



# Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz

Alberto J. Olvera Rivera  
Alfredo Zavaleta Betancourt  
V́ctor Manuel Andrade Guevara  
(coordinadores)



Universidad Veracruzana  
Dirección Editorial

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.

Alberto J. Olvera Rivera  
Alfredo Zavaleta Betancourt  
V́ctor Manuel Andrade Guevara  
(coordinadores)

# **Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz**





# **Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz**

**Alberto J. Olvera Rivera  
Alfredo Zavaleta Betancourt  
V́ctor Manuel Andrade Guevara  
(coordinadores)**



Universidad Veracruzana  
Dirección Editorial

Universidad Veracruzana

Sara Ladrón de Guevara / *Rectora*

Leticia Rodríguez Audirac / *Secretaria Académica*

Clementina Guerrero García / *Secretaria de Administración y Finanzas*

Octavio Ochoa Contreras / *Secretario de la Rectoría*

Édgar García Valencia / *Director Editorial*

---

Clasificación LC: HN120.V47 V56 2015

Clasif. Dewey: 306.097262

Título: Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz / Alberto J. Olvera Rivera, Alfredo Zavaleta Betancourt, Víctor Manuel Andrade Guevara (coordinadores).

Edición: Segunda edición.

Pie de imprenta: Xalapa, Veracruz : Universidad Veracruzana, Dirección Editorial, 2015.

Descripción física: 369 páginas : ilustraciones (algunas en color), mapas en color ; 28 cm.

ISBN: 9786075024189

Notas: Incluye bibliografías.

Materias: Violencia--Aspectos sociales--México--Veracruz-Llave (Estado)

Pobreza--México--Veracruz-Llave (Estado)

Violencia contra las mujeres--México--Veracruz-Llave (Estado)

Administración de justicia--México--Veracruz-Llave (Estado)

Medios de comunicación de masas--Aspectos políticos--México--Veracruz-Llave (Estado)

Veracruz-Llave (México : Estado)--Condiciones sociales

Autores relacionados: Olvera Rivera, Alberto.

Zavaleta Betancourt, José Alfredo.

Andrade Guevara, Víctor Manuel.

---

DGBUV 2015/49

Segunda edición, 20 de noviembre de 2015

© Universidad Veracruzana

Dirección Editorial

Hidalgo 9, Centro, Xalapa, Veracruz

Apartado postal 97, C.P. 91000

diredit@uv.mx

Tel./fax (228) 818 59 80, 818 13 88

ISBN: 978-607-502-418-9

La publicación de este libro se financió con recurso del PROFOCIE 2014

“La realización de los trabajos contenidos en este libro es resultado de un ejercicio de colaboración entre el Consejo Estatal de Seguridad Pública de Veracruz y el Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana. Las opiniones aquí planteadas y los resultados mostrados por sus autores se presentan en un marco de absoluta libertad al trabajo académico y no necesariamente constituyen la opinión del gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.”

Impreso en México

*Printed in Mexico*

# Índice

## Introducción

Alberto J. Olvera Rivera .....	13
Justificación, objetivos y objeto del trabajo .....	15
Los contenidos del libro .....	16
Bibliografía .....	19

## Desigualdad e inseguridad en Veracruz

Hipólito Rodríguez Herrero y Gilberto Cházaro .....	21
Introducción .....	22
La magnitud de la población en condiciones de pobreza .....	23
Escalas de análisis .....	23
Enfoque teórico: variables observables a nivel geográfico .....	24
Análisis de la desigualdad y de la inseguridad en Veracruz .....	25
Indicadores de desigualdad en Veracruz .....	27
Indicadores de desarrollo humano y desigualdad .....	28
Desigualdad en los municipios veracruzanos .....	29
Desigualdad en el sector primario .....	30
Desigualdad en el sector secundario .....	31
Desigualdad en el sector comercio .....	31
Desigualdad en el sector servicios .....	32
Geografía económica y distribución del ingreso .....	32
Relación de los ingresos per cápita y el índice de Gini .....	32
Relación de los ingresos con el sector de ocupación .....	32
Municipios y niveles de ingreso .....	34
Sector económico y pobreza .....	35
Pobreza alimentaria por región .....	36
Pobreza alimentaria e índice de desarrollo humano .....	37
Pobreza alimentaria y concentración del ingreso .....	35
Región y concentración del ingreso .....	37
Cartografía .....	40
Concentración del ingreso .....	40
Ingreso per cápita anual .....	40
Importancia del sector primario .....	41
Tasa de alfabetización .....	41
Importancia del sector secundario .....	42
Política social y pobreza .....	43
Análisis de Córdoba y Coatzacoalcos .....	43
Bolsones de pobreza e inseguridad .....	47
Inseguridad, desigualdad y pobreza: aspectos espaciales de una problemática social .....	49
Bibliografía .....	50

## Economía, pobreza, población

Roberto Yerena Cerdán .....	52
Tendencias macroeconómicas y sus componentes estructurales: crecimiento del PIB estatal, PIB per cápita, finanzas públicas, estructura sectorial y empleo .....	53
Crecimiento económico e insuficiencias estructurales de la economía veracruzana .....	53
Deterioro y manejo discrecional de las finanzas públicas .....	55
Producto interno bruto estatal (PIBE) .....	56
El desempleo: la cara oculta de la estructura ocupacional .....	57

Condiciones de pobreza y desigualdad en el estado de Veracruz: de las causas a los efectos .....	62
Reflexiones finales y conclusiones provisionales .....	73
Bibliografía .....	75

### **Procesos demográficos en Veracruz**

David Skerritt .....	78
Problemas iniciales .....	79
El proceso demográfico general .....	80
La población en el espacio .....	83
La migración: flujos internos y demografía .....	85
Datos .....	85
Población/violencia .....	87
Algunos casos .....	87
El petróleo .....	87
Colonización .....	88
Caña-azúcar .....	89
Breve fin .....	89
Anexos .....	90
Bibliografía .....	95

### **La situación de la educación, la salud y otros servicios sociales**

Ernesto Treviño Ronzón .....	96
Presentación .....	97
Primera parte: la situación de la educación .....	97
Composición y desempeño del sistema educativo veracruzano .....	98
Rasgos de la población y la oferta educativa .....	98
Condiciones, desempeño y calidad del sistema educativo .....	100
La condición y el equipamiento de los centros escolares .....	101
El desempeño del sistema educativo .....	103
La educación de la población vulnerable .....	107
Seguridad y violencia escolar .....	108
Modalidades de violencia escolar y las estrategias de contención .....	109
Sobre el vínculo escuela-sociedad en Veracruz .....	114
Segunda parte: la situación de la salud y servicios sociales .....	115
Disponibilidad y cobertura de los servicios de salud .....	115
La infraestructura y los recursos para la salud .....	115
Derechohabiencia, seguridad y asistencia social .....	118
Sobre los servicios de apoyo a la cultura y el deporte para la sociedad .....	121
El perfil de la actividad cultural .....	122
Rasgos de las actividades de fomento al deporte .....	124
Resumen de hallazgos .....	125
En el tema educativo .....	125
En el tema de la salud y otros servicios sociales .....	125
Recomendaciones .....	126
Para la educación .....	126
Para la salud y otros servicios sociales .....	126
Lista de referencias .....	127
Testimonios citados .....	128
Índice de tablas y gráficas .....	128

### **Migración, vulnerabilidad y violencia**

Rosío Córdova Plaza .....	130
Los actuales procesos migratorios internos e internacionales .....	131

Los que se van y los que se quedan .....	132
Migración interna: entre maquila y plantaciones .....	133
Migración internacional: la centralidad de la condición indocumentada .....	134
Veracruz como espacio de tránsito. Migrantes centroamericanos de paso a Estados Unidos .....	135
Conclusiones .....	136
Bibliografía .....	137

## **Violencia de género en Veracruz**

Rosío Córdova Plaza .....	139
Presentación .....	140
Hacia un entendimiento de la violencia de género .....	141
La raíz de la asimetría: naturalización de las diferencias entre hombres y mujeres .....	141
Discriminación, derechos y violencia .....	142
La desigualdad económica .....	142
El marco legal .....	144
Instrumentos para la protección de las mujeres desde el derecho internacional .....	145
La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes federales .....	147
Las leyes contra la violencia de género en el estado de Veracruz .....	148
Aspectos socioculturales de la violencia de género .....	149
Los tipos de la violencia .....	149
Las modalidades de la violencia .....	150
Las dificultades del registro y la medición .....	151
Modalidades de violencia en Veracruz .....	155
La violencia feminicida .....	159
Conclusiones .....	162
Bibliografía .....	163

## **Capital social en el estado de Veracruz**

Felipe Hevia de la Jara y Alberto J. Olvera Rivera .....	165
Introducción .....	166
Asociativismo .....	167
Notas teóricas mínimas .....	167
Contexto histórico del asociacionismo en Veracruz .....	168
Los actores sociales hoy .....	170
Los sindicatos .....	170
Los empresarios .....	173
Asociaciones rurales .....	174
Asociaciones profesionales .....	175
Las asociaciones civiles .....	177
El asociacionismo popular .....	179
Asociaciones religiosas .....	181
Asociaciones deportivas .....	181
Asociaciones de autoayuda .....	181
Notas sobre movimientos sociales y movilizaciones difusas .....	181
La sociedad incivil .....	182
Mecanismos de control social .....	182
Notas conclusivas del apartado .....	183
Confianza .....	184
Confianza interpersonal .....	184
El contexto nacional .....	184
El contexto veracruzano .....	186
Confianza institucional .....	189
Contexto nacional .....	189
Contexto veracruzano .....	191
“Cultura cívica” y cohesión social .....	197

Apoyo a la democracia, a los derechos humanos y combate a la corrupción .....	198
Ayuda mutua y acción colectiva .....	200
Acción colectiva .....	201
Algunas instituciones centrales en la reproducción del capital social y el civismo .....	204
La familia .....	204
La escuela .....	206
Las comunidades indígenas .....	207
Medición de conductas cívicas en dos zonas metropolitanas .....	207
Conclusiones generales .....	211
Fortalezas .....	211
Debilidades .....	212
Áreas de oportunidad y recomendaciones .....	213
Referencias y fuentes consultadas .....	213

### **La cultura de la legalidad en Veracruz**

Víctor Manuel Andrade Guevara .....	217
Introducción .....	218
Marco teórico-conceptual .....	218
Orígenes históricos de la interlegalidad en Veracruz .....	221
La formación de los abogados .....	225
La cultura de la legalidad durante el autoritarismo posrevolucionario .....	225
Transición política, derechos humanos y cambios en las instituciones judiciales .....	228
La interlegalidad veracruzana a principios del nuevo siglo y las dificultades de acceso a la justicia .....	229
Las tendencias en la cultura de la legalidad en Veracruz .....	232
La ley del más fuerte y la cultura del miedo .....	239
Conclusiones .....	240
Reformas necesarias para mejorar el respeto a la ley .....	241
Bibliografía .....	241

### **La Procuración de Justicia en Veracruz 2001-2010**

Alberto J. Olvera Rivera y Luis Fernando Rodríguez Pérez .....	243
Introducción .....	244
El ministerio público: sus normas centrales y la urgencia de una reforma para garantizar derechos de ciudadanía .....	246
Modelos procesales en materia penal .....	247
El ministerio público en México y en Veracruz .....	247
La averiguación previa .....	248
El proceso penal .....	248
Los problemas de equidad y eficiencia de los Ministerios Públicos .....	249
Los problemas en las averiguaciones previas .....	249
Los problemas del Ministerio Público en el desahogo de órdenes de aprehensión .....	249
La procuración de justicia en Veracruz .....	250
El ministerio público como juez y parte: los problemas de diseño legal e institucional .....	250
Los problemas estructurales: insuficiente personal, escaso presupuesto, poca presencia territorial .....	251
Los problemas en las averiguaciones ministeriales: arbitrariedad e ineficiencia .....	255
Desempeño del agente del ministerio público en el Proceso Penal .....	256
La inexistencia fáctica del control sobre servidores públicos .....	260
Las carencias en la profesionalización y el servicio civil de carrera .....	260
Las reglas informales de la procuraduría .....	261
Análisis de la percepción ciudadana .....	261
Notas sobre justicia para mujeres y menores de edad .....	267
Problemas pendientes .....	269
Notas sobre trata de personas y delitos contra migrantes .....	269
Derechos de los indígenas .....	269
Delitos sin atención: la "ordeña" de ductos .....	270

Tendencias preocupantes en materia de derechos .....	270
Una institución ausente: la Comisión Estatal de Derechos Humanos .....	270
Conclusiones y recomendaciones .....	270
Bibliografía .....	272

### **El poder judicial y el acceso a la justicia en Veracruz**

Víctor Manuel Andrade Guevara .....	273
Reflexiones teórico-metodológicas sobre el estudio del poder judicial en el ámbito local .....	274
Evolución de las relaciones entre el poder judicial y los otros poderes. Las dificultades de la autonomía .....	278
El presupuesto .....	282
La atención a la demanda de justicia .....	283
El deterioro institucional .....	286
Los juicios orales .....	287
La profesionalización y la evaluación del poder judicial .....	288
La confianza en el poder judicial .....	288
A manera de conclusión .....	289
Bibliografía .....	290

### **La inseguridad y la seguridad de los veracruzanos**

José Alfredo Zavaleta Betancourt .....	291
La necesidad de un sistema de indicadores homologable .....	292
La urgencia de fuentes confiables de incidencia delictiva .....	292
El abuso o mal uso de los datos no posibilita políticas públicas eficaces .....	293
La estadística delictiva .....	294
La reaparición de la violencia como violencia delincuencia en el caso de migrantes y drogas .....	300
La reforma legal e institucional de las policías veracruzanas para la seguridad ciudadana .....	300
Las reformas legales de las policías preventivas .....	300
El modelo organizacional .....	301
Los controles del desempeño institucional de las policías preventivas .....	305
La ruta crítica de una reforma integral para la gobernanza de la inseguridad en Veracruz .....	306
Bibliografía .....	308
Anexo 1 .....	309
Anexo 2 .....	311

### **Violencia en los medios de comunicación en el estado de Veracruz**

Celia del Palacio Montiel .....	316
Introducción .....	317
Mínimos planteamientos teóricos y metodológicos .....	318
Oferta y consumo de medios en Veracruz .....	320
Medios impresos .....	320
Radio .....	322
Televisión .....	322
Internet .....	323
Hábitos de consumo de medios .....	323
Análisis de factores precursoros que inciden en la información sobre violencia .....	326
Violencia sistémica en el estado .....	326
Relación clientelar de los medios con el poder político .....	326
Análisis de factores detonadores de la violencia presente en los medios .....	327
Olas de violencia nacional y aumento gradual de su exposición en los medios .....	327
Presencia del crimen organizado en el estado 2005-2011 y su impacto mediático .....	328
Cambios en las estrategias políticas y acuerdos sobre cómo abordar la violencia a nivel nacional y local .....	329
Competencia entre los periódicos aparecidos en Veracruz en los últimos años .....	330
Nuevas estrategias mediáticas gubernamentales .....	332



Internet: nuevo espacio para la violencia .....	333
Análisis de los factores de riesgo .....	334
Condiciones precarias del trabajo periodístico .....	334
Valor mercancía por encima de la ética periodística .....	337
Estigmatización de las clases sociales bajas y ciertos grupos, como las mujeres y los jóvenes, en los medios más sensacionalistas .....	338
Violación de derechos humanos de las víctimas y detenidos, presentándolos como culpables .....	339
Sobreexposición del tema y riesgo de naturalización .....	340
La violencia del crimen organizado. Manipulación de la información .....	341
Análisis de los factores protectores-contenedores .....	342
Sociedad civil y medios comprometidos con la sociedad .....	342
Mejor preparación de los periodistas y un gremio unido para protegerse .....	342
Autorregulación de los medios .....	343
Recepción crítica de los medios .....	343
Creación del Observatorio Estatal de Información de la Violencia en los Medios .....	343
Aplicación de estrategias digitales usadas en otros lugares .....	343
Conclusiones .....	344
Anexo 1. Periódicos publicados en el estado de Veracruz .....	345
Anexo 2. Tirajes de periódicos veracruzanos .....	350
Anexo 3. Radio en Veracruz .....	353
Anexo 4. Televisión en Veracruz .....	358
Anexo 5. Cronología de ataques contra periodistas y otra información relacionada con periodismo y violencia .....	359
<b>Conclusiones</b> .....	362
Las causas múltiples de la violencia y del delito en Veracruz .....	363
La gobernanza de la violencia y del delito .....	365
La ruta crítica de la implementación de un plan de prevención integral de la violencia y del delito como parte de la gobernanza de la inseguridad .....	366
Síntesis curriculares .....	368

# Introducción

Alberto J. Olvera Rivera\*

# Justificación, objetivos y objeto del trabajo

Este libro es resultado de una política nacional que la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal impulsó entre 2009 y 2012, con el fin de promover análisis objetivos de las causas de la violencia, la delincuencia y la crisis de la seguridad en México, que sirvieran como base para el diseño e implementación de políticas de prevención de la violencia. Un equipo de investigación basado en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana y coordinado por nosotros se encargó de desarrollar este trabajo en el estado de Veracruz. El periodo de estudio es 2000-2010.

Se trata de una primera aproximación a una serie de temas concatenados, extraordinariamente complejos, que no habían sido estudiados hasta la fecha en la entidad. Para realizar esta labor los autores hemos seguido, con algunos cambios e innovaciones, la propuesta metodológica sugerida por Incide Social (2009) para los diagnósticos de violencia, seguridad y justicia en grandes ciudades. Esta propuesta parte de la premisa de que la violencia es un fenómeno multidimensional, cuyas causas sociales deben determinarse para explicar otros fenómenos asociados a ella, ante todo el incremento de la delincuencia y de la percepción de inseguridad, así como el mal funcionamiento de las instituciones de justicia.

En este libro los coordinadores hemos seguido esta dirección, pero hemos dado más importancia al estudio de las instituciones que atienden las manifestaciones delincuenciales de la violencia, las que, desde nuestra perspectiva, han sido poco estudiadas, y cuyas fallas sistémicas explican la inoperancia del Estado frente al estallido del crimen organizado y el aumento de la delincuencia común. También hemos decidido dar más visibilidad al gravísimo problema de la violencia contra las mujeres y mostrar las carencias estructurales del marco jurídico e institucional construido para combatirla. Y, con el invaluable aporte de la Red de Estudios de Opinión de la Universidad Veracruzana, hemos levantado por primera vez en la entidad una Encuesta de Capital Social, Cultura de la Legalidad, Sentimiento de Inseguridad y Consumo de Medios en Veracruz, con plena representatividad estatal. Esta encuesta nos ha permitido construir una información nueva en campos antes desconocidos.

Nos hemos enfrentado al formidable reto de aplicar un modelo de análisis pensado para ciudades a un objeto mucho más grande y complejo, que es una entidad federativa. Este cambio de enfoque ha tenido algunas consecuencias. Para empezar, Veracruz es un mosaico de regiones altamente heterogéneas y funcionalmente autónomas, pues constituyen verdaderos mercados regionales, con élites económicas y políticas locales con trayectorias históricas propias, con fuertes identidades culturales regionales y con actores sociales dotados de fuerte raigambre local. Dar cuenta de esta complejidad estuvo fuera de nuestras posibilidades en este estudio, pero reconocemos

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Estas notas son producto de la discusión colectiva con los co-coordinadores de esta investigación Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade.



la necesidad de aterrizar en este nivel de análisis las propuestas específicas de acciones de prevención, reconociendo las múltiples particularidades locales de las relaciones entre gobierno y sociedad.

Estudiar la violencia, la inseguridad y la justicia implica trabajar en tres áreas temáticas distintas cuyos conceptos principales se encuentran en debate y adquieren significaciones muy diversas de acuerdo a los actores que los utilizan. La noción de violencia, por ejemplo, está asociada en el imaginario público con la idea de delito, que en realidad es tan sólo una de sus posibles expresiones. En efecto, el delito, es decir, la acción cometida por un sujeto en contra de otro u otros haciéndoles daño físico, patrimonial o moral, es una de las manifestaciones visibles de la violencia, que tiene formas ocultas y cotidianas de expresarse. En realidad, la violencia es un fenómeno mucho más amplio, que tiene raíces históricas y sociales, posee un carácter multidimensional<sup>1</sup> y se expresa en diversos órdenes de la vida cotidiana: personal, intrafamiliar, comunitario e institucional.<sup>1</sup>

Las diferentes dimensiones de la violencia se han analizado escasamente en nuestro país y particularmente en nuestro estado, por lo que es importante advertir desde este momento que este estudio de la violencia es fragmentario y parcial. Analizamos algunas de sus causas estructurales, localizadas en la economía, en la demografía y en la vida social de la mayoría de los ciudadanos veracruzanos, pero no podemos aspirar a hacer un diagnóstico integral de un fenómeno tan complejo a nivel estatal. Ofrecemos una mirada general que es útil para advertir las macro-tendencias que emergen del funcionamiento de los mercados, de las instituciones estatales existentes y de la interacción de los actores sociales.

Lo mismo puede decirse del concepto de seguridad, sobre el cual hay una enorme confusión conceptual en nuestro país. En la noción de seguridad se entrecruzan por lo menos dos dimensiones que son radicalmente distintas y conducen a enfoques muy diferentes. Por un lado, la seguridad entendida como seguridad pública es la construcción de la autonomía del Estado frente a actores que cuestionan o disputan su monopolio de la violencia. La seguridad pública busca ante todo mantener este monopolio, que es lo que define fundamentalmente a la institución estatal.<sup>2</sup> En cambio, la idea de seguridad ciudadana se refiere a la construcción de las instituciones y de los procesos que garantizan los derechos de ciudadanía para toda la población, es decir, que crean las condiciones para una convivencia pacífica, armónica y con un piso mínimo de garantías sociales que permitan una administración eficaz de los

conflictos sociales inherentes a la sociedad en que vivimos, en un marco de respeto a los derechos humanos.<sup>3</sup>

Como puede observarse, estas dos nociones son muy diferentes y sin embargo están entremezcladas en el discurso político actual. Es lógico que en un país amenazado por el crimen organizado y que vive aún una etapa de construcción inicial de la democracia, la noción de seguridad pública tenga centralidad por encima del concepto de seguridad ciudadana. En efecto, la creación de instituciones que buscan el fortalecimiento del monopolio de la violencia legítima en manos del Estado y su regulación adecuada es un proceso que forma parte esencial de la construcción de un Estado democrático (Whitehead, 2011). En México, las instituciones de la seguridad pública han sido históricamente muy frágiles y han servido al propósito central de garantizar la dominación política (Knight, 2012). Su reconstrucción en el proceso de transición democrática ha sido sumamente ineficaz y tiene una lentitud desesperante en relación con las urgencias que ha planteado en años recientes el ominoso empoderamiento de la delincuencia organizada. Pero este hecho no justifica el olvido de la necesidad de construir simultáneamente las instituciones de la seguridad ciudadana, es decir, aquellas que garantizan la convivencia colectiva en un marco jurídico e institucional en donde los derechos humanos de los ciudadanos sean realmente protegidos y garantizados.

La falta de comprensión de la necesaria simultaneidad de la construcción de la seguridad pública y de la seguridad ciudadana ha conducido en años recientes a un énfasis enorme en la construcción de las instituciones propiamente represivas del Estado mexicano, vale decir, las policiacas y las de procuración y administración de justicia. Es lógico que esta vertiente, propia de la seguridad pública, obtenga hoy una enorme atención y prioridad presupuestal, política e institucional por encima de otras necesidades, pero ello no puede ser aceptado sin un precio, que es precisamente el de la anulación simbólica y fáctica de los derechos de la ciudadanía para una amplia parte de la población (Olvera, 2012). Afortunadamente, estudios como éste y la aprobación reciente de leyes que protegen los derechos de las mujeres, y de las víctimas, así como la lenta adopción legal del concepto de derechos humanos, y la promoción de la reforma penal en todo el país, apuntan en la dirección de la todavía marginal construcción de la seguridad ciudadana. En este estudio hemos procurado mantener un equilibrio entre ambas perspectivas.

Otro concepto central en los debates actuales se refiere a la idea de justicia. Como es sabido, el acceso a la justicia tiene que ver precisamente con la existencia de instituciones que garantizan a los ciudadanos la defensa de sus derechos esenciales, así como de mecanismos que resuelven civilizadamente conflictos y crean pisos mínimos de convivencia social (Cappeletti y Garth, 1996). Ciertamente, la justicia puede ser entendida en un amplio abanico de significados, que van desde la justicia social hasta la justicia procedimental. En cualquier caso, la justicia tiene en nuestro país enormes défi-

<sup>1</sup>“La violencia se expresa a través de diferentes dimensiones (política, estructural, simbólica y cotidiana) y adquiere sentido a partir de los contextos particulares en que se produce, dando cuenta de su carácter multifacético” (Carrión, 2009, p. 9).

<sup>2</sup> Véase la excelente memoria del Foro Interdisciplinario Orígenes de la Violencia en México, 2010.

<sup>3</sup>“... la seguridad pública busca la defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno (amenaza) y tiene un marco nacional con características represivas (policía, justicia y cárcel)” (Carrión, 2009, p. 10).

<sup>4</sup> Para una definición clásica, véase Delgado y Guardia, 1994.



cits, tanto legales e institucionales como de política pública. Debido a la emergencia creada por el crimen organizado, a la inhabilidad del actual sistema económico para ofrecer empleos remunerados y a la incapacidad gubernamental para otorgar servicios públicos esenciales, experimentamos un incremento de la desigualdad, y una percepción generalizada de precariedad institucional del Estado mexicano. No existe ese piso común de justicia que debe constituir el fundamento de la vida en paz de todos los ciudadanos. Llamamos aquí la atención hacia este hecho histórico.

Dicho todo lo anterior, puede reconocerse que un estudio sobre la violencia, la seguridad y la justicia es un ejercicio imprescindible en el camino de la construcción de un Estado democrático, pero es al mismo tiempo un emprendimiento muy complejo que no puede abarcar todo el campo de conocimiento necesario en un plazo breve, en el marco de un estudio exploratorio y de graves carencias de información confiable. Por tanto, este libro debe leerse como una primera aproximación, una entrada en un campo conceptual en construcción y en un campo de la investigación empírica en el cual se dispone aún de pocos elementos.

## Los contenidos de este libro

Este libro presenta en primer lugar estudios específicos sobre la pobreza y la desigualdad realmente existentes en Veracruz. Es universalmente reconocido que la pobreza generalizada crea condiciones que favorecen las distintas expresiones de la violencia. En efecto, la precariedad de la vida cotidiana de los millones de veracruzanos que viven en la pobreza es un caldo de cultivo que puede detonar la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria, y en general crea condiciones en las que los conflictos no encuentran una canalización social ni institucional adecuada. Los estudios aquí presentados de Roberto Yerena e Hipólito Rodríguez indican, para empezar, que por lo menos la mitad de la población veracruzana recibe ingresos menores a dos salarios mínimos y que 75% de los trabajadores de Veracruz tiene ingresos menores a tres salarios mínimos. La mayoría de la población tiene carencias materiales abrumadoras, por lo que Veracruz es el cuarto estado con mayores niveles de pobreza y marginación en México. La pobreza está históricamente generalizada, tanto en el campo como en la ciudad, pero se ha trasladado crecientemente a las ciudades de Veracruz. La pobreza urbana introduce un factor que tiene menor impacto relativo en las zonas rurales, y que consiste en la creación de condiciones de vida sumamente precarias para los trabajadores de bajos ingresos: vivienda de mala calidad en zonas alejadas de las zonas de trabajo, carencia de servicios, falta de escuelas, hospitales, centros deportivos y culturales, y escasez e inadecuación del transporte público. La vida en estas áreas es especialmente

difícil, pues los pobladores tienen que pasar buena parte de su tiempo en las calles, las familias no pueden mantener una convivencia mínima, y esto propicia desintegración y la cercanía con posibles escenarios de violencia.

Si bien la pobreza en Veracruz es histórica, lo cierto es que en los últimos años se expresa cada vez más como una pobreza urbana caracterizada por condiciones de vida de extrema precariedad. Esto no quiere decir que los pueblos del campo vivan en mejores condiciones materiales, por el contrario, pueden ser peores y aun más difícil su acceso a los bienes y servicios esenciales. Sin embargo, las condiciones de hacinamiento y de ausentismo de los padres en los hogares debido a las necesidades de empleo y a las dificultades de transporte no necesariamente están presentes en la forma de vida cotidiana en el campo (excepción sea hecha de los hogares con padres migrantes). Esta es una situación cuya magnitud y radicalidad son relativamente nuevas, y se expresa en conocidos fenómenos como la existencia de pandillas, el incremento del sentimiento de inseguridad y de la delincuencia común en ciertas zonas de las ciudades y otros fenómenos asociados. El estudio de Hipólito Rodríguez propone el concepto de “bolsones de pobreza” para localizar y caracterizar las áreas específicas en que la pobreza extrema se expresa de forma más aguda.

El capítulo dedicado a la demografía veracruzana, de la autoría de David Skerritt, nos explica que hay que tomar precauciones con estas constataciones de la pobreza y con una consideración ahistórica de la violencia. En efecto, la vasta geografía veracruzana ha estado históricamente atravesada por violentos conflictos por la tierra; no olvidemos que Veracruz es un estado eminentemente rural y que esos conflictos condujeron a una violencia estructural que dio lugar a múltiples homicidios, agresiones y desplazamientos forzados. Veracruz es un estado en el cual la colonización de tierras durante distintos periodos y en diferentes regiones ha implicado amplios traslados de población a zonas carentes de instituciones estatales; la presión demográfica ha implicado en áreas sobrepobladas un conflicto en cuanto a la apropiación de la tierra; fenómenos propios del modelo de desarrollo agropecuario de Veracruz, como la ganaderización y la ampliación de las áreas de cultivos comerciales —el café, la caña de azúcar y las frutas tropicales—, han implicado necesariamente la multiplicación de conflictos por la apropiación de la tierra y por el control de la comercialización de los productos. Este modelo de desarrollo agropecuario ha estado acompañado por el fenómeno del caciquismo rural, sujeto político que compensó la ausencia o debilidad de las instituciones estatales en el territorio. El cacique rural era quien realmente poseía el monopolio de la violencia en ciertas regiones del estado, y esta capacidad, que le fue reconocida por el propio gobierno durante largas épocas a estos sujetos, condujo lógicamente a acciones ilegales, autoritarias y violentas.

Es el carácter histórico de la violencia rural en Veracruz un dato esencial a ser considerado, una violencia sistémica que derivaba de dos fuentes: la ausencia de las instituciones esta-



tales en vastas áreas del territorio, y la existencia de hombres fuertes, de caciques, de personas que mediante el ejercicio privado de la violencia mantenían el orden político regional.

Cabe anotar que la violencia también ha estado históricamente presente en la vida de los sindicatos, pues los conflictos de corrientes o de organizaciones han sido constantes en las zonas dominadas por la industria textil y por la industria petrolera, y también en los sindicatos de trabajadores azucareros. Es posible encontrar conflictos que se han traducido con frecuencia en violencia criminal en virtualmente todos los sindicatos que hay en la entidad, en todas las épocas y en todas las regiones. La violencia sindical tiene que ver también con la debilidad de las instituciones estatales y con una aproximación estatal al conflicto laboral que ha privilegiado el control represivo por encima de la negociación y de la creación de una vida democrática en el interior de estas instituciones. Esta violencia sistémica es un dato que no necesariamente ha logrado ser resuelto por completo en el Veracruz contemporáneo, pues espacios todavía caracterizados por este modelo sindical-caciquil persisten, en los que la violencia sistémica no necesariamente se expresa, como antes, en eventos criminales, sino como un control represivo de las relaciones laborales.

En la siguiente contribución al diagnóstico se nos presenta otro fenómeno que favorece la descomposición del orden social y genera condiciones favorables a la expresión de la violencia, tanto en el plano intrafamiliar como en el social. La migración de veracruzanos al exterior es un fenómeno que se desplegó en forma masiva en la década de los noventa y que hasta muy recientemente continúa, y que ha conducido a que hombres y mujeres jóvenes abandonen sus lugares de origen para buscar empleo en la frontera norte y en Estados Unidos. Este proceso ha tenido un efecto positivo, que es el envío de remesas a decenas de miles de hogares, cuyo monto en 2011 llegó a 1 200 millones de dólares, cifra superior en más de dos veces al monto total del gasto en políticas sociales de los gobiernos federal y estatal juntos (Arias, 2012). Esta emigración fue facilitada por una industria del transporte de las personas a la frontera norte, donde se conectaba con otra, la del paso de las personas de manera ilegal a Estados Unidos. Este mercado ha sido crecientemente controlado por el crimen organizado. Veracruz es también lugar obligado de paso de la migración de ciudadanos centroamericanos. El control y administración de este tipo de migración internacional ha generado múltiples episodios de violencia y la constitución de grupos del crimen organizado que explotan a los centroamericanos que cruzan la entidad.

En lo que se refiere a las comunidades de origen de los migrantes veracruzanos, Rosío Córdova constata el debilitamiento de los nexos intergeneracionales, la ausencia de los padres en familias recientemente formadas, la pérdida de autoridad de los adultos en relación a niños y jóvenes, el cambio en los roles de género, en suma, una dislocación del modelo hegemónico de las relaciones intrafamiliares. Estas nuevas condiciones, en muchos casos, impulsan una mayor violencia intrafamiliar y también intergeneracional, las cuales no eran

características del periodo anterior. No se han establecido políticas que lidien con estos fenómenos y, por el contrario, la relativa descomposición social que este fenómeno expresa permanece poco reconocida en el campo de las políticas públicas.

Rosío Córdova estudia también, en un capítulo especial, la violencia que sufren las mujeres. Analiza esta violencia como un fenómeno histórico derivado de un sistema patriarcal de convivencia social, invisibilizado históricamente y apenas en tiempos muy recientes reconocido como un problema generador de violencia. Este reconocimiento se ha acompañado de la creación de instituciones y leyes que protegen los derechos de las mujeres, las cuales no son operativas y no han logrado detener este tipo específico de violencia social. El carácter endémico y pandémico de la violencia contra las mujeres hace imprescindible promover la prevención y la atención real e integral de sus víctimas, que en el caso de Veracruz son muchos miles de mujeres golpeadas, asesinadas y secuestradas. Como el propio procurador reconoció, en los últimos cinco años han “desaparecido” más de 5 000 mujeres, por mencionar tan sólo un indicador alarmante.

La siguiente sección de este estudio analiza la oferta de servicios básicos de educación y salud para la población. Se decía antes que una de las causales de violencia social es la precariedad de la existencia cotidiana para los más pobres, que se expresa no sólo en ingresos insuficientes, sino en el acceso igualmente precario a los servicios de salud y educación. El estudio de Ernesto Treviño nos demuestra que tanto en uno como en otro campo el estado de Veracruz ocupa los últimos lugares a nivel nacional, pues hay poca cobertura educativa, sobre todo en el nivel preparatorio y de educación superior, hay baja calidad en los servicios educativos a nivel básico y secundario, y los servicios de salud son de baja calidad y no se han adaptado al patrón epidemiológico existente (Ladrón de Guevara, 2012). A pesar de los esfuerzos desplegados en años recientes, más de la mitad de la población carece de acceso real y efectivo a los servicios públicos de salud, una situación todavía no resuelta por el seguro popular, puesto que no se ha construido la infraestructura necesaria para atender la nueva demanda. Esta escasez es causal no sólo de un malestar social, sino de crisis económicas familiares debido a los gastos médicos y de una sensación de vulnerabilidad en la vida cotidiana, que por supuesto puede conducir a expresiones de angustia y eventualmente de agresividad.

La mala calidad de la educación tiene a su vez consecuencias catastróficas en materia de empleo, pues la baja capacitación de los trabajadores veracruzanos se expresa en una baja productividad, la dificultad de acceder a empleos de mayor calidad y, en general, en un pobre desempeño laboral.

La siguiente sección de este estudio analiza los factores culturales y asociativos. El capítulo de Alberto Olvera y Felipe Hevia indica claramente que hay un asociacionismo civil muy frágil, que se expresa en la escasez de organizaciones sociales de todo tipo, sean éstas sindicales, asociaciones profesionales, campesinas u organizaciones de la sociedad civil. El tipo de asociacionismo más visible es el que se constitu-



ye en torno a la festividades populares de los pueblos, sean éstas religiosas o paganas, y también ciertos tipos de movimientos espontáneos que protestan en condiciones coyunturales por diversos problemas que afectan a la población. Hay en Veracruz una larga tradición de protesta pública, coyuntural y específica, que expresa la precariedad del acceso a servicios, la generalización de problemas ambientales y la ausencia de infraestructuras adecuadas en toda la entidad. Otro fenómeno creciente y preocupante es la baja confianza, tanto interpersonal como en las instituciones, que caracteriza a los veracruzanos. La crisis de confianza en las instituciones es tan grave que es importante considerar la reconstrucción del tejido social como una tarea primordial en la búsqueda de condiciones sociales favorables a una vida cotidiana basada en sólidos nexos comunitarios.

En este momento en Veracruz hay una crisis de confianza, incluso entre los vecinos, que proviene en gran medida del patrón de urbanización salvaje y no planeada, que no ha permitido la construcción de nuevas sociabilidades. Influye también, por supuesto, la emigración y los cambios dramáticos en la economía de los pueblos, procesos que han creado una sensación de invisibilidad y de angustia que no favorece la emergencia de formas de asociación local. La debilidad del asociacionismo civil también se explica históricamente por la colonización política de las organizaciones de la sociedad (corporativismo), particularmente visible en el caso de los sindicatos, y también en las organizaciones campesinas y las asociaciones profesionales, las cuales en el sistema político autoritario fueron instancias corporativizadas, utilizadas para fines electorales y de control de las poblaciones, situación que no se ha visto mayormente modificada a la fecha. Esta colonización política explica la falta de democracia en la vida cotidiana del mundo asociativo formal, que es un lastre que tiene impactos profundos, entre otros precisamente la falta de confianza interpersonal y en las instituciones, y la dificultad para desarrollar relaciones horizontales igualitarias.

El capítulo de Víctor Andrade sobre la cultura de la legalidad demuestra que los veracruzanos, en su gran mayoría, reconocen la inexistencia de un Estado de derecho, y, en cambio, la vigencia de códigos culturales fácticos que conducen a una paralegalidad distinta de la formal. La mayoría de los veracruzanos sabe que con *mordidas* se pueden evadir las multas, sobrepasar las regulaciones y trabajar en el mundo de la informalidad, y este reconocimiento expresa la inoperatividad de las instituciones que deberían garantizar un Estado de derecho, y explica la baja confianza en la policía, en la procuraduría, en los gobiernos locales y en el estatal. Esta situación impide al propio gobierno lanzar campañas efectivas que permitan un control de la violencia delincriminal, puesto que la población no percibe que las instituciones operen en la búsqueda de la defensa de los derechos ciudadanos y, por el contrario, se reconoce que la corrupción es más bien el lenguaje de la vida cotidiana en la relación entre la población y las instituciones.

Si correlacionamos estos hallazgos con los resultados mostrados en el estudio de la procuración de justicia, de la autoría de Alberto J. Olvera y Fernando Rodríguez, entenderemos

uno de los grandes déficits del Estado mexicano. Se trata no solamente de un déficit de construcción de la democracia en México, sino de un déficit histórico del Estado mexicano desde su origen. En efecto, la procuración de justicia en México ha sido extraordinariamente ineficiente, no sólo ahora, sino desde siempre. Este hecho deriva de dos causales básicos: de un lado, su propio diseño y concepción, es decir, una procuración de justicia anclada en viejos conceptos del derecho y de las instituciones, y por otro lado, la falta de autonomía política, su subordinación al poder ejecutivo, que ha conducido a la politización fáctica de su ejercicio. Esta falta de autonomía se expresa también en una debilidad institucional, en escaso presupuesto, precaria infraestructura, poco personal y mal pagado, y en la ausencia de un servicio civil de carrera. La baja institucionalidad de las procuradurías de justicia expresa su carácter secundario dentro del Estado mexicano, que las ha condenado históricamente a trabajar en condiciones de precariedad y a incurrir en una corrupción sistémica.

Esta situación expresa también la debilidad de la ciudadanía, es decir, de los derechos de los habitantes de Veracruz, que no han encontrado en las instituciones de justicia una protección de sus derechos más elementales, sino por el contrario, el alto riesgo de una nueva victimización de las víctimas. El abuso y la violencia institucional se suman a la violencia social o delincriminal que en un momento determinado sufren. Este es un hecho de la mayor gravedad que hasta la fecha ha sido ignorado, y que debe ser puesto en el centro de la reconstrucción del Estado y de la relaciones entre el Estado y la sociedad. No es posible pensar en una sociedad democrática sin un sistema de procuración y administración de justicia independiente y en el cual los ciudadanos confíen. Los estudios aquí presentados del desempeño institucional de la procuraduría de justicia y del poder judicial (de la autoría de Víctor Andrade) demuestran por el contrario una decreciente eficacia, una pérdida de capacidad operativa en medio de la crisis de seguridad, y la ineficacia de los intentos de reforma que se han puesto en práctica. El poder judicial apenas ha iniciado su proceso de auto-reforma conducente a incorporarse a la reforma penal nacional ya pactada en 2008. Esta lentitud en el proceso de cambio nos habla de una profunda crisis, no solamente institucional, sino moral y operativa de este componente esencial del Estado veracruzano.

El estudio sobre las fuerzas policiacas en Veracruz, aportado por Alfredo Zavaleta, refleja un panorama de fragilidad institucional que se expresa una vez más en bajo presupuesto, escaso personal, falta de capacidades de mando y de ejecución de acciones, en fin, una institución fragmentada e inoperante. La debilidad de las policías municipales es muy preocupante, y tampoco la policía estatal ha logrado acompañar la modernización nacional. Hay una urgente necesidad de reforma institucional y también de un cambio de paradigma, pues los proyectos de reconstrucción de las fuerzas policiacas se hacen sobre la vieja idea de la seguridad pública, es decir, la pura capacidad represiva del delito, y no se están tomando en cuenta sus funciones preventivas, basadas en la capacidad





de establecer una nueva relación de cooperación y confianza con la ciudadanía, que sería la única forma de garantizar una mayor eficacia en sus labores de investigación del delito y de prevención del mismo.

Finalmente, el estudio de Celia del Palacio sobre la relación entre violencia y medios de comunicación demuestra que dos problemas centrales afectan gravemente a los medios de comunicación en general y a la forma en que cubren los hechos de violencia en Veracruz: de una parte, el recurso sistemático e histórico a la espectacularización de la violencia, a la publicación de notas y fotografías escandalosas que no sólo naturalizan la violencia extrema, sino que la banalizan y la interpretan reproduciendo y ampliando estereotipos racistas, clasistas y sexistas. Estos métodos son propios de medios cuyos lenguajes escritos y visuales son atrasados, premodernos y altamente autoritarios. De otro lado, destaca la falta de autonomía política de los medios respecto al poder, que lleva a la censura de información sensible, sobre todo en relación a noticias en cuanto al crimen organizado, así como la creciente tendencia a reproducir meramente los boletines oficiales en casi todo hecho de violencia criminal, sin mediar investigación periodística alguna. Esta actitud ha disminuido la confianza de la población en los medios. La violencia que sufren en Veracruz los comunicadores, que durante 2011 convirtió a Veracruz en el estado más peligroso para los periodistas, explica en buena medida esta censura, al menos en el mismo orden de importancia que la dependencia financiera de los medios respecto al poder.

Vista la suma de todos estos procesos es posible afirmar que nuestra entidad vive un momento de crisis del Estado. Las instituciones fundamentales del mismo no logran operar de acuerdo a las leyes que les dieron forma, ni de acuerdo a las expectativas de una ciudadanía que requiere urgentemente contar con instituciones operativas. Particularmente grave es la crisis de las instituciones de justicia y de las fuerzas policiacas, determinada no sólo por causas del presente, sino históricas, pues el estado en Veracruz no logró nunca construir un sistema de seguridad pública que garantizara su monopolio efectivo de la violencia.

La incapacidad operativa de la procuraduría y de las policías es un obstáculo para poder investigar y penalizar los delitos. Un formidable límite a su mayor eficacia es el modelo conceptual punitivo en que se fundan, antiguo, ineficaz e inoperante, como ha sido demostrado a nivel nacional en diversas investigaciones (Zepeda, 2004), tan proclive además a la corrupción sistémica. Asimismo, la baja calidad en los servicios de educación y salud crea condiciones de precariedad en la vida social, que a su vez impactan en términos de baja productividad laboral, y en general en una vida social marcada por la penuria. La precariedad de la vida social que resulta de los altísimos niveles de pobreza multidimensional que padecen la mayoría de los veracruzanos es un factor que en condiciones de crisis del Estado, como la que vivimos hoy día, puede ser una causa que acelere la canalización violenta de los conflictos y abra incluso el espacio criminal como una posible salida a la desesperación colectiva.

Por ello es importante concluir este estudio introductorio diciendo que en realidad los problemas de violencia, de seguridad y de justicia en Veracruz no pueden resolverse con medidas de política pública de corto plazo, sino que requieren de una verdadera reforma del Estado local que atienda simultáneamente los distintos espacios de la vida social y política de la entidad. La reforma policiaca en la que se han concentrado todos los esfuerzos a la fecha es sin duda necesaria, pero de ninguna manera suficiente; es importantísimo proceder cuanto antes a una reforma de las instituciones de justicia y del poder judicial, la cual no debe retrasarse más, y asimismo es indispensable mejorar la calidad y el desempeño institucional en los ámbitos de la salud y de la educación, así como fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos municipales. La reconstrucción del Estado que se está proponiendo aquí abarca no solamente la dimensión del gobierno estatal propiamente dicho, sino también la de los gobiernos municipales, los cuales constituyen el eslabón más débil del Estado mexicano, precisamente por la precariedad de sus instituciones y de sus recursos operativos, cuando en realidad deberían de ser la primera instancia de atención de las necesidades de los ciudadanos, así como un espacio de resolución de conflictos en primera instancia, evitando así que éstos se traduzcan en verdaderas conductas delictivas.

Es preciso reconocer esta cualidad multidimensional de la crisis del Estado veracruzano para operar en todos sus frentes y evitar confundirnos en la definición del tamaño del reto que enfrenta la sociedad veracruzana en este momento de su historia. Se trata ni más ni menos que de la necesidad de reconstruir el Estado veracruzano en sus distintos niveles y poderes, puesto que de otra manera no lograremos salir de lo que superficialmente percibimos como una crisis de seguridad, pero que en realidad constituye una crisis profunda del Estado.

## Bibliografía

- Cappeletti, Mauro y Bryant Garth, 1996. *El acceso a la justicia: la tendencia del movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México, FCE.
- Carrión, Fernando, 2009. "Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad", en Fernando Carrión y Manuel Dammert (comps.). *Economía Política de la Seguridad Ciudadana*, Quito. Flacso Ecuador-Municipio Metropolitano de Quito.
- Delgado Aguado, Julián y Jaume Guardia Maduell, 1994. *Seguridad ciudadana y función policial*. Madrid, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas.
- Incide Social-Conavim, 2009. *Diagnóstico sobre la Realidad Social, Económica y Cultural de los Entornos Locales para el Diseño de Intervenciones en Materia de Prevención y Erradicación de la Violencia*. México, PDF.
- Knight, Alan, 2012. "Guerra, violencia y homicidio en el México Moderno", conferencia en el IHS de la Universidad Veracruzana, Xalapa, 28 de marzo de 2012.



Olvera, Alberto J., 2012. "Acceso a la Justicia, Ciudadanía y Estado en Veracruz", en Martín Aguilar (coord.). *La difícil construcción democrática en Veracruz*. Jalapa, Universidad Veracruzana.

Whitehead, Laurence, 2011. *Democratización: teoría y experiencia*, México, FCE.

Zepeda, Guillermo, 2004. *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, FCE-CIDAC.



# Desigualdad e inseguridad en Veracruz

Hipólito Rodríguez Herrero\*  
y Gilberto Cházaro\*\*



# Introducción

La inseguridad y la violencia son situaciones sociales que pueden desarrollarse a partir de procesos de deterioro del orden social, institucional y económico (Katzman, 2003). Los grupos sociales que padecen una notable exclusión respecto del empleo, el consumo y los servicios públicos que genera el desarrollo experimentan situaciones de frustración y marginación que son propicias al despliegue de conductas que impugnan el orden social no de forma “organizada” o legal, sino siguiendo modelos no legales (Wacquant, 2007).

La erosión o contracción de la estructura de oportunidades que hasta los años setenta del siglo xx habían permitido la incorporación de miles de personas y sus hogares a las instituciones educativas, al mercado de trabajo y al desarrollo urbano, constituye el telón de fondo del ascenso paulatino pero persistente de la pobreza y la desigualdad en múltiples regiones del país.

A partir de los años ochenta, la economía mexicana empezó a deslizarse hacia una situación de estancamiento estabilizador (Perrotini, 2010) que ha impedido la incorporación de las nuevas generaciones al mercado de trabajo y a las instituciones educativas, y que ha ocasionado un incremento en los índices de desigualdad.

El proceso de contracción de los espacios laborales y educativos ocurre al mismo tiempo que se produce un notable crecimiento de la población joven en el país (el llamado bono demográfico). Sin oportunidades de movilidad laboral e inserción productiva bien remunerada, los jóvenes son particularmente sensibles a este deterioro de los campos de asimilación formal a la economía.

¿Qué opciones tienen para incorporarse? Hasta ahora, las principales alternativas han sido la migración y la economía informal. Pero estas dos opciones también enfrentan límites: acceder a la migración exige recursos (redes de apoyo e información, financiamiento y transporte) y en los últimos años constituye un campo cuyas puertas comienzan a cerrarse (endurecimiento de la frontera, caída del empleo en la maquila); acceder a la economía informal es cada vez menos una opción rentable: se asiste a la saturación del propio espacio de actividades de baja remuneración (comercio ambulante, servicios personales, microempresas) y por consiguiente se incrementa la caída de los ingresos de los trabajadores autoempleados en este sector.

Los indicios de que hay un estrechamiento de estos canales de inserción económica se acentuaron en 2008 –con el primer paso de la crisis económica global– ya que desde entonces la migración (y las remesas que ella hace posible) conoce nuevas barreras para su despliegue (límites del mercado de trabajo en EUA); y el propio mercado de trabajo informal registra una saturación.

Las respuestas sociales para enfrentar (y superar) esta situación dependen de tres factores: recursos o activos con que cuentan los integrantes del hogar; capacidades para in-

---

\* Investigador Titular C del CIESAS-Golfo.

\*\* Gilberto Cházaro, sociólogo, participante en múltiples investigaciones sobre pobreza y desarrollo urbano.



sertarse en el mercado de trabajo (escolaridad); y capital social (redes de apoyo y medios de comunicación disponibles). Por consiguiente, en este estudio ha parecido relevante indagar la forma en que se reparten en la geografía veracruzana estos tres conjuntos de variables: recursos de los hogares (activos); escolaridad de sus miembros y acceso a medios de consumo colectivo (bienes urbanos o infraestructura).

## La magnitud de la población en condiciones de pobreza

En Veracruz esta magnitud ha revelado cierta persistencia desde los años setenta (Rodríguez, 2011). La desigualdad económica, medida en términos del ingreso monetario –que constituye un indicador clave para detectar la concentración de las oportunidades de acceso a la educación, la salud y el empleo–, también revela un notable arraigo en la sociedad veracruzana. Como veremos, las zonas rurales –sobre todo las zonas indígenas– y las periferias urbanas manifiestan una constante: están excluidas de los beneficios del desarrollo.

## Planteamiento del problema

¿Las causas de la inseguridad, la transgresión a los códigos normativos y la violencia a ella asociada hunden sus raíces en el contexto local o es el contexto estructural –a nivel del país– el factor determinante?

El registro estadístico disponible indica que la delincuencia y la violencia suelen desplegarse en espacios geográficos donde es mayor la desigualdad socioeconómica y el deterioro de las instituciones de justicia. Ambas situaciones tienden a concentrarse en las ciudades: en ellas es donde se apuntan los mayores índices de desigualdad (Panster y Castillo, 2007) y donde las instituciones presentan los más notables rasgos de deterioro. Se ha observado que no es la pobreza la que genera situaciones de vulnerabilidad para que se incurra en prácticas delictivas, sino que éstas encuentran más posibilidades de desarrollarse en ámbitos donde es aguda la desigualdad. Las estadísticas y los estudios recientes muestran cómo el problema de la inseguridad ha crecido particularmente en las ciudades (ICESI, 2009). Sin embargo, no podemos desligar la problemática urbana y el rápido aumento de la población, en ciertas zonas metropolitanas, de los procesos de migración campo-ciudad, los cuales han crecido en los últimos años como resultado de la caída de las oportunidades de empleo en el campo (Rodríguez, 2010).

La violencia y la inseguridad constituyen fenómenos complejos, resultado de una pluralidad de procesos. Aun cuando el análisis social destaca la complejidad de las situaciones que propician o hacen posible la infracción de las normas y el desarrollo de diversas formas de violencia, el diseño de políticas públicas destinadas a encarar estos problemas suele simplificar el diagnóstico de estas situaciones al construir decisiones para erradicarlas. Por ello, es preciso advertir la necesidad de construir puentes o mediaciones que articulen estas dos formas de acercarse al problema: reconocer la complejidad de lo real y reconocer la urgencia de adoptar intervenciones en el corto plazo. Si reconocemos que atender la desigualdad en el plano socioeconómico y frenar el deterioro del sistema institucional son desafíos que exigen adoptar medidas tanto en el plano económico como en el plano político, podrá asumirse la necesidad de construir iniciativas tanto para el plazo inmediato como para el largo plazo. Revertir la desigualdad es un desafío mayor, pero abrir oportunidades a las nuevas generaciones para incorporarse al desarrollo constituye un reto perentorio.

## Escalas de análisis

Los hogares constituyen el espacio más inmediato donde los individuos construyen opciones (estrategias y tácticas) para garantizar la reproducción de los colectivos de los cuales forman parte. Los hogares construyen sus opciones en escenarios locales y regionales, ámbitos geográficos en los cuales se organizan las oportunidades de inserción al mundo del trabajo, de la educación, de los servicios públicos y de los bienes del consumo. Para analizar el desigual

acceso a estas oportunidades (empleo, escolaridad, infraestructuras de agua, drenaje, electricidad, centros de salud, equipamientos domésticos), contamos con diversas fuentes de información o bases de datos, la mayor parte producidas por el INEGI.

La información disponible sobre estos aspectos puede examinarse a diversas escalas geográficas. En cada una de ellas se enfrentan diversos problemas en relación a las fuentes de información: confiabilidad de las estadísticas, nivel de agregación, ciclos temporales de registro. En esta investigación se toman en cuenta tres escalas espaciales de análisis: el estado, las regiones y las zonas metropolitanas (al interior de éstas, las áreas geoestadísticas básicas). En cada una de ellas interesa identificar los territorios donde se registran los mayores niveles de desigualdad, rezagos, carencias o condiciones de marginación que *pueden* originar situaciones de vulnerabilidad o riesgo que susciten fenómenos de inseguridad y violencia.

Los aspectos que tomamos en consideración son los siguientes:

- desigualdad en el ingreso monetario
- pobreza (líneas de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial)
- situación laboral (sector económico)
- situación educativa (grado de escolaridad, tasa de alfabetización, asistencia escolar)
- acceso a los bienes de consumo (posesión de algunos productos clave)
- acceso a la infraestructura urbana o a los servicios públicos (acceso a redes)

### Enfoque teórico: variables observables a nivel geográfico

Para identificar las áreas geográficas vulnerables se procede mediante el examen de tres grupos de variables.

1. Desigualdad socioeconómica: importancia del trabajo menos calificado y de los niveles de ingreso más bajos (variables: sector económico dominante, índices de concentración del ingreso y niveles de ingreso per cápita)
2. Acceso a bienes de consumo moderno (variables: niveles de urbanización; posesión de algún electrodoméstico, por ejemplo: refrigerador)
3. Segmentación de los servicios: acceso a la educación, a los servicios públicos (variables: escolaridad, disponibilidad de agua potable y drenaje)

Con base en esas variables se construye una cartografía que permite examinar la geografía regional y urbana de la vulnerabilidad social e identificar áreas críticas (zonas y bolsones de pobreza).

Para el análisis de las áreas geográficas vulnerables en Veracruz se retoma la propuesta teórica de Kaztman, Filgueira y Errandonea (2005). **El esquema conceptual general que subyace al análisis de la relación entre las características de la población y la vulnerabilidad para que se desplieguen situaciones de inseguridad combina los siguientes tres factores.**

1) **El primero es el debilitamiento de los lazos con el mercado laboral**, proceso que afecta particularmente a los trabajadores menos calificados. Una de sus consecuencias es un aumento de los diferenciales entre trabajadores calificados y no calificados, en ingresos, en estabilidad y en protecciones asociadas al trabajo, así como en las tasas de desempleo (Kaztman, 2002).

2) Un **segundo factor**, asociado a la urbanización y a las innovaciones tecnológicas, es el crecimiento continuo de la **penetración de los medios de comunicación en los estratos más bajos de la sociedad urbana**, a través de los cuales, de manera masiva, se difunden y se legitiman metas y patrones de consumo (que con frecuencia resultan inaccesibles).

3) Un **tercer** factor, producto de la conjunción de las transformaciones productivas y el avance de la urbanización, es la **progresiva segmentación en los servicios** (educación, salud, seguridad social, transporte, seguridad ciudadana, lugares de esparcimiento, etcétera) que se agrega a la segmentación del mercado de trabajo. La consecuente separación de potenciales ámbitos de interacción entre las clases amplía el **aislamiento** que sufre la población con mayores carencias con respecto a los principales circuitos sociales urbanos.



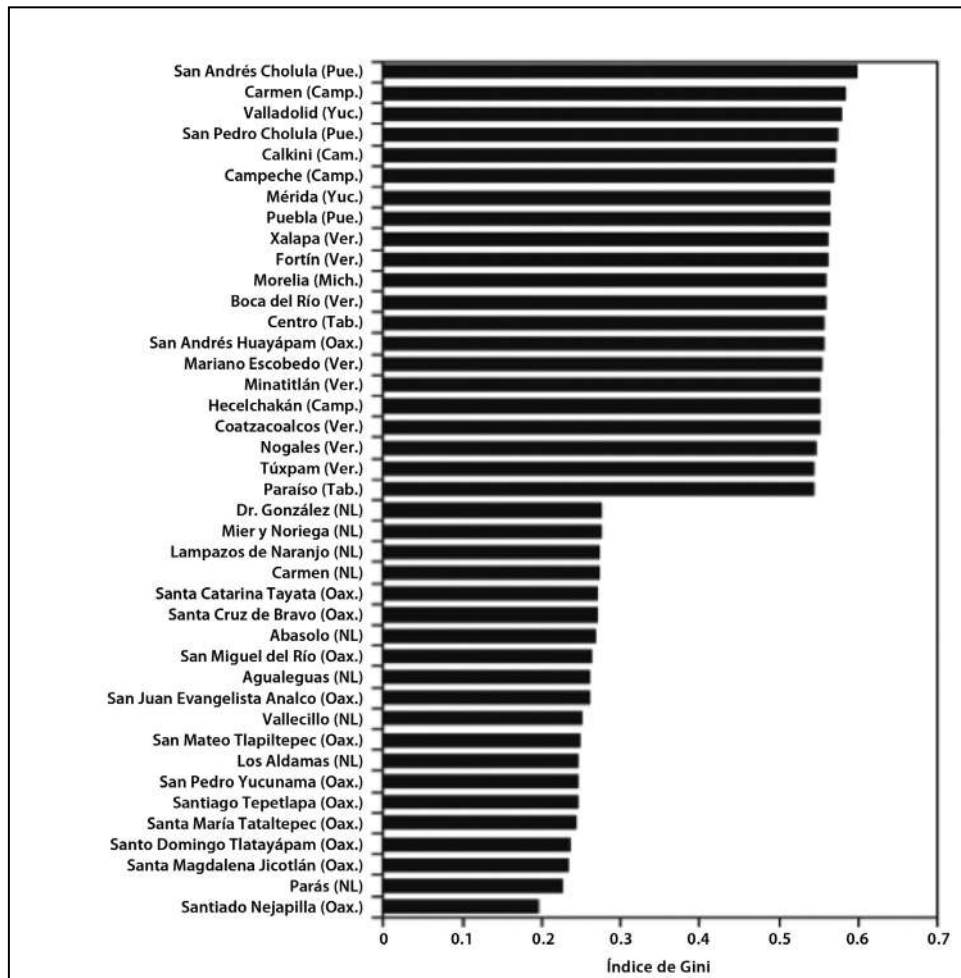
El aumento de las **desigualdades** ha sido consistentemente asociado con la delincuencia, un patrón que se ajusta a teorías sociológicas establecidas acerca del rol de la **deprivación relativa** en el origen de las conductas desviadas (Portes y Hoffman, 2003).

A su vez, la creciente distancia entre la participación simbólica y la participación material de la población con menos calificaciones es una fuente de tensiones anómicas que agudizan esos sentimientos de deprivación relativa. Por último, el aislamiento crea condiciones que debilitan la adhesión a los marcos normativos generales y transforman los patrones de socialización, favoreciendo procesos de desorganización familiar y liberando espacios donde los jóvenes exploran nuevas vías, incluyendo las ilegales, para reducir la distancia entre su participación simbólica y su participación material.

### Análisis de la desigualdad y de la inseguridad en Veracruz

Consideremos cómo se manifiesta la desigualdad en Veracruz. En primer término, veamos la situación de Veracruz dentro del contexto nacional. De los 20 municipios con mayor desigualdad en el país, ocho se encuentran en Veracruz.<sup>1</sup> Como veremos, esto es indicio de los grandes contrastes que caracterizan al desarrollo regional en la entidad.

MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR DESIGUALDAD DEL INGRESO (ÍNDICE DE GINI)



FUENTE: Municipios con mayor y menor desigualdad de ingreso, 2005, PNUD (2007), Índice de desarrollo humano municipal en México 2000-2005, p. 19.

<sup>1</sup> Daniela Gutiérrez Torres, "Estudios de la desigualdad y la pobreza en México 2000-2006", *Economía Informa*, octubre-diciembre, 2010.



Veracruz forma parte del conjunto de entidades que registran los mayores rezagos en el país. Si se consideran los grupos vulnerables, jóvenes y mujeres, se puede apreciar cómo la desigualdad afecta más a las entidades situadas en el sur del país. Después de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, Veracruz figura entre los estados donde los niños y los adolescentes se encuentran con mayor rezago educativo. Es posible observar que de acuerdo a estudios realizados por UNICEF, el rezago es mayor entre los jóvenes que entre las adolescentes. En *Infancia y adolescencia en México, una agenda para el presente* (UNICEF, 2009), se señala que el rezago educativo afecta particularmente a los estratos más pobres de la sociedad.

*Tasa de matriculación en rezago grave con respecto al grado normativo, por entidad federativa, grupo de edad y sexo (%) (2007-2008)*

Entidad federativa	Mujeres por grupos de edad		
	8-11	12-14	15-17
Chiapas	6.2	16.8	12.7
Distrito Federal	0.9	2.9	6.7
Guerrero	6.1	15.7	11.5
Oaxaca	5.1	13.9	10.6
<b>Veracruz</b>	<b>4.3</b>	<b>11.1</b>	<b>8.4</b>
Yucatán	3.4	9.8	8.4
Nacional	2.5	6.6	5.7

Entidad federativa	Hombres por grupos de edad		
	8-11	12-14	15-17
Chiapas	7.5	21.1	16.6
Distrito Federal	1.2	4.4	9.4
Guerrero	8.5	22.3	15.4
Oaxaca	7.4	21.2	15.6
<b>Veracruz</b>	<b>6.3</b>	<b>16.5</b>	<b>12.4</b>
Yucatán	5.4	16.0	14.0
<b>Nacional</b>	<b>3.7</b>	<b>10.2</b>	<b>8.4</b>

FUENTE: UNICEF, 2009: 50.

El documento de UNICEF (2009) precisa que en México los niños y adolescentes que menos asisten a la escuela son los que viven en hogares con menor riqueza o en localidades rurales. En 2008, si bien hubo una alta asistencia en educación básica de niños y niñas de cinco a 14 años que se identificaron como pobres (94.6% de este grupo de población asistía a la escuela, mientras que 97.7% de los no pobres asistía), a partir de los 15 años sólo 25.4% de los jóvenes en pobreza asistía a la escuela, mientras que la asistencia de los no pobres alcanzó 35.5%, mostrando una diferencia entre estos valores de 10 puntos porcentuales.

Dentro del grupo de los pobres, de quienes vivían en situación de pobreza alimentaria más aguda, sólo 91.6% de los niños y niñas y 18.9% de adolescentes y jóvenes asistía a la escuela. Estos porcentajes se agudizan aún más entre los que además residen en localidades rurales (18.1%). Ello se debe en gran parte a que cuando un hogar vive en condiciones extremas de pobreza aumenta la probabilidad de que los niños y niñas nunca asistan a la escuela o dejen de asistir en algún momento para contribuir con la subsistencia.

Entre los niños y niñas que asisten a la escuela, en el grupo de edad de ocho a 11 años, tres de cada 100 se encuentran en rezago grave y tienen grandes posibilidades de abandonar sus



estudios de primaria. Guerrero (7.4%), Chiapas (6.9%), Oaxaca (6.3%), Veracruz (5.3%) y Campeche (5.0%) son los estados que presentan los niveles más altos de rezago grave. Oaxaca, Chiapas y Guerrero son estados críticos porque presentan el mayor rezago en los tres grupos de edad.

A los 11 años este rezago comienza a incrementarse en un 7.1% a nivel nacional y aumenta a 8.6% a los 12 años, edad en la que los alumnos deberían ingresar a secundaria. Guerrero (19.1%), Chiapas (18.9%) y Oaxaca (17.6%) son las entidades que presentan un riesgo alto en la población que se encuentra en edad de cursar la secundaria; situación contraria a la observada en Nuevo León (2.5%), Tlaxcala (3.5%) y el Distrito Federal (3.6%). Entre el grupo de jóvenes **entre 15 y 17 años**, siete de cada 100 sufren una situación de rezago grave. En este grupo, las entidades con los más altos rezagos obtenidos son nuevamente Chiapas (14.7%), Guerrero (13.4%) y Oaxaca (13.1%), además de Yucatán (11.3%) y **Veracruz (10.4%)**.

## Indicadores de desigualdad en Veracruz

El examen de la desigualdad es de particular importancia porque muestra precisamente la forma en que el acceso diferencial a las oportunidades de educación y salud se encuentra asociado a un reparto desigual del ingreso monetario. Ya se ha observado que, en México, el estado de Veracruz registra algunos de los municipios donde es más alta la desigualdad. El coeficiente de Gini capta el grado en el cual se concentra un recurso (en este caso el ingreso monetario) en algunos estratos de la población. Cuando el coeficiente se acerca a la unidad, la desigualdad es mayor; cuando se acerca al cero, la desigualdad es menor. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto por Hogar (ENIGH) de 2006, Veracruz mostraba un coeficiente de Gini de .43 y como puede verse en la siguiente tabla (Desigualdad en México y Veracruz, 2006), la distribución del ingreso por hogar era semejante a la que se presentaba a nivel nacional. Sin embargo, el decil X registraba en Veracruz menos concentración del ingreso que en el país, lo que explica que la entidad tuviese una desigualdad un poco menos polarizada.

### *Desigualdad en México y Veracruz, 2006*

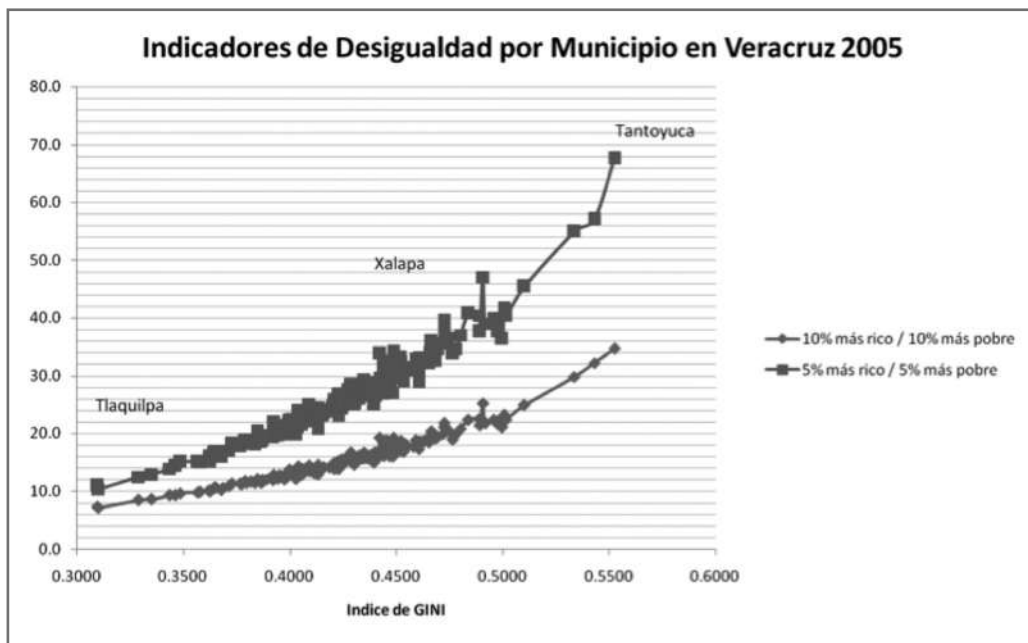
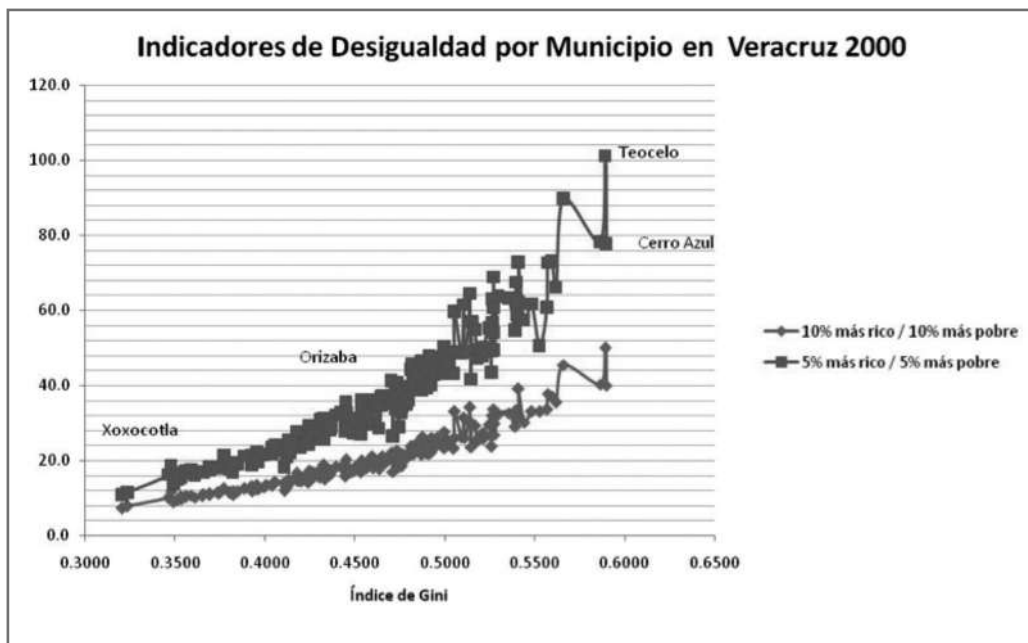
Al examinar el coeficiente de Gini a escala municipal, observamos que en los municipios rurales más pobres la desigualdad es relativamente moderada (es menor a .40), mientras que en los municipios con más población urbana la desigualdad adquiere los valores más altos (es

Deciles de hogares	Veracruz		Nacional	
	Porcentaje	Porcentaje Acumulado	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
<b>Total</b>	<b>100.0</b>		<b>100.0</b>	
I	1.8	1.8	1.8	1.8
II	3.1	4.9	3.1	4.9
III	4.2	9.1	4.1	9.0
IV	5.2	14.3	5.1	14.1
V	6.3	20.6	6.2	20.3
VI	7.7	28.3	7.4	27.7
VII	9.4	37.7	9.2	36.9
VIII	12.0	49.6	11.6	48.5
IX	16.7	66.3	15.8	64.3
X	33.7	100.0	35.7	100
<b>Coefficiente de Gini</b>	<b>0.435</b>		<b>0.446</b>	

superior a .50) Entre el año 2000 y el 2005 los indicadores de desigualdad a nivel municipal registraron cierta mejoría.

### Indicadores de desarrollo humano y desigualdad

Los indicadores de desarrollo humano consideran tres conjuntos de variables: nivel de escolaridad, esperanza de vida y nivel de ingresos. Cabe ahora relacionar el índice de desarrollo



humano con el índice de Gini, que estima el grado de desigualdad en el nivel de ingresos en la población.

Como podemos apreciar en la siguiente gráfica, cuando se registran los mayores niveles de desarrollo humano, es frecuente que también se registren los mayores niveles de desigualdad. De alguna manera, la presencia de altos niveles de ingreso, factor determinante del desarrollo humano (acceso a salud y a educación), se encuentra asociada a altos niveles de desigualdad.



*Índice de desarrollo humano e índice de Gini (desigualdad)*

Índice de Gini (cuartiles)	Municipios Índice de Desarrollo Humano (cuartiles)				Total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	
Muy bajo	27	13	8	5	53
Bajo	14	17	12	10	53
Medio	6	15	18	14	53
Alto	6	8	15	24	53
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>212</b>

*Índice de desarrollo humano e índice que contrasta niveles de ingreso 2005*

		Índice de Desarrollo Humano (cuartiles)				Total
		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	
5% más rico vs 5% más pobre	1	25	13	7	8	53
	2	16	17	12	8	53
	3	5	15	18	15	53
	4	7	8	16	22	53
<b>Total</b>		<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>212</b>

El desarrollo humano alto guarda una correlación positiva con un alto nivel de alfabetización. Un muy bajo nivel de alfabetización se encuentra vinculado con un muy bajo nivel de desarrollo humano.

*Índice de desarrollo humano e índice de alfabetización 2005*

Índice de alfabetización	Municipios Índice de Desarrollo Humano (cuartiles)				Total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	
Muy bajo	43	10	0	0	53
Bajo	9	28	15	1	53
Medio	1	13	29	10	53
Alto	0	2	9	42	53
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>212</b>

Un alto nivel de desarrollo humano implica un muy bajo nivel en el índice de mortalidad infantil. Y por el contrario, un alto nivel de mortalidad infantil posee una relación positiva con un muy bajo índice de desarrollo humano.

*Índice de mortalidad infantil e índice de desarrollo humano 2005*

		Índice de Desarrollo Humano				Total
		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	
Índice de mortalidad infantil	Muy bajo	0	0	7	46	53
	Bajo	0	11	35	7	53
	Medio	10	32	11	0	53
	Alto	43	10	0	0	53
<b>Total</b>		<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>212</b>

El índice de asistencia a la escuela suele ser alto cuando hay un índice de desarrollo humano alto y medio. En cambio, el índice es bajo o muy bajo en el índice de desarrollo humano muy bajo. De hecho, como puede apreciarse en las siguientes tablas, el mayor acceso a la salud y al ingreso monetario guardan una relación positiva con un mayor índice de desarrollo humano.

*Índice de desarrollo humano e índice de asistencia a la escuela 2005*

Índice de asistencia a la escuela	Municipios Índice de desarrollo humano				Total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	
Muy bajo	28	16	8	1	53
Bajo	12	14	20	7	53
Medio	8	8	15	22	53
Alto	5	15	10	23	53
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>212</b>

*Índice de desarrollo humano e índice de acceso a la salud 2005*

Índice de acceso a la salud	Municipios Índice de desarrollo humano				Total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	
Muy bajo	43	10	0	0	53
Bajo	10	32	11	0	53
Medio	0	11	35	7	53
Alto	0	0	7	46	53
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>212</b>

*Índice de desarrollo humano e índice de ingreso per cápita*

Índice de ingreso per cápita	Municipios Índice de desarrollo humano				Total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	
Muy bajo	40	13	0	0	53
Bajo	13	26	14	0	53
Medio	0	13	32	8	53
Alto	0	1	7	45	53
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>212</b>

**Desigualdad en los municipios veracruzanos**

El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad en la distribución del ingreso: toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a *uno* indica que hay mayor concentración del ingreso; en cambio, cuando el valor de Gini se acerca a *cero* la concentración del ingreso es menor: hay una equidistribución de la riqueza. En el año 2005 los municipios veracruzanos podían clasificarse en cuatro categorías, de acuerdo al grado de desigualdad que prevalecía en cada uno de ellos.



*Grupos de municipios según índice de Gini, 2005*

		Porcentaje	Concentración del ingreso (máxima)
Válidos	Muy bajo	25.0	.4037
	Bajo	25.0	.4290
	Medio	25.0	.4482
	Alto	25.0	.5526

La desigualdad del ingreso se encuentra asociada al tamaño de la población ocupada. Cuando la población ocupada es grande (ciudades o municipios con grandes contingentes de población), entonces la desigualdad es mayor; cuando el municipio es pequeño o tiene poca población ocupada, la desigualdad tiende a ser menor.

*Población ocupada e índice de Gini 2005 (percentiles)*

Desigualdad	Población ocupada								Total
	Municipios más rurales (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	Municipios más urbanos (8)	
Muy baja	57.7%	44.4%	34.6%	14.8%	25.9%	3.8%	14.8%	3.8%	25.0%
Baja	26.9%	14.8%	38.5%	33.3%	29.6%	26.9%	22.2%	7.7%	25.0%
Media	11.5%	25.9%	23.1%	18.5%	25.9%	26.9%	40.7%	26.9%	25.0%
Alta	3.8%	14.8%	3.8%	33.3%	18.5%	42.3%	22.2%	61.5%	25.0%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

En el grupo 8, de municipios más urbanos, la concentración del ingreso es alta, en 61.5%, mientras que en el grupo 1, de municipios más rurales, es muy baja la concentración del ingreso (57.7%). ¿Qué indica esta situación? Ahí donde se concentran más grupos humanos, y se organizan mercados de trabajo de mayor tamaño, la distribución del ingreso tiende a hacerse más desigual.

Mientras más urbano es el municipio, la tasa de asistencia a la escuela parece ser más alta. No sólo es que las áreas urbanas ofrezcan más servicios escolares, sino que la vida económica urbana parece exigir más educación a los habitantes de las ciudades.

*Municipios según tamaño de población ocupada y tasa de asistencia a la escuela*

Tasa de asistencia a la escuela	Municipios según tamaño de población ocupada								Total
	1 rural	2	3	4	5	6	7	8 urbano	
Muy baja	50.0%	48.1%	46.2%	18.5%	11.1%	7.7%	14.8%	3.8%	25.0%
Baja	26.9%	25.9%	23.1%	29.6%	37.0%	26.9%	29.6%		25.0%
Media	19.2%	14.8%	26.9%	40.7%	22.2%	34.6%	18.5%	23.1%	25.0%
Alta	3.8%	11.1%	3.8%	11.1%	29.6%	30.8%	37.0%	73.1%	25.0%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

**Desigualdad en el sector primario**

Al examinar la situación que prevalece en los municipios cuyo perfil productivo es predominantemente agrario, podemos advertir que hay mayor homogeneidad en los niveles de ingreso y por ende menos desigualdad. Mientras más alto es el porcentaje de población ocupado en el sector primario (agricultura), más baja es la desigualdad (estimada a partir del coeficiente de Gini 2005).

*Municipios según población ocupada en el sector primario y desigualdad*

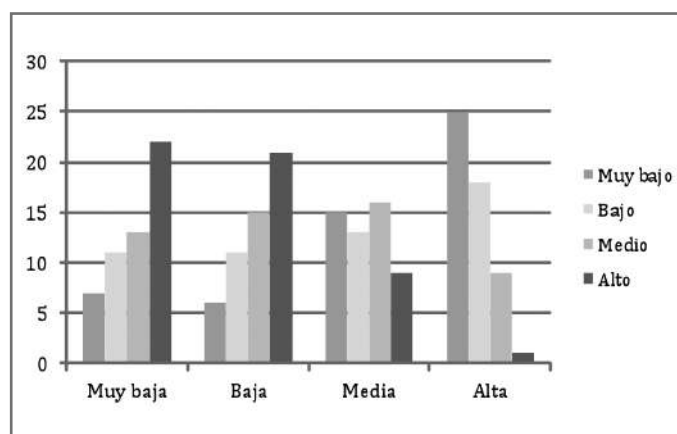
Municipios según porcentaje de población ocupada en el sector primario					
Desigualdad	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Muy baja	7	11	13	22	53
Baja	6	11	15	21	53
Media	15	13	16	9	53
Alta	25	18	9	1	53
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>212</b>

*Municipios según población ocupada en el sector primario y desigualdad (porcentajes)*

Municipios según porcentaje de población ocupada en el sector primario					
Desigualdad	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Muy baja	13.2%	20.8%	24.5%	41.5%	100.0%
Baja	11.3%	20.8%	28.3%	39.6%	100.0%
Media	28.3%	24.5%	30.2%	17.0%	100.0%
Alta	47.2%	34.0%	17.0%	1.9%	100.0%
<b>Total</b>	<b>25.0%</b>	<b>25.0%</b>	<b>25.0%</b>	<b>25.0%</b>	<b>100.0%</b>

El grupo de municipios donde se registra muy baja ocupación en el sector primario es aquel donde es alta la concentración del ingreso. Y por el contrario, el grupo de municipios donde es alta la ocupación en el sector primario es donde es muy baja la concentración del ingreso.

*Municipios según población ocupada en el sector primario y nivel de desigualdad*



**Desigualdad en el sector secundario**

Cuando es alta la ocupación en el sector secundario, entonces aumenta la concentración del ingreso: Hernández Laos (2004) ha señalado que los municipios donde hay industria suelen mostrar contrastes importantes en tecnología y productividad, que se traducen en una polarización del ingreso.

*Municipios según población ocupada en el sector secundario y desigualdad*

Municipios según porcentaje de población ocupada en el sector secundario					
Desigualdad	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Muy baja	19	16	14	4	53
Baja	12	16	14	11	53
Media	10	11	12	20	53
Alta	12	10	13	18	53
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>212</b>

*Municipios según población ocupada en el sector secundario y desigualdad (porcentajes)*

Municipios según porcentaje de población ocupada en el sector secundario					
Desigualdad	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Muy baja	35.8%	30.2%	26.4%	7.5%	100.0%
Baja	22.6%	30.2%	26.4%	20.8%	100.0%
Media	18.9%	20.8%	22.6%	37.7%	100.0%
Alta	22.6%	18.9%	24.5%	34.0%	100.0%
<b>Total</b>	<b>25.0%</b>	<b>25.0%</b>	<b>25.0%</b>	<b>25.0%</b>	<b>100.0%</b>

**Desigualdad en el sector comercio**

En el caso del comercio se observa la misma situación: de un lado, donde es muy baja la ocupación en el comercio, es muy baja la concentración del ingreso; y a mayor ocupación en ese sector, es mayor la concentración del ingreso. La explicación de este fenómeno se encuentra en los diferentes tamaños de las unidades económicas dedicadas al comercio: en las ciudades es manifiesto el gran contraste en el tamaño de los establecimientos que van desde el pequeño comercio hasta las grandes cadenas comerciales.

*Municipios según población ocupada en el sector comercio y desigualdad*

Municipios según porcentaje de población ocupada en el sector comercio					
Desigualdad	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Muy baja	27	16	7	3	53
Baja	12	15	18	8	53
Media	7	11	15	20	53
Alta	7	11	13	22	53
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>212</b>



*Municipios según población ocupada en el sector comercio y desigualdad (porcentajes)*

Municipios según porcentaje de población ocupada en el sector comercio					
Desigualdad	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Muy baja	50.9%	30.2%	13.2%	5.7%	100.0%
Baja	22.6%	28.3%	34.0%	15.1%	100.0%
Media	13.2%	20.8%	28.3%	37.7%	100.0%
Alta	13.2%	20.8%	24.5%	41.5%	100.0%
Total	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	100.0%

**Desigualdad en el sector servicios**

En el caso de los servicios, la relación es aún más notable que en el caso del comercio. Cuando es muy baja la concentración en ese sector, también es muy baja la concentración del ingreso. El fenómeno se explica por las mismas razones que en el sector comercio: hay un contraste significativo en el tamaño y productividad de cada uno de los establecimientos que ofrecen servicios, de ahí que las diferencias de ingreso también sean notables.

*Municipios según población ocupada en el sector servicios y desigualdad*

Municipios según porcentaje de población ocupada en el sector servicios					
Desigualdad	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Muy baja	32	14	7	0	53
Baja	10	18	15	10	53
Media	7	12	16	18	53
Alta	4	9	15	25	53
Total	53	53	53	53	212

*Municipios según población ocupada en el sector servicios y desigualdad (porcentajes)*

Municipios según porcentaje de población ocupada en el sector servicios					
Desigualdad	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Muy baja	60.4%	26.4%	13.2%		100.0%
Baja	18.9%	34.0%	28.3%	18.9%	100.0%
Media	13.2%	22.6%	30.2%	34.0%	100.0%
Alta	7.5%	17.0%	28.3%	47.2%	100.0%
Total	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	100.0%

**Geografía económica y distribución del ingreso**

Dado que el fenómeno de la desigualdad se halla asociado a los contrastes de productividad que imperan en cada sector económico, y dado que los sectores económicos tienen una distribución geográfica diferenciada en el territorio veracruzano, podemos ver que la industria, el comercio y los servicios se concentran en las zonas urbanas, donde es mayor la desigualdad; y la agricultura y la ganadería en las zonas rurales, donde hay mayor homogeneidad en los ingresos y es menor la desigualdad. La cartografía permite identificar los municipios donde se registran los más altos índices de desigualdad (coeficiente de Gini cercano a uno) y donde se presentan las mayores concentraciones de los sectores con mayor productividad. El análisis geográfico hace ostensible que los municipios donde se encuentran las zonas urbanas de mayor tamaño registran los niveles de desigualdad más acentuados (véase anexo cartográfico).

**Relación de los ingresos per cápita y el índice de Gini**

Al examinar la relación que guardan los niveles de ingreso con los niveles de desigualdad, podemos apreciar que a medida que se incrementan los ingresos per cápita es mayor la desigualdad. Esto corrobora la situación que examinamos arriba: ahí donde hay mayor productividad, y por consiguiente mayores niveles de ingreso, es más acentuada la desigualdad.

En el siguiente análisis, las categorías de ingreso **anual** se ordenan del siguiente modo:

- I de 1 987 a 3 868 dólares
- II de 3 869 a 5 039 dólares
- III de 5 040 a 6 801 dólares
- IV de 6 802 a 17 904 dólares.

*MUNICIPIOS. Grupos de ingreso per cápita anual y desigualdad (2005)*

Niveles de desigualdad						
		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Grupos de ingreso per capita	I	24	15	11	3	53
	II	17	18	9	9	53
	III	7	12	17	17	53
	IV	5	8	16	24	53
Total		53	53	53	53	212

**Relación de los ingresos con el sector de ocupación**

En el sector **primario**, los ingresos suelen ubicarse en la categoría más baja. Las remuneraciones a los trabajadores situados en este sector se caracterizan por ser sumamente bajas. La pobreza impera en los municipios donde predominan las actividades primarias.





MUNICIPIOS. Grupos de ingreso per cápita anual y ocupación en el sector primario (2005)

		Ocupación en el sector primario				
		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Grupos de ingreso per cápita	I	2	1	19	31	53
	II	5	14	17	17	53
	III	11	23	14	5	53
	IV	35	15	3	0	53
	Total	53	53	53	53	212

MUNICIPIOS. Grupos de ingreso per cápita anual y ocupación en el sector primario (2005) (porcentajes)

		Ocupación en el sector primario				
		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Grupos de ingreso per cápita	I	3.8%	1.9%	35.8%	58.5%	100.0%
	II	9.4%	26.4%	32.1%	32.1%	100.0%
	III	20.8%	43.4%	26.4%	9.4%	100.0%
	IV	66.0%	28.3%	5.7%		100.0%
	Total	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	100.0%

En el sector **secundario**, es claro que ahí donde es alta la presencia de actividades secundarias, los niveles de ingreso de la población suelen incrementarse. Y viceversa: ahí donde es muy baja la actividad secundaria, los salarios son muy bajos.

MUNICIPIOS. Grupos de ingreso per cápita anual y ocupación en el sector secundario (2005)

		Ocupación en el sector secundario				
		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Grupos de ingreso per cápita	I	17	25	8	3	53
	II	22	10	11	10	53
	III	14	9	12	18	53
	IV	0	9	22	22	53
	Total	53	53	53	53	212

MUNICIPIOS. Grupos de ingreso per cápita anual y ocupación en el sector secundario (2005) (porcentajes)

		Ocupación en el sector secundario				
		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Grupos de ingreso per cápita	I	32.1%	47.2%	15.1%	5.7%	100.0%
	II	41.5%	18.9%	20.8%	18.9%	100.0%
	III	26.4%	17.0%	22.6%	34.0%	100.0%
	IV		17.0%	41.5%	41.5%	100.0%
	Total	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	100.0%

En el sector servicios, es muy clara la relación: a mayor ocupación en ese sector, mayor nivel de ingresos.

MUNICIPIOS. Grupos de ingreso per cápita anual y ocupación en el sector servicios (2005)

		Ocupación en el sector servicios				
		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Grupos de ingreso per cápita	I	31	19	2	1	53
	II	19	17	13	4	53
	III	3	13	25	12	53
	IV	0	4	13	36	53
	Total	53	53	53	53	53

MUNICIPIOS. Grupos de ingreso per cápita anual y ocupación en el sector servicios (2005) (porcentajes)

		Ocupación en el sector servicios				
		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Grupos de ingreso per cápita	I	58.5%	35.8%	3.8%	1.9%	100.0%
	II	35.8%	32.1%	24.5%	7.5%	100.0%
	III	5.7%	24.5%	47.2%	22.6%	100.0%
	IV		7.5%	24.5%	67.9%	100.0%
	Total	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	100.0%

En el sector **comercio**, el contraste no es tan marcado, las diferencias de productividad resultan menos agudas y en consecuencia los niveles de desigualdad son ligeramente menores que en el sector servicios.

MUNICIPIOS. Grupos de ingreso per cápita anual y ocupación en el sector comercio (2005)

		Ocupación en el sector comercio				
		Muy baja	Baja	Media	Alta	Total
Grupos de ingreso per cápita	I	34	16	2	1	53
	II	14	17	16	6	53
	III	5	15	19	14	53
	IV	0	5	16	32	53
	Total	53	53	53	53	212

MUNICIPIOS. Grupos de ingreso per cápita anual y ocupación en el sector servicios (2005)  
(porcentajes)

		Ocupación en el sector comercio				Total
		Muy baja	Baja	Media	Alta	
Grupos de ingreso per capita	I	64.2%	30.2%	3.8%	1.9%	100.0%
	II	26.4%	32.1%	30.2%	11.3%	100.0%
	III	9.4%	28.3%	35.8%	26.4%	100.0%
	IV		9.4%	30.2%	60.4%	100.0%
Total		25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	100.0%

## Municipios y niveles de ingreso

Parece observarse el siguiente patrón: mientras más pequeña es la población ocupada en una localidad o en un municipio, es más frecuente la presencia de bajos niveles de ingreso. Se trata, en estos casos, de zonas fundamentalmente dedicadas a ocupaciones en el sector primario, donde las remuneraciones suelen ser sumamente bajas. Por otro lado, mientras más grande es la población ocupada en un municipio, es más frecuente la presencia de altos niveles de ingreso. Las oportunidades de devengar remuneraciones altas se incrementan en las zonas donde los sectores económicos asociados a la industria, el comercio y los servicios tienen mayor presencia.

MUNICIPIOS. 2005. Grupos de ingreso según tamaño de la población ocupada (porcentajes horizontal)

Grupos de ingreso per cápita anual	Población ocupada (percentiles)								Total
	1 más rural	2	3	4	5	6	7	8 más urbano	
I	<b>20.8%</b>	<b>22.6%</b>	<b>26.4%</b>	15.1%	5.7%	3.8%	5.7%		100.0%
II	18.9%	9.4%	11.3%	18.9%	20.8%	9.4%	9.4%	1.9%	100.0%
III	7.5%	15.1%	9.4%	13.2%	17.0%	11.3%	17.0%	9.4%	100.0%
IV	1.9%	3.8%	1.9%	3.8%	7.5%	<b>24.5%</b>	18.9%	<b>37.7%</b>	100.0%
	12.3%	12.7%	12.3%	12.7%	12.7%	12.3%	12.7%	12.3%	100.0%

MUNICIPIOS. 2005. Grupos de ingreso según tamaño de la población ocupada (porcentajes vertical)

Grupos de ingreso per cápita anual	Población ocupada (percentiles)								Total
	1 más rural	2	3	4	5	6	7	8 más urbano	
I	42.3%	44.4%	53.8%	29.6%	11.1%	7.7%	11.1%		25.0%
II	38.5%	18.5%	23.1%	37.0%	40.7%	19.2%	18.5%	3.8%	25.0%
III	15.4%	29.6%	19.2%	25.9%	33.3%	23.1%	33.3%	19.2%	25.0%
IV	3.8%	7.4%	3.8%	7.4%	14.8%	50.0%	37.0%	76.9%	25.0%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

En el grupo 8, donde se concentran los municipios con más población trabajadora (y por ende, con más población residente), 77% de la población tiene ingresos superiores a 6 800 dólares anuales. En cambio en los municipios pequeños (grupos 1, 2 y 3), la mayor parte (más de 42%) no consigue un ingreso superior a 1 987 dólares al año. Podría decirse que en esos municipios no se puede vivir con menos, o bien que en esos municipios el ingreso mínimo suele ser mayor a cierto umbral, cifra posible por el tipo de economía que ahí se despliega.



Como ya habíamos advertido, la desigualdad se encuentra claramente asociada al tamaño de la población ocupada. En aquellos municipios con escasa población ocupada, la desigualdad es muy baja o baja; mientras que en aquellos donde se cuenta una población ocupada de mayor tamaño, la desigualdad es alta o media.

*MUNICIPIOS. 2005. Desigualdad y tamaño de la población ocupada*

Desigualdad (índice de Gini)	Tamaño de la población ocupada							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Muy baja	<b>15</b>	<b>12</b>	9	4	7	1	4	1
Baja	7	4	<b>10</b>	<b>9</b>	8	7	6	2
Media	3	7	6	5	7	7	<b>11</b>	7
Alta	1	4	1	9	5	<b>11</b>	6	<b>16</b>
	26	27	26	27	27	26	27	26

## Sector económico y pobreza

Al examinar la forma en que se distribuye la pobreza alimentaria en los municipios veracruzanos, podemos advertir que los porcentajes más altos de pobreza alimentaria se presentan en las zonas donde es más alta la ocupación en el sector primario.

*MUNICIPIOS. Población ocupada en el sector primario y pobreza alimentaria (2005)*

Porcentaje de población ocupada en el sector primario					
Pobreza alimentaria	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Muy baja	32	14	6	1	53
Baja	15	19	13	6	53
Media	5	18	15	15	53
Alta	1	2	19	31	53
Total	53	53	53	53	212

*MUNICIPIOS. Población ocupada en el sector primario y pobreza alimentaria (porcentajes) (2005)*

Porcentaje de población ocupada en el sector primario					
Pobreza alimentaria	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Muy baja	<b>60.4%</b>	26.4%	11.3%	1.9%	100.0%
Baja	28.3%	35.8%	24.5%	11.3%	100.0%
Media	9.4%	34.0%	28.3%	28.3%	100.0%
Alta	1.9%	3.8%	35.8%	<b>58.5%</b>	100.0%
Total	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	100.0%

Pobreza alimentaria (PEA Agrícola)

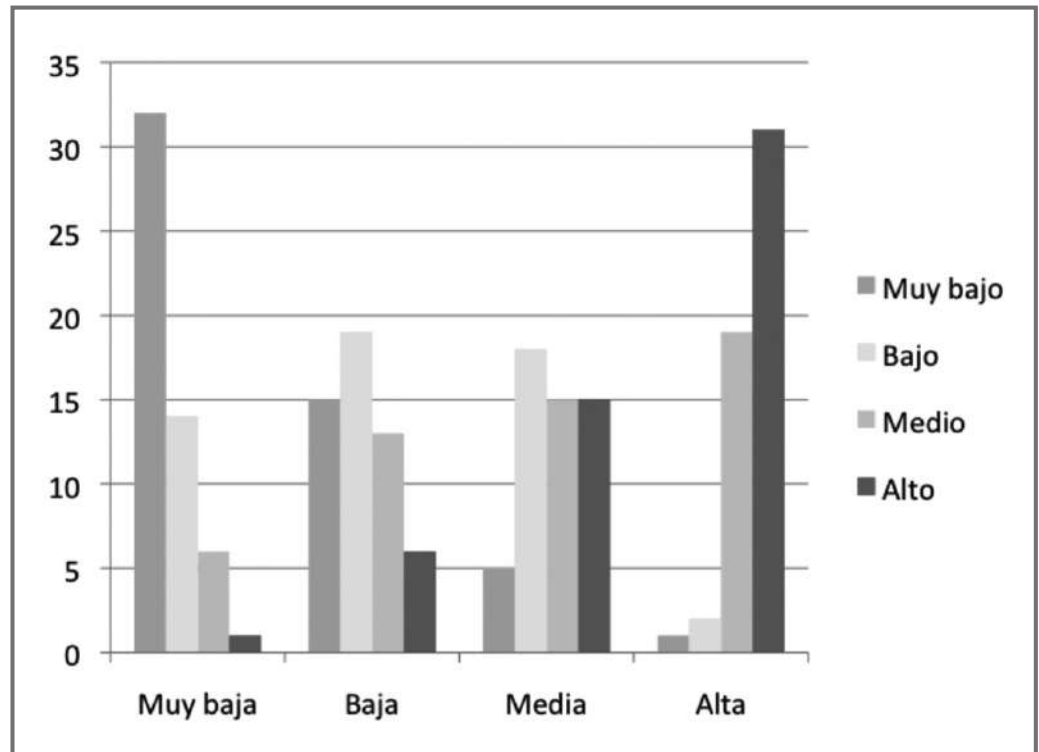
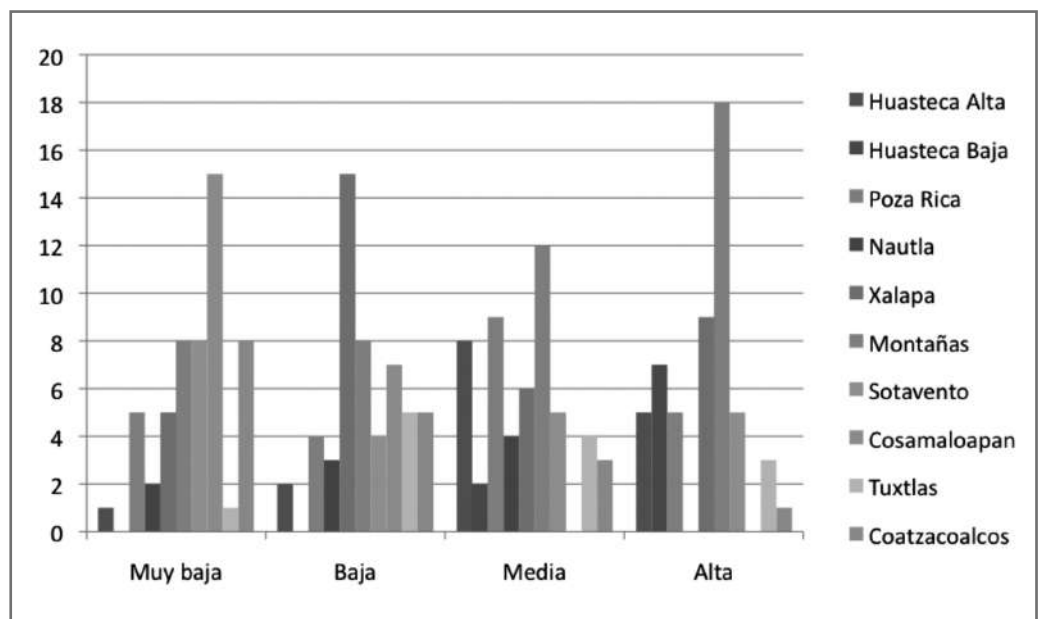


GRÁFICO. MUNICIPIOS. Población ocupada en el sector primario y pobreza alimentaria (2005).

Pobreza alimentaria por región

Las regiones donde predominan las actividades primarias son aquellas donde se registran los mayores niveles de pobreza alimentaria. Las regiones con más municipios que registran tasas altas de pobreza alimentaria son Montañas y Huastecas. Por el contrario, las regiones donde se observan más municipios con bajos niveles de pobreza alimentaria son Cosamaloapan y Xalapa.

Pobreza alimentaria, 2005



## MUNICIPIOS. 2005. Pobreza alimentaria por región

Niveles de pobreza alimentaria	Región									
	Huasteca Alta	Huasteca Baja	Poza Rica	Nautla	Xalapa	Montañas	Sotavento	Cosamaloapan	Tuxtlas	Coatzacoalcos
Muy baja	1	0	5	2	5	8	8	15	1	8
Baja	2	0	4	3	15	8	4	7	5	5
Media	8	2	9	4	6	12	5	0	4	3
Alta	5	7	5	0	9	18	5	0	3	1
	16	9	23	9	35	46	22	22	13	17

## Pobreza alimentaria e índice de desarrollo humano

Cuando se examina la forma en que la pobreza alimentaria se asocia con el nivel de desarrollo humano, observamos que los municipios donde se dan los más altos índices de desarrollo humano son aquellos donde la pobreza alimentaria tiene el menor peso. Esto muestra la congruencia de ambos indicadores: cuando hay más oportunidades de escolaridad, educación y salud, la pobreza alimentaria tiende a disminuir.

## MUNICIPIOS. Pobreza alimentaria y nivel de desarrollo humano, 2005

Pobreza alimentaria	Índice de Desarrollo Humano				Total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	
Muy baja	0	3	10	40	53
Baja	0	8	32	13	53
Media	11	31	11	0	53
Alta	42	11	0	0	53
Total	53	53	53	53	212

## Pobreza alimentaria y concentración del ingreso

Las zonas donde se registra una muy baja concentración del ingreso son aquellas donde se observa una alta pobreza alimentaria: son, como hemos visto, los municipios donde prepondera la población rural y el trabajo campesino. Se trata de áreas geográficas donde las remuneraciones suelen ser sumamente bajas y, por ende, las posibilidades de acceder a una alimentación adecuada son menores.

## MUNICIPIOS. Pobreza alimentaria y desigualdad, 2005

Pobreza alimentaria	Niveles de Desigualdad				Total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	
Muy baja	11.3%	22.6%	26.4%	39.6%	25.0%
Baja	17.0%	20.8%	35.8%	26.4%	25.0%
Media	20.8%	32.1%	22.6%	24.5%	25.0%
Alta	50.9%	24.5%	15.1%	9.4%	25.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

## Región y concentración del ingreso

Algunas regiones, las que cuentan con mayor desarrollo urbano, observan más municipios con una alta concentración del ingreso. Si tomamos como indicador el dato que registra la relación de 5% más rico y 5% más pobre, podemos apreciar esta peculiar forma que adopta la desigualdad por región.



*Región según nivel de concentración del ingreso, 2005*

	5% más rico vs. 5% más pobre				Total
	Muy baja	Baja	Media	Alta	
Huasteca alta	18.8%	25.0%	37.5%	18.8%	100.0%
Huasteca baja	22.2%	22.2%	22.2%	33.3%	100.0%
Poza Rica	26.1%	17.4%	21.7%	34.8%	100.0%
Nautla		11.1%	44.4%	44.4%	100.0%
Xalapa	40.0%	22.9%	20.0%	17.1%	100.0%
Montañas	30.4%	19.6%	17.4%	32.6%	100.0%
Sotavento	27.3%	40.9%	22.7%	9.1%	100.0%
Cosamaloapan	18.2%	36.4%	31.8%	13.6%	100.0%
Tuxtlas		23.1%	38.5%	38.5%	100.0%
Coatzacoalcos	23.5%	29.4%	29.4%	17.6%	100.0%
<b>Total</b>	<b>25.0%</b>	<b>25.0%</b>	<b>25.5%</b>	<b>24.5%</b>	<b>100.0%</b>

*Región según índice de Gini (desigualdad), 2005*

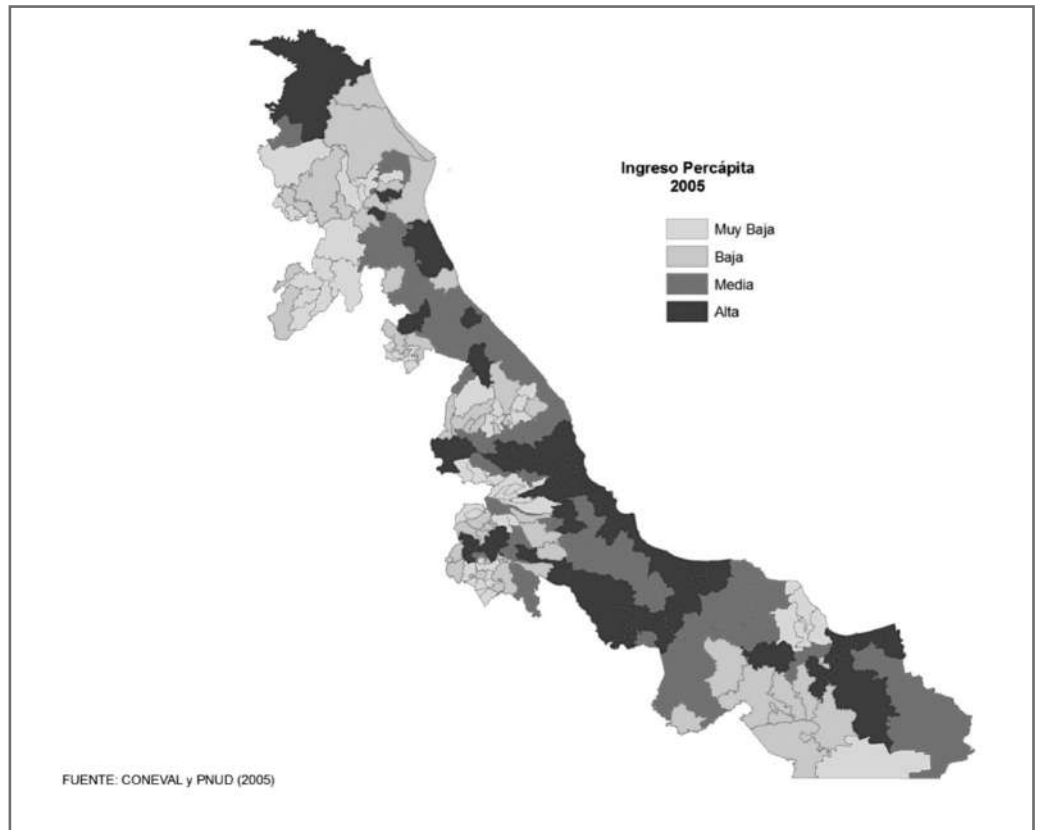
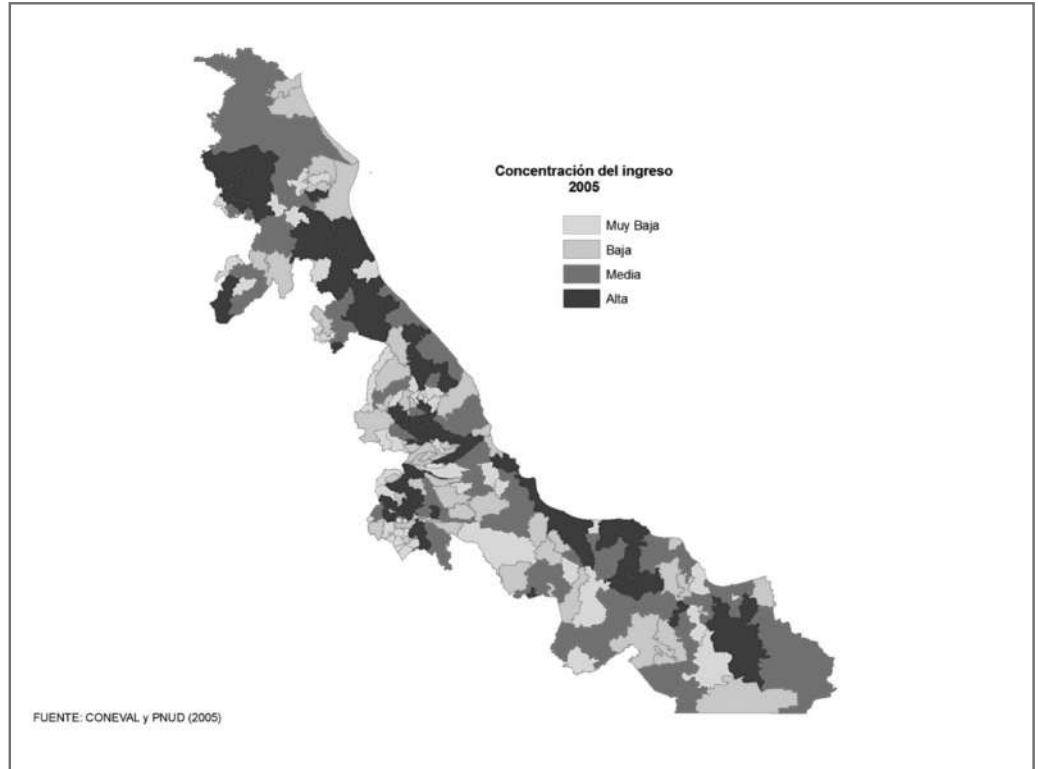
	Nivel de desigualdad				Total
	Muy baja	Baja	Media	Alta	
Huasteca alta	18.8%	25.0%	37.5%	18.8%	100.0%
Huasteca baja	22.2%	22.2%	44.4%	11.1%	100.0%
Poza Rica	30.4%	8.7%	26.1%	34.8%	100.0%
Nautla	11.1%	11.1%	33.3%	44.4%	100.0%
Xalapa	34.3%	28.6%	14.3%	22.9%	100.0%
Montañas	28.3%	23.9%	13.0%	34.8%	100.0%
Sotavento	31.8%	36.4%	18.2%	13.6%	100.0%
Cosamaloapan	18.2%	36.4%	31.8%	13.6%	100.0%
Tuxtlas		23.1%	38.5%	38.5%	100.0%
Coatzacoalcos	23.5%	23.5%	41.2%	11.8%	100.0%
<b>Total</b>	<b>25.0%</b>	<b>25.0%</b>	<b>25.0%</b>	<b>25.0%</b>	<b>100.0%</b>



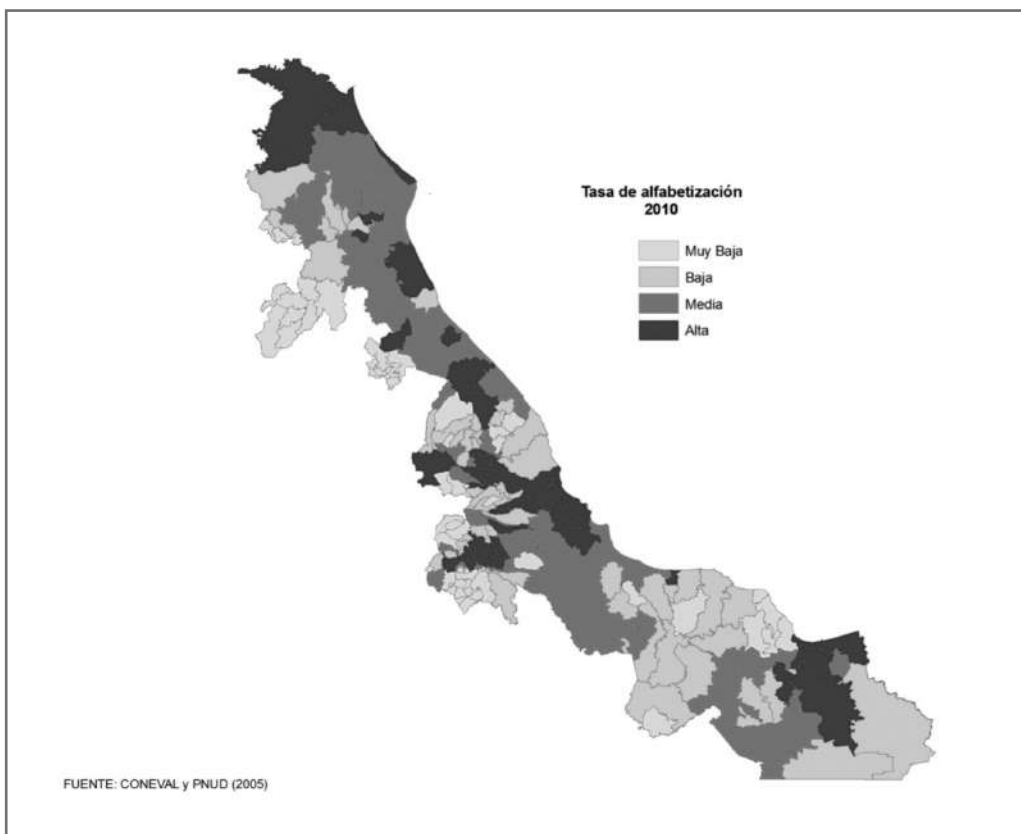
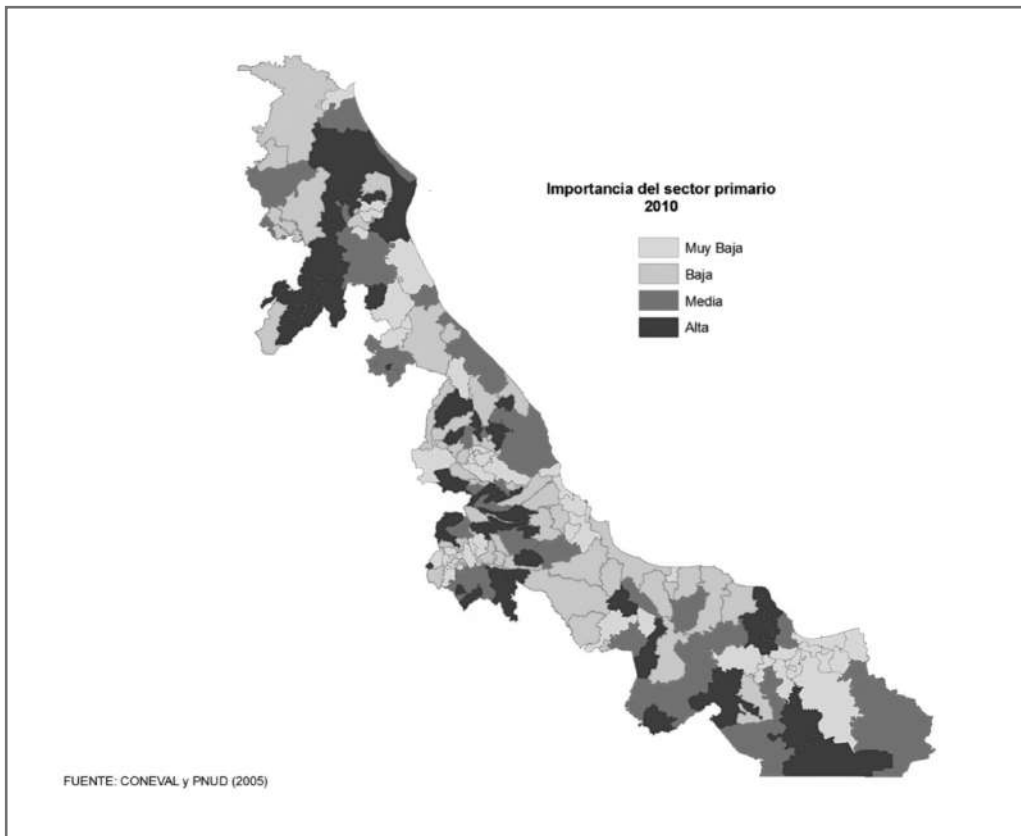
Grupos de municipios según tamaño de la PEA 2005							
8	7	6	5	4	3	2	1
150 mil	20 mil	12 mil	8 mil	6 mil	4 mil	3 mil	1.5 mil
	Tlapacoyan	Nogales	Banderilla	Tlalnelhuayocan	Soledad Atzompa	llamatlán	Tlilapan
Veracruz	Cosamaloapan de Carpio	Playa Vicente	Uxpanapa	Soconusco	Zentla	Tlachichilco	Tlacojalpan
Xalapa	Altotonga	Juan Rodríguez Clara	Ozuluama de Mascareñas	Ignacio de la Llave	Ixhuatlán del Sureste	Calchualco	Tatatila
Coatzacoalcos	Huatusco	Mariano Escobedo	Tamiahua	Texistepec	Carrillo Puerto	Citlaltépetl	Chiconamel
Córdoba	Pueblo Viejo	San Rafael	Espinal	Coyutla	Tantima	Tepetlán	Colipa
Poza Rica de Hidalgo	Alvarado	Tempoal	Puente Nacional	Pajapan	Ixcatepec	Tepatlixco	Los Reyes
Boca del Río	Coatzintla	Paso de Ovejas	Carlos A. Carrillo	Chinameca	Zozocolco de Hidalgo	Huiloapan	Texhuacán
Minatitlán	Catemaco	San Juan Evangelista	Manlio Fabio Altamirano	Comapa	Tehuipango	Amatitlán	Naranjal
Papantla	Misantla	Naranjos Amatlán	Atoyac	Las Vigas de Ramírez	Jamapa	Mixtla de Altamirano	Saltabarranca
Túxpam	Coscomatepec	Paso del Macho	José Azueta	Yanga	Tequila	Atlahuilco	Acula
San Andrés Tuxtla	Santiago Tuxtla	Sayula de Alemán	Ixhuatlán del Café	Platón Sánchez	Tamalín	Alpatláhuac	Tlacotepec de Mejía
Orizaba	Atzalan	Ursulo Galván	Vega de Alatorre	Hidalgotitlán	Mecayapan	Nautla	Miahuatlán
Cosoleacaque	Tres Valles	La Antigua	Ayahualulco	Cosautlán de Carvajal	Cuichapa	Acajete	Apazapan
Martínez de la Torre	Camerino Z. Mendoza	Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río	Cazones	Maltrata	Ixhuacán de los Reyes	Tomatlán	Tenochtítlán
Temapache	Chicontepec	Angel R. Cabada	Lerdo de Tejada	Totutla	Chalma	Zacualpan	Chumatlán
Coatepec	Río Blanco	Hueyapan de Ocampo	Omealca	Oluta	Yecuatla	Texcatepec	Xoxocotla
Pánuco	Ixhuatlán de Madero	Jesús Carranza	Chocamán	Tlacotalpan	Chacaltianguis	Rafael Lucío	Astacinga
Tierra Blanca	Tezonapa	Cuitláhuac	Rafael Delgado	Oteapan	Zontecomatlán de López y Fuentes	Coahuatlán	Sochiapa
Tantoyuca	Jáltipan	Gutiérrez Zamora	Teocelo	Tlaltetela	Santiago Sochiapan	Tenampa	Acatlán
Tihuatlán	Isla	Soteapan	Castillo de Teayo	Tampico Alto	Tlacolulan	Mecatlán	Magdalena
Acazacan	Jalacingo	Soledad de Doblado	Cotaxtla	Chontla	Filomeno Mata	Camarón de Tejada	San Andrés Tenejapan
Las Choapas	Amatlán de los Reyes	Alto Lucero de Gutiérrez Barrios	Huayacocotla	Chinampa de Gorostiza	Tatahuicapan de Juárez	Jalcomulco	Aguila
Medellín	Agua Dulce	Ixhuatlancillo	Acultzingo	Benito Juárez	Villa Aldama	Tancoco	Coetzala
Perote	Tlalixcoyan	Tecolutla	La Perla	Juchique de Ferrer	Chiconquiaco	Ixmattlahuacan	Tuxtilla
Ixtaczoquitlán	Actopan	Cerro Azul	Jilotepec	Moloacán	Zaragoza	Otatitlán	Las Minas
Emiliano Zapata	Xico	Naolinco	Atzacan	Tepetzintla	Coacoatzintla	Tlaquilpa	Landero y Coss
Fortín	Zongolica		El Higo	Coxquihui	Soledad Atzompa	Tonayán	

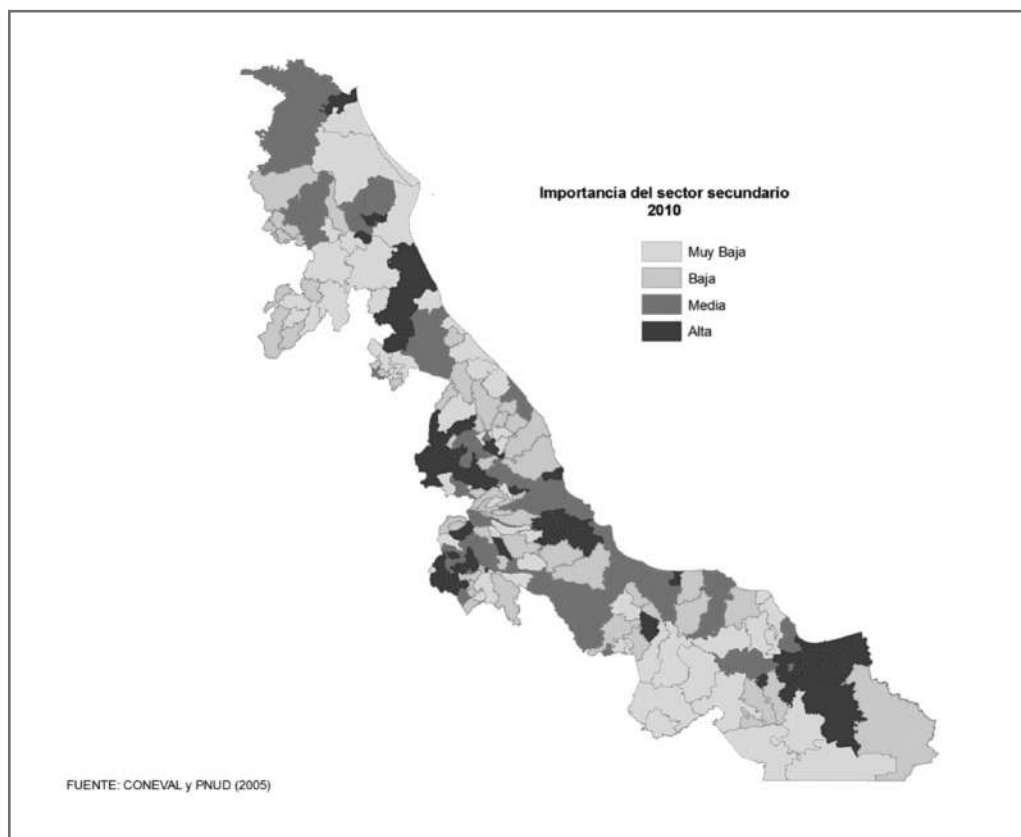


# Cartografía









Zonas metropolitanas

Población 2000			Población 2010			2010	Tasa de Crecimiento	Tasa de Crecimiento
Clave	Total	Urbana	Total	Urbana	Rural	Grado de Urbanización	2000 - 2010	2000 - 2010
							Total	Urbana
Veracruz	593 181	574 235	690 214	659 681	30 533	95.58	1.48	1.36
Xalapa	541 965	453 551	651 222	576 068	75 154	88.46	1.80	2.35
Poza Rica	192 027	177 444	241 662	222 535	19 127	92.09	2.26	2.22
Orizaba	282 093	223 206	314 726	278 159	36 567	88.38	1.07	2.16
Minatitlán	285 625	216 981	316 464	245 402	71 062	77.54	1.00	1.20
Coatzacoalcos	307 724	295 283	347 257	332 276	14 981	95.69	1.18	1.15
Córdoba	223 341	180 955	256 302	209 260	47 042	81.65	1.35	1.42

Dado que un elemento que suele tomarse en cuenta para explicar la inseguridad en algunas zonas urbanas consiste en considerar la rapidez con la que ocurre el crecimiento demográfico, parece pertinente examinar sus tasas de crecimiento. La población total de Veracruz creció en la última década a una tasa de .99% anual. Todo municipio que haya crecido por arriba de esa tasa estaría registrando un crecimiento asociado a procesos de inmigración crecientes. En la tabla que acompaña a este texto, es posible observar que las principales zonas metropolitanas (que incluyen a todas las poblaciones que forman parte de un núcleo urbano, lo cual implica considerar diversos municipios) han crecido en los últimos 10 años por arriba de la media estatal. Sin embargo, las zonas metropolitanas que han mostrado las tasas de crecimiento más elevadas son Xalapa, Poza Rica y Orizaba.

Ello denota un nuevo patrón de crecimiento urbano, pues las ciudades petroleras del sur han perdido el dinamismo que antaño las caracterizaba y en su lugar otras urbes, como la capital del estado, Orizaba y Poza Rica, se han convertido en las zonas urbanas que atraen más población. En los últimos 10 años, Xalapa añadió más de 120 mil habitantes a su espacio urbano,



Poza Rica casi 50 mil y Orizaba casi 55 mil. Veracruz, la ciudad más poblada de la entidad, añadió 85 mil personas a su aglomeración. Minatitlán, Coatzacoalcos y Córdoba incorporaron, cada una, 30 mil habitantes en promedio.

El rápido crecimiento urbano puede suscitar una ocupación desordenada del espacio y, en consecuencia, éste puede verse caracterizado por un crecimiento de zonas habitacionales donde el déficit de servicios públicos y la pobreza adquieren particular relevancia. Entre los elementos que caracterizan la formación de colonias sin servicios, figura la ausencia de servicios de seguridad.

En el Anexo cartográfico que acompaña a este libro, podemos ver que las zonas donde se concentra la pobreza suelen ubicarse en la periferia de las ciudades. Esto confirma la hipótesis según la cual las áreas donde se forman los nuevos asentamientos –las periferias– están pobladas principalmente por hogares que enfrentan problemas para insertarse de forma estable y bien remunerada en el mercado de trabajo; en esas áreas, el precio del suelo y el costo de la vivienda son de bajo precio, accesibles a su poder de compra. Grupos importantes de jóvenes en esas áreas no asiste a la escuela. Los bolsones de pobreza que ahí se forman generan vulnerabilidad.

## Política social y pobreza

De acuerdo a las estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2010, en Veracruz la pobreza afecta a 58.3% de la población, es decir, a 4 millones 454 mil personas. De ese vasto conjunto, 3 millones 68 mil personas (40.1%) son pobres moderados y un millón 386 mil personas (18.1%) se encuentran en pobreza extrema.

Estas cifras explican por qué Veracruz ocupa el primer sitio entre las entidades que reciben recursos para atender la pobreza en el país. Veracruz es el estado de mayor cobertura del Programa Oportunidades, programa social federal que atiende a la población en pobreza extrema y en condiciones de vulnerabilidad. La pobreza se distribuye a lo largo de todo el territorio veracruzano, y se encuentra localizada en más de 21 mil localidades ubicadas en los 212 municipios que conforman la entidad.

Al cierre de 2010, 710 mil hogares en la entidad están incorporados al padrón de Oportunidades y del Programa de Apoyo Alimentario (PAL), programas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), lo cual significa que más de 3.5 millones de habitantes del estado, es decir, cinco de cada 10 veracruzanos, son beneficiarios de la política social federal. Durante 2010, la derrama económica en Veracruz del Programa Oportunidades fue de más de seis mil millones de pesos.

Considerando la manera en que la pobreza y la vulnerabilidad social han crecido en los últimos años, los programas de atención a la pobreza han ampliado su cobertura y han incorporado a un mayor número de familias. Para ilustrar este fenómeno, ofrecemos algunas estadísticas que resumen la evolución de la cobertura en cuatro de las principales zonas metropolitanas de Veracruz. Sólo en estas cuatro zonas urbanas se concentra casi 10% de las familias pobres veracruzanas. Estas cifras indican el peso que tiene la pobreza en las zonas urbanas.

Zona metropolitana	2007	2009
	Familias	Familias
Xalapa	19 613	20 124
Minatitlán	23 305	22 067
Coatzacoalcos	9 039	8 206
Acayucan	9 591	8 944

FUENTE: [www.oportunidades.gob.mx/portal/wb/web/padron\\_beneficiarios](http://www.oportunidades.gob.mx/portal/wb/web/padron_beneficiarios).

## Análisis de Córdoba y de Coatzacoalcos

El análisis de la distribución espacial de la pobreza suele enfrentar una limitación importante: los datos que el INEGI presenta al público en general se ofrecen a nivel de AGEB (área geoestadística básica), es decir, un nivel en el cual la información recogida en los Censos de Población y Vivienda se presenta como un conjunto de promedios válidos para grandes áreas geográficas (generalmente un conglomerado compuesto por dos mil o tres mil personas).

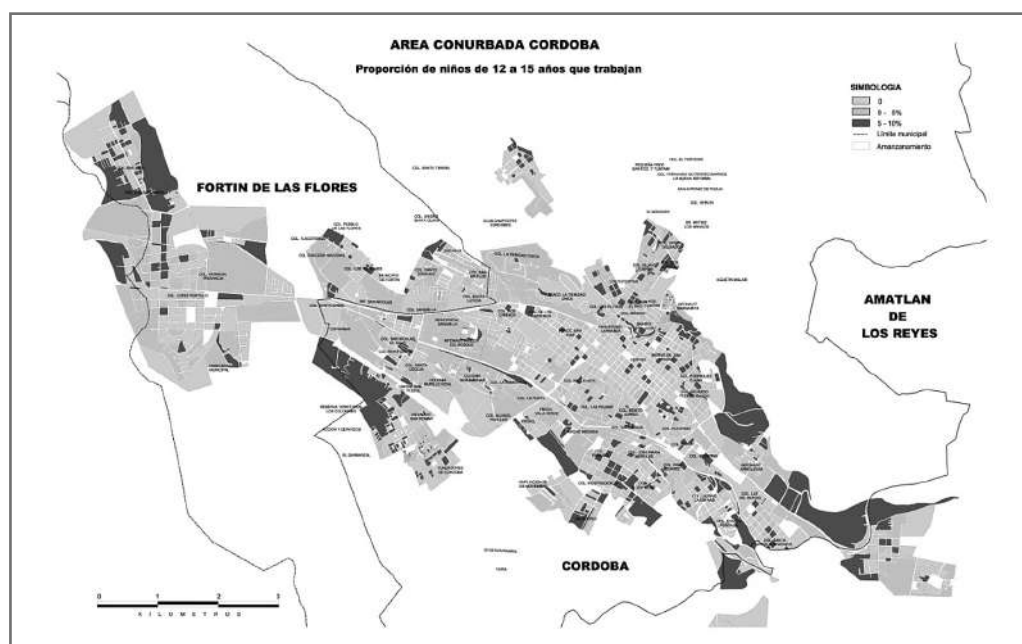
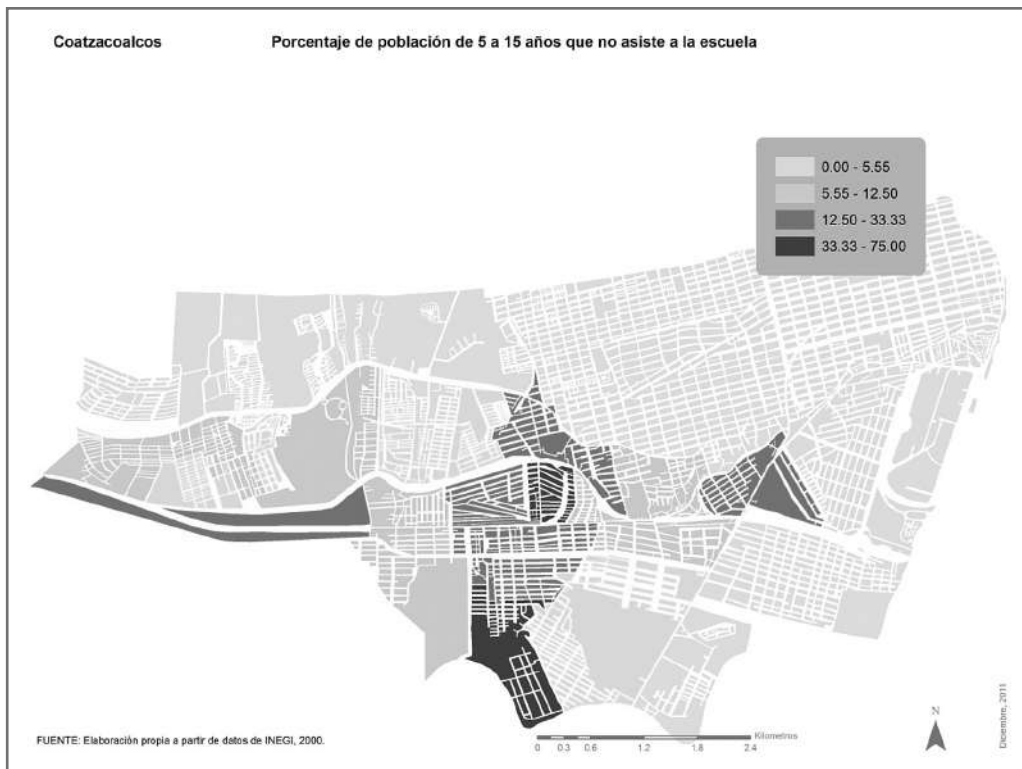
Sin embargo, el análisis social puede considerar un nivel de agregación un poco más fino: la manzana (doscientas o trescientas personas). Con ello, podrían detectarse con mayor precisión las áreas y grupos poblacionales de una ciudad donde se presentan los mayores rezagos. En esta sección del presente libro, se muestra el potencial que ofrece esta herramienta, a fin de identificar las zonas urbanas donde una política social podría concentrarse con el propósito de ofrecer opciones de inserción a grupos de jóvenes y adolescentes particularmente vulnerables.

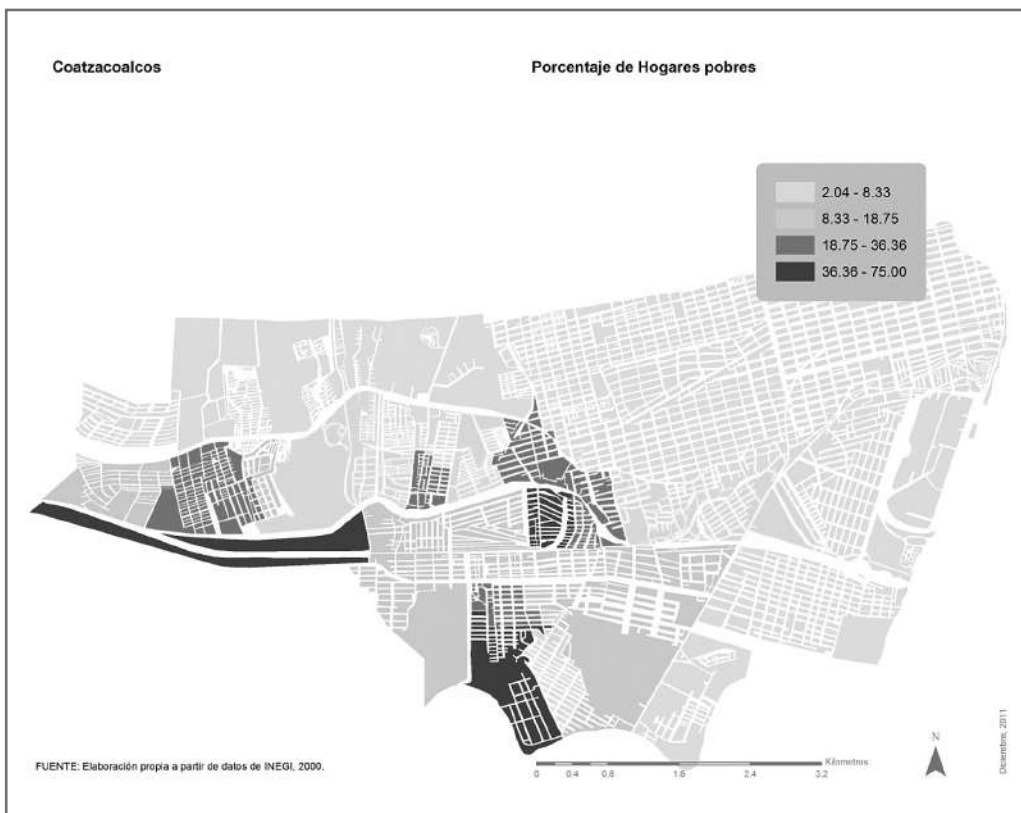
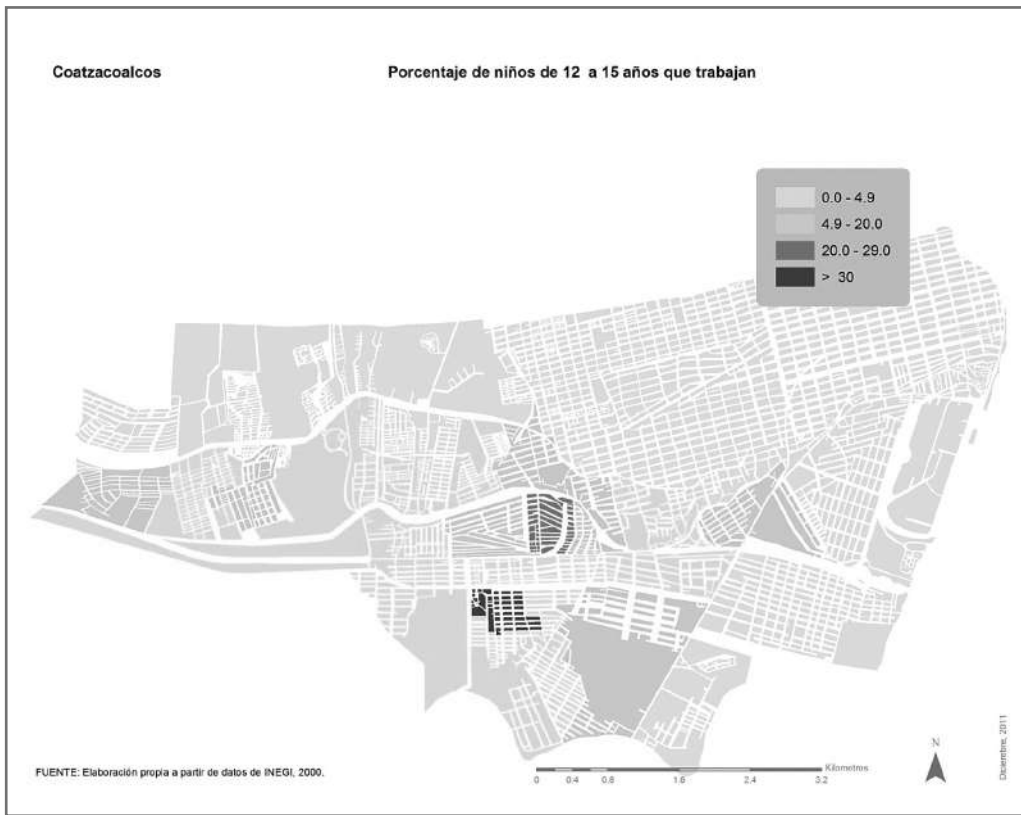


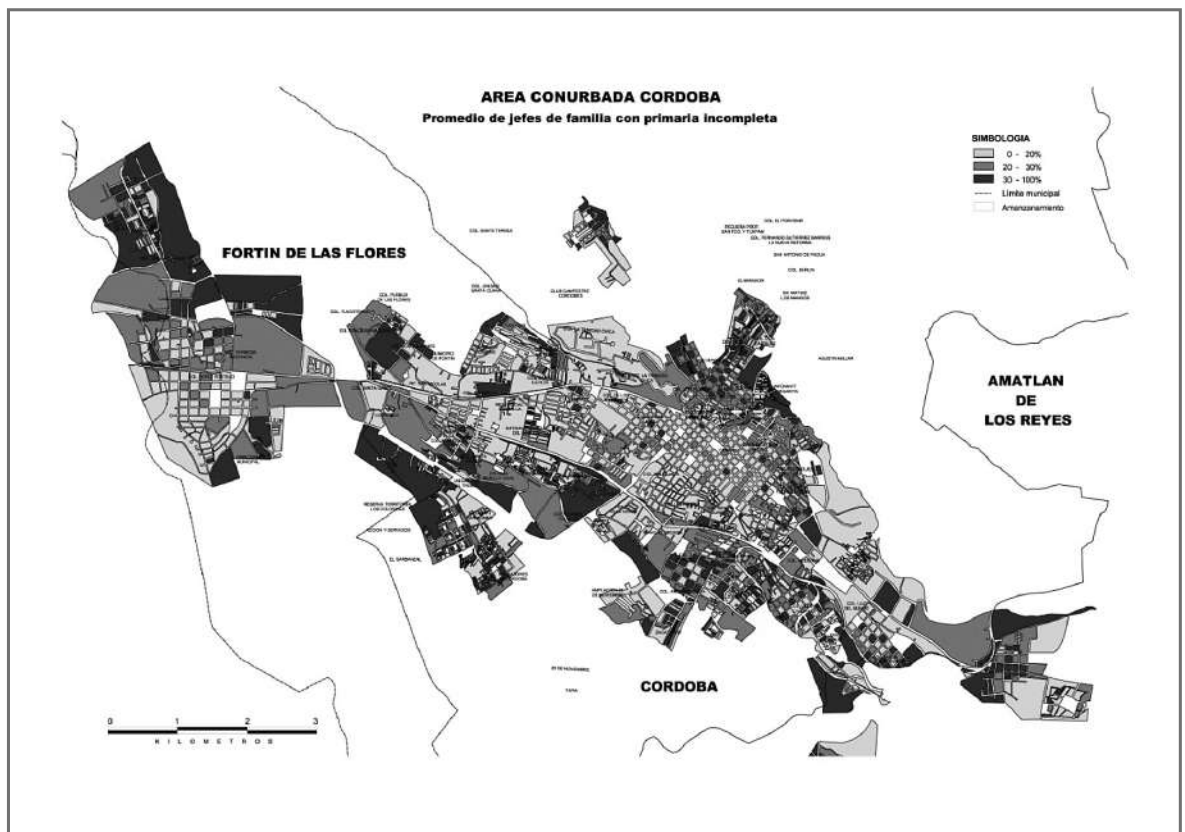
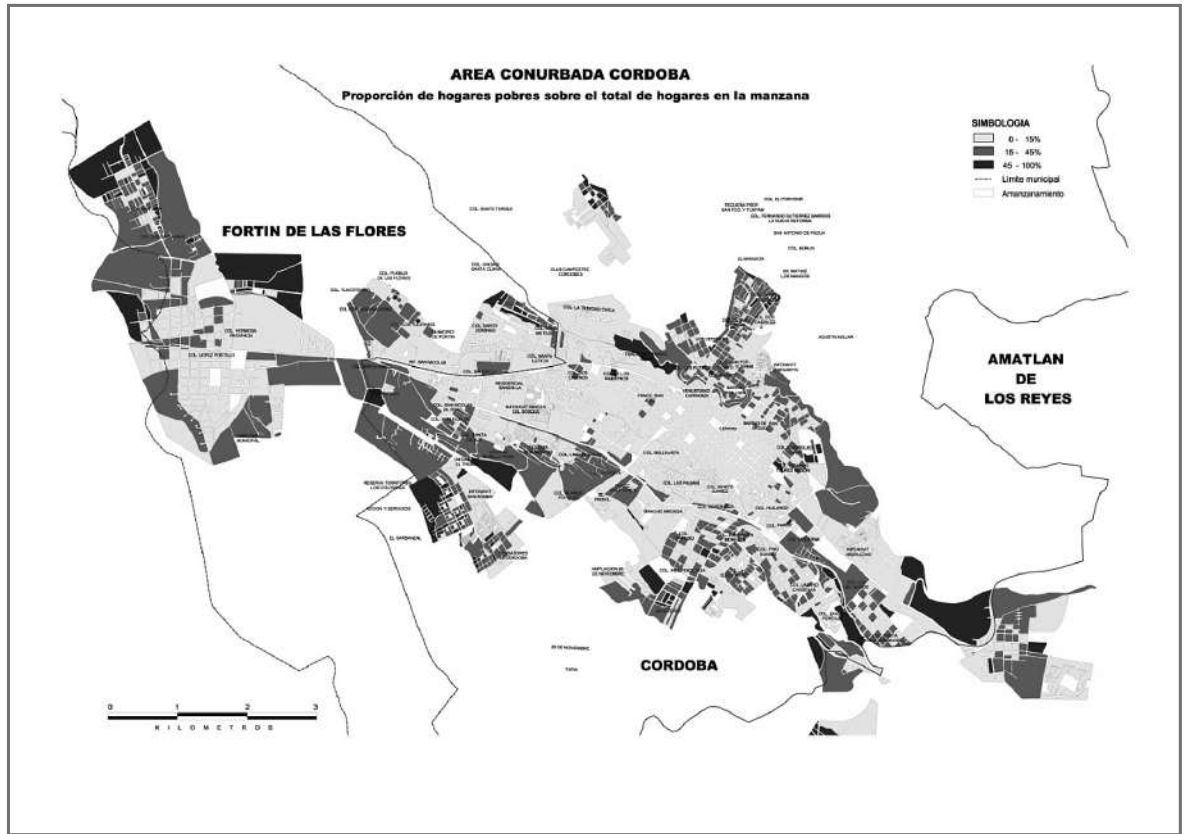
La información capta la situación que prevalece en dos zonas urbanas, Córdoba y Coatzacoalcos, en el año 2000. Como podrá verse, la cartografía que aquí se presenta permite una exploración más precisa de lo que hemos llamado los bolsones de pobreza, es decir, las áreas geográficas donde se concentran hogares y personas que experimentan rezagos importantes en educación.

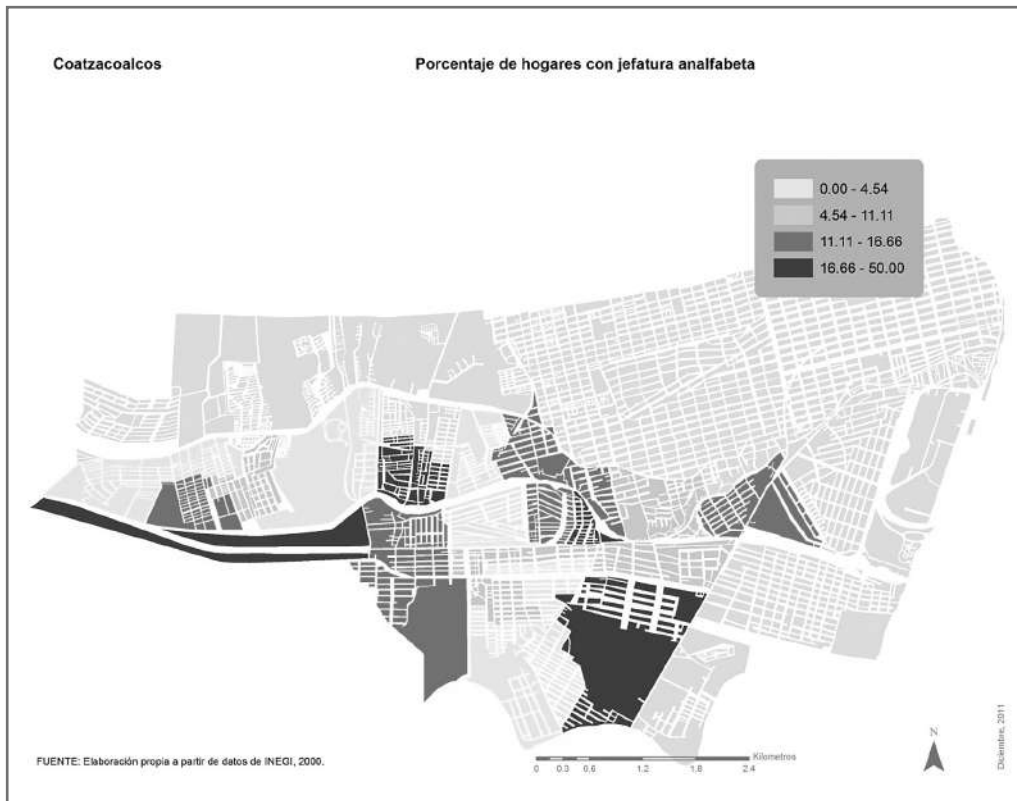
Los indicadores que hemos escogido para mostrar el potencial de esta herramienta de análisis geográfico son cuatro:

- 1) población de 5 a 15 años que no asiste a la escuela
- 2) población de 12 a 15 años que trabaja
- 3) jefes de hogar que se encuentran en condición de rezago educativo
- 4) hogares en condición de pobreza









## Bolsones de pobreza e inseguridad

La pregunta que interesa esclarecer es si y cómo la concentración espacial de la pobreza en ciertas áreas o colonias exacerba los límites de inserción social que enfrentan las poblaciones al afectar negativamente las oportunidades de vida.

La coincidencia de la reestructuración de la economía y las políticas sociales otorgan a la problemática de la pobreza otro aspecto en términos de oportunidades de empleo y dependencia respecto del Estado.

Un tema importante a considerar es que no podemos analizar el bienestar del hogar sólo a partir de sus ingresos monetarios directos. Las transferencias de ingresos y las aportaciones públicas en especie y en efectivo juegan un papel importante en la vida cotidiana de los hogares. A ello hay que añadir el conjunto de beneficios que genera el entorno ambiental de la vivienda: bienes cuyo acceso es relativamente abierto, particularmente en el caso de las colonias que se encuentran en ámbitos periféricos (cerca de bosques, cuerpos de agua, campos cultivados).

La formación de asentamientos donde se condensa la pobreza puede ser explicado bajo dos categorías de procesos: acceso reducido al mercado laboral y acceso reducido a redes de apoyo (formas de socialización precarias). A ello hay que añadir la *estigmatización* y también el limitado acceso a los beneficios de la política social.

“La red informal es clave para la gente con baja capacitación —ha escrito Ray Pahl—: la ausencia de redes informales locales en los bolsones de pobreza que puedan transmitir

información sobre oportunidades de empleo, a causa de la ausencia de los que están empleados lucrativamente, se convierte en impedimento para hallar camino en el mercado de trabajo”.

Un punto clave en la discusión sobre la concentración de la pobreza es el aislamiento social, lo cual puede incluir desde falta de contacto social y vida cultural, hasta una situación en la cual los pobres no pueden participar en la corriente social. En estas circunstancias, se puede carecer de modelos de referencia. No se tiene la experiencia de normas y conductas que pertenecen al empleo estable o a la familia estable.

En esos contextos, convivir con familias que acuden a procedimientos ilegales se convierte en modelo de vida.

Patrones de conducta que pueden conceptualizarse como “desviados” pueden resultar localmente aceptables, como adaptaciones a circunstancias específicas, idea que encaja con la controvertida idea de que hay una cultura de la pobreza.

En este horizonte de aislamiento, se plantea que hay “ensayos de soluciones locales a problemas no resueltos por las agencias —por las instituciones— existentes”. Así, un segmento de la población puede explorar o configurar alternativas no convencionales porque no puede acceder a las soluciones dominantes, consideradas como ‘normales’, porque duda de ellas, porque no las conoce, o porque no es considerado por ellas.

En la discusión sobre estos tópicos, se ha puesto énfasis en la teoría de la cultura de la pobreza, es decir, sobre la legitimización de respuestas locales no convencionales a constricciones sociales, lo que indica que hay mecanismos que no se pueden negar.

En este ámbito de discusión, asociada a la presencia de los bolsones de pobreza se encuentra la problemática de la *estigmatización*. En la estigmatización hay una suerte de veredicto social sobre los grupos que habitan un territorio, y ello afecta las culturas y la conducta de otros, como los empleadores y los funcionarios.

Recordemos los testimonios de personas que procuran tener credencial de elector con domicilio en un área distinta a la de su zona residencial a fin de evitar que les nieguen el empleo sólo por habitar en una zona con reputación de estar poblada por delincuentes o drogadictos.

Esto también afecta la calidad de los servicios ofrecidos. Las escuelas en barrios deprimidos pueden ser de baja calidad, situación que no se explica por la concentración de gente con desventaja o con falta de fondos, sino por la actitud de los profesores hacia la baja expectativa que poseen respecto del potencial de sus alumnos. Los mismos habitantes de estas zonas juzgan sus logros por lo que ven a su alrededor. Esto tiene que ver no sólo con lo que hay en su entorno, sino también con la manera en que perciben su situación comparada con la de otros. El *estigma* puede considerarse un derecho negativo. La discriminación en el mercado de trabajo sobre la base del domicilio presente es frecuente. Igual ocurre con la posibilidad de acceder al crédito: se rehúsa si se habita una zona de riesgo.

Un barrio pobre es una comunidad de destino, no de elección. La gente oculta su lugar de residencia, su domicilio, para anular el estigma, y también para salvar su autoestima. Se distancian de su ambiente. Ello devela al mismo tiempo una resignación y un intento por superar la marca territorial que los condena a hallarse fuera del flujo social.

Vivir en bolsones de pobreza afecta a los hogares al restringir las opciones y al generar sentimientos de exclusión. Estos resultan de la dificultad de acceder a bienes y servicios y redes. La falta de acceso no sólo es consecuencia de la falta de medios (capital cultural, social y económico), sino que también es consecuencia de los efectos negativos de la sobredemanda de servicios públicos, la cual agudiza la caída en los niveles de bienestar.

El crecimiento del desempleo y la flexibilización laboral no sólo implican una creciente dependencia de políticas estatales (piénsese en la proporción de hogares que dependen de un programa social como Oportunidades) sino un cíclico involucramiento con las burocracias, que emplean los recursos públicos en diversos procedimientos clientelares para comprar apoyo político. La entrega de los derechos sociales y la forma en la que la gente accede a ellos y puede reclamarlos se ha convertido en un aspecto importante de la pobreza. De esta forma, se registran problemas de incertidumbre y vulnerabilidad en la implementación y aplicación de las políticas sociales.

En el contexto político nacional y regional es importante apreciar la manera en la cual se politiza el acceso a estos bienes administrados por el Estado. Los procesos de democratización han convertido a los derechos de ciudadanía en un asunto prioritario (Roberts y Saravi, 2002). La desigualdad

de oportunidades es el meollo de la pobreza: como hemos visto, el acceso limitado a la salud, la educación y la seguridad (social, ciudadana, ambiental) marcan el horizonte de los hogares pobres. La familia, la comunidad y las asociaciones civiles voluntarias tienen una capacidad limitada para proveerse de estos servicios sociales, lo que implica que el Estado no debería renunciar a su función y obligación de proveer derechos de ciudadanía y participación. La austeridad fiscal y la presión del capital hacen claro que la ciudadanía no puede ser promovida sólo por el Estado. Los actores sociales pueden modelar la agenda democrática.

Desde los años ochenta asistimos a un creciente debilitamiento de los sistemas de salud y seguridad social: la transición hacia una situación laboral sin protección social se revela en el hecho de que los trabajadores –de modo creciente ubicados en la economía informal– carecen de sistemas de salud y de retiro. A los trabajadores de la construcción, que son un conjunto mayoritario entre los habitantes de los barrios pobres, les falta un sistema de salud. Muchos de ellos, una vez que alcanzan una edad madura, carecen de apoyo en situaciones de accidente o enfermedad. La vulnerabilidad en la que se encuentran afecta a todo el conjunto familiar: cuando un trabajador se halla incapacitado, su familia no posee recursos para enfrentar la situación.

De acuerdo con Rubén Kaztman y Alejandro Retamoso (2006), hasta la década de los sesenta las ciudades latinoamericanas podían percibirse como unidades territoriales integradas, consolidadas y compactas, con barrios y zonas definidos por una identidad funcional y común, congruente con la centralidad de un mundo del trabajo que se estructuraba en torno al empleo estatal y la industria (Kaztman, Filgueira y Errandonea, 2005). Ese perfil se acentuó durante la hegemonía del modelo de sustitución de importaciones y se fue desdibujando con el colapso de ese modelo, y con los profundos cambios en el mercado de trabajo y en la morfología social de la ciudad que acompañaron dicho colapso.

Según estos autores, las opciones de vivienda fueron afectadas por la declinación de la demanda de empleo en la industria y en el Estado, así como por el debilitamiento general de los vínculos de las personas con el mercado de trabajo. Incapaces de encontrar avales para los contratos de arrendamiento o de cubrir el costo de los alquileres en las áreas centrales de la ciudad, muchos trabajadores de bajas calificaciones fueron forzados a buscar vivienda en vecindarios pobres y/o en asentamientos irregulares en las zonas periféricas. La homogeneidad en la composición de los barrios pobres creció, y pasó a ser uno de los rasgos de la nueva morfología social de la ciudad que planteaba desafíos inéditos a su gobernabilidad. La formación de bolsones de pobreza, donde la mayor parte de los jefes de hogar se ubican en espacios laborales informales, genera un nuevo ámbito territorial marcado por la vulnerabilidad y la inseguridad. Cuando esta situación se ve acompañada de una alta desigualdad social, las condiciones resultan propicias para que se constituya una legitimización de respuestas locales no convencionales a constricciones sociales.





## Inseguridad, desigualdad y pobreza: aspectos espaciales de una problemática social

A lo largo de este texto hemos intentado mostrar que la pobreza y la desigualdad pueden convertirse en factores detonantes de la inseguridad. El análisis de la forma en que se distribuye la pobreza en el espacio geográfico aporta elementos que permiten hacer más preciso el diagnóstico de las circunstancias que colocan a amplias capas de la población en situaciones de riesgo frente a la inseguridad.

Al examinar la geografía de la pobreza puede comprenderse mejor la forma en que la concentración espacial de las carencias y la creciente homogeneidad de las capas sociales que padecen estas carencias pueden asociarse para suscitar fenómenos de segregación que contribuyen a formar contextos espaciales vulnerables a la inseguridad.

La concentración espacial de la pobreza puede conjugarse con otros fenómenos que en el curso del tiempo favorecen la formación de guetos o bolsones de pobreza donde los jóvenes son particularmente sensibles a la erosión de las oportunidades de incorporación a la vida social y al mercado de trabajo. En América Latina diversos investigadores (Sabatini, 2001; Saraví, 2003; Sierralta, 2010) han puesto de relieve cómo la coincidencia de los procesos de segregación residencial y la concentración de desventajas (la carencia de oferta de bienes y servicios urbanos o la mala accesibilidad a ellos) pueden originar situaciones de enclave que agudizan la desigualdad y la exclusión que padecen diversos conglomerados sociales en las zonas urbanas.

El empobrecimiento de los barrios marginales es un proceso que exige la máxima atención por parte de los organismos preocupados por disminuir los factores que contribuyen al crecimiento de la inseguridad en las ciudades. Cuando una zona urbana empieza a verse habitada por grupos sociales cada vez más homogéneos, las oportunidades de que sus habitantes puedan tomar contacto con individuos de otros estratos sociales se ven cada vez más reducidas.

El desprestigio y la estigmatización de un barrio disminuyen las posibilidades de interacción social con el resto del espacio urbano y afectan el interés de los empresarios para instalar en él actividades comerciales, y esto también afecta la posibilidad de que se renueven las infraestructuras de comunicación y transporte. Con el tiempo, el deterioro de la vida social en los barrios coincide con su progresivo aislamiento.

De esta manera, para los jóvenes, la pérdida de expectativas en relación con las oportunidades que brinda la educación y el trabajo formal corre paralela a la erosión de la calidad de su entorno urbano. Poco a poco, el aislamiento y el abandono pueden conjugarse para formar guetos habitados por jóvenes marginados, víctimas de procesos de desintegración social. El barrio deja de ser un reducto de interacciones positivas y pasa a convertirse en depósito de desventajas, donde se merma la creación de redes de inserción y donde se forman conductas y valores reñidos con la moral dominante (Sierralta, 2010). El barrio puede devenir así un factor

que influye de modo negativo en los individuos jóvenes y su sistema de valores, preferencias y expectativas: un lugar que afecta la toma de decisiones con respecto a estudiar o desertar, obtener ingresos por vías legales o ilegales. La desconfianza y el desgaste de los mecanismos de solidaridad positiva impiden la formación de círculos virtuosos de integración e inserción en la sociedad global.

El análisis geográfico de la pobreza urbana permite apreciar el contexto en el que pueden incubarse entre los jóvenes dinámicas de desafiliación respecto del orden social dominante. Estas dinámicas Sierralta (2010: 147) las agrupa en tres, denominándolas “efecto barrio”.

El efecto barrio se consolida a través de tres mecanismos principales y cruciales en el desarrollo de los niños y jóvenes. El *primero* de ellos es el llamado “efecto de pares”, referido a la influencia que ejercen individuos de la misma generación o edad sobre un individuo. En un barrio pobre y homogéneo, mientras más individuos cometan acciones reñidas con la ley o el sistema de valores imperante en la sociedad, más probabilidades tienen los niños y jóvenes de acometer las mismas acciones. Un *segundo* mecanismo, conocido como efecto de los modelos de rol, indica que los individuos adultos tienen influencia en la creación de valores y preferencias de los niños y jóvenes, según cuán inspiradoras sean sus historias de vida y de éxito o fracaso para construir un imaginario de futuro. Las conductas y acciones de los adultos son seguidas y replicadas por los menores.

El desempleo o las conductas ilícitas en los adultos sugieren la ausencia de modelos de rol adecuados para los niños y adolescentes y minan la visión que estos construyen de sus propios futuros. *Finalmente*, la socialización institucional remite a la forma en que los adultos presentes en las instituciones barriales (escuelas, comunidades vecinales, entre otras) juzgan las capacidades de los niños y jóvenes del barrio, de acuerdo a prejuicios auto impuestos de las capacidades que esos menores tienen en comparación con otros coetáneos. En barrios homogéneamente pobres los jóvenes serán considerados por maestros y padres como ineptos para una carrera universitaria en comparación con jóvenes que habitan barrios más integrados y mixtos, cuyas instituciones barriales instan al desarrollo de los menores debido a la mejor impresión que tienen de sus capacidades.

De acuerdo con Sierralta, pueden advertirse tres canales de interacción por los cuales transitan los mecanismos del “efecto barrio” y por los cuales las actividades ilegales se instalan en los barrios marginales segregados. Estos canales refieren a las preferencias, las expectativas y las limitantes en relación con el despliegue de actividades ilícitas. En primer lugar, un canal de interacción que modifica las *preferencias* de acuerdo al orden de preferencias de otros habitantes del barrio. Es decir, una actividad ilícita tiene mayores opciones de desarrollarse en un barrio donde la mayoría de los individuos considera que no es una conducta reprochable y la prefiere antes que estrategias formales de supervivencia. En segundo lugar, un canal asociado a las *expectativas* que se tienen del desa-



rollo de una actividad ilegal y las consecuencias esperadas de ella. Si más individuos del barrio se drogan o alcoholizan sin consecuencias evidentes, es más probable que otros jóvenes sigan el ejemplo y comiencen a drogarse. Finalmente, un canal que considera las *limitantes* para el desarrollo de actividades reñidas con la ley expresa que si las instituciones preocupadas del orden social no se dan abasto para mantener a raya el crimen, se reduce la posibilidad de limitación y castigo para quienes realizan esas actividades (Sierralta, 2010: 148).

Con base en esta propuesta analítica, es claro que en un periodo en el que los mercados de trabajo no amplían las oportunidades de empleo formal y durante el cual las capacidades obtenidas mediante la educación no son recompensadas adecuadamente por el sistema económico, se fortalecen las condiciones para que prosperen los mecanismos y canales que favorecen las actividades ilegales. A ello, hay que añadir las propias limitaciones que enfrenta el orden institucional para “mantener a raya” al crimen.

La inseguridad no brota de forma espontánea en el tejido social sino que encuentra su caldo de cultivo en el deterioro que las políticas económicas han generado en ese mismo tejido, erosionando la estructura de oportunidades para insertarse en el mundo de la educación, del trabajo y de los espacios residenciales provistos de servicios e infraestructura. No hay duda que tanto una alta frecuencia de acciones violentas —y en su forma extrema de homicidios— como una alta desconfianza interpersonal denuncia una mala calidad en las relaciones sociales. Numerosos trabajos encuentran relaciones robustas a nivel agregado entre las desigualdades de ingreso y tasas de violencia y homicidios (Kaztman, 2008).

Dado que la juventud es la capa social más vulnerable a esta erosión de las relaciones sociales, las reflexiones de la CEPAL (2008) en “Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar” parecen apropiadas para concluir este texto:

Cuanto más difusos los canales consagrados de integración y movilidad social, más se borra la frontera que separa lo legal de lo ilegal, y más difusa también es la adhesión a un orden simbólico instituido. Todo esto erosiona el orden simbólico, por cuanto resulta difícil visualizar los logros al final de los esfuerzos. Y una vez que el mérito y el esfuerzo dejan de ser los referentes normativos de los comportamientos, es incierto lo que de allí resulta en términos de adhesión o no adhesión a la legalidad. Como advierte Rossana Reguillo, existe una íntima conexión entre la violencia y la “paralegalidad” en la juventud latinoamericana: más que falta de ley, existe otra ley que corre paralela, como la de las “maras” o el narcotráfico.

En el mismo sentido, la falta de proyección en amplios sectores juveniles, sobre todo populares y urbanos, viene dada porque saben que sin educación secundaria completa son pocas las opciones de empleo y reconocimiento social, quedando marcados como desprovistos de destrezas y de vínculos necesarios para acceder a los canales más legitimados de inclusión. Sin futuro, la violencia ronda como tentación y también como verdugo. Como decía un sicario de Medellín en plena adoles-

cencia: “no nacimos pa’ semilla”. A falta de expectativa de porvenir, se difumina el cálculo de costos y beneficios futuros de las acciones presentes. Mal que mal, la ley se apoya en la idea de que los beneficios presentes por violarla son menores que los costos futuros. Sin futuro, ¿dónde están los costos? Desafío central para la cohesión social en la juventud es reencantar el futuro dentro de las reglas del juego de la legalidad, el mérito y el reconocimiento.

## Bibliografía

- CEPAL, 2008, *Juventud y cohesión social en Iberoamérica*, Chile.
- CONAPO, 2005, *La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México*.
- Davies, Mike, 2007. *Ciudades muertas. Ecología, catástrofe y revuelta*, Ed. Traficantes de Sueños, España.
- , 2001, *Control urbano, la ecología del miedo*, Virus editorial, España.
- ENIGH, INEGI, 2007.
- Gutiérrez Torres, Daniela, 2010, “Estudios de la desigualdad y la pobreza en México 2000-2006”, en *Economía Informa* núm. 365, octubre-diciembre, 2010.
- Hernández Laos, Enrique, 2004, *Mercados regionales de trabajo en México: estructura y funcionamiento, en estudios sobre desarrollo humano*, PNUD México, No. 2004-12.
- ICESI, 2011, *El costo de la inseguridad en México. Seguimiento 2009*, Cuadernos del ICESI, núm. 10.
- Kaztman, R. (2001), “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 75, diciembre 2001, Santiago de Chile, pp. 172-189.
- Kaztman, 2008, *La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes*, Programa IPES, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay.
- Kaztman, Ruben, Filgueira, Fernando y Errandonea, Fernando, 2005, *La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*.
- Kempen, Eva, 1997, *Poverty pockets and life chances: on the role of place in shaping social inequality*, *American Behavioral Scientist*, noviembre 1997, vol. 41, núm. 3, 430-449.
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt, 2009, *MEGACITIES, The Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South*, Zed Books, Great Britain.
- PNUD, 2008, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005*.
- Pansters, Wil y Castillo, Héctor, 2007, “Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización”. *Foro Internacional*, vol. XLVII-3, núm. 189: 23-40.
- Perrotini, Ignacio, 2010, “Un drama mexicano: estancamiento estabilizador”, en *Metapolítica*, vol. 14, núm. 69: 33-36, México.



- Portes, Alejandro, y Kelly Hoffman. "Latin American Class Structures: Their *Composition and Change during the Neoliberal Era*", en *Latin American Research Review* 38 (February 2003): 41–81.
- Rodríguez, Hipólito, 2011, "Historia ambiental de Veracruz", en *Historia general de Veracruz*, Aguilar y Ortiz (coords.), Gobierno del Estado de Veracruz.
- , en prensa, "Desigualdad y pobreza en Veracruz", en Olvera y Zavaleta, Universidad Veracruzana, México.
- Saraví, Gonzalo, 2004, "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural", *Revista de la CEPAL*, núm. 83. Chile.
- Sierralta Jorquera, Carlos, 2010, "Efectos de la segregación residencial socioeconómica en los jóvenes de extracción popular en Santiago de Chile (1992-2002)", en *Tendencias de la Segregación en las principales ciudades chilenas, Análisis Censal, 1982-2002*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Sabatini y Roberts (eds.).
- UNICEF, 2009, *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México: una agenda para el presente*.
- Vanderschueren, Franz y Petrella, Laura, 2003, "Ciudad y violencia", en *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordan, Daniela Simioni (comps.), CEPAL, Santiago de Chile, 2003, pp. 215-235.
- Wacquant, Louis, 1999, *Urban marginality in the coming millennium*, *Urban Studies*, UK.
- , 2007, *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Siglo XXI editores, Argentina.
- , 2001, *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Ediciones Manantial, Argentina.

A dark, high-contrast photograph of a city street. The foreground is filled with a dense traffic jam of cars, mostly seen from the rear. The background shows multi-story buildings with visible signs of damage, such as missing windows and crumbling facades. The overall atmosphere is one of urban decay and congestion.

# Economía, pobreza, población

Roberto Yerena Cerdán\*

# Tendencias macroeconómicas y sus componentes estructurales:

## crecimiento del PIB estatal, PIB per cápita, finanzas públicas, estructura sectorial y empleo

### Crecimiento económico e insuficiencias estructurales de la economía veracruzana

El análisis de las tendencias macroeconómicas en escala regional debe ponderarse en función de las características heterogéneas del territorio, de la base tecnológica y de la capacidad de innovación, de la distribución espacial de la población, de la estructura social, de los mercados de trabajo locales, de los niveles de integración de los encadenamientos productivos y de la articulación con los mercados regional, nacional y global, así como de su sincronía con los ciclos económicos. Aislar estos factores impide apreciar el conjunto de tendencias diferenciadas que éstos provocan en el comportamiento del crecimiento económico regional.

Lo anterior resulta fundamental al pensar este diagnóstico en términos de los impactos que el bajo crecimiento económico puede generar sobre el tejido social, es decir, en los procesos de integración y reproducción sociales. Este vínculo no es automático. La concepción vital de los sujetos ha sido encapsulada por los economistas cuando afirman sin parpadear: "Quienes viven en una situación de pobreza no pueden hacer ecuaciones intemporales. Quienes viven día con día no pueden construir una imagen de sí mismos en el futuro. Imaginarse es un lujo de quienes han podido resolver necesidades primarias" (Bohórquez, 2011).

Empíricamente, las determinaciones no se expresan con una direccionalidad inmediata, sino que opera un conjunto de procesos diferenciados que obligan a considerar la base material como un importante factor de cohesión social que, si bien no explica en primera instancia la manifestación de ciertas patologías sociales, sin duda constituye el fundamento estructural sobre el que se sedimentan tales conductas. Por estas razones, el sentido de este apartado del diagnóstico sobre violencia en entornos regionales aparece, en principio, como un discurso especializado, dado el objeto de estudio que, sin embargo, apunta hacia una comprensión

---

\* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Sociología de la Universidad Veracruzana.

contextualizada –junto con otros campos– para aproximar explicaciones complementarias del fenómeno de la violencia, en lo general, y de la violencia delincinencial, en lo particular.

El nivel agregado inicial del diagnóstico corresponde a las tendencias del PIB estatal (PIBE) y contempla la serie 1993-2010, integrando datos de otras entidades federativas para fines comparativos, con cortes en la misma para el análisis de coyuntura y su articulación con otras variables significativas, como la estructura sectorial, el PIBE per cápita, tendencias de la población económicamente activa y el desempleo.<sup>1</sup>

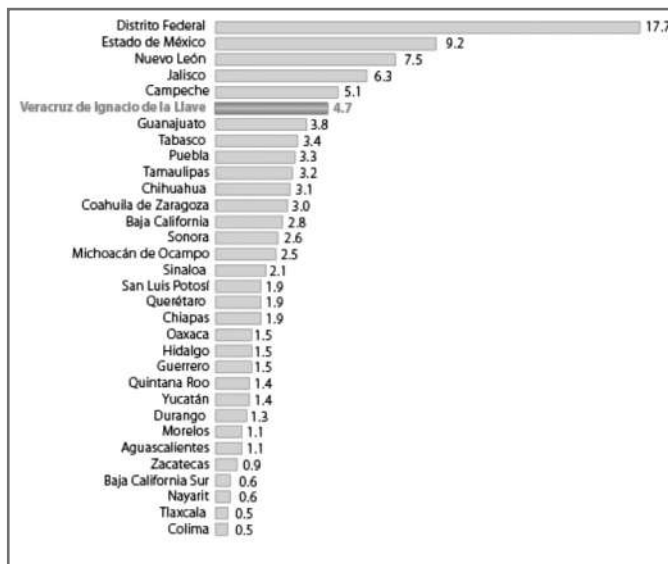
El cálculo de la tasa de crecimiento real promedio anual del PIB de Veracruz en el periodo 1993-2002 apenas alcanzó 1.58%, resultado de las tasas negativas que se reportaron en 1995 y en 2001, aunadas al muy modesto ritmo de crecimiento del resto de los años, en los cuales sólo en 1994 se obtiene una tasa apreciable –de 5.6%–, que antecede a la crisis que estalló a finales de ese año y que tuvo sus más severas repercusiones en 1995, cuando la producción en el estado se desploma a -2.25%.

En el siguiente periodo –de 2003 a 2010– la tasa de crecimiento promedio anual reporta una sensible recuperación a 3.36%, pues esta tasa es –salvo los años 2008 y 2009, con tasas negativas de -.22% y -.44%, respectivamente– más elevada y sostenida a lo largo de la serie.

En una serie de largo plazo y en una perspectiva nacional, se considera que entre 1970 y 2006 el PIB de Veracruz se encuentra entre los de menor nivel de crecimiento promedio, en un intervalo que va de 0.65% a 1.30%, junto con otras entidades como Jalisco, Sonora, Baja California Sur, Sinaloa, Baja California, Coahuila, Tabasco y Nayarit, en tanto que en el intervalo más alto de crecimiento –entre 2.63% a 3.28%– se encuentran estados como Campeche, Aguascalientes y Querétaro.

<sup>1</sup> La base técnica del cálculo de los valores a precios de mercado y constantes (términos reales) del conjunto de bienes y servicios que constituyen el producto interno bruto por entidad federativa (PIBE) para el periodo 2005-2009 se integró mediante la aplicación de innovaciones metodológicas del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), tanto en el cambio de año base (2003) como en los criterios para clasificar y comparar las actividades económicas mediante un codificador homologable tanto a nivel del PIB regional como entre los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La serie previa (1993-2003) implica cálculos anuales que corresponden a la segunda etapa de mediciones del PIBE, y utiliza como año base 1993. En el presente diagnóstico se utilizó la serie completa 1993-2010 en dos partes, en razón del año base correspondiente aplicado en el método de deflación. Los cálculos regionales de la primera etapa se efectuaron con periodicidad quinquenal (1970, 1975, 1980), con año base 1970, mientras que la serie 1985, 1988, 1993 se calculó a precios de 1970. En todo caso se mantiene el atributo comparativo de las cifras, pues éstas se expresan en términos reales. De este modo, los algoritmos de cálculos censales fueron adaptados de los conceptos de la contabilidad nacional a las cuentas de producción estatales.

GRÁFICA 1. Participación estatal en el Producto Interno Bruto (2009)



De acuerdo con el modelo clásico de Mitchel, aplicado por Zuccardi (2002) y Alfredo Erquizio (2007: 2), “la identificación de ciclos subnacionales no es trivial, es de esperar que las diferencias en la estructura económica, el tamaño de los mercados, la capacidad de crecimiento y el grado de su integración interregional e internacional generen comportamientos cíclicos diversos”.

Bajo este enfoque metodológico, se desprende que de una muestra de 12 entidades federativas (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Aguascalientes, San Luis Potosí y Yucatán) que representan 67% del PIB nacional, ésta resulta susceptible de someterse al análisis de difusión y convergencia sectorregionales de los ciclos clásicos nacionales, entre 1980 y 2006. Las otras entidades federativas, por sus características estructurales endógenas, se ven menos expuestas a las fluctuaciones cíclicas en la medida en que tienen una menor coordinación con el ciclo nacional, pues sus perfiles sectoriales son menos semejantes al promedio nacional. En el caso estudiado se trata de economías regionales, como la de Veracruz, donde predominan las actividades primarias poco sensibles a las fluctuaciones del entorno económico internacional, ya que su estructura de demanda final no está conectada al sector exportador ni está articulada con los intercambios intraindustriales.

El patrón de comportamiento del PIBE obedece, como ya se anotó, a las características endógenas de las economías regionales en cuanto a su estructura sectorial, de tal modo que los sectores de apoyo a la producción (electricidad, gas, agua, servicios financieros, seguros y bienes inmuebles) y los sectores vinculados a la actividad primaria (productos alimenticios, bebidas y tabaco, el agropecuario, silvicultura y pesca, y minería) son menos recesivos que los sectores de bienes intermedios, bienes de capital, bienes finales y de comercio y bienes de capital y consumo duradero. Por consiguiente, la



economía veracruzana, si bien responde a las fases recesivas nacionales, no lo hace con la misma intensidad ni con la misma difusión, lo que resulta notable cuando en 1995 el PIBE cae a  $-2.25\%$ , mientras que el PIB nacional lo hace a  $-6.17$  por ciento.

Una mirada a la estructura sectorial de la economía veracruzana refleja una composición en la que el sector primario representa, en promedio, aproximadamente  $11\%$  del PIBE entre 1999 y 2009, mientras que el sector de servicios constituye poco más de  $60\%$  de la producción total estatal. Ambos sectores, de acuerdo con los indicadores señalados, son los que menos acentúan la difusión recesional de los ciclos económicos y, por lo tanto, representan los sectores menos sincronizados con la economía nacional e internacional, para cualquier fase del ciclo.

## Deterioro y manejo discrecional de las finanzas públicas

Un análisis sobre finanzas públicas revela que entre 1989 y 2008 la autonomía fiscal del estado (ingresos propios/ingresos totales) se encuentra por debajo de la media nacional en casi todo el periodo. A partir de 1993 la proporción fiscal es inferior a  $10\%$  y desciende a la par que la media, siendo ésta de  $8\%$  en 2008 y de  $3\%$  para Veracruz en el mismo año.

Las insuficiencias fiscales de las entidades federativas obligan a acudir a endeudamiento y al sobreejercicio en el presupuesto estatal. En 2008, el estado de Veracruz tuvo un sobreejercicio presupuestal correspondiente a  $26\%$  del presupuesto programado, al pasar de 63 490 millones de pesos a un monto de 80 599 millones en el mismo año. En el periodo corto de 2006 a 2008 existe un sobreejercicio acumulado de  $20\%$ . Frente a esto, cabe subrayar que los criterios ortodoxos de disciplina fiscal que se desprenden del llamado Consenso de Washington se diluyen en los contextos regionales, dando pie a endeudamientos discrecionales que resultan prácticamente difíciles de fiscalizar, sobre todo cuando los órganos correspondientes se encuentran bajo el control político de los gobernadores en turno.

Por esta razón, en el estado de Veracruz, a partir del año 2000 se proyecta una tendencia ascendente en el saldo de la deuda estatal, que corresponde a los sexenios de los gobernadores Miguel Alemán y Fidel Herrera, de tal manera que a partir de 2006 la deuda rebasa la tendencia media nacional, por lo cual en 2009 el saldo alcanza ya 9 664 millones de pesos, a precios de 2010. En el mismo sentido, como resultado de esta tendencia al endeudamiento, la relación entre la deuda y el PIBE, entre 1993 y 2010, se encontraba por debajo de la media nacional hasta alcanzar un nivel mínimo en el 2000; sin embargo, a partir de 2001 comienza a presentarse un crecimiento sostenido que representa  $1.8\%$  del PIBE en 2010, frente al  $1.9\%$  de la media nacional en ese mismo año. Igualmente relevante resulta considerar que la estructura de la deuda estatal implica compromisos con la banca de desarrollo que representan  $12\%$  de la deuda, en tanto que el esquema de endeudamiento restante ( $88\%$ ) se basó

en emisiones bursátiles. Considerada en conjunto, la deuda contraída por el gobierno estatal implica años de vencimiento superiores a la media a partir de 2007, situándose en 24 años en 2009, afectando con ello las distintas calificaciones crediticias del estado efectuadas por las agencias acreditadas (S&P, Fitch, Moody's y HR Ratings), las cuales disminuyen pronunciadamente desde 2006.

La situación acumulada del endeudamiento público del estado ha llevado a considerar que este desequilibrio en las finanzas representa en 2012 una erogación de 3 749 millones de pesos, de acuerdo con lo autorizado en el presupuesto de egresos en el presente ejercicio fiscal. Dicho monto supera el presupuesto programado para diversas áreas del gobierno, como el del Poder Judicial (1 400 millones); la Secretaría de Desarrollo Social (173 millones); la Secretaría del Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca (138 millones) y es equivalente al presupuesto total de la Universidad Veracruzana.

Según el senador por Veracruz Juan Bueno Torio, si bien el gobierno del estado ejercerá un presupuesto de 86 mil millones de pesos, que representa un incremento de  $5.7\%$  en relación a 2011, el monto de los compromisos de la deuda ha crecido en  $135\%$  respecto a lo destinado en el periodo anterior, en que dicho pago representó  $87\%$  de las participaciones federales presupuestadas para Veracruz y  $67\%$  de los ingresos totales. La deuda alcanzó en el primer semestre de 2011 un monto de 22 900 millones de pesos. En la siguiente gráfica (2) se muestra con claridad cuál ha sido la tendencia de la deuda estatal en Veracruz entre 2005 y 2011. Para compensar el sobreejercicio presupuestal, que se viene presentando desde 2005, las participaciones federales han crecido, llegando a representar más de  $50\%$  de los ingresos estatales. En el cuadro 1 se muestra esta tendencia, que representa un incremento de  $15\%$  de las transferencias a los largo del periodo, que si bien es creciente en términos reales, es consumida en gran medida por el pago de los compromisos de la deuda.

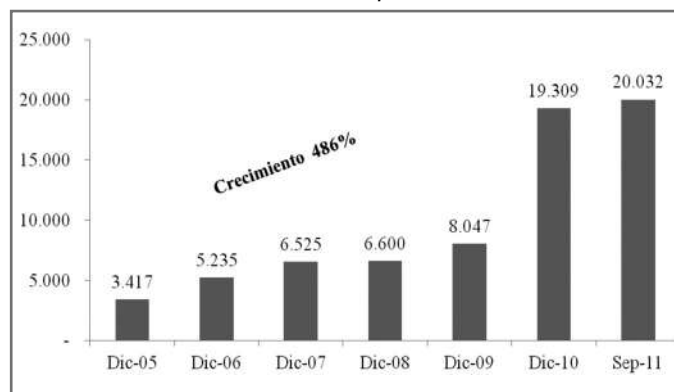
CUADRO 1. *Transferencias federales al estado de Veracruz 2007-2012 (millones de pesos)*

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	C. Pública	C. Pública	C. Pública	C. Pública	PEF	PPEF <sup>*/</sup>
Total Transferencias	45 581	54 080	55 585	58 385	61 786	65 049
Ramo 28	19 087	24 594	24 622	25 973	28 716	30 531
Ramo 33	26 493	29 486	30 963	32 413	33 070	34 518

FUENTE: Grupo Parlamentario. Senadores del PAN. Resultados del primer periodo del tercer año de la LXI Legislatura.



GRÁFICA 2. Saldo correspondiente al Gobierno del Estado de Veracruz y sus organismos registrado ante la SHCP (millones de pesos)



FUENTE: Grupo Parlamentario. Senadores del PAN. Resultados del primer periodo del tercer año de la LXI Legislatura.

Derivado de la tendencia anterior, lo mismo ocurre desde 2010 con la deuda per cápita estatal, la cual se dispara siguiendo la tendencia del promedio nacional, alcanzando una cifra de 1 328 pesos constantes. Resulta interesante anotar que si el PIBE per cápita, como se verá más adelante, tiene una trayectoria de crecimiento muy pobre en el mediano plazo (de 1970 a 2006) y es uno de los más bajos del país, la deuda per cápita, por el contrario, se dispara en un plazo corto (2000-2009), deteriorando con ello la capacidad de las finanzas públicas estatales para responder a las necesidades de cobertura de los programas sociales y de infraestructura.

Un estudio reciente elaborado por el Observatorio de las Finanzas Públicas de la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana (*Boletín* 0001, 21 de noviembre de 2011) analiza los montos y la orientación de los recursos públicos a nivel municipal, considerando para ello a 1 850 municipios (de un total de 2 440 municipios del país) donde existe información financiera en ese rubro. Los municipios se agruparon en cinco categorías, según su estrato económico (muy ricos, ricos, medios, pobres, muy pobres), porcentaje de la población total nacional en cada estrato, el gasto público municipal (GPM) por estrato y el gasto promedio municipal. Con estos criterios se puede apreciar que los municipios más ricos concentran la mayor parte del GPM, y considerando a la población del estrato se obtiene el gasto público municipal per cápita (GPMPC), que en este caso resulta considerablemente más bajo que en el estrato inferior de los considerados municipios 'muy pobres'. Lo mismo sucede si se consideran las Aportaciones Federales per cápita (AFPC) que consisten en programas destinados a reducir la pobreza, de tal manera que este indicador también resulta más elevado en los estratos 'muy pobres' y 'pobres', en comparación con los municipios de los estratos altos. Esto no significa que las condiciones de pobreza y desigualdad se reviertan, en parte porque éstas se generan a partir de otros factores estructurales que determinan la distribución de la riqueza, y en parte porque los mecanismos de gestión administrativa, así como el diseño y uso político

de los programas sociales a nivel municipal carecen de capacidad operativa.

## Producto interno bruto estatal (PIBE)

Es tiempo de considerar la relación entre el PIBE y el componente demográfico por definición: la población absoluta. El indicador convencional que expresa la relación entre la riqueza social y la población es el PIB per cápita, un promedio indiferenciado que representa el valor del producto que le corresponde a cada habitante. El cuadro siguiente concentra los resultados nacionales del PIB per cápita, y en él se pueden distinguir resultados contrastantes y contradictorios. En principio, el estado de Veracruz se encuentra muy por debajo de los indicadores nacionales. En cambio, otras entidades con volúmenes de PIBE modestos tienen una distribución teórica promedio más alta, donde el Distrito Federal, Nuevo León, Campeche y Quintana Roo destacan sobre el conjunto de entidades.

Un PIB per cápita bajo y estancado, como lo es el de Veracruz, sugiere condiciones de insuficiencia a nivel del aparato productivo, y un notable deterioro en términos de la calidad de vida de sus habitantes, lo cual resulta más grave si se considera la estructura de distribución del ingreso regional en un estado que reporta uno de los niveles más altos de pobreza en el país, condiciones que serán abordadas en otro apartado del diagnóstico.

En los cuadros siguientes se registran los resultados comparativos en los cuales se contrastan niveles del PIBE per cápita completamente dispares. El estado de Veracruz tiene este indicador en 7 532 pesos en 1970; y en 2006 alcanza 9 676 pesos; es decir, en un lapso de 16 años apenas aumenta en 28.46%, situación similar a la del estado de México: coinciden en tener dos de los más altos aportes demográficos del país, después del Distrito Federal. Muchas otras entidades logran aumentar significativamente este indicador, y algunos alcanzan a duplicarlo, como Campeche, el Distrito Federal, Coahuila, Quintana Roo, Yucatán, Querétaro, San Luis Potosí, Colima, Hidalgo y Zacatecas.

Los análisis del comportamiento sectorial refieren que el estado de Veracruz

A la par de sus fortalezas, ventajas y potencialidades, presenta numerosas y complejas debilidades en el ámbito económico que no han podido subsanarse, y las cuales representan un reto a superar para aprovechar más ampliamente las diversas oportunidades con que cuenta la entidad.

El Estado carece de una industria amplia y diversificada, y la que tiene se concentra en dos ramas: alimentaria y petroquímica. El sector agrícola es poco productivo y su rentabilidad es variable y discreta.

El déficit carretero en la región norte del Estado y la mala planeación de grandes obras que fueron iniciadas pero nunca terminadas, han provocado que el Estado sufra una severa desarticulación regional, en la que los rezagos y atrasos en algunas regiones son graves.





La economía de Veracruz en general, tiene bajos niveles de productividad y competitividad debido a la insuficiente inversión pública y privada. Basta decir que el Índice de Competitividad Sistémica 2005, elaborado por la consultora regional, colocó al Estado en la posición 22 de las 32 entidades federativas del país, mientras otro estudio lo posicionó en el lugar 27 dentro del Índice de Competitividad por Entidad Federativa 2003 (Cuenta Pública Consolidada, 2004).

El sector servicios destaca con una participación relativa que representa, en su conjunto y en el periodo registrado, casi dos tercios del valor del PIBE. El sector industrial se mantiene en un nivel discreto que manifiesta poco dinamismo, mientras que el sector agropecuario no registra cambios importantes y se mantiene en alrededor de 10% del PIBE. Esta composición rígida depende de factores asociados a las vocaciones productivas regionales, determinadas a su vez por la dotación de recursos naturales, humanos y tecnológicos.

El sector de servicios carece de la capacidad para generar valor agregado, no sólo por su naturaleza intangible, sino porque se ubica en la parte final del proceso económico.

## El desempleo: la cara oculta de la estructura ocupacional

El perfil laboral más reciente señala la alta proporción de trabajadores "por cuenta propia" y de trabajadores no remunerados. La baja tasa de desempleo oficial es una suerte de engaño, pues para el INEGI basta con que una persona haya trabajado una hora en la semana para que sea considerado empleado.

CUADRO 2. Población de 14 y más años de edad y su distribución porcentual por condición de actividad económica y posición en la ocupación, 2011/p

	Veracruz
Población de 14 y más años de edad	5 660 558
Población económicamente activa	54.5
Ocupada	96.5
Empleadores	5.1
Trabajadores por cuenta propia	28.6
Trabajadores subordinados y remunerados	61.1
Trabajadores no remunerados	5.2
Desocupada	3.5
Población no económicamente activa	45.5
Disponible	20.0
No disponible	80.0

FUENTE: INEGI. Perspectiva estadística, Veracruz de Ignacio de la Llave, 2011.

El sector terciario, que tiene la mayor participación en el PIBE, absorbe alrededor de 50% del empleo en el periodo analizado, un poco menos que su peso económico relativo. Sin embargo, los sectores primario y secundario reflejan otra configuración socioproductiva, ya que el primero, a pesar de representar apenas alrededor de 10% del PIBE, da empleo a casi la tercera parte de la población ocupada total, aunque a partir de 2004 comienza a manifestar una sensible caída en su participación, resultado del abandono de las actividades agropecuarias en aquellas zonas identificadas como expulsoras de fuerza de trabajo que ha venido tendencialmente emigrando, con lo que deja detrás pueblos y comunidades en situación de abandono, en los que se quedan la población femenina y de la tercera edad. Se ha llegado a señalar que actualmente la edad promedio de las personas dedicadas a las labores agrícolas es de 60 años, que además se corresponde con los propietarios originales de las tierras. El fenómeno de la migración –abordado en otro apartado del diagnóstico– se concibe como un proceso reciente, pero acelerado, creciente y masivo (Anguiano Téllez, 2005: 2) que ha venido modificando la vida comunitaria y su relación con las actividades productivas locales. En cuanto al sector secundario, éste mantiene la proporción entre la relación porcentual del producto sectorial y la capacidad de absorción de fuerza de trabajo, que también promedia 20% de participación.

CUADRO 3. Veracruz, población ocupada por sector de actividad 2000-2005, participación porcentual promedio

Periodo	Sector Primario Participación porcentual	Sector Secundario Participación porcentual	Sector Terciario Participación porcentual
2000	34.78	16.4	48.76
2001	34.12	15.51	50.32
2002	32.63	17.19	50.17
2003	30.59	18.78	50.65
2004	25.41	19.99	54.6
2005	26.17	20.58	53.1

FUENTE: Agenda Económica y Financiera 2005, Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno de Veracruz, a partir de información del INEGI, Encuesta Nacional de Empleo Urbano y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

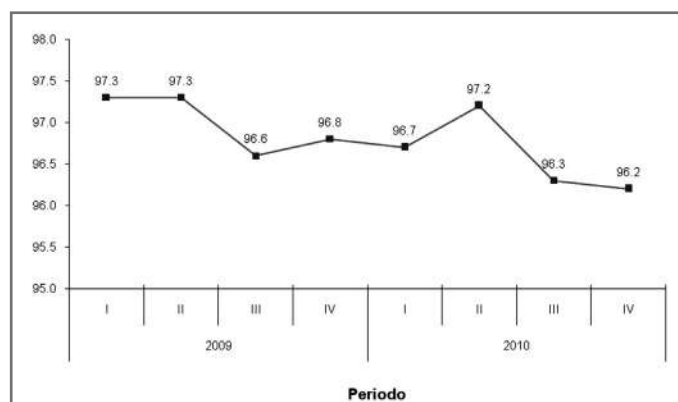
La terciarización de la economía veracruzana no significa, como ocurre en otros contextos, que exista un proceso de rearticulación sectorial a favor de actividades vinculadas a servicios innovadores que dinamizan a otros sectores que requieren de una constante inserción de tecnologías, que además incorpora un contingente laboral altamente calificado. Más bien se trata de un proceso de diversificación de las actividades terciarias que apuntan hacia la constitución de unidades económicas de servicios poco relevantes en sus efectos multiplicadores, sustentadas en empleos precarizados de baja especialización y relacionados con el sector informal.



En Veracruz, las tasas de desempleo abierto superan casi en todas las ciudades y en todos los años a las tasas nacionales. Coatzacoalcos, pese a ser un polo industrial, reporta los niveles más altos, en una población que se constituyó, en parte, a partir de procesos migratorios internos, cuando obreros de la industria petrolera del norte del estado se trasladaron al sur cuando allí se iniciaba el auge de la petroquímica básica.

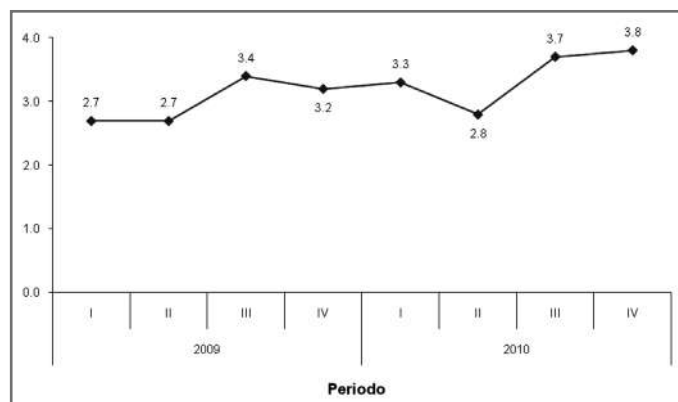
En el cuarto trimestre de 2010, de acuerdo a la ENOE, la población económicamente activa en Veracruz representó 53.6% respecto de la población mayor de 14 años, lo que constituye una de las menores proporciones a nivel nacional. No obstante, en relación al tamaño de su población, el mercado de trabajo en el estado es uno de los más grandes a nivel nacional (6.3%), después del estado de México (13.7%), el Distrito Federal (8.9%) y Jalisco (7.0%). Las dos siguientes gráficas reflejan las tendencias más recientes del empleo en la entidad. Aunque la tasa de desempleo abierta se encuentra por debajo de la media nacional, lo cierto es que aquella muestra una trayectoria al alza.

GRÁFICA 3. Población ocupada por trimestre, 2009-2010 (porcentaje)



FUENTE: INEGI-ENOE.

GRÁFICA 4. Tasa de desocupación trimestral, 2009-2010

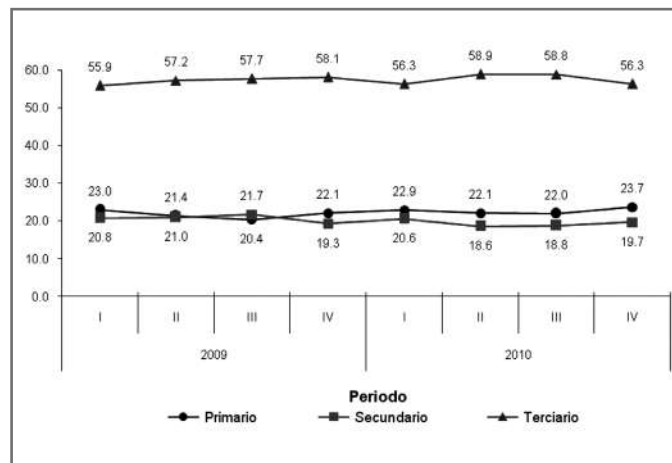


FUENTE: INEGI-ENOE.

La capacidad de absorción de la fuerza de trabajo regional también debe visualizarse en relación con la estructura sectorial del aparato productivo, de tal manera que ésta repre-

sente de mejor manera las especificidades del empleo en cuanto a su inserción sectorial, tal y como se aprecia en la gráfica 5. En la serie descrita, el sector terciario es el que absorbe en mayor medida la fuerza de trabajo estatal en un rango de variación muy estrecho, que en el cuarto trimestre de 2010 representó 56.3% de la población ocupada en el estado, seguido por el sector secundario, que también resulta muy estable en cuanto a la ocupación, mientras que el sector de actividades primarias tiene un comportamiento sensiblemente a la baja, tendencia que se viene presentando a lo largo de la década, ya que a principios de 2000 este porcentaje sectorial fue de 35.07% y apenas llega a 23.7% en el cuarto trimestre de 2010. Por el contrario, las tasas de ocupación en el sector de servicios han venido creciendo sostenidamente en el mismo periodo, al pasar de 46.2% en 2000, al pico de 58.9% en el tercer trimestre de 2010. El sector industrial es más sensible a los ciclos recesivos, como ya se argumentó, por lo cual en los primeros años de la década pasada la ocupación se comporta en un promedio de 16% entre 2000 y 2002, y comienza a ascender discretamente a partir de 2003, que es la fase final del ciclo recesivo nacional. En la gráfica anexa se nota una estabilización de la ocupación en este sector, que alcanza 19.7% en el cuarto trimestre de 2010.

GRÁFICA 5. Población ocupada por sector de actividad económica, 2009-2010 (porcentaje)



FUENTE: INEGI-ENOE.

De la población ocupada en el periodo, 25.2% percibe de uno a dos salarios mínimos; 14.4% percibió entre dos y tres salarios mínimos; 13.8% recibe entre tres y cinco salarios mínimos y sólo 8.2% se encuentra en niveles superiores a los cinco salarios mínimos. Estos porcentajes no suman 100% de la población ocupada perceptora de ingresos, debido a que 11.8% no precisa el nivel del mismo, y 9.5% de la misma declara no recibir ningún tipo de remuneración, cifra que además rebasa el porcentaje de población ocupada no remunerada. De aquí la inconsistencia señalada.

Cabe anotar otra serie de consideraciones referentes a las condiciones de la ocupación en el estado de Veracruz que merece atención en un contexto de gradual deterioro de las



mismas y que se agudizan en tal forma que no pueden ser dejadas de lado cuando se supone se comportan como factores detonantes de expresiones de violencia. De este modo, por ejemplo, se tiene que el rango de perceptores de menores ingresos (uno a dos salarios mínimos) afecta más a las mujeres (53.7%) que a los hombres (36.4%).

CUADRO 4. Estado de Veracruz, población ocupada por horas trabajadas, cuarto trimestre de 2010 (porcentajes)

Menos de 15 horas/semana	Entre 15 y 34 horas/semana	Entre 35 y 48 horas/semana	Más de 48 horas/semana
5.4%	16.7%	45.9%	30.4%

FUENTE: INEGI-ENOE.

Con relación a la información del cuadro anterior se calcula que, en promedio y para el trimestre referido, la población ocupada laboró 44.5 horas a la semana, de las cuales las mujeres trabajaron en promedio 49.6 horas, en tanto los hombres lo hicieron durante 47 horas.

CUADRO 5. Estado de Veracruz, población ocupada por ámbito y tamaño de unidad económica, excepto actividades agropecuarias, cuarto trimestre de 2010 (porcentajes)

Micronegocios	Establecimientos pequeños	Establecimientos medianos	Establecimientos grandes	Otro tipo de unidades económicas	Gobierno
51.6%	15.2%	6.5%	11.9%	8.8%	6.0%

FUENTE: INEGI-ENOE.

En otra categoría del análisis ocupacional, se considera el rubro de los trabajadores subordinados y remunerados que representan 64.6% del total de la población ocupada. De este total se desprende la información del cuadro 6:

CUADRO 6. Estado de Veracruz, trabajadores subordinados y remunerados de la población ocupada, cuarto trimestre de 2010 (porcentajes)

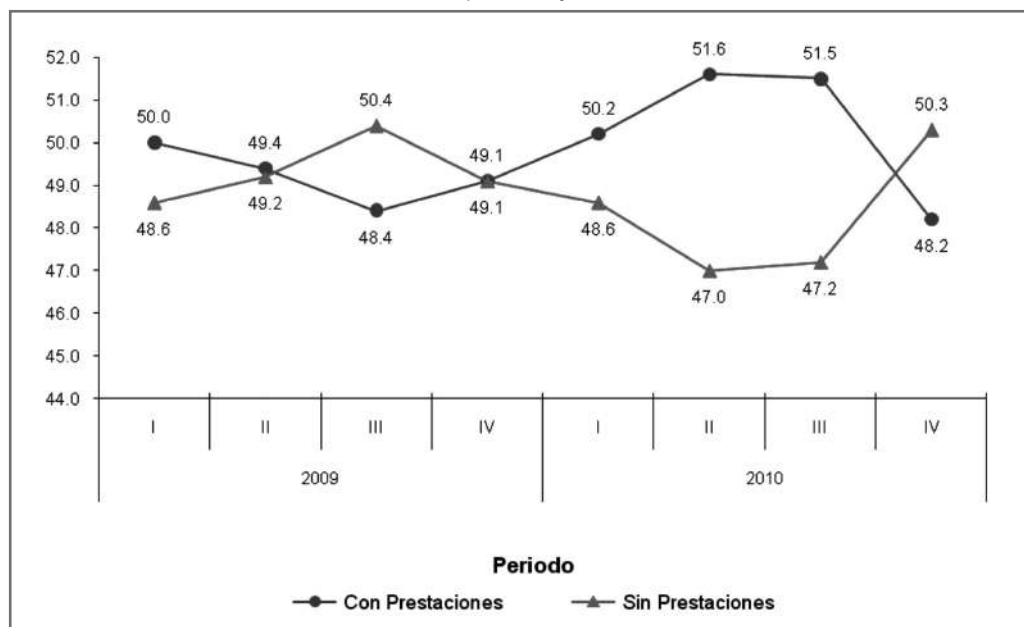
Asalariados	Otro tipo de remuneración (comisiones, honorarios, trabajo a destajo, propinas)	Con alguna prestación laboral (reparto de utilidades, aguinaldo, vacaciones)	Atención médica	Contrato escrito	Sin contrato escrito
96.2%	3.8%	48.2%	44.8%	45.0%	53.3%

FUENTE: INEGI-ENOE.

Nótese que el cruce de las líneas señala que la población ocupada con prestaciones desciende significativamente, a la par que aquella sin prestaciones asciende en los últimos tres trimestres de 2010, lo que refleja el deterioro persistente de la calidad de los empleos.



GRÁFICA 6. Población ocupada subordinada y remunerada con y sin prestaciones, 2009-2010 (porcentaje)



FUENTE: INEGI-ENOE.

El concepto de población subocupada refiere, de igual manera, una situación de precarización laboral. Esta categoría ocupacional considera a personas que, teniendo un empleo, buscan una actividad remunerada y complementaria a los ingresos principales, lo cual representa una inversión adicional de horas de trabajo. En el último trimestre de 2010, este segmento representó 4.4% de la población ocupada total en el estado. El cuadro inferior muestra su composición relativa por su condición dentro del trabajo y por su participación sectorial.

Cuadro 7. Estado de Veracruz, población subocupada según posición en el trabajo y por sector de actividad económica, cuarto trimestre 2010 (porcentajes)

Trabajadores subordinados y remunerados	Trabajadores por cuenta propia	Empleadores	Empleados no remunerados	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario
60.1%	31.3%	4.6%	4.0%	42.0%	24.7%	33.3%

FUENTE: INEGI-ENOE.

Finalmente, la ENOE permite observar, de acuerdo a criterios internacionales, que la población ocupada en el sector informal –definido por aquellas actividades económicas de mercado desarrolladas en los hogares pero que no se constituyen en empresas independientes a los mismos por no tener registros contables– en la entidad representa 24.2%, es decir, la cuarta parte de la población ocupada total. De esta forma se percibe que la informalidad permea las diversas categorías laborales aquí comentadas, sea por sectores, por unidades económicas, por posición en el trabajo, por subocupación, por horas trabajadas, por niveles de ingreso o por tipo de prestaciones. Esto se debe a que las actividades consideradas formales se articulan funcionalmente con el sector informal, aprovechando la flexibilidad estructural del empleo que permite *informalizar* algunos segmentos de las cadenas productivas y de servicios, sea en términos salariales (bajas remuneraciones), funcionales (polivalencia laboral y subcontratación) o numéricos (entrada y salida de fuerza de trabajo según la escala de producción).

Se deben considerar algunos ajustes a los criterios de medición del desempleo que resulten significativos y revelen las auténticas dimensiones cuantitativas y cualitativas de la ocupación derivadas del desempeño de la actividad económica estatal.

La tasa de desempleo abierta (TDA) representa un primer criterio de medición inconsistente dado que, según este índice, la entidad veracruzana tendría una de las tasas de desempleo más bajas a nivel nacional a lo largo del periodo analizado. No obstante, tal indicador sobreestima el volumen de empleo porque, paradójicamente, se sustrae de los elementos cualitativos de las actividades ocupacionales que se sesgan de la definiciones para su registro, de tal manera que lo que puede ser un empleo



para las encuestas no lo es para su registro en los sistemas de seguridad social, que resultan más estrictos para definirlo como una actividad económica formalizada.

Para subsanar esta insuficiencia analítica se plantea el uso de un indicador alternativo como la tasa de ocupación parcial y desocupación (TOPD) que suma al desempleo a aquellas personas que laboraron menos de 35 horas a la semana, por lo cual la TDA excluye el empleo informal en su medición. De aquí que si se compara las TDA con las TOPD, los resultados son considerablemente divergentes. Para tener una idea, un cálculo realizado para el 2002 confronta una TDA de 2.4%, mientras que la TOPD para el mismo año llega a alcanzar 20.1% de desempleo.

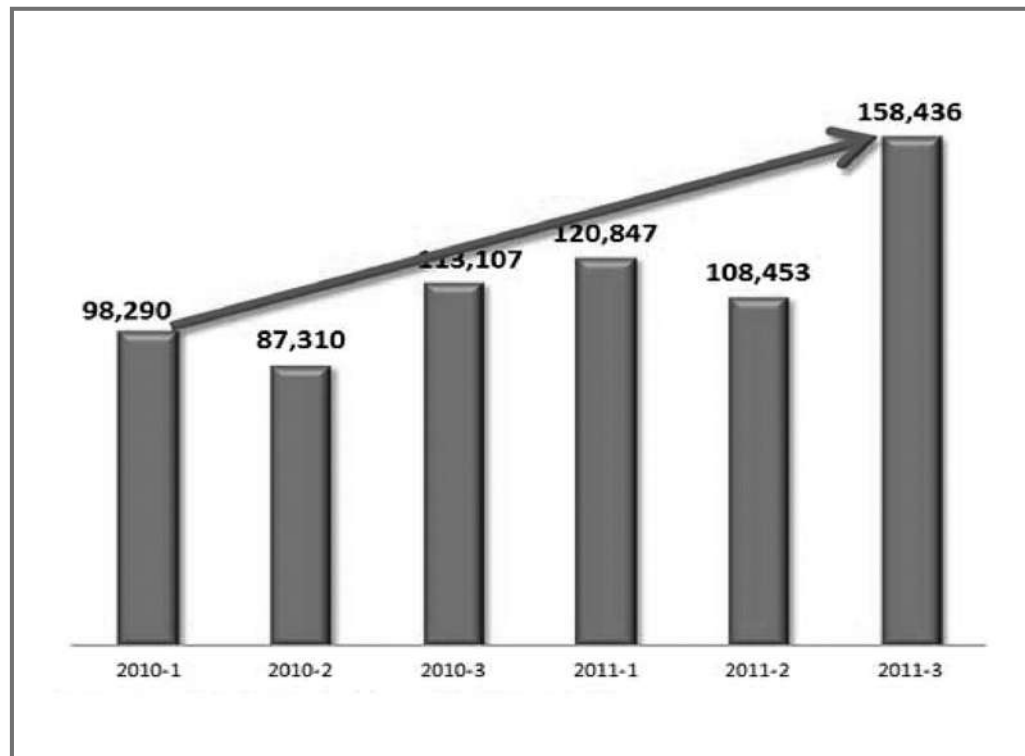
Al margen de los criterios de medición y de los instrumentos de captación del empleo que sirven como base, lo relevante en el análisis consiste en destacar cuál es la correlación que guarda el crecimiento económico estatal con los niveles de ocupación. Si se sobreestiman y publicitan las cifras de empleos generados para legitimar el desempeño gubernamental, entonces de los cálculos del desempleo como tasas se pasa a analizar el desempleo en sus dimensiones absolutas, por lo que el resultado tampoco resulta alentador. Así, en los reportes estacionales de desempleo de la ENOE, entre 2010 y finales de 2011, aquel pasó de 98 290 a 158 436 personas desocupadas, lo que representa un incremento efectivo de la desocupación de 61.2% en ese periodo. Aún más: para tener claridad en estos resultados, también se puede señalar, dada esta tendencia, que en el estado de Veracruz la tasa de crecimiento de la población ocupada resultó negativa, con  $-0.7\%$ , ocupando por ello el lugar 30 entre las entidades de acuerdo al crecimiento de este rubro. Cualquier nuevo empleo creado no fue suficiente para reducir el desempleo en términos absolutos, ni tampoco para recuperar la tasa asociada a la PEA, de tal manera que la TDA llega a representar  $5.1\%$  en 2011, alcanzando la cifra más alta en los últimos años. Las gráficas subsecuentes evidencian las condiciones actuales del empleo en la entidad mismas que, asociadas al bajo ritmo de crecimiento del PIB, generan un escenario propicio para incrementar los niveles de pobreza, tal como lo reporta el último informe de Coneval.

GRÁFICA 7. Tasa de crecimiento de la población ocupada por entidad federativa, 2010-2011



FUENTE: Hilario Barcelata, *Economía y sociedad*, 2012.

GRÁFICA 8. Veracruz, población desocupada, 2004-2011



FUENTE: Hilario Barcelata, *Economía y sociedad*, 2012.

## Condiciones de pobreza y desigualdad en el estado de Veracruz: de las causas a los efectos

La pobreza, sus mediciones y su representación territorial en el estado de Veracruz será la primera variable a tomar en cuenta en sus tendencias primordiales. Resulta imprescindible establecer las mediciones de la pobreza en el territorio, para saber no sólo cuántos pobres existen, sino también dónde están.

No se pretende desarrollar un abordaje conceptual y una propuesta técnica respecto de las dimensiones cualitativas y cuantitativas de la pobreza. Estos aspectos teóricos y metodológicos han sido ampliamente referidos a partir de una serie de investigaciones y propuestas de medición que ya habían sido sistematizadas por diversos autores (Boltvinik, 1984, 1986, 1986b, 1991, 1992a, 1992b, 1993, 1994, 2001, 2003; Desai, 1992, 2003; Papadopoulos, 2003c; Williams, 2003; Shari; Townsend, Mark y Lansley; Beccaria, Katzman, Minujin; Orshansky, Altimir, y Krongkaew; Grootaert) y aplicadas en algunas cuantificaciones oficiales (Banco Mundial, CEPAL-PNUD,

Coplamar, INEGI, Sedesol, Coneval), con sus limitaciones para identificar y ubicar la pobreza a partir de las bases de información disponibles.

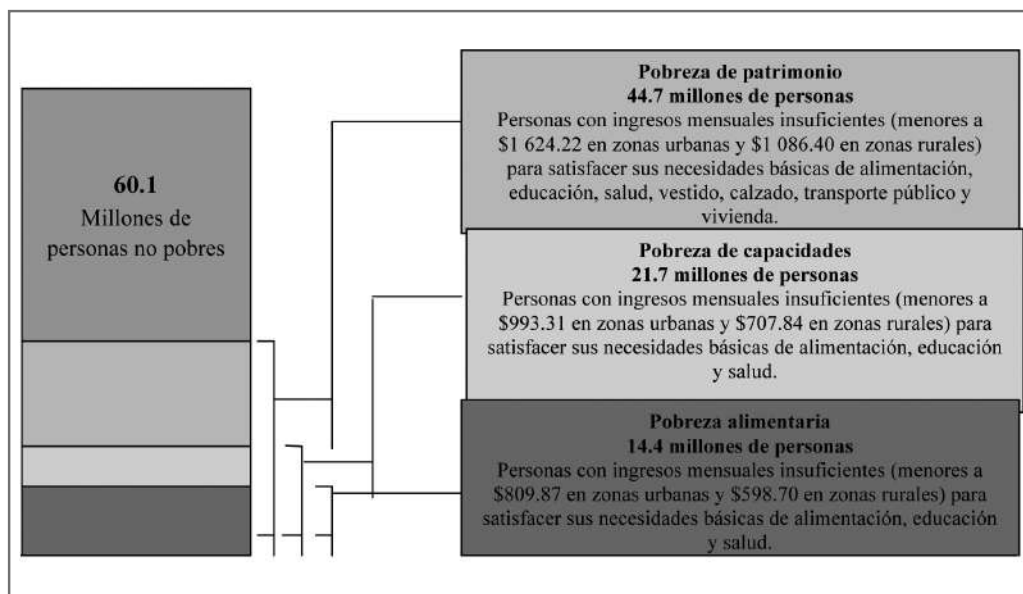
Pese a las inconsistencias de las bases de datos y a la heterogeneidad metodológica a partir de la cual se construyen los indicadores, lo cierto es que la pobreza ha tenido una expresión regional más bien estable para las entidades que históricamente muestran los mayores rezagos. Para enfrentar las discordancias entre las bases de datos construidas a partir de la ENIGH y superar el criterio de medición de la Línea de Ingreso (método unidimensional), la nueva metodología adopta el concepto de medición multidimensional de la pobreza. Para ello, en 1992 la Sedesol convocó a un grupo de expertos para diseñar una metodología. La Ley General de Desarrollo Social establece que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será el responsable de instrumentalizar la medición. En el mismo sentido, será el INEGI la institución encargada de recabar la información integrando conceptos pertinentes (ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social), distintos a los que se utilizaron para medir el Índice de Marginación en 1990. Estas mediciones deberán efectuarse cada dos años para las entidades federativas, y cada cinco años a nivel municipal.

De esta manera se establecen tres dimensiones normativas que resultan diferenciadas entre sí, pero a la vez agregadas e



incluyentes. Se reportan, entonces, niveles de pobreza tipificada como *pobreza de patrimonio*, *pobreza de capacidades* y *pobreza alimentaria*. La primera representa el total de pobres en el país y en las entidades, e incluye a las dos restantes categorías; e igual se distingue entre pobreza urbana y rural, como anteriormente se señaló. El esquema siguiente permite clarificar la interpretación de los resultados.

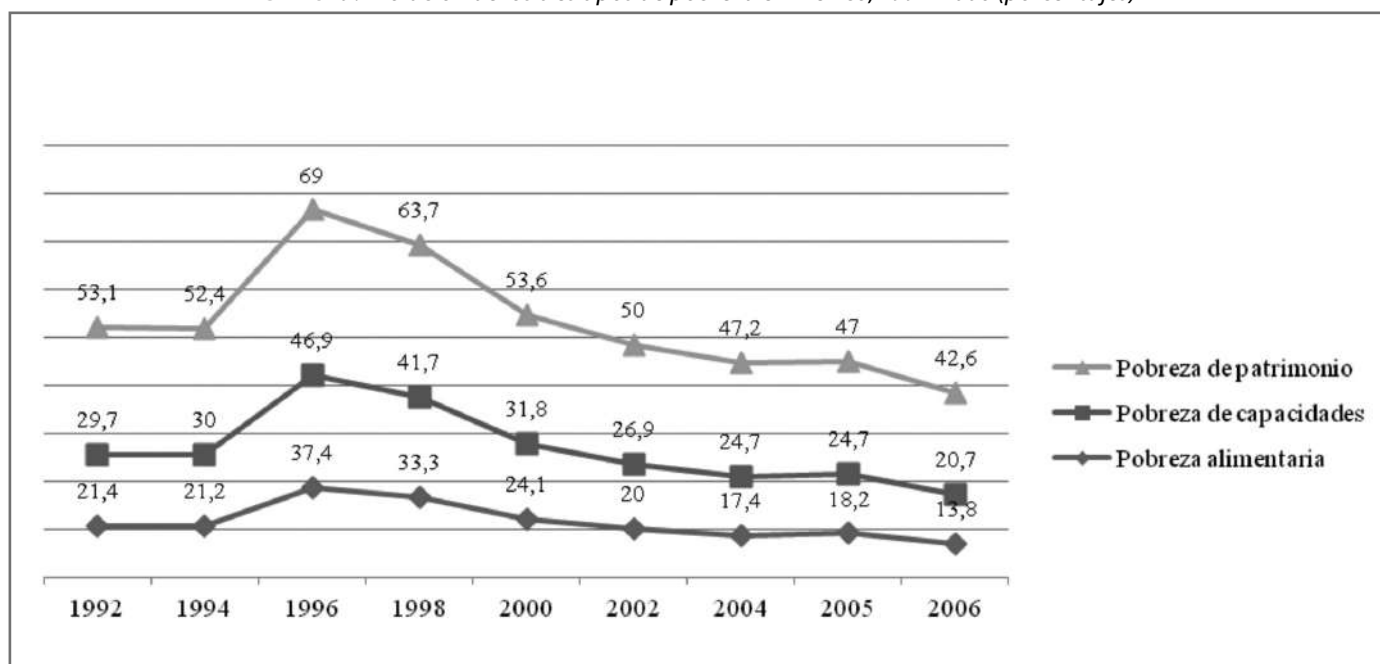
CUADRO 8. Niveles de pobreza en México, 2006



FUENTE: Fundación Este País (2007), indicadores de pobreza en México: un balance de su evolución entre 1992 y 2006 (Este País, 201).

Las tendencias que se desprenden de la aplicación de estos nuevos criterios metodológicos se representan en las siguientes gráficas.

GRÁFICA 9. Evolución de los tres tipos de pobreza en México, 1992-2006 (porcentajes)



FUENTE: Fundación Este País (2007), indicadores de pobreza en México: un balance de su evolución en 1992 y 2006 (Este País, 201).

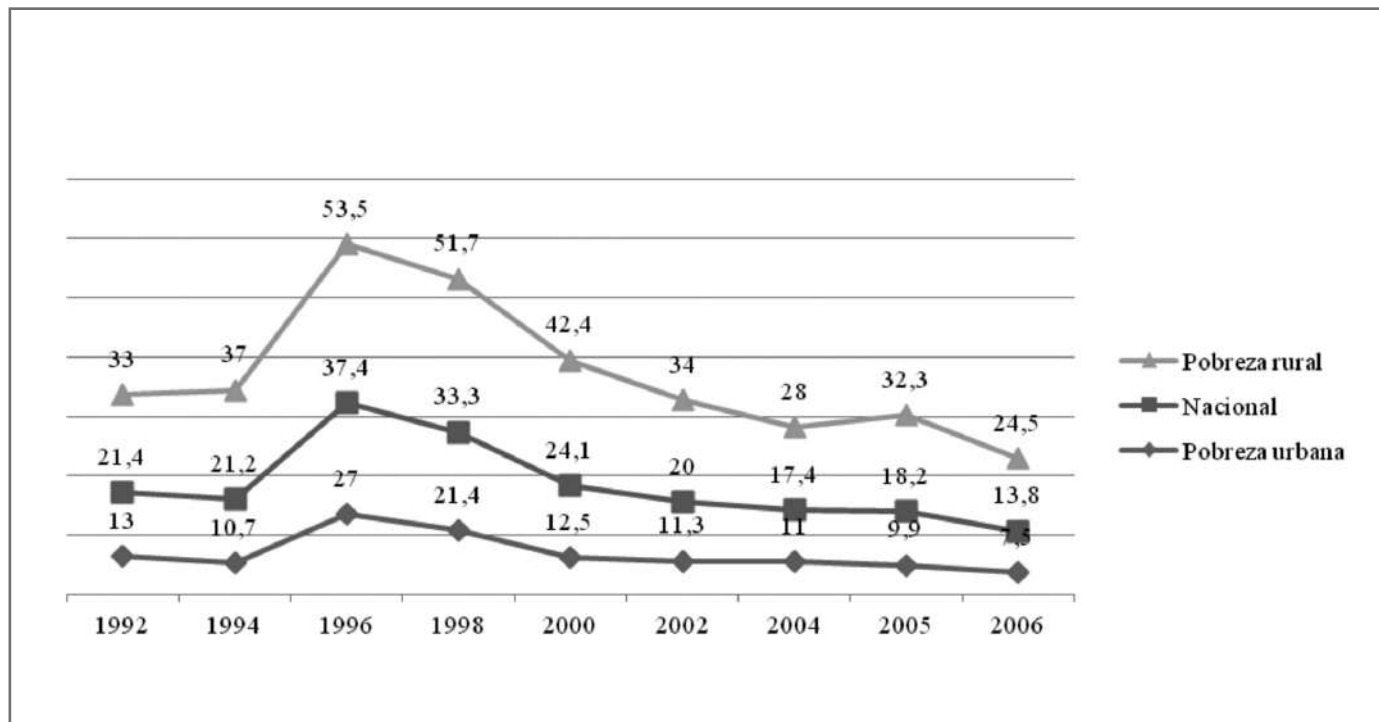
Nota: el porcentaje se refiere al total de la pobreza nacional, rural y urbana.



La llamada pobreza alimentaria corresponde a lo que en otras mediciones se denomina pobreza extrema o indigencia, pero en cualquier acepción significa la expresión más aguda de la pobreza. Entre 1992 y 1996, los tres tipos de pobreza mostraron incrementos significativos, y fue la pobreza alimentaria la que más aumentó. Este análisis se puede hacer comparando los incrementos en puntos porcentuales; o midiendo el incremento entre los porcentajes. Si se realiza esta operación, sea con la pobreza relativa o absoluta, los indicadores para esos tres años bien pueden considerarse como una auténtica catástrofe social, resultado directo e inmediato de las crisis financieras de 1994 y 1995. La posterior recuperación produce, entre 1996 y 2006, descensos igualmente apreciables. Al final del ciclo analizado, los tres niveles de pobreza en 2006 (13.8%, 20.7% y 42.6%) se encuentran por debajo de los registrados en 1992 (21.4%, 29.7% y 53.1%), respectivamente.

Por eso es importante analizar las tendencias en cada tipo de pobreza, en sus dimensiones urbana y rural, que en su significado territorial presentan importantes contrastes. De antemano se observa que la pobreza rural es la que se encuentra en el fondo de los segmentos y cubre la mayor área de pobreza. El empobrecimiento de las zonas rurales se asocia a las condiciones de pobreza alimentaria, pero igual contribuye en mayor medida a formar parte de la pobreza de patrimonio. Por ejemplo, obsérvese que en el peor escenario de la crisis, en 1996, 37.4% de la población nacional se encontraba en condiciones de pobreza alimentaria, y en ese mismo año la pobreza alimentaria en las zonas rurales del país afectaba a 53.5% de la población rural; es decir, todos los pobres de las zonas rurales que padecen de pobreza alimentaria se encuentran por arriba de los porcentajes urbano y nacional. Tanto en la tipología de la medición de la pobreza, como en su distribución espacial, el sector rural se ve más afectado por la pobreza en todas sus dimensiones, pero particularmente por la pobreza de patrimonio.

GRÁFICA 10. Evolución de la pobreza alimentaria, 1992-2006 (porcentajes)



FUENTE: Fundación Este País (2007), indicadores de pobreza en México: un balance de su evolución entre 1992 y 2006 (Este País, 201).

Nota: el porcentaje se refiere al total de la pobreza nacional, rural y urbana.

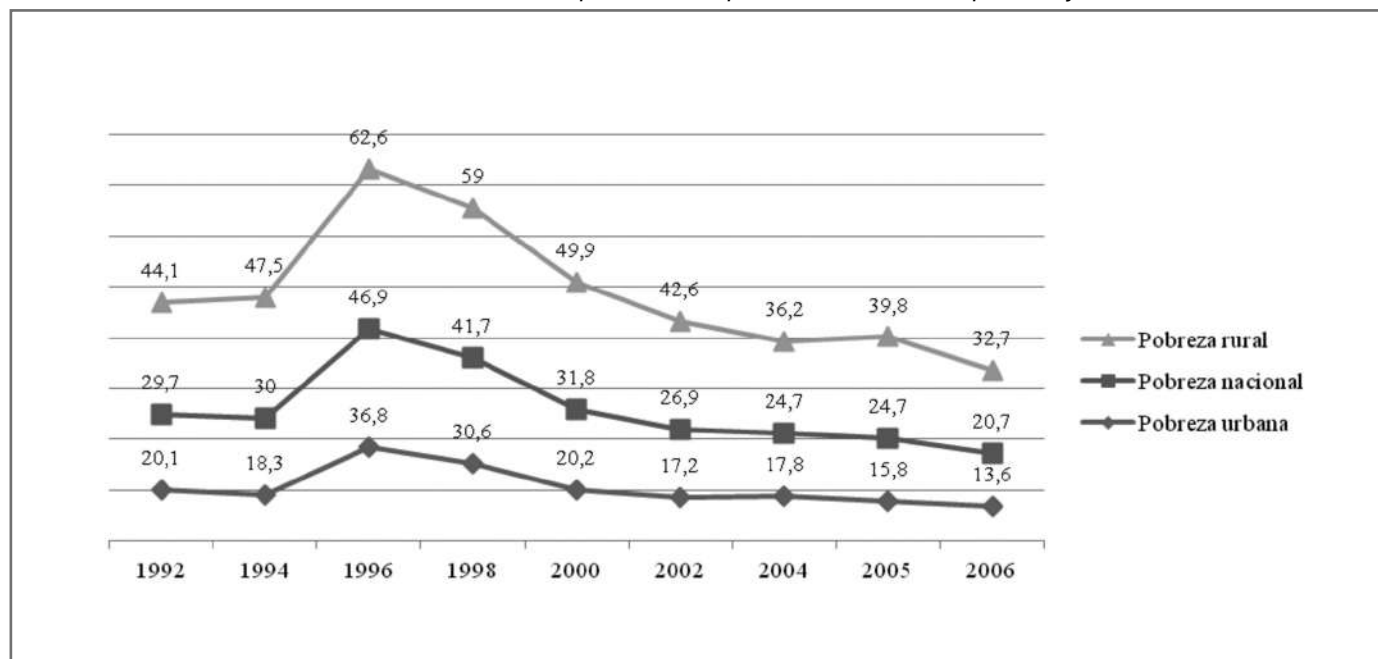
De hecho, si se comparan las cuatro gráficas, se puede observar que las tres mediciones de la pobreza a lo largo de todo el periodo y a nivel nacional, en cuanto a porcentajes, están por debajo de los porcentajes de la pobreza rural correspondientes a cada tipo de medición, lo cual significa que en las zonas rurales el manto de pobreza forma un piso territorial que





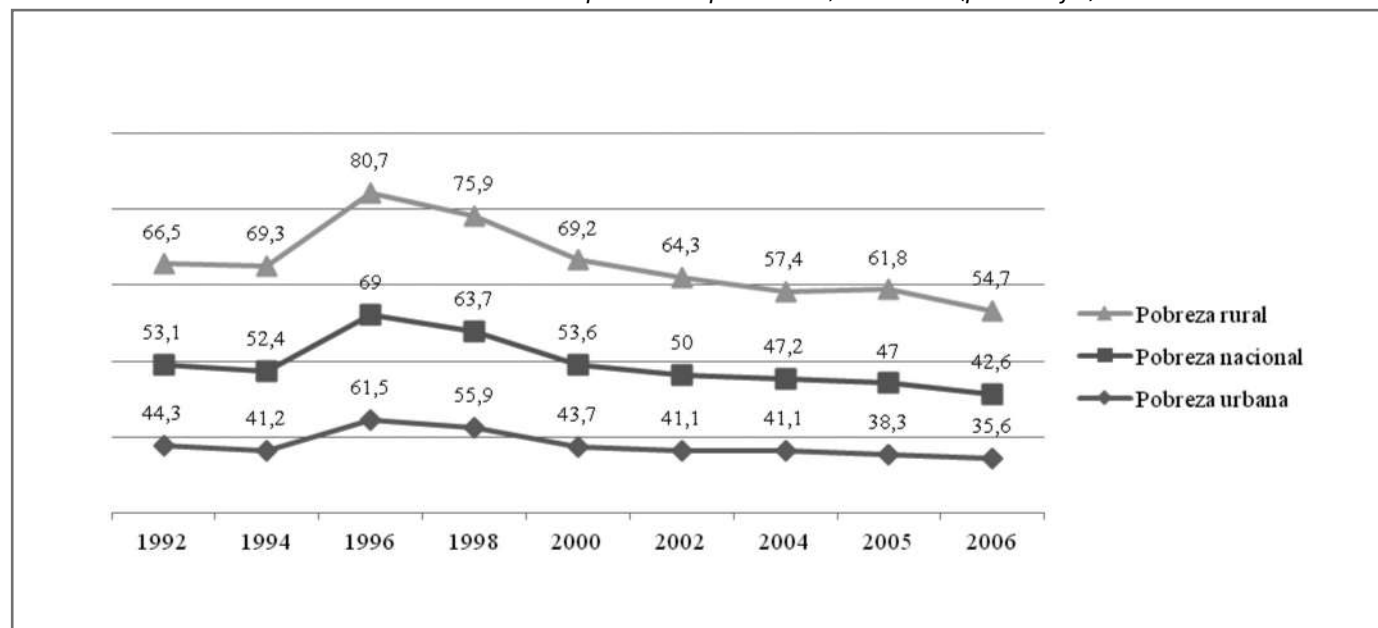
permitiría definir referentes regionales. Para precisar: si la pobreza de patrimonio en 1996, que incluye de manera agregada a las otras dos categorías de pobres, afectaba a 69% de la población nacional, en forma por demás contrastante afectó a 80.7% de la población rural. No sucede lo mismo con las áreas urbanas del país, donde a partir de los máximos nacionales, las mediciones urbanas se ubican por debajo de aquellos. Lo que parece ser una obviedad, en realidad significa que el patrón territorial donde se ubican las poblaciones nunca es neutro, azaroso o *inocente*.

GRÁFICA 11. Evolución de la pobreza de capacidades, 1992-2006 (porcentajes)



FUENTE: Fundación Este País (2007), indicadores de pobreza en México: un balance de su evolución entre 1992 y 2006 (Este País, 201).  
 Nota: el porcentaje se refiere al total de la pobreza nacional, rural y urbana.

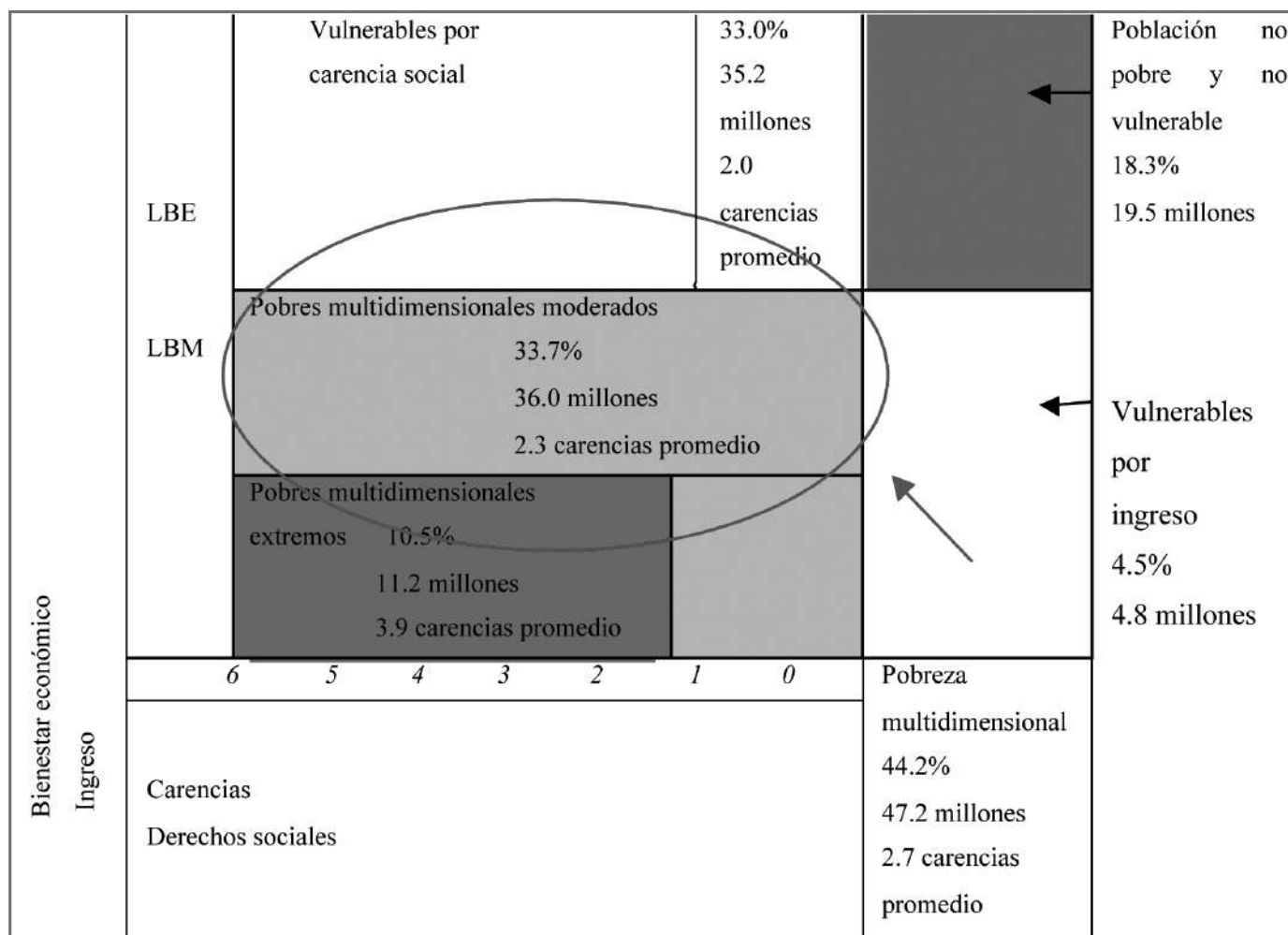
GRÁFICA 12. Evolución de la pobreza de patrimonio, 1992-2006 (porcentajes)



FUENTE: Fundación Este País (2007), indicadores de pobreza en México: un balance de su evolución entre 1992 y 2006 (Este País, 201).  
 Nota: el porcentaje se refiere al total de la pobreza nacional, rural y urbana.

La posterior medición realizada por el Coneval en 2008 mantiene el criterio metodológico para captar la pobreza multidimensional, bajo un instrumental cada vez más riguroso acorde con los lineamientos institucionales (Ley General de Desarrollo Social). La adecuación instrumental y de información permitió un cálculo más refinado, que incluye categorías como *pobres multidimensionales extremos*, *pobres multidimensionales moderados*, *vulnerables por carencia social*, *vulnerables por ingreso* y *población no pobre multidimensional y no vulnerable*. Estas cinco categorías se constituyen a partir de las condiciones de bienestar económico (medidas en relación al ingreso); de las carencias de derechos sociales, aun cuando se encuentren por arriba de la línea de ingreso; y de la cohesión social (alta o baja) "como una característica del contexto territorial que recoge el efecto del entorno en el cual ocurren los procesos sociales que originan, mantienen o refuerzan la pobreza" (F. Cortés, 2011: 20). La gráfica 13 ilustra estas mediciones múltiples en sus respectivos subgrupos.

GRÁFICA 13. Personas en pobreza multidimensional a nivel nacional, México, 2008.

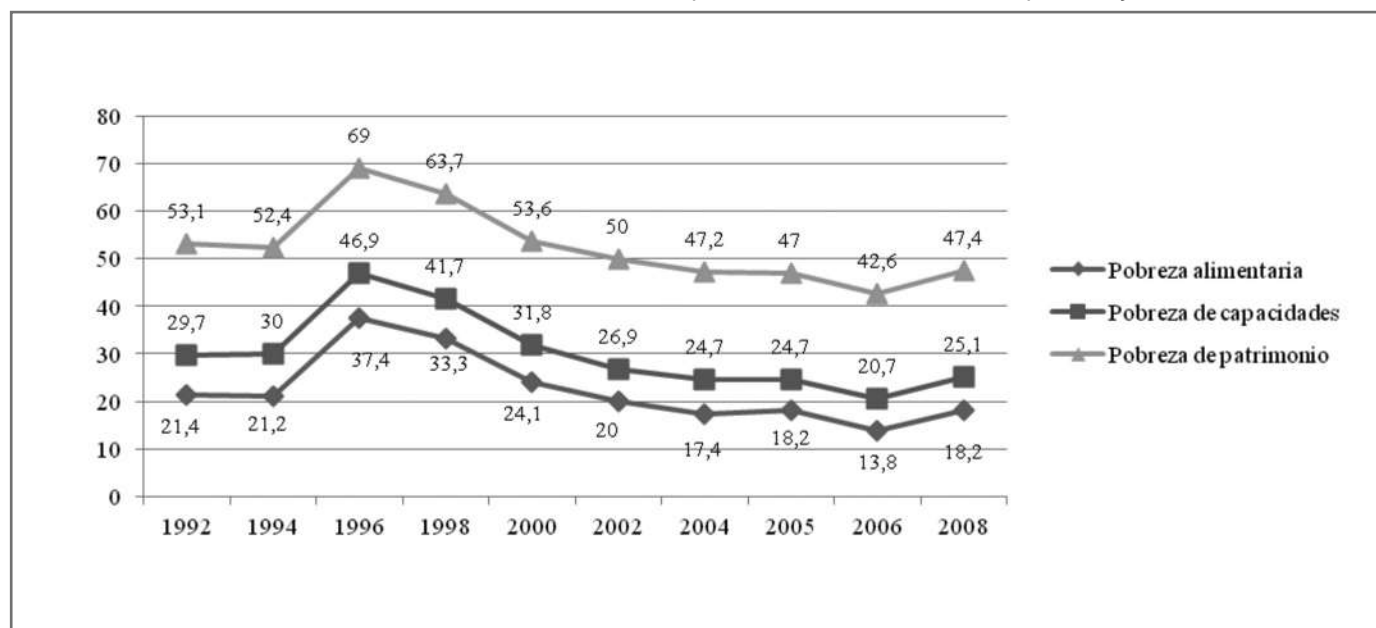


FUENTE: F. Cortés (2001), estimaciones del Coneval.

Sin embargo, este nuevo concepto de pobreza multidimensional resulta incompatible con el diseño de las ENIGH anteriores a 2008 y, por lo tanto, no se puede construir una serie retrospectiva que permita la comparabilidad de los resultados. No obstante, el Coneval mantuvo el criterio mutidimensional anterior (pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio) y lo aplicó en 2008 para poder continuar con la serie que proviene de 1992 y así disponer de información a largo plazo, como se ilustra en la gráfica 14.



GRÁFICA 14. Evolución de la incidencia de la pobreza en México, 1992-2008 (porcentajes)



Fuente: F. Cortés (2011), a partir de estimaciones de Coneval, con base en las ENIGH de 1992 a 2008.

El cuadro completo de la situación de la pobreza multidimensional se presenta a nivel nacional y por entidades federativas:

CUADRO 9. Porcentaje y número de personas en situación de pobreza multidimensional y vulnerables, según entidad federativa, 2008

Ámbito geográfico	Pobreza multidimensional		Población vulnerable por carencia social		Población vulnerable por ingreso		Población no pobre y no vulnerable	
	Porcentaje	Miles de personas	Porcentaje	Miles de personas	Porcentaje	Miles de personas	Porcentaje	Miles de personas
Nacional	44.2	47 190	33.0	35 182	4.5	4 784	18.3	19 525
Chiapas	76.7	3 426	16.2	726	1.5	69	5.5	247
Guerrero	68.1	2 142	23.1	727	2.1	65	6.7	210
Puebla	64.0	3 585	23.2	1 301	4.0	227	8.8	491
Oaxaca	62.0	2 200	27.1	963	1.4	50	9.4	335
Tlaxcala	59.7	670	2.4	273	5.4	60	10.6	119
Hidalgo	56.4	1 359	30.4	731	3.3	79	10.0	241
Tabasco	53.8	1 097	34.1	694	2.7	55	9.4	192
Zacatecas	52.2	721	27.8	384	5.8	80	14.1	195
San Luis Potosí	51.1	1 263	25.9	639	6.1	152	16.9	417
Veracruz	50.7	3 677	33.2	2 410	3.1	221	13.0	944

FUENTE: F. Cortés (2011), estimaciones del Coneval.

El estado de Veracruz pasa a ocupar el décimo sitio bajo esta metodología de medición de la pobreza, con 50.7% de la población total en el estado. Y si bien esto no se atribuye al método mismo, lo cierto es que en todas las categorías de la pobreza se aprecia que existe un mayor número absoluto de personas en esas condiciones, incluso por arriba de aquellos estados que tienen un nivel relativo de pobreza menor, con excepción del estado de México. Es decir, el bajar el nivel de pobreza –en este caso, multidimensional– no significa que se hayan alcanzado rendimientos considerables en la política social: también se puede deber a una redistribución relativa de los niveles de pobreza a nivel nacional que, sin embargo, no representa un descenso en los niveles de pobreza absoluta. En el estado de Veracruz, hay que destacar, en el año 2005 había 4 216 024 personas en condiciones de pobreza de patrimonio. En ese año, Coneval, además de la multidimensionalidad de la pobreza, construyó también el Índice de Rezago Social (IRS) y el Índice de Marginación (IM), como lo hizo Conapo a partir del censo de



población de 1990 y con la matriz de componentes principales. Con base en estos indicadores el estado de Veracruz ocupa el cuarto lugar en IM y el quinto sitio en cuanto a IRS, lo que prácticamente no modifica su situación de atraso desde las mediciones de 1990. Sin embargo, en 2008, con la metodología multidimensional diversificada, existen en el estado de Veracruz 3 677 000 personas en pobreza multidimensional; es decir, 539 024 personas pobres que debieron salir de la pobreza, en estos tres años.

El recorte de la información concerniente al estado de Veracruz aparece en el cuadro de abajo, y de la información general se puede afirmar que se encuentra en el segundo lugar de acuerdo a los tres tipos de pobreza, sólo después del estado de México; y también en segundo de cifras absolutas, en los tres niveles de pobreza.

CUADRO 10. Distribución porcentual estatal de las personas en pobreza y cifras absolutas, utilizando la metodología de imputación 2005

Entidad Federativa	Distribución porcentual estatal de las personas en pobreza Tipo de pobreza			Cifras absolutas de personas en condición de pobreza Tipo de pobreza		
	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio
Veracruz	10.6	9.9	8.5	1 990 503	2 581 256	4 216 024
Total	100.0	100.0	100.0	18 737 373	25 950 690	49 772 697

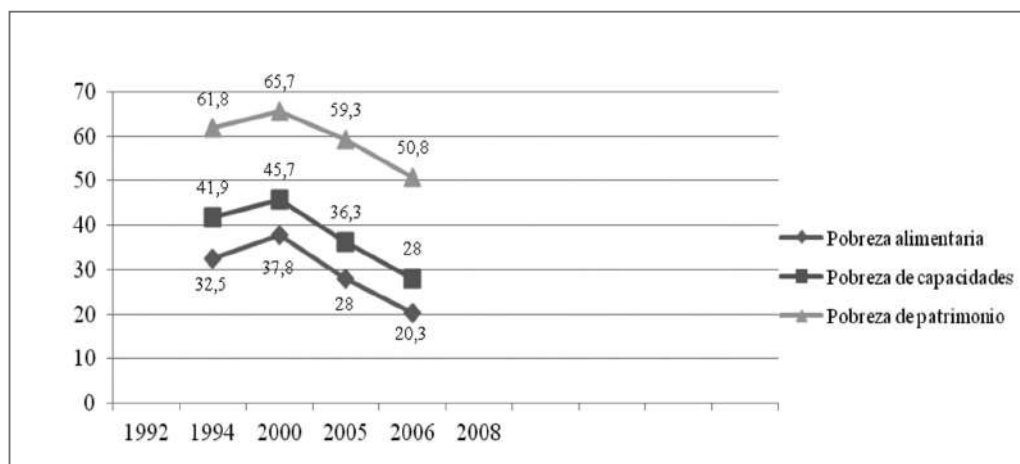
FUENTE: Estimaciones de Coneval con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

El otro indicador más convencional –el Índice de Marginación– no puede ser comparado directamente con los datos del cuadro anterior. La pobreza se *individualiza* (nos dice cuántos pobres existen); en cambio, la marginación se *territorializa*. Se sabe cuántos pobres hay, pero no se sabe dónde están; se sabe dónde están los marginados, pero no se sabe cuántos son.

En efecto, otra diferencia relevante entre ambos indicadores es su despliegue territorial, pues, como el Índice de Marginación proviene de censos o conteos, se logra una mayor cobertura territorial, que incluso llega a representarse a nivel de localidad. Por el contrario, la medición de la pobreza multidimensional deriva de las ENIGH, y por más amplia y representativa que sea la muestra, no hay que olvidar que lo que generan son estimaciones que no pueden distribuirse focalmente en el territorio, pues no están diseñadas para generar estimaciones estatales. En realidad, cuando se habla de mapas de pobreza, lo que se tiene es una cartografía de la marginación, como lo deja ver el mapa inferior.<sup>3</sup>

Por esta razón es que se regresó a las mediciones del Índice de Marginación de 1990, luego de observar la trayectoria de la pobreza entre 1992 y 2006, pues es el criterio que dio la pauta para poder tratar espacialmente el indicador. Sin embargo, es fundamental ir visualizando el desarrollo de cada variable, pese a sus divergencias conceptuales y criterios metodológicos. De aquí que una gráfica como la siguiente nos permite observar la trayectoria.

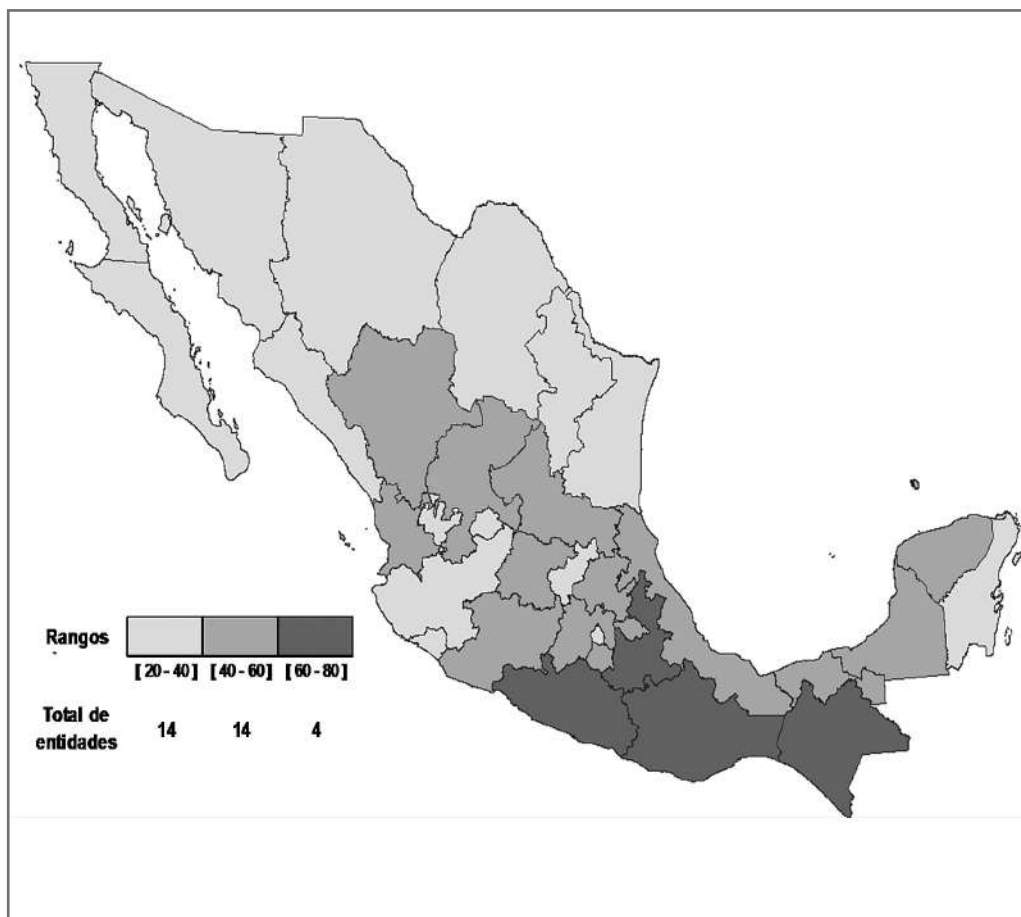
GRÁFICA 15. Pobreza por ingresos en el estado de Veracruz, 1994-2006 (porcentajes)



FUENTE: Pobreza por ingresos según entidad federativa, 1992-2008, Conapo, disponible en <http://www.coneval.gob.mx>

<sup>3</sup> Sin embargo, en el documento *Los mapas de la pobreza en México: anexo técnico metodológico*, el Coneval aplica una técnica econométrica o metodología de imputación que trata de superar los problemas de desagregación de las ENIGH, combinándolas con la información censal.

FIGURA 2. Pobreza 2010, porcentaje de la población en pobreza según entidad federativa, 2010, Estados Unidos Mexicanos



FUENTE: Coneval, informe de evaluación de la política de desarrollo social en México, 2011, disponible en <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>

CUADRO 11. Estado de Veracruz, medición multidimensional de pobreza 2008-2010 (porcentaje y miles de personas)

Concepto	2008		2010	
	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
Población total	7 511.2	100.0	7 634.3	100.0
No pobres no vulnerables	943.8	12.6	1 018.9	13.3
Vulnerables por ingreso	228.0	3.0	331.4	4.3
Vulnerables por carencias sociales	2 484.4	33.1	1 838.3	24.1
Pobreza	3 855.0	51.3	4 454.8	58.3
Pobreza moderada	2 651.7	35.3	3 068.3	40.1
Pobreza extrema	1 203.3	16.0	1 386.4	18.1

FUENTE: elaboración propia a partir de información de Coneval, informe de evaluación de la política de desarrollo social en México, 2011.

La evaluación de Coneval correspondiente a 2010 –que utiliza la información generada por el Censo de Población y Vivienda 2010–, considerando los mismos criterios multivariados de medición de la pobreza (véase el mapa y el cuadro anteriores) arrojó un saldo negativo que pone en evidencia las fallas de diseño e implementación de las políticas sociales enfocadas a reducirla. Si no ¿cómo explicar los 3 155 608 nuevos pobres que surgieron en el país entre 2008 y 2010? Este resultado proviene de restar 307 792 personas que salieron de la pobreza a los 3 463 400 nuevos pobres. Sólo los estados de Puebla, Michoacán,



Morelos y Coahuila contribuyeron en la reducción de la pobreza, en tanto que el resto de los estados aportaron porcentajes diferenciados de la misma. Sin embargo, el estado de Veracruz abonó 19% al conjunto de nuevos pobres, resultando el porcentaje más elevado del país, apenas superado por la suma de cuatro entidades que generaron 22%: Chiapas (6.5%), Sonora (6.3%), Zacatecas (5.0%) y Querétaro (4.5%).

En cifras absolutas y redondeadas, lo anterior significa que del total de nuevos pobres Veracruz generó 600 000, dato que resulta impresionante, pues de los 3.9 millones de pobres se pasa a tener 4 445 000. De acuerdo con la misma fuente, en el estado se incrementó la pobreza extrema de 1.2 a 1.4 millones; en tanto que la pobreza por ingresos aumentó de 228 000 a 331 000 personas vulnerables. Ahondando en las cifras, también resulta que del total de pobres en el estado, la zona conurbada Veracruz-Boca del Río-Medellín, donde habitan 740 000 personas, 241 503 viven en condiciones de pobreza, de las cuales 36 317 son pobres extremos.

CUADRO 12. Estado de Veracruz, rezagos y carencias 2008-2010 (porcentaje y miles de personas)

Concepto	2008		2010	
	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
Rezago educativo	2 137.9	28.5	1 997.7	26.1
Carencia en el acceso de los servicios de salud	3 344.6	44.5	2 818.5	36.9
Carencia en el acceso a la seguridad social	5 416.4	72.1	5 338.6	69.8
Carencia en el acceso a la calidad y espacios de la vivienda	2 286.3	30.4	1 869.	24.5
Carencia en el acceso a los servicios básicos de la vivienda	2 697.5	35.9	2 252.4	29.5
Carencia en el acceso a la alimentación	1 921	25.6	2 024.6	26.5

FUENTE: elaboración propia a partir de información de Coneval, informe de evaluación de la política de desarrollo social en México, 2011.

En el mapa del estado de Veracruz, las zonas más pobres cubren 52% de los municipios, que corresponden, en mayor medida, a las zonas serranas habitadas por diferentes grupos étnicos (Huayacocotla, Chicontepec y el Totonacapan, en el norte; Zongolica, en el centro; y Sierra de Santa Marta, en el sur). Este patrón de distribución de la pobreza ya se presentaba a partir de las mediciones de marginación; sin embargo, ahora bajo el concepto ampliado y multivariado, el mapa de los municipios más pobres se extiende más allá de aquellos en los cuales el índice y grado de marginación resultaba "muy alto" en 1990 y 2000.

El cuadro siguiente es una síntesis que permite observar cómo es posible generar lecturas alternativas de la pobreza en el territorio veracruzano, a tal grado que el mapa tendría otra configuración que trasladaría la pobreza absoluta a los centros metropolitanos. Obsérvese que tomando los cinco municipios con mayor porcentaje de pobreza, en ellos apenas se encuentran 62 117 personas pobres (1.39% del total estatal). En sentido opuesto, los cinco municipios con el menor porcentaje de pobreza suman 357 546 pobres (8.0% del total). Con excepción del municipio de Río Blanco, los otros cuatro son algunos de los principales centros urbanos del estado, que contienen el mayor número de habitantes. Con estos matices, la pobreza en Veracruz, en principio caracterizada por su perfil indígena y rural, resulta, en realidad, un fenómeno urbano generalizado que bien apunta a sustentar la hipótesis de que la irrupción de la violencia y de la delincuencia se encuentran correlacionadas con el perfil sociodemográfico más complejo en las zonas metropolitanas, más que con el carácter masivo de la pobreza a nivel estatal.

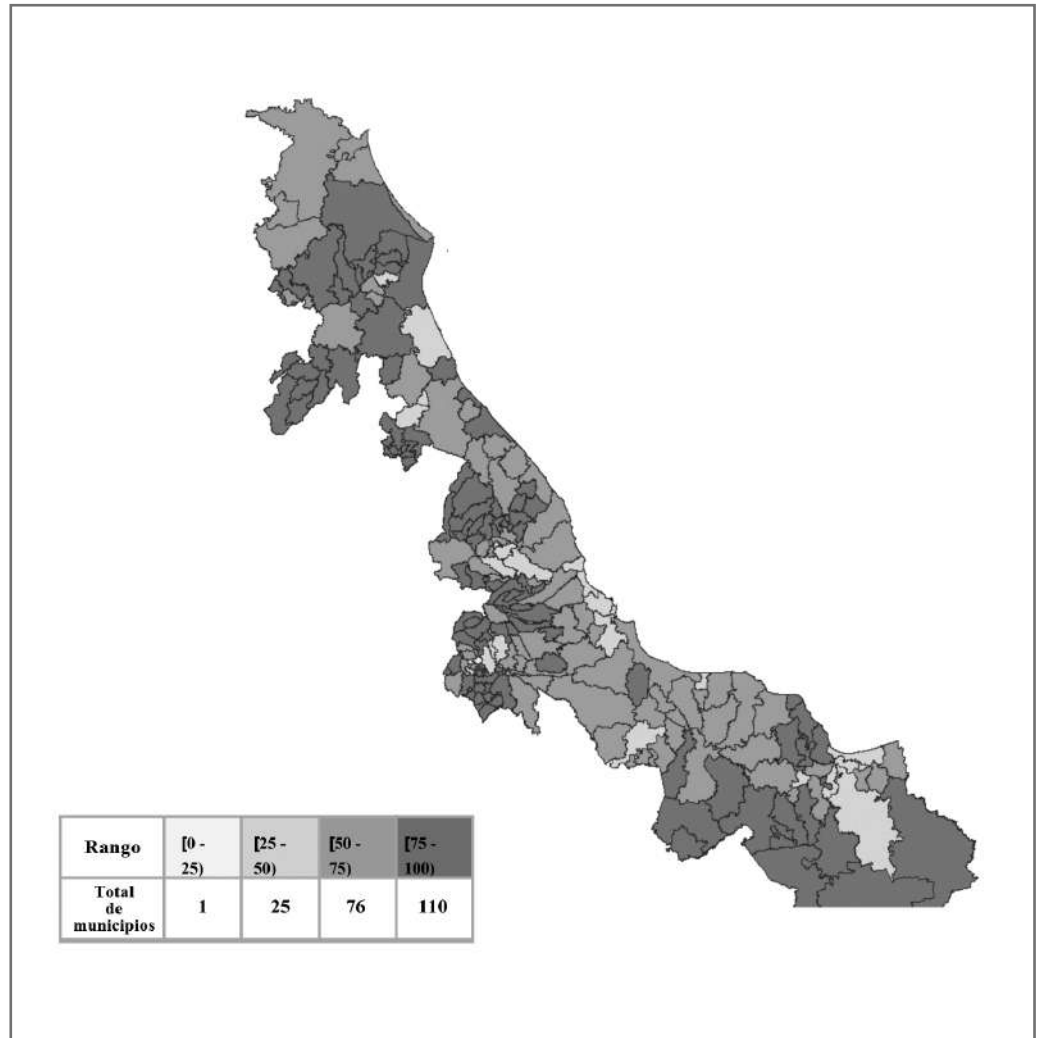
CUADRO 13. Estado de Veracruz, pobreza porcentual y absoluta por municipios seleccionados, 2010

Ámbito	Población total	Porcentaje de pobreza	Número de pobres	
Nacional/México	112 590 130	46.3	52 129 230	
Estatad/Veracruz	7 647 431	58.4	4 466 099	
Municipal	Mixtla de Altamirano	9 287	97.0	9 008
	Tehuipango	19 813	94.7	18 762
	Calchualco	11 529	94.0	10 837
	Zontecomatlán	13 350	94.0	12 549
	Mecatlán	11 723	93.5	10 961
	Coatzacoalcos	312 589	34.6	108 155
	Río Blanco	40 290	32.8	13 215
	Boca del Río	141 882	32.3	45 828
	Veracruz	546 089	30.9	168 742
	Orizaba	109 120	19.8	21 606

FUENTE: elaboración propia a partir de información de Coneval, informe de evaluación de la política de desarrollo social en México, 2011.



FIGURA 3. Porcentaje de población en situación de pobreza en Veracruz, 2010



FUENTE: estimaciones de Coneval con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

Paralelamente a los profusos estudios sobre la pobreza, se han desarrollado investigaciones acerca de la desigualdad, algo muy preocupante en las sociedades latinoamericanas. Y si bien se insiste en que ambos fenómenos no aluden a un mismo proceso, resulta inevitable concebir que una sociedad con altos niveles de pobreza y marginación no represente, al mismo tiempo, una sociedad desigual. Se podría decir que la desigualdad posibilita la emergencia de distintos grados de pobreza, de tal manera que aquélla es el factor clave para reducir o amplificar la franja de personas en tales condiciones.

Véase así la diferencia y el ensamblaje de ambos indicadores: si en la conceptualización y cuantificación de los pobres, éstos padecen severos rezagos en condiciones materiales de vida, en oportunidades y en ingresos, y suponiendo que en la economía se dieran condiciones de crecimiento del producto y del empleo, habría que preguntar a quiénes beneficia una situación de ese tipo, porque los mercados de trabajo que se activarían estarían ubicados en sectores de la sociedad mejor calificados y con mejores niveles de educación formal. Mecanismos de este tipo en sociedades desiguales promueven la inclusión en franjas de la población no precisamente empobrecidas, dejando en el mismo peldaño a los verdaderamente pobres. La desigualdad no aumenta la pobreza, pero sí la preserva. Digamos que constituye el prerequisite que da origen y amplificación a la precariedad y vulnerabilidad sociales.



# Reflexiones finales y conclusiones provisionales

Los objetivos de los dos campos problemáticos del diagnóstico, si bien parten de una serie de hipótesis que señalan una posible relación entre las condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión social con las manifestaciones múltiples e inéditas de la violencia, apuntan a integrar una visión de conjunto de aquellos procesos vinculados que derivan de las tendencias de comportamiento agregado de la economía del estado de Veracruz.

Ya se plantearon los escenarios de mediano plazo a partir de los cuales se podría comenzar a indagar qué tipo de relaciones específicas guardan las insuficiencias y desarticulaciones macroeconómicas respecto de los procesos de desorganización social, suponiendo que los sujetos afectados por el bajo perfil de la economía regional se encuentran expuestos y/o predispuestos a incurrir en actos de violencia como respuesta ante sus condiciones de vulnerabilidad. Se reconoce que esta correlación es muy débil o, por lo menos, no directa, y seguramente no se llegará a argumentar contundentemente y en forma aislada que sean la economía, la educación, la cultura o las instituciones las que expliquen el socavamiento del orden social. Pero cabe considerar que sea posible trabajar con hipótesis alternativas donde las fracturas económicas, el rezago educativo y el sistema de valores tengan un peso específico para explicar el fenómeno de la violencia. Por ejemplo, es correcto afirmar que

lo que sucede en materia de trabajo incide en el fenómeno de la criminalidad. La forma en que interactúan estos dos planos, sin embargo, es compleja y su explicación requiere de matices.

La violencia creciente que ha sacudido al país nos ha obligado a hurgar más a fondo fuera del ámbito estrictamente policiaco y de seguridad, para analizar desde muy distintas ópticas la ola de criminalidad que hoy nos agobia (Norma Samaniego, 2011).

El estado de Veracruz registra señales inequívocas de que en estas dos décadas consideradas ha sido, si no un factor propiamente detonante, sí elemento que reproduce las condiciones de atraso económico y exclusión en el reparto de la riqueza social. En ese sentido, y en tono sarcástico, el escritor Carlos Monsiváis, al considerar los saldos del salinismo, decía que, en efecto, ese régimen no había inventado a los pobres, pero vaya que había contribuido a incrementarlos. No resulta exagerado, por consiguiente, considerar que el estado de Veracruz ha resultado ser no solo una “fábrica de desempleados”, sino también una “fábrica de pobres”.

Un aspecto central de la estrategia de gobierno de Javier Duarte lo constituye el Programa Adelante, que recupera en el discurso y en la acción la misma concepción focalizada, paternalista, clientelar, subsidiaria y sobredimensionada de las políticas sociales que se han aplicado a nivel federal, que nacieron tardíamente cuando el ciclo del modelo de acumulación del programa neoliberal ya había comenzado a dar manifestaciones de su limitado horizonte para iniciar un círculo virtuoso de crecimiento global.

La única diferencia entre el programa del gobernador Duarte y la política social del gobierno federal consiste, simplemente, en marcar distancia en los niveles de competencia, financiamiento y orientación de los apoyos a los sectores más vulnerables de la entidad, como parte de las confrontaciones políticas que se exacerbaban a partir de la transición democrática.

El propio mapa elaborado para el montaje territorial del Programa Adelante se ajusta a un patrón convencional para ubicar y priorizar los municipios susceptibles de ser atendidos a través de acciones compensatorias sin renunciar, por supuesto, a la transferencia de recursos federales que reclaman con tanta insistencia. Ni siquiera incorpora conceptualmente las mediciones multivariadas de la pobreza que, como ya se señaló, permiten hacer una lectura alternativa de la distribución espacial, no exclusivamente para fines de política social, sino también para ser utilizada en otros campos de competencia de políticas públicas. La marginación y el índice de desarrollo humano ocultan y atenúan los resultados del reciente informe del Coneval en el cual Veracruz se ubica en una situación adversa, del mismo modo como el gobierno procede al referir la creación exitosa de empleos sin señalar el verdadero impacto en el nivel de ocupación.



La crisis de endeudamiento de los años ochenta en América Latina, hoy reeditada en algunos países europeos (España, Grecia, Italia, Portugal), marcó el inicio, en los países de la región, de un proceso de persistente deterioro económico y social. De aquí que una metáfora en ciernes señalaba que la política social era la ambulancia que recogía a los heridos que dejaba la política económica, de tal manera que no había mejor política social que la propia política económica. Sustraerse de una para diseñar la otra ha sido un fatal error de concepción estratégica, pues los desencuentros entre una y la otra han sido recurrentes.

El escenario en Veracruz no es nada alentador, no sólo porque sus expresiones más recientes se incubaron en los gobiernos que poco se comprometieron a actuar responsable y atingentemente en los flancos más débiles de la estructura social, sino porque el contexto económico nacional e internacional en las dos décadas que cubre este diagnóstico resultó particularmente problemático y sus efectos no se hicieron esperar a escala regional con distintos grados de intensidad. Los sexenios de los presidentes Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón experimentaron los efectos globales de los desajustes y reestructuraciones de las economías centrales. Pero también debieron asumir los resultados fallidos de sus propios proyectos de modernización y cambio estructural derivados de modelos que hoy en día manifiestan profundas fracturas, como se está observando en el espacio europeo integrado. Además, ninguno de los programas sociales de corte focalizado pudo neutralizar la creciente profundidad y amplitud del deterioro en los niveles de vida de la sociedad mexicana.

Si las correlaciones hipotéticas entre las distintas estructuras del sistema y ciertas tendencias patológicas del orden social no son convergentes, no hay que descartar que una estructura social fragmentada y vulnerable se convierta en el caldo de cultivo de posibles escenarios de riesgo, en los cuales los sujetos se encuentran ubicados en situaciones límite a partir de las cuales deben tomar decisiones cruciales para su sobrevivencia, reproducción y reintegración. Que la pobreza y el desempleo crecientes en Veracruz sean los indicadores más reveladores de la desarticulación social generada por el mediocre desempeño de la economía y su estructura de distribución obliga a pensar que es pertinente considerarlos como posibles y futuros factores que vayan configurando una franja poblacional y generacional propensa a la transgresión.

El diagnóstico deja claro que prevalecen condiciones de bajo crecimiento económico, PIB per cápita insuficiente, terciarización del aparato productivo, abandono de las actividades agrícolas, desempleo e informalidad, finanzas públicas deficitarias y crecientemente socavadas por la deuda, salarios precarios, etcétera. Todo esto coloca al estado en una posición particularmente desventajosa, que llevaría algunas generaciones ser revertida, y que ha traído consigo costos sociales inocultables y preocupantes que se manifiestan en otros ámbitos de la realidad social veracruzana.

## Bibliografía

- Arroyo García, Francisco (2001), "Dinámica del PIB de las entidades federativas de México, 1980-1999", *Comercio Exterior*, 51 (7), disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/Interactiva>
- Avendaño, Aréndira y Mariana García (2011), *Este País. Tendencias y opiniones*, (245), disponible en: <http://estepais.com/site/?p=34155>
- Barcelata Chávez, Hilario (2010), *Veracruz: pobreza y crecimiento económico*, Universidad de Málaga, España, disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2010a/632/index.htm>



- (2012), "Aumenta la desocupación en el estado", *Al Calor Político*, disponible en: <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/columnas.php?idcolumna=3017&c=77>
- (2012), "La pobreza municipal en Veracruz" *Al Calor Político*, disponible en: <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/columnas.php?idcolumna=2967&c=77>
- Bohórquez, Eduardo y Roberto Castellanos (2011), *Este País. Tendencias y opiniones*, (246), disponible en: <http://estepais.com/site/?cat=12&n=246>
- (2011), *Este País. Tendencias y opiniones*, 245, disponible en: <http://estepais.com/site/?p=35145>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2007), *Informe ejecutivo de pobreza en México 2007: Informe ejecutivo para el diagnóstico del Plan Nacional de desarrollo 2007-2012*: autor, disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/contenido/info\\_public/1778.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/info_public/1778.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2007), *Los mapas de la pobreza en México 2007*, México: autor, disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/mapas/mapas/presentacion.pdf>
- (2008), *Pobreza por ingresos según entidad federativa, 1992-2008*, México: autor, disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/Pobreza%20por%20ingrsos%2092-2008.pdf?view=true](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/Pobreza%20por%20ingrsos%2092-2008.pdf?view=true)
- (2009), *Evolución de la pobreza en México (2009)*, México: autor, disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/contenido/med\\_pobreza/3967.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3967.pdf)
- (2011), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2011*, México: autor, disponible en: <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>
- Consejo Nacional de Población (1993) *La marginación de los municipios de México, 1990*, México: autor.
- (1993), *Sistema automatizado de información sobre la marginación en México: 1990*, México: autor.
- Cortés, Fernando (2011), "La medición oficial de la pobreza en México", *Este País. Tendencias y opiniones*, 239, pp. 18-26.
- Erquízio Espinal, Alfredo (2007), *Ciclos económicos sectoriales en México: 1980-2006*, XVII Coloquio Mexicano en Economía Matemática y Econometría, Chetumal, 21-25 de mayo, *paper*, disponible en: [http://www.dcsea.uqroo.mx/fwalla/Ponencias\\_Coloquio/ponencia%20Erquizio.pdf](http://www.dcsea.uqroo.mx/fwalla/Ponencias_Coloquio/ponencia%20Erquizio.pdf)
- Foro Consultivo Científico y Tecnológico (2008), *Acervo estadístico del Foro Consultivo Científico y Tecnológico: (Acertadístico). C2 estadísticas económicas*: autor, disponible en: [http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/acertadistico/producto\\_interno\\_bruto.pdf](http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/acertadistico/producto_interno_bruto.pdf)
- Fundación Este País (2007), "Indicadores de pobreza en México: un balance de su evolución entre 1992 y 2006", *Este País. Tendencias y opiniones*, 201, pp. 67-72.
- Gobierno del Estado de Veracruz (2010), *Adelante, lo hacemos juntos*, Veracruz: autor, disponible en: [http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?\\_pageid=3267,1&dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=3267,1&dad=portal&_schema=PORTAL)
- Gobierno del Estado de Veracruz, Secretaría de Finanzas y Planeación (2011), *Cuenta pública consolidada 2010*, autor, disponible en: <http://portal.veracruz.gob.mx>
- González de Jesús, Rogelio (2008), *Pobreza absoluta y crecimiento económico, análisis de tendencia en México, 1970-2005*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca (tesis).
- Gutiérrez Flores, Luis (2008), "La distribución del ingreso en México: un análisis regional, 1994-2004", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 39 (152), pp. 139-163.
- Instituto Mexicano de la Competitividad (2011), *Veracruz: Análisis de competitividad 2010*, México: autor, disponible en: <http://portal.veracruz.gob.mx/Buscar/index.jsp?userQuery=imco>
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (2000), *Sistema de cuentas nacionales de México: producto interno bruto por entidad federativa 1993-2000*, México: autor, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/pibe1.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/pibe1.pdf)
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (2002), *Sistema de cuentas nacionales de México: producto interno bruto por entidad federativa 1997-2002*, México: autor, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/cuentas/pib/pibef97\\_02.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/cuentas/pib/pibef97_02.pdf)
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (2003), *Sistema de cuentas nacionales de México: producto interno bruto por entidad federativa 1998-2003*, México: autor, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/cuentas/pib/PIBE%202003.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/cuentas/pib/PIBE%202003.pdf)
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (2011), *Perspectiva estadística: Veracruz de Ignacio de la Llave*, autor, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-ver.pdf>
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (2012), *Banco de Información económica*, México: autor, disponible en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdie-intsi.exe/QBie>
- Partida Bush, Virgilio (1999), *Proyecciones de la población económicamente activa, de la matrícula educativa de los hogares y de las viviendas y de la población por tamaño de la localidad*, Consejo Nacional de Población, México.
- Presidencia de la República (2005), *Anexo del Quinto Informe de Gobierno 2005*, México: autor, disponible en: <http://quinto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P198-203.pdf>
- Programa de Naciones las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007: migración y desarrollo humano*, México: autor, disponible en: [http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Inf\\_-sobre\\_Des-\\_Hum-\\_2006-2007.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Inf_-sobre_Des-_Hum-_2006-2007.pdf)



Ramos, Ángel (2011), "Más de 240 mil pobres en conurbación: Coneval", *Agencia Imagen del Golfo*, disponible en: <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=283303>

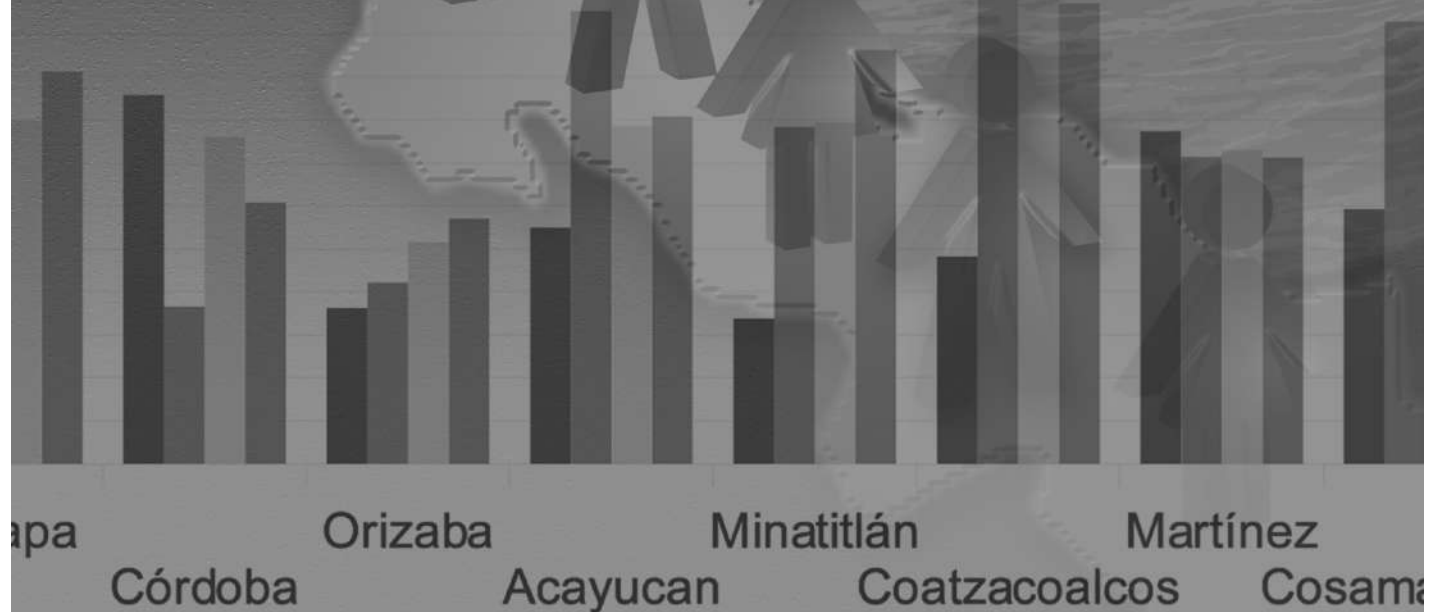
Samaniego, Norma (2011), *Este País. Tendencias y opiniones*, 246, disponible en: <http://estepais.com/site/?cat=12&n=246>

Secretaría de Finanzas y Planeación, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz (2006), *Agenda económica y financiera 2005*: autor, disponible en: <http://portal.veracruz.gob.mx>



# Procesos demográficos en Veracruz

David Skerritt\*



# Problemas iniciales

Es obvio decir que un acercamiento a los procesos demográficos implica el empleo de las fuentes estadísticas elaboradas por las instancias gubernamentales: en general se trata de los censos de población, aunque tenemos a la mano publicaciones de otra índole tales como los análisis del Consejo Nacional de Población (Conapo). Para los fines de este texto, se pretende retomar un periodo relativamente extendido para así poder apreciar el o los procesos demográficos más allá de una toma fotográfica del momento: 1940 al presente (más adelante se explica el porqué de esta elección, que en gran parte se define por mi formación de historiador).

Siendo así la forma de abordar el tema, entonces se enfrenta un problema de entrada. Específicamente los censos generales de población, mismos que tienen que formar el hilo conductor informático para cualquier estudio demográfico, revisten problemas de diseño, ejecución y presentación. De un decenio a otro se cambian los conceptos registrados, o hay modificaciones en las formas de registrar los datos correspondientes. Es decir, se presentan dificultades para poder desarrollar un elemento bajo estudio a lo largo del periodo elegido. Para complicar el asunto, ha habido censos que demuestran notorias deficiencias en su ejecución, de tal forma que los resultados tienen muy baja confiabilidad: los de 1940 y 1970 son los más destacados. Luego, de un censo a otro, cambian las decisiones sobre qué nivel de información se publica en los reportes definitivos.

Además, en cuanto a los otros tipos de publicación (muchos de las cuales de por sí dependen de los censos para su materia prima), hay radiografías momentáneas, similares a los censos mismos (los conteos de población), que no requieren de mayor comentario que los censos. Otros pretenden la estimación de resultados futuros: proyecciones. Por lo pronto, éstos no me interesan, aun cuando al terminar este trabajo pueden resultar de interés en el ámbito de posibles recomendaciones acerca de la violencia. Finalmente, tenemos estudios que pretenden reseñar procesos de mayor duración, que son básicamente los que podrían interesar en este momento. Sin embargo, hay de nuevo un problema: estos documentos se refieren, casi exclusivamente, al nivel nacional; cuando se quiere encontrar algo que se acerca a Veracruz como objeto de estudio, la información escasea. Hay que mencionar las excepciones: Gomezjara (1998) produjo la *Enciclopedia municipal veracruzana*, compuesta de un tomo por entidad, con lo cual tenemos un trato superficial del proceso demográfico entre todos los temas tratados; Velázquez Ortiz (1991) ofrece una serie de datos censales para el estado, por municipio, de 1900 a 1990.

Entonces, entre ausencias, manipulaciones deficiencias y todas las otras reservas que uno puede tener en cuanto a las fuentes disponibles, es menester decir que el presente texto ha implicado cierta reconstrucción de datos útiles, los cuales, sin embargo, de ninguna manera son suficientes para una comprensión cabal de los procesos que nos atañen.

---

\* Investigador jubilado de la Universidad Veracruzana (1980-2010).

Una segunda esfera de problemas se refiere a la unidad de observación. El parámetro fundamental para este estudio es el estado (de Veracruz). Tomar ese solo nivel sería fácil y hasta redundante. Desde inicios de la segunda mitad del siglo xx, fueron elaboradas regionalizaciones del estado, como instrumentos de análisis y diagnóstico para el desarrollo. Cada una de ellas tendría razones que las fundamenten, pero a fin de cuentas, ninguna resulta satisfactoria para todo uso. Para este diagnóstico se ha sugerido el empleo fundamental de las Zonas Metropolitanas (zm) como forma de espacializar las distintas facetas del diagnóstico. Zavaleta (2011: 6) expresa el razonamiento tras esta línea de consideración espacial; dice: "La concentración de la población en las ciudades y municipios de las zonas metropolitanas ha producido bolsas de delitos, las cuales pueden observarse, en sus polígonos, como un campo o archipiélago". Sin negar esta aseveración, misma que en gran parte será confirmada en cuanto a demografía se refiere, quisiera señalar dos problemas con el uso de las zm. En primer término, su definición está dada, pero en el caso de Veracruz, es posible argumentar que varios espacios quedan fuera de esta categoría de atención prioritaria. Más tarde veremos la forma en que se conforma cada una de las zm en Veracruz, pero basta decir ahora que no figuran las aglomeraciones de la Cuenca del Papaloapan, ni las del río Bobos/Nautla. Pero más allá de esas ausencias, perdemos de vista lo invisible, es decir, el entorno rural.

Se puede dejar excluir en el entendido de que los mayores registros de delincuencia, violencia, denuncias, o sea la materia prima de este diagnóstico, acontecen en la urbe (y más que nada en las zm). Sin embargo, insistiríamos en que el argumento es fallido en dos sentidos. Por un lado tenemos el sentido epistemológico, donde lo rural se ha construido sobre la falacia de la ciudad dinámica/moderna *versus* el campo inmóvil/atrasado, por lo cual lo que sucede en la ciudad no va a aparecer en el campo. Por el otro lado y en la práctica, el Estado está más presente en las zm, por medio de las distintas figuras de procuración e impartición de la justicia: de tal forma que es más factible efectuar una denuncia en la ciudad que en el campo. La relativa ausencia de denuncias en el campo no quiere decir que hay ausencia de conflicto/delincuencia/violencia. Al contrario: en este momento y como hipótesis a no comprobar (con datos *duros*), diría que Veracruz tiene un historial de violencia, tanto rural como urbano.

Con esto, se llega al tercer punto a tratar como problema. El terreno específico que tratamos son los procesos demográficos, que incluyen los naturales y los migratorios. Pero los procesos demográficos por sí mismos no conducen a la comprensión de la inseguridad ni de la violencia: en sí mismos reflejan los indicadores más inocuos imaginables. Como nos señaló hace más de dos siglos Thomas Malthus (1998 [1798]), la demografía depende de contingencias, o más bien, variables fuera de su propio campo.<sup>1</sup> Para efectos de este diagnóstico, hay que decir que no hay nada inherente a los procesos demográficos que nos conducen a la comprensión de la violencia. Podemos suponer que una aceleración de poblamiento implica un aumento en la posibilidad de

conflictos y/o violencia: sin embargo, para que esta línea de razonamiento tenga validez habría que reconocer la presencia de otros elementos tales como una mayor carga sobre los recursos disponibles para la reproducción de esa población, por ejemplo. O por otro lado, el ascenso en la cantidad de familias nucleares y uni-parentales también podría ser caldo de violencia: pero únicamente podría verificarse esta suposición con el añadido de varios aspectos de interacción social dentro y fuera de la familia que poco tendrían que ver estrictamente con el proceso demográfico. Finalmente, es posible ver que perturbaciones relativamente abruptas en la composición de la población por edad y sexo conduzcan a perturbaciones en la esfera del conflicto y la violencia. De alguna manera, esta faceta se combina con la cuestión de la estructuración de las familias. Una de las vetas que correrá a través del periodo y de los campos posibles de generación de conflicto/violencia es la migración, tanto como éxodo de población de la entidad (el proceso más contemporáneo), que, más bien, será tratado por Rosío Córdova en la entrega que sigue, como, también, a lo largo del periodo elegido, los flujos al interior de la república y especialmente hacia Veracruz, que serán una constante.

No obstante las reservas mencionadas, una visión a relativamente largo plazo de los procesos demográficos nos podría proporcionar algunos *insights* hacia el campo de observación de la violencia en sus múltiples manifestaciones (para fines de este diagnóstico se ha acordado no extendernos a los extremos de las acepciones posibles, por ejemplo, la violencia psicológica, para limitarnos más bien a las manifestaciones físicas). Es más, esos mismos procesos, sin duda, pueden proporcionar escenarios para un aumento en la violencia, pero como ya se dijo, en un conjunto de aspectos del devenir más amplio de la sociedad.

## El proceso demográfico general

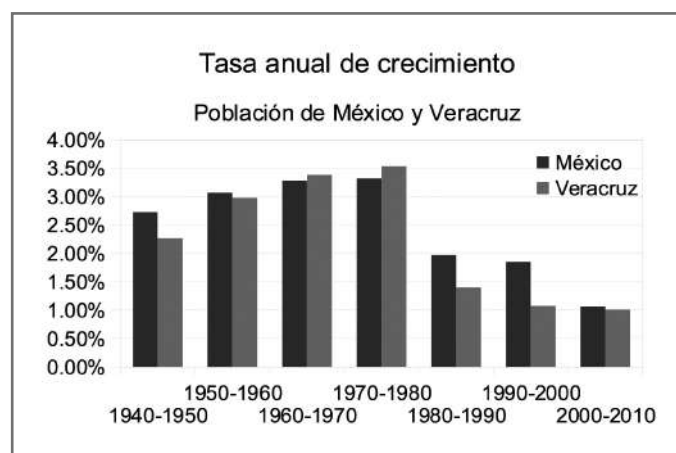
Primero, aclaramos las razones para la elección del periodo bajo consideración. Limitar la observación al lapso de los últimos dos o tres censos generales de población implicaría, a nuestro parecer, iniciar el estudio en un punto de modificación sustancial de los procesos demográficos. Por lo cual es deseable poder comprender la construcción de la situación reinante alrededor de 1990. O sea, hay que mirar más atrás

<sup>1</sup> Se puede objetar lo que asentamos en el sentido de que Malthus aseveraba que la masa de población determina posibilidades de crisis: pero en sí, él estaba señalando la contingencia de la oferta de tierras, el clima, la salud, y muchas otras variables como condicionantes del hambre, la pobreza y la rebelión. Su criterio para decir semejantes cosas radicaba en que la población aumenta de forma *geométrica*, mientras la producción de alimentos lo hace en forma *aritmética*.



en el tiempo: ¿pero qué tanto? Al historiador le convendría poder abarcar hasta principios del siglo xx para poder así contemplar la intervención de la revolución en la configuración de la población veracruzana. Empero, eso podría ser excesivo para fines de este diagnóstico. Entonces, la elección recae en 1940 (más o menos), como el momento del primer censo general de población después de la iniciación de políticas públicas en pro de la natalidad. Es muy desafortunado, claro, que ese censo sea uno de los más cuestionables como ya se mencionó: pero hay que trabajar con lo que está a la mano. Es decir, 1940 debe reflejar el inicio de la recuperación demográfica después de la revolución, aun cuando, en sí, eso no va a entrar en discusión.

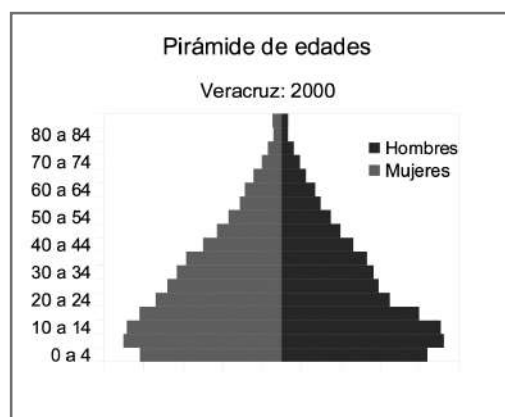
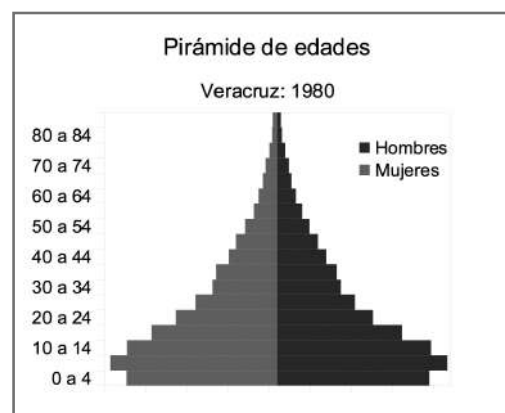
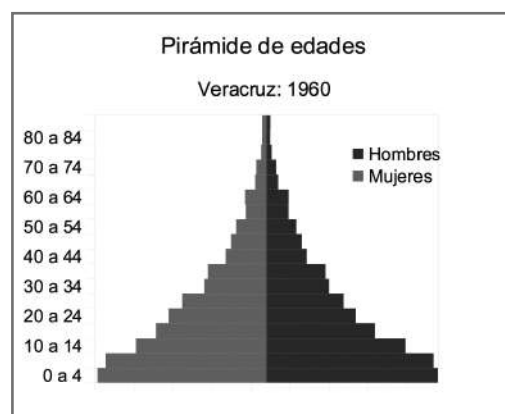
A continuación, presentamos una gráfica que resume los ritmos del crecimiento demográfico de México y del estado de Veracruz.



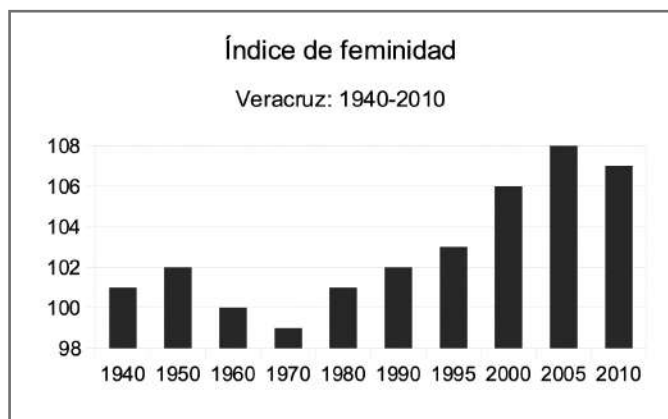
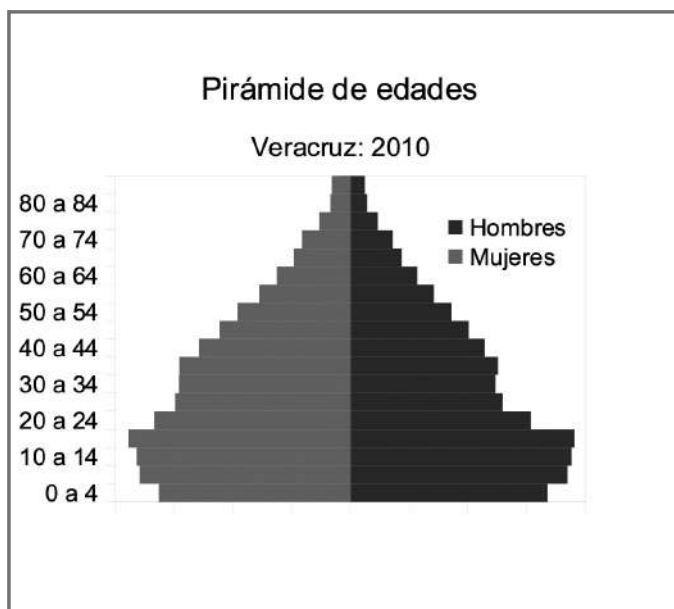
A partir de 1940, comienza a notarse el efecto de la institucionalización de políticas públicas conducentes a la reducción de la tasa de mortalidad y pro-natalistas. De tal forma, el país entró en un proceso acelerado de crecimiento de la población a partir de la década de 1940, llegando a su pico alrededor de los años setenta, para luego iniciar un pronunciado (¿sorprendente?) descenso a raíz de varios factores, incluyendo las políticas de control de la natalidad aplicadas durante la administración de Luis Echeverría. Ya para la primera década de 2000, la tasa anual de crecimiento señalaba el acercamiento a un ritmo de apenas el de la reposición demográfica.

El estado de Veracruz, sin embargo, ha mostrado un comportamiento diferente. Si bien las tendencias han sido similares, los puntos extremos en la curva de la gráfica anterior indican niveles menores que en el caso del país. Quiere decir que el proceso de aceleración de crecimiento de la población inició ligeramente más tarde en Veracruz, pero alcanza un pico bastante mayor en el periodo intercensal 1970-80. Además, comienza su declive antes que en el país para terminar en una tasa un poco inferior a la general. Ese descenso en Veracruz fue más marcado entre 1980 y 2000: ¿la política de control de la natalidad tuvo mayor éxito en tierras veracruzanas? Veremos más adelante.

Una aceleración de la tasa de crecimiento de la población, atribuible –en el primer término–<sup>2</sup> al incremento de los nacimientos *versus* el decremento de las defunciones, presupone un rejuvenecimiento relativo en la estructura de las edades de la población.



<sup>2</sup> Por lo menos a nivel del país, debemos descartar la inmigración como un factor en el crecimiento de la población. No obstante México ha sido receptor constante de migrantes, sería difícil pensar en que tales flujos fueran de suficiente monto para afectar la tasa anual de crecimiento. Sin embargo, como veremos más adelante, la migración –de varios tipos– sí afecta los resultados demográficos cuando bajamos la vista hacia espacios menores, como el estado de Veracruz. Hacia finales de nuestro periodo, la migración deviene un factor relevante en todos los niveles espaciales.



Si retomamos las pirámides de edades de la población representadas en las cuatro gráficas anteriores, sería extremadamente difícil concluir que Veracruz vivió el proceso de ensanchamiento de la base (los estratos más jóvenes) para luego dar lugar a la transición hacia una estructura demográfica madura (¿moderna?).<sup>3</sup> Si recordamos los datos vertidos antes sobre el descenso de la tasa anual de crecimiento en la entidad, que inicia alrededor de la década de 1980-90, podríamos entonces esperar ver en la pirámide que corresponde a 1980 que la juventud ya no domine. Si bien se nota una reducción en el rango de la menor edad, la pirámide todavía no retoma una forma *moderna*. Para 2000, y más aún para 2010, cuando los rangos más jóvenes disminuyen de forma significativa, la transición demográfica se ve perturbada, especialmente en la población masculina en edad de trabajo: en 2010, en lugar de una curva regular que propondría una población entrando en equilibrio, aparece una tremenda mordida a mano derecha de la última gráfica. También del lado de la población femenina se nota cierta interrupción en la curva. O sea, desde finales del siglo xx e inicios del XXI, se aprecia claramente los impactos de la migración (especialmente la de larga distancia o la internacional) en la estructura demográfica.

Si se dan distorsiones en la relación entre rangos de edad, asimismo se trata de un profundo desequilibrio entre los sexos. Se considera *normal* un índice de feminidad ligeramente superior al 100. En el caso que nos ocupa, topamos con índices de grandes variaciones, tanto en el tiempo así como entre los distintos rangos de edad. A continuación se presenta una gráfica que representa el desarrollo de este índice a lo largo del periodo bajo consideración.

Aquí no se trata de buscar explicaciones, pero se vale comentar el comportamiento algo errático de los datos mostrados en esta gráfica. Por lo pronto, no ofrezco elementos para la comprensión del declive del registro en los censos de 1960 y 1970: sin embargo, el aumento franco de la feminidad a partir de 1990 es una manifestación clara de los efectos de la migración de población veracruzana, especialmente hacia la frontera norte y a Estados Unidos.

Si nos fijamos ahora en la distribución de los sexos por rangos de edad, encontramos resultados interesantes e ilustrativos del proceso demográfico en la entidad. La información general para el periodo 1960 a 2010 es la que sigue:

	1960	1970	1980	1990	2000	2010
0 a 4	96.64	94.85	99.46	97.57	97.12	97.17
5 a 9	96.19	93.95	98.19	97.12	97.12	97.08
10 a 14	93.88	92.78	98.05	98.27	97.19	96.73
15 a 19	101.77	100.99	101.09	100.74	103.12	99.13
20 a 24	109.49	108.23	106.01	106.98	116.32	108.77
25 a 29	109.40	106.62	105.93	107.73	117.61	115.22
30 a 34	99.22	99.47	102.04	107.04	113.88	118.41
35 a 39	99.06	102.49	103.65	107.46	111.48	116.00
40 a 44	101.32	98.47	99.63	103.97	109.78	112.90
45 a 49	100.07	94.54	103.02	103.43	109.31	110.83
50 a 54	101.41	100.50	100.08	104.06	106.81	111.57
55 a 59	93.56	99.25	95.58	104.86	107.00	109.07
60 a 64	96.95	104.54	102.46	106.21	109.45	110.17
65 a 69	96.48	100.36	105.08	106.31	113.32	110.42
70 a 74	105.64	101.70	104.08	106.31	107.90	114.13
75 a 79	102.04	104.65	111.18	109.46	107.38	114.58
80 a 84	117.95	116.39	127.50	119.99	119.11	121.34
85 >	112.01	130.14	102.21	126.82	132.19	130.09

De nuevo, nos topamos con datos muy variables, con cambios mucho más bruscos que en el caso de los promedios sobre todas las edades. Para comenzar, aparece una constante en los primeros tres rangos de edad: una subrepresentación de las niñas comparadas con los niños, cosa bastante pronunciada en los censos de 1960 y 1970. Para el rango siguiente, el de los 15 a 19 años, el índice muestra cifras más o menos 'normales'. Pero de allí, inicia un brinco importante hacia el predominio de mujeres sobre hombres: en el caso de los censos de 2000 y 2010, esta relación no cambia a través de todos los rangos de edad, o sea, otra manifestación de la migración fundamentalmente masculina de este último periodo. Y en general, sobre todos los censos se nota una ausencia de hombres en el rango de los 20 a los 29 años: esto

<sup>3</sup> Se habla de una transición demográfica cuando se da el "... paso de niveles de natalidad y mortalidad altos y sin control a niveles bajos y controlados" (Partida, 2011).



en contra de los datos promedios que indican un bajo nivel de feminidad.<sup>4</sup>

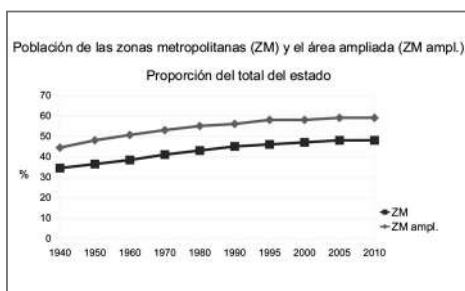
No obstante las deficiencias en los datos, se puede apreciar indicios de la migración como uno de los motores del crecimiento de la población. Rosío Córdova retomará con mayor detenimiento la faceta de la migración internacional y los flujos de mano de obra enganchada hacia el noroeste de México. Más adelante, consideraremos la cuestión de las migraciones de otro tipo. Pero, antes de terminar esta sección general, es menester señalar los inicios de las distorsiones en la estructura demográfica como un proceso paralelo a la profundización de la crisis en el ámbito material, tema tratado en otras secciones de este diagnóstico.

## La población en el espacio

Ahora intentaremos señalar cómo se distribuye esta población veracruzana. Si bien en gran parte este tema se verá en otra sección del diagnóstico, es importante retomarlo aquí por la cuestión de cómo los vaivenes espaciales afectan el proceso demográfico. Como se dijo en el preámbulo de esta sección, las zonas metropolitanas (ZM) serán una de las formas empleadas para observar la distribución de la población. Sin embargo, para nuestros fines, las ZM serán aumentadas para poder tomar en consideración otras regiones que no se contemplan en esa configuración. En su momento, también habrá que destacar algunos casos más particulares, a nivel de municipios individuales.

Veracruz alberga ocho ZM, y dos municipios de la entidad se incluyen en la ZM de Tampico (Tampaulipas). Además, propongo la inclusión de un conjunto de municipios en torno a 1) Martínez de la Torre, 2) Cosamaloapan y 3) Los Tuxtlas (véase lista completa de las ZM, los agregados y de los municipios que los componen en los Anexos).

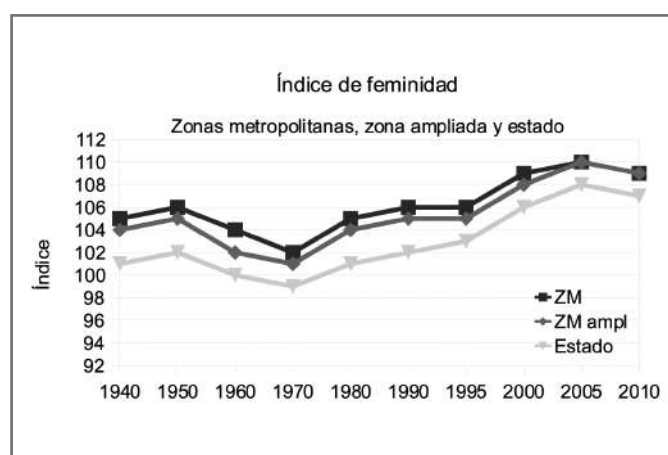
Sin sorpresa grande, podemos apreciar que este conjunto de regiones de la entidad reúne casi 50 por ciento de la población de la entidad y, en gran parte, muestra mucha dinámica en su proceso demográfico. Si le sumo los espacios agregados a las ZM, entonces sí se trata de la mayoría de la población. La siguiente gráfica señala la dinámica general de la población en las ZM y en las ZM más los agregados (como ZM ampliada).



<sup>4</sup> Desafortunadamente no he podido reconstruir las pirámides de edad para los años 1940 y 1950, cosa que habría sido interesante para observar el desenvolvimiento de los índices de feminidad.

Sin mayores problemas, ni tomando en cuenta la reserva de lo dudoso de los censos de 1940 y 1970, tenemos aquí una muestra de una dinámica unívoca, de una sola tendencia, que es solamente en las ZM o en cuanto a la ZM ampliada: pero eso es un resultado general, o sea a nivel del estado en su conjunto que comparte (unos 10 años después del país en general) la transición de una población predominantemente rural a una principalmente urbana. Pero, cuando bajamos la vista hasta el nivel de las ZM como entidades propias, encontramos dinámicas muy desiguales tanto en el tiempo como en el espacio.

Antes de llegar al desglose, vale mencionar otro aspecto del proceso demográfico en el conjunto de las ZM. En todo momento del periodo considerado, esos espacios rebasan los índices de feminidad que reviste el estado en general, como señala la siguiente gráfica:



Si retomamos los hilos de la migración (en este caso la interna, dentro del estado y desde otras entidades), esa alta feminidad indica una de dos cosas: por un lado, la atracción que han ejercido las ciudades y sus entornos para el arribo de población femenina; por el otro, podría estar subrayando procesos de expulsión de hombres hacia otras partes del país y, más tarde, hacia el extranjero. Sea cual sea, la extensión del desequilibrio entre hombres y mujeres en los espacios de las ZM representa un posible elemento de inestabilidad en el ámbito familiar y social, si no de violencia.

Tasa anual de crecimiento en las ZM

Zona	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80	1980-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10
Tampico (Pánuco)	0.50	1.31	4.70	3.85	2.09	1.30	-0.07	0.37	1.23
Poza Rica	5.64	6.00	4.75	3.56	-0.02	1.00	-0.03	0.60	1.29
Veracruz	3.49	3.42	4.36	3.72	2.28	3.13	1.11	1.80	1.57
Xalapa	1.85	2.52	3.99	4.57	2.94	3.35	1.77	1.40	2.29
Córdoba	4.30	1.83	3.81	3.04	1.72	2.21	0.86	1.22	1.47
Orizaba	1.82	2.11	2.58	2.85	1.12	1.97	1.10	0.75	1.49
Acazacatlan	2.75	5.27	3.93	4.05	3.31	2.91	-0.32	0.49	1.37
Minatitlán	1.69	3.92	3.98	4.82	2.76	1.69	-1.11	0.45	1.48
Coatzacoalcos	2.41	6.79	6.50	5.36	2.69	0.51	2.07	0.86	1.57
Martínez	3.88	3.57	3.65	3.57	0.58	1.18	0.83	0.29	1.07
Cosamaloapan	2.97	5.15	2.14	3.63	1.62	1.17	-0.51	-0.50	1.33
Los Tuxtlas	4.35	2.20	2.83	3.29	1.78	3.92	0.69	0.46	1.20
<b>Estado</b>	<b>2.27</b>	<b>2.95</b>	<b>3.41</b>	<b>3.51</b>	<b>1.44</b>	<b>1.63</b>	<b>0.50</b>	<b>0.58</b>	<b>1.44</b>



La tabla anterior nos indica el desglose del desarrollo de la población en las ZM. Como ya se dijo, las dinámicas que siguen estos espacios son muy diferenciadas. Si bien la tasa de crecimiento del estado llegó a su pico entre los sesenta y setenta para luego descender hacia fin de siglo, en varios casos particulares este proceso se adelantó. El ejemplo más claro en esta tabla es el de Poza Rica, en pleno auge petrolero a partir de la década de 1940, de inmigración de trabajadores de distintas partes de la entidad y de la república: llegó a su punto más álgido en la década de 1950. Igualmente es de notarse el descenso vertiginoso de esa tasa a partir de 1980 cuando las principales actividades de la industria petroquímica se concentraron en el sur de la entidad, en Tabasco y en Campeche: no obstante un repunte en la tasa de crecimiento hacia inicios del siglo xx, nunca vuelve a rebasar la tasa general del estado.

Otra zona que reviste un comportamiento similar al de Poza Rica es la de Cosamaloapan: no alcanzaba las magnitudes del espacio visto al norte de la entidad pero sí tenía las mismas tendencias que reflejan el auge del ingenio de San Cristóbal y luego el éxodo del campo hacia mediados de la década de 1990.

Mientras se puede recalcar las similitudes entre estas dos ZM, existen también divergencias: generalmente asociamos a Poza Rica con un entorno urbano e industrial, mientras que Cosamaloapan se reproduce alrededor de dos actividades agropecuarias, aun cuando se trata de un punto final en la industrialización de una parte importante de su producto primario. Martínez de la Torre también cuenta con características similares a las de Cosamaloapan en cuanto a la secuencia de los procesos así como en cuanto a las principales actividades económicas se refiere: también pasaba por procesos demográficos reseñados en las tasas anuales de crecimiento (no tan pronunciados como en Poza Rica y la Cuenca). Más tarde volveré sobre la cuestión de la violencia, pero por lo pronto, vale sugerir que ésta ha figurado con mucha importancia en esas tres zonas aun cuando una sea fundamentalmente urbano/industrial mientras que las otras dos se signan por lo rural, agropecuario y agroindustrial: pero en los tres casos, se refiere a espacios con comportamientos demográficos que fluctúan con rapidez y gran magnitud.

Ya se mencionaron casos excepcionales: ahora habría que comentar las ZM que no revisten características tan espectaculares. Aun cuando Poza Rica muestre señas muy pronunciadas y distintas a la tendencia del estado, es menester subrayar que ninguna de las ZM reviste el comportamiento de las cifras generales para la entidad, cosa que simplemente enfatiza los problemas de utilizar datos a niveles de gran agregación. De por sí, cada una de las ZM, más nuestras agregadas, ha sostenido una dinámica importante en su comportamiento demográfico. Los tres espacios que podríamos llamar históricos –Veracruz, Orizaba, Xalapa–<sup>5</sup> señalan procesos demográficos más o menos consistentes. Esto no quiere decir

que no ha habido modificaciones: simplemente se señala un comportamiento más estable, subrayando la constancia de ciertos procesos, no siendo el menor el de flujos importantes de población tanto como inmigrantes a las ZM, así como quienes salen de ellas. Aun así, entre estos tres espacios, si las comparamos con el comportamiento de la entidad en general, saltan a la vista grandes diferencias. Xalapa, por ejemplo, se muestra atrasado ante el estado hasta la década de 1960, el supuesto quiebre entre poblamiento rural *versus* urbano en el estado; pero de allí, sus niveles exceden los de la entidad, aunque eso sí, marcando las mismas pautas. La explosión de la educación superior en primer lugar y, luego, el incremento en el volumen (no en la calidad) de la administración pública en el sexenio echeverrista son algunos elementos que contribuyeron a un ascenso en los flujos de población en esta ZM. Obviamente, en el caso de la llegada de estudiantes, se trata de población joven y que arriba en calidad de solteros: en cuanto a la administración pública, había de todo –solteros, casados con familia, jóvenes, viejos y dinosaurios–. Veracruz, con el desplante de un parque industrial, la constante de la actividad portuaria, ha sostenido una dinámica de crecimiento demográfico muy superior a la media del estado. El valle de Orizaba, al contrario, se ha mantenido por debajo de la tendencia del estado, excepto en algunos años más recientes: resultado de una actividad industrial que ya estaba en crisis antes del inicio del periodo que retomo aquí; no obstante la apertura de otros espacios productivos, esta ZM no ha mostrado mucho dinamismo, excepto en el sentido de que, hacia la década de 1990, la emigración (más que nada hacia Estados Unidos) se refleja en el descenso de la tasa de crecimiento.<sup>6</sup> Aun con sus diferencias, estas zonas también reflejan el proceso de la terciarización de la economía que atrae población a los centros más dinámicos, cosa que en gran parte también contribuye a la feminización de la población en este tipo de espacio.

Sobre la porción de Tampico que cae en territorio de Veracruz, no hay que decir mucho, más que quizá tenga algunas similitudes para con Martínez de la Torre y/o Cosamaloapan, con un retraso en el tiempo que tendría que ver con el desarrollo de la zona de riego y el traslado de ingenios azucareros de chatarra hacia el norte. Pero de aquí vamos al sur de la entidad: a las ZM de Coatzacoalcos, Minatitlán y Acayucan más la agregada de Los Tuxtlas.

A pesar de poder agregarlas como un gran *sur*, sería un engaño para poder observar los procesos en su lugar. Si bien ese conjunto ha mostrado un gran dinamismo, los comportamientos por separado han sido muy diferenciados. En un sentido, las condiciones demográficas de Poza Rica se repiten aquí pero con un retraso en el tiempo. Aun cuando las tres ZM más la agregada se ubican en un espacio que tipificamos a partir de las actividades petroleras y conexas, en sí las bases materiales son distintas además de sus procesos demográficos

<sup>6</sup> En otro lugar (Skerritt, 2008b), he argumentado que esta ZM, más la de Córdoba, han sido puntos de origen de una migración más o menos continua, hacia el norte, desde el programa de los Braceros, instituido a mediados de los cuarenta.

<sup>5</sup> Por su importancia comercial, como nodos del sistema de transporte, y por albergar actividades de transformación (en su momento) de punta.



cos. Y quizá es en cuanto a este gran sur que más se pone de relieve la dificultad de trabajar con conjuntos agregados: las ZM se definen como eso, zonas metropolitanas, o sea, en torno al concepto de metrópolis. Sin embargo, este conjunto de ZM abarca enormes extensiones rurales, con una variedad de perspectivas productivas de orden agroindustrial: si incluyo a mi zona agregada de Los Tuxtlas, entonces allí tendríamos que anteponer la etiqueta de rural sobre la de urbana/metropolitana.<sup>7</sup>

Coatzacoalcos, Minatitlán y Acayucan pasaron un auge espectacular a partir de la década de 1950: sin sorpresa. También padecieron la crisis de la industria petrolera con el concomitante aumento del desempleo: la diferencia sería tal vez el caso de Coatzacoalcos que, aparentemente, pudo evitar tasas negativas de crecimiento hacia finales del siglo pasado. Esos auges se debían en gran parte a la inmigración de trabajadores directos o para el sector de servicios, tal y como había sucedido en el caso de Poza Rica. Pero en los casos de Minatitlán y Acayucan, hay los claros signos de la emigración de población a partir de la década de 1990: Coatzacoalcos, sin embargo, resistió esa tendencia y logró tasas de crecimiento por encima del nivel estatal, después del declive estrepitoso demográfico acontecido a principios de los años noventa.

Después de tomar en consideración a las ZM, tenemos un gran problema de método: ¿qué hacer con los residuos no contemplados en ese tipo de agrupación analítica? No tenemos a la mano una forma concordante con el procedimiento de las ZM para agregar indicadores: simplemente están las ZM y los demás espacios, pero eso no nos permite visualizar características de esos espacios excepto en el sentido de definición negativa. Hay formas alternas para conceptualizar el espacio, pero mordisquean a las ZM y por lo tanto se vuelven inoperantes. Pues allí los dejamos: *impasse*. Un simple ejemplo de este problema: ¿dónde se coloca a Zongolica, que actualmente ocupa tanto espacio mediático para la administración pública? Fácilmente podría colocar esa zona como de espacios indígenas: sin embargo en el corredor industrial del sureste también hay indígenas pero que están observados como integrantes de las ZM. Básicamente, la población indígena queda fuera del enfoque de las ZM.

En general, espacios intersticiales algunos,<sup>8</sup> otros que se consolidan en zonas explícitas,<sup>9</sup> no tienen cabida bajo la perspectiva de agrupación socio-espacial elegida para este

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el caso del municipio de Minatitlán, aun cuando haya perdido una enorme porción de su *hinterland* rural en el transcurso de la segunda mitad del siglo xx, todavía es una unidad político-administrativa de gran extensión, la gran mayoría de la cual se caracteriza todavía como esa cosa vaga que llamamos *campo*. Para entrar en discurso, se podría decir que ese campo se reproduce solamente en torno a lo que exige la ciudad, las metrópolis. Pues de ser así, entonces las ZM no pueden excluir ningún espacio, y por tanto, como unidad de agregación con propósitos de análisis son inútiles.

<sup>8</sup> Por ejemplo, municipios colocados a lo largo de las carreteras, Veracruz-Xalapa, Paso de Ovejas, Cardel.

<sup>9</sup> Viene a la mente la sierra de Huayacocotla, otra vez, con fuertes tintes indígenas.

diagnóstico. En la siguiente sección, se intentará dar cabida a algunos de estos *residuos*, sin prestar mucha atención particular a la etnicidad como elemento relevante para el objeto de estudio.

## La migración: flujos internos y demografía

### Datos

Hasta aquí se ha hecho mucha mención de la migración en relación a los procesos demográficos. Si bien el crecimiento natural de la población ha sido de gran importancia en la entidad, resultado, como ya se ha dicho, de mejorías en sistemas de salud y salubridad, alimentación y educación, es posible caracterizar al siglo xx en la entidad como el de las migraciones, de una profunda reordenación espacial, social, cultural de la población de Veracruz.<sup>10</sup> Esas migraciones tienen varias aristas de importancia para nuestros fines. Hay migraciones de muy corta distancia que, a menudo, construyen puentes entre espacios periféricos y el núcleo de una de las ZM: a veces este tipo de flujo va sin detectarse en los datos oficiales. Luego hay otros movimientos dentro de la entidad de mayor distancia, mismos que a veces tienen que ver con los procesos de auge de alguna de las ZM, en momentos que exigen mano de obra de ciertas características (los flujos de petroleros del norte al sur, por ejemplo). Este tipo de migración se extiende para incluir la llegada de población de entidades vecinas y otras más lejanas. En esta última categoría, destacan los movimientos de población entre los estados vecinos y Veracruz: de hecho, a menudo son migraciones de menor distancia que otras que se efectúan dentro del territorio de la entidad. Pero también ha habido flujos de relevancia de mucho mayor distancia dentro de la república, a menudo para formar pequeños núcleos, para no decir enclaves.<sup>11</sup>

En 1950, 8.08% de la población registrada en el censo nació en otra entidad de la república. En 1960, esta proporción había ascendido a 10.18%. El censo de 1970 marcó una disminución de la población nacida en otro lugar: 8.60%. Sin embargo, para 1980, el porcentaje vuelve a subir a 11.14%. Para 1990, la cifra volvió a descender, a 9.44%. Véanse los anexos para ver con cierto detalle los lugares de origen.

En fin, estos datos señalan dos cosas. Por un lado, a través de los años hay vaivenes en los procesos de ingreso de pobla-

<sup>10</sup> No se puede extender esta aseveración como una descripción simplemente del siglo pasado: al contrario, la migración ha estado presente como elemento de perturbación demográfica.

<sup>11</sup> Para fines de este estudio, la inmigración de extranjeros no representa un elemento de importancia.



ción a la entidad.<sup>12</sup> Por el otro y no obstante las oscilaciones temporales, una porción muy considerable de los habitantes de Veracruz nacieron en otra entidad, con lo cual se confirma la *vocación* migratoria de la entidad.

Y digo *vocación* por una razón. Si bien los anteriores datos subrayan la presencia de un flujo importante de población hacia el estado, también están los procesos inversos, de la salida de habitantes, durante mucho tiempo, hacia otras partes de la república, pero, a partir de la década de 1990, con mayor insistencia en Estados Unidos como destino. Algunas facetas del crecimiento económico de la entidad actuaron como factores de atracción de migrantes –mano de obra, proveedores de servicios y familiares–: la industria petrolera en el norte del estado y luego su traslado hacia el sur, el crecimiento vertiginoso de la agroindustria cañero-azucarera en la Cuenca del Papaloapan, de los Bobos y en la zona del Pánuco, por ejemplo. Esa atracción fue remarcada a partir de la década de 1940. Pero los autores del *Atlas de la migración interna* (Muñoz, 1988) hicieron ver que en el transcurso de 1960 a 1970, Veracruz pasó de tener un balance de migración positivo a uno negativo, o sea, ya comenzaron a salir más personas que las que llegaron. Este suceso pasó desapercibido hasta que la migración hacia el exterior se impuso en la agenda pública a partir de los años 1990, cuando la prensa hizo hincapié en la importancia de las remesas para las economías familiares y locales, en los peligros del viaje al país vecino y en las tragedias personales, y las autoridades tomaron cartas en el asunto para aliviar (muy mínimamente) algunas de las asperezas del proceso.

Estas migraciones, sean de población que circula dentro de la entidad, así como los flujos que vienen de fuera y los de salida del estado, han traído consecuencias más allá de simples ajustes en las magnitudes de los registros de un censo al siguiente. En primer término, estos movimientos han contribuido al proceso de modificación de la composición por sexo de la población que hemos comentado anteriormente sobre el desenvolvimiento demográfico general en el estado. Especialmente en los momentos de inicios de un movimiento pronunciado de ingreso de mano de obra en una zona, la tendencia es que aumente la masculinidad de la población en los rangos de edades correspondientes; con la consolidación de alguna zona, puede suceder lo contrario, es decir, un incremento en la feminización. Por sí solo, este tipo de situación no afecta la cuestión de la violencia –repito, los procesos demográficos no tienen efecto ninguno, tomados en aislamiento–: mas no se puede descartar ciertas posibilidades como sería un aumento de competencia por conseguir pareja en espacios con alguna característica de *frontera* (entendida ésta como un espacio en proceso de profundo y, a menudo, rápido cambio).

En segundo lugar, los inlujos varios traen consigo un proceso de mestizaje cultural. Este tipo de aspecto se subraya

mucho cuando se trata de migraciones de larga distancia, fundamentalmente internacionales, entre países étnicamente y/o culturalmente muy diferenciados. En aquellas circunstancias, los encuentros entre grupos de población interna *versus* la externa pueden tener como desenlace situaciones de enfrentamiento, violencia y discriminación. Se quisiera pensar que, dentro de territorio nacional, no suceda algo similar. En el escenario de un encuentro internacional, a menudo los problemas surgen por medio de estereotipos, de la elaboración y circulación de imaginarios que estigmatizan al *nuevo*: la estancia de trabajadores chinos en México se acompañaba de las más hirientes campañas contra esa población ‘sucias’, ‘degenerada’ y ‘viciosa’, por ejemplo, con resultados violentos en la mayoría de los casos (Gómez, 1991; Skerritt, 2007). El caso de mexicanos en Estados Unidos también subraya este asunto: viven y trabajan bajo un sinfín de calificativos (a veces contradictorios) que delimitan en mucho las condiciones bajo las cuales permanecen en aquel país, tales como ‘violentos’, ‘viciosos’, ‘borrachos’, ‘sumisos’, ‘laboriosos’, ‘que no quieren integrarse’.

Las identidades asignadas por habitantes de un país receptor de mano de obra para los que llegan representan un caso ajeno a lo que nos interesa aquí: se diría que en esencia está en juego el proceso de fabricación e implementación del nacionalismo. No creo que estemos ante una excepción. Dentro del territorio nacional también opera un sistema de estigmas imaginados. La etiqueta aplicada a originarios del estado de Puebla no es neutral sino que expresa una agresividad lejos de la inocencia. En un momento no tan distante en el pasado, hubo incitaciones a la violencia contra población procedente del Distrito Federal, radicada en la mal llamada provincia. Y ¿quién no repite chistes a costa de los campechanos, de las mismas características que contra los gallegos en España o los irlandeses en Gran Bretaña?<sup>13</sup> Y sin querer ofender, Veracruz vive una estructura simbólica de patria chica.

¿A qué vienen estos últimos comentarios? Simplemente ellos resaltan la problemática de observar los procesos demográficos. Si nos interesan cuestiones operativas, como la provisión de servicios básicos como salud, agua potable, educación, etcétera, se producen datos de cierta importancia y utilidad. En cuanto a problemas de violencia/inseguridad no es así, ya que los comentarios vertidos líneas arriba pretenden señalar que los procesos demográficos tienen lugar en espacios de construcción social y simbólica. Sin esta reserva, los datos generados respecto del crecimiento de variable *x* o *y* tienen poco caso. Por eso, en una sección posterior, trataré de dibujar algunas facetas de esas construcciones en Veracruz, en unos espacios tratados como si fuesen ventanas para el *voyeur*.

<sup>12</sup> Como siempre, hay que mantener las reservas respecto de la confiabilidad de los datos censales.

<sup>13</sup> Por lo pronto no incluyo en mis comentarios al caso más obvio en México: el de los indígenas. A ellos les toca padecer su tipificación estando o no en situación de migración: una especie de síndrome de pueblos *originarios*.



## Población/violencia

Pero antes de llegar a eso, hay que verter algunas consideraciones sobre las relaciones entre la variable de los procesos demográficos y el objeto de diagnóstico, la violencia.

Como ya se dijo líneas arriba, no hay relación directa entre procesos demográficos y la violencia. Hasta aquí, lo central que se ha querido destacar en el estado de Veracruz es la dinámica de esos procesos: en otras palabras, los equilibrios (si es que existe tal cosa más allá del punto de la física) poco duran o quizá ni se alcanzan. Se ha querido mostrar algunas de las facetas de la población de la entidad a través del tiempo relativamente largo y en el espacio (de las mal delimitadas ZM). Pero, no obstante mis reservas en cuanto a la relación entre población y violencia, es tiempo de abordar los posibles escenarios de esa interacción conceptual.

Quizá sea un modelo simple y anacrónico: empero, lo propuesto por Tönnies (1995) [1887] hace unos 130 años podría proporcionar un punto para iniciar estos renglones. Para su tiempo y espacio, él propuso *Gemeinschaft* y *Gesellschaft* como un binomio de conceptos para la comprensión de los cambios y conflictos. Fundamentalmente estos conceptos giran en torno a la idea de una comunidad (*Gemeinschaft*) que reviste características de estabilidad y constitución ancestral y orgánica. Al contrario, *Gesellschaft* se refiere a nociones de asociación, fugacidad e inestabilidad. Esencialmente Tönnies dirigía su atención hacia las transformaciones sucedidas en el proceso de industrialización y urbanización, con la consecuente ruptura de la sociedad rural.

Trasladar estos conceptos a nuestro objeto de estudio arroja consideraciones interesantes. Aunque sea una premisa falsa, la comunidad es igual a estabilidad, capacidad de resolución de conflicto: en fin, gobernabilidad. La ciudad, sin embargo, es vista como signo de movimiento asociativo (quizá en otra sección de este estudio se muestre que esas capacidades asociativas en el estado son casi nulas) y que alberga mayores probabilidades para el conflicto y capacidades para la desactivación de los elementos estáticos de comunidad. Bien, aunque no estamos intentando estudiar las transiciones de una sociedad rural a una urbana, ni mucho menos sostener las ideas románticas de una ruralidad conservadora, estas ideas sugieren una cosa: que los espacios más inestables (ahora, en sus términos demográficos) podrían representar los que menor capacidad tengan para generar equilibrios de convivencia. Esto puede aplicarse tanto a las ZM como a espacios eminentemente rurales: por eso la insistencia nuestra hasta el momento de subrayar los quiebres temporales y espaciales en los procesos demográficos. En esta última instancia estaríamos frente a la idea de la *frontera* mencionada antes: espacios relativamente vacíos/estables que se vuelven objeto de la colonización/poblamiento. Volveremos a este punto un poco más adelante. Pero, por lo pronto, los conceptos ya tendrían que salir de sus acotamientos específicos para aplicarse a todos los ámbitos: es importante subrayar esto, para así contrarrestar la tendencia de rastrear la violencia en y a partir de las grandes concentraciones de población (no

obstante que algunos vayan a hacer hincapié en los espacios más apartados/marginados –como si fuesen rurales–<sup>14</sup> en el cascarón de las ZM).

Este enfoque más bien de orden ecléctico es obligado, por una razón que tiene que ver con el devenir de lo que solemos llamar el campo. El Estado ha logrado, con mayor o menor éxito y especialmente en el entorno de la post-revolución, colocar nociones y prácticas de asociación en ese ámbito (Skerritt, 1996), de tal manera que la distinción original y polarizada de Tönnies no se sostiene. Bajo esta perspectiva entonces, no tenemos por qué esperar que inestabilidad demográfica y violencia sean el monopolio de las ZM, si pensamos que la migración (de todos los tipos) ha estado presente en la mayor parte de la entidad, tanto en los ámbitos urbanos como en los rurales.

## Algunos casos

Para terminar, presento algunas ventanas hacia la relación entre demografía (especialmente desde la perspectiva de la migración) y violencias. Se retomarán tres tipos de escenario: de las ZM fuertemente asociadas con la industria extractiva; de espacios de colonización fomentada durante la segunda mitad del siglo XX y de espacios asociados con la industria cañero-azucarera.

### El petróleo

Esta categoría de espacio abarca una enorme porción de la entidad: obviamente incluye a las ZM de Poza Rica, Coatzacoalcos y Minatitlán; pero hasta podría extenderse para incluir a los dos municipios veracruzanos absorbidos dentro de la ZM de Tampico.

Ya se han vertido algunos comentarios sobre la demografía y la migración asociada con este tipo de espacio, con sus respectivas diferencias temporales según el flujo de la explotación de los hidrocarburos y los procesos de transformación. Pero ahora vale la pena asentar mayor detalle en cuanto a los procesos sucedidos en estos espacios. Olvera (1986) narró el proceso del establecimiento de Poza Rica hacia principios de la década de 1930. En primer término, se trataba de un espacio sin vocación previa de las actividades industriales, por lo cual la violencia de la explotación se presentaba desde el principio.<sup>15</sup> Sin embargo, esta faceta se complicaba con la llegada de los distintos tipos de trabajador: algunos con experiencia en la exploración y luego la extracción del petró-

<sup>14</sup> La definición y diseño de políticas públicas en torno a rural/urbano es un problema epistemológico que, si bien exige atención, no se tocará aquí.

<sup>15</sup> *La Rosa Blanca* nunca ha dejado de ser un filme clásico, que ilustra esa violencia de la llegada de una actividad dinámica, de explotación, en un contexto de actividades rurales clasificadas de tradicionales.



leo, que habían laborado en los campos más al norte que ya mostraban la disminución de sus rendimientos y elevación de costos. Pero en gran parte y para los trabajos de menor calificación, se reclutaba mano de obra de la región. Además, se sumaba, en la cima de la pirámide laboral, algunos empleados extranjeros.<sup>16</sup> Estando los campos en medio de la nada, también se requirieron una serie de servicios, no siendo el menor el sexual, para una población trabajadora fundamentalmente masculina: la cantina también era institución importante. Era una situación de explotación salvaje y también de competencia entre quienes tuvieran trabajo y quienes esperaban un turno para entrar a laborar con contratistas y, de preferencia, con la compañía El Águila.

En el caso de los espacios de este tipo que se encuentran más al sur de la entidad, tenemos ciertas repeticiones. Van a experimentar esas perturbaciones más tarde. A veces reciben los mismos migrantes que en un momento habían llegado a Poza Rica: tanto trabajadores sin calificación como, especialmente, los calificados. También jalaban trabajadores y proveedores de servicios de los alrededores. En el caso de Minatitlán, incidió un elemento muy importante: la llegada de zapotecas del Istmo para establecer una especie de caciquismo étnico en la ciudad cabecera y en el sindicato de petroleros (Uribe, 2009). Aunque se puede decir que este tipo de cuestión radica más bien en el terreno del cruce entre economía y organización social, también sucede en el contexto de quien domina el proceso de la explosión demográfica y sobre una competencia para el acceso a los recursos territoriales, materiales, sociales, políticos y culturales. De ser así, pues, se trata de un núcleo social capaz de elaborar los discursos sobre la inclusión/exclusión y, por tanto, de los espacios *legítimos* para la violencia. Aun cuando los zapotecos llegaron en masa a partir de la expansión de las actividades petroleras, pudieron asentar sus discursos sobre la legitimidad e historicidad de su presencia en la zona del Istmo como mano de obra y comerciantes destacados.

El punto aquí se refiere a procesos cruzados. Por el lado del crecimiento poblacional tendríamos la inmigración de mano de obra, soltera, de distintas partes, luego el establecimiento de procesos naturales de crecimiento sin que la migración dejara de importar, especialmente cuando la salida de población se combina con la llegada de nuevos integrantes. Por otro lado, y a la par de la evolución de las actividades productivas y de servicios de estos espacios —que se trata en otros espacios del diagnóstico—, surgen formas asociativas (sindicatos, cámaras de comercio, mayordomías de barrio, entre otras) que tienen dos filios: agrupan en torno a una identificación, pero, a la vez, marcan separaciones y exclusio-

nes (laborales, étnicas, lugar de origen, entre otras) o al interior de la asociación también van a regir las distinciones, especialmente en cuanto a fijar las prácticas para la distribución de bienes materiales y simbólicos. Flujos cambiantes más discriminaciones han sido cultivo de conflicto y violencia.

## Colonización

Desde el siglo XIX, la colonización formaba un punto central para lograr el desarrollo de una economía agropecuaria importante. No obstante su centralidad discursiva, la colonización no figuraba como un proceso concertado sino hasta inicios de la segunda mitad del siglo XX: o sea, al comienzo del periodo que tratamos aquí. En este periodo tendría que responder a dos vetas de necesidad: por un lado, la falta de tierras disponibles en zonas de alta concentración demográfica o donde prevalecía la pequeña propiedad privada, para satisfacer las demandas despertadas por el artículo 27 constitucional; por otro lado, como también había sido la esperanza decimonónica, *reclamar* tierras *baldías* para ponerlas bajo explotación: también había aspectos de contingencia.

Fundamentalmente hablamos aquí de tierras localizadas hacia el sur de la entidad. Los dos espacios más antiguos para semejante ejercicio de ingeniería socio-económica serían la Cuenca del Papaloapan y Los Tuxtlas. Cada uno obedecía a diferentes lógicas, aun cuando a menudo la conflictividad tendría similares efectos.

En el caso de la Cuenca, el inicio de los trabajos de la Comisión del Papaloapan señalaba la posibilidad de utilizar muchos terrenos hasta ese momento sujetos a la inundación frecuente y de duración extendida. No ha habido mucha claridad respecto de los procesos de la adjudicación de esos terrenos (los trabajos de la Comisión se caracterizaron por una notoria falta de transparencia). Pero sí se sabe algo de la procedencia de los colonos: por ejemplo, varios provenían de la comunidad franco-mexicana de San Rafael y sus alrededores; algunos hijos de propietarios de esa región en pos de un espacio propio, otros buscando espacios de expansión libres de la *paja* de demandas agrarias en su contra (Skerritt, 1995 y 2008a; Vargas, 1998). El segundo espacio, el de Los Tuxtlas, se desarrollaba en la franja costera, al norte y este de la sierra (Velázquez, 2000; Palma, 2000); algunas de las colonias se formaron bajo la mira del cacique revolucionario Cándido Aguilar, supuestamente para compensar a sus seguidores de las fuerzas armadas (Corzo, 1986). Un tercer espacio, probablemente el más sonado, sería el del Valle de Uxpanapa, empleado como zona de reubicación de desplazados de varios entornos, de colocación de los pobladores *sobrantes* del reparto agrario y de ensayo de desarrollo rural (Ewell y Poleman, 1980). Aparte de las consecuencias del orden ecológico,<sup>17</sup> estos espacios fue-

<sup>16</sup>“Los orígenes de los trabajadores eran diversos: las poblaciones de los municipios de Papantla, Gutiérrez Zamora, Tuxpan y Coatzintla, en las cercanías, y de zonas más lejanas, como Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla y Guanajuato, y por supuesto, de casi todos los municipios de la Huasteca Veracruzana, donde era ya una cierta tradición el trabajo en la industria petrolera”, Olvera, 1996, p. 21.

<sup>17</sup> En las nuevas tierras de la Cuenca del Papaloapan, por ejemplo, el uso del arado profundo en suelos delgados: de allí un proceso acelerado de erosión y descenso de rendimientos. En el Uxpanapan, la tala de los bosques fue francamente escandalosa.



ron (¿y todavía son?) intentos de ingeniería social, fabricando zonas de interacción y más que nada de exclusión y violencia entre grupos de diferentes orígenes geográficos, étnicos, sociales y culturales.<sup>18</sup>

## Caña-azúcar

El último tipo de espacio que abordaré tiene muchas de las características de los otros ya tratados. Sin embargo, tiene sus peculiaridades. Tiene tintes tanto de la explotación petrolera y la atracción de mano de obra de todo tipo y área geográfica en esas zonas así como de los espacios de la colonización. Los lugares en concreto de este tipo serían los ingenios de la Cuenca del Papaloapan (los antiguos y desaparecidos, los existentes y expandidos y los nuevos):<sup>19</sup> la Cuenca del Río Bobos y, si se quiere, se puede extender estas consideraciones hacia el norte, al río Pánuco.

Iniciemos con el aspecto de la población. Las necesidades de un energético barato –no para los coches sino para la fuerza de trabajo (Mintz, 1996)– para la expansión industrial del país pusieron la agroindustria cañero-azucarera en el ojo de la política pública desde la década de 1940: legislación coercitiva, subsidios directos al consumo, constantes rescates tipo Fobaproa para los industriales (Paré, 1987). Fue una receta para forzar el crecimiento de una rama productiva y Veracruz estaba en las mejores condiciones para responder, excepto que no tenía la oferta de mano de obra requerida: la temporal para el periodo de zafra. Diferentes instancias de gobierno intervinieron para implantar una especie de Programa Bracero al interior del país, pero el mercado (léase: coyotes, enganchadores) fue mucho más efectivo para el abasto de trabajadores, sobre todo provenientes de Oaxaca, Guerrero y Puebla. Oleadas de trabajadores llegaron para alimentar el crecimiento de San Cristóbal, para intentar sostener lo insostenible en San Gabriel y especialmente en Paraíso Novillero. Vergara (1990) documenta muy bien los problemas que representaba el flujo de mano de obra a la zona de Cosamaloapan, trabajadores que fueron estigmatizados casi como subhumanos –a 10, a 20 años de distancia, era como que si los *oaxacos* fueran iguales a chinos tipificados en los discursos racistas en boga–. Y si ponemos unos 30 o 40 años de distancia entre lo que sucedía en Cosamaloapan y Carlos A. Carrillo, y lo que acontecía en los albergues de cortadores migrantes de la zona de La Independencia y La Libertad (zona de Martínez de la Torre), la discriminación y la violencia seguían como signo de la *normalidad*. No obstante el paulatino proceso de incorporación de manera permanente de algunos de los migrantes como habitantes

de las congregaciones y ciudades de la zona, los estigmas permanecieron.<sup>20</sup>

Por el lado de las organizaciones sociales, los ingenios engendraron sus secciones del sindicato nacional. En todas las fábricas de azúcar, esta organización se convirtió en nudo de conflicto que, a menudo, estallaba en violencia. Uno de los casos más conocidos sería el de la conjugación de la competencia por el control municipal y del sindicato en Tezonapa: obreros eventuales se opusieron al control de las dos instancias ejercido por el núcleo de trabajadores con planta (Domínguez, 1993). Un caso similar se experimentó en Carlos A. Carrillo en torno a, por un lado, la formación de un municipio independiente de Cosamaloapan y, por otro, el derecho a tener un contrato colectivo distinto al único/nacional.

Finalmente, aun cuando podemos caracterizar estos espacios a partir de las agroindustria cañero-azucarera, casi siempre las actividades relacionadas con ella se combinaban con la ganadería vacuna. En ese contexto, hay dos aspectos que recalcar. Por un lado, esa dualidad pone en tensión el acceso a la tierra, lo cual, con procesos demográficos en ascenso, trae consigo violencias. El surgimiento de organizaciones sociales de productores rurales como la UGOCP y la CROCUT vio un crecimiento de acciones de corte violento para adquirir tierras y otros bienes. Organizaciones de este tipo se aunaban a la histórica actividad del abigeato en la Cuenca del Papaloapan (un precursor de la delincuencia organizada).

## Breve fin

Recapitulando: la demografía por sí sola no nos proporciona instrumentos para aprehender la violencia. Sus señalamientos son de orden de ritmos en tiempo y espacio de cierto tipo de indicador. Sin embargo, esos indicios de inestabilidad son importantes para la consideración indirecta del objeto de este diagnóstico.

Uno de los obvios resultados de esta visión sería que si inestabilidad demográfica puede igualar a conflicto/violencia, entonces habría que disminuir la movilidad física de la población. Pero eso no es ni práctico ni deseable. Igualmente difícil en sentido de aplicación pero, a mi parecer, más deseable, sería una ampliación muy general de políticas que sensibilizaran a los habitantes en cuanto a las múltiples discriminaciones que no son más que un pariente de la violencia. Esto es particularmente necesario en momentos de movimientos bruscos en las expectativas de la población, especialmente la que se considera la parte formadora legítima de una cultura íntima.

<sup>18</sup> Las reubicaciones en el Valle no distaron en mucho de los violentos desastres sociales de la Tanzania de Julius Nyerere (Scott, 1998).

<sup>19</sup> Nada más por la simple existencia de esas diferentes características entre paréntesis, hay más que suficiente para comprender la presencia del conflicto y la violencia.

<sup>20</sup> En el valle de Orizaba, en los poblados obreros persisten las clasificaciones de *oaxaco* y *poblano* a más de cien años de distancia: aunque sean motes entendidos como etiquetas, identitarios inofensivos, son identificaciones que traen un substrato defensivo/ofensivo, propio/ajeno, aceptable/inaceptable.



Luego la relación ciudad-campo es importante. Si seguimos datos duros de las denuncias de actos violentos, seguramente nos convenceremos de que la mayor concentración de población iguala a mayor violencia. No hay base firme para rebatir esto: el mayor acceso al sistema judicial está en las ZM (incluso, fundamentalmente en sus cabeceras) y no en las zonas más apartadas y rurales. Sin ese acceso, ¿cómo habrá registro de hechos, a menos que se trate de algo realmente escandaloso? Pero, como se ha querido ilustrar de paso en este texto, es la presencia de violencias en todos los ámbitos, sin entrar en los pormenores de categorías de violencia como la psicológica, por ejemplo.

## Anexos

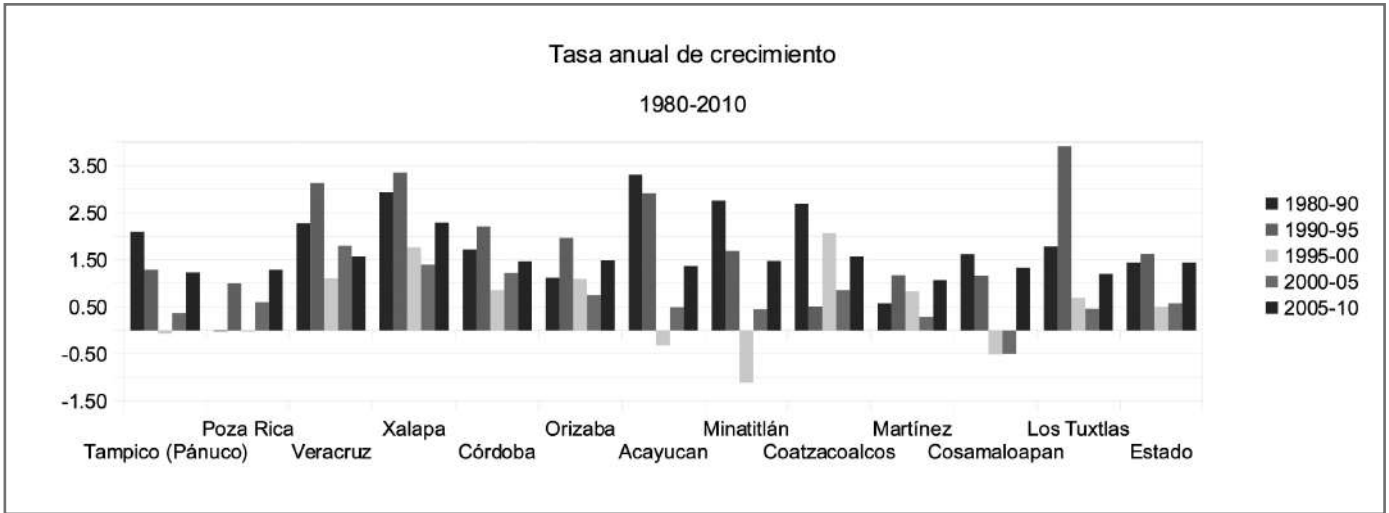
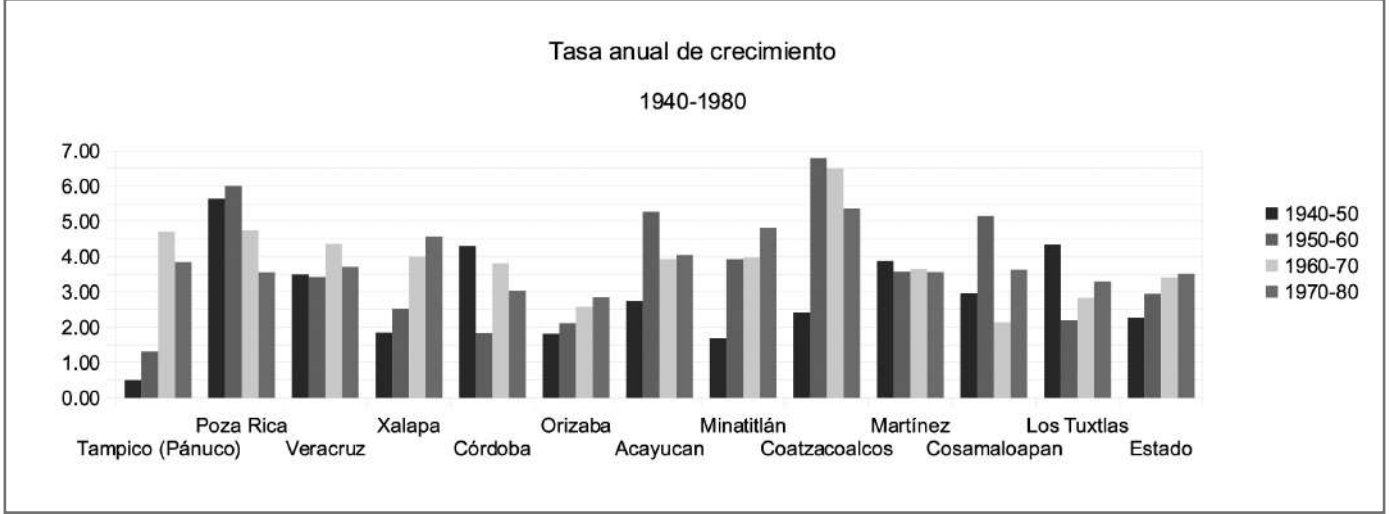
### Las Zonas Metropolitanas y agregadas

Clave	Zona	Municipios
42	Tampico	Pánuco Pueblo Viejo
47	Veracruz	Alvarado Boca del Río Medellín Veracruz
48	Xalapa	Banderilla Coatepec Emiliano Zapata Xalapa Jilotepec Rafael Lucio Tlanelhuayocan
49	Poza Rica	Cazones Coatzintla Papantla Poza Rica Tihuatlán
50	Orizaba	Atzacan Camerino Z Mendoza Huilopan Ixhuatlancillo Ixtaczoquitlán Mariano Escobedo Nogales Orizaba Rafael Delgado Tlilapan
51	Minatitlán	Cosoleacaque Chinameca Jáltipan Minatitlán Oteapan Zaragoza

Clave	Zona	Municipios
52	Coatzacoalcos	Coatzacoalcos Ixhuatlán del Sureste Nanchital
53	Córdoba	Amatlán de los Reyes Córdoba Fortín Yanga
54	Acayucan	Acayucan Oluta Soconusco
MTZ	Martínez de la Torre	Atzacan Martínez de la Torre Misantla Nautla San Rafael Tlapacoyan
COS	Cosamaloapan	Carlos A Carrillo Cosamaloapan Tierra Blanca Tres Valles
TUX	Los Tuxtlas	Catemaco Mecayapan Pajapan San Andrés Tuxtla Santiago Tuxtla Soteapan Tatahuicapan







<b>Lugar de nacimiento de los nacidos en el país: 1950</b>			
<b>Entidad federativa de nacimiento</b>	<b>Población total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>
<b>Totales de Veracruz</b>	<b>2 035 063</b>	<b>1 008 954</b>	<b>1 026 109</b>
<b>Entidad de nacimiento</b>			
Aguascalientes	503	279	224
Baja California TN	128	62	66
Baja California TS	63	31	32
Campeche	1 690	876	814
Coahuila	1 028	456	572
Colima	316	161	155
Chiapas	2 492	1 278	1 214
Chihuahua	539	297	242
Distrito Federal	7 029	3 465	3 584
Durango	607	295	312
Guanajuato	4 670	2 397	2 273
Guerrero	1 938	940	998
Hidalgo	10 149	5 315	4 834
Jalisco	4 927	2 564	2 363
México	8 201	4 108	4 093
Michoacán	4 023	2 111	1 912
Morelos	1 386	715	671
Nayarit	266	141	125
Nuevo León	1 045	562	483
Oaxaca	30 629	15 235	15 394
Puebla	48 987	25 504	23 483
Querétaro	1 325	643	682
Quintana Roo	168	83	80
San Luis Potosí	7 701	3 861	3 840
Sinaloa	396	181	215
Sonora	517	220	297
Tabasco	10 198	5 007	5 191
Tamaulipas	7 572	3 482	4 090
Tlaxcala	2 663	1 461	1 202
Veracruz	1 870 520	925 453	945 067
Yucatán	2 467	1 241	1 226
Zacatecas	920	525	395



Entidad Federativa de residencia y de nacimiento	Población Total 1970		
	Hombres y mujeres	Hombres	Mujeres
Veracruz	3 815 422	1 921 786	1 893 636
Nacidos en la Entidad	3 482 958	1 753 253	1 729 705
Nacidos en otra Entidad	328 299	166 054	162 245
Aguascalientes	955	481	474
Baja California	571	286	285
Baja California T	115	51	64
Campeche	3 595	1 815	1 780
Coahuila	2 203	1 169	1 034
Colima	659	309	350
Chiapas	13 323	6 282	7 041
Chihuahua	1 313	4 085	8 097
Distrito Federal	17 091	8 658	8 433
Durango	1 838	948	890
Guanajuato	6 266	3 270	2 996
Guerrero	7 660	4 063	3 597
Hidalgo	23 501	12 262	11 239
Jalisco	6 507	3 315	3 192
México	11 098	5 624	5 474
Michoacán	9 807	5 113	4 694
Morelos	2 607	1 344	1 263
Nayarit	550	269	281
Nuevo León	2 225	1 185	1 040
Oaxaca	62 679	31 008	31 671
Puebla	81 468	41 752	39 716
Querétaro	1 913	987	926
Quintana Roo	557	296	261
San Luis Potosí	13 418	6 896	6 522
Sinaloa	1 186	569	617
Sonora	875	445	430
Tabasco	25 234	12 005	13 229
Tamaulipas	18 138	9 241	8 897
Tlaxcala	3 733	1 994	1 739
Yucatán	5 288	2 765	2 523
Zacatecas	1 926	990	936
Entidad insufucientemente especificada	576	274	302
Otros países	3 589	2 205	1 384

<b>Lugar de nacimiento, 1990</b>			
<b>Estado</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>
Ags.	571	511	1 082
BC	516	546	1 062
BCS	158	191	349
Camp.	3 079	3 462	6 541
Coah.	1 585	1 648	3 233
Col.	552	650	1 202
Chis.	18 056	19 966	38 022
Chih.	985	1015	2000
DF	33 817	34 234	68 051
Dgo.	1 051	1 043	2 094
Gto.	4 012	4 085	8 097
Gro.	6 116	5 693	11 809
Hgo.	13 590	13 162	26 752
Jal.	4 031	4 334	8 365
Mex.	10 521	10 547	21 068
Mich.	5 771	6 016	11 787
Mor.	2 021	2 130	4 151
Nay.	575	598	11 173
NL	2 080	2 211	4 291
Oax.	56 388	61 931	118 319
Pue.	51 650	52 874	104 524
Qro.	1 230	1 334	2 564
QR	760	741	1 501
SLP	10 068	10 599	20 667
Sin.	1223	1 337	2 560
Son.	782	817	1 599
Tab.	20 706	23 655	44 361
Tamps.	26 205	26 064	52 269
Tlax.	2 746	2 598	5 344
Yuc.	3 092	3 016	6 108
Zac.	1 103	1 148	2 251
Otros	252	217	469
Extranjero	2 259	1 760	4 019
<b>Total</b>	<b>287 551</b>	<b>300 133</b>	<b>587 684</b>
Nacidos en Veracruz	27 687 753	2 828 852	5 597 605
<b>Total estado</b>	<b>3 077 427</b>	<b>3 150 812</b>	<b>6 228 239</b>



# Bibliografía

- Corzo Ramírez, Ricardo, José Gaudencio González Sierra, David Skerritt (1986) *“Nunca un desleal: Cándido Aguilar Vargas (1889-1960), El Colegio de México y el Gobierno del Estado de Veracruz, México.*
- Domínguez Canseco, Francisco (1993), *Tezonapa 1988: historia de una disputa por el poder municipal*, Xalapa, CESEM.
- Ewell, Peter T. y Thomas T. Poleman (1980), *Uxpanapa: reacomodo y desarrollo agrícola en el trópico mexicano*, INIREB, Xalapa.
- Gómez Izquierdo, José Jorge (1991), *El movimiento antichino en México (1871-1934): problemas del racismo y del nacionalismo durante la Revolución Mexicana*, INAH, México.
- Gomezjara, Francisco A. (coord.) (1998), *Enciclopedia municipal veracruzana*, Xalapa, Gobierno del Estado de Veracruz.
- INEGI (2001) *Mujeres y hombres en México*, México, INEGI.
- Malthus, Thomas R. (1998) [1798], *Ensayo sobre el principio de la población*, México, FCE, 2ª edición.
- Mintz, Sidney W. (1996), *Dulzura y poder: el lugar del azúcar en la historia moderna*, Siglo XXI, México.
- Muñoz García, Humberto et al. (1988), *Atlas de migración interna en México*, México, DF, UNAM.
- Olvera Rivera, Alberto J. (1986), “Origen social, condiciones de vida y organización sindical de los trabajadores petroleros de Poza Rica, 1932-1935”, *Anuario IV*, CEH-UV, Xalapa, pp. 11-56.
- Palma, Rafael, André Quesnel y Daniel Delaunay (2000), “Una nueva dinámica del poblamiento rural en México: el caso del sur de Veracruz (1970-1995)”, en Eric Léonard y Emilia Velázquez (coords.), *El Sotavento veracruzano: procesos sociales y dinámicas territoriales*, CIESAS-IRD, México, pp. 83-108.
- Paré, Luisa (coord.) (1987), *El Estado, los cañeros y la industria azucarera, 1940-1980*, UAM-UNAM, México, DF.
- Partida Bush, Virgilio (2011), “La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México”, <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm2004/sdm23.pdf>, consultada 22 septiembre, 2011.
- Scott, James C. (1998), *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven.
- Skerritt, David Alan (1996), *Peasant Organization in the State of Veracruz: 1920 to the Present*, DPhil. Thesis, Oxford University.
- Skerritt Gardner, David (1995), *Colonos franceses y modernización en el Golfo de México*, Colección Historias Veracruzanas núm. 8, Universidad Veracruzana, Xalapa.
- Skerritt Gardner, David (2007), “Prensa obrera, crisis y nacionalismo: Pro Paria ante la Gran Depresión”, ponencia presentada al IV Encuentro Internacional de Historiadores de la Prensa, UNACH, San Cristóbal de las Casas, 18-20 abril.
- Skerritt Gardner, David (2008a), *Una dinámica rural: movilidad, cultura y región en Veracruz*, Universidad Veracruzana, Xalapa.
- Skerritt Gardner, David (2008b), “Una tomografía de la migración internacional: tres momentos en una región veracruzana”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, UNAM, núm. 35, enero-junio, 2008, pp. 145-179.
- Tallet, Bernard (ed.) (2005), *Historias de hombres y tierras en el Sotavento veracruzano*, vol. 2, CD-ROM editado por IRD-CIESAS, México.
- Tönnies, Ferdinand (1955) [1887], *Community and Association: Gemeinschaft und Gesellschaft*, trans. Charles Loomis, Routledge, London.
- Uribe, Manuel (2009), “La población zapoteca en el Istmo veracruzano: redes sociales y territorialidad”, en Emilia Velázquez et al., *El Istmo mexicano: una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)*, CIESAS-IRD, México, pp. 635-675.
- Vargas Montero, Guadalupe (1998), “Mixtecos en el Papaloapan. Colonización Agraria y Estructuración Identitaria”, en Gilberto Silva-López, Guadalupe Vargas Montero y José Velasco Toro (coords.), *De padre río y madre mar. Reflejos de la cuenca baja del Papaloapan*, Veracruz, t. I y II, Editora del Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, pp. 109-164.
- Vargas Montero, Guadalupe y José Manuel Velasco Toro (1994), “Uxpanapa: construcción y fracaso de una región plan”, en Odile Hoffmann y Emilia Velázquez (coords.), *Las Llanuras Costeras del Golfo de Veracruz. La lenta construcción de las regiones*, Universidad Veracruzana/ORSTOM (Francia), Xalapa, Veracruz, pp. 279-308.
- Velázquez Ortiz, Flora (1991), *Información demográfica municipal del estado de Veracruz: 1900-1990*, Xalapa, IIESES-UV.
- Velázquez, Emilia (2000), “Ganadería y poder político en la Sierra de Santa Marta”, en Eric Léonard y Emilia Velázquez (coords.), *El Sotavento veracruzano: procesos sociales y dinámicas territoriales*, CIESAS-IRD, México, pp. 111-127.
- Velázquez, Emilia (2006), *Territorios fragmentados. Estado y comunidad indígena en el Istmo veracruzano*, CIESAS-El Colegio de Michoacán, México.
- Vergara Ruiz, Gustavo (1990), *Un ingenio, un pueblo: Cosamaloapan, Ver., 1830-1940*, tesis de Historia, Universidad Veracruzana, Xalapa.
- Zavaleta Betancourt, José Alfredo (2011), “La gobernanza de la inseguridad mexicana”, ponencia en Encuentro Montevideo GT Seguridad en Democracia, CLACSO.



# La situación de la educación, la salud y otros servicios sociales

Ernesto Treviño Ronzón\*

Derechohabiencia	Veracruz		Acayucan		Boca del Río	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Población derechohabiente a servicios de salud	2,815,293	4,484,837	28,264	43,389	79,207	90,331
Población derechohabiente a servicios de salud del IMSS	1,635,923	1,896,140	14,330	16,432	57,500	54,104
Población derechohabiente a servicios de salud del ISSSTE	270,483	309,670	3,483	3,751	8,133	8,821
Población derechohabiente a servicios de salud en PEMEX, SEMAR, SEDENA y SEMAR	246,238	245,241	463	524	9,796	9,363
Población derechohabiente a servicios de salud en otras instituciones	69,879	10,156	10,131		5,330	
Población sin derechohabiente a servicios de salud	1,209,500	3,047,995	51,517	31,679	59,293	42,390
Población derechohabiente a servicios de salud en el IMSS	1,209,500	1,095,232	12,914	19,887	36,523	40,906
Población derechohabiente a servicios de salud mujeres	1,494,665	2,389,605	15,280	23,502	42,684	49,425



# Presentación

En este capítulo se analizan aspectos clave de la educación y de algunos servicios sociales fundamentales en el estado de Veracruz, tales como los servicios de salud, de cultura y de deporte. Como se puede anticipar desde el título, los temas a revisar son amplios y complejos, imposibles de atrapar con gran detalle en un documento como éste. En tal circunstancia y en correspondencia con los propósitos de este estudio, señalados en los aparatos iniciales y en otros capítulos, no se propone una revisión exhaustiva de las temáticas, sino la explicación panorámica, a manera de una fotografía del momento, que posibilita analizar algunos problemas actuales y probables, establecer algunas relaciones clave y precisar recomendaciones puntuales a partir de la evidencia disponible.

El capítulo está organizado en dos grandes partes que se corresponden con los campos temáticos señalados. En términos metodológicos, el estudio aquí reportado siguió una estrategia que adaptó las recomendaciones generales para la elaboración de *diagnósticos municipales* de Incide Social (2010). Debido a la naturaleza de los temas y a la dificultad de la escala, se recurrió al acopio, procesamiento y análisis de información cualitativa y cuantitativa proveniente de diferentes fuentes, tanto documentales, como estadísticas y testimoniales. El análisis tiene una perspectiva estatal pero se introducen referentes nacionales y municipales en varios indicadores para tener una perspectiva multiescalar del objeto.<sup>1</sup>

A lo largo de la exposición se introducen algunas acotaciones y consideraciones a partir de la evidencia disponible que apuntan a la mejora en el diseño e implementación de políticas sociales, en el servicio y la administración pública, así como en las condiciones de acceso a la justicia social. Todo esto en el entendido de que estas tareas requieren cambios de diferente escala e intensidad en la comprensión de los problemas sociales, de sus actores, de sus precursores, de sus consecuencias y de las formas de enfrentarlos.

## Primera parte: la situación de la educación

Para abordar el tema educativo se eligieron dos dimensiones: la *composición y desempeño general del sistema educativo* y la situación de la *violencia escolar*. En conjunto, ofrecen una imagen relacional del sistema educativo y permiten identificar problemas y precisar propuestas para la acción gubernamental. Los hallazgos se exponen en ese orden.

---

<sup>1</sup> Mientras se desarrollaba este libro se condujeron dos estudios municipales sobre aspectos precursores y contenedores de diferentes formas de violencia; proveyeron información de primera mano con actores sociales clave. Parte de esta información es recuperada aquí con las adecuaciones del caso.

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.



# Composición y desempeño del sistema educativo veracruzano

En este trabajo se entiende por *composición y desempeño del sistema educativo* al conjunto de instancias, actores, relaciones, recursos y resultados de la educación pública y privada que se imparte en el estado. El sistema educativo veracruzano es grande y complejo, la educación básica comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Ésta se imparte en las modalidades de general, técnica, telesecundaria y para trabajadores. La educación básica comprende también la educación indígena, especial, física e inicial en sus modalidades de Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) y sus programas regular y compensatorio de atención a padres de familia (SEV, 2011a).

La educación media superior comprende tres modalidades organizadas en subsistemas: propedéutica (bachillerato general), propedéutica-terminal (bachillerato tecnológico o bivalente) y terminal (profesional técnico). La educación superior se integra por las escuelas formadoras de docentes, institutos tecnológicos superiores y universidades. Para abordar un objeto tan amplio, se eligieron indicadores clave. El acento del análisis está en la educación primaria, secundaria y media superior dada su relevancia para comprender las condiciones de la población joven del estado. Como se mostrará, cada uno de estos elementos guarda relación directa o indirecta con el objeto de esta investigación sobre la violencia, la delincuencia y la justicia en Veracruz.

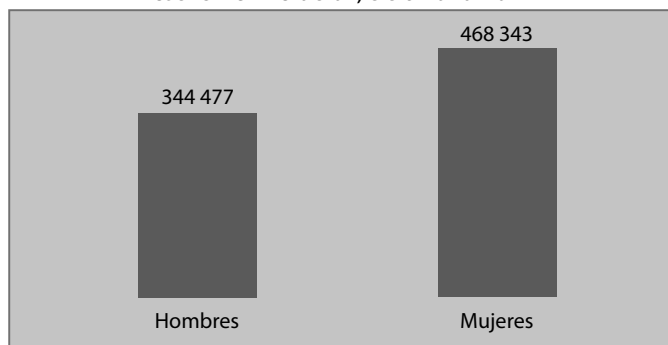
## Rasgos de la población y la oferta educativa

Como ya se apuntó antes en este trabajo, en el año 2010 en el estado de Veracruz había una población de 7 643 194 habitantes. De ellos 3 947 515 eran mujeres y 3 695 679 varones. El promedio de escolaridad en Veracruz es de 7.7 años. Este promedio está abajo de la media nacional, que es de 8.6 años, lo que ubica al estado en la posición 28 en comparación con las otras entidades (SEP, 2011a). En municipios como Boca del Río es de 10.16, en Acayucan es de 7.55 mientras que en San Andrés Tuxtla es de 6.23. En esta línea, en el año 2010 el índice de analfabetismo era de 11.9 por ciento, mayor al valor nacional que registró 7 por ciento, lo que coloca al estado en la posición 29 del país (SEP, 2011a).

En el año 2010, la población total del estado de 6 y más años que no sabe leer y escribir es de 812 820; de ellos 344 477 eran hombres mientras que 468 343 mujeres, es decir, había más de cien mil mujeres analfabetas que hombres.

En el año 2000 el porcentaje de las personas de 6 a 24 años que iban a la escuela era de 63.3; en el año 2010 este in-

GRÁFICO 1. Hombres y mujeres de 6 años y más que no saben escribir en Veracruz, ciclo 2010-2011



FUENTE: Elaboración del autor con información de la SEP (2011a)

dicador se ubicó en 67.06 (INEGI, 2010a), es decir, subió aproximadamente 4 puntos, pero esto indica que alrededor de 33 por ciento de la población en edad ideal para estudiar está fuera del sistema educativo.

En términos de su composición, el Sistema Educativo Veracruzano es uno de los más grandes del país. Durante el ciclo escolar 2010-2011 atendió a 2 321 847 estudiantes en 24 435 escuelas de sostenimiento público y privado con 135 722 docentes (SEV, 2011a: 2). En términos de sus principales niveles educativos, en 2010 más de un millón de estudiantes estaban inscritos en educación primaria, mientras que en preescolar había 261 268 y en secundaria 394 651.

TABLA 1. Escuelas, docentes, estudiantes y municipios atendidos en Veracruz, ciclo 2010-2011

	Escuelas	Docentes	Estudiantes	Municipios Atendidos
Inicial	323	1 857	35 963	159
Especial	264	1 737	20 887	94
Preescolar	8 202	17 087	261 268	212
Primaria	9 824	46 209	1 000 629	212
Cap. P/Trab.	537	3,180	104 969	69
Secundaria	3 201	24 616	394 651	212
Prof. Técnico	35	954	9 494	17
Bachillerato	1 658	20 405	273 725	209
Tec. Sup. Univ.	1	33	4 249	11
Normal	18	766	4 630	9
Superior	175	18 060	201 749	52
Educ. Adultos	197	818	9 633	74
Totales	24 435	135 722	2 321 847	212

FUENTE: Diseñada por el autor con información de la SEV (2011d)

En esta línea preescolar, primaria y secundaria se ofrecen en los 212 municipios del estado, pero el caso es diferente en educación media superior y superior. El bachillerato se ofrece en 209 municipios, pero atendiendo a 273 725 estudiantes, mientras que la educación superior se ofrecía en 52, atendiendo a 201 749.





TABLA 2. Tasas de cobertura y absorción por nivel educativo, ámbito estatal y nacional, ciclo 2010-2011

	Cobertura			Absorción		
	Estatal	Nacional	Lugar	Estatal	Nacional	Lugar
Preescolar	69.5%	81.1%	29	--	--	--
Primaria	119.4%	117.7%	13	--	--	--
Secundaria	92.7%	95.5%	23	96%	96.5%	23
Media Superior	63.5%	66.2%	18	90.5%	96.7%	24
Superior	19.7%	24.8%	25	66.2%	83%	28

FUENTE: Diseñada por el autor con información de SEV (2011a).

Otro aspecto importante del comportamiento del sistema educativo estatal es la tasa de *absorción*. Ésta se define como el número de alumnos de nuevo ingreso al primer grado de un determinado nivel educativo por cada 100 alumnos egresados del nivel y ciclo inmediatos anteriores (INEE, 2007a). Esta información permite ponderar las posibilidades de que los egresados de un nivel puedan continuar su educación en el siguiente. Con datos del ciclo escolar 2010-2011, la absorción en secundaria es de 96 por ciento, a nivel nacional es de 96.5. En educación media superior es de 90.5 por ciento; mientras que la media nacional es de 96.7. En educación superior es de 66.2 por ciento, la media nacional es del 83 por ciento. En los tres indicadores el estado se encuentra en los últimos 7 lugares de la escala nacional. Y es particularmente problemático que de cada 100 egresados de nivel medio superior 33 quedan fuera de la educación superior (SEP, 2011a). Los datos presentados en este corte presentan paralelismos –con algunas variaciones, tanto hacia arriba como abajo– en los municipios donde los niveles educativos se ofrecen.

Una primera observación a partir de estos datos es que el sistema educativo veracruzano, si bien amplio y cada vez más sofisticado, tiene un amplio terreno que cubrir en materia de cobertura, en particular en los niveles de educación media superior y superior donde los datos son por demás críticos y deben ser objeto de atención inmediata. Los datos sobre absorción completan este cuadro pues señalan que, de aquellos que logran terminar, egresar del nivel educativo, no todos lograrán entrar al siguiente nivel. En educación superior el caso es, de nuevo, particularmente grave.

El que un porcentaje tan alto de la población no esté enrolada en el sistema educativo puede ser caracterizado como una situación precursora de diferentes tipos de violencia, en la medida que priva a los estudiantes de medios para acceder a mejores condiciones económicas, a una mejor calidad de relaciones sociales, a los medios para negociar y hacer valer sus derechos. Al mismo tiempo, esta situación coloca a los jóvenes –potenciales estudiantes de educación media superior y superior– en situaciones de riesgos económicos y sociales, y de manera indirecta, en riesgos de violencia delincinencial, si tomamos como referencia los datos y hechos recientes en México y en Veracruz.

### Condiciones, desempeño y calidad del sistema educativo

Para documentar la relevancia del sistema educativo estatal como factor de contención de escenarios de violencia que al mismo tiempo propicia seguridad, capital social, cultural y simbólico para el individuo y el colectivo, se decidió explorar los recursos y el equipamiento con que cuentan los centros escolares, así como las condiciones generales de desempeño escolar.

## La condición y el equipamiento de los centros escolares

Las condiciones de los centros escolares deben estar presentes en todo análisis relacional de la situación de la educación, en particular de su papel como contenedor o precursor de condiciones de violencia pues los estudiantes y los profesores son personas que respiran, escuchan, sienten, interactúan en tiempos y espacios particulares; las condiciones de las interacciones y de la formación cuentan. Esta afirmación, puede molestar por su carácter *evidente* pero cumple la función de recordar que las condiciones físicas y los recursos de los centros pueden incentivar o desincentivar un buen trabajo académico o, del otro lado, situaciones de conflictividad y hasta de riesgo a la seguridad. Se espera que los centros escolares sean lugares seguros donde los riesgos de accidente o de agresión debido al estado de las instalaciones sean mínimos.

El sistema educativo veracruzano ofrece condiciones diferenciadas para el desarrollo del trabajo escolar y para la seguridad de la población, por nivel, por modalidad y por contexto. La discusión aquí se centra en educación básica y media superior. En cuanto a las condiciones de los inmuebles, mientras en algunas zonas, en particular urbanas, se han venido cubriendo las necesidades de acondicionamiento, en otras esta circunstancia no se ha logrado. En los contextos rurales de municipios como Acayucan y San Andrés Tuxtla una parte importante de los centros tienen extensiones amplias de terreno, pues más allá de sus salones hay canchas o parcelas, lo que dificulta su acondicionamiento inicial y su posterior mantenimiento, mientras que en las ciudades, como Xalapa y Boca del Río, las escuelas tienden a tener composiciones completas. En este sentido, el hacinamiento no parece ser un problema evidente en el Estado, pero sí han sido unánimes y coincidentes las observaciones planteadas en diversos contextos acerca de lo difícil que resulta acondicionar y mantener las instalaciones escolares para hacer los espacios seguros y adecuados para el trabajo y la convivencia (Treviño, 2011; Hevia y Treviño, 2011).

De acuerdo con testimonios de padres de familia, profesores y personas involucradas en procesos educativos el apoyo de los padres de familia es fundamental para mantener en relativo buen estado los centros escolares, en particular en educación básica, pues el financiamiento público para construcción y acondicionamiento es mínimo. En los estudios conducidos en los municipios de San Andrés Tuxtla y Acayucan corrobóramos que en muchas escuelas, sólo con el apoyo de los jefes de familia se ha podido acondicionar y mantener en funcionamiento salones, baños, canchas y bardas.<sup>2</sup>

En algunos contextos los ayuntamientos han proveído apoyo para mejorar algunos aspectos de los centros escolares tales como las bardas, los baños y las protecciones. Durante las jornadas de observación conducidas en los municipios

citados, así como en Boca del Río, Veracruz, Xalapa, Coatepec, encontramos condiciones diferenciadas en los centros escolares. A manera de ejemplo, en la zona urbana de Acayucan se observan escuelas de educación especial y primaria bardadas y pintadas; una escuela secundaria y un bachillerato con bardas e instalaciones internas en buenas condiciones. Esto se puede observar con relativa frecuencia también en las ciudades grandes del estado como Veracruz, Boca del Río y la Capital, pero a medida que se adentra en las colonias populares es más frecuente observar escuelas despintadas, rayadas, y hasta con daños materiales.

Por ejemplo, en Acayucan, una “típica” colonia popular, La Chichigua, tiene una escuela de amplios jardines y que además funciona como centro de refugio en caso de contingencia climatológica. Esta escuela estratégicamente ubicada tiene la barda principal dañada, los patios con pasto crecido, basura en la entrada y en los costados. En general es la imagen de un centro escolar cuyo entorno y espacio internos son desagradables, no inspiran seguridad y mucho menos condiciones para el adecuado desempeño académico.

En Veracruz, todavía las condiciones de marginalidad y pobreza contextual están presentes en varios centros educativos. En el mismo municipio observamos escuelas, como una telesecundaria situada en una zona urbano-marginal, con casi todas las instalaciones operables pero dañadas. Es una escuela con más de 40 años de vida, 10 docentes, 160 alumnos y recibe estudiantes de diferentes colonias. Por iniciativa de los padres, esta escuela logró participar en “un programa nacional para terminar de construir y acondicionar aulas y baños” (A-DS1). Con todo esto la escuela tiene como pendiente mejorar muchas áreas ya casi terminadas pero todavía sin estar en condiciones de uso.<sup>3</sup>

Por su parte, en el caso del municipio de San Andrés Tuxtla, registramos escuelas que a pesar de estar en la zona centro, frente al palacio municipal, están en malas condiciones. Así, a la pregunta ¿son las escuelas del municipio espacios seguros, donde las condiciones físicas propicien relaciones adecuadas de interacción y el gusto por el estudio?, dada la respuesta que es no; el trabajo a realizar para lograr esto es enorme pues las necesidades también lo son:

Nosotros somos como el filtro de las solicitudes de los padres y las escuelas [...] Nos damos cuenta de que hace mucha falta [...] mobiliario en las escuelas, hace faltan aulas, sanitarios y claro está que el municipio es bastante grande [...] Claro está que la situación económica es un problema [...] hay una partida que no alcanza, entonces se tiene que ir viendo, sanando algunos

<sup>3</sup> En el mismo municipio, en la escuela primaria Emiliano Zapata, las condiciones físicas del centro escolar son precarias; según la directora “recientemente se construyó un tramo de barda con apoyo del municipio, con las lluvias [...] la barda se cayó y el terreno está dañado [...] está sin portón, sin barda” (A-DP2). A esta escuela asisten estudiantes provenientes de familias con bajos recursos económicos; la pobreza, según la directora del centro escolar, dificulta el involucramiento de los padres en actividades de mejora pues simplemente no tienen recursos.

<sup>2</sup> Un testimonio sobre el acondicionamiento escolar: “todo eso se ha hecho con apoyo de los padres [...] a lo largo de los años [...] cuando yo llegué no había más que unos salones [...] la persona que hace la limpieza de los baños es pagada por los padres” (A-DP1).



nada más [...] Aquí tenemos un ejemplo, enfrente, la escuela Landero y Coss está pintada y se ve bien pero por dentro tiene muchos problemas [...] Y así hay muchas escuelas en la zona urbana y en las zonas rurales (S-DEM).

Hay escuelas que en realidad no son seguras en su aspecto estructural, hay bardas que están deterioradas [...] faltan ventanas, techos, pisos [...] Llevamos más de 20 millones de pesos en techos, bardas perimetrales, baños, canchas [...] vamos avanzando lento (S-RE).

En las zonas rurales del estado los padres de familia tienden a mostrarse participativos, aportando dinero, trabajo o ideas. En la perspectiva de personal de la Secretaría de Educación estatal, los agentes municipales y las autoridades municipales entrevistadas durante el desarrollo de los diagnósticos, las escuelas en muchas comunidades son un logro, y por tanto un espacio apreciado, si bien no exentas de dificultades de diferente índole, pues se debe reconocer que se requiere mejorar las condiciones de muchos centros escolares, en particular porque muchas zonas rurales están atrapadas por condiciones de pobreza económica y ninguna voluntad puede subvertir por sí misma la falta de recursos (A-AGM, A-RE, A-DECM). En este sentido no es posible afirmar que las escuelas del estado sean de facto y en extenso espacios seguros para resguardar la integridad física y el desarrollo psico-afectivo de su población.

En cuanto a los *recursos y el equipamiento* con que se trabaja en las escuelas del estado los testimonios indican que en casi todas las escuelas de preescolar, primaria y secundaria se cuenta con el material básico necesario para el trabajo, distribuido primordialmente a través de la Secretaría de Educación estatal. Sin embargo, un problema experimentado por varias escuelas es el retraso con que llegan algunos materiales académicos, o en su caso la falta de ellos, esto incluye también a modalidades como las telesecundarias y los telebachilleratos.

Algunas instituciones de educación secundaria y preparatoria cuentan con bibliotecas, laboratorios y talleres, pero en su mayoría están marcadas por el pobre equipamiento y el mínimo uso (A-DP1, A-DP2, A-DS1, A-DS2, A-DB1, A-DB2). Según el recuento del INEGI, el número de este tipo de instalaciones ha tendido a bajar no a subir en Veracruz, lo cual es preocupante en términos de pertinencia de la educación ofrecida y en la medida en que, si bien la educación científica y tecnológica se ha colocado como prioridad en los discursos políticos de las recientes administraciones en materia educativa, los diseños educativos y los equipamientos no parecen corresponderse con esta orientación.

Gran parte de las escuelas de Veracruz, particularmente de nivel básico, enfrentan dificultades para proveer condiciones de estudio adecuadas para sus estudiantes. La razón está en la precariedad de los recursos con que cuenta; esta dinámica es extensiva al equipamiento y al material para el trabajo educativo.

TABLA 3. *Laboratorios, talleres y bibliotecas en educación básica, media y superior de la modalidad escolarizada en Veracruz, ciclos 2007, 2008 y 2009*

	Estatal		Acayucan		Boca del Río	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Laboratorios en educación básica, media y superior de la modalidad escolarizada	3500	3262	43	40	94	82
Talleres en educación básica, media y superior de la modalidad escolarizada	2968	2687	31	27	101	95

Fuente: Elaboración del autor con información del INEGI (2011a).

Uno de los referentes para saber si las escuelas de Veracruz están cumpliendo con los retos contextuales es conocer cómo están en el uso de equipos de cómputo. El uso de computadoras y de otras tecnologías en procesos educativos está al centro de fuertes debates pedagógicos y socio-culturales, tanto en términos de su efectividad como en términos de su pertinencia, pero también es un hecho que su presencia es un referente útil para dilucidar parte del presente y futuro de los sistemas educativos (OCDE, 2005).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Con lo controvertido que esto resulta, la tasa de computadoras por estudiante permite explorar aspectos como infraestructura, capacitación, desarrollo de competencias específicas y potencial adecuación del currículum.



En términos nacionales, en el año 2006 se calculó que en México había un promedio de una computadora por cada 10 estudiantes, pero este dato tiene el inconveniente de no diferenciar por nivel educativo (OCDE, 2005). Para efectos de nuestro estudio se encontró que en los municipios del estado de Veracruz la tasa es baja y varía sustancialmente. Durante el año 2010, en Veracruz se contabilizaron 9 287 escuelas de educación inicial a Bachillerato con internet –de 24 044. En ellas había 82 707 computadoras, de las cuales 62 977 fueron reportadas para uso educativo, el resto para uso administrativo. Las computadoras se concentran por su uso educativo así: 20 707 están en educación Media Superior, 18 744 en secundaria y 17 563 en primaria, el resto se reparte en los otros niveles.

En el municipio de Xalapa había una computadora por cada 27.3 estudiantes de primaria. En el mismo periodo, en Boca del Río eran 21.7, en San Andrés Tuxtla eran 66.8 y en Martínez de la Torre eran 74.8. Como se puede prever, las computadoras se concentran en la zona urbana, y el número de estudiantes por computadora disminuye en educación secundaria y en educación media superior.

Al momento de cerrar este estudio, la posibilidad de que un estudiante entre en contacto con una computadora en la educación básica y la use en sus procesos formativos es muy baja en municipios como Martínez de la Torre, San Andrés y Acayucan. Además de mostrar una baja densidad en la disposición de equipos, los datos muestran marcada diferencia entre los municipios según su tamaño y visibilidad en el territorio.

TABLA 4. Número de computadoras en primaria, secundaria y media superior, ciclo escolar 2010; y computadoras por número de alumnos en cinco municipios de Veracruz

	Acayucan			Boca del Río			San Andrés Tuxtla		
	Urbana	Rural	Alumnos por computadora	Urbana	Rural	Alumnos por computadora	Urbana	Rural	Alumnos por computadora
PRIMARIA	239	37	41.14	742	4	21.7	288	41	66.8
SECUNDARIA	195	112	17.16	879	0	8.7	181	132	25.6
MED. SUP	373	22	13.3	1068	0	6.3	534	73	8.8

	Xalapa			Martínez de la Torre		
	Urbana	Rural	Alumnos por computadora	Urbana	Rural	Alumnos por computadora
PRIMARIA	1 886	13	27.3	161	18	74.8
SECUNDARIA	1 918	34	12.3	327	118	12.8
MED. SUP	2 371	8	17.7	487	21	7.7

FUENTE: Elaboración del autor con información de la SEV (2011b).

## El desempeño del sistema educativo

El otro referente para analizar la relevancia del sistema educativo estatal como factor de contención de escenarios de violencia son las condiciones generales del desempeño escolar.

Partimos del supuesto hipotético de que, si bien indicadores clave como alfabetización, cobertura o escolaridad tienden a incrementarse, no ocurre lo mismo con los indicadores del desempeño académico, que reportarían un bajo desempeño del sistema educativo estatal. El supuesto se confirmó a través del análisis de indicadores tradicionales y de indicadores basados en el desempeño académico.

En este apartado se mostrará específicamente el estado que guardan algunos indicadores clásicos como la deserción, la reprobación y la eficiencia terminal, así como indicadores de desempeño extraídos de los resultados de la prueba de Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). En apartados previos se muestra el análisis global y algunos referentes municipales para focalizar los indicadores.

**a. Deserción, reprobación y eficiencia terminal**

La *deserción* describe el número estimado de alumnos que abandonan la escuela entre ciclos consecutivos antes de concluir el nivel escolar, por cada 100 alumnos que se matriculan al inicio de cursos. La deserción tiene el siguiente perfil en Veracruz: al cierre del ciclo escolar 2009-2010, en primaria deserta 1.1 por ciento, la media nacional es de .8 por ciento, lo que coloca al estado en la posición 24 a nivel nacional. Estados como Tlaxcala y Zacatecas la tienen cercana a cero. En educación secundaria se registra una deserción inferior a la media nacional con 5.7 por ciento; en el nacional el dato es de 6 por ciento. El estado se ubica en el lugar 13 a nivel nacional; la tasa es alta. En educación media superior la deserción se registra en 13.1 por ciento, frente a 14.9 a nivel nacional. El estado se ubica en el lugar 14 a nivel nacional. Un “foco rojo” se identifica, de nuevo, en el nivel de educación superior, pues la deserción es de 15.6 por ciento, mientras que el promedio nacional es 8.3 por ciento. El estado se ubica en el lugar 26 en la escala nacional (SEP, 2011a).

La *reprobación* es un tema en debate y permanente revisión conceptual, pero con todo y ello en este caso sigue siendo útil en la medida en que señala probabilidades de éxito escolar. En primaria la reprobación es de 6.6 por ciento; este indicador a nivel nacional está en 3.5 por ciento, el estado se ubica en el lugar 30 en la escala nacional; en secundaria el porcentaje es de 17.8, el valor nacional es de 16.3 por ciento y el estado se ubica en la escala 20 a nivel nacional. En educación media superior la tasa es de 32.8 por ciento, el valor nacional es de 33.6 por ciento; el estado se ubica en el lugar 9 en la escala nacional (SEP, 2011a). En todos los casos los indicadores son altos pues anuncian un problema de efectividad en las tareas escolares.

Otro indicador clásico del desempeño del sistema educativo es la *eficiencia terminal*. Con él se pretende establecer el porcentaje de alumnos que terminan un nivel educativo de manera regular (dentro del tiempo pre-establecido). Es un dato difícil de registrar en la medida que las modalidades educativas de promoción y hasta de titulación se modifican de manera constantemente en diferentes contextos. Al respecto, la tasa de eficiencia terminal al cierre del ciclo 2009-2010, en primaria, es del 91.8 por ciento, la tasa nacional es de 94.5 por ciento, lo que sitúa al estado en el lugar 28 de la escala nacional. En educación secundaria es de 82.9 por ciento, el promedio nacional es de 82.2 por ciento, lo que coloca al estado en el lugar 16. En media superior el indicador se ubica en 67.7 por ciento, el indicador nacional está en 62.1 por ciento, lo que ubica al estado en el cuarto lugar a nivel nacional. Ambos indicadores, si bien por encima de la media, muestran un desempeño problemático.

En resumen, la reprobación y la eficiencia terminal, en particular en primaria, indican un desempeño medio bajo del sistema educativo veracruzano. Este es un asunto que requiere atención en la medida en que, si bien los indicadores de cobertura tienden a subir, lo hacen lentamente, pero su in-

cremento, hasta la fecha no asegura mejores procesos educativos, tampoco que los estudiantes desarrollen aprendizajes significativos, apegos sociales, institucionales o construyan un capital cultural y simbólico duradero.

Como en el caso de otros indicadores, la amplitud y la complejidad del estado obligan a introducir acotaciones por nivel y contexto. Los casos municipales con que se ha trabajado resultan nuevamente pertinentes. Lo que se encontró es que, en efecto, el desempeño de la población educativa en algunos contextos municipales está por encima, y en otros, por debajo del desempeño estatal.

En Acayucan la tasa de deserción en primaria es de 3.75 por ciento en escuelas urbanas y un poco más abajo en rurales, pero ambas están muy por arriba de la estatal. Por otro lado, los datos disponibles indican que la deserción en el municipio está por debajo de la media estatal en secundaria y en media superior. En Boca del Río, la tasa de deserción en primaria también está muy por arriba de la estatal, 4.37 por ciento en escuelas urbanas y 9 por ciento en rurales; también está por arriba en secundaria pero muy abajo en media superior. Comparados entre ellos, en primaria y secundaria, los centros escolares de Acayucan reportan mejores cifras que los de Boca del Río, pero es a la inversa en educación media superior.

TABLA 5. *Deserción, reprobación y eficiencia terminal en el estado de Veracruz, ciclo escolar 2009-2010*

	Deserción	Valor Nacional	Reprobación	Valor Nacional	Eficiencia terminal	Valor Nacional
Primaria	1.1%	.8%	6.6%	3.5%	91.8%	94.5%
Secundaria	5.7%	6%	17.8%	16.3%	82.9%	82.2%
Media Superior	13.1%	14.9	32.8%	33.6%	67.7%	62.1%
Superior	15.6%	8.3%	S/D	S/D	S/D	S/D

FUENTE: Elaboración del autor con información de la SEP (2011a).

En cuanto a la reprobación, en Acayucan los indicadores están debajo de la media estatal, salvo en el contexto *rural* en el nivel primaria que reporta datos altos, de 8.1 por ciento. En Boca del Río, la tasa de reprobación está muy por encima de la media estatal y muy por encima de lo que ocurre en Acayucan. En cuanto a la eficiencia terminal en Acayucan se ubica debajo de la media estatal en primaria, pero varios puntos arriba en secundaria y media superior. En Boca del Río la eficiencia terminal en primaria está por encima de la media estatal, en secundaria está varios puntos por debajo de la media, lo mismo que en Media superior. En este rubro el municipio de Acayucan reporta un mejor desempeño que Boca del Río, pero en ambos casos se reportan datos problemáticos.



TABLA 6. Deserción, reprobación y eficiencia terminal en dos municipios, ciclo escolar 2009-2010

		Deserción		Reprobación		Eficiencia terminal	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Municipio de Acayucan	Primaria	3.75%	3.02%	4.37%	8.81%	90.57%	85.91%
	Secundaria	4.35%	3.10%	10.26%	2.70%	84.37%	85.59%
	Media Superior	4.41%	4.09%	23.45%	10.11%	79.08%	72.02%
Municipio de Boca del Río	Primaria	4.37%	9.00%	4.42%	6.59%	92.73%	100.00%
	Secundaria	6.75%	0.00%	35.90%	0.00%	78.12%	0.00%
	Media Superior	1.99%	0.00%	47.28%	0.00%	64.83%	0.00%

FUENTE: Elaboración del autor con información de la SEP (2011b).

Las personas que salen del sistema, que reprueban y que no concluyen en tiempo deben ser objeto de atención particular y guiar políticas públicas en materia educativa focalizadas en cada uno de los municipios y en el estado. Para efectos del estudio en que se inserta este análisis, el escenario estatal no es promisorio pues al hecho de que varios indicadores son bajos en relación con el contexto nacional se agrega que en los contextos municipales están todavía más abajo: el escenario es, pues, crítico y se hace más cuando se adjuntan los indicadores sobre el rendimiento académico del estudiantado.

## b. El desempeño en ENLACE

El examen ENLACE es una herramienta de evaluación nacional de conocimientos adquiridos en los procesos educativos formales. Como lo muestra el debate especializado su uso reporta diferentes limitaciones técnicas y contextuales, pero es uno de los únicos referentes externos a la dinámica escolar, lo que permite trazar una idea informada del desempeño académico de los estudiantes e, indirectamente, de los docentes.

Antes de iniciar conviene precisar que en ENLACE se emplean los términos *insuficiente*, *elemental*, *bueno*, y *excelente*, para referirse al logro académico; también se emplean los puntajes totales en la prueba. Aquí se usarán ambos en el entendido de que ENLACE no permite hacer comparaciones entre escuelas, además de que la comparación en el tiempo es también imposible por las variaciones en los enfoques educativos, en los reactivos y en las poblaciones examinadas.<sup>5</sup>

El análisis de los últimos años muestra que, aunque los indicadores han subido constantemente, el desempeño del sistema sigue siendo bajo y puede ser calificado como inercial. Por razones de espacio sólo se presentan aquí los datos de la aplicación 2010 cuyos datos ya han sido normalizados. En el nivel *primaria* asignatura de español, 48.4 por ciento de los estudiantes del estado se desempeñó en el nivel elemental, mientras que 18.3 por ciento lo hizo en el nivel insuficiente. En el caso de matemáticas, 47.3 por ciento se desempeñó en elemental y 21.1 por ciento lo hizo en insuficiente. Los conocimientos comunicativos y matemáticos propuestos por el actual currículo básico en estas materias de educación primaria apuntan a consolidar las bases de la interacción social inicial y a asegurar las condiciones para una vida académico-escolar estable, pero estos resultados estatales indican que los estudiantes están teniendo una formación limitada en un contexto de cambios sociales por demás fuertes y demandantes.

TABLA 7. Desempeño de los alumnos de Veracruz en la prueba ENLACE 2010, nivel primaria según los niveles de logro. Resultados estatales y de dos municipios en español y matemáticas

2010 Primaria	Español				Matemáticas			
	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente
Estatal	18.3%	48.4%	27.8%	5.6%	21.1%	47.3%	24.2	7.4
Acayucan	17.7%	50.4%	27.5%	4.2%	21.4%	50.4%	22.1	5.9
Boca del Río	8.8%	36.5%	39.6%	14.9%	11.6%	38.9%	34.9	14.4

FUENTE: Elaboración del autor con información de la SEV (2011) y la SEP (2011b).

<sup>5</sup> Para mayores detalles de la prueba, su diseño y aplicación, puede consultarse la página de ENLACE: <http://www.enlace.sep.gob.mx/>



El desempeño de los estudiantes en algunos municipios fue todavía menos alentador. En el municipio de Acayucan, en la asignatura de español, 17 por ciento de los estudiantes se ubicaron en un desempeño de nivel insuficiente, y un poco más de 50 por ciento en el elemental. En el municipio de Boca del Río, el escenario cambia un poco pues sólo 8.8 por ciento se ubicó en el nivel de insuficiente y cerca de 39.6 por ciento se ubicó en el nivel bueno. Este patrón se observa también en la asignatura de matemáticas, con la salvedad de que aquí los estudiantes en nivel insuficiente es mayor pues alcanza cerca de 21 por ciento en Acayucan y 11.6 por ciento en Boca del Río.

Tabla 8. Desempeño de los estudiantes de Veracruz en la prueba ENLACE 2010, nivel secundaria según los niveles de logro. Resultados estatales y de dos municipios en español y matemáticas

2010 Secundaria	Español				Matemáticas			
	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente	Insuficiente	Elemental	Bueno	Excelente
Estatal	34.6%	46.2%	18.2%	1.0%	47.7%	37.8%	12.0%	2.4%
Acayucan	34.9 %	51.4%	16.4%	0.6 %	51.7%	38.5%	8.8%	.8%
Boca del Río	31.3 %	42.9%	23.3%	2.3%	49.5%	36.2%	11.8%	2.2%

FUENTE: Elaboración del autor con información de la SEV (2010c) y la SEP (2011b)

En el mismo año 2010, en el nivel *secundaria* asignatura de español, el 46.2 por ciento de los estudiantes del estado se desempeñó en el nivel elemental, mientras que 34.6 por ciento lo hizo en el nivel insuficiente. En el caso de matemáticas, 37.8 por ciento se desempeñó en elemental y 47.7 por ciento lo hizo en insuficiente, lo que marca un desempeño preocupantemente bajo.

El desempeño de los estudiantes en los municipios fue todavía menos promisorio. En el municipio de Acayucan, asignatura de español, 34.9 por ciento de los estudiantes se ubicaron en el nivel insuficiente, y un poco más de 50 por ciento en el elemental. En el municipio de Boca del Río, 31.3 por ciento se ubicó en el nivel de insuficiente y 42.9 por ciento se ubicó en el nivel elemental. Este patrón de desempeño se observa también en la asignatura de matemáticas, con la salvedad de que aquí el número de niños en nivel insuficiente es mayor pues alcanzó 51.7 ciento en Acayucan y 49.5 en Boca del Río.

Si en primaria el panorama es preocupante, los resultados estatales y municipales en secundaria son todavía menos promisorios. Esto tiene implicaciones directas en la retención de los estudiantes en los centros escolares, en la construcción de trayectorias escolares exitosas, en la relevancia de su formación para la vida y guarda una relación directa con las posibilidades acotadas del sistema educativo para formar un capital cultural que ayude a contener las violencias sociales y a incentivar los mecanismos y recursos individuales y colectivos para acceder a diferentes mecanismos de justicia.

Un aspecto complementario a este análisis, pero que no es posible detallar por razones de espacio, radica en la relación entre el grado de marginación comunitario y el desempeño en ENLACE. El *grado de marginación* es un valor asignado a la localidad o comunidad donde se ubica el centro escolar objeto de evaluación en función de varios indicadores que incluyen el nivel de ingreso económico, el acceso a servicios básicos, entre otros. ENLACE clasifica las comunidades en muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo grado de marginación. El análisis mostró que en Veracruz, a mayor grado de *marginación* de los centros escolares más bajo es su desempeño académico en el examen ENLACE.<sup>6</sup>

En la tabla siguiente se presentan los datos de dos escuelas del mismo municipio extraídos del reporte de la aplicación 2011 de ENLACE. Los datos indican que la escuela con un alto grado de marginación obtiene menores puntajes que una escuela con bajo grado, en quinto y sexto, en las dos materias base, aunque no en la materia optativa que en este caso es Geografía.

Tabla 9. Desempeño de los estudiantes de dos escuelas en la prueba ENLACE 2011, nivel secundaria, según grado de marginación

Grado de marginación	Tipo de escuela	Nombre del municipio	Nombre de la localidad	Quinto grado			Sexto grado		
				Español	Matemáticas	Geografía	Español	Matemáticas	Geografía
Alto	General	Acayucan	Dehesa	474.57	488.93	475.68	491.52	500.58	448.09
Bajo	General	Acayucan	Acayucan	522.09	518.28	461.01	574.98	544.24	442.79

FUENTE: Elaboración del autor con información de la SEP (2011c)

<sup>6</sup> Al mismo tiempo conviene tener presente que en el estado la marginalidad se corresponde con la ruralidad de la comunidad, aunque también es posible identificar la condición de marginalidad en escuelas urbanas.

En la edición 2011 de ENLACE, 9 773 escuelas de Veracruz fueron evaluadas; de ellas 4 623 están clasificadas como pertenecientes a una localidad de alto nivel de marginación y 1 523 como pertenecientes a una localidad de muy alto nivel de marginación. La información recabada permite establecer que aunque la educación en Veracruz avanza en la atención y retención de la población, el desempeño académico todavía muestra serios retos, lo que condiciona la capacidad del sistema educativo para prevenir situaciones de violencia, de movilidad y de integración social.

## La educación de la población vulnerable

Con los últimos datos de ENLACE entramos de lleno al tema de la educación de la población vulnerable del Estado. En realidad, las condiciones problemáticas vinculadas a la infraestructura, las instalaciones y el desempeño se hacen todavía más fuertes en los contextos rurales de Veracruz. Otro ángulo de esta misma discusión radica en la educación que reciben las mujeres y los pueblos indígenas.

En cuanto al primer tema, el estudio permitió concluir tanto desde el referente testimonial como desde el estadístico, que en Veracruz las mujeres ocupan, cada vez más, un lugar importante en la composición de la matrícula escolar, pues parece haber mayor conciencia de los padres y de las madres, en particular en las zonas rurales, de que sus hijas asistan a la escuela. Aun así, hay niveles y regiones donde la población masculina domina la matrícula. Hay cerca de 33 000 hombres más que mujeres en educación básica, cerca 6 500 mujeres más que hombres en educación media superior, y 2 700 hombres más que mujeres en educación superior. La diferencia en educación básica y superior es marcada en un estado donde la población femenina es superior a la población masculina. También es de notar la diferencia en educación media superior pero a favor de los hombres; este es un dato que requiere seguimiento.

TABLA 10. *Hombres y mujeres por nivel educativo en Veracruz, 2010*

	Hombres	Mujeres	Total
Educación básica	856 686	823 595	1 680 281
Educación media superior	134 206	140 802	275 008
Educación superior	80 086	77 324	157 410
Total	1 070 978	1 041 721	

FUENTE: Elaboración del autor con información de la SEP (2011c)

Para situar el análisis consideramos en el análisis los datos de cuatro municipios: tenemos, tres con una fuerte componente rural como lo son Acayucan, San Andrés Tuxtla y Martínez de la Torre, y uno primordialmente urbano, como lo es Boca del Río. En dos de ellos hay más hombres que mujeres enrolados

en el sistema educativo, Acayucan y San Andrés Tuxtla. En todos hay más hombres que mujeres en educación primaria. Lo mismo en secundaria y media superior para los primeros dos municipios. Así como en educación superior para Acayucan y Boca del Río. Interesantemente, en Martínez de la Torre y en Boca del Río se reportan más mujeres que hombres en secundaria, Media Superior y en educación superior, lo que señala una tendencia generacional muy particular.

TABLA 11. *Hombres y mujeres por nivel educativo en cuatro municipios, 2010*

	Acayucan		San Andrés Tuxtla		Martínez de la Torre		Boca del Río	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Primaria	5 815	5 540	11 451	10 504	6 870	6 396	8 305	7 948
Secundaria	2 728	2 542	4 282	3 752	2 805	2 909	3 819	3 843
Media Superior	2 645	2 621	2 715	2 679	1 922	2 026	3 009	3 746
Superior	1 465	1 182	1 305	1 338	895	1 197	8 305	7 948
Total	12 653	11 885	19 753	18 273	12 492	12 528	23 438	23 485

FUENTE: Elaboración del autor con información de la SEV (2011b)

Otra línea de análisis sobre la educación de la población vulnerable corresponde a la población indígena y al sector rural. Estos sectores reciben educación a través de modalidades específicas en los niveles de primaria y secundaria, aquí interesan la modalidad indígena y los cursos comunitarios. Debido a su presencia en el estado y al resultado de las evaluaciones nacionales, estas modalidades han recibido atención creciente aunque sus condiciones de trabajo no han mejorado radicalmente. En cuanto a la modalidad de educación indígena, distribuida a lo largo del estado, con énfasis en la zona norte, en el año 2010 había 36 545 estudiantes en pre-escolar y 78 743 en primaria. En ambos casos la población está equilibrada entre hombres y mujeres, aunque hay más hombres en ambos niveles. En educación preescolar se contaban con 1 188 escuelas indígenas mientras que había 1 025 escuelas en primaria. En cuanto a la población de los cursos comunitarios que imparte el Conafe, en preescolar había 14 748 estudiantes, mientras que 11 814 estudiaban la primaria; en ambos niveles, la población masculina predomina en la composición de la matrícula.<sup>7</sup>

En el caso de Conafe las clases se imparten en instalaciones de otros centros educativos o en espacios comunitarios que no necesariamente cumplen con las mejores condiciones de trabajo. En el caso indígena si bien, se han trabajado en el

<sup>7</sup>Conafe participa en Programas, Modalidades y Proyectos de Educación Comunitaria, desde los ámbitos formativo, intercultural, ambiental y de desarrollo comunitario, en ámbitos de la Educación Inicial y Básica con población rural, indígena y migrante y zonas urbano marginadas.





mejoramiento de los centros escolares, con apoyo de la comunidad, todavía están marcados por condiciones precarias en la mayor parte de sus instalaciones.

TABLA 12. *Estudiantes, docentes y escuelas en educación indígena y cursos comunitarios en Veracruz, 2010*

		Total Estudiantes	Hombres	Mujeres	Docentes	Escuelas
Preescolar	Indígena	36 545	18 548	17 997	2 100	1 188
	Cursos comunitarios	14 748	7 424	7 324	2 213	2 146
Primaria	Indígena	78 743	40 437	38 306	3 685	1 025
	Cursos comunitarios	11 814	6 108	5 706	1 241	1 097

Fuente: Elaboración del autor con información de la SEP (2011b).

Al mismo tiempo, como se sabe, la modalidad de educación indígena ha tenido fuertes dificultades en las pruebas ENLACE, reportando puntajes bajos durante sus diferentes aplicaciones. Para conocer el detalle de este servicio se entrevistó a personal de la Secretaría de Educación del estado. Desde la perspectiva de la Dirección de Educación Indígena, encargada de coordinar las actividades académicas, la formación del profesorado y la atención a las necesidades básicas de la población educativa de estos niveles y modalidades, “el principal reto que se enfrenta es la desigualdad social [...] la situación de pobreza muy marcada que se vive en muchas de las comunidades” (SEV-DEI).

Como en otros sectores, en éste se ha identificado la participación de los padres y de las comunidades, en particular en la zona norte del estado, pero sí se mantienen varios retos todavía no resueltos, como impartir educación en una modalidad que requiere que los profesores hablen otra lengua, que se vinculen activamente con la comunidad, que las condiciones de los centros escolares se mejoren.

Los enfoques educativos han evolucionado, para recuperar y preservar su cosmovisión y aplicar el currículum escolar, pero todavía hay mucho trabajo que hacer en atención a las necesidades más elementales de la población y todo eso sí pega en el trabajo educativo [...] Las comparaciones con otras modalidades son difíciles, casi imposibles por las condiciones de las comunidades [...] pero los resultados de ENLACE sí han servido para saber en qué se tiene que mejorar [...] subir algunos puntos entre un examen y otro sí es un problema pero también ha sido un logro (SEV-DEI).

Este señalamiento tiene paralelismos con los vertidos por representantes de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el sur del estado. Para ellos el trabajo en las comunidades se ha mantenido, aunque los centros escolares todavía tienen necesidades básicas. De manera particular, el tema del profesorado es problemático dado que los maestros que laboran en estas modalidades educativas por lo general son jóvenes que no hablan el idioma de la comunidad, tienen poca experiencia en el campo de la educación o encuentran muy difícil desarrollarse en el entorno social y económico al que llegan. En estos casos, como en otros, se han identificado problemas con la asignación y rotación de profesores bilingües, donde los problemas sindicales son evidentes (S-DNDPI). En conjunto, estos factores, más las condiciones de desigualdad social y económica limitan las posibilidades de que la educación para esta población redunde de manera categórica en la adquisición de mejores condiciones de vida y desarrollo de la población que las recibe.

## Seguridad y violencia escolar

Un eje explícito de la investigación era el de la seguridad y la violencia escolar. Una observación general del entorno social en Veracruz indicaba de inicio que las condiciones de inseguridad y de violencia más general estaban incidiendo en la dinámica escolar; sin embargo, esta idea tenía que ser documentada para evitar generalizaciones impertinentes. Lo anterior llevó a registrar testimonios y datos sobre eventos de violencia al interior, alrededor de y en contra de los centros educativos. También se analizaron algunas iniciativas institucionales vigentes y sus resultados parciales.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La violencia escolar es un tema que ha ganado visibilidad en los últimos años en México. Por esta razón y por otras relativas a la dinámica tan particular de los contextos nacionales, los enfoques analíticos se han venido ajustando. Algunas variaciones recientes en ellos están consignados en los trabajos de Furlán (2004 y 2005), y en las memorias de los tres últimos Congresos Nacionales de Investigación Educativa organizados por el COMIE. Véase: <http://www.comie.org.mx/v3/portal/?lg=es-MX&sc=03&sb=03>

Es importante señalar con toda claridad que la información con que se dispuso para esta tarea fue poco detallada. Por ejemplo, no fue posible acceder a estadísticas estatales sobre eventos de violencia o seguridad escolar porque, la información no existe o está recopilada de manera asistemática, según nos fue informado por la Secretaría de Educación estatal. De igual manera, no fue posible levantar una encuesta en centros escolares sobre aspectos de seguridad, convivencia o interacción escolar, tarea que resulta necesaria para el futuro inmediato. Así, una parte importante del trabajo se ha realizado empleando testimonios directos de varios actores educativos y, en su caso, empleando los resultados de otros estudios en la materia. Pese a estas condicionantes, los resultados nos parecen relevantes para los propósitos del estudio en que se inscribe esta investigación.

## Modalidades de violencia escolar y las estrategias de contención

La distinción entre violencia de, contra y al interior de los centros escolares es vieja pero resulta metodológicamente pertinente en el actual contexto veracruzano; en esta lógica los principales hallazgos son los siguientes.

### a. Inseguridad y violencia hacia las escuelas y sus actores

Los centros escolares son objeto de violencia cuando agentes externos o internos a ellos despliegan amenazas o acciones –traspasos, robos, pintas, ataques o en su caso descalificaciones– que condicionan su desarrollo y funciones. Algunas de las formas más graves o extremas las tenemos cuando las escuelas son objeto de ataques que condicionan su existencia misma y la de su población (UNESCO, 2010). En diferentes partes del estado, las escuelas son objeto de algún tipo de violencia externa; el más evidente son los robos y las pintas al interior y al exterior, aunque, como se apunta más abajo; también se han hecho presentes casos de extorsiones al personal y a la población escolar.

El trabajo de campo en los municipios de Acayucan, San Andrés, así como los testimonios registrados en otras ciudades como Xalapa y Boca del Río dejaron ver que los objetos más robados son el equipo de cómputo y video, el mobiliario, el cableado eléctrico, los insumos de trabajo como libros, libretas y videos, así como los recursos económicos y en especie de las cooperativas escolares (A-DP1, A-DP2, A-DS1, A-DECM, A-DTR, A-RE, A-DDIF, A-AGM, S-PDM, S-DDF, S-DEM, S-DEP1, S-DEP2, S-DES1, S-DES2, S-DB1, S-DB2), aunque los registros formales de estos eventos son poco sistemáticos y no siempre se acompañan de denuncias ante las autoridades.

Los centros escolares más expuestos a esta modalidad de violencia son aquellos cuyas bardas o rejas están en mal estado, también los ubicados en colonias urbano-marginales y en contextos rurales. Los testimonios registrados indican que en algunos centros los eventos de robo han sido espo-

rádicos, pero en otras han sido constantes y han condicionado seriamente su trabajo (A-DP1, A-DP2, DS1).<sup>9</sup> Tal es el caso de escuelas telesecundarias que son objeto de robo de los equipos o de los bachilleratos cuando desaparece equipamiento.

En contextos como Xalapa, Boca del Río y Acayucan los entrevistados señalaron el *traspaso de los límites* escolares como algo recurrente. Esto ocurre, en particular, en las colonias populares y en algunas localidades, pero en otros sitios como San Andrés Tuxtla este no parece ser un problema evidente. El traspaso puede desembocar en robo, o en su caso en maltrato o daño a las instalaciones. En este sentido, las pintas en bardas, salones, ventanas, maltrato en jardines son manifestaciones específicas del traspaso.

Pintas de diferente tipo fueron registradas en escuelas urbanas de Acayucan, Xalapa y Boca del Río, aunque no parecen visibles en San Andrés Tuxtla. Las pintas y el traspaso están asociadas con la presencia de jóvenes no integrantes de la comunidad escolar que frecuentan los alrededores, si bien pueden ser realizadas por la misma población escolar. En ciudades como Xalapa, algunos de esos grupos se identifican como *pandillas*, aunque en otras ciudades todavía no se los identifica de esta manera.<sup>10</sup>

Los mecanismos y recursos que llevan a prevenir y en su caso a contener estos problemas son poco sistemáticos en los centros escolares. Salvo en casos contados (A-DP1, A-DS1), los centros escolares no cuentan con reglamentos o protocolos vigentes, visibles o efectivos a observar o seguir en estos casos. Por otro lado, la interacción con los cuerpos de seguridad pública ante casos como los robos no es muy fluida y los resultados son por demás escasos, según los testimonios registrados. Frente a esto, las medidas de prevención en todos los casos registrados contemplan la construcción de bardas, protecciones, la contratación de veladores y colocación de cámaras de vigilancia.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Dos testimonio en Acayucan señalaron: “Hubo un robo hace poco en la escuela [...] se llevaron todo el cable [...] la secundaria ahorita está sin Luz” (AGM). “Esta escuela ha sido objeto de cinco robos, robo de televisores, de la cooperativa escolar, de muebles” (DS1).

<sup>10</sup> Dentro de los estudios urbanos y sociales las pandillas tienen características específicas que no parecen ser observadas todavía en ciudades como Acayucan o San Andrés. En el caso de Acayucan, no hay pandillas registradas pero sí colonias en las que las escuelas son frecuentadas por jóvenes externos: “En la escuela secundaria en la Colonia Revolución hay problemas de chicos de afuera de la escuela que llegan y se presentan problemas” (A-DECM). Al mismo tiempo “La secundaria para trabajadores, la secundaria en la colonia Chihuahua [...] son objeto de pintas y de grafiti” (A-RE). Por otro lado, algunas colonias de Xalapa en que se han registrado pandillas que visitan los centros escolares son la Carolino Anaya, Ferrocarrilera, Obrero Campesino, Progreso Macuiltépec, Rafael Lucio, Revolución y otras.

<sup>11</sup> Algunos testimonios al respecto son: “Debido a los robos se tuvo que poner alarma” (A-DP1). “Se ha trabajado en bardas, pero definitivamente falta mucho por hacer” (A-RE).



Estas medidas están condicionadas a la existencia de recursos económicos de la escuela, en su caso del Ayuntamiento, o de los padres de familia quienes, como ya se adelantó, protagonizan el sostenimiento de la escuela pública en Veracruz. Pero no sólo es un asunto de recursos económicos, sino también de colaboración y de capacidad de organización de los centros escolares que, en términos directos, es muy precaria en estas situaciones. Como se señala más adelante, los centros escolares de Veracruz adolecen de las competencias —léase conocimientos, habilidades, saberes, condiciones— para enfrentar con cierto nivel de prestancia los eventos de inseguridad y violencia social.

Es pertinente hacer referencia ahora a un asunto que emergió durante el proceso del trabajo de campo y documental, y que liga las condiciones de inseguridad experimentadas en diferentes regiones del estado con la vida escolar. Este asunto se ha manifestado en casos específicos que deben ser tratados con cuidado y reservas debido a su composición. Como ha quedado registrado en diferentes medios de información locales y nacionales durante los meses de agosto y septiembre de 2011, centros escolares de ciudades como Xalapa, Martínez de la Torre, Veracruz, Boca del Río y Acayucan se vieron envueltos en una ola de tensiones, por supuestas amenazas a la integridad de los estudiantes.

Estas amenazas y sus efectos bien pueden clasificarse como formas específicas e inéditas de violencia hacia las escuelas, sin embargo, la especificidad del fenómeno dificulta su clasificación. En todo caso, los eventos consignan la emergencia de condiciones inéditas para los centros escolares que —si bien son extraordinarias y por tanto imposibles de predecir— anuncian la necesidad de desarrollar rejillas de observación detalladas que permitan diagnosticarlos adecuadamente y guiar acciones situadas. Los casos de las ciudades citadas son de diferente naturaleza pues en algunos sólo se tiene registro de rumores, en otros hay versiones diferenciadas de los hechos y muchas confusiones. De hecho, en ellos podemos ver las consecuencias de una falta de información precisa, mezclada un alto sentimiento de inseguridad no necesariamente fundado, interactuando con la falta de protocolos de comunicación y acción efectivos, entre otros factores.

El caso mejor documentado para esta investigación lo tenemos en el municipio de Acayucan, donde, desde el inicio de 2011, los centros escolares experimentaron situaciones de tensión externa que se exacerbó el día 30 de septiembre de 2011, cuando muchos centros escolares recibieron llamadas y visitas de padres de familia solicitando recoger a sus hijos, en un escenario de “pánico colectivo” sin precedente en la región.

La particularidad de Acayucan radica en que los eventos de pánico se acompañaron de intentos de extorsión y amenazas, en diferentes escuelas del municipio. En una, los docentes del centro educativo de nivel primario fueron objeto de vigilancia regular, y unas semanas después recibieron notificaciones por escrito en las que se les solicitaba el

pago de una suerte de cuota a un grupo de personas desconocidas. El centro escolar fue cerrado un día en señal de protesta (A-AGM).

En otra escuela, específicamente en Corral Nuevo, debido a las amenazas, “los maestros querían suspender [...] pedían que las patrullas fueran a dar vueltas a la escuela” (A-AGM), pero no se suspendió la actividad. Un caso parecido se dio en la comunidad de Dehesa, donde hubo anónimos dirigidos a padres de familia, estudiantes y profesores; ahí se suspendieron clases en el Telebachillerato y la comunidad llegó a establecer contacto directo con personal de la zona militar para solicitar su apoyo (A-AGM). Ante esta situación en esta misma comunidad “los padres se organizaron para vigilar por grupos” la comunidad y las escuelas (A-AGM). En una telesecundaria de una colonia urbano-marginal un grupo de personas intentó ingresar durante las horas de clase, lo que obligó a estudiantes y profesores a resguardarse en la dirección.<sup>12</sup>

Aunque hay noticias y testimonios de casos parecidos de intimidación o intento de extorsión en otras partes del estado, como en Zaragoza, Córdoba y Orizaba, sólo fue posible documentar de primera mano el de Acayucan, donde el entorno de inseguridad más amplio ha tenido una incidencia directa en la vida escolar: en los procesos de enseñanza y aprendizaje, en la dinámica de convivencia, en la relación con el entorno social inmediato.

## **b. Violencia al interior de las escuelas: problemas e iniciativas de contención**

Consignado lo anterior podemos volver la mirada al asunto de la violencia al interior de los centros escolares. Para efectos de este análisis definiremos violencia en los centros escolares como “El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo de comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (Krug *et al.*, 2003). Esta definición, de la Organización Mundial de la Salud, articula nociones de diferente procedencia disciplinar, y si bien tiene algunas limitaciones conceptuales y operacionales es suficientemente amplia como para incluir muchos de los eventos que ocurren en los centros escolares de México.

Ahora bien, como se adelantó arriba, este fenómeno es muy difícil de abordar por diferentes razones, todas interactuando entre sí. Por ejemplo, una limitación evidente es la prácticamente nula sistematización de las dinámicas y los incidentes de violencia en los centros escolares. Otra es la forma “naturalizada” en que se observan actos de violencia específica y que tienden a ser nominados como “cosas de niños” o “travesuras”, lo que impide una atención detallada y organi-

<sup>12</sup> Parte del testimonio es este: “Hace 13 días quisieron penetrar en las instalaciones [...] en este recinto nos resguardamos [...] llamamos a los elementos de seguridad y a los 15 minutos esto estaba lleno” (A-DS1).



zada del fenómeno.<sup>13</sup> Recientemente, el *bullying* ha tenido presencia constante en los medios. Si bien esto ha permitido ampliar la atención en la violencia, se debe considerar que el *bullying* es una modalidad específica de aquella, y aunque grave, no es la única, pues en los centros escolares puede no darse esta modalidad pero sí otras que también requieren atención (Olweus, 2006).<sup>14</sup>

Entre los resultados del análisis tenemos que la violencia en los centros escolares se ha incrementado, y si bien el *acoso* no es un problema que domine la escena educativa, sí está presente y requiere atención. Modalidades de violencia como las agresiones verbales en forma de motes, apodos o descalificaciones, los robos entre pares, las agresiones físicas como los empujones, los golpes y los jalones, y las amenazas así como sus variantes vía celular e internet, se han incrementado y hecho más visibles. También es un hallazgo que las formas de atención y de actuación institucional ante los eventos de violencia son poco sofisticadas, y en general poco democráticas y reflexivas, que en varios centros escolares, incluyendo los que participan en el Programa Escuela Segura –del que se habla más abajo– no funcionan los reglamentos escolares y que los consejos de participación no operan como deberían hacerlo.

El detalle de lo anterior es este: en México, en el año 2007, cerca de 45 por ciento de los estudiantes reportaba haber sufrido algún tipo de violencia, en forma de robos, maltrato físico o amenazas verbales, y cerca de 19 por ciento reporta haber participado en algún evento de violencia (INEE, 2007b).

En esta misma línea, en el año 2008-2009 la Secretaría de Educación Pública junto con la UNICEF desarrollaron un estudio nacional que desembocó en el *Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica en México* (SEP-UNICEF, 2009).<sup>15</sup> En el estudio, de carácter nacional donde se incluyó a Veracruz, las agresiones verbales, por ejemplo las burlas, fueron mencionadas por niños y niñas como el tipo de

agresión más común. Los niños y niñas de sexto de primaria y de secundaria señalaron que uno de los motivos para molestar a los niños es que no cumplan con características del estereotipo masculino (22%), caso mencionado más en las escuelas ubicadas en zonas urbanas que en rurales. Según el informe estos casos muestran algunas de las manifestaciones de la discriminación (SEP-UNICEF, 2009: 101).

En cuanto a las agresiones físicas, los compañeros sobresalen como principales agresores: más de 30 por ciento de niños y niñas de sexto de primaria así lo señalaron. En secundaria, un porcentaje levemente menor del alumnado de secundaria planteó haber sido objeto de agresión física por parte de compañeros (SEP-UNICEF, 2009: 102).<sup>16</sup>

Como se apuntaba en el apartado anterior, las condiciones físicas de los centros escolares son fundamentales en el entorno de seguridad y convivencia escolar; las escuelas deben garantizar la seguridad de los niños, niñas y del personal que labora en ellas. En el caso de Veracruz muchas escuelas enfrentan condiciones materiales difíciles y éstas interactúan con las dinámicas de violencia escolar. Al respecto *los baños y las canchas* han sido señalados como los lugares en que una proporción importante de niños y sobre todo de niñas, percibe como peligrosos; y según los datos del estudio “maestros y maestras [...] consideran que los alumnos y alumnas enfrentan sus conflictos en este espacio” (SEP-UNICEF, 2009: 112).

Por otro lado, la violencia escolar también puede darse en la particular interacción entre profesores, entre padres de familia, entre profesores y padres de familia, y por supuesto, entre estudiantes y profesores. Aquí sólo señalaremos que la mitad de docentes admitió haber recibido algún tipo de humillación, insulto o agresión física en los dos últimos años por parte de alguna persona del ámbito escolar. El porcentaje más alto es el que menciona haber sido agredido por un alumno varón (7.7%), seguido por quienes han sido agredidos(as) por algún padre de familia, específicamente un *papá* (6.5%) (SEP-UNICEF, 2009: 118).

Finalmente en esta parte de la exposición, entre los datos más importantes está que 43.2 por ciento del personal docente mencionó haber detectado casos de *bullying* en su escuela (SEP-UNICEF, 2009: 98). Por modalidad educativa los datos son éstos: del personal docente de primaria general, 25.4 por ciento dijo haberlos registrado, 36.9 por ciento del personal de primaria indígena, 25.4 del personal de secundaria técnica, 46.4 de secundaria general y 57.5 del personal de telesecundaria, modalidad que reporta el más alto porcentaje. Otro hallazgo importante del informe, consistente con los testimonios registrados en los municipios del estado, es que el fenómeno del *bullying* parece estar más extendido en zonas urbanas que en las rurales (SEP-UNICEF, 2009: 100).

El conjunto de esta información puede ser vinculada ahora con la información recabada de contextos más localizados. En

<sup>13</sup> También resulta una limitante el que la violencia escolar se superpone y mezcla con otros tipos de violencia como la violencia de género, en determinadas edades con la violencia en el noviazgo, la violencia intrafamiliar y la violencia laboral que se filtra en la dinámica de los centros escolares. También es una limitante el hecho de que la violencia escolar se vincula con otros problemas como la, así llamada, falta de disciplina o indisciplina escolar, o con el consumo de sustancias de alcohol y de drogas.

<sup>14</sup> El *bullying* puede entenderse como hostigamiento, acoso o intimidación sistemática de una persona o grupos de personas hacia otra u otras y constituye sólo una modalidad de la violencia escolar. Un documento de SEP-UNICEF apunta lo siguiente: “El *bullying* es un fenómeno de violencia interpersonal injustificada que ejerce una persona o grupo contra sus semejantes y que tiene efectos de victimización en la persona que lo recibe. Se trata, estructuralmente, de un abuso de poder entre pares. Del mismo modo se le denomina ‘acoso escolar’ y puede expresarse en diferentes tipos de maltrato físico y/o psicológico, pero de manera deliberada y continua, y con el objetivo de someter o asustar a una persona” (SEP-UNICEF, 2009).

<sup>15</sup> El estudio incluyó la aplicación de entrevistas y encuestas a estudiantes, profesores y directivos de 300 escuelas primarias y 100 secundarias de todos los estados de la república, incluido Veracruz, de diferente modalidad y contexto. El informe incluye un apartado específico sobre violencia escolar.

<sup>16</sup> Los hombres son los más señalados como sujetos que insultan o humillan: cuatro de cada diez niñas de primaria manifestaron que han sido insultadas o humilladas por compañeros; estas proporciones se reiteraron pero levemente menores en secundaria (SEP-UNICEF, 2009: 111).



este sentido, los actores educativos entrevistados en los municipios señalaron que la violencia entre pares existe aunque no parece ser un problema evidente y tampoco se tienen registros bajo la modalidad de acoso sistemático o reiterado. En el diagnóstico de Acayucan se encontró que en las escuelas son comunes los apodos, los robos entre pares, las peleas por fricciones cotidianas. Los casos conocidos se dan primordialmente en el nivel de secundaria (A-DP1, A-DP2, A-DS1, A-RE):

Sí hay casos de niños que obligan a otros a hacer sus tareas, o a darles dinero [...] Hay incidencia sobre todo en secundaria, casos en la Técnica 9, otro caso en la Secundaria General Acayucan, en la secundaria para trabajadores [...] Nos tocó un caso de un niño en una escuela secundaria donde un niño traía su celular, grababan los pleitos y se ponían en internet (RE).

Para la mayoría de los entrevistados las conductas violentas al interior de la escuela son derivadas de las condiciones familiares de los estudiantes o por los rasgos contextuales de los centros educativos, como la colonia donde se ubica. En ningún caso se piensa que la escuela detone las conductas violentas. En ocasiones los efectos de estos contextos pasan desapercibidos para los mismos padres de familia y son procesados en la escuela según las circunstancias o condiciones lo permiten:

La colonia condiciona conductas y comportamientos en la escuela [...] Este año un niño le dijo a otro: *si no me das un lápiz, mato a tu familia* [...] haciendo referencia al grupo delictivo que está en la tele. Esto se le atribuye a lo que los niños viven en su casa [...] vinieron sus papás, y no sabían por qué decía eso, no se habían dado cuenta [...] Se tuvo que suspender al niño (DP1).

Esta escuela se ubica en una colonia marginal del municipio [...] Hay consumo sobre todo de alcohol, pero alrededor de la escuela [...] En algún momento cuatro alumnos tuvieron que ser separados de la escuela por cuestión de marihuana (DS1).

En San Andrés Tuxtla también se han detectado problemas de violencia entre pares pero todavía no parece ser un tema crucial para una buena parte de los actores escolares del municipio. Pero sí se reconoció que algunos estudiantes consumen alcohol o drogas fuera de los planteles escolares (S-DB2, S-CC).

En cuanto a los problemas de seguridad y de violencia dentro de los centros escolares, una de las profesoras entrevistadas señaló que las formas de imponer ideas o acciones propician enfrentamientos constantes entre profesores y entre profesores y estudiantes. Ella ha atestiguado cómo ciertas formas de actuar y de normar la vida escolar son motivos constantes de conflicto que con frecuencia llegan hasta amenazas específicas: “si no haces esto te voy a reprobar” o “si le haces caso a tal profesor te vas a meter en problemas” (S-PU). Los conflictos entre profesores y entre profesores y padres de familia son fácilmente transferidos a los estudiantes (S-DM; S-DDF; S-DEM; S-DEP1; S-DEP2).

En este municipio las faltas de comportamiento y las violencias que ejercen los estudiantes al interior del plantel también son atribuidas a los problemas personales y familiares, “vienen de fuera de la escuela” (RE, PM, DB2) pero también se reconoce que en ocasiones se activan con lo que pasa dentro de los planteles: “Las violencias que existen en los planteles vienen de fuera [...] los chicos que hacen actos violentos vienen de familias disfuncionales [...] a veces propiciados por los maestros sin compromiso” (S-DB2).

En este municipio, personal del DIF-municipal señaló la existencia creciente de casos de violencia en el municipio y, en particular, la que está asociada con niños en contextos escolares:

[...] de los casos que estamos recibiendo en el DIF municipal [...] de instituciones educativas, sí hay violencia interna, se ha llegado al caso que entre los niños ha habido intento de homicidio, intentos de suicidio, agresiones físicas directas y también se han hecho manifiestas agresiones psicológicas y que interesante-mente los docentes los ven como “hay son cosas de niños, se les va a pasar mañana” (S-PDM).

Algunos casos han requerido ser enviados a centros de salud o apoyo fuera del municipio. Es pertinente señalar que de los actores entrevistados fue una psicóloga la que puso en duda la no existencia de casos recurrentes y también quien pudo distinguir las diferentes modalidades de violencia. Según su testimonio la modalidad de violencia psicológica es la más reiterada y la peor tratada.

[en ocasiones, al estudiante] ni le cree el docente, ni le cree el papá, tiene en contra a los compañeros de clase. Por ejemplo, al mes estamos recibiendo una media de 147 casos en consejería psicológica, de los cuales el 83 por ciento viene por violencia escolar o infantil. Este año [...] lo que más nos ha llegado son niños de primaria [...] niños que ya no quieren ni volver a la institución educativa. Tengo cuatro años en DIF y en los anteriores no se había presentado así (S-PDM).

Esto deja ver la relativa novedad e intensidad de los problemas de violencia entre pares que hasta hace poco no estaban presentes, lo cual es todavía más problemático si consideramos que no todos los casos son conocidos o reportados. En las entrevistas se hizo referencia a casos de fricciones entre estudiantes y profesores, entre profesores y padres, sin embargo, la ausencia de registros confiables hace prácticamente imposible proporcionar un análisis útil en estos contextos.

En un estudio realizado durante 2009 en tres secundarias públicas de la ciudad de Xalapa (Sánchez, 2010) se identificaron patrones de acción parecidos a los detectados en los estudios nacionales y municipales, pero se agrega la particularidad siguiente. En las tres escuelas de Xalapa los profesores sí son identificados como sujetos que a través de sus acciones o inacciones fomentan maltrato entre estudiantes poniendo apodos, descalificando o ridiculizando a los estudiantes en público o permitiendo que otros lo hagan (Sánchez, 2010: 96-97).



El estudio también informa que el tiempo en que los profesores no están en el salón de clase es aprovechado para el juego, pero también y con frecuencia, para la burla, el robo y hasta para la intimidación (Sánchez, 2010: 99-100). Y un tercer aspecto que el estudio documenta es la vinculación entre los estudiantes y las bandas o, en su caso, las pandillas de diferentes zonas de la ciudad. Aquí, los testimonios de profesores, estudiantes y prefectos señalan que las bandas visitan constantemente los centros escolares, en particular por las noches, y circulan en las amenazas que algunos estudiantes se lanzan. Es importante recordar que esta forma de relación sólo fue registrada en la ciudad de Xalapa por lo que no constituye una dinámica generalizada.

[...] si había bandas al interior de la escuela que querían llevar sus actividades que realizaban fuera de la escuela al interior, (pretendían que) se identificaran con algo, este un distintivo, paliacate [...] querían que al interior de la escuela todos portaran ese paliacate cosa que no se les permitió; la otra los bautizos, querían al interior de la escuela bautizar a los que quisieran ingresar a esa banda o a los que obligaban a que ingresaran a la banda, había esas amenazas de que o pertenecías o a ver cómo te iba [...] eran una agresión física, violenta, sí se presentó [...] pues el bautizo era que lo agarraran entre varios a golpes e inclusive a patadas (Director de la escuela 1, tomado de Sánchez, 2010: 23).<sup>17</sup>

Ahora bien todos los hechos narrados han dado lugar a diferentes iniciativas de efectividad variable. En el caso de Acazacucan algunas escuelas han optado por la renovación de los reglamentos o la implementación de medidas complementarias. Estas estrategias han permitido enfrentar las nuevas condiciones con relativa solvencia hasta ahora:

los directivos [...] nos externaron que iban a ir con su control de vigilancia y que iban a trabajar con sus padres de familia (A-DECM).

Se ha creado un reglamento de utilidad para crear condiciones de equidad hecho por el colegiado [...] El reglamento permitió quitar apodos, o sobrenombres. Los padres han aceptado esto [...] Hemos dado la confianza de que las quejas sean anónimas (A-DP1).

Se tuvo que establecer un reglamento [...] da tres oportunidades, llamada de atención interna, comunicación a los tutores y a la tercera llamada [...] se tiene que inscribir en otro centro escolar (A-DS1).

<sup>17</sup> Un testimonio de estudiantes es el siguiente: "no pues me dijeron que andas diciendo esto y esto de mí, pues quiero ver si muy acá pus órale va el tiro que no sé qué [...] y tú te quedas 'no, pues es que no', dice, 'no pues es que eres una rajona y que no sé qué y cuidadito y me acusas ahorita porque te voy a mandar a los Sureños, te voy a mandar a los Diez de Mayo y cuidadito y me vayas a acusar' [...] Y tú te quedas 'no, pues ya y pus ni las acusas porque pus tienes miedo de que te vayan a golpear y todo eso'" (Grupo focal de mujeres de la escuela 2, tomado de Sánchez, 2010: 124).

En este municipio y en otros, aunque los registros sobre eventos de violencia escolar no son sistemáticos, algunos casos conocidos de voz en voz, más los registros de violencia intrafamiliar junto a otros problemas han conducido a que se implementen acciones de parte del ayuntamiento que intentan atajar varios problemas, no sólo la violencia escolar:

El trabajo con los padres es de sensibilización [...] los apoyos son entre el ayuntamiento, el DIF [...] son talleres de 2 horas en las escuelas [...] Esto ha permitido detectar casos de niños testigos de violencia que se manifiestan en la escuela (A-RE).<sup>18</sup>

Algo parecido ocurre en San Andrés Tuxtla, donde el DIF Municipal en coordinación con otras instancias ha ofrecido charlas sobre conductas de riesgo para primaria, secundaria y bachillerato, así como un taller con padres de familia denominado Las Cinco E de la Educación.<sup>19</sup> La dirección del DIF señaló que muchos talleres son para población abierta pero "la apatía llevó a desarrollarlos mejor en escuelas" (S-DD).

Uno de los inconvenientes de estas iniciativas es que no cuentan con seguimiento o evaluación, por tanto no es posible tener referencias sobre su eficacia. En el marco de las estrategias de prevención de la violencia se inserta el Programa Escuela Segura (PES), conocido en Veracruz como Programa Integral Veracruzano Escuela Segura (PIVES). Esta es la iniciativa más amplia del Estado en materia de seguridad escolar que propone gestionar ambientes escolares seguros (SEP, 2010). Las reglas de operación del programa proponen nueve objetivos específicos que incluyen instrumentar en las escuelas públicas de educación básica acciones para la gestión de la seguridad escolar, establecer coordinación con las autoridades municipales, fomentar la participación organizada de maestros, padres de familia y alumnos en la prevención de riesgos en la escuela. A su vez, se pretende ligar estos y otros objetivos con la formación vía los contenidos de la asignatura de Formación Cívica y Ética, y junto a otras acciones se pretende incrementar el desempeño en evaluaciones como el Examen para la Calidad y el Logro Educativo (Excale).

En Veracruz el programa propone prevenir condiciones de riesgo a la seguridad escolar y para ello incluye "módulos" que tocan los riesgos asociados a eventos naturales.<sup>20</sup> Hasta el momento el programa entrega entre cuatro y diez mil pesos a cada centro escolar, en una o dos ministraciones.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Otro testimonio: "[...] en un convenio de colaboración con el IFE se ha llevado el programa de valores [...] de escuela para padres a primarias [...] pero decidimos entrar en secundarias, ahí trabajamos en un interdisciplinario" (A-DECM).

<sup>19</sup> Se busca sensibilizar a los padres frente a los problemas de los hijos, en particular porque hay alto índice de embarazos juveniles, así como un aumento de casos de SIDA en jóvenes menores de 18 años (S-PD, DDF).

<sup>20</sup> Para información detallada del programa escuela segura de la SEP se puede revisar el siguiente enlace: <http://basica.sep.gob.mx/escuelassegura/start.php>

En julio de 2011 un total de 2 028 escuelas de Veracruz participaban en el programa; los municipios participantes en el programa son Acayucan, Banderilla, Boca del Río, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Martínez de la Torre, Minatitlán, Orizaba, Papantla, Poza Rica, San Andrés Tuxtla, Tihuatlán, Tuxpan, Veracruz y Xalapa. En julio de 2011, había un total de 2 028 escuelas inscritas en el programa, más de 1 000 en educación primaria y un poco más de 500 en secundaria. Los municipios con más escuelas participantes son Veracruz (con 256), Xalapa (205) y San Andrés Tuxtla (162).

Tabla 13. Escuelas de Veracruz inscritas en el PIVES, julio de 2011

Nivel Preescolar	Nivel Primaria	Nivel Secundaria	Educación Especial	Total
419	1 065	506	38	2 028

FUENTE: Elaboración del autor con información de la SEP-PES (2011).

En el plano de la operación del programa la investigación mostró que sus objetivos no están siendo cumplidos. De las escuelas visitadas durante la investigación varias participan en el PIVES, de acuerdo con los testimonios recabados, aunque los centros escolares han podido acceder a recursos y capacitación, pocas han realizado sus diagnósticos, no operan sus consejos escolares de participación y no se han logrado mejoras sustanciales en la dinámica de los centros. Tampoco se sabe si los diagnósticos disponibles fueron hechos colectivamente y son conocidos, o si hay un plan de trabajo y menos si esto se ha ligado a los contenidos del currículum escolar. Los ayuntamientos tienen un rol en el PIVES, sin embargo, aunque se han observado algunos de los requerimientos del programa —se han hecho levantamientos de necesidades, y diseñado reglamentos— no es posible identificar la implementación sistemática de las reglas de operación.

Escuela segura implica contacto con la autoridad municipal para que hagan rondines [...] recursos para seguridad al interior de la escuela [...] usamos (dinero) para las protecciones [...] y la capacitación, al inicio de este ciclo estuvimos en Xalapa recibiendo un curso y probablemente habrá otro (A-DS1).

En el caso particular de San Andrés Tuxtla los testimonios recuperados señalan que el programa opera en todas las escuelas y que sí han llegado los recursos, pero al momento de levantar el estudio la información sobre los resultados de la implementación son escasos.

[...] se acaba de conformar el consejo de participación social en la educación, que se dará a la tarea de ver que en las escuelas estén conformados los consejos escolares [...] a partir de ahí se citan los integrantes del consejo para implementar los programas de violencia (S-DE).

<sup>21</sup> Según las reglas de operación los apoyos económicos “podrán destinarse para promover acciones de difusión, capacitación y enseñanza relacionadas con la prevención y la seguridad escolar; de manera complementaria

Se debe señalar que hay casos de escuelas registradas en los listados del programa, pero los directivos no están enterados de ello, lo que indica que el programa está marcado por irregularidades en términos administrativos, institucionales y operativos. El coordinador del programa a nivel estatal señala que en efecto muchas escuelas fueron puestas en las listas, pero no se sabe que de hecho estén operando el programa, también indicó que algunas han rechazado participar activamente porque esto implica más trabajo y muy pocos recursos económicos (SEV-C-PIVES).

Al momento de cerrar esta investigación se realiza en Veracruz un estudio específico sobre violencia escolar que indaga específicamente los mecanismos de gestión institucional de la violencia escolar. Analiza los resultados del PES-PIVES y su relación con otros programas como el Operativo Mochila de la Secretaría de Seguridad Pública. Los hallazgos parciales reportan deficiencias en el diseño e implementación de ambos programas; además también documenta que si bien los profesores han recibido información sobre violencia escolar en los cursos de actualización que reciben entre ciclos, la velocidad con que se les imparte no ha permitido una comprensión amplia de los contenidos. Asimismo, se sabe de escuelas que a pesar de aparecer en los listados no saben que pertenecen al programa, o no han recibido los apoyos señalados (Zavaleta *et al.* 2010).

Para cerrar este apartado se puede apuntar que otro de los hallazgos del estudio en esta materia es que los estilos predominantes de gestión de los centros escolares y en particular del conflicto y las violencias son básicamente verticalistas y autoritarios, centrados en el director más que en el colectivo escolar. En este marco, los patrones predominantes de gestión y de atención al conflicto son reactivos, de contención y silenciamiento; tienden a la punición, a la negación o a la minimización de los hechos de violencia lo cual condiciona seriamente la posibilidad de introducir innovaciones.

## Sobre el vínculo escuela-sociedad en Veracruz

La educación en Veracruz sigue siendo valorada en particular por padres y madres de familia, quienes siguen enviando a sus hijos a los centros escolares e invirtiendo recursos económicos en su educación, ninguno de los entrevistados y ninguno de los estudios propone abandonar la escuela, por el contrario el subtexto de toda la discusión es que éste espacio social se debe mejorar. Pero es un hecho que el sistema educativo no necesariamente está cumpliendo con el conjunto de sus propósitos y, en tiempos recientes, ha sido puesto bajo el escrutinio público, tanto en términos de su pertinencia como en términos de su relevancia y confiabilidad; además y de manera inédita, las escuelas y la población escolar han sido objeto de

se podrán utilizar para la compra de insumos de seguridad, siempre y cuando las acciones no se dupliquen con las de otros programas y se atienda la promoción de una cultura de la prevención y la seguridad escolar” (SEP, 2010: 7).



amenazas externas. Parte de los nuevos conflictos sociales se han colado a la vida escolar y esto tiene que ser revisado con cuidado, pues se mezcla con problemas viejos relativos a la convivencia y dinámica interna de los centros.

Si bien las escuelas no pueden ser reducidas a la imagen de *lugares de conflicto*, es claro que algunas sí tienen problemas con el barrio en que se insertan, también tienen problemas para lograr sus propósitos académicos y de socialización. Se requiere trabajar para mejorar la relación entre las escuelas y los espacios sociales pero tomando distancia de posturas descalificadoras, así como dejando de lado el uso de estigmas delincuenciales y punitivos que de forma tan descuidada y no sin frecuencia se asignan a los estudiantes y a los centros en su conjunto. Muchas de las situaciones de inseguridad y violencia escolar actuales son inéditas y por tanto demandan nuevos conocimientos así como nuevas posturas y mecanismos institucionales para su subversión. La curva de aprendizaje no puede ser muy larga y los mecanismos no pueden someterse a los mismos patrones burocráticos que a la fecha han hecho que el PIVES sea básicamente irrelevante para la mejora de la vida escolar.

## Segunda parte: la situación de la salud y servicios sociales

En esta segunda parte del capítulo se proporciona una mirada panorámica a las condiciones de disponibilidad y accesibilidad de algunos servicios sociales que proporcionan calidad de vida a los habitantes de Veracruz. Algunas preguntas de trabajo para la indagación fueron ¿cuál es el estado que guarda la oferta de salud y seguridad social para la población? ¿Qué papel juegan los apoyos sociales como los servicios culturales y el deporte? El estudio partió del supuesto de que estos importantes servicios eran reducidos y de poca calidad incentivando situaciones de empobrecimiento, exclusión, creciente marginación y tensión social.

El resultado del estudio indica que el supuesto se confirma en la poca oferta cultural y oferta deportiva para la población abierta, y también se confirma en la debilidad del sistema de protección social. Por el lado de la salud, los indicadores básicos tienden a elevarse, pero su calidad es precaria; el sistema de salud tiene presencia clara en las zonas urbanas, pero al mismo tiempo tiene una fuerte orientación asistencial que no asegura una mejora duradera de las condiciones de salud ni una respuesta efectiva frente a situaciones de vulnerabilidad o eventos imprevistos.

# Disponibilidad y cobertura de los servicios de salud

En esta sección se muestran algunos indicadores básicos como el número de hospitales, las camas censables, el número de médicos, entre otros. Como en los apartados previos, en algunos indicadores se introducen datos municipales para territorializar los datos.

## La infraestructura y los recursos para la salud

Según la Dirección General de Información en Salud (DGIS) de la Secretaría de Salud, al mes de noviembre de 2011 en el estado de Veracruz funcionan 1 819 Unidades Médicas (UM) del sector público. El número de unidades se ha venido incrementando gradualmente en los últimos años; en 2009 se contabilizaban 1 679. Las unidades que mayor crecimiento han experimentado son las pertenecientes a la Secretaría de Salud y las del sistema IMSS-Oportunidades.

TABLA 14. *Unidades Médicas en Veracruz al mes de noviembre de 2011*

Institución	Unidades
Secretaría de Salud	921
IMSS-Oportunidades	612
IMSS	134
ISSSTE	85
Pemex	22
Sedena	2
Semar	5
SN-DIF	1
Hospitales Universitarios	1
Cruz Roja Mexicana	0
Servicios Médicos Estatales	1
Servicios Médicos Municipales	11
Servicios Médicos Privados <sup>22</sup>	24
Total general	1819

FUENTE: Elaboración del autor con información de la DGIS (2011).

<sup>22</sup> Constituyen instancias contratadas por el gobierno para presentar servicio a pacientes derechohabientes.





TABLA 15. Personal médico, médicos por UM y por adscripción en el sistema público, 2007-2009

	Estatal		Acayucan		Boca del Río	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Personal médico	12 147	11 683	58	55	62	77
Personal médico en instituciones de seguridad social	5 620	5 261	22	24	27	33
Personal médico en el IMSS	3 854	3 426	15	16	0	4
Personal médico en el ISSSTE	853	917	7	8	4	4
Personal médico en Pemex, Sedena y/o Semar	913	918	0	0	23	25
Personal médico en otras instituciones de seguridad social	0	0	0	0	0	0
Personal médico en instituciones de asistencia social	6 527	6 422	36	31	35	44
Personal médico en el IMSS-Oportunidades	777	779	8	8	0	0
Personal médico en la Secretaría de Salud del Estado	5 514	5 602	23	23	35	44
Personal médico en otras instituciones de asistencia social	236	41	5	0	0	0
<b>Médicos por unidad médica</b>	<b>7.3</b>	<b>7</b>	<b>3.1</b>	<b>3.2</b>	<b>6.9</b>	<b>7.7</b>

FUENTE: Elaboración del autor con información de INEGI (2011a).

En cuanto a los servicios ofrecidos en el año 2009 el sistema público impartió 9 650 377 consultas externas. Los subsistemas que más consultas impartieron fueron a nivel estatal, la secretaría de salud del estado y el IMSS. Como es de esperarse, el número de consultas impartidas por el sistema IMSS-Oportunidades ha tendido a subir estatal y municipalmente. En la misma línea temática, cada UM del estado impartió en promedio 11,704 consultas; el número se elevó en aproximadamente 1 000 en 2009 en comparación con 2005. Pero en los municipios de Acayucan y Boca del Río se elevó 2 000 consultas en promedio.

Por otro lado, a nivel estatal los médicos del sistema público impartían 1 623 consultas al año, el número se elevó a 1 682 en 2009. En Boca del Río del número de consultas se redujo entre los mismos años, pero en Acayucan los médicos impartieron 2 807 consultas en 2005 y 3 784 en 2009, más del doble que el promedio estatal.

Aunque el número de médicos no ha subido sustancialmente sí lo ha hecho el número de consultas que imparten. Esto presupone variaciones en el tipo de servicio que se imparte en el sistema público; una de ellas son los mayores tiempos de espera en las consultas, así como los menores tiempos a la atención por paciente/consulta.

Es muy importante notar el crecimiento de la atención médica en el esquema de asistencia social, pues es un indicador de las condiciones sociales y, en particular, económicas que experimenta gran parte de la población del estado. El detalle de esto se puede conocer analizando las condiciones de derechohabencia y el acceso a la salud y a la seguridad social.

TABLA 16. Consultas externas ofrecidas por el sistema público en Veracruz y dos municipios

	Estatal		Acayucan		Boca del Río	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Consultas por médico	1 623	1 682	2 807	3 784	1 804	1 446
Consultas por unidad médica	10 942	11 704	10 137	12 243	9 347	11 137
Consultas externas	18 011 249	19 650 377	182 457	208 135	102 812	111 365
Consultas externas en instituciones de seguridad social	8 639 474	9 868 968	88 824	105 352	34 294	61 415
Consultas externas en el IMSS	5 626 551	6 514 613	66 806	84 294	0	
Consultas externas en el ISSSTE	1 228 030	1 404 792	22 018	21 058	0	17 925
Consultas externas en Pemex, Sedena y/o Semar	1 784 893	1 949 563	0	0	34 294	43 490
Consultas externas en otras instituciones de seguridad social	0	0	0	0	0	0
Consultas externas en instituciones de asistencia social	9 371 775	9 781 409	93 633	102 783	68 518	49 950
Consultas externas en el IMSS-Oportunidades	2 794 435	3 019 951	43 859	51 899	0	0
Consultas externas en la Secretaría de Salud del Estado	6 562 162	6 752 216	49 774	50 884	68 518	49 950
Consultas externas en otras instituciones de asistencia social	15 178	9 242	0	0	0	0
Consultas externas otorgadas por el seguro popular	858 824	2 244 727	17 674	16 732	0	1 822

Fuente: Elaboración del autor con información de INEGI (2011a).



## Derechohabiencia, seguridad y asistencia social

En Veracruz, la derechohabiencia a servicios de salud se ha venido incrementando en los últimos años. En 2005 la cifra rondaba las 2 millones 800 mil personas, en el año 2010, la cifra era de 4 millones 484 837, esto es equivalente a 60 por ciento de la población. Esta tendencia se ha observado en algunos municipios aunque a ritmo diferente. El 53 por ciento de los derechohabientes son mujeres y 47 por ciento son hombres.

Estas tendencias se observan en los municipios aunque con variaciones; por ejemplo, en Acayucan la derechohabiencia es de 52 por ciento, mientras que en Boca del Río es mucho más alta, pues se sitúa en 68 por ciento; en ambos municipios las mujeres son mayoría por varios miles.<sup>23</sup>

TABLA 17. Derechohabientes a servicios de salud en el estado de Veracruz y dos municipios

Derechohabiencia	Veracruz		Acayucan		Boca del Río	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Población derechohabiente a servicios de salud	2 815 293	4 484 837	28 264	43 389	79 207	90 331
Población derechohabiente a servicios de salud del IMSS	1 635 923	1 896 140	14 330	16 432	57 500	54 104
Población derechohabiente a servicios de salud del ISSSTE	270 483	309 670	3 483	3 751	8 133	8 821
Población derechohabiente a servicios de salud en Pemex, Sedena y/o Semar	246 238	245 244	463	524	9 796	9 363
Población derechohabiente a servicios de salud en otra institución	696 878		10 135		5 330	
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	4 206 502	3 047 595	50 917	39 629	59 293	42 390
Población derechohabiente a servicios de salud hombres	1 320 628	2 095 232	12 984	19 887	36 523	40 906
Población derechohabiente a servicios de salud mujeres	1 494 665	2 389 605	15 280	23 502	42 684	49 425

FUENTE: Elaboración del autor con datos del INEGI (2010a).

Las dificultades para ofrecer servicios de salud pública tradicionales se han procesado desde el gobierno federal a través de una serie de esquemas de asistencia pública. Los dos más visibles son el programa de Seguro Popular y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, con presencia importante en el estado. En principio, ambos buscarían hacer frente a inequidades sociales específicas como el cuidado de la salud y el acceso a tratamientos y medicamentos. A continuación se tocan aspectos relacionados con los indicadores de atención y después se proporcionan detalles relacionados con su funcionamiento.

El Seguro Popular forma parte del Sistema de Protección Social en Salud, su población potencial es aquella que vive en áreas marginadas, zonas rurales e indígenas, que no tiene un empleo o trabaja por su cuenta y no tiene acceso a servicios de salud en otras instituciones.<sup>24</sup> Al cierre del año 2008 en Veracruz había un poco más de 2 millones de beneficiarios de este servicio, pero a inicios del 2011 este dato se elevó a 3 millones 620 437, lo que sitúa al estado en el segundo mayor usuario de este servicio, sólo atrás de Michoacán. Calculado por familias, los números de la adscripción son los siguientes:

<sup>23</sup> Conviene recordar que algunas de las enfermedades recurrentes en los veracruzanos son las asociadas a las vías respiratorias y al sistema digestivo. Las primeras y las vinculadas a la diabetes mellitus constituyen además las principales causas de morbilidad en el estado.

<sup>24</sup> Las reglas de operación definen al seguro popular como un mecanismo a través del cual el Estado garantiza el acceso oportuno a servicios médicos a personas de bajos recursos "que no cuentan con empleo o trabajan por su cuenta, no están asegurados en alguna institución de seguridad social y no buscan atención por los costos de los tratamientos médicos" (Secretaría de Salud, 2011). Los detalles de su funcionamiento están disponibles en <http://www.seguro-popular.salud.gob.mx>



TABLA 18. Familias beneficiadas por el seguro popular en Veracruz y dos municipios, primer semestre de 2011

	Veracruz			Acayucan			Boca del Río		
	2005	2009	2011	2005	2009	2011	2005	2009	2011
Familias beneficiadas	235 824	832 499	1 469 462	5 542	9 336	17 631	0	3 920	17 197

FUENTE: Elaborada por el autor con información de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (2011).

En sentido estricto todos los municipios del estado han reportado un incremento en la afiliación pero algo interesante es que ésta se ha intensificado, durante los últimos dos años, en las zonas urbanas como Xalapa y Boca del Río, si bien en las zonas rurales tampoco se ha detenido. Conviene recordar que es la condición de pobreza, el desempleo o la marginalidad de las familias las que en principio guían la adscripción al seguro; esto indica que esas mismas condiciones no han tendido a mejorar sino que, cuando menos, se han mantenidos estables en el tiempo, lo cual es preocupante en términos de la dinámica social. Pero también se debe reconocer que un mayor número de personas profesionistas han decidido afiliarse, esto en opinión de la Secretaría de Salud, aunque sus condiciones, las cuotas y los beneficios sí varían de las personas en condición socioeconómica.

Por lo que respecta al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, su presencia y operación en el estado también ha sido creciente. Este programa implica acciones intersectoriales con efectos en la educación, la salud y la alimentación. Aquí interesa en particular el tema de salud; en este ámbito el apoyo se ofrece vía el fortalecimiento de las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades, así como del incremento en la cobertura y calidad de los servicios (Sedesol, 2010b: 3).<sup>25</sup>

En Veracruz los servicios de salud se ofrecen vía UM urbanas y rurales.<sup>26</sup> La información disponible señala que 3 millones 231 293 personas son beneficiarios del programa en Veracruz; es la entidad con el mayor número de afiliados.

En municipios como Acayucan los beneficiarios alcanzan los 37 539 mientras que en otros como Boca del Río los beneficiarios son 15 068; en todos los casos se han incrementado. Al cierre de esta investigación, el programa tenía presencia en 212 de los 212 municipios del estado.

TABLA 19. Beneficiarios del programa Oportunidades en el estado y dos municipios, primer semestre de 2011

	Número de usuarios
Acayucan	37 539
Boca del Río	15 068
Estado	3 231 293

FUENTE: Elaborada por el autor con información de Sedesol (2011).

Como se puede esperar, el número de consultas externas ofrecidas por el sistema se ha mantenido en crecimiento. En 2007 se impartieron 2 810 378; en el año 2009, el número alcanzó 3 019 951. Esto pese a que el número de médicos asignados tanto a este esquema de atención como a los otros no se ha elevado sustancialmente.

TABLA 20. Consultas externas en el IMSS-Oportunidades, 2007 - 2009

	2007	2008	2009
Consultas externas en el IMSS-Oportunidades	2 810 378	2 879 353	3 019 951

FUENTE: Elaborada por el autor con información de INEGI (2011a).

<sup>25</sup> El programa declara promover acciones para "el bienestar general de las familias que viven en condiciones de pobreza alimentaria o cuyos ingresos son insuficientes para desarrollar capacidades básicas de sus integrantes" (Sedesol, 2010a). Según se apunta en las reglas de operación 2010, Oportunidades entrega becas y otros apoyos en educación básica y media superior a los niños y jóvenes de las familias beneficiarias con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, así como incentivar la terminación de dichos niveles educativos. También busca asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud a las familias beneficiarias, impulsando el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición; busca proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, entre otros.

<sup>26</sup> En ellas se ofrece alguno o todos los servicios siguientes: consulta externa de primer nivel, atención materno-infantil, salud ginecológica, salud reproductiva y planificación. También se puede otorgar detección oportuna y atención a pacientes con padecimientos crónico degenerativos (diabetes mellitus e hipertensión) aplicación de vacunas, detección de tuberculosis, tratamientos antiparasitarios, educación para la salud y otorgamiento de medicamentos.

Situados estos datos, conviene introducir algunas acotaciones acerca de la forma en que los servicios de salud funcionan y junto a ellos la dinámica que se construye alrededor de los programas de asistencia social. Durante el trabajo de campo realizado en Acayucan, San Andrés Tuxtla y a través de las entrevistas registradas con especialistas del sector salud, pudimos registrar que en el caso de los servicios de salud del sector público, si bien los indicadores tienden a subir, la especificidad del servicio enfrenta diferentes dificultades.

Tomamos aquí como referencia una clínica urbana del sistema de salud del estado, donde se da la atención a población abierta, regularmente a personas sin derecho a IMSS o ISSSTE. Ahí se atiende a “una población abierta cercana a los 19 000 usuarios” (A-DCSA1). Entre los atendidos, cerca de 10 000 se han registrado como usuarios del Seguro Popular. En esta UM se da también servicio a personas inscritas en el programa Oportunidades.

La entrevistada señaló que se trata de ofrecer la misma calidad en la atención a todos los usuarios de la clínica pero siguiendo las particularidades de cada sistema (A-DCSA1). La actividad de la UM se orienta a la consulta externa. Los casos de urgencia son canalizados a otras unidades. Esta UM funciona en dos turnos, mañana y tarde, a lo largo de toda la semana; laboran ahí 5 personas, tres médicos y dos enfermeras. La clínica opera con demanda constante a lo largo del año.

La disposición de medicamento es un asunto problemático para los servicios de salud pública. Al respecto, en el caso de la clínica visitada se nos indicó que ésta, como todas las que dependen del sistema de salud estatal, reporta el mismo patrón que se ha identificado en otros contextos, con constantes ausencias, aunque no han llegado al punto de la inoperancia. Según lo registrado

[...] la subdirección sanitaria o en las oficinas en Xalapa, se encargan del surtimiento. Se trabaja con la empresa de *genéricos* [...] La disponibilidad del medicamento [...] varía mucho [...] esta temporada ha escaseado [...] ahora surtieron un poco [...] pero el medicamento se mueve diario (A-DCSA1).<sup>27</sup>

En la investigación se entrevistó a los representantes del DIF de dos municipios. En ambos casos señalaron que en las comunidades hay necesidades constantes de servicios de salud. Uno de ellos señala que en su área constantemente se reciben quejas por la forma en que funcionan los servicios del Seguro Popular, en particular porque con frecuencia no hay medicamento, varias medicinas o estudios no los incluye el seguro y en ocasiones eso no lo saben o no se lo advierten (A-DDIF).

En la misma línea, en ambos casos se apuntó que es frecuente que las UM rurales se queden sin doctor, pues ahí llegan pasantes de la carrera de medicina y la rotación de per-

sonal es permanente, lo que dificulta la atención. De manera convergente, para la Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en las comunidades indígenas se adolece constantemente de falta de medicamentos y de ambulancias (A-DNDPI).

Ahora bien, en cuanto al funcionamiento del Programa Oportunidades en lo correspondiente a la atención de la salud, en ambos municipios las Oficinas de Enlace Municipal tienen registradas quejas relativas al trato por parte del personal de las UM, sobre el espacio y el tiempo para ser atendidos, sobre la disponibilidad de medicamentos, entre otras (A-DEM, S-EM).

Para cerrar esta parte conviene señalar que el funcionamiento de los programas de asistencia social ha generado algunos efectos que conviene registrar de forma puntual. Varios de los entrevistados durante el trabajo de campo manifestaron la forma en que los apoyos de Oportunidades no necesariamente se distribuyen entre personas que lo necesitan (A-DEM, A-DP1, A-DP2, A-DNDPI, S-EM), lo que implica distorsiones sociales, pues las personas lo notan y preguntan por las razones, sin que las respuestas al respecto sean contundentes.

Para algunos actores sociales los programas no necesariamente se emplean de la mejor forma. En el caso de Oportunidades, hay quienes identifican que el apoyo económico es gastado de forma inadecuada, sin seguir los propósitos marcados (A-DP1, A-DP2, A-DS1). Personal de la Coordinación Regional –sur– de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, señaló que el programa ha desincentivado el trabajo y la economía de algunas comunidades indígenas, que están básicamente a la espera del apoyo (DNDPI).

Durante el trabajo de entrevistas emergió el componente político de los programas de asistencia social: “Hubo una reunión para oportunidades y si van de rojo se enojan (los promotores federales) [...] y las amenazan que les van a quitar el programa” (S-EM). Junto a esto, las formas atípicas de filiación, la no supervisión fueron objeto de referencia en su vinculación con procesos político-partidistas.

En este punto podemos ampliar el espectro de análisis para hablar del acceso de la población a la *seguridad social*. Durante los últimos 50 años las instituciones fundamentales en el país para proporcionar seguridad social institucionalizada en México son el IMSS y el ISSSTE. Otras aunque de menor magnitud son Pemex, la Sedena, la Semar entre otras también afiliadas a mecanismos estatales, y otras de menor magnitud.

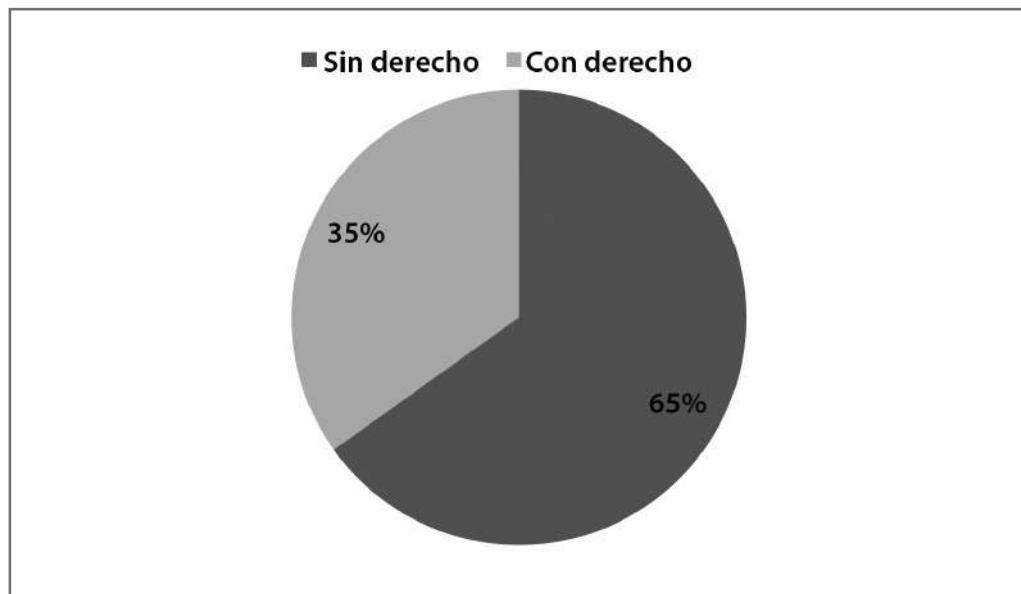
Estos sistemas de seguridad social pueden ofrecer a sus afiliados servicios y seguros de salud, de riesgos del trabajo, de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de invalidez y de vida. Algunos han incorporado a sus servicios préstamos hipotecarios y financiamiento para vivienda, acceso a instalaciones deportivas, programas de guardería, entre otros. Como se sabe el acceso a estos servicios, si bien puesto en la ley, está condicionado a su disponibilidad, es decir, a la existencia de recursos humanos, materiales, financieros y hasta de espacio físico.

<sup>27</sup> En otro plano, esta UM en particular opera sin teléfono y sin conexión a Internet, lo que dificulta el proceso de comunicación y algunos aspectos operativos (A-DCSA1).



De acuerdo con datos del SINAI, en Veracruz, un total de 2 543 777 tienen acceso a servicios de seguridad social, lo que representa 35 por ciento de la población, 65 por ciento está fuera de estos beneficios.<sup>28</sup> Los datos previos son reveladores de las condiciones que las actuales generaciones de trabajadores veracruzanos están enfrentando y las que se pueden prever si las condiciones de desempleo o enfermedad grave se presentan. También anuncian las precarias condiciones que se dejarán ver cuando la edad laboral cierre su ciclo.

GRÁFICO 5. Porcentaje de la población con acceso a seguridad social en Veracruz



FUENTE: Elaborada por el autor con información de DGIS (2011).

El diseño del estudio no permitió conocer en detalle las condiciones reales de los servicios de seguridad social más allá del acceso a los servicios básicos como la atención a la salud. Tampoco fue posible conocer la solidez de otros sistemas de seguridad social vigentes en el estado, lo que constituye una tarea pendiente y una línea de investigación y de política pública urgente en sí misma si se pretende trazar la relación entre estas condiciones y el desarrollo de la violencia y el acceso a la justicia.

## Sobre los **servicios de apoyo a la cultura y el deporte** para la sociedad

Ésta última parte del trabajo trata de dar una valoración panorámica sobre la disponibilidad, accesibilidad y la adecuación de diversos servicios sociales que constituyen la calidad ciudadana de los habitantes del territorio Veracruzano. La nota metodológica de Incide Social recomienda acercarse a los servicios proporcionados por los gobiernos locales en materia de recreación, cultura y desarrollo social en tanto pueden atender a problemáticas en los campos psico-emocionales, así como en el aprovechamiento productivo y saludable del tiempo libre de la infancia, los jóvenes, y en la construcción de tejido social; también pueden ser servicios que ayuden a enfrentar problemas de adicciones, violencia intrafamiliar, de atención de los adultos mayores, entre otros (INCIDE, 2011: 25).

<sup>28</sup> Por ejemplo, el IMSS ofrece servicio de guardería para sus trabajadores, pero de ellas sólo hay 67 en todo el estado y su acceso está regulado por un reglamento complicado. Estas guarderías están en algunos casos subrogadas y en revisión, con lo que la calidad de su servicio queda a reserva.

A diferencia de otros campos, donde la información es más visible y organizada, en este caso se adolece de información actualizada de calidad, más cuando la cultura, la recreación y el deporte tienen diferentes vertientes y modalidades y son abordados por diferentes actores institucionales en Veracruz, como las secretarías de Educación, Turismo y Cultura, el DIF, así como por los ayuntamientos.

Por tanto, y dada la magnitud del estado, se decidió hacer algunos recorridos generales sobre la información de dichas instancias estatales y después complementarlas con algunos testimonios y las evidencias recabadas en los municipios. Nos interesaba en particular el tipo de oferta dirigida a la población infantil, juvenil y a los adultos mayores.

## El perfil de la actividad cultural

Una de las primeras conclusiones del estudio es que, en efecto, el estado tiene una oferta cultural, visible y sonora en forma de museos, casas de cultura y galerías, de eventos populares, con variedad plástica, musical y escénica (R-IVEC); sin embargo, un rasgo evidente de gran parte de esta oferta es que está concentrada en las grandes zonas urbanas como Xalapa, Veracruz-Boca del Río, Coatzacoalcos, Córdoba-Orizaba, con algunas presencias temporales en ciudades medias; en ellas, a su vez, la oferta se concentra en las zonas urbanas como las cabeceras municipales.

También se encontró que una parte importante de la oferta cultural en términos de contenidos y de organización está orientada a sectores sociales de un perfil educativo medio-superior y en muchos casos sus costos, tiempos y duraciones están fuera del alcance de la gran mayoría de la población. Y al mismo tiempo, esta oferta ha tomado una orientación turística con lo que su perfil se orienta a la atracción de públicos externos a los municipios, las ciudades y el estado.

Cambiando el ángulo de observación, la revisión mostró algunos programas localizados de alcance estatal emprendidos por el DIF orientados a incentivar el involucramiento de la población que regularmente queda fuera de la oferta tradicional; tal es el caso del programa Arte, cultura y recreación para personas con discapacidad, desarrollado en la ciudad de Xalapa. Otra iniciativa de alcance estatal reciente que fomenta la cultura popular fueron los concursos y talleres artesanales desarrollados en 11 municipios, la cual se desarrolló en la convergencia del gobierno del estado con instancias federales.

Por su parte, los ayuntamientos tienen a su cargo una parte fundamental de las tareas de fomento a la cultura, la recreación y el deporte a través de las direcciones y los consejos del deporte, la educación y la cultura. En algunos municipios como Boca del Río y Acayucan las casas de cultura, las plazas y las bibliotecas públicas son los lugares estratégicos para esta tarea; pero como bien podemos prever, su trabajo está condicionado por la existencia de recursos y de personal capacitado para construir, gestionar y publicitar la oferta cultural.

Al respecto, en Veracruz hay bibliotecas públicas en todos los municipios del estado pero su visibilidad y relevancia varía. En la escala estatal, el número de bibliotecas pasó de 786 en 2007 a 792 en 2009; el municipio con más bibliotecas públicas es Xalapa con 62, seguido de Veracruz con 38; en el municipio de Acayucan se reportan 8 mientras que en Boca del Río, once.

Dos datos merecen ser comentados aquí, por un lado, los títulos y los libros existentes en las bibliotecas a nivel estatal y en Boca del Río se incrementaron entre 2007 y 2009, pero en el caso de Acayucan, aunque los títulos subieron, los libros disminuyeron. En cuanto al número de consultas realizadas en ellas, tanto en el ámbito estatal como en el ámbito municipal el número disminuyó de manera notoria, en los mismos años. Finalmente en esta línea el número de usuarios disminuyó en el plano estatal, también en Acayucan, pero se incrementó en Boca del Río.

Para conocer el perfil de los centros bibliotecarios públicos se hicieron visitas y entrevistas en tres diferentes municipios. Se encontró un patrón interesante: en todos los casos los públicos jóvenes —de perfil estudiantil— se mantienen, aunque los lectores de población adulta han disminuido. Las secciones de libros de consulta, en efecto, han reportado una disminución en las visitas, mientras que las visitas a las salas de cómputo —que en los tres casos son pequeñas— se han incrementado (A-BP; S-BP, X-BP).



En algunos municipios veracruzanos el fomento a la lectura se ha beneficiado de iniciativas derivadas de la secretaría de educación estatal o de las mismas instancias federales. Durante 2011, y por iniciativa del IVEC se pusieron en funcionamiento salas de lectura en 28 municipios. Aunque la información no permite realizar una evaluación puntual, esta iniciativa logro reclutar 137 mediadores voluntarios de lectura locales que mantienen un vínculo activo con el público lector de cada comunidad (R-IVEC).

Tabla 21. *Bibliotecas públicas, títulos, consultas y usuarios en el estado y dos municipios*

	Veracruz		Acayucan		Boca del Río	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Bibliotecas públicas	786	792	9	8	11	11
Títulos en bibliotecas públicas	2 279 592	2 700 290	17 983	24 817	45 291	50 996
Libros en existencia en bibliotecas públicas	3 974 330	4 220 942	39 329	36 427	98 428	106 831
Consultas realizadas en bibliotecas públicas	7 741 851	5 459 426	87 545	67 342	232 133	165 934
Usuarios en bibliotecas públicas	4 839 535	4 802 628	60 190	37 011	423 697	434 758

FUENTE: Elaboración del autor con datos de INEGI (2010a).

Otro ángulo de fomento a las actividades culturales en los municipios que conviene tocar aquí compete a la *Casa de la Cultura*. Este es un espacio visible en 78 municipios de Veracruz; su perfil varía pero en general cumplen funciones de conservación y promoción cultural a través de exposiciones, conservación de obras, la oferta de cursos y talleres y la organización de actividades artísticas.

El estado de las casas de cultura en Veracruz no es promisorio, pues por un lado, su mantenimiento físico y su funcionamiento implican la disposición de financiamiento y de recursos humanos y materiales particularmente escasos en un contexto de deuda pública; y por otro, su vida y su visibilidad requiere de un programa de trabajo con fines claros basados en las particularidades de los entornos sociales y culturales y como la evidencia lo muestra, éste no es el caso, pues su funcionamiento es casuístico y circunstancial.

En algunos municipios la casa de cultura puede pasar varias administraciones municipales y gubernamentales sin ser remodelada, como fue el caso de las localizadas en Acayucan y San Andrés Tuxtla, remozadas en los últimos tres años después de pasar mucho tiempo con arreglos menores. En estos dos casos, las actividades son acotadas y sus áreas de influencia son la zona urbana de cada municipio.

En Acayucan, la Casa de la Cultura, ubicada en la zona centro de la cabecera municipal, sigue impartiendo talleres a público abierto durante la semana, pero tiene problemas regulares para mantener sus instalaciones, y esto deriva en el poco impacto que tiene en el entorno cultural municipal. En San Andrés Tuxtla, la casa de la cultura fue remodelada en 2010 con aportaciones del Ivec y del Conaculta; aquí, además de albergar talleres y exposiciones temporales, funciona como espacio para exponer arte y arqueología prehispánica, así como artefactos específicos de la región; hasta cierto punto, cumple funciones de museo turístico.

Otro ángulo del fomento a la cultura está en cómo se mantienen y visibilizan las tradiciones y manifestaciones culturales más locales. En Acayucan se han dado iniciativas acotadas en forma de talleres de música y manualidades, que en su mayoría se han concentrado en la zona urbana del municipio, y sólo algunos se han impartido en las comunidades (A-DECM). Por ejemplo, la música de jarana que es tradicional de la región se sigue fomentando a través de encuentros y talleres de música orientados al público en general; a estos encuentros generalmente asisten personas adultas y poco los jóvenes (A-RE), pero tienen la particularidad de convocar a un buen número de personas.

Conviene no perder de vista que muchas actividades culturales en los municipios giran en torno a las fiestas patronales y a las celebraciones cívicas. Los testimonios registrados señalan que en el diseño y el desarrollo de estas fiestas se han dejado de lado actividades de fomento a la convivencia en abierto y a la manifestación de las tradiciones locales y se han orientado a las actividades comerciales, lo que, sin dejar de tener un grado de pertinencia presupone la acotación del espacio de intercambio socio-simbólico.

## Rasgos de las actividades de fomento al deporte

El fomento deportivo tiene su propia dinámica dentro de los circuitos educativos y federados, el que interesaba para los efectos de esta investigación era el que aglutina las dinámicas de grupos específicos en el nivel popular.

En esta línea, una iniciativa que parece interesante en la medida que intenta articular el trabajo en varios dominios fue iniciada por el DIF en 2011. La iniciativa consiste en un programa de fomento al deporte infantil en la modalidad de basquetbol, con 75 escuelas en ciudades como Cardel, Cerro Azul, Coatepec, Cosamaloapan, Huatusco, Jilotepec, Lerdo de Tejada, Misantla Papantla, Poza Rica, Soledad de Doblado, Tierra Blanca, Tlapacoyan, Veracruz, Yecuatla, Zongolica. La dependencia reportó, al mes de noviembre, 3 412 niños, niñas y adolescentes inscritos asistiendo regularmente. Como en otros casos, lo potencialmente relevante de la iniciativa es el carácter amplio, y la posibilidad de atajar las necesidades de un grupo de edad específico como los niños.

Otra iniciativa del DIF, pero en este caso a nivel municipal, se articuló con el Programa para el Rescate de Espacios Públicos de Sedesol. La iniciativa consistió en emplear el espacio proporcionado por un domo en una colonia popular para implementar programas de prevención a conductas disruptivas; ahí se implementaron un club de voleibol y otras actividades de fomento a la actividad física, con buena respuesta de los habitantes del barrio (S-DDIF). Pero es por demás interesante que este programa fue rechazado en otra colonia popular de la misma ciudad lo que indica la necesidad de ajustar la estrategia.

En el estado deportes como el fútbol, el básquetbol, el beisbol son por demás populares y constituyen prácticas regulares. En municipios como Boca del Río, Xalapa, Coatepec, Córdoba, Orizaba, Martínez de la Torre o Acayucan el nivel de participación en estas actividades es alto, pero en algunos casos también puede ser problemático.

En algunas ciudades como Xalapa, Veracruz y Boca del Río las canchas abiertas están en mal estado, ya no existen o han sido remplazadas por unidades deportivas de cuota. De hecho, las instalaciones de paga se han popularizado de forma que resulta difícil para usuarios tradicionales y potenciales acceder a ellas. Un asunto fundamental aquí es que las actividades deportivas para los adultos mayores son sumamente acotadas, y como ya se había anticipado, fuertemente concentradas en las zonas urbanas, por lo que las actividades rurales son prácticamente inexistentes.

En el caso de municipios como Acayucan y Boca del Río las canchas y las ligas deportivas gestionadas por el municipio se han incrementado en los últimos años. En Acayucan se registró el desarrollo de actividades deportivas en la zona urbana y en las comunidades como Dehesa, Corral Nuevo y otras (S-RE).

En la zona urbana del Municipio de Acayucan hay registradas siete canchas: cuatro de fútbol, una de beisbol y voleibol y tres de beisbol y basquetbol. Los usuarios de estas canchas son constantes, tanto en la modalidad de ligas organizadas como en la modalidad de usuarios casuales, lo que es un indicador positivo. Durante el año 2010 en este mismo municipio había registradas 15 ligas deportivas de basquetbol, beisbol, softbol, voleibol y futbol, con presencia en la cabecera municipal y en las comunidades y colonias, y organizados en ramas varonil y femenil, en categorías juvenil y abiertas e infantil (A-COMUDE). En todos los casos, las ligas reportan una actividad constante y una baja conflictividad, lo que presupone que funcionan como elementos articuladores de la población que se pueden seguir fomentando.

Pero uno de los problemas con estas iniciativas, en este municipio en particular, es que, con todo, no llegan a toda la población y en varios casos son percibidas como atadas a dinámicas político-partidistas (A-AD). Esto se da cuando las actividades municipales guían el fomento al deporte a través de su articulación con integrantes visibles de partidos políticos, cuando su promoción se hace bajo colores o insignias de esta misma naturaleza o cuando se bloquean iniciativas que se generan fuera de la estructura municipal.

Una manera de acercarse a los niveles de desigualdad presentes en el municipio, que a su vez incentivan modalidades de violencia y condicionan el acceso a la justicia, es mediante la observación de los patrones de exclusión e inclusión, de la segmentación de diversos servicios sociales. En el caso del estado de Veracruz este proceso es vigente y, si bien parece haber indicadores para prever mejoras, su fortaleza y eficacia última no está asegurada, y por el contrario emergen fuertemente condicionados a la improvisación, las tendencias, la falta de capacidades y las limitaciones económicas y sociales prevalecientes.





# Resumen de hallazgos

## En el tema educativo

- El sistema educativo estatal reporta alta cobertura en educación básica pero todavía no es así en educación media, superior, ni en educación inicial y preescolar, donde los datos informan un estado crítico.
- Los datos sobre absorción señalan un problema serio en el nivel educación superior.
- En casi todos los niveles el sistema educativo estatal se comporta tendencialmente y las tendencias son riesgosas en épocas de cambio social acelerado.
- El que un porcentaje alto de la población no esté enrolada en el sistema educativo estatal es una situación precursora de diferentes tipos de violencia, pues se priva a los estudiantes de medios para acceder a mejores condiciones económicas, a una mejor calidad de relaciones sociales, a los medios para negociar y para hacer valer sus derechos.
- En Veracruz, las condiciones de marginalidad y pobreza contextual están presentes en varios centros educativos, particularmente en escuelas situadas en zonas urbano-marginales y rurales.
- No es posible afirmar que las escuelas del estado sean de facto y en extenso espacios seguros para resguardar la integridad física y el desarrollo cognitivo y psico-afectivo de su población.
- Aunque indicadores clave como alfabetización, cobertura o escolaridad tienden a incrementarse, los indicadores del desempeño académico reportan un bajo nivel del sistema educativo estatal, altas tasas de deserción, en particular en primaria y educación superior; también la reprobación en primaria y secundaria.
- Al hecho de que varios indicadores estatales son bajos en relación con el contexto nacional se agrega que en los contextos municipales están todavía más abajo.
- La eficiencia terminal en primaria, es de 91.8 por ciento, la tasa nacional es de 94.5 por ciento, lo que sitúa al estado en el lugar 28 de la escala nacional.
- Con base en los resultados de ENLACE, el desempeño académico todavía muestra serios retos, lo que condiciona la capacidad del sistema educativo para prevenir situaciones de violencia, de movilidad y de integración social.
- La violencia en los centros escolares se ha incrementado; si bien el acoso no es un problema que domine la escena educativa, sí está presente y requiere atención, en particular en zonas urbanas, pues no ha sido sistemáticamente registrado ni abordado.
- Los actores educativos en general están poco capacitados para observar y enfrentar los problemas de violencia escolar.
- Modalidades de violencia como las agresiones verbales en forma de motes, apodos o descalificaciones, los robos

entre pares, las agresiones físicas como los empujones, los golpes y los jalones, y las amenazas, así como sus variantes vía celular e internet, se han incrementado y hecho más visibles.

- En algunas ciudades el entorno de inseguridad se ha filtrado en los centros escolares; se han hecho presentes las extorsiones, lo que marca escenarios inéditos.
- En algunas ciudades las bandas y pandillas tienen influencia negativa directa en la vida escolar.
- Las formas de atención y de actuación institucional ante los eventos de violencia son poco sofisticadas, y en general poco democráticas, poco reflexivas, poco informadas.
- En varios centros escolares no funcionan los reglamentos escolares y los consejos de participación no operan como se supone que deberían hacerlo.
- Dentro de los centros escolares las formas de imponer ideas o acciones propician enfrentamientos constantes entre profesores y entre profesores y estudiantes.
- En algunos contextos los profesores sí son identificados como sujetos que a través de sus acciones o inacciones fomentan maltrato entre estudiantes.
- El programa escuela segura no parece dar los resultados esperados. Otras iniciativas para enfrentar problemas de violencia y asociados se han implementado, pero se desconoce su relevancia.

## En el tema de la salud y otros servicios sociales

- En Veracruz, 51 por ciento de la oferta médica se da vía centros de la Secretaría de Salud, mientras que 34 por ciento está asociada al programa IMSS-Oportunidades del Gobierno Federal. Se tiene una creciente oferta de *asistencia social*.
- A nivel estatal, en 2008 había en promedio 7 médicos por UM, pero en municipios como Acayucan el promedio es sólo 3.2.
- En 2009 había 1.6 médicos por cada 1 000 habitantes; en este rubro, el estado se ubica en el lugar 17 a nivel nacional; en algunas zonas la tasa es mucho menor.
- En el año de 2009 un médico del sistema público en el estado dio en promedio 1 682 consultas; en algunos contextos municipales impartió casi el doble, lo que marca condiciones difíciles en la dinámica y en la calidad de la atención.
- Se observan dificultades en la disponibilidad del medicamento.
- Hay quejas regulares por el servicio que se ofrece en el Seguro Popular y la modalidad IMSS-Oportunidades.
- La derechohabencia a servicios de salud se ha venido incrementando, es equivalente a 60 por ciento de la población; pero en municipios como Acayucan apenas llega a 50 por ciento.
- En 2010 había un mayor número de mujeres que de hombres derechohabientes de servicio médico.



- El Seguro Popular y el programa Oportunidades tienen gran presencia en el estado, que se ubica en los primeros lugares nacionales en materia de afiliados.
- Sólo 35 por ciento de la población estatal tiene acceso potencial a presentaciones de seguridad social amplia.
- En salud, los indicadores básicos tienden a elevarse, pero su calidad es precaria; el sistema de salud tiene presencia clara en las zonas urbanas, pero al mismo tiempo una fuerte orientación asistencial que no asegura una mejora duradera de las condiciones de salud ni una respuesta efectiva frente a situaciones de vulnerabilidad.
- Es posible identificar usos inadecuados del programa Oportunidades.
- El estado tiene una oferta cultural, visible y sonora pero concentrada en las grandes zonas urbanas y en las zonas urbanas como las cabeceras municipales.
- Una parte de la oferta cultural está orientada a sectores sociales de un perfil educativo medio-superior con costos y tiempos fuera del alcance de la mayoría de la población.
- Hay programas de alcance estatal emprendidos por el DIF orientados a incentivar el involucramiento de la población que regularmente queda fuera de la oferta cultural tradicional; también hay iniciativas estatales del Ivec, pero de baja duración e impacto.
- La oferta cultural en los municipios es muy acotada y en varios casos, inexistente; la que hay no es visible más allá de algunos ámbitos y contextos geográficos; no está diversificada por grupo de edad o tema.
- Espacios como las bibliotecas públicas no son protagonistas de la vida cultural y experimentan el cambio generacional de sus usuarios.
- El deporte popular tiene presencia en los municipios; en las zonas urbanas los espacios para practicarlo no son suficientes.
- Hay iniciativas estatales y locales para incentivar el deporte y la actividad física infantil y juvenil pero son acotadas y de bajo impacto.
- La oferta de activación física para la tercera edad es prácticamente invisible.
- En algunos contextos municipales las actividades deportivas experimentan las tensiones de la convivencia política.

damental recuperar el trabajo académico colegiado. No se trata de preparar a la población para resolver mejor las pruebas sino de mejorar los aprendizajes y el desempeño académico.

- Urgen nuevas opciones y modalidades de educación media y superior de alto desempeño, con equipamiento adecuado, no abandonarse a la tendencia y dinámica tradicional del sistema educativo estatal.
- Es fundamental diseñar e implementar un programa amplio de mejora de los centros escolares, en particular en zonas marginadas con estrategias de equipamiento sustentable e instalaciones deportivas.
- Se requiere hacer efectivos los programas de participación social democrática en los centros escolares.
- La SEV, los centros, las supervisiones y los sectores escolares deben diseñar e implementar con apoyo de los ayuntamientos un programa de registro sistemático y permanente de los hechos de violencia dentro y alrededor de los centros escolares.
- Se requiere evaluar con observadores externos la implementación y resultados del PIVES, así como hacer valer sus reglas básicas de operación.
- Se recomienda un programa municipal visible y permanente de sensibilización y prevención de la violencia escolar.
- Es preciso que el diseño de nueva infraestructura escolar, en particular en zonas marginales, incentive la seguridad y mejora de la convivencia.
- Se requiere cambiar la capacitación que se da a los profesores en materia de violencia escolar y gestión institucional, pues los esquemas vigentes en la SEP/SEV son inviables.

## Para la salud y otros servicios sociales

- Se requiere evaluar el funcionamiento de los programas de asistencia social Seguro Popular y Oportunidades, en particular en su modalidad de entrega de apoyos económicos y de servicios de salud en diferentes zonas del estado.
- Deben ampliarse los programas de apoyo a la salud, el deporte y el desarrollo de la cultura por segmento poblacional en las zonas urbanas y rurales, asegurando su visibilidad en particular en el nivel de los municipios.
- El estado requiere elevar el número de médicos por cada 1 000 habitantes tanto en las modalidades de asistencia como de seguridad social; en particular en las zonas rurales y comunidades indígenas.
- Se requiere incentivar la oferta deportiva, desde el ayuntamiento pero también desde redes sociales independientes; también es urgente vincular a los jóvenes deportistas con las redes estatales y nacionales del deporte.
- Se requieren nuevas instalaciones deportivas en colonias y comunidades de diferentes zonas del estado; pero su diseño y construcción requiere del consenso y participación de los habitantes locales.

# Recomendaciones

## Para la educación

- Se requiere aumentar la atención institucional en el proceso de recepción y retención de la población escolar y diseñar e implementar una estrategia de apoyo académico localizada por centro para elevar el desempeño académico y contener la reprobación. Ésta puede ser analizada y desarrollada en trabajo conjunto con profesores locales, autoridades de la SEV y estudiantes universitarios; es fun-



# Bibliografía

- Comisión Nacional de Protección Social en Salud (2011), *Familias y Beneficiarios por Localidad al Primer Semestre 2011*. Disponible en [http://sistemas.cnpss.gob.mx:7000/reportespef/fraccion\\_ii\\_20111/reportes.html#](http://sistemas.cnpss.gob.mx:7000/reportespef/fraccion_ii_20111/reportes.html#)
- Dirección General de Información en Salud, Secretaría de Salud (DGIS), (2011) *Sistema dinámico de indicadores*. Disponible en <http://www.dgis.salud.gob.mx/>. Última consulta 2 de diciembre de 2011.
- Furlán, A., Ramos, C., Saucedo, L. y Lara, B. (coords.) (2004), *Miradas diversas sobre la disciplina y la violencia en centros educativos*. Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara/ Secretaría de Educación de Jalisco.
- Furlán, A. (2005), "Problemas de indisciplina y violencia en la escuela", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 10, núm. 26, julio-septiembre 2005, pp. 631-639.
- Hevia, F. y Treviño, E. (2011), *La situación de la educación en el municipio de San Andrés Tuxtla, Veracruz. Informe de investigación*. México: Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, Centro de Estudios Municipales.
- Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) (2007a), *Construcción de indicadores educativos*. México: INEE, disponible en INEE, <http://www.inee.edu.mx/>
- Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) (2007b), *La calidad de la educación básica en México*. México: INEE.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (2011a), *Censo de Población y Vivienda, 2010. Banco de información sociodemográfica y económica, Veracruz de Ignacio de la Llave*. México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (2011b), *Censo de Población y Vivienda, 2010. Perspectiva Veracruz*. México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
- Knight, J. (1994), *Institutions and Social Conflict*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Krug, E., L. Dahlberg, J. Mercy, A. Zwi y R. Lozano (2003), *Informe mundial sobre la violencia y la salud. Publicación Científica y Técnica*, N. 588. Washington, D. C.: Organización Panamericana de la Salud.
- OCDE (2005) *Are students ready for a technology-rich world?* París: OCDE
- OCDE (2009) *OECD Health Data 2009 – comparing health statistics across OECD countries*. París: OCDE. Disponible en: [http://www.oecd.org/document/28/0,3746,es\\_36288966\\_36287974\\_38828060\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/28/0,3746,es_36288966_36287974_38828060_1_1_1_1,00.html)
- Olweus, D. (2006), *Conductas de acoso y amenaza entre escolares*. España, Alfaomega-Morata.
- Sánchez Herrera, F. (2010), *La violencia en las escuelas de educación básica. El caso de tres escuelas secundarias de las zonas 05 y 15, del sector 03, de la ciudad de Xalapa, en el ciclo escolar, 2009-2010*. Tesis de Maestría, Xalapa, Veracruz.: Universidad Pedagógica Veracruzana.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2010a), *Programa oportunidades*. México, Secretaría de Desarrollo Social, información disponible en: <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/>
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2010b), *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2011), *Beneficiarios del programa Oportunidades*. México: SEDESOL, disponible en <http://148.245.120.168/ProgramasSociales1/RepNumBenLoc.php?CBMunicipio=000&B1=Seleccionar&CBEstado=30>, consultado por última ocasión en diciembre de 2011.
- Secretaría de Educación de Veracruz (SEV) (2011a), *Anuario estadístico, 2010*. Veracruz, Secretaría de Educación de Veracruz. Disponible en: <http://www.sev.gob.mx/servicios/anuario/2010/buscar.php?mm=003>, consultado por última vez el 2 de diciembre de 2011.
- Secretaría de Educación de Veracruz (SEV) (2011b), *Estadística e indicadores básicos de los municipios de Veracruz, 2010*. Veracruz, Secretaría de Educación de Veracruz, documento inédito.
- Secretaría de Educación de Veracruz (SEV) (2011c), *Concentrado municipal de resultados en ENLACE, primaria y secundaria*. Veracruz, SEV.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2010), *Reglas de Operación del Programa de Escuela Segura*. México, Secretaría de Educación Pública. También disponible en <http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/pdf/reglasdeoperacion/reglasPES10.pdf>.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2011a), *Reporte de indicadores nacionales*. México, Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2011b), *Resultados en enlace, comparativos nacional y estatales*. México, Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Educación Pública (SEP) (2011c), *Resultados en enlace, listado extenso Veracruz*. México, Secretaría de Educación Pública. Documento de trabajo.
- Secretaría de Educación Pública, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (SEP-UNICEF) (2009). *Informe Nacional sobre violencia de género en la educación básica en México*. México: SEP-UNICEF.
- Secretaría de Educación Pública, Programa Escuela Segura (SEP-PES) (2011), *Escuelas inscritas en el programa escuela segura*. México, Secretaría de Educación Pública. También disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/start.php?act=escuelasparticipantes>
- Treviño, E. (2011), *La situación de la educación y de otros servicios sociales en el Municipio de Acayucan, Veracruz. Informe de investigación*. México: Ayuntamiento de Acayucan, Universidad Veracruzana, documento inédito.
- Secretaría de Salud (SS) (2011), *El seguro popular*. México, Secretaría de Salud, información disponible en: <http://www.seguro-popular.gob.mx/index>.



php?option=com\_content&view=article&id=4&Itemid=3  
Organización de las Naciones Unidas para la Educación la  
Ciencia y la Cultura (UNESCO), (2010). *Education under attack*.  
París: UNESCO.

## Testimonios citados

### Acayucan

A-RE, Entrevista Regidora Educación, Acayucan.  
A-DDIF, Entrevista representante DIF municipal  
A-DECM, Entrevista Directora de Educación y Cultura Municipal  
A-RS, Entrevista Regidor Segundo  
A-DEM, Entrevista Dirección de Enlace Municipal  
A-DP1, Directora escuela primaria urbana, alto rendimiento  
A-DP2, Directora escuela primaria urbana, bajo rendimiento.  
A-DS1, Director escuela telesecundaria urbana en colonia periférica  
A-DNDPI, Entrevista Coordinación Regional de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Acayucan  
A-DCSA1, Entrevista Directora de la clínica de salud – Acayucan 1  
S-AGM, Grupo focal Agentes municipales  
A-OEI, Oficina de Enlace Indígena  
A-AD, Promotor y activista deportivo

### San Andrés Tuxtla

S-RE, Regidor noveno de la comisión de educación  
S-DEM, Director de Educación del Municipio  
S-DDF, Director del DIF Municipal  
S-PDM, Psicóloga del DIF Municipal y Profesora Universitaria  
S-DEP1, Director de Escuela Primaria pública 1  
S-DEP2, Director de Escuela Primaria pública 2  
S-DES1, Director de Escuela Secundaria 1  
S-DES2, Director de Escuela Secundaria 2  
S-DB1, Director de Bachillerato 1  
S-DB2, Director de Bachillerato 2 CETIS

### Otros

SEV-DEI, Secretaría de Educación de Veracruz, Dirección de Educación Indígena.  
SEV-C-PIVES, Coordinador Estatal del Programa Integral Veracruzano Escuela Segura  
R-Ivec, Representante del Instituto Veracruzano de Cultura

# Índice de tablas y gráficas

- Tabla 1. Escuelas, docentes, estudiantes y municipios atendidos en Veracruz, ciclo 2010-2011  
Tabla 2. Tasas de cobertura y absorción por nivel educativo, ámbito estatal y nacional, ciclo 2010-2011  
Tabla 3. Laboratorios, talleres y bibliotecas en educación básica, media y superior de la modalidad escolarizada en Veracruz, ciclos 2007, 2008 y 2009  
Tabla 4. Número de computadoras en primaria, secundaria y media superior, ciclo escolar 2010; y computadoras por número de alumnos en cinco municipios de Veracruz  
Tabla 5. Deserción, reprobación y eficiencia terminal en el estado de Veracruz, ciclo escolar 2009-2010  
Tabla 6. Deserción, reprobación y eficiencia terminal en dos municipios, ciclo escolar 2009-2010  
Tabla 7. Desempeño de los alumnos de Veracruz en la prueba ENLACE 2010, nivel *primaria* según los niveles de logro. Resultados estatales y de dos municipios en español y matemáticas  
Tabla 8. Desempeño de los estudiantes de Veracruz en la prueba ENLACE 2010, nivel secundaria según los niveles de logro. Resultados estatales y de dos municipios en español y matemáticas  
Tabla 9. Desempeño de los estudiantes de dos escuelas en la prueba ENLACE 2011, nivel secundaria, según grado de marginación  
Tabla 10. Hombres y mujeres por nivel educativo en Veracruz, 2010  
Tabla 11. Hombres y mujeres por nivel educativo en cuatro municipios, 2010  
Tabla 12. Estudiantes, docentes y escuelas en educación indígena y cursos comunitarios en Veracruz, 2010  
Tabla 13. Escuelas de Veracruz inscritas en el PIVES, julio de 2011  
Tabla 14. Unidades Médicas en Veracruz al mes de noviembre de 2011  
Tabla 15. Personal médico, médicos por UM y por adscripción en el sistema público, 2007-2009  
Tabla 16. Consultas externas ofrecidas por el sistema público en Veracruz y dos municipios  
Tabla 17. Derechohabientes a servicios de salud en el estado de Veracruz y dos municipios  
Tabla 18. Familias beneficiadas por el seguro popular en Veracruz y dos municipios, primer semestre de 2011  
Tabla 19. Beneficiarios del programa Oportunidades en el estado y dos municipios, primer semestre de 2011  
Tabla 20. Consultas externas en el IMSS-Oportunidades, 2007 - 2009  
Tabla 21. Bibliotecas públicas, títulos, consultas y usuarios en el estado y dos municipios



Gráfico 1. Hombres y mujeres de 6 años y más que no saben escribir en Veracruz, ciclo 2010-2011

Gráfico 2. Distribución porcentual de los estudiantes en Veracruz, ciclo 2010-2011

Gráfico 4. Distribución porcentual de las Unidades Médicas según su adscripción institucional, 2011

Gráfico 5. Porcentaje de la población con acceso a seguridad social en Veracruz



# Migración, vulnerabilidad y violencia

Rosío Córdova Plaza\*

# Los actuales **procesos migratorios** internos e internacionales

La migración laboral de veracruzanos fuera de los límites del territorio estatal es, sin duda, uno de los fenómenos más significativos registrados a la vuelta de siglo, en términos de sus repercusiones en la vida social y económica en la entidad. Aunque los flujos migratorios en la región han estado presentes desde mucho tiempo atrás, los últimos años han registrado cifras crecientes en cuanto a las magnitudes de ingreso de población a los circuitos.

No obstante que Veracruz ha sido considerado generalmente como un espacio de atracción para amplios contingentes de personas provenientes de todas partes de la república mexicana –debido a la calidad de sus recursos naturales y a las oportunidades que representaba la industria extractiva–, durante el siglo xx el estado experimentó notables cambios en sus flujos migratorios. En este periodo, los movimientos poblacionales han oscilado entre la inmigración y la emigración, en función de las oportunidades de trabajo que se han abierto o cerrado en diversas partes de la entidad, de forma tal que se han modificado tanto los lugares de origen como de destino de los migrantes.

A partir de la década de 1940, el crecimiento de la industria extractiva y petroquímica, la inafectabilidad ganadera, la apertura de la frontera agrícola al sur de la Veracruz y el decidido apoyo estatal al campo en la lógica de la “revolución verde” y a la agricultura orientada al mercado favorecieron tanto la expansión económica como la inmigración de grupos familiares de obreros y campesinos que se establecieron en torno a las pujantes ciudades industriales o bien en los llamados nuevos centros de población ejidal, habiendo predominado los flujos en su modalidad rural-urbana (Conapo, 2011: 14). En muchos sentidos, hasta hace poco más de tres lustros, las dinámicas poblacionales del estado se podían entender en función de la migración interestatal e intermunicipal, es decir, a partir de movimientos entre subregiones que solían involucrar diversos municipios o entidades vecinas, tanto para el intercambio de mercancías e insumos, como de mano de obra asalariada industrial o jornalera estacional orientada hacia el sector agrícola, principalmente empleada en los cultivos de caña de azúcar, cítricos y café, y, en menor medida, en los de arroz y tabaco. Los ciclos productivos reactivaban económicamente la región e impactaron las dinámicas de poblamiento al actuar periódicamente como atractores de fuerza de trabajo. Por otro lado, la intervención estatal en las políticas agropecuarias y sociales, en forma de créditos hacia los pequeños productores, apoyo a las agroempresas, y la presencia de instituciones como Inmecafé, Tabamex, Banrural o Conasupo, equilibraban en cierta medida la frágil economía campesina. Así, la búsqueda de mejores condiciones laborales ha sido la

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.



principal motivación para la redistribución geográfica de la población.

Esta tendencia a acusar saldos positivos en las tasas migratorias sufrió, sin embargo, un revés a partir de la década de 1960, cuando comenzó a registrarse una expulsión neta de población. Aunque tales movimientos centrífugos iniciaron de forma interestatal, principalmente hacia los estados vecinos de Puebla y Oaxaca, así como a la ciudad de México, poco a poco se redireccionaron hacia la región noroeste del país. Los grandes campos de monocultivos de Sinaloa, Durango y Sonora se convirtieron en puntos de interés para veracruzanos y veracruzanas del sector campesino, quienes comenzaron a emigrar estacionalmente en grupos familiares completos,<sup>1</sup> mostrando una dinámica que no sólo continúa hasta el momento, sino que se ha ido extendiendo hacia los habitantes de las ciudades (Córdova y Rodríguez, 2011).

Así, se afirma que las tendencias de la migración interna gravitan en torno a cuatro patrones: a) una composición sociodemográfica selectiva en cuanto a sexo, edad, escolaridad, nivel de ingresos y actividad; b) el hecho de que sólo una minoría retorna a sus lugares de origen; c) el incremento del flujo de población urbana y la disminución del de población rural; y d) el ascenso en la movilidad intrametropolitana, la cual constituye una corriente de mayor magnitud que la proveniente de localidades más pequeñas (Romo, Ruiz y Velázquez, 2011: 187).

A ello hay que sumar que la migración interna ha disminuido en tanto que se aprecia un aumento en la circulación hacia Estados Unidos, pues durante las dos últimas décadas del siglo xx la agudización del deterioro económico, ocasionado por las llamadas reformas neoliberales, dio como resultado la expansión territorial de procesos migratorios laborales con carácter internacional, antes circunscritos a los estados del occidente de México (Córdova y otros, 2008). Un número cada vez mayor de moradores se incorporó a los flujos migratorios hacia el país vecino de manera masiva y súbita, haciendo que Veracruz encabezara la lista de las llamadas “nuevas regiones”. Al considerar este carácter “novedoso” del fenómeno se destaca la *mundialización*, puesto que participa cerca de la mitad de los Estados-nación del planeta; la *diversificación* en cuanto al origen geográfico y social de los migrantes; la *aceleración*, que se manifiesta en un volumen en constante aumento; y la *participación femenina* igualmente creciente en las corrientes migratorias (Muñoz, 2002: 26).

<sup>1</sup> Fenómeno explicable si consideramos que Veracruz se ubica, junto con los estados de Campeche, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí, Puebla, Tabasco y Yucatán, entre los clasificados como de alta marginación (Conapo, 2011: 15). “La dinámica de poblamiento que se observa, sobre todo en el último cuarto del siglo xx, se puede caracterizar como una pérdida de la primacía de los grandes espacios “concentradores”, tales como el Distrito Federal y Veracruz, en beneficio de regiones que, hace unas cuatro décadas, se consideraban escasamente poblados, cuyo caso ejemplar ha sido el de la Península de Yucatán” (López Vega y Velarde, 2011: 124).

Para ilustrar este punto, Salas (2004) ha calculado la migración neta intercensal desde 1930 hasta el año 2000 de la siguiente manera:

CUADRO 1. *Migración Neta Intercensal Veracruz 1930-2000*

Años	Migración neta intercensal
1930-1940	-21 678
1940-1950	-59 873
1950-1960	-11 432
1960-1970	34 212
1970-1980	78 023
1980-1990	-23 653
1990-2000	-624 504

FUENTE: Salas, 2004:65

Asimismo, Conapo reporta que durante el lustro de 2005 a 2010, el estado reveló un saldo neto migratorio de -0.5 por ciento, es decir, que continúan existiendo más emigrantes que inmigrantes, lo que confirma el carácter expulsor del estado.

Además de las motivaciones económicas, otras causas de menor impacto han impulsado los desplazamientos, como el deseo de obtener una mejor calidad de vida, realizar estudios o haber padecido desastres naturales. Sin embargo, recientemente, el problema de la seguridad se ha convertido en un motivo de preocupación entre los pobladores. Como señaló Skerritt para el caso de los cambios demográficos, el fenómeno migratorio, no obstante la fuerte incidencia que presenta en la actualidad, no es en sí mismo causante de situaciones de inseguridad y violencia para la población. Pero existen diversos factores que hacen de los movimientos poblacionales un *locus* de violencia, peligros y muerte para las personas que, sin importar sus razones, se ven obligadas a desplazarse dentro del territorio nacional o allende las fronteras. Con el incremento de la inseguridad, los circuitos migratorios se convierten también en un espacio de impunidad donde florece la delincuencia individual u organizada. A continuación se analizarán estos aspectos con referencia a la migración interna e internacional.

## Los que se van y los que se quedan

Veracruz se destaca como una de las tres entidades que tuvo el mayor número de emigrantes: en el año 2000 fue de 374 545 personas que tuvieron como destinos principales el Distrito Federal y el Estado de México, de forma que contribuyó con 19.6 por ciento del total de los dos millones de migrantes que llegaron a esas entidades. Según INEGI, de 1995 al año 2000, 6.1 por ciento de la población veracruzana





residía fuera del estado, en tanto que los inmigrantes conformaban el 2.5, es decir, inmigran menos de los que emigran, con un saldo neto migratorio negativo de 3.6 por ciento (3.3 para mujeres y 3.9 para hombres) (Comisión Especial, 2006).

Los detonadores que hacen ingresar a la población veracruzana al circuito de la migración están íntimamente relacionados con la crisis agrícola y de la industria extractiva. Como región productora de materias primas,<sup>2</sup> Veracruz se ajusta al esquema señalado por Escobar y colaboradores (1999), que caracteriza a las regiones que nutren los nuevos flujos migratorios de finales del milenio como entidades con importantes porcentajes de población indígena y campesina, con aguda desigualdad en el ingreso y con municipios considerados de alta marginación, cuyas economías han girado en torno a la agricultura de plantación y comercial, articuladas con los mercados mundiales de materias primas, así como a la actividad petrolera (Córdova y otros, 2008). La reestructuración de la actividad industrial ocasionó una pérdida de casi 20 000 empleos (Rodríguez, 2003). De tal manera, la emigración hacia los campos agrícolas del noroccidente, las ciudades de la frontera norte y a Estados Unidos se ha convertido en una alternativa viable para la población en edad productiva, lo que está representando aceleradas transformaciones en las estructuras y dinámicas en las sociedades rurales del estado.

Sin embargo, la posibilidad de acceder a los diferentes destinos opera en función de una gama de aspectos que permiten insertarse en mejores mercados de trabajo y perfilan el éxito o fracaso de la empresa migratoria. Factores de género, étnicos y culturales, el acceso a recursos y redes sociales, la estructura de oportunidades regionales o el relativo aislamiento de los lugares de origen son, entre otros, condicionantes del ingreso de los migrantes a los flujos migratorios y su eventual renuncia después de la consecución de metas, o bien la imposibilidad de abandonar tales corrientes ante la ausencia de alternativas económicas en su espacio local.

## Migración interna: entre maquila y plantaciones

Con el deterioro paulatino de las condiciones de empleo en el estado y la imposibilidad de que los mercados laborales locales absorban la fuerza de trabajo, la industria maquiladora ubicada en la frontera se convierte en un polo principal de atracción de la población veracruzana. En Ciudad Juárez, por ejemplo, el crecimiento poblacional responde a la masiva llegada de migrantes provenientes de Durango, Coahuila y Veracruz durante la década de 1990 (Velázquez, 2012), al grado de que los veracruzanos conformaban un sector distintivo denominado “los juarochos”.

<sup>2</sup> Aunque la proporción de la PEA ocupada en el sector primario pasó de 47.0 por ciento en 1980 a 39.4 por ciento en 1990 y disminuyó a 31.7 por ciento en el 2000, Veracruz sigue siendo una de las entidades con mayor número de habitantes dedicados a las actividades agropecuarias (Rodríguez, 2003:143).

Sin embargo, en los últimos tiempos se ha registrado un drástico descenso en el crecimiento de esa ciudad que se relaciona con la convergencia del desempleo como efecto de la recesión económica global y de la crisis de inseguridad y violencia que acecha la frontera, como se evidencia en el alto índice de feminicidios, asesinatos de activistas y secuestros en un clima de impunidad. El incremento de la delincuencia y de la inseguridad ha provocado un fuerte desempleo que asciende a 10.8 por ciento en 2010, muy por encima de 5.3 por ciento registrado para el país (Velázquez, 2012). Según el estudio de Velázquez (2012: 17), entre 2007 y 2009 el 5.5 por ciento de los migrantes que abandonaron Ciudad Juárez corresponde a veracruzanos de retorno.

Esta situación ofrece mayor vulnerabilidad en el caso de la migración de niñas y mujeres a esa urbe asociada al trabajo tanto en la industria maquiladora como en el sector informal, el comercio y los servicios. A la ausencia de derechos laborales se suma el desarraigo, la falta de inserción comunitaria y la precariedad, las cuales colocan a la población femenina en condiciones de mayor indefensión y de riesgo. Ante el vacío del Estado de derecho, los grupos de delincuencia organizada trafican con personas, armas, dinero, drogas y mercancías diversas; igualmente se dedican a la explotación sexual de niñas y mujeres, así como a la pornografía (Comisión Especial, 2006).

En suma, resulta en extremo difícil calcular los montos de población que fueron objeto de delitos en las ciudades de la frontera norte o que decidieron reubicarse en otro destino o regresar a sus localidades de origen. Baste decir que es un foco de atención para las autoridades del estado las condiciones en que los veracruzanos están regresando de Ciudad Juárez o de otras localidades de la frontera norte.<sup>3</sup>

Por otro lado, en las zonas de escasos ingresos en dinero, la migración hacia los campos agrícolas del noroeste resulta la más accesible, ya que las empresas contratantes facilitan servicios —si bien en extremo precarios— a los trabajadores y sus familias. Esto resulta particularmente atractivo para la población migrante procedente de zonas rurales e indígenas del estado por dos razones: el traslado hacia el espacio de trabajo no está expuesto a la incertidumbre, ya que la propia empresa garantiza un trayecto seguro; además, los costos son objeto de un adelanto hecho por la propia empresa, la cual va descontando fracciones del salario al trabajador,

<sup>3</sup> Una nota periodística dice al respecto: “De las 3 mil personas inscritas en el programa de retorno, unas 500 han regresado por avión a Veracruz en una semana; sus pertenencias les serán enviadas vía terrestre. La mayoría perdió sus trabajos en maquiladoras y temen a los asaltos, extorsiones, homicidios y secuestros en aquella ciudad” (“Abandonan Ciudad Juárez unos 300 veracruzanos por crimen y desempleo”, *La Jornada*, 1º de abril de 2010). Asimismo, se reporta que en Juárez “la crisis económica alcanzó a las grandes empresas y la inseguridad se asentó en las colonias periféricas, donde habitaron alguna vez, según la Asociación de Maquiladoras, poco más de 300 mil familias procedentes del estado de Veracruz” (<http://www.informador.com.mx/mexico/2010/184103/6/veracruzanos-afectados-por-crisis-en-ciudad-juarez.htm>).



lo que evita el desembolso inmediato. Así, bajo un sistema controlado para acoger al migrante, el desplazamiento hacia los campos sinaloenses resulta confiable, aunque los montos de salario sean, en términos comparativos, poco diferentes a los que podrían obtenerse en el espacio regional si hubiese empleo. Los patrones también proporcionan vivienda y guardaría, cuyo costo será igualmente descontado de los salarios (Córdova y Rodríguez, 2011). Las estancias en los campos suelen durar entre siete y nueve meses.

No obstante la alternativa laboral que se ofrece, las condiciones de vida en las plantaciones son muy malas, las instalaciones insuficientes, la atención hacia la población infantil es casi inexistente y las disputas por los espacios se hallan a la orden del día. Los conflictos interétnicos se acentúan y colocan a los veracruzanos en situación desventajosa frente a los oaxaqueños y guerrerenses que tienen mucho más tiempo ocupando el circuito (Ángeles, 2011).

Otro aspecto a destacar es la fragilidad en que se encuentra la población jornalera ante los embates de la naturaleza. En el verano de 2011, las sequías mantuvieron parados a los migrantes sin trabajo en los campos, imposibilitados para regresar a las comunidades de origen y sin devengar salarios, pero sí realizando gastos para solventar el día a día. Para este año no se vislumbra un mejor panorama y se anticipa un recorte de empleos.<sup>4</sup>

Aunque la migración interna pudiera parecer menos riesgosa por operar bajo condiciones controladas –transporte, acogida, estancia y regreso– los trabajadores veracruzanos enfrentan los mismos episodios de violencia que amenazan al resto de la población. También experimentan explotación e inseguridad laboral más aguda al ubicarse fuera de sus localidades, lo que representa prescindir del soporte proporcionado por las redes sociales.

## Migración internacional: la centralidad de la condición indocumentada

Con un tímido inicio al principio de la década de 1990, los primeros migrantes constituyeron la cabeza de playa para que en el lapso de un lustro despegara un proceso de movilidad creciente desde las localidades rurales del estado hacia diversos destinos de Estados Unidos. El despegue fue tan acelerado en la modalidad internacional, que Veracruz pasó de ubicarse en el lugar número 27 de entre las entidades federativas que contribuyen con población migrante a la Unión Americana en 1997, al cuarto sitio en 2002 (Pérez, 2004), en tanto la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica sitúa al estado en el segundo lugar para el 2009 (Conapo, 2009). Esto

<sup>4</sup> Reportes referentes a jornaleros del sur de Veracruz, principalmente de Tatahuicapan y Oteapan, señalan que “la sequía que se registra en los estados del norte del país mantiene en alerta al Servicio Nacional de Empleo (SNE), debido a que semestralmente son canalizados hasta 6 mil veracruzanos hacia estados como Sinaloa para desempeñarse como jornaleros en los campos agrícolas” (<http://www.liberal.com.mx/portal/nota.php?id=161757>).

ha conllevado la rápida formación de redes sociales, fundamentales para garantizar mínimas condiciones de vida a los migrantes inexpertos en los lugares de destino y la incorporación de nuevos migrantes a los circuitos.

El ingreso tardío a los circuitos migratorios internacionales ha trasfundido un carácter irregular a la migración veracruzana, aunado al endurecimiento de la frontera y la promulgación de leyes anti-inmigrantes, lo que hace del traslado una empresa altamente riesgosa que obliga a evitar los puntos de control fronterizo e incrementa las redadas y deportaciones. Ello exige el empleo de coyotes y polleros a precios cada vez más altos, que en la actualidad oscilan entre 25 y 35 mil pesos para el cruce. Quienes no cuentan con esas sumas, se ven precisados a empeñar sus posesiones a los agiotistas que han proliferado en la región, con intereses de hasta 25 por ciento mensual sobre el monto prestado, corriendo el riesgo de perder su patrimonio en caso de no poder cubrir el leonino adeudo (Córdova y otros, 2008).

Además de incrementar los costos y peligros del viaje, la calidad migratoria indocumentada prolonga los tiempos de la estancia –que suelen oscilar entre 2 y 8 años–, y agudiza la incertidumbre laboral en Estados Unidos. Los migrantes se enfrentan a un mercado laboral precario, incierto, pero de una gran voracidad en la contratación de mano de obra dócil y barata, con escasa capacidad de negociación, fácilmente sustituible por un ejército de nuevos trabajadores irregulares, pero no prescindible porque se ha vuelto estructural en las economías de muchas regiones del país vecino.<sup>5</sup> La situación indocumentada también sitúa a los migrantes veracruzanos en precarias condiciones de salubridad en Estados Unidos, como muestra el alto número de muertes reportadas.<sup>6</sup>

A todo ello hay que sumar el elemento criminalizador. La asociación entre delincuencia e inmigrantes es común en las

<sup>5</sup> La inmensa mayoría de la población veracruzana migra de forma indocumentada, a través del desierto y corriendo serios peligros, como demuestra la proliferación de fuentes que documentan el importante número de defunciones de migrantes ocurridas. En el 2002, de los 636 fallecimientos ocurridos (*La Jornada*, 24 de enero de 2003), 187 correspondieron a veracruzanos, de los cuales 68 por ciento se atribuye a eventos relacionados con el cruce de la frontera y el resto a accidentes automovilísticos, causas naturales y crímenes violentos (*Diario de Xalapa*, 9 de febrero de 2003). La misma fuente reporta la cifra de 51 muertes durante el primer trimestre de ese año (*Diario de Xalapa*, 4 de abril de 2003). Para mayo de 2007, 110 veracruzanos indocumentados habían muerto a causa de accidentes en Estados Unidos, según fuentes oficiales (<http://www.alcalorpolitico.com/informacion/nota.php?idnota=11912>). Asimismo, otros reportes aseguran que “gobierno del estado reconoció que durante el año 2009 murieron en los Estados Unidos por lo menos 189 migrantes originarios de este estado; de los cuales 10 fallecieron en su intento de cruzar la frontera” (<http://chacatorex.blogspot.com/2010/03/mueren-189.migrantes-veracruzanos.html>). En 2011, los muertos reportados ascendieron a noventa ([http://www.diarioaz.com.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16814:mueren-noventa-veracruzanos-en-estados-unidos-en-2011&catid=5:general&Itemid=12](http://www.diarioaz.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=16814:mueren-noventa-veracruzanos-en-estados-unidos-en-2011&catid=5:general&Itemid=12)).

<sup>6</sup> “Durante el 2011 de los 104 veracruzanos que murieron en Estados Unidos, se estima que al menos 40% se debió a cáncer, debido al contacto



sociedades receptoras de población irregular y presenta formas variadas y ambiguas. Por un lado, se entiende que la pobreza, la ausencia de oportunidades y las privaciones económicas y sociales de sus países de origen han forzado a ciertos individuos a emigrar; pero, por otro, son acusados de abaratar el precio de la fuerza de trabajo y de apoderarse de los empleos que pertenecen a los nativos, aunque sean sucios, denigrantes, mal pagados y nadie los quiera ocupar. Por añadidura son sospechosos de albergar malévolas intenciones: se piensa que por su misma pobreza son proclives a la delincuencia, se les categoriza como “ilegales” en una deliberada vinculación con el quebrantamiento de las leyes y se les acusa de todos los crímenes imaginables (Menjívar y Bejarano, 2004).

Madriz (1997), en su estudio sobre las percepciones de la violencia en mujeres estadounidenses, documenta que las representaciones del criminal por excelencia están fuertemente racializadas, centrándose en latinos “ilegales” y negros pobres, a quienes se considera trastornados, salvajes e inhumanos. Asimismo, la descalificación puede abarcar por entero al país de procedencia. Por ejemplo, en el noticiero de la cadena mexicana Televisa *En Contraste* del 24 de junio de 2003, se transmitió un fragmento de entrevista a un agente de la Patrulla Fronteriza, quien comentaba respecto al control del paso de indocumentados: “México es un país corrupto y no queremos que la corrupción nos invada”. La simbólica del otro juega un papel fundamental que perpetúa y justifica las condiciones de explotación y la violación de las garantías de los migrantes (Córdova, 2009).

Por otro lado, las localidades de origen también enfrentan complejos procesos de vulnerabilidad social. Ante la ausencia del varón, es común que las mujeres casadas queden bajo la tutela de sus suegros y observen la “conyugalidad a distancia” (D’Aubeterre, 2000). Limitadas para acompañar a su marido por la existencia de hijos pequeños, el control que ejerce la familia de adscripción sobre las vidas femeninas y su restricción en espacios domésticos se exacerba y se les vigila constantemente, de manera que se convierten en mujeres casadas sin marido, solas, pero imposibilitadas de vincularse con otro hombre (Córdova, 2005). Por añadidura, las mujeres dependen en gran medida de los envíos constantes de remesas, que en algunas circunstancias son tardíos e insuficientes y, en un número de casos, desaparecen por completo. Asimismo, aunque en lo general las remesas se emplean en el consumo familiar, en ocasiones una mujer puede enfrentarse a los conflictos que surgen en la toma de decisiones sobre el destino de los recursos, que no siempre se utilizan para cubrir sus propias necesidades y pueden ser administrados por los suegros y dirigidos hacia otras prioridades.

Las deudas contraídas y las dificultades del traslado y establecimiento en Estados Unidos provocan que las ausencias de los migrantes se prolonguen por largos periodos, de ma-

nera que puede llegar una fase de “desapego” en la cual los vínculos afectivos tiendan a debilitarse. La fragmentación familiar ha alterado la composición de los grupos domésticos, pues no solamente los ha dividido, sino que a ello es preciso sumar los casos de abandono de la familia en el terruño y la reconstitución de nuevos vínculos maritales a ambos lados de la frontera, o bien el establecimiento de uniones paralelas en el Norte. Todo ello redundará en la precarización de las condiciones de existencia de los más vulnerables: mujeres, niños y ancianos. Es preciso también reconocer que la migración ha incrementado el contagio de infecciones de transmisión sexual y de VIH/sida. Veracruz ofreció en 2004 la segunda tasa más alta de mortalidad de mujeres por esta causa, sólo antecedido por Baja California (Comisión Especial, 2006).

Ante este panorama, la vuelta a las localidades de origen encuentra un entorno poco favorable para el retorno definitivo. Las graves condiciones económicas del país hacen que los negocios no prosperen, la oferta de empleo se contraiga cada vez más, los cultivos sigan exigiendo recursos y reediten poco, en tanto los ahorros se esfuman al ser invertidos en el consumo cotidiano. Ello obliga a los retornados a insertarse de nueva cuenta en los circuitos migratorios (Córdova y Rodríguez, 2011). De igual manera, la falta de opciones produce un terreno fértil para el cultivo de actividades ilícitas y criminales, sobre todo entre los más jóvenes, quienes están siendo reclutados por el crimen organizado.<sup>7</sup>

## Veracruz como espacio de tránsito. Migrantes centroamericanos de paso a Estados Unidos

En México no solamente se ha incrementado de manera masiva el éxodo de población trabajadora hacia la Unión Americana, sino de manera cada vez más significativa se ha convertido en un lugar de tránsito para los migrantes irregulares de los países del sur de nuestra frontera que tienen la intención de introducirse a territorio estadounidense. Hombres y mujeres de todas las edades, procedentes sobre todo de Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua se adentran por la frontera sur siguiendo principalmente las vías de ferrocarril,

<sup>7</sup> Por ejemplo, “Abundan sicarios oriundos de Veracruz” (<http://es-us-noticias.yahoo.com/abundan-sicarios-oriundos-veracruz-060320515.html>); “Caen 3 jóvenes sicarios veracruzanos en Chihuahua” (<http://www.imagen-delgolfo.com.mx/resumen.php?id=226493>); “Es Veracruz territorio donde es mayor el reclutamiento forzado de jóvenes al narco: Solalinde” ([http://www.cronicatierrablanca.com.mc/2011/07/es\\_veracruz\\_territorio\\_donde\\_e.php](http://www.cronicatierrablanca.com.mc/2011/07/es_veracruz_territorio_donde_e.php)).

que mantuvieron con los fertilizantes, refirió la directora general de Atención a Migrantes en el estado, Claudia Ramón Perea” (<http://veracruzinforma.com.mx/2012/01/uso-de-fertilizantes-provoco-muerte-de-inmigrantes-veracruzanos/>).



donde pueden abordar de forma clandestina este medio de transporte y recorrer distancias largas sin costo alguno. De tal manera, localidades como Coatzacoalcos, el puerto de Veracruz y Orizaba se convierten en paso obligado de los migrantes centroamericanos, e incluso han llegado a tener centros de apoyo humanitario donde dormir y disfrutar una comida caliente, como el Centro de Apoyo al Migrante “Presbítero Ricardo Zapata”, ubicado en el municipio de Río Blanco, el cual fue cerrado en 2004, o bien el “Albergue Parroquial Guadalupano”, sito en Tierra Blanca.<sup>8</sup>

Sin embargo, la travesía entraña peligros extremos, que se han venido acrecentando conforme aumenta el clima de violencia en la entidad. Los migrantes suelen viajar en transportes de alto riesgo “... como el ferrocarril de carga o camiones de doble fondo; utilizan caminos de extravío y en general lugares solitarios; pernoctan en sitios abiertos; desconocen las zonas por las que pasan; evitan el contacto con la policía o cualquier agente del Estado; no conocen sus derechos o prefieren no ejercerlos si ello implica ser visibles; se encuentran lejos de sus lugares de origen y no saben ante quién acudir en caso necesario o desconocen las leyes del país” (CNDH, 2009: 5). Además de los accidentes propios del viaje clandestino, los migrantes centroamericanos están expuestos a secuestros, asaltos, tráfico de personas, trata, extorsión, violaciones y asesinatos, así como de maltrato por parte de servidores públicos. El endurecimiento de las políticas de seguridad tanto de México como de Estados Unidos, lejos de haber frenado los flujos, los han reorientado hacia áreas menos vigiladas, pero de mayor riesgo (Ramos, 2011: 10). Como paso obligado rumbo al norte, Veracruz se convierte en un territorio peligroso.<sup>9</sup>

La condición de género agudiza la fragilidad de los migrantes. De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración, por cada 10 hombres que ingresan al país sólo una mujer es registrada como jornalera y, al mismo tiempo, se reconoce que las acompañantes constituyen 16 por ciento de los inmigrantes. Paralelamente, un número importante de homicidios de mujeres en los registros de muertes violentas aparecen con identidad desconocida, lo que permite inferir que en algu-

nos casos podría tratarse de migrantes que entraron al país de manera irregular por la frontera (Comisión Especial, 2006).

En este tenor, mucha de la información que se ha recabado proviene de las denuncias de los migrantes y de las notas periodísticas, por lo que es posible suponer que una buena parte de los delitos cometidos contra los migrantes indocumentados en territorio nacional no sale a la luz por temor a represalias, desconfianza a las autoridades o desconocimiento de sus derechos. Según reportes sobre secuestros de migrantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2009 y 2011), la mayoría de estos delitos ocurre principalmente en el sur del país y Veracruz encabeza las cifras. De 9 758 delitos referidos en 198 casos revisados de septiembre de 2008 a febrero de 2009, 2 944 fueron cometidos en la entidad.<sup>10</sup> Este organismo considera que el secuestro de migrantes perpetrado por bandas del crimen organizado, polleros autoridades o bien delincuentes y autoridades coludidos, se ha convertido en una práctica en aumento, que exhibe rasgos de extrema crueldad y queda generalmente impune (CNDH, 2009: 12). Asimismo, se afirma que las zonas de alto riesgo en el estado están relacionadas con las vías del tren en los puntos de Las Choapas, Agua Dulce, Medias Aguas, Jesús Carranza, Amalgres, Sayula de Alemán, Acayucan, Mundo Nuevo, Coatzacoalcos, Cosamaloapan, Tierra Blanca, Córdoba, Loma Bonita, Orizaba y Río Blanco (CNDH, 2011: 30).

El número de delitos cometidos contra migrantes que atraviesan nuestro país es alarmante, sobre todo si se contrasta con el número de averiguaciones previas reportadas de junio de 2009 a junio de 2010 por la Procuraduría General de Justicia del Estado, el cual ascendió a cinco (CNDH, 2011: 108). Ello indica que los esfuerzos por reducir los índices delictivos contra esta población han sido más que insuficientes.

## Conclusiones

Como se ha tratado de mostrar en estas páginas, la migración reviste en la actualidad características particulares que hacen de ella una empresa de alto riesgo. Aunque considerado como hecho social total (Córdova y otros, 2008), con impac-

<sup>8</sup> Este último forma parte de la Red del Registro Nacional de Agresiones a Migrantes y es un mecanismo de colaboración constituido por la CNDH y diversas casas de migrantes con el propósito de recabar información de las agresiones a migrantes en su territorio nacional. El monitoreo se realiza en Tapachula y Arriaga, en Chiapas; Saltillo, Coahuila; Ixtepec, Oaxaca; Tierra Blanca, Veracruz; Mexicali y Tijuana, Baja California; San Luis Potosí, SLP; Nuevo Laredo, Tamaulipas y Tenosique, Tabasco (CNDH, 2009:2).

<sup>9</sup> Ramos afirma que “En materia de seguridad pública en la frontera del norte de México, se han suscitado fenómenos de muerte violenta, robos, asaltos y secuestros, que afectan a migrantes convirtiéndolos en víctimas de tal contexto; en materia de seguridad nacional, la frontera mexicana sigue siendo el espacio de cruce principal de drogas (marihuana, cocaína y metanfetaminas) hacia Estados Unidos. Por autoridades de los tres niveles de gobierno, al igual que de bandas delictivas especialmente en las rutas de los migrantes y en particular por los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz y Tamaulipas” (Ramos, 2011: 13).

<sup>10</sup> Las cifras son las siguientes: en el sur fueron secuestrados 5,416 migrantes, lo que corresponde al 55 por ciento; en el norte, 981 (11.8 por ciento); en centro, 124 (1.2 por ciento), en tanto que de 3,237 víctimas no fue posible identificar el lugar del delito. Veracruz y Tabasco tienen las más altas cifras de migrantes secuestrados, 2,944 y 2,378 respectivamente, que representan el total de los de los secuestros correspondientes al sur para el periodo referido. El resto se distribuye así: Tamaulipas, 912; Puebla, 92; Oaxaca, 52; Sonora, 45; Chiapas, 42; Coahuila, 17; San Luis Potosí, 15; Estado de México, 6; Guanajuato, Nuevo León y Tlaxcala, 5 casos en cada uno; Chihuahua 2 y Distrito Federal 1 (CNDH, 2009: 13). De abril a septiembre de 2010, se documentaron 214 eventos de secuestro, de los cuales resultaron 11,333 víctimas, en su mayoría teniendo lugar en el sureste (67.4 por ciento), con Veracruz una vez más a la cabeza (CNDH 2011: 27).



tos que repercuten en todos los niveles de la vida social, la migración por sí misma no detona la violencia. Son las condiciones de gran precariedad, de desorden e ilegalidad las que tiñen de violencia a las movilizaciones. La violencia es sufrida por los migrantes nacionales e indocumentados, pero también es ejercida por aquellos migrantes que son cooptados por la delincuencia organizada, o al volver a sus comunidades de origen en condiciones deterioradas.

El combate al narcotráfico introduce un factor adicional para mantener o aumentar la inseguridad de los migrantes, dado que con este argumento se ha reforzado el control fronterizo, se han incrementado el número de retenes y detenciones de verificación de la calidad migratoria. “Con estas medidas de seguridad se fortalece el paradigma vigente en términos de énfasis de la política de seguridad, que tiende a criminalizar a los migrantes, con lo cual aumentan sus riesgos y su vulnerabilidad” (Ramos, 2011: 14). Ramos señala que “... igualmente, la inseguridad ha dado pie a una creciente participación del Ejército y de la Marina en materia de vigilancia y control de fronteras. Esta participación ha dado pie a que se presenten casos de violación a derechos humanos y asesinatos de civiles, resultado de una formación militar que no los capacita para tareas de seguridad pública” (Ramos, 2011: 14).

Este panorama hace indispensable y urgente un examen de lo que está ocurriendo en el país, y particularmente en el estado de Veracruz como territorio donde se han agudizado las condiciones de violencia en todas direcciones y contra todo tipo de población. Se precisa de armonía en las políticas de seguridad pública en todos los niveles de gobierno para proteger las garantías individuales y los derechos humanos ante los escenarios cada vez más violentos que se avecinan. Esta es una responsabilidad que no se puede eludir.

## Bibliografía

- Ángeles, Alma, 2011, Avances del proyecto de investigación Las hortalizas que cobran vidas. Migración jornalera indígena, de 1960 a 2010. Del sureste mexicano hacia el noroeste agroexportador. El caso Sinaloa, doctorado en Historia y Estudios Regionales, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, México.
- Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, 2006, *Violencia feminicida en Veracruz*, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 2009, *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes* ([www.acnur.org/biblioteca/pdf/7932.pdf?view=1](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7932.pdf?view=1))
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 2011, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México* <http://www.cndh.org.mx/node/35>
- Consejo Nacional de Población, 2009, *Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica* (<http://www.conapo.gob.mx/encuesta/Enadid2009/Index.html>).
- Consejo Nacional de Población, 2011, “Dinámica demográfica de México 2000-2010”, en: *La situación demográfica de México 2011*, CONAPO, México, pp. 11-21.
- Córdova Plaza, Rosío, 2005, “Recomposiciones familiares en una comunidad ejidal del centro de Veracruz ante la nueva migración hacia Estados Unidos”, *Ulúa*, Xalapa, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales-Universidad Veracruzana, vol. 3, núm. 5, enero-junio, pp. 107-134
- Córdova Plaza, Rosío, 2009, “New Scenarios of Migration: Social Vulnerability of Undocumented Veracruzanos in the Southeastern U.S.”, en: Mary Odem y Elaine Lacy (eds.), *Latino Immigrants and the Transformation of the U.S. South*, The University of Georgia Press, Estados Unidos.
- Córdova Plaza, Rosío, Cristina Núñez y David Skerritt, 2008, *Migración internacional, crisis agrícola y transformaciones culturales en la región central de Veracruz*, México, Plaza y Valdés/Universidad Veracruzana/CONACYT/Embajada de Francia.
- Córdova, Rosío e Hipólito Rodríguez, 2011, “Vulnerabilidad social ante el retorno: comparación entre las migraciones transnacionales y las migraciones internas en Veracruz, México”, *Cuaderni de Thule* no. XII, Circolo Amerindiano, Italia.
- D'Aubeterre, María Eugenia, 2000, *El pago de la novia*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla /El Colegio de Michoacán, México
- Escobar, Agustín, Frank Bean y Sidney Weintraub, 1999, *La dinámica de la emigración mexicana*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México.
- López Vega, Rafael y Sergio Velarde, 2011, “Aplicación de medidas de concentración para el análisis demográfico de la migración interna en México”, en: *La situación demográfica de México 2011*, Conapo, México, pp. 124-139.
- Madriz, Esther, 1997, “Images of Criminals and Victims. A Study on Women's Fear and Social Control”, *Gender and Society* 11(3), junio, pp. 342-356.
- Menjívar, Cecilia y Cynthia Bejarano, 2004, “Latino immigrants' perceptions of crime and police authorities in the United States: A case study from the Phoenix Metropolitan Area”, *Ethnic and Racial Studies* no. 27, vol. 1, enero, pp. 120-148
- Muñoz, Alma Rosa, 2002, “Efectos de la globalización sobre las migraciones internacionales”, *Papeles de Población*, núm. 33, julio-septiembre, México, CIEAP/UAEM, pp. 9-45.
- Pérez, Mario, 2004, “El capital social en la migración emergente de Veracruz a los Estados Unidos. El caso de Puente Nacional 1990-2002”, proyecto de investigación, México, DHER/IIH-5, Universidad Veracruzana.
- Ramos, José María, 2011, “Contexto del problema y las dimensiones de la seguridad”, en Ramos y otros, *Las políticas de seguridad en México y la vulnerabilidad a migrantes: impactos y recomendaciones*, El Colegio de la Frontera Norte, México.



- Rodríguez Herrero, Hipólito, 2003, "El espacio productivo de Veracruz en la más reciente época del libre cambio", *Ulúa*, Xalapa, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales-Universidad Veracruzana, núm. 1, enero-junio, pp. 137-195.
- Romo, Raúl, Leticia Ruiz y Velázquez, 2011, "El papel de la migración en el crecimiento de la población: análisis de los componentes de la dinámica demográfica a nivel entidad federativa, 2000-2010", en: *La situación demográfica de México 2011*, Conapo, México, pp. 188-208.
- Salas, Betzaida, 2004, Los procesos de emigración veracruzana en la década de los noventa, tesis de maestría en Demografía, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Velázquez, Ma. del Socorro, 2012, "Desplazamientos forzados: migración e inseguridad en Ciudad Juárez, Chihuahua", *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo. Cuadernos de Trabajo de la UACJ*, número 7, UACJ, México, enero-febrero, pp. 3-21.



# Violencia de género en Veracruz

Rosío Córdova Plaza\*



# Presentación

Abordar la violencia desde una perspectiva de género significa reconocer que, en sociedades como la veracruzana, aún a inicios del siglo **xxi**, las mujeres enfrentan escenarios de mayor vulnerabilidad que los varones. Esto no es fortuito y responde a complejos procesos socio-históricos de antigua factura. Es decir, a pesar de que la violencia es cada día más tangible en nuestra cotidianidad y permea todos los ámbitos de la vida social, en el caso de la que se focaliza en las mujeres, se ancla además en factores socioculturales que, a pesar de no ser estáticos, conforman un núcleo de larga duración que ha minusvalorado y subordinado la esfera de lo femenino. Por tanto, la violencia de género se halla potenciada por los demás factores detonantes de otras formas de violencia.

No es exagerado señalar que la violencia de género es estructural en nuestro país, en el sentido de que se halla incrustada en las estructuras políticas, económicas y sociales que nos rodean. Esto implica que, explícita o tácitamente, se encuentre presente tanto en las instituciones como en las relaciones sociales porque el género es un eje ordenador básico que vincula a hombres con mujeres, a hombres con hombres y a mujeres con mujeres en tanto diferencia o semejanza: antes de cualquier otro principio de clasificación de los sujetos, nos reconocemos en términos de sexo-género (Kessler y McKenna, 1973). Como apunta la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada:

La violencia ligada a la condición de género abarca a todas las mujeres en grados diferentes, está presente a lo largo de la vida y en los ámbitos público y privado; el daño se incrementa al coincidir tipos y grados de violencia ligados a otras formas de violencia y opresión de las mujeres como las de edad, etnia, clase y grupo socioeconómico, situación educativa, condición sexual, condición de salud y capacidad, estado civil y estado legal; por ello, a la síntesis de todas las formas de violencia las llamamos violencia de género contra las mujeres (Comisión Especial, 2006: 45).

De ahí que un abordaje discursivamente neutro en términos de género impide un verdadero entendimiento de la penetración de la violencia en la sociedad y las medidas que se deben tomar para prevenirla. No se puede incidir en una problemática que afecta tan profundamente al tejido social si no se comprende la manera diferenciada en la que se produce, opera y justifica.

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.





# Hacia un entendimiento de la violencia de género

## La raíz de la asimetría: naturalización de las diferencias entre hombres y mujeres

Si bien la violencia es producto de una multiplicidad de causas, en la raíz de todas sus diversas expresiones se ubican las ideas adquiridas en el hogar y la familia, ya que entre las funciones materiales, emocionales y simbólicas más importantes que cumple el seno familiar se encuentra la socialización de las nuevas generaciones. En este proceso se transmite y actualiza el utillaje cultural necesario para la sobrevivencia del individuo como parte de un grupo social específico. El/a infante es socializado/a en función de una serie de prácticas tendientes a convertirlo en mujer o en varón, de acuerdo con los contenidos culturales que se atribuyan a las variantes anatómicas individuales. El género, como sistema de oposiciones que asigna cualidades y calidades distintas a hombres y mujeres, establece normas y valores, comportamientos, emociones y creencias que, al ser introyectados por el sujeto, definen su lugar en el mundo, otorgan significado a su entorno y orientan su conducta (Córdova, 1997).

El sistema de género se encuentra en la base de todo orden social y actúa como un significante primario a partir del cual los sujetos estructuran su relación con el mundo y con los otros, en tanto dota de contenidos las potencialidades humanas (Geertz, 1995). Género y familia no solamente clasifican a los individuos en categorías con determinados papeles y comportamientos, sino que norman el tipo de relaciones que mantendrán entre sí. En el marco de esta clasificación se construyen los nexos entre atributos y papeles cotidianos, inscribiéndolos en un orden más general, donde se definen los qué, los dónde, los cómo, los quiénes y a quiénes.

Bajo esta óptica, la violencia no es intrínseca a la "naturaleza humana", sino que es aprendida por contacto y por contagio. Es en el hogar donde se configuran las nociones acerca de los individuos que sufren subvaloración o exclusión por su posición subordinada con respecto a otros quienes tienen posibilidades de ejercer mayor poder. El crecer en un entorno expuesto a la violencia vuelve habituales sus manifestaciones y configura sujetos con patrones de conducta interiorizados para actuar y responder violentamente a los estímulos del mundo. De ahí que se considere que la violencia doméstica y la violencia social son integrales, se refuerzan mutuamente y son socialmente construidas (Buvinic y otros, 1999). Es decir, que los sujetos no son "malos" o "perversos" o "agresivos" por su "naturaleza", sino que el medio donde se desarrollan les ha enseñado que ciertos tipos de personas deben imponer

–"darse a respetar", "educar", "guiar"– sus juicios y valores sobre otros que deben someterse –"obedecer", "aceptar", "sujetarse"– a los dictados de aquellos otros "por su propio bien" (Ilich, 1990). Al ser el hogar el escenario donde se socializa a los sujetos, las formas de relacionarse se vuelven las únicas "correctas", "posibles" y "naturales", se aprende la manera de tratar y evaluar a los demás, de dirimir conflictos, de establecer vínculos de derechos y obligaciones, de zanjar diferencias, etcétera.

La familia, entonces, se constituye en el núcleo más inmediato, primario y constante donde se ejerce la violencia. En este entendido, conforme se incrementan sus niveles en el hogar, también aumentan las posibilidades de que los niños adopten modelos de comportamiento violento y crezcan como adultos violentos, reduce las inhibiciones contra su ejercicio y contribuye a su reproducción en las siguientes generaciones (American Psychological Ass., 1993). Desde esta trincheras familiar, la violencia se traslapa con la arena social, se convierte en miedo generalizado, destruye las normas de cooperación y comunicación social (Buvinic y otros, 1999), se erosionan los mandatos culturales y la cohesión comunitaria.

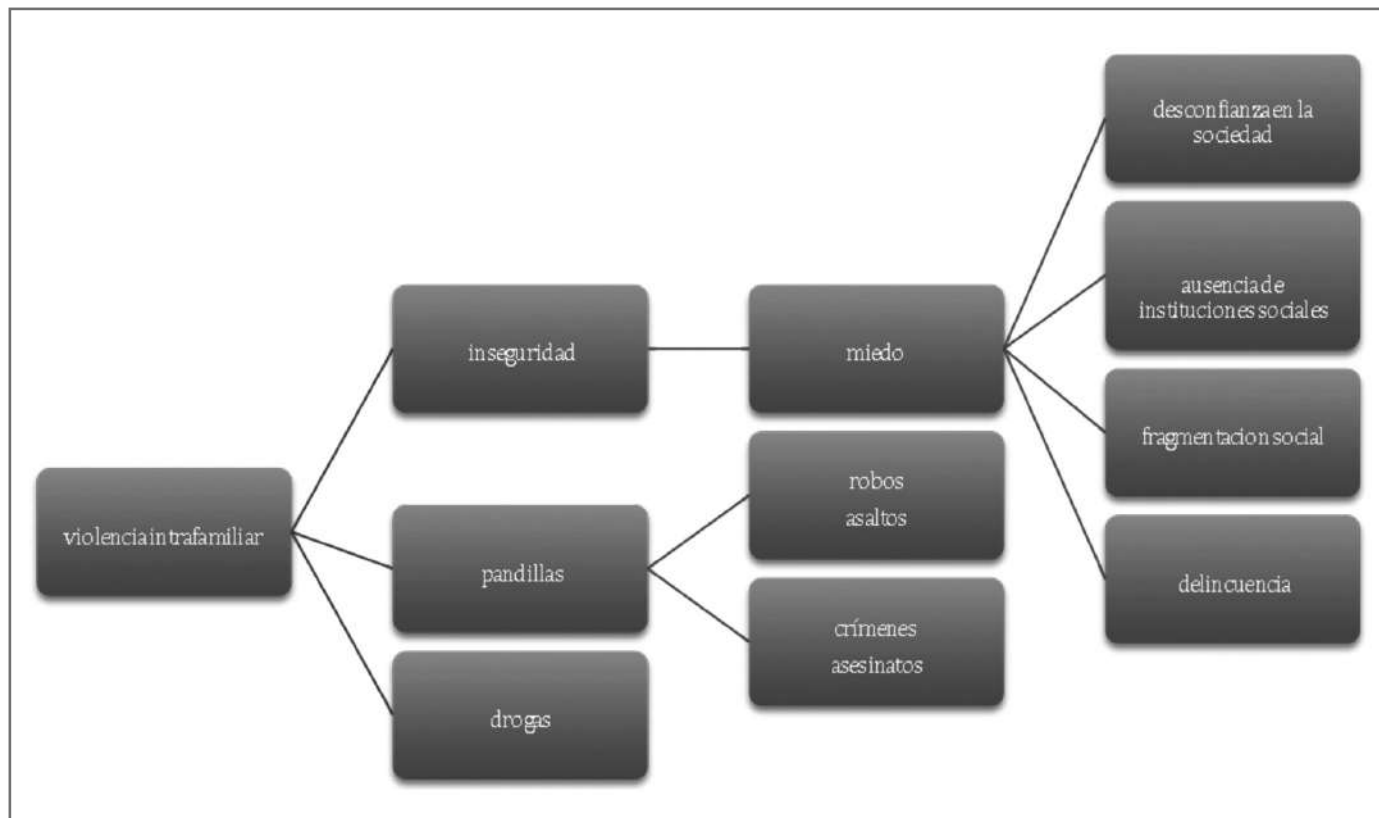
Con base en este marco, tanto mujeres como hombres pueden ser objeto y sujeto de violencia, pero como resultado de concepciones de género, ellas son definidas como débiles, incapaces de defenderse por sí mismas, necesitadas de protección y vigilancia, circunscritas a los espacios privados y a la domesticidad. Esto las coloca bajo el tutelaje de un varón –padre, esposo, hermano– que las conducen afanosamente en su minoría cívica y social. Es decir, por su misma condición de subordinadas sociales, las mujeres –y aún más las niñas y las ancianas–, son las principales destinatarias de las acciones violentas.

Una implicación crucial de estas creencias es la violencia simbólica indispensable para su afianzamiento (Bourdieu, 2000): al formar parte constitutiva del entorno sociocultural, las propias mujeres asumen una fragilidad "natural", aceptan las intimidaciones y estiman la violencia material de la que son objeto como un correctivo pertinente y justo ante el incumplimiento de sus papeles de género. "La consecuencia es que se minimizan o se niegan los hechos de violencia considerándolos 'normales' o 'habituales', se desmienten las experiencias de las mujeres y se desvía la responsabilidad de los agresores" (Velázquez, 2010: 25).

Moser y McIlwaine (en Moser, 2008) han propuesto un esquema para entender los vínculos entre violencia intrafamiliar y otros tipos de violencia pública y, en este tenor, abogan por una intervención en el espacio doméstico como un factor crucial para combatir la inseguridad:



ESQUEMA 1. Vínculos entre violencia intrafamiliar y violencia social



FUENTE ADAPTADA: Moser y McIlwaine (en Moser, 2008)

De ahí la importancia de diseñar políticas públicas encaminadas a prevenir la violencia desde las instancias más elementales de su conformación para incidir en los protocolos culturales que construyen las relaciones de género, generacionales y familiares.

## Discriminación, derechos y violencia

Como consecuencia de las luchas y denuncias femeninas para sacar a la luz la situación de discriminación en la que vive una mayoría de mujeres, se ha ido reconociendo paulatinamente la necesidad de generar instrumentos internacionales y nacionales diversos para, en primer término, identificar los ámbitos de discriminación, luego evaluarlos y, posteriormente, promulgar leyes que las protejan de su condición vulnerable. Estos esfuerzos se han desplegado principalmente en dos sentidos:

a) instrumentos para medir la desigualdad económica y sus efectos en términos de pérdida de desarrollo como resultado de esa asimetría.

b) leyes que reconozcan y tipifiquen los delitos ligados al género, es decir, aquéllos que se cometen contra las mujeres

por el mero hecho de ser mujeres, así como leyes que sancionen a los transgresores y que protejan a la población femenina de forma específica.

### La desigualdad económica

Al acercarnos a las estructuras profundas de la violencia, la discriminación económica tiene, sin duda, un papel relevante en su construcción y permanencia. Para su medición destaca el Índice de Desarrollo Humano (IDH) planteado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), organismo que desde 1965 lucha por reducir la pobreza en el mundo. Este índice cuantifica el grado de abatimiento de la pobreza entre países en función de tres indicadores: la *salud* en función de la esperanza de vida al nacer; la *educación* medida como tasa de alfabetización de adultos combinada con la matrícula de educación primaria, secundaria y superior frente a los años de educación obligatoria; y la *riqueza*, en términos del PIB per cápita.<sup>1</sup> El IDH intenta registrar el mejoramiento de las condiciones de vida de una población en la medida en que se incrementan los satisfactores a las ne-

<sup>1</sup> En este rubro se incluye: salarios no agrícolas, participación en la población económicamente activa (PEA), población total y producto interno bruto total (PIB) expresado en términos de paridad de poder de compra en dólares estadounidenses (PPC en USD).



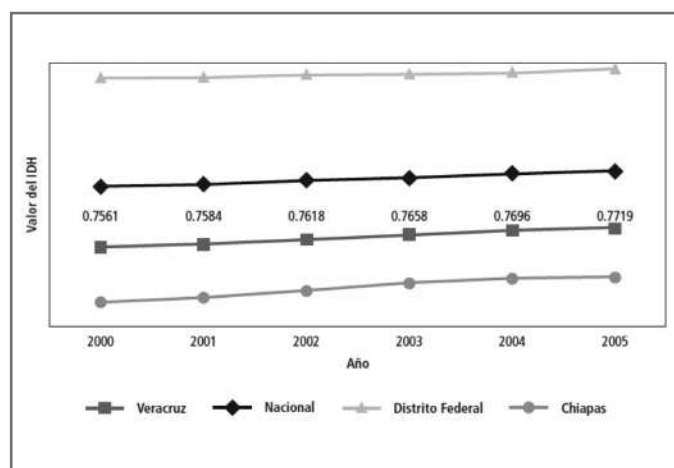
cesidades básicas y complementarias, así como la creación de un espacio donde se garanticen los derechos humanos.

En este Índice, México ocupa la posición 57 de entre 187 países del mundo y quinto en América Latina, lo que lo sitúa en el grupo alto de la clasificación internacional. Sin embargo, estas cifras pueden ser engañosas puesto que, en un informe de abril de 2011, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) declaró que la desigualdad de ingresos en nuestro país creció hasta ocupar el segundo lugar de entre los 34 países miembros ([www.oecd.org/document/28/0,3746,es\\_36288966\\_36287974\\_38828060\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/28/0,3746,es_36288966_36287974_38828060_1_1_1_1,00.html)). En suma, el promedio de calidad de vida que mide el IDH no es compartido por todos los habitantes de un país.

Cuando observamos los indicadores para el estado de Veracruz en relación con el total nacional, encontramos los siguientes datos:

GRÁFICO 1. Índice de desarrollo humano. Veracruz 2000-2005

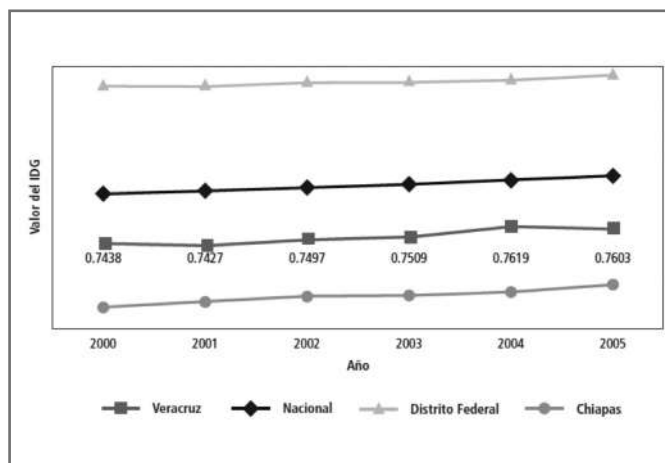
FUENTE: <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Veracruz.pdf>



Este gráfico muestra que aunque los indicadores de bienestar social en la entidad han ido en aumento, el incremento ha sido mínimo y se encuentra por debajo de la media nacional. La posición del estado en el contexto del país se mantuvo en el lugar número 28 durante el lustro de 2000 a 2005 y en 2006 ocupó el 29 (PNUD, 2011), muy por debajo del primer puesto ocupado por el Distrito Federal y sólo a tres por encima del estado con menor calificación, que fue Chiapas.

Sin embargo, esto poco nos puede ilustrar acerca de las diferencias existentes entre hombres y mujeres, porque cuantifica al promedio de la población de nuestro estado. Otro es el panorama cuando se introduce un elemento de comparación entre los indicadores desagregados por género, en donde se observa que la media de acceso masculino o femenino a los satisfactores de las necesidades básicas de salud, educación e ingreso no es equiparable. En aspectos generales, las mujeres tienen menores oportunidades de desarrollo que los varones, tal como se observa en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 2. Índice de desarrollo relativo al género. 2000-2005



FUENTE: <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Veracruz.pdf>

Es fácilmente observable que, mientras el promedio nacional, la cifra del Distrito Federal como la entidad que ocupa el primer lugar e incluso la de Chiapas en el último puesto se ubicaron ligeramente a la alza, el estado de Veracruz sufrió un retroceso en cuanto al acceso de las mujeres a los niveles de bienestar. Este acceso diferencial es, en sí mismo, una muestra de violencia hacia las mujeres por negación, desatención u omisión.

Asimismo, al revisar comparativamente los componentes desagregados del IDG por indicador, se confirma la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población femenina en cuanto a esperanza de vida, tasa de alfabetización, tasa de matriculación escolar, acceso a salarios, participación en la PEA y acceso al PIB en términos de poder adquisitivo. El siguiente cuadro ilustra la disparidades de cada indicador al 2006:

CUADRO 1. Comparación IDG de Veracruz en el contexto nacional 2006

Indicadores		Veracruz	Nacional
Índice de desarrollo relativo al género 2006		0.7663	0.8172
Esperanza de vida al nacer	Mujeres	76.01	77.21
	Hombres	71.14	72.40
Tasa de alfabetización adultos (%)	Mujeres	84.33	90.60
	Hombres	88.80	93.39
Tasa bruta de matriculación 2006 (%)	Mujeres	72.41	73.84
	Hombres	73.34	73.99
Estimación ingreso proveniente del trabajo	Mujeres	3 701	6 911
	Hombres	9 560	14 365
Clasificación IDH menos IDG		-1	
Lugar en la clasificación nacional		29	

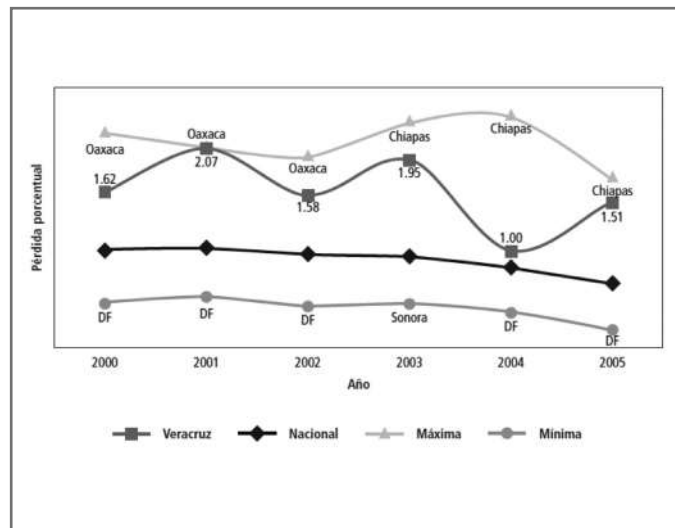
FUENTE: PNUD, 2011: 224.



Los indicadores expuestos permiten estimar la pérdida en desarrollo humano atribuible a la desigualdad entre géneros. Esta medida hace referencia al potencial que dejó de concretarse por la falta de acceso en la estructura de oportunidades. El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 2005 ubica a Veracruz entre los estados con desarrollo medio; sin embargo, esta entidad presenta una mayor pérdida en desarrollo humano atribuible a la desigualdad entre géneros que casi el total del país, pues el indicador nacional creció 1.93 por ciento en tanto que el estatal lo hizo a una tasa superior de 2.1 por ciento. Esta medición permite contabilizar que mientras el país sufrió una pérdida de desarrollo atribuible al género de 0.66 por ciento, en Veracruz fue de 1.51 por ciento en el 2005 (<http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Veracruz.pdf>) y la mayor disparidad en el estado se encuentra en el rubro de ingreso proveniente del trabajo, donde las mujeres perciben un 38.7 por ciento del ingreso respecto al de los hombres. Esta diferencia es más significativa cuando se compara la cifra reportada en 2004, que era de alrededor de 41 por ciento ([http://www.diputados.gob.mx/documentos/Congreso\\_Nacional\\_Legislativo/delitos\\_estados/Las\\_Mujeres\\_Veracruz.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/Congreso_Nacional_Legislativo/delitos_estados/Las_Mujeres_Veracruz.pdf)).

El siguiente gráfico da cuenta de las oscilaciones de este índice en el periodo de 2000 a 2005 y compara la cifra de Veracruz frente a las entidades mejor y peor posicionadas. Es digno de notarse que durante todo el periodo contemplado, el estado se situó con mayores pérdidas que la media nacional.

GRÁFICO 3. Pérdida de desarrollo humano atribuible a las diferencias entre hombres y mujeres. Veracruz en el contexto nacional



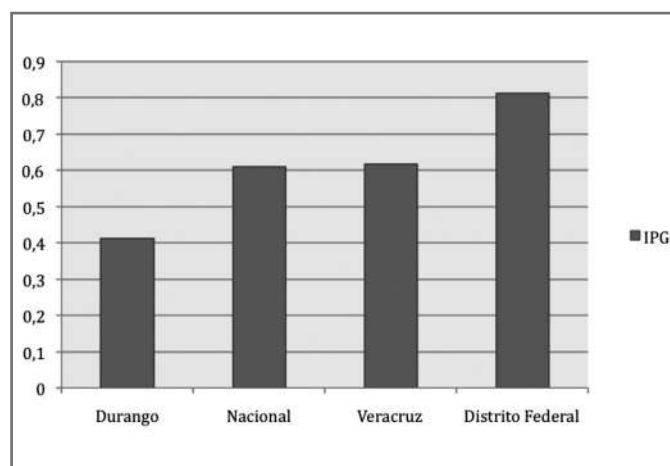
FUENTE: <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Veracruz.pdf>

Esto repercute en el conjunto de la población al impedir la objetivación de capacidades que se traduzcan en niveles efectivos de bienestar. Al ser las mujeres las principales encargadas de sostener la reproducción social, su situación de vulnerabilidad se trasfunde a las nuevas generaciones, las cuales se enfrentan a procesos de deterioro de sus condiciones vita-

les. Es de subrayar que esta pérdida no es sólo aplicable a las mujeres jefas de familia, que en Veracruz comandan al 25.5 por ciento de los hogares (INEGI, 2007).

Asimismo, el PNUD desarrolla el llamado Índice de Potenciación de Género (IPG), el cual es un indicador social que calcula el nivel de oportunidades de las mujeres en términos de sus contribuciones en tres diferentes ámbitos: la participación política, medida por la proporción de mujeres y hombres que se encuentran en escaños parlamentarios y legislativos; la participación económica, medida por la participación por género en puestos de alta dirección, empresariales o profesionales y técnicos; y, por último el control sobre los recursos económicos en función de los ingresos percibidos. En todos los casos estas dimensiones se cruzan con la capacidad de toma de decisiones de las mujeres. El siguiente gráfico muestra la posición de Veracruz respecto del territorio nacional.

GRÁFICO 4. Índice de Potenciación de Género. Comparativo 2005



Fuente adaptada: <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Veracruz.pdf>

A partir de este gráfico es posible observar que Veracruz con 0.6164 se sitúa ligeramente arriba de la media nacional que es de 0.6095 de proporción de desigualdad entre hombres y mujeres. Si comparamos el valor más alto que exhibe el Distrito Federal de 0.8131 de proporción de la brecha entre géneros (cuyo ideal sería el 1 donde el género no fuera un factor significativo de desigualdad), ser hombre en nuestro estado implica tener casi el doble de posibilidades de acceso a la estructura de oportunidades que las mujeres.

Esta situación es de entrada un hecho de violencia estructural, que no por invisible, cotidiano y naturalizado deja de tener consecuencias graves para la población veracruzana.

## El marco legal

Una vez reconocida la dimensión económica que cimienta la violencia de género y sus consecuencias, se vuelve pertinente examinar la forma en que algunas de las batallas por lograr



la igualdad de género se han decantado por la formulación de diversas convenciones, leyes y decretos en el plano internacional, nacional y estatal. Sin embargo, es necesario puntualizar que la violencia de género no es un fenómeno que pueda ser resuelto únicamente desde el ámbito de las leyes, pues se trata de una problemática que se construye y refuerza desde tan diversos ángulos que requiere de una atención integral, los cuales se hallan apuntalados, como se verá más adelante, por protocolos culturales que avalan la subordinación femenina (Guzmán, 2009). Asimismo, un acto violento puede no infringir las leyes y, por lo consiguiente, no ser categorizado como criminal en el sistema judicial (Buvinic y otros, 1999) o ser muy difícil de probar por estar inserto en esas concepciones devaluatorias acerca del género femenino.

## Instrumentos para la protección de las mujeres desde el derecho internacional

Como resultado de los esfuerzos hacia el respeto a los derechos humanos y hacia la eliminación de la violencia y la discriminación, se han integrado diversos grupos y asociaciones que han logrado el desarrollo de instrumentos jurídicos para su protección. Tales instrumentos han sido fruto de diversas conferencias, convenciones y tratados cuyo inicio podemos datar en el año de 1946 cuando el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas creó la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Sus principales aportes son resumidos atinadamente por Guzmán (2009) como sigue:

*Cuadro 2. Acuerdos internacionales para la atención a la mujer*

FECHA	DOCUMENTO	TIPO	SÍNTESIS
1975	La Primera Conferencia Mundial sobre la condición jurídica y social de la mujer. México, D.F.	Conferencia	Concentrar la atención internacional en la necesidad de elaborar objetivos orientados hacia el futuro, estrategias y planes de acción eficaces para el adelanto de la mujer. Objetivos: la igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género; la integración y plena participación de la mujer en el desarrollo; una contribución cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.
1979	La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	Convención	Se establece un programa de acción para que los Estados partes garanticen el goce de los derechos de la mujer. Los temas principales son: los derechos civiles, la condición jurídica y social de la mujer y los temas que tienen que ver con la reproducción humana y con las consecuencias de los factores culturales en las relaciones entre los sexos.
1980	La segunda conferencia mundial sobre la mujer para examinar y evaluar el plan de acción mundial de 1975	Conferencia	El Programa de Acción de Copenhague exhortó, entre otras cosas, a que se adoptaran medidas nacionales más enérgicas para garantizar el derecho de la mujer a la propiedad y el control de los bienes, mejoras en los derechos de la mujer a la herencia, la patria potestad y la pérdida de la nacionalidad. Las delegadas a la Conferencia también exhortaron a que se pusiera fin a las actitudes estereotipadas en relación con la mujer.
1985	La Tercera Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz	Conferencia	Los gobiernos debían establecer sus propias prioridades, sobre la base de sus políticas de desarrollo y su potencial de recursos. Se identificaron tres categorías básicas de medidas: medidas constitucionales y jurídicas; igualdad en la participación social, en la participación política y en adopción de decisiones.
1993	Programa de Acción de Viena	Declaración	Promueve que se conceda a la mujer el pleno disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y que sea una prioridad para los gobiernos y para las Naciones Unidas.
1995	La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing	Conferencia	Al aprobar la Plataforma de Acción de Beijing los gobiernos se comprometían a incluir de manera efectiva una dimensión de género en todas sus instituciones, políticas, procesos de planificación y de adopción de decisiones. Esto es que antes de que se adoptaran las decisiones o se ejecutaran los planes, se debería hacer un análisis de sus efectos sobre hombres y mujeres, y de las necesidades de éstos.

Continúa



FECHA	DOCUMENTO	TIPO	SÍNTESIS
2000	Beijing + 5	Asamblea General	Aprueba las nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Las mujeres siguen siendo víctimas de violencia. El hecho de que no se comprendan suficientemente las causas profundas de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas obstaculiza las actividades que se realizan para eliminar dicha violencia.
2004	Novena Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe	Conferencia	Documento Consenso de México: Garantizar a los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer los recursos financieros y humanos, y reforzar su capacidad política y la consolidación de su rango institucional al más alto nivel. Se exhorta a los gobiernos que aún no lo han hecho a considerar la ratificación y aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su protocolo facultativo.
2005	Beijing + 10	BEIJING + 10	Revisar la implantación de la Plataforma que fuera firmada por 189 gobiernos en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing, China, en 1995. Ciento veinte gobiernos adoptaron planes nacionales de acción para la potenciación de la mujer y 45 países tienen hoy leyes estatutarias que prohíben la violencia contra la mujer y 40 han cambiado leyes discriminatorias contra la mujer, relacionadas con el matrimonio, la herencia y la protección de las trabajadoras inmigrantes.

FUENTE: Guzmán, 2009: 53.

Según García (2011), tres instrumentos emanan de tales acciones, dos de ellos pertenecientes al sistema universal de derechos humanos de las mujeres y uno al sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Éstos son complementarios y se enriquecen con otras fuentes del derecho internacional como las Declaraciones de las Conferencias Mundiales de la Mujer, de Derechos Humanos, Desarrollo y Población, específicamente Nairobi, Bejín, El Cairo, Viena y Copenhague, entre otros. Como tales, se han incorporado al ordenamiento jurídico de los países que los han ratificado y deben ser aplicados en comunión con las normas contra la violencia de género. Al ratificarlos, los estados firmantes garantizan que su aplicación deba ser prioritaria a las normas nacionales y en caso de contradicciones prevalecerá el derecho internacional de los derechos humanos.

a) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW. La parte medular de esta Convención atañe al concepto de discriminación, que en su artículo 1 define como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas políticas, económica, social, cultural y civil y en cualquier otra esfera”. Obliga a los Estados a reformar las leyes vigentes en el siguiente tenor: “Los Estados Partes de la Convención tienen la obligación jurídica de respetar, proteger, promover y cumplir este derecho de no discriminación de la mujer y asegurar el desarrollo y el adelanto de la mujer a fin de mejorar su situación hasta alcanzar la igualdad tanto de jure como de facto respecto al hombre”, y señala, además, en su artículo 4 que reconoce que, “aun en los casos que se otorgara igualdad a la mujer como una cuestión de derecho, esto no equivale a una garantía de igualdad de oportunidades y trato. Por lo tanto se permite la adopción de medidas especiales para corregir las condiciones persistentes de discriminación de hecho mientras éstas persistan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades, por lo tanto estas medidas no constituyen discriminación. Es un reconocimiento a que el punto de partida de hombres y mujeres no es igual y por lo tanto es un cuestionamiento al poder” (García, 2011: 33).

Un aspecto importantísimo es su recomendación 19 en la cual hace explícito el tema de la violencia intrafamiliar: “La violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer. Existe en todas las sociedades. En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas. La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede ser una forma de violencia y coerción. Esta violencia compromete la salud de la mujer y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad”.

b) La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (ONU Resolución 48-104, 1994) señala que por “violencia contra la mujer” se entiende “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”. Asimismo,



reconoce que este tipo de violencia es continua y endémica, destaca que hay grupos de mujeres especialmente vulnerables y condena todos los actos de violencia sexista.

c) La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belém do Pará, 1994. Este valioso instrumento aborda el tema de la violencia contra las mujeres desde su condición de género y lo pone de manifiesto como una violación a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, como una ofensa a la dignidad humana y producto de la desigualdad en las relaciones de poder entre hombres y mujeres. En su artículo 1 dice a la letra: "Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado". Al incluir tanto la violencia en el ámbito familiar como en el social hace de ella un problema de interés público.

Esta Convención conmina a los Estados firmantes a adoptar políticas orientadas a prevenir, abstenerse, sancionar y erradicar cualquier acción o práctica de violencia contra las mujeres, así como a incluir en la legislación normas penales, civiles y administrativas en este tenor y proteger a las mujeres víctimas. Asimismo, se compromete a realizar acciones para modificar los patrones socioculturales sobre los que se sustenta la violencia de género. Propone, además, dos órganos para vigilar el cumplimiento de los compromisos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual tiene dos competencias, la consultiva y la contenciosa.

Es digno de mención que los instrumentos internacionales identifican la trata de personas como una forma global de violencia contra las mujeres, para explotación laboral y sexual, y la prostitución forzada. Estos crímenes fueron directamente abordados por la Plataforma de Acción de Beijing como un objetivo estratégico para su eliminación, así como la asistencia a las víctimas de violencia por prostitución y tráfico. Estos principios de los derechos humanos internacionales sirven como sustrato para la elaboración de las legislaciones nacionales de los Estados que se han suscrito a estos acuerdos.

## La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes federales

La estrecha relación que guardan en nuestra Constitución las garantías individuales y los derechos humanos se expresa desde el artículo 1, el cual fue modificado en 2001 para explícitamente prohibir la discriminación y hacer extensiva la igualdad y la libertad a todos los ciudadanos, de acuerdo con los principios universales:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la con-

dición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, el 4º constitucional garantiza la igualdad jurídica de hombres y mujeres, al mismo tiempo que protege algunos derechos reproductivos.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia... Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Además de la Constitución, las siguientes acciones y leyes se dirigen explícita o implícitamente a prevenir los diversos tipos de discriminación y violencia contra las mujeres (Inmujeres, 2007):

- 1980 Se crea el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo del Consejo Nacional de Población.
- 1989 Se reforma el Código Penal (norma federal) incrementando la sanción para el delito de violación; define el concepto de "cópula" y tipifica la violación impropia.
- 1996 Se aprueba el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 para coordinar políticas y programas gubernamentales que atienden a la mujer.
- 1996 Se aprueba la Convención de Belém do Pará.
- 1996 Se decreta la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.
- 1997 Se decreta la reforma al Código Civil y al Código Penal que se refiere a la violencia intrafamiliar y la violación.
- 1999 Se publica en la Gaceta Oficial la Norma Oficial Mexicana 190-SSAT-199. Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar.
- 1999 Se firma el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- 1999 Se crea el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar.
- 2000 Se crea la Comisión de Equidad y Género del H. Congreso de la Unión.
- 2001 Se crea el Instituto Nacional de las Mujeres.
- 2001 Se presenta el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2000- 2006.
- 2002 Se ratifica la firma del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- 2003 Se publica la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- 2003 Se crea la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con



- los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada.
- 2004 Se realiza la IX Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL.
- 2005 Se implanta el Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal.
- 2006 Se publica la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a partir de seis ejes: la vida económica; la participación y la representación política equilibrada; el acceso y el disfrute de los derechos sociales; la vida civil; la diversificación de roles y la eliminación de estereotipos, y el derecho a la información y a la participación social.
- 2006 Se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia en contra de las Mujeres en el país.
- 2007 Se publica la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, donde se declara que sus disposiciones son de orden público, interés social y observancia general, sus principios rectores son la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, el respeto a la dignidad humana, la no discriminación y la libertad de las mujeres. Define violencia contra las mujeres, tipos y modalidades de violencia, entre otros.
- 2007 Se instala el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- 2009 Se crea la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.
- 2009 Se decreta el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012 con observancia obligatoria.

Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Penales (artículo 194, fracción XVI) incluye como delito grave la trata de personas; y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada lo incorpora como una de las formas de esta delincuencia. Además existe la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra), adscrita a la Procuraduría General de la República.

Con la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia se observa la formalización del esfuerzo para adoptar acciones para la prevención, atención y sanción de la violencia familiar y sus víctimas. Según Pérez Contreras, en estas disposiciones se encuentra "... un principio de seguridad jurídica frente a este fenómeno de la violencia y la discriminación a que se enfrenta la mujer en los diversos aspectos de su desarrollo social y humano; sin embargo, para que este precepto no sea únicamente de carácter enunciativo, se deben establecer mecanismos para su efectiva aplicación" (Pérez Contreras, 2008: 1048).

## Las leyes contra la violencia de género en el estado de Veracruz

En el caso del estado de Veracruz, desde el 8 de setiembre de 1998 se ha definido quiénes son los generadores y los receptores de la violencia, así como qué considerar actos de maltrato físico, verbal, psicoemocional o sexual. Sin embargo, es a partir de la Ley de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia de 28 de febrero de 2008, donde se establece claramente el objetivo de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como garantizar la protección institucional y el acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad, dignidad, no discriminación y libertad. Asimismo, se garantiza a las víctimas el acceso a la justicia.

La importancia de esta Ley radica en que define diversos conceptos que van desde el delito hasta la prevención: modalidades y tipos de violencia, estrategias, actores y recursos. Al mismo tiempo da carácter científico, analítico y político a la perspectiva de género y reconoce la importancia pública de procurar la igualdad, el bienestar y el adelanto de las mujeres. De igual manera, "determina dos tipos de órdenes de protección, las de emergencia y las preventivas, medidas cautelares de suma relevancia para evitar o detener la agresión a las mujeres, y por lo tanto la tutela judicial efectiva de las situaciones de violencia familiar que por su naturaleza requieren una medida de carácter urgente" (García, 2011: 40).

Otros instrumentos que se han dictado en la entidad sobre el tema de la violencia son:

- Ley No. 299 de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes del 25 de noviembre del 2008, donde se protege a la infancia considerada hasta doce años incumplidos y a la adolescencia entre doce años cumplidos y dieciocho incumplidos. Intenta asegurar el desarrollo oportuno, pleno, integral e igualitario en razón del interés superior de la infancia.

- Ley 555 para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del 22 de junio de 2009, que tiene como objetivo promover el empoderamiento de las mujeres mediante la elaboración de las políticas orientadas a conseguir la igualdad entre mujeres y hombres, así como el pleno disfrute de los derechos sociales e incorporar la perspectiva de género en la planeación presupuestal.

- El Acuerdo 30/2010 del 12 de octubre de 2010 por el que se establece los lineamientos para la atención inmediata de denuncias con motivo de la desaparición de niñas y mujeres, donde se asientan las normas mínimas para su observancia (Gaceta Oficial, 2010).

- El Acuerdo 32/2010 del 12 de octubre de 2010 por el que se establecen las directrices para la elaboración del manual de procesos de atención a víctimas de delitos de violencia de género, familiar, sexual y trata de personas, donde se garantiza la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos (Gaceta Oficial, 2010).

- La reforma al artículo 367 Bis del Código Penal del 29 de agosto de 2011 para la inclusión del delito de Femicidio y tipifica las lesiones de género (Gaceta Oficial, 2011).





Vemos entonces que, aunque contamos desde el ámbito legislativo una normatividad para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género, “[e]xiste una escasez de recursos para la implementación de programas y proyectos; insuficientes espacios especializados en la atención a víctimas de violencia... resistencia a la sensibilización en género y a la problemática de violencia... por parte de algunos servidores públicos dedicados a la procuración e impartición de justicia; cultura incipiente de denuncia de los delitos de violencia... y falta de información sobre el problema, desagregada por sexo” (Inmujeres en Pérez Contreras, 2008).

## Aspectos socioculturales de la violencia de género

Una vez discutidos los aspectos culturales, económicos y jurídicos que contextualizan la violencia de género, es preciso abordar ahora aspectos más concretos de su despliegue social. Se puede afirmar de manera sucinta algunas de sus características:

- La naturalización de la violencia como medio para lograr un fin: el varón emplea la violencia como un derecho para controlar la conducta de la mujer y sus relaciones con el mundo fuera del hogar (Buvinic y otros, 1999).
- La violencia de género se presenta en todos los estratos socioeconómicos, lo que varía en su prevalencia y expresiones, aunque los sectores más desprotegidos –como las campesinas, las indígenas, las madres solteras, las jefas de familia, las presas, entre otras– presentan desventajas sociales (PEM, 2005).
- Las mujeres pueden agredir y ser violentas, pero la mayor parte de la violencia física, sexual y emocional es cometida por hombres contra mujeres.
- La mayoría de los hombres que arremete contra las mujeres no exhibe psicopatología diagnosticable, sino que ejerce lo que socialmente se ha considerado su potestad: la de imponerse, tutelar y corregir a la mujer (Guzmán, 2009).

Modificando la propuesta de Buvinic y colaboradores, aquí se identifican las siguientes variables que es preciso tener en cuenta para hacer un análisis de la violencia en una sociedad determinada:

- Los que sufren la violencia: niños, ancianos, discapacitados, indígenas y, de entre estos grupos vulnerables, las mujeres experimentan mayores grados de violencia.
- Los agentes de la violencia: pandillas, criminales, jóvenes, muchedumbres.
- Los objetivos de la violencia: teleológico (que hace de la violencia una finalidad en sí misma y persigue causar

daño) e instrumental (que se emplea como medio para lograr un fin).

- Los tipos de la violencia.
- Las modalidades de la violencia.
- Los costos de la violencia para la sociedad, que pueden ser: a) directos –valor de bienes y servicios usados en el tratamiento y la prevención de la violencia; b) costos no monetarios –dolor y sufrimiento, adicciones, mayor morbilidad; c) efectos multiplicadores económicos –impactos macro-económicos en el mercado laboral y en la productividad intergeneracional; d) efectos multiplicadores sociales –transmisión de la violencia, calidad de vida reducida, menor participación en vida democrática (Buvinic y otros, 1999).<sup>2</sup>
- Se ha documentado la presencia de tres fases. La primera denominada aumento de tensión, la segunda incidente agudo de agresión y la última arrepentimiento y comportamiento cariñoso. Estas etapas se repiten cíclicamente, acortando el tiempo entre una y otra, por lo que se ha llamado “ciclo de la violencia” a esta secuencia de conductas (Walter en García, 2011).

### Los tipos de la violencia

Para poder entender la forma en que una sociedad puede tener incidencia en prevenir y eliminar la violencia de género, se precisa de su tipificación. Es claro que estas categorías no agotan las diversas formas de violencia, muchas de las cuales no son reconocidas ni por los agresores, ni por las víctimas, ni por el colectivo social.<sup>3</sup> Lo que resulta significativo en este rubro es que cada una se enuncia en la medida de que es concebida con características particulares. En este tenor, está habiendo una mayor precisión en la identificación de los aspectos de cada tipo que lleva a conceptualizarlas.

La Ley de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia, en su artículo 7 dice a la letra:

“Son tipos de violencia contra las mujeres:

I. La violencia psicológica: Acto u omisión que dañe la estabilidad psíquica y/o emocional de la mujer; consistente en amedrentar, negligencia, abandono, celotipia, insultos, humillaciones, denigración, marginación, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo y restricción a la autodeterminación;

<sup>2</sup> Es digno de destacar que los costos de este fenómeno pueden ser tan altos que en 1993, el Banco Mundial estimó la pérdida anual de 9 millones de años de vida saludable (AVISA) en el mundo por concepto de violaciones y violencia doméstica, cifra mayor que el total de mujeres víctimas de cáncer (Banco Mundial 1993). Asimismo, algunos estudios dan cuenta de la relación entre abuso infantil y posteriores adicciones al alcohol o las drogas (véase Buvinic y otros, 1999).

<sup>3</sup> Tal es el caso de imperativos de género, como, por ejemplo, los cánones actuales de belleza, que se exhiben en los medios masivos de comunicación, y que presentan parámetros difícilmente asequibles al común de la población, pero que generan ansiedad y baja autoestima.



II. La violencia física: Acto que inflige daño usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas;

III. La violencia sexual: Acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima, que atenta contra su libertad, dignidad e integridad, como una expresión de abuso de poder que implica la supremacía sobre la mujer, al denigrarla o concebirla como objeto; se considera como tal, la discriminación o imposición vocacional, la regulación de la fecundidad o la inseminación artificial no consentidas, la prostitución forzada, la pornografía infantil, la trata de niñas y mujeres, la esclavitud sexual, el acceso carnal violento, las expresiones lascivas, el hostigamiento sexual, la violación, los tocamientos libidinosos sin consentimiento o la degradación de las mujeres en los medios de comunicación como objeto sexual;

IV. La violencia patrimonial: Acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima; se manifiesta en la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

V. La violencia económica: Acción u omisión de la persona agresora que afecta la supervivencia económica de la víctima; se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral; también se considerará como tal el no reconocimiento de la paternidad y/o el incumplimiento de las obligaciones que se derivan de la misma;

VI. La violencia obstétrica: Apropiación del cuerpo y procesos reproductivos de las mujeres por personal de salud, que se expresa en un trato deshumanizador, en un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad; se consideran como tal omitir la atención oportuna y eficaz de las emergencias obstétricas, obligar a la mujer a parir en posición supina y con las piernas levantadas, existiendo los medios necesarios para la realización del parto vertical, obstaculizar el apego precoz del niño o niña con su madre sin causa médica justificada, negándole la posibilidad de cargarlo y amamantarlo inmediatamente después de nacer, alterar el proceso natural del parto de bajo riesgo, mediante el uso de técnicas de aceleración, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer y practicar el parto por vía de cesárea, existiendo condiciones para el parto natural, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer; y

VII. Cualesquiera otras que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, la integridad o libertad de las mujeres”.

## Las modalidades de la violencia

La ley veracruzana separa conceptualmente los tipos y las modalidades de la violencia. Es decir, distingue las formas de

la violencia de los espacios de manifestación de la violencia. En su artículo 8, señala:

“Son modalidades de violencia contra las mujeres:

I. Violencia de Género: Cualquier acción u omisión, basada en el género, que les cause a las mujeres de cualquier edad, daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público y que se expresa en amenazas, agravios, maltrato, lesiones, y daños asociados a la exclusión, la subordinación, la discriminación y la explotación de las mujeres y que es consubstancial a la opresión de género en todas sus modalidades afectando sus derechos humanos. La violencia de género contra las mujeres involucra tanto a las personas como a la sociedad, comunidades, relaciones, prácticas e instituciones sociales, y al Estado que la reproduce al no garantizar la igualdad, al perpetuar formas legales, jurídicas, judiciales, políticas androcéntricas y de jerarquía de género y al no dar garantías de seguridad a las mujeres durante todo su ciclo de vida;

II. La Violencia en el ámbito familiar y la violencia en el ámbito familiar Equiparada: Acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, ejercido por personas que tengan o hayan tenido relación de parentesco, concubinato o que mantengan o hayan mantenido una relación de hecho con la víctima;

III. La violencia laboral y/o escolar:

a) Violencia Laboral: Acto u omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad; se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica; y

b) Violencia Escolar: Conductas que dañan la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, condición étnica, condición académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros, personal directivo, administrativo, técnico, de intendencia, o cualquier persona prestadora de servicios en las instituciones educativas. Lo es también las imágenes de la mujer con contenidos sexistas en los libros de texto, y el hostigamiento sexual.

IV. Violencia en la Comunidad: Actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su degradación, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público;

V. Violencia Institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno, resultado de prejuicios de género, patrones estereotipados de comportamiento o prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad de las mujeres o de subordinación



a los hombres, que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar, impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia; y

VI. Violencia Feminicida: Forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar tolerancia social e indiferencia del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres”.

La incidencia en el estado de cada uno de estos tipos y modalidades de violencia será tratada más adelante. Pero antes de abordar cada aspecto, es preciso hacer notar que estos tipos y modalidades se presentan de manera diferenciada, con diversa intensidad, frecuencia y duración en variadas fases del ciclo de vida de las mujeres, esto es, no todas sufren de agresiones de igual forma y en la misma etapa. Pero todas padecemos alguna forma de violencia en alguno o muchos momentos de nuestras vidas.

Para cerrar este punto, es necesario tener presente que las prohibiciones (jurídicas o de otro tipo) no cancelan la violencia contra las mujeres, porque son parte de las formas culturales en las que se vincula la sociedad –entre seres humanos y entre éstos y las instituciones– sin que medien relaciones sociales previas. Es decir, una mujer puede ser violentada por un hombre al que no conoce bajo cualquier modalidad y tipo. También es preciso señalar que los diversos tipos de violencia suelen combinarse, esto es, presentarse uno o varios en un mismo acto, evento o relación violentos y sus fronteras pueden ser poco claras.

## Las dificultades del registro y la medición

En nuestro país se cuenta con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh), levantada en 2003 y 2006. La primera ofrece un panorama de la violencia sufrida por las mujeres en sus relaciones de pareja y la segunda contempla además de otras formas de violencia en ámbitos diversos –doméstico, laboral, escolar, la calle y demás–, la presencia de otros agresores distintos a la pareja. Su objetivo es contabilizar la prevalencia, frecuencia y magnitud de los tipos de violencia que sufren las mujeres de 15 años y más según su estado conyugal al momento de la aplicación. La Endireh fue levantada en las 32 entidades federativas, totalizando cuatro mil viviendas en cada una de ellas (INEGI, 2007).

La Endireh reúne información estadística ponderada a partir de un muestreo probabilístico que se extiende a toda la población. Sin embargo, habrá que considerarse que muchas manifestaciones violentas no son percibidas como tales por las mujeres que han sido objeto de ellas, pues se hallan entretejidas con los protocolos culturales que sustentan los papeles de género y, por lo tanto, no son declaradas durante la aplicación de los cuestionarios.<sup>4</sup> A ello hay que sumar la exigencia hacia las mujeres de velar por el buen nombre de la familia, que está depositado en el honor femenino, y que las obliga a no ventilar los asuntos privados en la esfera pública (Pitt-Rivers, 1979).

Al margen de estas consideraciones, la Endireh resulta un instrumento valiosísimo para el registro de la violencia en nuestro país. Diversos aspectos son abordados entre ámbitos, modalidades y tipos de violencia. El cuadro resumen de estos aspectos, donde se compara la situación nacional con la particular de Veracruz, es el siguiente:

CUADRO 3. Distribución de mujeres y 15 y más años casadas o unidas por condición y tipo de violencia hacia ellas por parte de su pareja en los últimos 12 meses, según ámbito de violencia urbano-rural, 2006

Condición y tipo de violencia	Total	Porcentaje	ÁMBITO DE RESIDENCIA			
			Urbano	Porcentaje	Rural	Porcentaje
Nacional	21 631 993	100	16 609 472	100	5 022 521	100
Sin incidentes de violencia	12 883 249	59.6	9 547 836	57.5	3 335 413	66.4
Con al menos un incidente de violencia	8 656 871	40	6 984 315	42.1	1 672 556	33.3
Emocional	6 927 327	32	5 600 679	33.7	1 326 558	26.4
Económica	4 955 279	22.9	4 049 779	24.4	905 500	18
Física	2 213 941	10.2	1 745 880	10.5	468 061	9.3
Sexual	1 292 127	6	995 676	6	196 451	5.9

Continúa

<sup>4</sup> Tal sería el caso, por ejemplo, de los matrimonios arreglados, de los patrones del amor romántico, de los estándares de belleza, de la moda (véase Bourdieu, 2000), de las dobles y triples jornadas laborales, entre muchos otros.



Condición y tipo de violencia	Total	Porcentaje	ÁMBITO DE RESIDENCIA			
			Urbano	Porcentaje	Rural	Porcentaje
Veracruz	1 525 160	100	9 366 676	100	588 484	100
Sin incidentes de violencia	986 311	64.7	553 488	59.1	432 823	73.5
Con al menos un incidente de violencia	535 935	35.1	380 274	40.6	155 661	26.5
Emocional	423 886	27.8	298 538	31.9	125 348	21.3
Económica	304 275	20	210 059	22.4	94 216	16
Física	163 984	10.8	113 236	12.1	50 748	8.6
Sexual	80 117	5.3	53 446	5.7	26 671	4.5

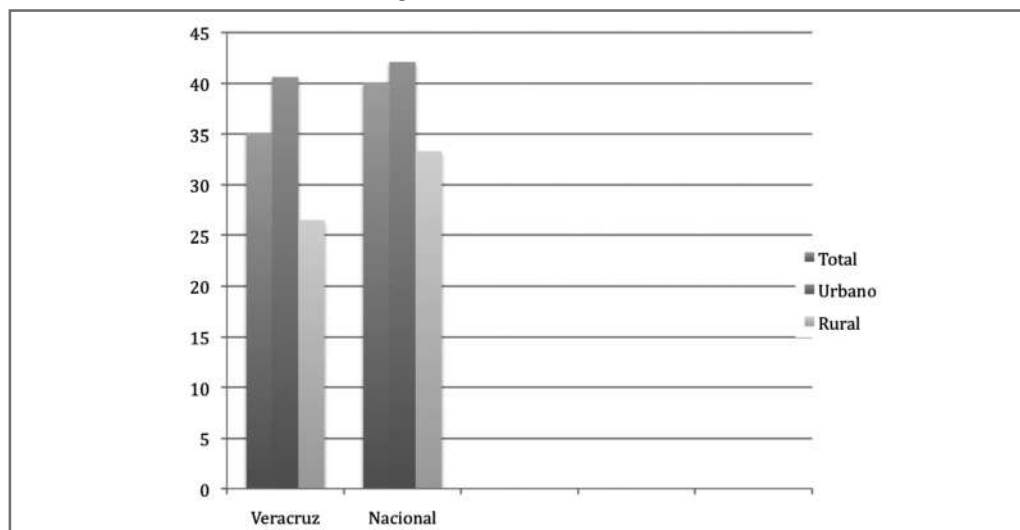
Nota: La suma de los tipos de violencia no coincide con el total de mujeres violentadas, pues cada mujer puede padecer uno o más tipos de violencia. A nivel nacional hay 91 873 casos donde no se especificó el tipo de violencia y en Veracruz, 2 914.

FUENTE: INEGI, 2007.

Al analizar este cuadro, es notable que el ámbito urbano presente más incidentes violentos que el rural; sin embargo, esto puede deberse a la diferente categorización de la violencia que exhibe una mayor “naturalización” en el agro, habitualmente más asimétrico y jerarquizado que en las urbes, lo que explica que revista una mayor subordinación de género. Los trabajos sobre mujeres campesinas hablan de precarias condiciones de existencia: sujeción extrema a la autoridad masculina, reclusión en espacios privados, escasa valorización del trabajo doméstico, exclusión de los patrones de herencia y no reconocimiento del trabajo productivo que realizan, aun cuando su participación en el mercado laboral sea cada vez mayor (Córdova, 2003). A las condiciones de sobreexplotación se suma la existencia de normas y mecanismos que orientan el comportamiento femenino hacia “... la sexualidad inhibida, la procreación como única finalidad de su vida, la responsabilidad de la cohesión familiar, el control sobre su función reproductiva biológica, etc.” (Moreno, 1988: 243), de manera que dichas conductas forman parte del papel genérico atribuido a las mujeres en general, el cual se transmite a través de pautas rígidas de subordinación y obediencia entre los integrantes de las unidades campesinas. En oposición a esta idea, sorprende el porcentaje de mujeres sin incidentes reportados de violencia en el campo, el cual ascendió a 73 por ciento en una entidad como Veracruz que exhibe una alta tasa de población rural.

El siguiente gráfico muestra el porcentaje de mujeres que reportaron haber sufrido algún incidente de violencia durante el año previo a la aplicación de la encuesta, por ámbito de su manifestación.

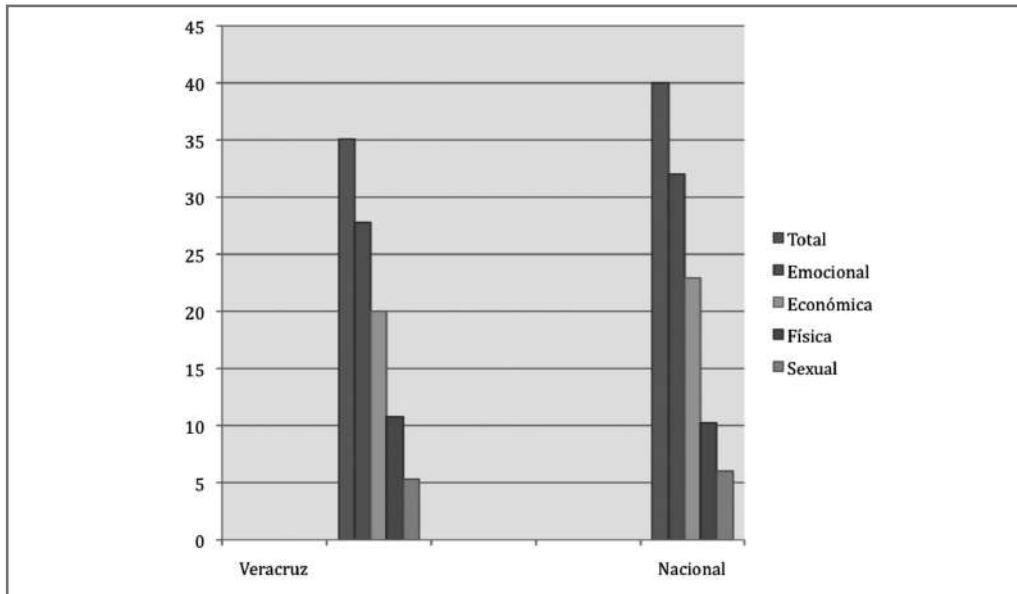
GRÁFICO 5. Comparativo de porcentaje de mujeres de 15 y más años casadas o unidas en los últimos 12 meses, según ámbito de violencia urbano-rural, 2006



FUENTE adaptada: INEGI, 2007.

La Endireh registra separadamente los tipos de violencia por entidad y Veracruz exhibe en todos los casos un menor porcentaje de actos de violencia por ámbito de manifestación con respecto al total nacional, excepto en el de violencia física que es ligeramente superior (10.8 por ciento en el estado frente a 10.2 nacional). Esto puede deberse al subregistro descrito con anterioridad, en el que es posible pensar que los eventos violentos que ocurren en las áreas rurales no se categorizan como tales por las y los involucrados. Esta información se exhibe en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 6. Comparativo de distribución porcentual de mujeres de 15 y más años casadas o unidas en los últimos 12 meses, según tipo de violencia, 2006

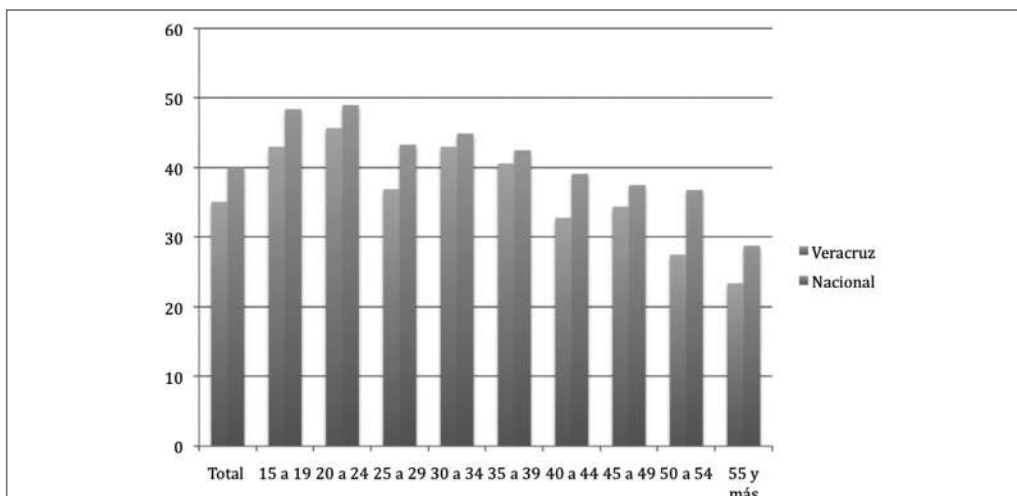


FUENTE ADAPTADA: INEGI, 2007.

Asimismo, aunque las mujeres sufren de violencia sin importar el grupo de edad en el que se encuentren, es significativo que los mayores índices los experimentan las mujeres que se ubican en las etapas reproductivas de la vida, es decir, de 15 a 39 años. Esto puede deberse a que en el sistema de género se percibe como necesario ejercer un mayor control sobre el cuerpo femenino, tanto para frenar su autonomía como para impedir su acceso a otros. También es importante reiterar que los tipos de violencia pueden aparecer simultáneamente, como es el caso de la violencia emocional que suele acompañar a las otras formas.

El siguiente gráfico da cuenta del porcentaje de violencia exhibida según grupo de edad en la entidad, comparado con el que se presentó a nivel nacional:

GRÁFICO 7. Porcentaje de mujeres de 15 años y más con al menos un incidente de violencia por parte de su pareja últimos 12 meses, 2006

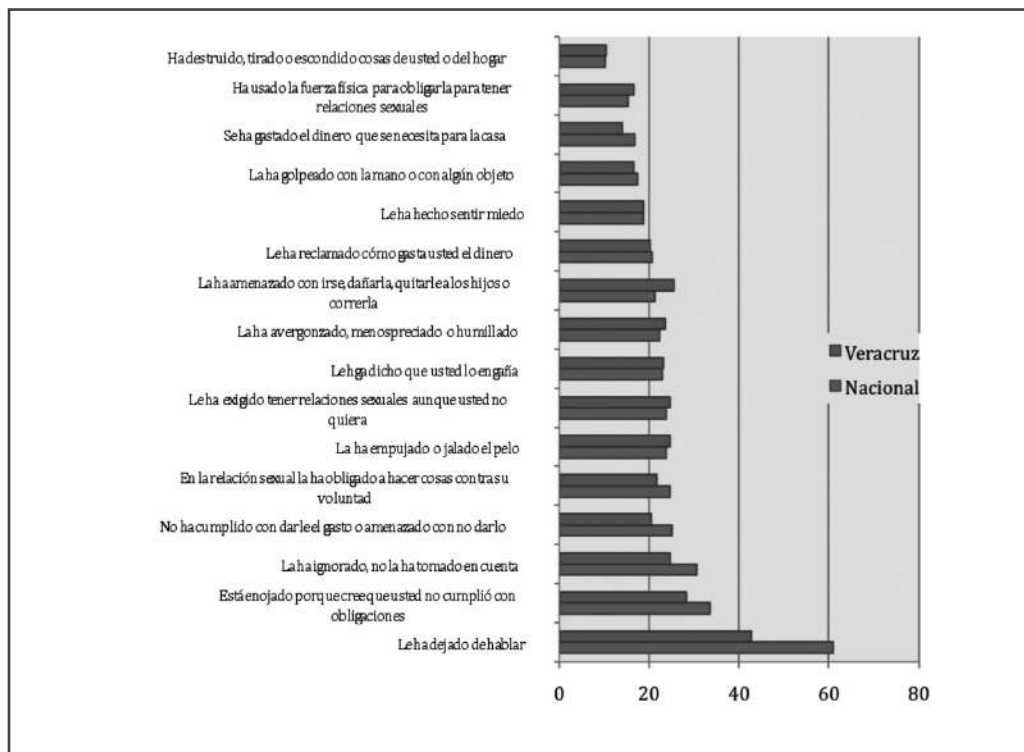


FUENTE adaptada: INEGI, 2007.

Aunque la tasa es menor, Veracruz comparte con las cifras nacionales los mayores reportes de eventos violentos en la cohorte de 20 a 24 años, lo cual indica que la violencia se ejerce más acusadamente cuando las mujeres debieran estar iniciando procesos de autonomía y empoderamiento. Es decir, el *locus* donde predomina la violencia es el cuerpo de las mujeres jóvenes.

La Endireh también da cuenta del tipo de conductas que son percibidas como violentas por los diseñadores del cuestionario y fueron respondidas a las mujeres. Por ejemplo, en el caso de la vigilancia y la celotipia, pueden ser un comportamiento no definido como violento por el sistema de género y las propias mujeres, sino como producto del amor romántico. Es significativo que en Veracruz, el mayor porcentaje de respuestas fueron las amenazas, los enojos por la creencia en que hay incumplimiento en los papeles de las mujeres y la negación al diálogo, tal como muestra el siguiente gráfico:

GRÁFICO 8. Principales clases de violencia declaradas por las mujeres de 15 y más años casadas o unidas con incidentes de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, 2006



FUENTE ADAPTADA: INEGI, 2007.

También es digno de destacar que el empleo de la fuerza para obligar a sostener relaciones sexuales sea más alto en Veracruz que a nivel nacional, lo que indica no sólo que ambos tipos de violencia –la física y la sexual– van de la mano, sino que persiste en los protocolos culturales de los sistemas de género de la entidad la creencia en el llamado débito conyugal y en la perentoriedad femenina de cumplir como pareja sexual (véase Córdova, 2003).

CUADRO 4. Mujeres separadas o divorciadas víctimas de violencia por parte de su expareja durante o después de la relación según tipo de violencia, 2006

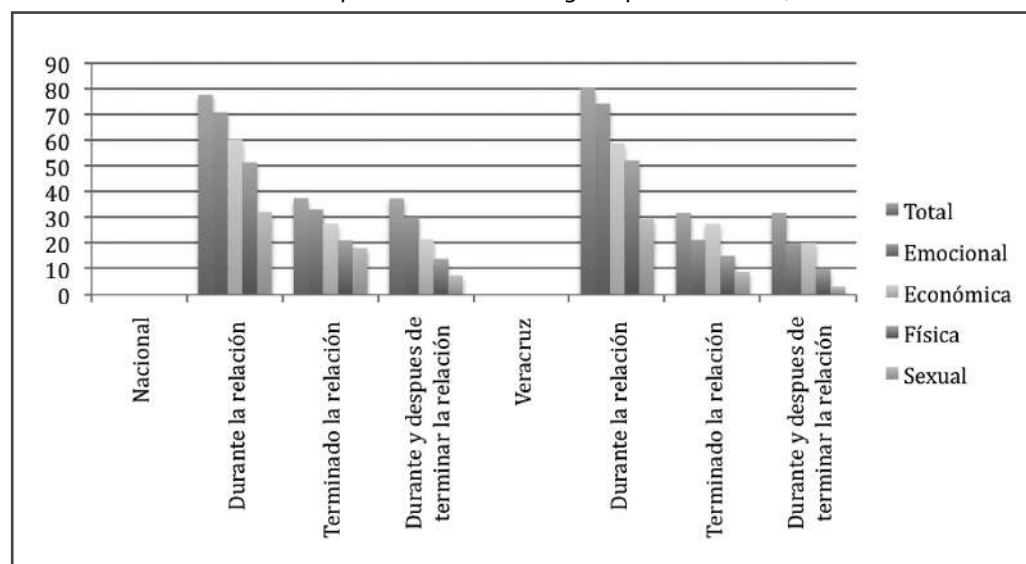
Concepto	TIPO DE VIOLENCIA				
	Total	Emocional	Económica	Física	Sexual
<b>Nacional</b>					
Durante la relación	77.8	70.9	60.4	51.8	32.2
Terminada la relación	37.5	33.2	27.7	21.1	18.2
Durante y después de la relación	37.4	30.1	21.5	14.0	7.5
<b>Veracruz</b>					
Durante la relación	80.5	74.3	58.9	52.2	29.3
Terminada la relación	31.9	21.3	27.6	15.2	9.0
Durante y después de la relación	31.9	19.7	20.2	9.9	3.3

FUENTE ADAPTADA: Inmujeres en INEGI, 2007.

Según INEGI (2007), las mujeres que han terminado su vínculo conyugal en Veracruz son las que declaran haber sufrido mayor incidencia de violencia ejercida por sus parejas durante su relación, pues 80.5 por ciento fue víctima de diversos eventos violentos durante su vida en pareja (52.2 por ciento padeció violencia física y 29.3 violencia sexual). Esto sugiere que las separaciones pudieron haberse debido a las agresiones a las que las sometió su cónyuge. Este gráfico también indica que casi un tercio de ellas continuó sufriendo de violencia aun cuando hubiera terminado la relación de pareja. Ello también parece indicar la obligatoriedad del lazo conyugal y el sentido de posesión que los varones pueden experimentar hacia las mujeres con las que están o estuvieron involucrados en el pasado.

El siguiente gráfico da cuenta del porcentaje de mujeres que continúan siendo violentadas a pesar de que la relación conyugal haya terminado:

GRÁFICO 9. Mujeres separadas o divorciadas víctimas de violencia por parte de su ex pareja durante o después de la relación según tipo de violencia, 2006



FUENTE ADAPTADA: INEGI, 2007.

Una forma de violencia de la que apenas se está cobrando conciencia es la que se refiere al tipo obstétrico. Si se concibe el derecho a la salud y a la salud reproductiva como una de las garantías humanas, es preciso reconocer los múltiples escenarios que vulneran esta dimensión. La ley es clara en señalar que no debe existir apropiación del cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres; sin embargo, es importante señalar que la violencia obstétrica debe asociarse con varios niveles:

- Las concepciones medicalizadas de los procesos fisiológicos y procreativos femeninos, que conculcan la decisión de las mujeres sobre sus cuerpos, en el entendido de que los "vientres" son un activo colectivo que debe ser vigilado por encima de las opiniones e intereses de las propias mujeres "por su propio bien" (Illich, 1990).
- La falta de atención adecuada es una forma de violencia que debe ser reconocida y se halla directamente ligada al cuidado facultativo durante el embarazo, el parto y el puerperio, que en Veracruz se situó en el orden de 67 por ciento de partos atendidos en hospitales o clínicas, mientras en el resto del país estuvo por encima de 80 por ciento. Pero también se refleja en la tasa de mortalidad materna, que en el estado se situaba en 63.1 decesos por cada cien mil nacimientos, por encima del promedio nacional de 60 en el año 2000 (INEGI, 2007).
- Además de otros aspectos, como la alta tasa de muertes por cáncer cervicouterino (21.2 muertes por cada cien mil habitantes, frente al promedio nacional de 17) y el porcentaje de nacimientos de madres adolescentes registrados (de 18.2 por ciento frente al 17.2 nacional), existen evidencias de casos de esterilización forzada en el estado que apenas están saliendo a la luz (Melgarejo, 2011).

## Modalidades de violencia en Veracruz

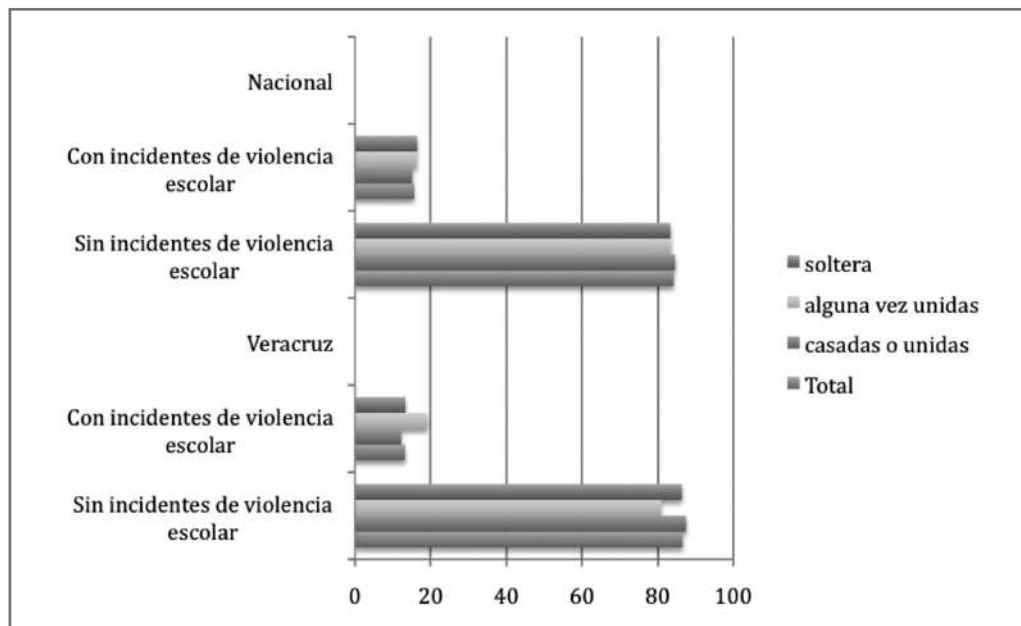
Como se señaló antes, se encuentra bien documentado que el principal espacio de la violencia de género es el doméstico o intrafamiliar (Guzmán, 2009). Sin embargo, a la luz del recuento hecho hasta ahora, se comprende que la violencia de género se halle presente en todos los ámbitos de la vida social, e involucra tanto personas como relaciones e instituciones (Comisión



Especial, 2006). Por ello, reviste gran importancia para diseñar estrategias de prevención y erradicación el registro de las esferas donde dicha violencia tiene lugar.

La Endireh documenta la distribución de mujeres que reportaron haber sufrido algún tipo de violencia en el ámbito escolar. El siguiente gráfico ilustra comparativamente este escenario a nivel nacional y estatal por estado civil:

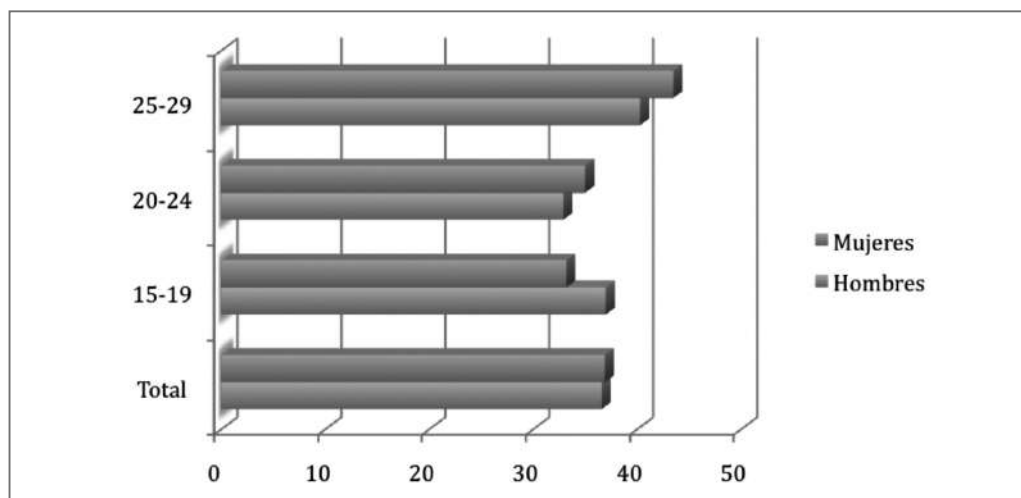
GRÁFICO 10. Distribución de mujeres de 15 y más años que asisten o asistieron a la escuela y sufrieron incidentes de violencia escolar según estado conyugal, 2006



FUENTE ADAPTADA: INEGI, 2007.

Un aspecto a destacar es que el rezago educativo parece estar siendo abatido en términos de género en Veracruz entre las nuevas generaciones. Sin embargo, esto puede asociarse a la irrupción de la entidad en el grupo de las nuevas regiones de migración internacional, que desde mediados de los años 1990 ha registrado un éxodo de población masculina en las cohortes más productivas (20-39 años). La expectativa de migrar a Estados Unidos ha ocasionado que la escolaridad formal no se conciba más como una forma de movilidad social (Córdova, Núñez y Skerritt, 2008). Esta tendencia también es apreciada a nivel nacional, aunque ahí los totales son del orden de 29 por ciento, en tanto en Veracruz son de 36 para ambos géneros. El siguiente gráfico muestra cómo las diferencias entre géneros son más marcadas al ir avanzado los grupos de edad a partir del Censo de Población 2005.

GRÁFICO 11. Porcentaje de la población de 15 a 29 años en rezago educativo por grupos de edad y sexo, Veracruz 2005



FUENTE ADAPTADA: INEGI, 2007.



El rezago escolar es más grave cuando se trata de mujeres indígenas, pues a su exclusión de género se suma la discriminación étnica que suelen sufrir y, por extensión, su condición de pobreza, lo que se traduce en una triple desventaja. El siguiente cuadro da cuenta de esta situación:

CUADRO 5. Analfabetismo en población indígena por género. Veracruz 2006

	Población	Analfabetas	Porcentaje
Mujeres	533 063	128 896	23.2
Hombres	522 487	70 171	13.4
Total	1 055 550	199 067	18.9

FUENTE: CDI, 2009.

De igual forma, entre las modalidades de la violencia se ha identificado el espacio de trabajo como fuente de agresión para las mujeres, tal como muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 6. Distribución de mujeres de 15 y más años ocupadas con incidentes de violencia laboral en los últimos 12 meses por estado conyugal, octubre 2005 -2006

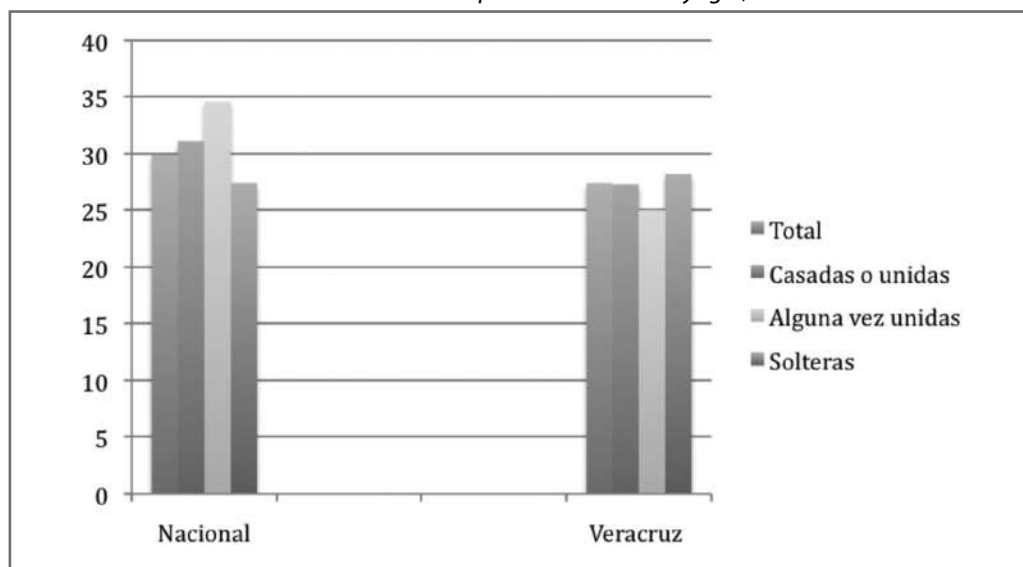
Condición y tipo de violencia laboral	Total	%	ESTADO CONYUGAL DE LAS MUJERES					
			Casadas o unidas	%	Alguna vez unidas*	%	Solteras	%
Nacional	10 268 036	100	4 650 355	100	1 149 284	100	4468 397	100
Sin violencia laboral	7 140 514	69.5	3 173 813	68.2	748 166	65.1	3 218 535	72.0
Con violencia laboral	3 069 211	29.9	1 445 084	31.1	398 081	34.6	1 226 046	27.4
Discriminación laboral	2 430 878	79.2	1162 382	80.4	287 227	72.2	982 269	80.1
Acoso laboral	1 271 976	41.4	598 406	41.4	212 112	53.3	461 458	37.6
Veracruz	592 811	100	261 620	100	77 835	100	253 356	100
Sin violencia laboral	428 434	72.3	189 348	72.4	58 405	75.0	180 681	71.3
Con violencia laboral	162 238	27.4	71 465	27.3	19 430	25.0	71 343	28.2
Discriminación laboral	122 650	75.6	57 025	79.8	13 554	69.8	52 071	73.0
Acoso laboral	65 606	40.4	27 089	37.9	11 113	57.2	27 404	38.4

FUENTE: INEGI, 2007.

El INEGI aclara que al hablar de violencia laboral a mujeres ocupadas se refiere a aquéllas que reciben un sueldo, salario o jornal y otro tipo de pago, y que sufrieron agresión o acoso por parte de sus empleadores o compañeros de trabajo. La modalidad de violencia laboral es percibida por las mujeres como menor con respecto a la sufrida por parte de sus parejas, tanto a nivel nacional como en el estado, ya que asciende a 30 por ciento en el primer caso y a 27 en Veracruz, frente a 40 y 34 por ciento para las agresiones en el ámbito doméstico.

El siguiente gráfico ilustra cómo en el estado de Veracruz las mujeres experimentaron de manera casi similar los incidentes de violencia laboral sin que el estado conyugal fuese un factor diferenciador:

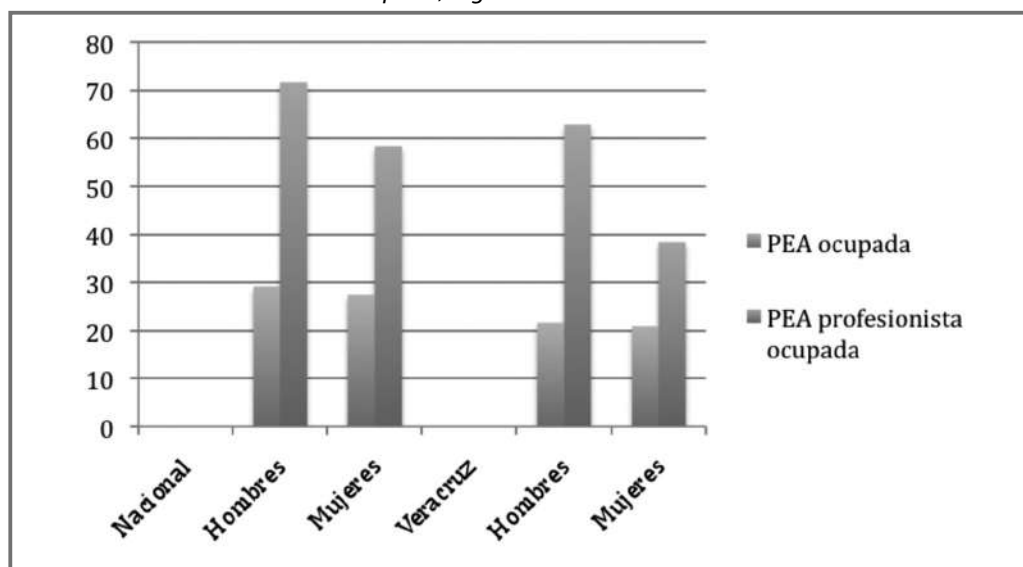
GRÁFICO 12. Porcentaje de mujeres de 15 y más años con incidentes de violencia laboral en los últimos 12 meses para cada caso conyugal, 2006



FUENTE ADAPTADA: INEGI, 2007.

Uno de los aspectos más preocupantes a considerar de la violencia económica es el que se refiere a la brecha salarial. Se encuentra plenamente documentado que las mujeres reciben un menor ingreso por el mismo trabajo que los varones. El siguiente gráfico da cuenta de estas diferencias:

GRÁFICO 13. Ingreso promedio en pesos por hora trabajada de PEA ocupada y PEA profesionalista ocupada, segundo trimestre 2007



FUENTE ADAPTADA: Encuesta Nacional de Empleo en INEGI, 2007.

Como se muestra, el promedio de ingreso no sólo es menor en Veracruz respecto a la media nacional y la brecha salarial por género es una constante, sino que ésta se vuelve particularmente grave cuando se trata de la población profesionalista económicamente activa. La media nacional se sitúa en 71.6 pesos la hora trabajada para los varones de este sector en tanto para las mujeres es de 58.3; es decir, 19 por ciento menos que los hombres. Sin embargo, cuando se observan las cifras estatales, el salario femenino no solamente es menor que el promedio nacional para mujeres por 20 pesos hora, pues se encuentra en 38.4, sino que representa 62.8 por ciento respecto del masculino estatal y es casi la mitad del masculino nacional.

En lo referente a las modalidades de la violencia, la denominada comunitaria es aquella que experimentan las mujeres en el ámbito público y que les acarrea discriminación o degradación. El siguiente cuadro muestra la percepción de tal modalidad:

CUADRO 7. Distribución de mujeres de 15 y más años por condición de violencia comunitaria según estado conyugal, 2006

Condición de violencia comunitaria	Total	%	ESTADO CONYUGAL DE LAS MUJERES					
			Casadas o unidas	%	Alguna vez unidas*	%	Solteras	%
Nacional	35 756 378	100	21 631 993	100	3 551 020	100	10 573 365	100
Sin violencia	21 540 696	60.2	13 955 010	64.5	2 299 668	64.8	5 286 018	50.1
Con violencia	14 184 039	39.7	7 658 049	35.5	1 243 700	35.1	5 282 290	49.9
Abuso sexual	5 936 258	41.9	3 303 331	43.2	606 060	48.7	2 026 867	38.4
Intimidación	13 099 385	92.3	6 996 109	91.4	1 117 770	89.9	4 986 106	94.4
Veracruz	2 483 831	100	1 525 160	100	273 981	100	684 690	100
Sin violencia	1 644 450	66.2	1 075 596	70.5	193 629	70.7	375 225	54.8
Con violencia	837 324	33.8	448 545	29.5	79 314	29.1	309 465	45.2
Abuso sexual	272 947	32.6	136 853	30.5	34 716	43.8	101 378	32.8
Intimidación	792 430	94.6	419 853	93.6	72 219	91.1	300 358	97.1

FUENTE ADAPTADA: INEGI, 2007.

La violencia comunitaria hace alusión a incidentes de ofensas, abuso, extorsión y agresiones de carácter sexual en espacios públicos como calles, centros de recreación, diversión o comerciales. Puede ser cometida por extraños, tanto en su casa como en las de otras personas. Aunque es una modalidad de agresión tan claramente percibida por las mujeres como la violencia de pareja, muchas de sus formas no son registradas porque se conciben como parte “natural” del orden social y de los sistemas de género, esto es, parte de la forma cómo se organiza el entorno y que se ha introyectado desde la socialización primaria.

Resulta significativo que esta modalidad sea reportada con mayor porcentaje entre mujeres solteras, tanto en el país como en Veracruz; si consideramos que hay una relación entre juventud y soltería, es posible explicar esta alta tasa como resultado de la mayor indefensión de las mujeres jóvenes en el espacio público. Asimismo, los abusos sexuales son registrados en mayor medida por mujeres separadas, divorciadas o viudas que por unidas o solteras; ello puede deberse a las concepciones sobre el sistema de género y del cuerpo femenino, que sostienen la idea de que aquellas que ya no tienen un hombre “responsable” de su seguridad a su lado, son más vulnerables y accesibles.

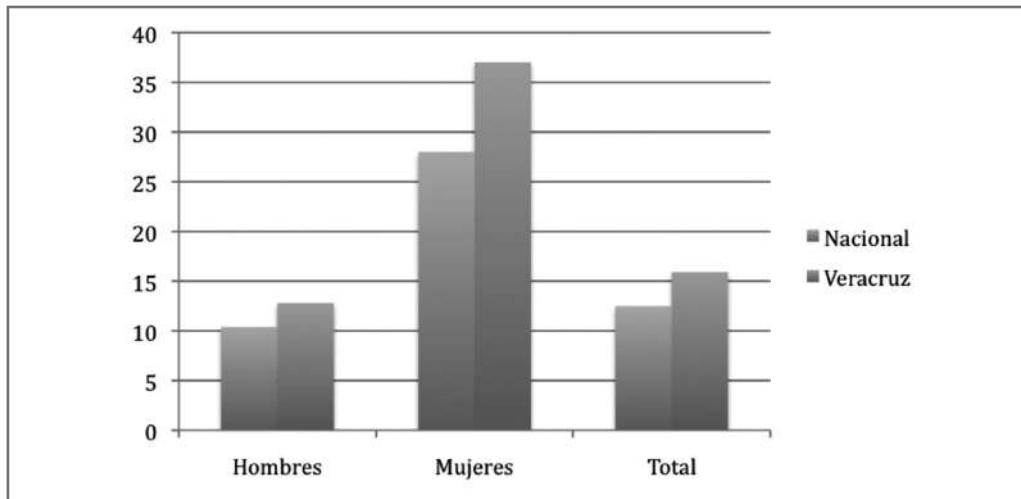
## La violencia feminicida

La última y más atroz modalidad de violencia de género es el feminicidio. Como expresión extrema de la violencia contra las mujeres, es “producto de la violación de sus derechos humanos en los ámbitos público y privado, está conformada por el conjunto de conductas misóginas... que conllevan impunidad social y del Estado y, al colocar a las mujeres en riesgo e indefensión, pueden culminar en el homicidio o su tentativa, y en otras formas de muerte violenta de las niñas y las mujeres: accidentes, suicidios y muertes evitables derivadas de la inseguridad, la desatención y la exclusión del desarrollo y la democracia” (Comisión Especial, 2006: 35).

Es de destacar que el primer escenario de la violencia feminicida es el hogar. Si comparamos el porcentaje de decesos ocurridos en este espacio en términos de género, las mujeres están tres veces más expuestas que los varones a ser víctimas de muerte violenta a manos de sus familiares en el lugar donde deberían estar seguras: su vivienda. El siguiente gráfico muestra este porcentaje:



GRÁFICO 14. Porcentaje de presuntos homicidios ocurridos en el hogar por sexo, 2006



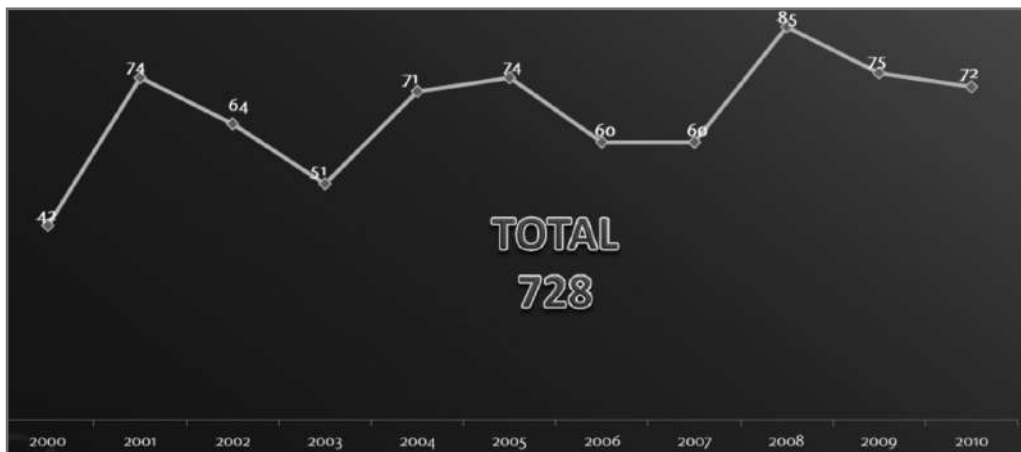
FUENTE ADAPTADA: INEGI, 2007.

En Veracruz, el porcentaje de presuntas muertes violentas sufridas por las mujeres en el ámbito doméstico es nueve puntos más alto que en el resto del país. Esto puede indicar que existe una mayor tolerancia en la entidad para este crimen porque la violencia feminicida no es únicamente resultado de su modalidad intrafamiliar, pues engloba diversas formas que tienen en el feminicidio la concreción más extrema de la subordinación de género, donde priman concepciones que atribuyen a los hombres una “naturaleza” violenta difícil de evitar y a las mujeres una condición de víctimas. Asimismo, “más allá del maltrato psicológico, en el momento del asesinato gran número de mujeres padece distintos tipos de violencia que implican misoginia, secuestro, tratos crueles, torturas, laceraciones, mutilaciones y agresiones sexuales que agudizan su sufrimiento y agravan el delito...” (Comisión Especial, 2006: 71).

Sin embargo, para que el feminicidio ocurra debe también concatenarse la modalidad institucional, porque las autoridades al no considerarlo como un problema social, producto de condiciones estructurales específicas, minimizan y cobijan la comisión de estos crímenes. El gran número de casos no resueltos o que escapan al castigo, como se examina más adelante, es evidencia de que el acceso de las mujeres a la justicia no es prioridad en la agenda del Estado. La impunidad hace aparecer mucho menos reprochable el delito, principalmente cuando se responsabiliza a las víctimas por la violencia de la que fueron objeto, ya sea por la transgresión a normas sociales, morales, espaciales o de horario (hallarse en barrios “peligrosos” a deshoras, vestir “provocativamente”, salir sola) o por cuestiones de “reputación” (ser “indecente”, “alocada”, “inmoral”), o por dedicarse a algún oficio reprochable (trabajo sexual, pornografía) (Comisión Especial, 2006).<sup>5</sup>

El feminicidio en Veracruz ha cobrado en el nuevo milenio 728 vidas, tal como lo muestra el siguiente gráfico:

GRÁFICO 15. Número de víctimas de feminicidio en Veracruz 2000-2010



FUENTE: Escobar, 2010

<sup>5</sup> Tanto la prostitución como la pornografía tienen componentes de violencia que subyugan a la población más indefensa: mujeres, adolescentes, niñas y niños, donde en la mayoría de los casos se criminaliza a las víctimas y se oscurecen las causas que les obligan a practicarla, como la pobreza, el hambre y la sujeción a otros, así como los efectos que provoca: degradación, privación, estigmatización y marginalización (Córdova, 2008).

De este número de atentados contra las mujeres, la mayor cantidad de ellos se concentra en el grupo de edad de 15-29 con 190, lo que confirma la idea de que la violencia se centra en el cuerpo de las mujeres jóvenes; de igual manera, 393 fueron cometidos al interior de su vivienda y 151 en la vía pública (Escobar, 2011), es decir, más de la mitad. Asimismo, el estado que guardan tales crímenes respecto a la impartición de justicia es el siguiente:

CUADRO 8. Estado que guardan las averiguaciones previas de feminicidios, Veracruz 2000-2010

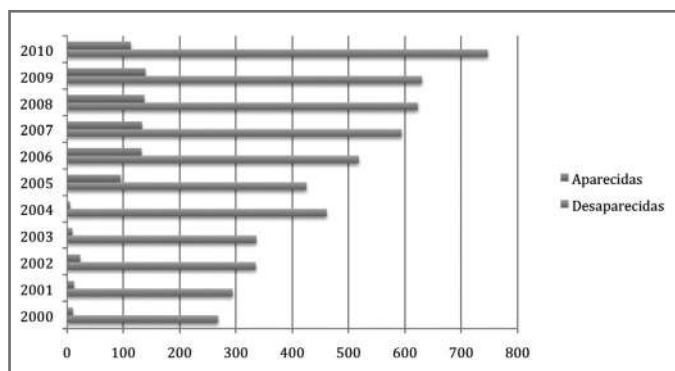
Causas iniciadas	728
Determinadas	691
Consignadas	368
Reserva	229
Incompetencia	57
No ejercicio de acción penal	30
Acumuladas	7
Trámite	37

FUENTE: Escobar, 2011.

Esta información corresponde a homicidios dolosos, es decir, cuando hay intención de hacer daño.<sup>6</sup> Pero para arribar a una reflexión sobre los feminicidios, es preciso revisar otras formas menos extremas, si bien tan nocivas, como ellos. Las desapariciones de niñas y mujeres son en sí mismas tan preocupantes como los asesinatos de mujeres, pues involucran el tráfico de personas, la esclavitud sexual y laboral, y la venta de órganos, entre otros.

Aunque no se tuvo acceso a estadísticas que indiquen el lugar que ocupa Veracruz en el contexto nacional, desde 2000 el número de desapariciones de niñas y mujeres es alarmante: 5 231 desaparecidas frente a 808 aparecidas, sin que se especificara su condición: sanas y salvas, heridas o mutiladas, o muertas (Escobar, 2011). El siguiente gráfico aborda este delito:

GRÁFICO 16. Número de niñas y mujeres desaparecidas y aparecidas en Veracruz 2000-2010



FUENTE: Escobar, 2011.

<sup>6</sup>El homicidio doloso se produce cuando una persona (sujeto activo) despliega una conducta tendiente a lesionar el bien jurídico protegido, en

No obstante que se aprobó la inclusión del delito de feminicidio en el Código Penal del estado de Veracruz, publicada el 29 de agosto de 2011 en la Gaceta Oficial, han existido hasta el cierre de 2011, diecisiete nuevos crímenes feminicidas contra mujeres. Esta información, aunada al reporte del Procurador, resulta en extremo alarmante por el hecho de que un número tan alto de casos no sea resuelto, tanto de muertes como de desapariciones, en los que la impunidad forma el sustrato que favorece el aumento sostenido de estos delitos. Ello sugiere que existe una fuerte presencia de desinterés y tolerancia social hacia la violencia de género en el entorno, donde las agresiones contra las mujeres tienen poco significado social en la vida cotidiana.

Es evidente que la violencia aumenta ante condiciones de menor desarrollo de la sociedad, pero esto no implica que sean las mujeres que ocupan espacios marginales o de exclusión las únicas que la sufren: ninguna está libre de padecerla porque la sujeción y minusvaloración hacia el género femenino atraviesa todos los sectores y esferas sociales. Más bien, conforme se recrudecen las crisis económicas y se deterioran los niveles de bienestar, ésta se va manifestando con mayor virulencia y en un mayor número de casos.<sup>7</sup>

El *Estudio de Jurisprudencia con Perspectiva de Género. Veracruz, México* (en García, 2011) encontró que las mujeres representan 85 por ciento de las víctimas de delitos cometidos por hombres en oposición al quince por ciento de víctimas masculinas. “Esto responde a la violencia sistémica y estructural que sufren las mujeres en la sociedad patriarcal. Ejemplo de ello es que son las principales víctimas en casos de delitos sexuales como estupro, violación, abusos sexuales así como de delitos de violencia familiar entre otros” (García, 2011: 54).

El siguiente cuadro resume el estado que, según la Dirección de Control y Estadística del Tribunal Superior de Justicia del Estado, guardan las personas a las que se les inició proceso penal por haber cometido algún delito contra mujeres:

este caso la vida, por lo que en ellos el elemento fundamental de la conducta dolosa radica en el ánimo con conocimiento de la conducta prohibida y pese a ello su ejecución. El homicidio culposo ocurre cuando sin ánimo de realización de la conducta prohibida se lesiona el bien jurídico –la vida– aunque no exista la voluntad de hacerlo o, cuando por falta de atención a un deber de cuidado, se lesiona el bien jurídico, es decir, la negligencia en la conducta deviene en la realización de la conducta prohibida” (Comisión Especial, 2006: 68). La Comisión considera que todo homicidio doloso es feminicidio. Asimismo, el total de homicidios dolosos y culposos contra mujeres en el estado entre 2000 y 2005 fue de 1 494 (Comisión Especial, 2006: 96). De las averiguaciones previas realizadas entre 2005 y 2010, 85 tuvieron sentencias condenatorias y 5 absolutorias (Escobar, 2011).

<sup>7</sup>La historia reciente parece confirmar este hecho. Por ejemplo: en Xalapa, se realizó el hallazgo de siete cadáveres de mujeres en el llamado Santuario de las Garzas, que se presumen perpetrados por un homicida en serie (<http://www.reporterospoliciacos.mx/component/content/article/26360-sanroque.html>). La violencia ya también ha alcanzado a varones, sobre todo jóvenes, de la cual dan cuenta innumerables notas periodísticas.

CUADRO 9. Casos iniciados, condenados y en proceso de personas que han ejercido violencia contra las mujeres por distrito judicial, Veracruz, 2010

Distrito Judicial	INICIADOS			CONDENADOS			EN PROCESO		
	Violencia	Violación	Homicidio	Violencia	Violación	Homicidio	Violencia	Violación	Homicidio
Acayucan	23	36	2	7	10	1	16	26	1
Coatepec	7	6	1	2	2	1	5	4	0
Coatzacoalcos	<b>88</b>	<b>93</b>	<b>9</b>	20	<b>23</b>	<b>3</b>	<b>68</b>	<b>70</b>	<b>6</b>
Córdoba	61	37	7	27	17	2	34	20	5
Cosamaloapan	13	42	4	3	10	1	10	32	3
Chicontepec	10	11	0	4	5	0	6	6	0
Huatusco	3	7	0	1	2	0	2	5	0
Huayacocotla	9	6	1	3	2	0	6	4	1
Jalacingo	6	16	1	2	6	0	4	10	1
Misantla	39	30	1	9	7	0	30	23	1
Orizaba	47	17	1	17	6	0	30	11	1
Ozuluama	3	3	0	1	2	0	2	1	0
Pánuco	9	13	1	2	3	0	7	10	1
Papantla	18	32	2	6	9	1	12	23	1
Poza Rica	33	36	1	12	13	0	21	23	1
San Andrés Tuxtla	59	40	3	<b>31</b>	20	2	28	20	1
Tantoyuca	4	14	0	1	3	0	3	11	0
Tuxpan	35	19	4	20	11	2	15	8	2
Veracruz	40	30	5	13	8	<b>3</b>	27	22	2
Xalapa	82	44	6	21	11	<b>3</b>	61	33	3
Zongolica	21	17	1	9	8	1	12	9	0
TOTAL	610	546	50	211	178	20	399	371	30

FUENTE: Oficio no. 0894/2011, Dirección de Control y Estadística, Consejo de la Judicatura.

La información contenida en este cuadro aborda el periodo correspondiente a 2010. Por el número de feminicidios es factible suponer que únicamente se refiere o bien a datos incompletos o bien a un fragmento de ese año, en el cual se cometieron 72 asesinatos contra mujeres. Como se señala en negritas, el Distrito Judicial de Coatzacoalcos es el que presenta en todos los casos, excepto en el número de condenados por violación, el mayor número de delitos de género. Esto puede deberse a la importancia de la cultura petrolera en la región, caracterizada por su alto sesgo machista y patriarcal.

La violencia de género contra las mujeres es imputable a una omisión del estado en preservar los derechos humanos y la integridad femenina. Es producto de una falta de reconocimiento de las condiciones de desigualdad, de desarrollo y de subalternidad en las que vive la población femenina. Asimismo, el maltrato no sólo se observa en su manifestación directa, también puede cobrar la forma de injusticia, omisión, comisión, negligencia, corrupción y colusión con el agresor, y debe incluir desde los homicidios dolosos o culposos, los accidentes, hasta los suicidios, “en el entendido de que las condiciones que las condujeron a quitarse la vida fueron situaciones previas de privación humana, violencia o falta de oportunidades” (Comisión Especial, 2006).

## Conclusiones

La violencia contra las mujeres no es un fenómeno individual ni que pueda ser abordado de forma aislada, es decir, como resultado de conflictos entre particulares o de personas enfermas que atacan a víctimas femeninas. La violencia de género es estructural a la sociedad y permea todos los ámbitos de la vida. Es producto de una minusvaloración generalizada de las mujeres y de lo femenino, las cuales se conciben como subordinadas, frágiles, incapaces, indefensas, sumisas, débiles, cobardes y demás. Incluso las virtudes femeninas son producto de la subalternidad social y cívica, que las recluye en espacios domésticos y las victimiza en espacios públicos. Ignorar su base sociocultural y naturalizada acarrea graves consecuencias en la vida tanto de las mujeres como de la sociedad en su conjunto. La responsabilidad de la perpetuación de este estado desigual de cosas es del Estado y de

su indiferencia para tratar esta violencia como un delito de lesa humanidad.<sup>8</sup>

También es preciso comprender que la violencia de género no es producto del alcoholismo, las drogas, la pobreza y la desigualdad. Éstos pueden ser factores que potencialicen la violencia, pero para que actúen como detonadores se requiere un aprendizaje previo, una familiarización con formas de ejercer la violencia y un conocimiento del tipo de personas que pueden sufrirla sin que tenga consecuencias para el agresor. Quien tiene el poder ejerce la violencia impunemente porque sabe que su víctima no podrá devolver las agresiones y el maltrato.

Por ello, es preciso que las instancias que deben velar por la prevención, sanción y erradicación de la violencia se responsabilicen de su papel y desarrollen, en primer término, políticas correctivas tendientes a minimizar las acciones de violencia, garantizar la aplicación de la ley, sancionar la ocurrencia de las conductas violentas y proteger a las víctimas. Pero esto no basta. También es preciso diseñar políticas y programas preventivos que ilustren sobre el hecho de que no existen pseudo-argumentos políticos, religiosos, éticos, culturales o sociales que justifiquen las asimetrías, la discriminación y la violencia entre ciudadanas y ciudadanos. Para que estas acciones tengan efectividad, “es necesario reconocer la violencia de género como un obstáculo al desarrollo y a la democracia, y un atentado a las mujeres, y emprender una verdadera política de Estado que permita generalizar los avances sociales de género y armonizarlos en el Estado mismo” (Comisión Especial, 2006: 59).

Es la única manera de lograr niveles armónicos de convivencia y crecimiento para todos los seres humanos.

## Bibliografía

- American Psychological Ass., 1993, *Violence and Youth*, vol. 1, APA, Nueva York.
- Banco Mundial, 1993, *World Development Report*, BM, Washington.
- Bourdieu, Pierre, 2000, *La dominación masculina*, Anagrama, Barcelona.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter, 1999, “La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco referencial para la acción”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. ([http://www.pasa.cl/wp-content/uploads/2011/08/La\\_Violencia\\_en\\_AL\\_y\\_El\\_Caribe\\_Buvinic\\_Mayra\\_Morrison\\_Andrew.pdf](http://www.pasa.cl/wp-content/uploads/2011/08/La_Violencia_en_AL_y_El_Caribe_Buvinic_Mayra_Morrison_Andrew.pdf)).
- Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), 2009, *Diagnóstico sobre la situación de las mujeres con enfoque de género en la Sierra de Zongolica y Santa Martha del Estado de Veracruz*, Invermujeres, Gobierno del Estado de Veracruz, México.
- Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, 2006, *Violencia feminicida en Veracruz*, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- Córdova, Rosío, 1997, “Sexualidad y relaciones familiares en una comunidad veracruzana”, en *Espacios familiares: ámbitos de sobrevivencia y solidaridad*, Premio 1996, DIF/CONAPO/UAM-A/PUEG-UNAM, México, pp. 11-51.
- , 2003, *Los peligros del cuerpo. Género y sexualidad en el centro de Veracruz*, BUAP/Plaza y Valdés, México
- , 2008, “Identidades sexuales y prácticas corporales entre trabajadores del sexo de las ciudades de Xalapa y Veracruz”, *Nueva Antropología*.
- , Cristina Núñez y David Skerritt, 2008, *Migración internacional, crisis agrícola y transformaciones culturales en el centro de Veracruz*, Plaza y Valdés/Embajada de Francia/CEMCA/CONACYT, México.
- Dirección de Control y Estadística del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2011, Oficio no. 0894/2011, 16 de junio, Xalapa.
- Escobar, Reynaldo, 2011, “Comparecencia del Procurador General de Justicia del Estado ante la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han Emprendido las Autoridades Competentes en Relación a los Feminicidios registrados en México”, 28 de septiembre, Xalapa.
- Gaceta Oficial, 2010, tomo CLXXXII, núm. ext. 324, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, 12 de octubre.
- Gaceta Oficial, 2011, tomo CLXXXIV, núm. ext. 268, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, 29 de agosto.
- García, Mayela (coord.), 2011, *Sentencia para mujeres en el ámbito penal: impartición de justicia con perspectiva de género en el marco de los derechos humanos*, CIDEM/Unión Europea, México.
- Geertz, Clifford, 1995, *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Barcelona.
- Guzmán Ibáñez, Lourdes, 2009, “Violencia conyugal y dominación masculina en Veracruz (1990-2005)”, tesis de doctorado en Historia y Estudios Regionales, IIH-S, Universidad Veracruzana, México.
- Illich, Iván, 1990, *El género vernáculo*, La Pasiega, España.
- INEGI, 2007, [http://www.diputados.gob.mx/documentos/Congreso\\_Nacional\\_Legislativo/delitos\\_estados/Las\\_Mujeres\\_Veracruz.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/Congreso_Nacional_Legislativo/delitos_estados/Las_Mujeres_Veracruz.pdf).
- INEGI, 2007<sup>a</sup>, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006 ENDIREH. Marco conceptual*, México.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), 2007, Pasos ha-

<sup>8</sup> El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional señala, entre otras, que las conductas tipificadas como asesinato, exterminio, tortura, violación, prostitución y esterilización forzada, desaparición forzada, secuestro o cualquier acto inhumano que cause graves sufrimientos o atente contra la salud mental o física de las personas, siempre que se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque. Estas conductas son claramente sufridas por las mujeres.



- cia la igualdad de género en México, [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100894.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100894.pdf) (11 de diciembre de 2011).
- Kessler y McKenna, 1973, *Gender. An Ethnomethodological Approach*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- Melgarejo Bibiano, Perla 2011, "Propuesta de acción. Prevención de la violencia obstétrica en un hospital de Xalapa, Veracruz", proyecto de investigación, Instituto de Salud Pública, Universidad Veracruzana, México.
- Moreno, Marisela, 1988, "Trabajo agrícola subordinación sexual y capital. Las mujeres cafetaleras de la sierra poblana", en Josefina Aranda (comp.), *Las mujeres en el campo*, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, México.
- Moser, Caroline, 2008, "Safety, Gender Mainstreaming and Gender-Based Programmes", conferencia magistral, 8° Coloquio Anual del CIPC, Querétaro, México.
- Pérez Contreras, María de Montserrat, 2008, "Violencia contra la mujer. Comentarios en torno a la Ley General de Acceso a la Mujer a una Vida Libre de Violencia", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año xli, núm. 122, mayo-agosto pp. 1041-1062.
- Pitt-Rivers, Julian, 1979, "Antropología del honor o la política de los sexos". Ensayos en Antropología Mediterránea, Crítica, Barcelona.
- Programa Estatal de las Mujeres (PEM), 2005, *Programa Veracruzano de las Mujeres 2005-2010*, Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, México.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2006, <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Veracruz.pdf>.
- PNUD, 2011, *Informe de Desarrollo Humano México*, Producción Creativa, México.
- Velázquez, Susana, 2010, *Violencias cotidianas, violencia de género. Escuchar, comprender, ayudar*, Paidós, Buenos Aires.







# Capital social en el estado de Veracruz

Felipe Hevia de la Jara\*  
Alberto J. Olvera Rivera\*\*

# Introducción<sup>1</sup>

Este documento es un análisis de los tres elementos constitutivos del capital social (asociativismo, confianza y civismo) en el estado de Veracruz, con el fin de valorar si las características actuales del capital social en Veracruz permiten calificarlo como factor de contención de la violencia y la inseguridad. En este sentido, se pretenden resolver las siguientes preguntas: ¿qué tipo e intensidad de asociativismo es posible identificar en Veracruz? ¿Qué niveles de confianza interpersonal e institucional tienen los veracruzanos? ¿Qué tan arraigadas son las prácticas y conductas cívicas en Veracruz? ¿Estos elementos pueden ser considerados factores de contención de la violencia? Frente a estas situaciones, ¿existen elementos que permitan identificar factores precursores, de riesgo o incluso detonadores? (Incide Social y Conavim 2010; Incide Social 2011).

En efecto, existe suficiente literatura para comprender al capital social como “factor de contención o factor protector”. Según Incide Social, los factores de contención o factores protectores son: las capacidades individuales, grupales o institucionales y formas de relaciones sociales que generan respeto, tolerancia, reconocimiento del otro y de sus necesidades, y mecanismos de sanción social a las trasgresiones, aceptados por todos y que permiten procesar adecuadamente los conflictos, tales como hábitos y prácticas de gobernabilidad democrática, cultura de paz y diálogo, modelos de crianza democráticos, gestión participativa de empresas, etcétera. Se trata de recursos sociales que, en su caso, propician la restauración de la convivencia destruida y pueden servir de base para proponer intervenciones públicas y sociales (Incide Social 2011, 10).

Relacionado con esto, el capital social aparece como un elemento central para el desarrollo, tanto en mediciones “macro” (Fukuyama, 1996a, 2001; Putnam, 1994), como en niveles “micro” (Durston, 1999, 2001).

A pesar de la multiplicidad de conceptualizaciones, en este apartado usamos una visión más bien clásica del capital social (Coleman, 1988; Portes, 1998; Putnam, 1994), que se define a grandes rasgos por la unión de tres grandes dimensiones: capacidad asociativa, confianza y “cultura cívica” (Kliksberg, 2000).

Así, siguiendo estas definiciones clásicas sobre capital social, este apartado cuenta, además de la introducción, con cuatro apartados: en el primero se analizan en pro-

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen al maestro Miguel López y a la Coordinación de Observatorios Urbanos de la Universidad Veracruzana, en particular a la maestra Urania Guillot, por su invaluable colaboración para la elaboración del apartado “asociativismo”. También agradecen a la Red Universitaria de Estudios de Opinión por su colaboración en el diseño, aplicación y análisis de instrumentos centrales para el análisis.

---

\* Profesor-investigador de tiempo completo (CIESAS Golfo).

\*\* Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.



fundidad los patrones asociativos presentes en el Estado, incluyendo el análisis de los actores sociales “clásicos” (sindicatos, empresarios, organizaciones civiles, etc.), y también actores de la “sociedad incivil” y movilizaciones difusas. El segundo apartado se centra en la confianza, tanto personal como institucional, usando para ello los resultados de diversas fuentes nacionales y estatales. El tercer apartado se centra en la “cultura cívica” y la cohesión social, analizando tanto las redes de apoyo mutuo, como algunas instituciones centrales para la reproducción de la cultura cívica. Por último, se presentan conclusiones generales, que incluyen un análisis de las fortalezas y debilidades del capital social como factor protector, y se entregan algunas recomendaciones de política pública.

## Asociativismo

### Notas teóricas mínimas

Analizar las asociaciones y movimientos sociales es necesario para determinar si la vida colectiva de las comunidades ayuda a prevenir la violencia. Convencionalmente se le llama sociedad civil a la vasta red de asociaciones que los ciudadanos construyen o en las que participan, seas éstas formales o informales. En efecto, la sociedad civil se expresa empíricamente como una densa red de movimientos sociales y asociaciones de diverso carácter. La naturaleza de estas asociaciones es una contingencia histórica, es decir, en cada país y en cada época el patrón asociativo es el resultado de tendencias de largo plazo que nos remiten al modelo de acumulación de capital (actores económicos y relaciones de producción), el tipo de régimen político (sistema de partidos, sistema de gobierno, modelos de intermediación, representación e inclusión), los patrones culturales dominantes, el marco jurídico que regula específicamente los tipos de asociación y la correlación que existe entre el mapa de las clases y grupos sociales existentes con las otras variables antes mencionadas (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

En las asociaciones realmente existentes se conjugan esos factores estructurales con la práctica efectiva de los diversos actores. Particularmente importante es determinar el origen de las asociaciones, pues éste condiciona tanto sus campos de acción como las funciones que cumplen. Las asociaciones y movimientos pueden ser impulsados por el propio Estado (al crear programas y decretar leyes cuya ejecución implica la creación de figuras asociativas *ad hoc*), por los partidos políticos (asociaciones culturales o de investigación, movimientos de base, corporaciones), por otros actores de la sociedad civil (movimientos sociales creando Organizaciones no Gubernamentales [ONG's], ONG's creando movimientos sociales, grupos asistenciales creando ONG's, la iglesia como institución impulsando movimientos sociales o creando grupos asistenciales y/o ONG's, etc.), o bien actores

que emergen directamente de la sociedad (movimientos sociales de base).

Como puede observarse, esta diversidad de orígenes nos plantea distintos modelos de relación entre sociedad civil, sociedad política y Estado. Se trata de vínculos orgánicos y financieros que ligan a diversos tipos de asociaciones con el Estado y con los partidos, y aun en el caso de asociaciones originadas en la propia sociedad civil pueden delimitarse vínculos y continuidades con el sistema político de naturaleza coyuntural o estructural.

Ciertamente, no debe perderse de vista que las asociaciones constituyen apenas una expresión de la organicidad social y de sus formas de acción colectiva. En países como México, y especialmente en estados como Veracruz, con su gran herencia rural, su alto grado de pobreza rural y urbana, y la carencia de acceso efectivo a los derechos de ciudadanía, la sociedad se auto-protege y se auto-representa por medio de redes primarias como la familia extensa, el paisanaje, el vecindario y otras formas de afinidades identitarias, sobre todo religiosas. Como lo ha demostrado el antropólogo indio Partha Chattarjee, la sociedad civil moderna es una minoría social en países como el nuestro, donde la protesta social, la petición pública y la defensa de intereses inmediatos implican la auto-representación de los pobladores y la acción colectiva vía redes informales, y no a través de asociaciones formales (Chatterjee, 2008).

Una sociología de las asociaciones, desde una perspectiva funcional, ayuda a explicarnos los variados efectos políticos y culturales de las asociaciones en términos de desarrollo de capacidades democráticas. Mark Warren ha establecido las bases de este tipo de sociología, que explica que las asociaciones no son virtuosas *per se* –como tiende a creerse en la literatura especializada–, sino que la capacidad que éstas puedan prestar a la construcción democrática depende de la naturaleza de las relaciones que se establecen entre sus propios miembros, entre éstos y su dirección, entre ésta y los otros actores con los que se relaciona, el tipo de demandas que plantea a la sociedad misma o al sistema político, el tipo de espacios públicos que crea, la capacidad crítica que desarrolla, el grado de autonomía que contiene en su acción y las funciones pedagógicas que es capaz de cumplir tanto al interior de ella misma como al exterior (Warren, 2001).

Warren presenta esta clasificación de las (potenciales) funciones democráticas de las asociaciones:

1. Efectos sobre el desarrollo de la autonomía y la capacidad de los individuos.
  - a) información
  - b) desarrollo de habilidades políticas
  - c) desarrollo de habilidades deliberativas
  - d) desarrollo de virtudes cívicas
2. Efectos sobre la esfera pública
  - a) desarrollo de la deliberación pública
  - b) representación y afirmación de la comunidad
  - c) representación y afirmación de las diferencias



### 3. Efectos institucionales

- a) subsidiariedad
- b) coordinación y cooperación
- c) resistencia
- d) representación
- e) legitimación

En la práctica, hay muchos tipos de asociaciones, clasificables por el fin principal de su acción y por su carácter institucional o informal. Cada tipo de asociación tiene potenciales democratizantes diferentes. Algunas asociaciones son especialmente importantes en la formación de individuos con capacidades cívicas (círculos de estudio, grupos culturales, movimientos sociales prodemocráticos, asociaciones vecinales no clientelares); otras son fundamentales en la representación de la comunidad (sindicatos, organizaciones campesinas, asociaciones empresariales, partidos), pero pueden no ser capaces de desarrollar capacidades cívicas debido a su carácter corporativo o clientelar. Otras pueden impulsar la deliberación pública (movimientos ecologistas, feministas, de derechos humanos), pero no ser especialmente virtuosas a su interior. Otras refuerzan lazos identitarios (grupos religiosos, asociaciones comunitarias) o promueven la ayuda mutua y la superación personal (grupos de AA, asociaciones filantrópicas), pero en general estos dos tipos de asociaciones se limitan al ámbito de lo privado. Las capacidades democráticas de las asociaciones no están determinadas fatalmente por su forma de organización. Las circunstancias históricas concretas pueden convertir a los sindicatos, por ejemplo, en el eje de la resistencia política antiautoritaria (como en las transiciones a la democracia en Polonia, Brasil y España) y dotarlos de una capacidad de representación de la sociedad toda (como sucedió en parte en la posguerra en Europa Occidental, durante la formación de los Consejos Económicos y Sociales). En otros momentos y países, ciertos movimientos sociales prodemocráticos y antiautoritarios pueden condensar la representación, la resistencia, la coordinación, y crear individuos modernos (en pequeña escala), como fue el caso de la Alianza Cívica en México en los años 1994-1997 (Olvera, 2003).

Como puede observarse, sería un error generalizar los méritos cívicos de las asociaciones, sin tomar en cuenta su enorme heterogeneidad y las circunstancias históricas en que actúan.

## Contexto histórico del asociacionismo en Veracruz

Para analizar el asociacionismo civil en Veracruz es preciso tener en cuenta en primer lugar las características históricas y geográficas de la entidad. A diferencia de otros estados de la república, Veracruz se ha caracterizado por la dispersión geográfica de su numerosa población y por el peso enorme, en términos demográficos, culturales e históricos, de la población rural. Junto a ésta destacan también múltiples polos

industriales, especie de enclaves internos, históricamente creados por industrias extractivas (petróleo), agroindustriales (caña de azúcar, café, cítricos) y de la industria de transformación (textil, acero, cerveza). Este tipo de sociedad se construyó simultáneamente con un régimen político altamente descentralizado, que dependió de alianzas con fuerzas políticas locales para poder garantizar la gobernabilidad.

El desarrollo de la sociedad organizada ha estado fuertemente condicionado en Veracruz por el peso del corporativismo agrario y sindical. Asimismo, la centralidad del Estado como actor económico y, por largo tiempo, espacio único de la política, ha determinado la debilidad del asociacionismo civil autónomo, así como la notable politización de las asociaciones sindicales, campesinas y empresariales. Por otra parte, la debilidad histórica del Estado en las zonas rurales condujo a que numerosos caciques regionales cumplieran una importante labor de intermediación y de control políticos, y a que, en consecuencia, la violencia fuera un factor estructural de la vida pública.

Como veremos a continuación, la sociedad civil veracruzana difícilmente puede jugar un papel de contención de la violencia debido a su propia debilidad social y política, y al hecho de que ella misma se caracteriza por la falta de democracia interna en sus organizaciones. Las formas principales del asociacionismo popular son religiosas y orientadas al mundo privado. De acuerdo a los resultados de la Primera Encuesta sobre Asociacionismo, Capital Social, Cultura de la Legalidad y Acceso a la Justicia en Veracruz, sólo 31.8% de los ciudadanos indica pertenecer a una asociación. La mitad de ellos (14.5% del total) lo hace en asociaciones religiosas, y los demás se reparten entre sindicatos (5.3%), clubes deportivos (3.9%) y asociaciones de padres de familia (3.1%). No es extraño entonces que a los ciudadanos les resulten un tanto ajenas las asociaciones formales y más bien se organicen en redes informales que no son reconocidas por los propios ciudadanos como "asociaciones" (Red Universitaria de Estudios de Opinión e IHS-UV 2012).

Veracruz es la entidad que tiene más ejidos en México —3 mil 600—, que abarcaban casi 50% del territorio y que tenían en 1990 alrededor de 234 mil ejidatarios con derechos. El censo agrario de 1991 detectó, además, 423 400 unidades de producción privadas, de las cuales 95% eran minifundios. Lógicamente, todavía a principios de los noventa, casi 38% de la población económicamente activa de Veracruz trabajaba en el campo (Olvera y Quiñonez, 2001), cifra que ha disminuido dramáticamente en los últimos 20 años, hasta 24% en 2010, todavía alta en relación a otros estados de la república. Desde los años cincuenta en adelante se registró una expansión sorprendente de la ganadería, lo que condujo a una creciente ocupación territorial (con terribles consecuencias ambientales) y a la constitución de un sector social ganadero con importante peso político, económico y demográfico. También hay que tomar en cuenta que en esa misma época se extendieron los cultivos de frutas tropicales, y que las superficies dedicadas a cultivos históricos en la entidad, como el café y la caña de azúcar, crecieron exponencialmente. Veracruz es



el principal estado productor de azúcar de caña y de frutas tropicales en México y el segundo más importante productor de café.

Este marcado carácter agropecuario del estado, con su característica dispersión territorial, habla de una sociedad cuyo eje organizacional formal dependió históricamente de las formas de acceso a la tierra. Por un lado, los ejidatarios se organizaron en ejidos, cuyos representantes eran la autoridad principal en miles de pueblos en toda la entidad, y por otro lado, los productores privados desarrollaron organizaciones verticales y corporativas. En el caso de los productores de caña hubo dos asociaciones históricas, una de los productores del sector campesino –ejidal– y otra del sector privado. Estas organizaciones tenían presencia en casi toda la entidad. Durante una larga época de casi 20 años, los campesinos productores de café fueron organizados por el propio Instituto Mexicano del Café, y lo mismo sucedió con los productores de tabaco en su época. En otros cultivos hubo mayor libertad asociativa en el marco de una gran dispersión de la sociedad rural.

El modelo ejidal fue no sólo un instrumento de representación gremial de los campesinos con tierra, sino también la instancia de control electoral por excelencia a lo largo de la historia del siglo xx. Las organizaciones de productores, especialmente en la caña y en la ganadería, cumplieron también estas funciones. En los pueblos cafetaleros de la zona centro de Veracruz, en sus diversas regiones productivas: Huatusco, Córdoba, Coatepec, Misantla, el poder estuvo concentrado en manos de los acaparadores y exportadores privados durante la mayor parte de la historia del siglo xx, hasta que en los años setenta y ochenta el Instituto Mexicano del Café se localizó en Xalapa y empezó a competir contra los acaparadores privados. El Inmecafé los desplazó del mercado en buena medida a mediados de los años ochenta, tan sólo para después desaparecer en 1990 en el contexto de la peor crisis estructural de la agroindustria cafetalera mundial, la cual duró largos años, entre 1990 y 2005.

En otros municipios rurales, los ganaderos fueron la fuerza social y política principal. Con frecuencia sus líderes eran una personalidad caciquil regional o local. Los ganaderos fueron una especie de correa de transmisión de los poderes públicos en amplias zonas del estado donde no había sindicatos o los ejidos eran pocos.

Este modelo agropecuario extensivo se correspondió con un modelo industrial localizado en diversas partes de la entidad, con una diversidad de especializaciones productivas. El sector más importante por muchos años fue la industria petrolera, que tiene en Veracruz una historia de más de un siglo. Desde la época de la nacionalización en 1938, el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana se convirtió en el más importante en la entidad y en el país. Tanto la empresa paraestatal como su sindicato han sido fuerzas económicas y políticas importantísimas a nivel nacional y en Veracruz, donde tienen una presencia extraordinaria en varias ciudades: Poza Rica, Minatitlán, Coatzacoalcos, y más recientemente en Veracruz, más otros municipios donde histórica-

mente hubo campos productores de petróleo, como Cerro Azul, Naranjos, Agua Dulce y Nanchital. Habría que incluir en esta lista otros lugares donde se localizó la industria petroquímica, como Cosoleacaque. De ahí el predominio de una cultura y de una organización laboral basadas en el poder enorme del sindicato en la gestión cotidiana de la producción vía el manejo de la contratación de personal, así como por el control político municipal y de la vida social por parte de los líderes sindicales (Moreno, 2012). Lo mismo sucede en muchas pequeñas ciudades de Veracruz donde se localizan ingenios azucareros, la otra rama de la producción industrial que tiene un enorme peso social, cultural e histórico en la entidad, y que también determina un modelo de organización gremial altamente autoritario y totalizador.

Los sindicatos jugaban en la época histórica del autoritarismo el doble papel de una representación propiamente gremial y una representación política, pues los líderes sindicales fueron muchas veces alcaldes de sus municipios y representaban el pináculo del poder social local, pues no sólo controlaban el acceso al trabajo, sino muchos otros negocios que tenían que ver con la gestión de los ingenios o de la industria petrolera.

Por otra parte, el estado posee diversas regiones pluriétnicas y pluriculturales que abarcan 74 municipios. En Veracruz viven más de 800 000 indígenas que padecen los mayores índices de marginación de la entidad (García Valencia y Romero Redondo, 2009b). Sin embargo, en varias coyunturas históricas han generado importantes movimientos sociales regionales y al menos una interesante experiencia democrática local, la del municipio de Zaragoza, en los años noventa (Olvera y Quiñonez, 2001).

El modelo agropecuario veracruzano se sumió en los años noventa en una profunda crisis estructural causada por la aparición simultánea de varios procesos: la privatización desordenada y el ajuste drástico en la industria cañero-azucarera; la caída de los precios internacionales del café y el súbito desmantelamiento del Inmecafé entre 1989 y 1994; la baja de precios reales de la carne, los cítricos y las frutas tropicales (Olvera y Quiñonez, 2001).

El ajuste económico forzado por la política neoliberal causó también una penosa debacle en todas las ramas industriales veracruzanas. En la zona sur, especialmente en Coatzacoalcos y ciudades circunvecinas, entre 1990 y 1994 se perdieron 50 000 empleos directos en las industrias petroquímica y petrolera. En el cinturón industrial Córdoba-Orizaba también se cancelaron más de 5 000 empleos directos, debido al cierre de la principal empresa textil de la zona, CIDOSA, que abarcaba varias fábricas. La industria cañero-azucarera veracruzana vivió un penoso ajuste derivado de la privatización de los ingenios y de los numerosos problemas económicos de la rama. Alrededor de 10 000 obreros fueron despedidos (Olvera y Quiñonez, 2001).

En suma, la crisis de 1995, el momento del gran ajuste y crisis del neoliberalismo en México, cobró una factura gigantesca en Veracruz. En 1992 había 613 000 trabajadores formales registrados en el Seguro Social en la entidad, y esa cifra



disminuyó en 1998 a 543 000. Lo más sorprendente es que esa crisis no ha sido superada, como lo demuestra el hecho de que para 2010 se tiene un registro de sólo 659 000 trabajadores formales en el Seguro Social, que es una cifra apenas superior en un modesto 6% en relación a la cantidad que se tenía en 1992, un aumento diez veces menor al incremento de la población en edad de trabajar (Olvera, Zavaleta y Andrade, 2012).

Es preciso entender que muchas de las debilidades del asociacionismo civil en Veracruz derivan del largo estancamiento productivo que indujo el ajuste neoliberal y de los procesos sociales a que dio lugar, ante todo, la emigración masiva desde el campo y la ciudad a los Estados Unidos, la emigración del campo a la ciudad dentro del país, y el aumento del empleo informal en las ciudades.

## Los actores sociales hoy

Veracruz es un estado descentralizado que tiene hoy día siete zonas metropolitanas, las cuales tienen una vocación productiva específica. En la zona central, Orizaba destaca por la industria química y petroquímica, la cervecera y empresas asociadas, junto con grandes plantas de la industria textil, que fueron desapareciendo en los años noventa. En Córdoba se localizan agroindustrias relacionadas con el café y la caña de azúcar, y es un centro logístico del autotransporte. Veracruz es el principal puerto del país, tiene una gran actividad comercial y algunas grandes industrias. Xalapa es la capital del estado y sede principal de su universidad. En el norte, Poza Rica es la ciudad petrolera por antonomasia, mientras Tuxpan, otro puerto con actividad petrolera, es también una ciudad ganadera y comercial agropecuaria. En el sur, Minatitlán es otra ciudad petrolera, mientras Coatzacoalcos es un puerto y eje de una vasta zona petrolera y petroquímica en el sur de Veracruz. Acayucan es otra ciudad sureña que es el eje de una región comercial y articulación de redes ferroviarias y terrestres. Tenemos así polos urbanos dispersos en el territorio, de norte a sur, con una amplia zona en el extremo norte de la entidad que tiene ciudades más pequeñas, concentradas en la producción ganadera y en la reproducción campesina. En el centro-norte destaca también Martínez de la Torre, otra ciudad agropecuaria, mientras en el centro-sur se ubica la zona de Los Tuxtlas, con dos ciudades pequeñas, pero centrales dentro de una vasta zona agropecuaria. Se trata de una sociedad fragmentada, y este perfil socio-demográfico determina en gran medida la naturaleza del asociacionismo civil de la entidad (Sedesol, Conapo e INEGI 2004).

## Los sindicatos

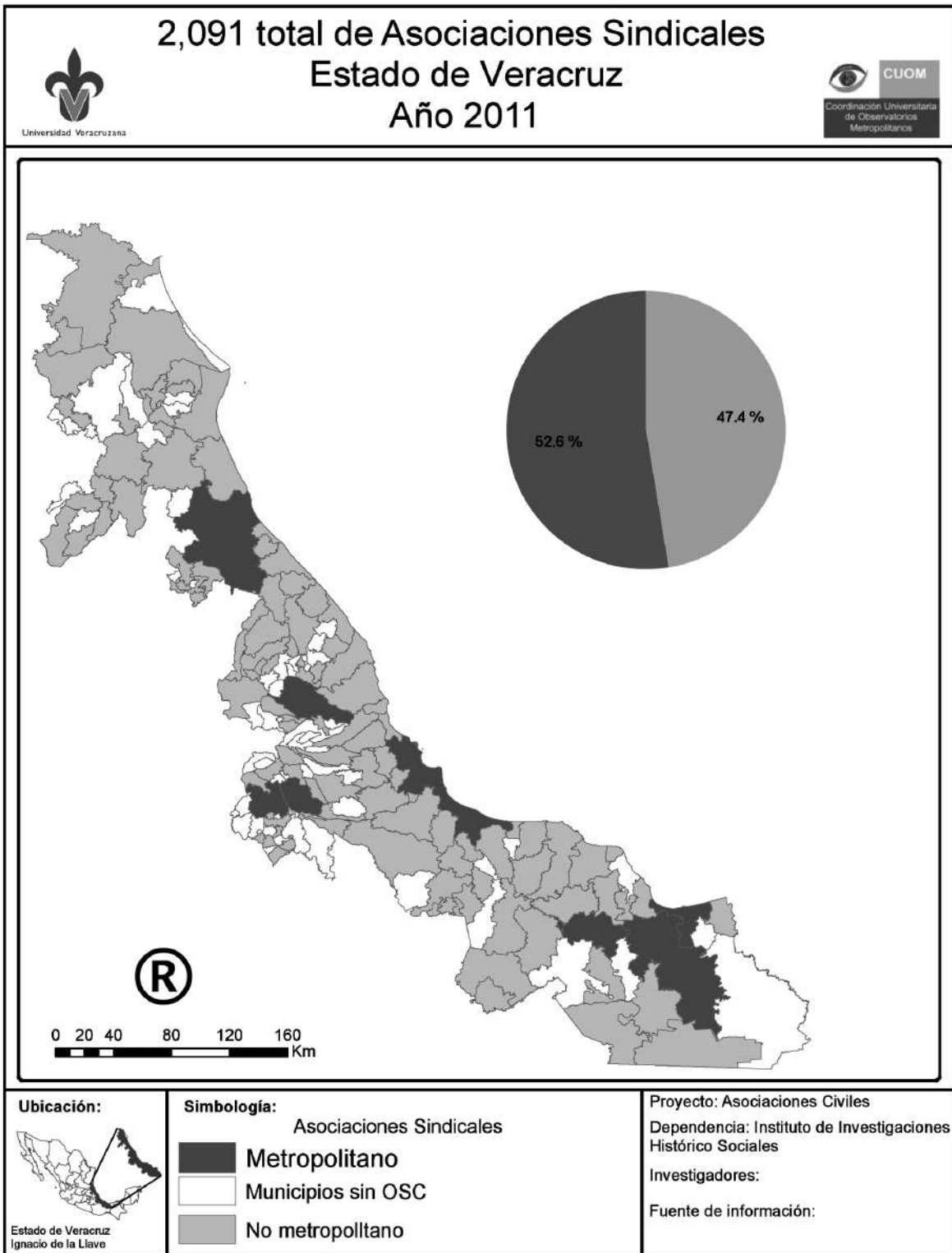
Los sindicatos son, como ya se apuntó, una gran fuerza social y política en Veracruz. El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) tiene 8 grandes secciones en otras tantas ciudades veracruzanas y numerosas delegaciones regionales. Hay 10 sindicatos principales en la rama educativa, de los cuales las secciones 32 y 56 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) son las más poderosas fuerzas político-sindicales en Veracruz. Sigue en orden de importancia el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas (SUTERM) con varias secciones, los sindicatos de trabajadores azucareros y los de las grandes industrias privadas, todos ellos sindicatos nacionales, titulares de contratos-ley o contratos nacionales, cuya fuerza contrasta con la dispersión de cerca de 2 000 sindicatos de empresa.

Los sindicatos de empresas medianas y pequeñas se agrupan en centrales sindicales corporativas muy antiguas: la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC), la Confederación Regional de Obreros de México (CROM) y algunas otras regionales, las cuales controlan la contratación, el acceso a prestaciones y aun la disciplina laboral.

El mundo sindical en México se caracteriza por problemas estructurales, ante todo severos déficits de democracia interna y el autoritarismo de los dirigentes, así como la simulación contractual en la mayoría de las pequeñas empresas (González Guerra y Gutiérrez, 2006). Nada hay más contrario a las virtudes cívicas y a la construcción de capacidades democráticas que las prácticas internas de los sindicatos, que constituyen un verdadero lastre autoritario en la vida pública de Veracruz y del país (con contadísimas excepciones). Según levantamientos propios, para el año 2011 se contaba con 2 091 asociaciones sindicales en el Estado, donde casi 50% se concentraba en los municipios metropolitanos.

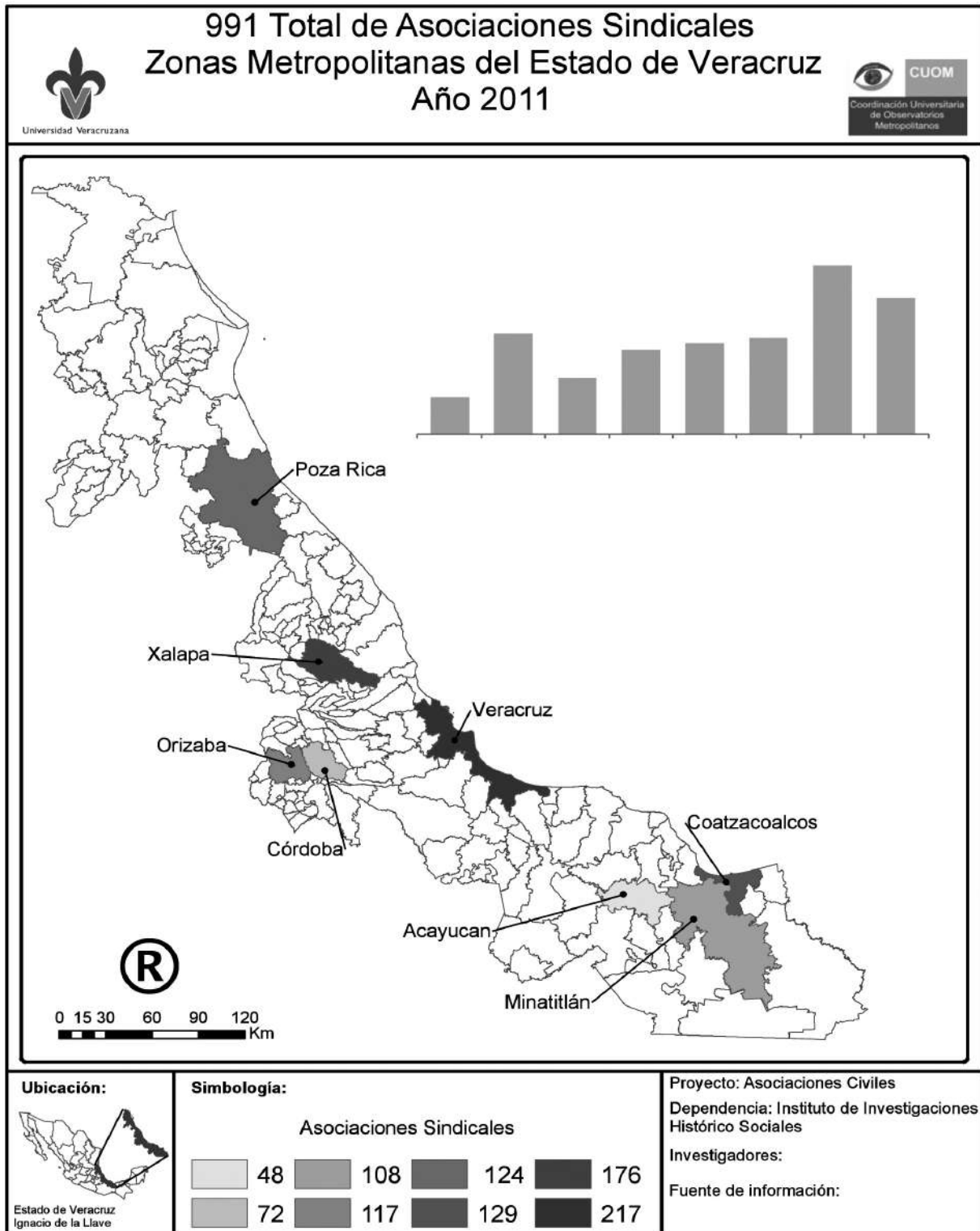


ILUSTRACIÓN 1. Asociaciones sindicales en Veracruz, 2011



Se identificaron 991 asociaciones sindicales en las zonas metropolitanas, siendo las de Veracruz y Xalapa las que cuentan con el mayor número de ellas.

ILUSTRACIÓN 2. Asociaciones sindicales en Veracruz, 2011.





## Los empresarios

En las zonas metropolitanas se ubica un empresariado local relativamente débil, disperso y con pocos actores modernos. En las ciudades medias y grandes hubo desde los años cuarenta algunas organizaciones empresariales de afiliación obligatoria, que representaban una especie de corporativismo privado, sobre todo la Cámara Nacional de Comercio, que afiliaba a los comerciantes de las ciudades, y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), que agrupaba a los pequeños micro-industriales de la entidad. En los años ochenta fueron creadas otras organizaciones empresariales independientes que lograron atraer una cierta clientela, como la Asociación de Industriales de Veracruz (AIEVAC). Sin embargo, la dependencia política de los empresarios respecto del gobierno no menguó, debido a la enorme influencia que en el mercado local ejerce el sector público. Las grandes empresas privadas son pocas y en su gran mayoría pertenecen al capital extranjero o por lo menos foráneo, mientras que el sector estratégico de la economía veracruzana está constituido por empresas paraestatales.

Los empresarios veracruzanos carecen de la unidad organizativa de sus contrapartes en otras entidades debido a la dispersión geográfica de sus bases.

TABLA 1. Asociaciones de empresarios, por municipio metropolitano

ZONAS METROPOLITANAS	Total
Xalapa	35
Veracruz	49
Córdoba – Orizaba	20
Coatzacoalcos – Minatitlán- Acayucan	22
Poza Rica	22
MUNICIPIOS METROPOLITANOS	148

TABLA 2. Asociaciones de empresarios

ZONA METROPOLITANA	ACEVAC	AIEVAC	CANACAR	CANACINTRA	CANACO	CANAGRAF	CANIRAC	CMIC	COPARMEX	DIRCO	FEDECANACO	OTRAS
Zona Metropolitana Acayucan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zona Metropolitana Coatzacoalcos	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	12
Zona Metropolitana Córdoba	0	0	1	1	1	0	0	0	1	1	0	9
Zona Metropolitana Minatitlán	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0
Zona Metropolitana Orizaba	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	4
Zona Metropolitana Poza Rica	0	1	0	1	2	0	1	0	0	0	1	6
Zona Metropolitana Veracruz	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	46
Zona Metropolitana Xalapa	1	1	0	1	1	1	2	1	1	0	0	24
TOTAL	1	3	3	7	14	1	6	1	3	1	1	107
MUNICIPIO NO METROPOLITANO	0	0	0	0	7		1					6
											TOTAL	148

Como puede observarse, las grandes cámaras empresariales no tienen una sola representación estatal, sino que se encuentran divididas por zonas metropolitanas.

En cuanto a la calidad de la vida asociativa, diversas entrevistas aplicadas a líderes empresariales en varias ciudades de Veracruz permiten inferir que la asistencia a las reuniones es mínima, y que los asociados ven en sus organizaciones solamente un medio para obtener permisos, realizar trámites legales o fiscales, capacitarse o informarse de políticas públicas que les puedan beneficiar. Esta actitud instrumental oculta un problema de confianza hacia los dirigentes empresariales, mencionado también en las entrevistas, derivado del hecho de que la alternancia de partidos en los gobiernos municipales ha conducido a que los líderes empresariales sean cooptados por los partidos en tanto figuras públicas reconocidas. Esta politización de los liderazgos no ha sido bien vista por las bases, razón por la cual algunos dirigentes actuales han optado expresamente por no involucrarse en actividades políticas.

## Asociaciones rurales

No fue posible en el marco de esta investigación conseguir información confiable del número y tipo de las organizaciones de campesinos que se localizan en toda la entidad. Las cifras de Sociedades de Solidaridad Social (sss), Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC), Uniones de Ejidos, empresas ejidales y otros múltiples formatos de organizaciones campesinas creados por el gobierno federal con fines económicos no están actualizadas, pues no registran la frecuente desaparición de grupos y organizaciones. Las cifras existentes no pueden considerarse realistas. Hay miles de agrupaciones de este tipo, la mayor parte de las cuales tienen una existencia efímera, con contadas excepciones. El gigantesco esfuerzo organizacional del gobierno en el mundo rural ha sido tan vasto como ineficiente, y ha dejado detrás de sí una estela de corrupción y de desperdicio de recursos humanos y financieros que, dado que constituye uno de los más grandes fracasos del Estado mexicano posrevolucionario, debería ser estudiada a fondo.

Mencionaremos en este recuento las organizaciones más constantes del mundo rural, y que han permanecido porque cumplen alguna función administrativa esencial, como la expedición de guías para el transporte del ganado y la tramitación de apoyos técnicos y financieros a los productores. Los ganaderos con más de 5 cabezas deben registrarse por ley en las asociaciones ganaderas locales, de las cuales hubo históricamente una por municipio, aunque en años recientes se han fraccionado en muchos lugares debido a conflictos internos y por el surgimiento de nuevas especializaciones productivas. Actualmente se registran 387 asociaciones ganaderas, la mayor parte de las cuales está en la zona sur de la entidad. Hay tres grandes Asociaciones Ganaderas Regionales (centro, norte y sur), que durante las décadas de los cincuenta, sesenta y ochenta del siglo pasado fueron formidables fuerzas políticas.

ILUSTRACIÓN 3. Asociaciones agrícolas Veracruz

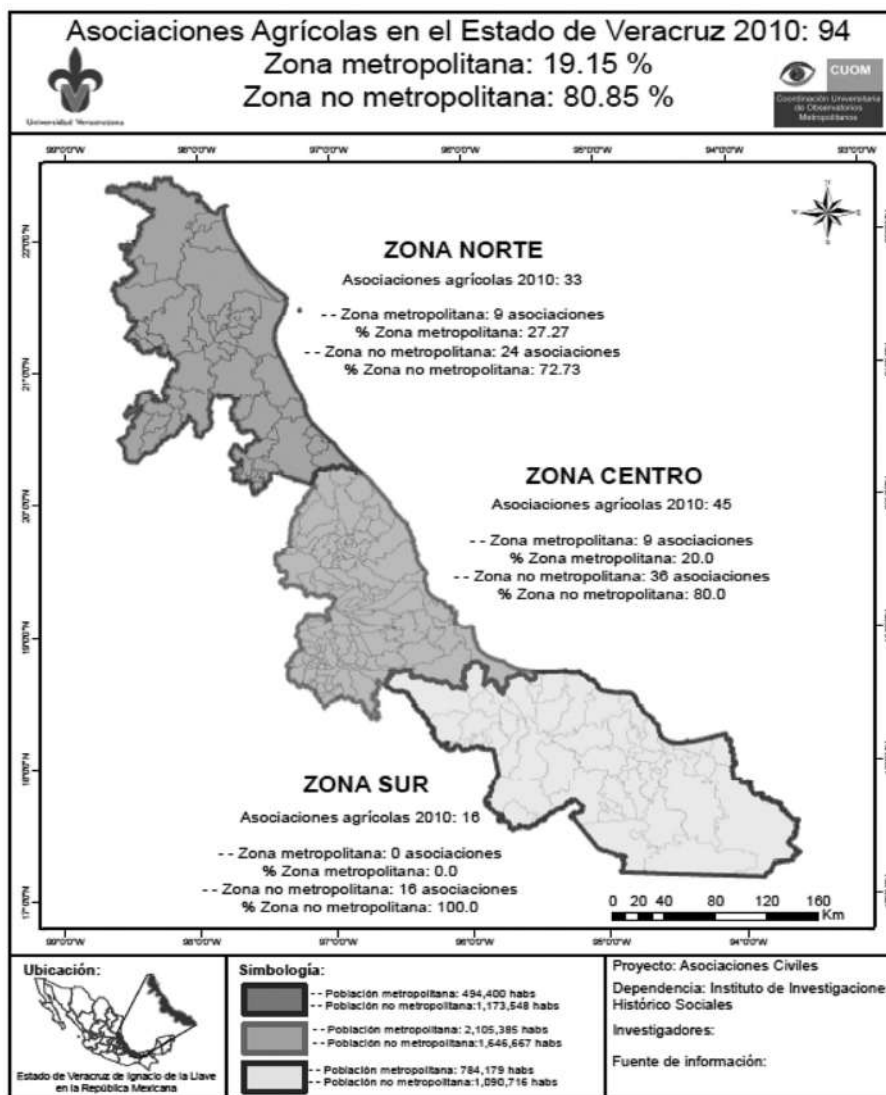
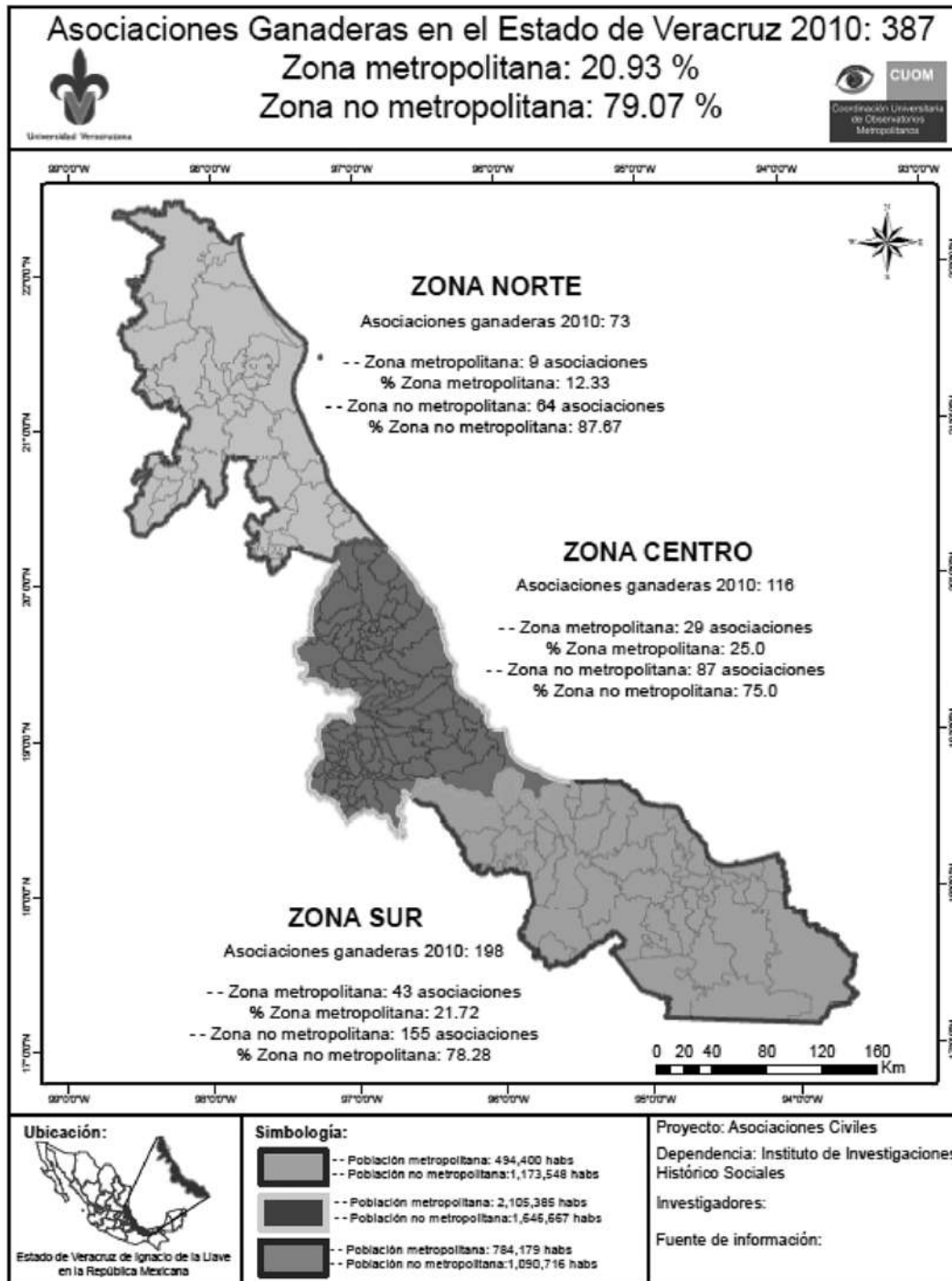


ILUSTRACIÓN 4. Asociaciones ganaderas Veracruz



Las asociaciones de productores agrícolas están organizadas por rama productiva, registrándose 94 principales en toda la entidad. No es posible tener una idea precisa de su membresía, pero la gran mayoría de los productores de frutas tropicales, de caña, café, maíz y una gran variedad de productos del campo pertenece a sus respectivas asociaciones.

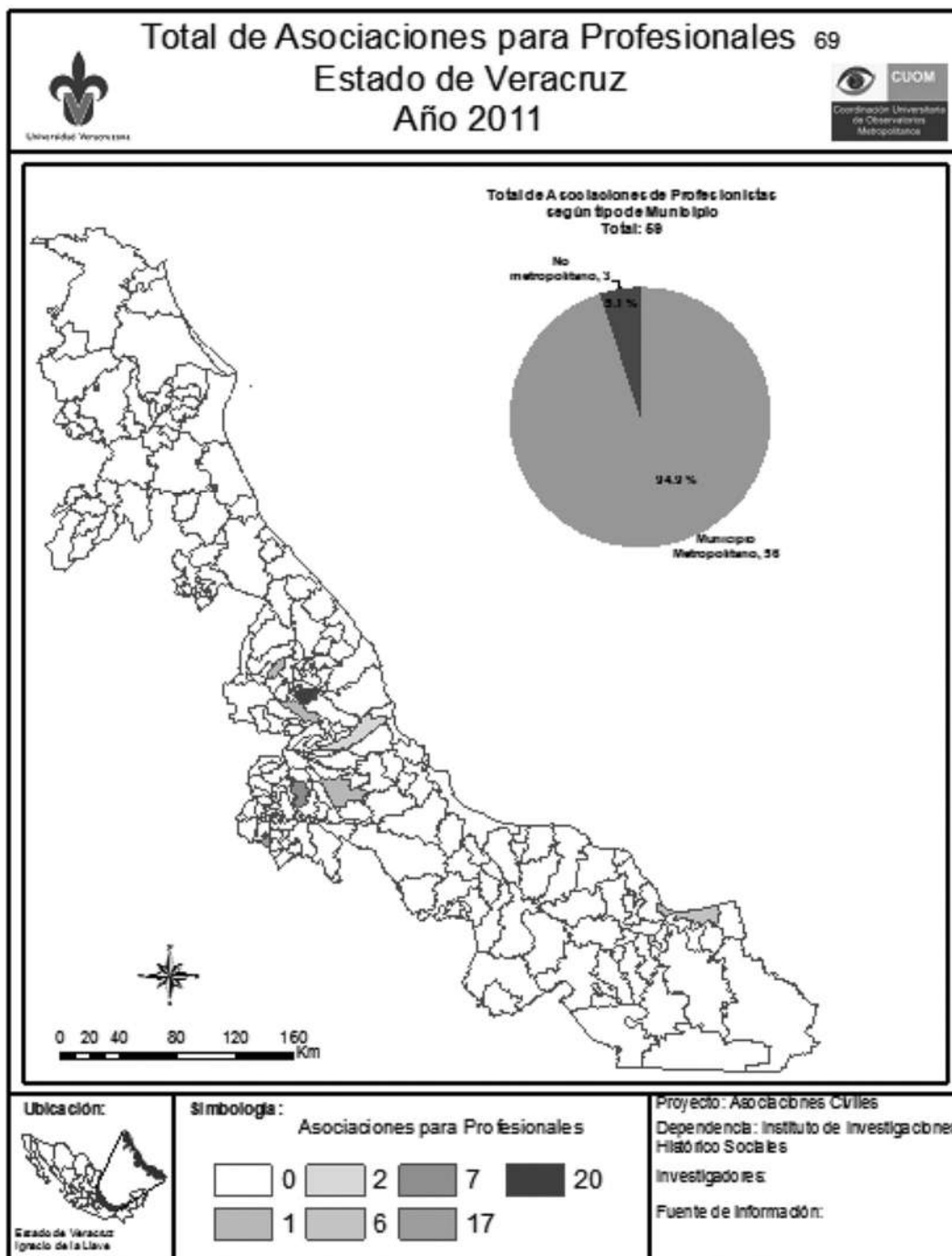
### Asociaciones profesionales

Los abogados, médicos, contadores, arquitectos e ingenieros han creado desde hace años asociaciones profesionales caracterizadas por su bajo perfil público y alta dependencia política del gobierno. Algunas de estas asociaciones han estado incluidas

en una de las corporaciones del PRI, la CNOP. Otras han mantenido su independencia política. El bajo índice de asociacionismo entre los profesionales deriva del carácter voluntario de estas agrupaciones, ya que no existe colegiación obligatoria en ningún campo profesional en México. Al no cumplir ninguna función de regulación técnica o moral de la práctica profesional, estas asociaciones han tendido a depender de los intereses políticos de algunos líderes y han sido muy vulnerables a la intervención del gobierno. En el sexenio pasado, de acuerdo a las entrevistas realizadas, la proliferación de asociaciones de abogados y médicos en las principales ciudades de la entidad fue inducida por el gobernador del estado, quien al parecer buscaba fragmentar las organizaciones más grandes.

En el cuadro siguiente se da cuenta de la información oficial que fue posible obtener. Cabe mencionar que hay patentemente un sub-registro de asociaciones profesionales de todo tipo, las cuales, por ley, deberían estar registradas ante la Secretaría de Educación Pública, requisito que en la práctica no se cumple.

ILUSTRACIÓN 5. Asociaciones profesionistas estado Veracruz, 2011



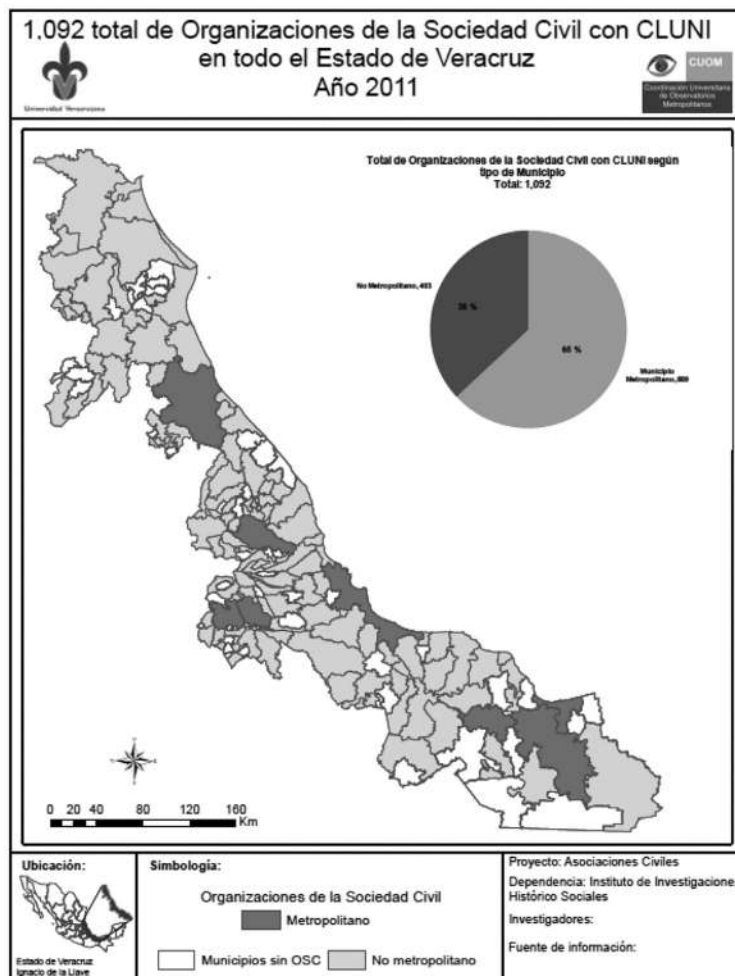
## Las asociaciones civiles

Pasando al análisis del asociacionismo civil moderno, representado por las llamadas ONG's u organizaciones civiles, llama la atención en primer término que su número ha venido aumentando en los últimos años. De acuerdo a un estudio de Olvera y Quiñonez (2001) con información de 1998, el Instituto Nacional de Solidaridad registraba en Veracruz 107 organizaciones civiles, distribuidas en varios tipos: defensa de derechos humanos, ambientalistas, promoción de los derechos de las mujeres, asistenciales, de desarrollo (Olvera y Quiñonez 2001). Al año 2011 se observa que ese número se ha multiplicado por 10, pues hay 1 092 organizaciones con Clave Única de Registro Nacional (CLUNI) ante el Instituto Nacional de Desarrollo Social. Sin embargo, el crecimiento en el número de organizaciones no refleja un verdadero desarrollo del sector, sino la creación de incentivos al registro legal desde la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Desarrolladas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en 2004. Con la expectativa de recibir más apoyos del gobierno federal, muchas organizaciones que no tenían registro, pero que operaban en los hechos desde años atrás, decidieron registrarse, así como otras nuevas que vieron una oportunidad. Esto es válido tanto para las ONG's como para las organizaciones asistenciales.

El perfil de este tipo de asociaciones sigue siendo parecido al que existía años atrás. Una gran mayoría de ellas son asistenciales, pero también se halla un amplio sector de dudosa factura, como empresas educativas familiares, organizaciones políticas disfrazadas de institución asistencial, grupos ficticios que creyeron que sería fácil obtener fondos.<sup>2</sup> Por todo lo anterior es complicado emitir un juicio válido para el conjunto del sector, pues es muy heterogéneo.

Históricamente, las asociaciones civiles de todo tipo han estado concentradas en las zonas metropolitanas (689), y de ellas la mayoría en la ciudad de Xalapa (349), y han tenido poca presencia en el resto del Estado, si bien son muy pocos los municipios veracruzanos que no cuenten con al menos una organización.

ILUSTRACIÓN 6. Organizaciones de la sociedad civil con CLUNI Veracruz

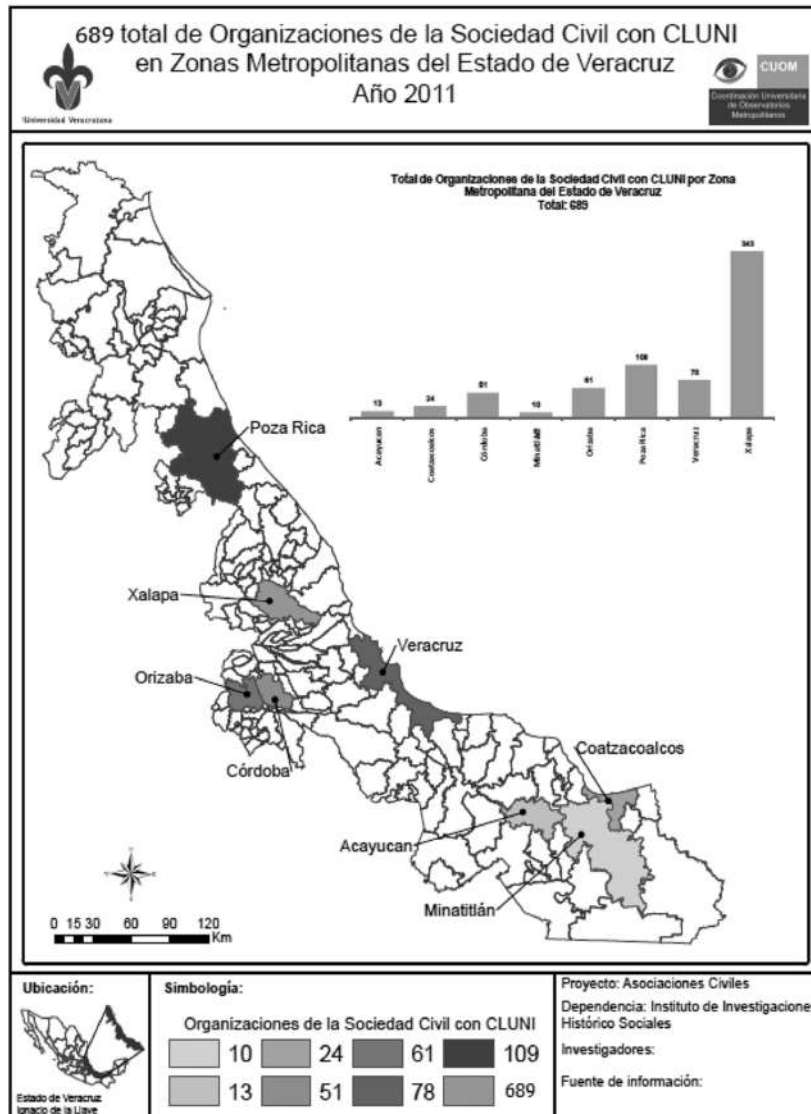


<sup>2</sup> En entrevistas con algunos notarios públicos, quienes deben dar fe de la constitución de estas organizaciones, se escucharon quejas sobre la naturaleza de las mismas. Desde su punto de vista, hay muchas que son la mera figura legal de políticos oportunistas.

Otras ciudades que muestran números importantes de ese tipo de organizaciones son Poza Rica, Papantla y Tuxpan, zona que vista en su conjunto es la segunda concentración mayor de ese tipo de organizaciones (129), la zona metropolitana de Veracruz (79) y la zona Córdoba-Orizaba, donde hay una densidad también relativamente importante (126). Lamentablemente, de acuerdo a las entrevistas realizadas, las organizaciones de la sociedad civil guardan en general un bajo perfil público, tienen escasa influencia en las instituciones gubernamentales y viven una situación de baja profesionalización y alta precariedad económica.

Los movimientos ecologistas, formales e informales, tienen hoy día la más alta visibilidad pública, debido a que Veracruz es una entidad de alta diversidad biológica cruzada por una vasta infraestructura industrial, y es víctima desde hace décadas de una terrible depredación de su riqueza natural, así como de continuos desastres industriales. La principal fuente de afectación al medio ambiente es la industria petrolera, que ocupa vastas extensiones de tierra en zonas de perforación de pozos, especialmente en la zona norte, además de que pasan por todo su territorio miles de kilómetros de ductos, históricamente mal mantenidos, y que en años recientes son atacados por el crimen organizado para robar derivados. Estos eventos causan innumerables conflictos locales entre la empresa petrolera y las comunidades rurales y urbanas afectadas. Por otra parte, las agroindustrias locales son altamente contaminantes, tanto la azucarera como la cafetalera, y las prácticas productivas agrícolas y ganaderas son muy atrasadas e inducen la destrucción de bosques y de zonas de humedales. Todo esto ha contribuido a que haya una creciente conciencia de los daños que se le han hecho históricamente a la ecología veracruzana. Sin embargo, los movimientos ecologistas, que han emergido en casi toda la geografía veracruzana, carecen de unidad en la acción y de liderazgos estatales.

ILUSTRACIÓN 7. Organizaciones de la sociedad civil en zonas metropolitanas



También hay muchos grupos dispersos en un vasto movimiento por los derechos de las mujeres (48 en zonas metropolitanas), que tienen expresión local en la mayor parte de las zonas metropolitanas de Veracruz, sin que eso signifique que haya una unidad política en su acción. Sin embargo, triunfos simbólicos importantes se han logrado por la vía legislativa (creación de agencias del ministerio público especializadas en delitos contra las mujeres y la familia, Ley de Violencia Intrafamiliar) y por la institucional (creación del Instituto Estatal de las Mujeres y de varios municipales). Lamentablemente, las nuevas instituciones carecen de los fondos suficientes para operar. Por otra parte, debe anotarse que después de la alternancia en el año 2000, sectores que habían sido muy relevantes en la sociedad civil local, como los grupos de defensa de derechos humanos (33 en zonas metropolitanas), han perdido visibilidad a pesar de la urgencia de sus servicios en una situación como en la que actualmente vive la entidad.

Afortunadamente, hay excepciones importantes, ante todo en el campo de movimientos sociales informales, como el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, que a mediados del 2011 logró agrupar algunas decenas de víctimas del delito y movilizar a grandes grupos de ciudadanos en Xalapa, Coatzacoalcos, San Andrés Tuxtla y Acayucan. En apoyo de este movimiento han convergido algunas organizaciones no gubernamentales con larga trayectoria en la entidad, como el Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ), el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (Cesem), el Colectivo Feminista, Xochiquetzal, el Movimiento de Apoyo a Niños Trabajadores y de la Calle (Matraca), así como algunos académicos y ciudadanos víctimas de la delincuencia.

En Veracruz, Xalapa, Coatzacoalcos, Tuxpan, Córdoba, Poza Rica y San Andrés Tuxtla existen grupos de defensa de los derechos humanos, muy pequeños, casi familiares o personales, la mayoría informales. Ejemplos interesantes para este estudio son Mujeres en Atención a Víctimas (Muavi) en Tuxpan, el periodismo de género impulsado en Poza Rica por Melina Morquecho, el Observatorio Ciudadano de la Procuraduría General de la República con grupos en los puertos de Coatzacoalcos y Veracruz, la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en San Andrés Tuxtla, y la de la Sierra Norte, y el grupo de Carmen Sánchez en Coatzacoalcos para la defensa de los derechos laborales. Hay muchas iniciativas personales de este tipo en otras ciudades, además de la importante labor que realiza la Pastoral de la Movilidad, de la Iglesia Católica en Coatzacoalcos, Cosoleacaque y Acayucan en apoyo a los migrantes centroamericanos. En esta misma misión se ubican las famosas Patronas, un grupo de mujeres del pequeño municipio de Amatlán de los Reyes, conurbado con Córdoba, que desde hace 15 años ofrece de manera desinteresada comida, agua y albergue a los migrantes centroamericanos.

El asociacionismo asistencial vinculado a la Iglesia Católica y a las familias acomodadas de las diversas regiones existió siempre en ciudades con tradición elitista: Papantla, Tuxpan, Córdoba, Orizaba, Veracruz, San Andrés Tuxtla y Xalapa, donde las viejas familias propietarias estaban vinculadas con la iglesia y desarrollaron una práctica asistencial con carácter marcadamente privatístico y poca visibilidad pública. El asistencialismo contemporáneo es más diversificado, pues incluye grupos religiosos de diversa composición social y de varias iglesias, organizaciones familiares, grupos políticos personales (líderes locales con aspiraciones políticas), organizaciones promovidas por empresas locales, grupos civiles organizados para atender a niños o adultos discapacitados que requieren atención especial, etcétera.

En la segunda mitad del siglo pasado surgió un espacio de asociacionismo privado a través de la emulación que hicieron las clases medias altas de todo el país de ciertos clubes norteamericanos, como el Club de Leones y el Club Rotario, que se convirtieron en ejes de la socialización de los sectores profesionales emergentes en las ciudades veracruzanas, espacio de contacto con la clase política local y medio de relación e intercambio social con clubes similares en los Estados Unidos. Actualmente, un poco menos selectivos, siguen cumpliendo esa función y desarrollan también diversos proyectos asistenciales. Se cuentan clubes de este tipo en por lo menos 25 ciudades veracruzanas.

## El asociacionismo popular

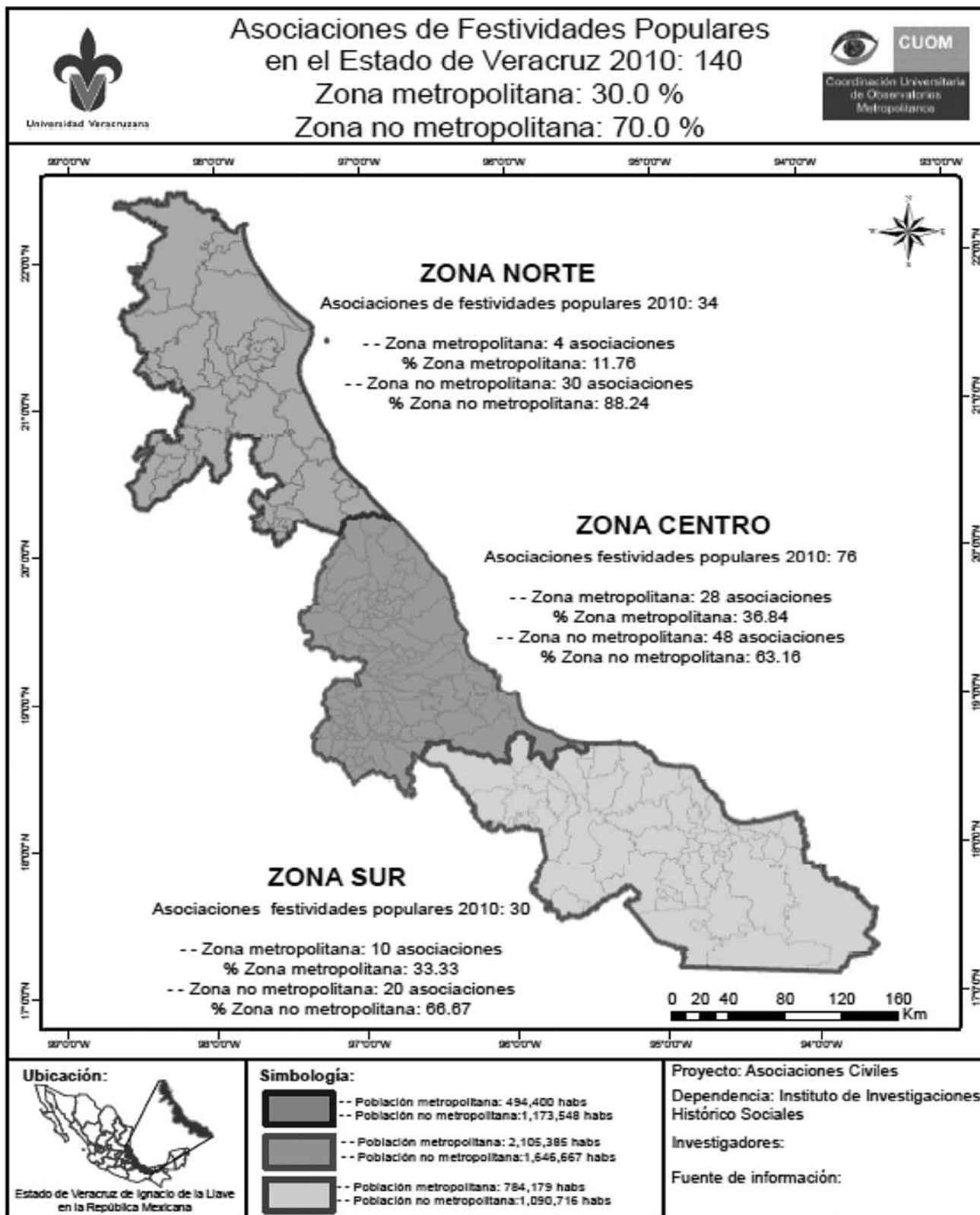
Hay otro espacio social histórico, rara vez analizado como parte del mundo asociativo, que es el constituido por las organizaciones relacionadas con ritos y prácticas religiosas. Nos referimos, en primer lugar, a los grupos que se forman para organizar las fiestas patronales de cada pueblo, mayormente mayordomías y comités. Virtualmente cada pueblo de Veracruz tiene el suyo.

En un número creciente de ciudades y pueblos se organizan también, simultáneamente o por separado, ferias locales, sean dedicadas al santo, al producto principal (feria del café, del mango, etc.) o a algún otro motivo local. Cada feria tiene también su comité organizador, representativo de la élite local. De este mismo tipo son los Comités de Carnaval, de los cuales hay muchos en Veracruz.

El gobierno de la entidad registra 561 fiestas titulares, 64 ferias y 43 carnavales en Veracruz a lo largo del año, de las cuales hay 140 relevantes por su tamaño y duración. Estas festividades son importantes para la reproducción de la identidad local, por ser un momento de cohesión social y por mantener un piso mínimo de organización civil local. En ese sentido, podrían cumplir alguna función de contención en un determinado momento.



ILUSTRACIÓN 8. *Festivales populares en Veracruz*





## Asociaciones religiosas

La Iglesia Católica se organiza en 8 diócesis y 12 decanatos en la entidad. Se tiene registro de 69 pastorales organizadas por las diócesis.<sup>3</sup> Estas pastorales son especializadas (juventud, familia, evangelización, de la movilidad humana, social, etc.), y cada una desarrolla múltiples actividades con la feligresía, para lo cual crean grupos diversos. Algunos de estos grupos desarrollan importantes labores sociales, como las pastorales de la movilidad humana en el sur de Veracruz, cuyo apoyo a los migrantes centroamericanos es esencial para su supervivencia. Otros crean espacios de ayuda mutua o de apoyo social que crean redes solidarias importantes para la cohesión social. En general, el enfoque de su acción es asistencial, por lo que no se genera una cultura ciudadana con su acción, siendo éste su principal límite. Pero la densidad y profundidad de los lazos sociales generados en las actividades impulsadas por la iglesia católica son el fundamento de múltiples redes sociales informales locales, regionales y aun estatales.

En años recientes, de los años ochenta en adelante, han emergido en toda la entidad grupos protestantes que tienen bases sociales pequeñas, pero muy activas, y que, de acuerdo a los especialistas en temas religiosos, se han constituido en un referente de la auto-organización de la sociedad. Estos grupos, en su gran mayoría evangélicos, atraen a cerca de 20% de la población y son muy diversos. Su propia organización es descentralizada, basada en iglesias locales, dependientes de un pastor, con algunas excepciones, como los Testigos de Jehová, que cuentan con una organización regional, nacional e internacional bastante compleja. El trabajo que realizan en términos de ayuda mutua para sus propios miembros es importante, pero no realizan una labor social hacia la comunidad, con pocas excepciones. De acuerdo a algunos testimonios, estas iglesias recogen y canalizan una parte de la desesperación social ante la crisis económica y la inseguridad, por lo que cumplen una función de integración social muy importante.

En general, en Veracruz se registran pocos conflictos religiosos, lo cual habla de una cultura de la tolerancia religiosa que debe resaltarse.

## Asociaciones deportivas

Dentro de la experiencia organizacional de la sociedad civil popular tienen importancia las asociaciones deportivas, pues el deporte es un eje articulador de la vida social, sobre todo para los jóvenes —pero no sólo para ellos— y es muy importante como mecanismo de socialización y de integración social. Este asociacionismo deportivo es muy descentralizado, y altamente dependiente del patrocinio sindical corporativo o del privado en las ciudades industriales y comerciales de Veracruz. Históricamente ha habido poca presencia esta-

tal en este campo, si bien de manera creciente el patrocinio y organización de las ligas y torneos viene recayendo en los gobiernos municipales y en actores locales privados.

El deporte es tan importante en las ciudades como lo es en el mundo rural, ante todo en las zonas cañeras y cafetaleras, y más ampliamente en las regiones de agricultura comercial, donde hay más recursos económicos y organizacionales. En las ciudades y en el campo por igual se registran graves carencias de infraestructura deportiva, según la opinión de numerosos actores entrevistados, lo cual limita los potenciales integradores del deporte. En esta área hay una enorme área de oportunidad de intervención gubernamental y privada que puede tener excelentes efectos de contención de la violencia.

Dado que la mayor parte de la organización del deporte depende de los municipios y de la iniciativa de empresas y asociaciones locales, no existen estadísticas confiables a nivel agregado sobre el número de ligas, torneos e instalaciones disponibles en la entidad. Hay 44 organizaciones deportivas de orden estatal, de las cuales 34 están en la capital.

## Asociaciones de autoayuda

Finalmente, dentro del mundo asociativo privado popular hay organizaciones de autoayuda que han sido muy importantes en la vida cotidiana de mucha gente, especialmente Alcohólicos Anónimos, organización que tiene grupos en toda la entidad, altamente descentralizados, muy activos y que constituyen un mecanismo de autoayuda y socialización relevante. No se cuenta con estadísticas confiables sobre su número, ni sobre otros grupos similares, como Neuróticos Anónimos. De acuerdo a testimonios diversos y a la opinión de colegas, los grupos de AA han sido extraordinariamente importantes no sólo en términos de autoayuda, sino en el aprendizaje organizacional y de oratoria pública, cosa especialmente notable en las zonas rurales.

## Notas sobre movimientos sociales y movilizaciones difusas

Dentro de este mapa sintético de la sociedad civil en Veracruz, es importante subrayar que la entidad se ha caracterizado por una alta conflictividad social, por lo que movimientos sociales temáticos y territoriales han jugado un papel importante en la expresión de intereses difusos. Se registran asimismo múltiples formas de resistencia popular a diversas políticas de modernización y a abusos políticos del Estado. Algunos movimientos han sido muy radicales en su oposición al régimen, otros más bien han buscado modificar o negociar políticas públicas, como el movimiento de los cafetaleros en los años ochenta, mientras otros han protestado por abusos del mercado permitidos por el Estado, como el de movimiento de las cajas de ahorro en años recientes. Otros movimientos sociales tienen demandas de tipo cultural, como los movimientos ambientalistas y por los derechos de las mujeres, los cuales han jugado un papel importante

<sup>3</sup> Información proporcionada directamente por las diócesis.

en la introducción de nuevos lenguajes, nuevos valores y ocasionalmente nuevas instituciones en la vida pública veracruzana (Aguilar Sánchez, 2009; Olvera y Quiñonez, 2001; Olvera, Zavaleta y Andrade, 2012).

Junto a movimientos de este tipo, que son prototípicos de una sociedad civil moderna, han existido siempre movilizaciones colectivas que no buscan promover derechos, sino llamar la atención del Estado y resolver problemas de grupos específicos, para lo cual recurren a formas de lucha aparentemente radicales, como el cierre de calles y carreteras. Pero se trata de acciones orientadas al logro de fines particulares de grupo. Esta es una forma de acción colectiva muy común en Veracruz y que se adapta al autoritarismo político existente. Dada la ausencia de mediaciones institucionales operativas, y dada la lejanía de los partidos políticos de la ciudadanía, que en general atienden sólo a los sectores políticamente organizados en su seno, es lógico que amplios sectores de la población traten de llamar la atención del Estado por estas vías.

## La sociedad incivil

En este recuento debe darse cuenta de otro fenómeno peculiar de Veracruz, aunque no limitado a este estado. Se trata de ciertos grupos y organizaciones que practican formas inciviles de la acción colectiva y que viven del chantaje político a las autoridades, quienes alguna vez los crearon y se sirvieron de ellos. Nos referimos al Movimiento de los Cuatrocientos Pueblos, liderado por César del Angel, Antorcha Campesina, la Unión General de Obreros y Campesinos (UGOCEP), por mencionar tres grupos muy visibles, si bien no los únicos.

Los Cuatrocientos Pueblos son una vieja organización, creada cuarenta años atrás en el norte de Veracruz, que durante un tiempo empujó el reparto de tierras en esa zona, luego impulsó proyectos productivos y siempre ofreció servicios de movilización a diversos partidos y a funcionarios que requerían atacar a sus competidores. Hace ya casi 20 años que la organización vive del chantaje a funcionarios estatales y federales por medio de las movilizaciones de los “encuerados”, hombres y mujeres que protestan desfilando en paños menores. Sus demandas son poco claras y sus movilizaciones terminan siempre en acuerdos privados.

Antorcha Campesina es una organización nacional afiliada al PRI cuyo origen es rural, pero se ha extendido a las ciudades por medio de invasiones de tierra urbana. Negocia caso por caso, controla a sus bases por medios autoritarios y centraliza las decisiones en líderes profesionales. Se trata de una fuerza más política que social que aprovecha las necesidades de gente muy pobre para tornarse en intermediarios políticos de la demanda de tierra, servicios o créditos, al igual que muchas otras organizaciones de menor tamaño en el país.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Esta organización tiene su propia página, [www.antorchacampechina.org.mx/](http://www.antorchacampechina.org.mx/), obviamente laudatoria, pero cualquier búsqueda en fuentes periodísticas dará cientos de notas de protestas, invasiones, bloqueos y actos con autoridades priistas.

La UGOCEP es parecida a Antorcha, pero concentrada en algunas regiones de Veracruz, sobre todo en el sur de la Cuenca del Papaloapan y en el norte de Oaxaca. Ha recurrido a métodos violentos para conservar su hegemonía política regional. Su líder fue asesinado hace algún tiempo y está en decadencia, pero su herencia de violencia política está presente en aquella región (Olvera, Zavaleta y Andrade, 2012).

Otra institución prototípicamente incivil, de cuño más clásico, es el cacicazgo. Los caciques, como se dijo al principio, fueron instrumentales en la consolidación del Estado en Veracruz. No quedan ya los viejos caciques regionales que cogobernaron Veracruz casi hasta los años noventa. Sin embargo, sus herederos aún son importantes en la política de varias regiones del estado, y numerosos líderes sindicales todavía juegan el papel de caciques sectoriales. Estos personajes han creado una cultura política difícil de cambiar, una cultura que tolera la corrupción y el autoritarismo y por ello mismo es contradictoria con una cultura cívica democrática (Moreno, 2012).

## Mecanismos de control social

En años recientes ha sufrido algunos cambios el modelo de relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. El hecho de que haya un gobierno dividido, es decir, un gobierno panista en lo nacional y priísta en lo local, ha conducido a un debilitamiento relativo del corporativismo histórico y a una especie de descentralización de pactos entre los distintos actores del mundo rural y sindical con los gobiernos tanto federal como estatal. Las nuevas alianzas son cambiantes y dependen de intereses políticos de corto plazo. Paradójicamente, esta nueva situación macro-política les ha dado más poder a las corporaciones e intermediarios, que resultan indispensables para todos los partidos en épocas electorales.

También ha cambiado el lenguaje público-político –que no las prácticas– debido al hecho de que se han instituido en las políticas públicas gubernamentales nuevas formas de relación con la sociedad, entre otras, la obligatoriedad de la formación de consejos consultivos y consejos ciudadanos de diversa índole en la mayoría de las instituciones de gobierno federal, en algunas del gobierno estatal y por supuesto en los 212 gobiernos municipales. Formalmente al menos, hay un gran número de consejos de seguridad pública municipal, consejos de desarrollo económico local, consejos de desarrollo rural sustentable, consejos de salud, consejos sociales de la educación y consejos consultivos de cada secretaría, etc. Lamentablemente la inmensa mayoría de estos consejos son creados por los propios gobiernos de arriba hacia abajo. Esta práctica de simulación no favorece un vínculo estable y legítimo entre los gobiernos y la ciudadanía, pues se limita a dar cumplimiento ficticio a una medida administrativa impuesta por la vía de reglas de operación de programas de política pública o por medio de reglas y disposiciones diversas impuestas por el gobierno federal, sin que se haya producido



un proceso de apropiación de esas instancias por parte de los propios ciudadanos.

Se localizan algunas excepciones a esta tendencia. Por ejemplo, el movimiento feminista tiene mucho interés por participar y de hecho participa en los consejos de los institutos de las mujeres (Rebolledo, 2012), tanto el estatal como el de algunos municipios, y diversos actores del movimiento ecologista participan en consejos de cuencas hidrológicas y en la gestión de algunas áreas naturales protegidas (Paré, 2012). Pero, por voz de los propios actores, se sabe que su intervención no logra influir decisivamente en las decisiones, ni siquiera hacer una contraloría social efectiva. Hay algunas excepciones felices, como el caso del Grupo Intersectorial de VIH-SIDA, que durante algunos años ha logrado garantizar, a un alto costo personal de sus participantes, el abasto de medicinas y la atención médica a los enfermos (Isunza Vera, 2006).

En Veracruz la falta de alternancia en el poder ha determinado que instituciones como la Comisión Estatal de Derechos Humanos (Zavaleta, 2010), el Instituto Veracruzano de Transparencia y de Acceso a la Información y el Instituto Electoral Veracruzano (Alafita, 2012), sean instancias colonizadas (Olvera, 2010b) y controladas por el gobierno estatal, de tal forma que no empoderan a la ciudadanía. Este control se ha logrado por medio del nombramiento, como sus responsables o miembros, de personajes sin autonomía personal y política,<sup>5</sup> de la asignación de presupuestos insuficientes, la asignación de personal poco idóneo, por decir lo menos, y la imposición política directa de límites a su actuación.<sup>6</sup>

## Notas conclusivas del apartado

Como puede observarse, Veracruz se caracteriza por un marcado corporativismo sindical y campesino, que tiene una enorme fuerza política, y que está integrado firmemente al PRI. Esta inserción corporativa en la política determinó en gran medida la falta de autonomía de la sociedad civil respecto al gobierno. En efecto, hay una gran debilidad en el campo del asociacionismo civil privado y urbano, debido

a la colonización política del asociacionismo profesional, y de una parte del asociacionismo privado de élite, así como a la falta de visibilidad pública del asociacionismo asistencial.

Los ciudadanos hacen un uso instrumental para fines privados de las organizaciones en que participan, considerando que éstas no pueden ser controladas por ellos. Eso significa también que hay una baja confianza en los líderes, y esto se entiende si recordamos que la historia del mundo sindical es una historia de represión dramática de todo tipo oposición, que en el campo hay una violencia sistémica derivada del cacicazgo como forma de control, y que en la lucha por los cargos políticos generalmente la decisión última fue del gobierno. En la época de la alternancia no se ha logrado superar esta problemática histórica, pues en el mundo empresarial y de las organizaciones profesionales ha habido una politización de los cargos, es decir, su utilización como trampolines políticos o como mecanismo de posicionamiento para conseguir contratos. Este problema de la visión instrumental de las instituciones asociativas es un factor más de la debilidad histórica de la sociedad civil veracruzana.

En suma, Veracruz se caracteriza por un asociacionismo civil disperso, fragmentado y con un marcado carácter privado, y por la continuidad del modelo histórico en el cual el gobierno estatal ha tenido un control hegemónico sobre el mundo civil organizado. La propia dispersión geográfica de la población ha hecho complejo y difícil el de por sí escaso acceso al espacio público político para las organizaciones de la sociedad civil, dado que los medios de comunicación son muy locales en la entidad, concentran mucho de su atención y servicio en la clase política y dan poca voz a los actores de la sociedad. Los movimientos autónomos de la sociedad civil padecen problemas estructurales de escasez de recursos, falta de profesionalismo y dispersión en la vasta geografía estatal. Este modelo de asociacionismo es todavía el del viejo régimen, pues la transición democrática no ha llegado a Veracruz.

Por otra parte, la falta de autonomía de las instituciones garantes de derechos y la irrelevancia política y simbólica de las instancias formales de participación ciudadana reducen peligrosamente los espacios de acción de una de por sí débil sociedad civil veracruzana.

Es indispensable entonces crear las condiciones adecuadas para el despliegue de un asociacionismo democrático en Veracruz, que tanta falta hace para impulsar un cambio cultural y empoderar a la sociedad civil, e impulsar una reforma legal, institucional y política que permita la autonomía efectiva de las instituciones garantes de derechos y la recuperación para la ciudadanía de los espacios de participación.

<sup>5</sup> Por ejemplo, la presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la licenciada Nohemí Quirasco, fue secretaria de Gobierno, nunca tuvo relación alguna con los actores de la sociedad civil, y su falta de valor condujo a la institución a una penosa irrelevancia (Zavaleta, 2010). Lo mismo puede decirse del Instituto Electoral Veracruzano y del IVAL.

<sup>6</sup> Es el caso en septiembre de 2011 de la detención de dos "twitteros" del puerto de Veracruz, acusados en principio de "terrorismo", sin que la CEDH interpusiera ninguna acción de tutela de derechos, y de la ulterior aprobación *express* en el congreso de una "Ley contra el Desorden Público" que sanciona la propagación de rumores falsos, lo que abre amplios espacios de discrecionalidad a la autoridad para castigar opiniones en las redes sociales. Una vez más, la CEDH no opuso ninguna resistencia, siendo la Comisión Nacional de Derechos Humanos la que promovió una acción de inconstitucionalidad frente a la Suprema Corte de Justicia.

# Confianza<sup>7</sup>

La confianza (y la desconfianza) aparece como un aspecto central en sociedades complejas. Como veremos a continuación, en prácticamente todas las encuestas sobre actitudes políticas, se advierten preocupantes niveles de desconfianza entre las personas (confianza interpersonal) y sobre las instituciones públicas, estatales y no estatales.

Los conceptos confianza/desconfianza poseen múltiples niveles que conviene diferenciar. En primer término provienen del *mundo del sentido común*. Es decir, son conceptos que se utilizan cotidianamente en nuestras conversaciones donde asume en una capacidad explicativa por sí misma: la que le dan los propios actores sociales en contextos particulares, las que crean con sus propios métodos. De ahí que es imprescindible comenzar analizando los usos cotidianos de este concepto en contextos concretos. En segundo lugar, la confianza en su uso como *concepto de las ccss* posee una doble naturaleza: puede ser entendida como *cosa*: como propiedad de los sujetos y/o como *acción*: como propiedad de la relación, como actividad.

La confianza ha pasado a ser en los últimos años motivo de estudios en todos los ámbitos de las ciencias sociales y ha sido caracterizada desde múltiples puntos de vista. La ciencia política –que ve a la confianza como una propiedad de algunas naciones y se interesa por el papel de la confianza en las diferencias socioeconómicas entre diferentes países (Fukuyama, 1996b; Peyrefitte, 1996)–, la sociología –que ve la confianza como un mecanismo de reducción de complejidad y se interesa por clasificarla y medirla (Luhmann, 2005; Sztompka, 1999)–, la psicología –interesada en los procesos de construcción de confianza interpersonal (Petermann, 1999)– e, incluso, la antropología, al estudiarla en relación con los procesos de reciprocidad (Adler-Lomnitz, 1994).

Al respecto, sobresale la definición de Adler-Lomnitz definiendo a la confianza como un tipo específico de proximidad social: “La reciprocidad en la economía informal es importante porque presupone entre las partes del intercambio una clase especial de proximidad psicosocial, que en español se denomina confianza. Esto se refiere al tipo de esperanza que se debe tener en una persona que está a punto de pedir un favor o un servicio. Si no existe en el grado requerido, el favor se puede solicitar por medio de un tercero que tenga suficiente confianza con ambas partes” (Adler-Lomnitz, 1994: 140). Relacionada con esta definición, Fukuyama define confianza como: “la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basada en normas comunes, compartidas por todos los miembros de dicha comunidad” (Fukuyama, 1996a: 45).

Debido a la expectativa y al aumento de la complejidad social es que diversos autores definen a la confianza como una apuesta. Así, Mitzal, por ejemplo, afirma: “Conceptualizo la confianza como un mecanismo social que puede ser explicado por creencias y motivaciones personales. La confianza es la creencia de que la acción intencionada de alguien será apropiada desde nuestro punto de vista” (Misztal, 1996: 9–10); Sztompka escribe: “la confianza es una apuesta acerca de las acciones contingentes futuras de otros [...] Confiar llega a ser una estrategia crucial para tratar con un futuro incierto e incontrolable” (Sztompka, 1999: 25). En el mismo tenor, Luján afirma: “la confianza es una *apuesta al futuro*, es decir, involucra una relación con efectos sobre el presente –el acto mismo de la confianza– pero con un resultado sobre el futuro –el éxito o el fracaso de la apuesta” (Luján Ponce, 1999: 40).

Vista así, los elementos centrales de la confianza tienen que ver con su carácter relacional (se necesitan al menos dos actores), y con el potencial riesgo que dicha relación implica. Así, Hevia define a la confianza /desconfianza como: “conceptos del sentido común –representaciones sociales– utilizados por los actores sociales para caracterizar a cierto tipo de acciones y relaciones sociales: relaciones que implican algún tipo de riesgo significativo para los participantes. Estas caracterizaciones se realizan y se actualizan en cada interacción, y dependen del contexto y de los agentes en relación. Es decir, son las relaciones sociales entre actores, que implican alguna clase de riesgo, en un contexto particular, las que se definen como confiables o desconfiables” (Hevia, 2006).

De ahí que, en un contexto de riesgo como es la inseguridad, la confianza; sea un elemento central y un factor protector fundamental.

Buena parte de la literatura especializada se ha concentrado en medir los grados o niveles de confianza, en los siguientes apartados se revisan las principales mediciones, dando preferencia a las que tienen representatividad estatal.

## Confianza interpersonal

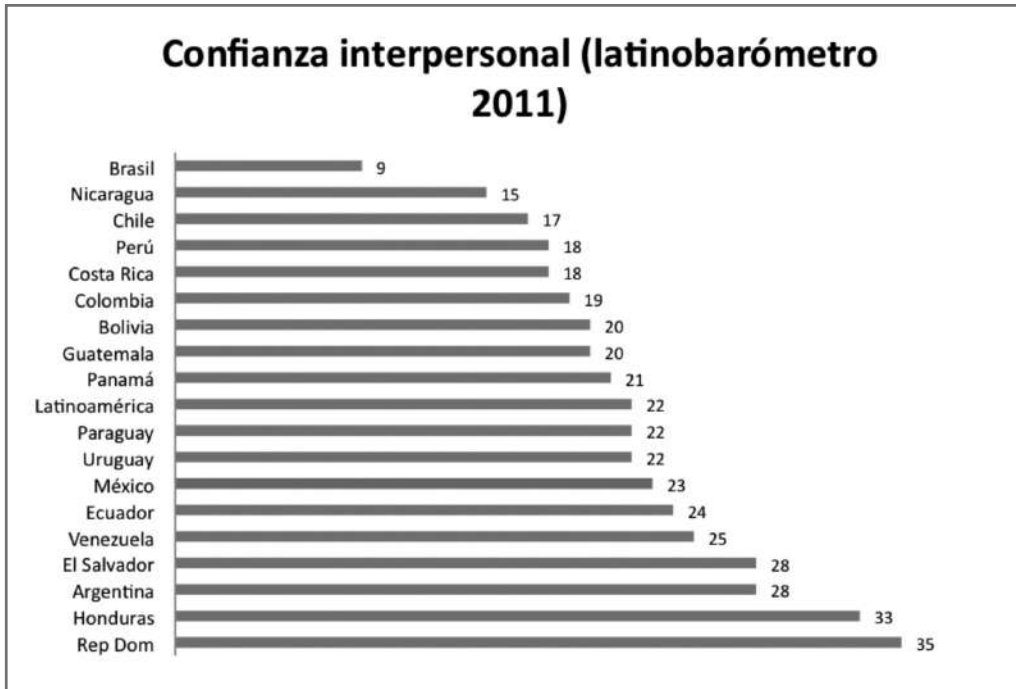
### El contexto nacional

Uno de los problemas relacionados con la medición de la confianza es que las mediciones disponibles varían mucho entre ellas. Por ejemplo, a nivel nacional, existen datos de Latinobarómetro, del Latin American Public Opinion Project (LAPOP), la Encuesta de Cultura Política-Encup, y la Encuesta Mundial de Valores (World Values Survey), que varían significativamente.

<sup>7</sup> La primera parte de este apartado se basa en Hevia, 2006.



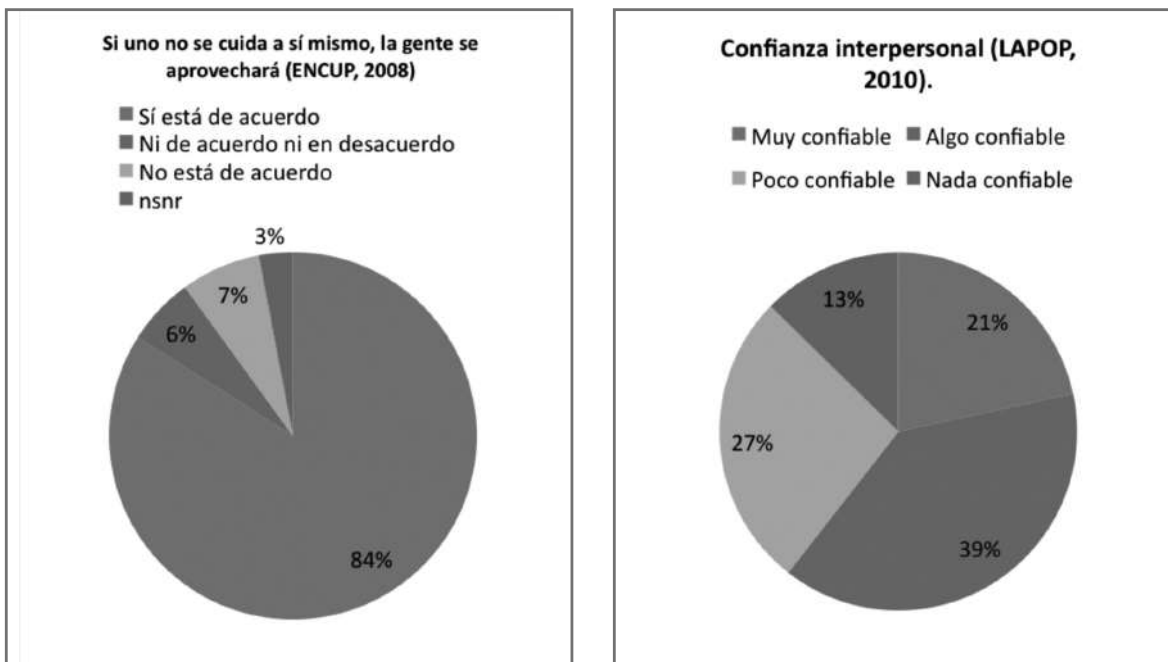
GRÁFICO 1. *Confianza interpersonal América Latina*



FUENTE: Elaboración propia sobre Latinobarómetro 2011.

Mientras Latinobarómetro afirma que la confianza interpersonal en México es de 23%, levemente por sobre la media de la región, LAPOP concluye que la confianza está entre 21% y 60% y ENCUP la sitúa entre 7% y 16 por ciento.

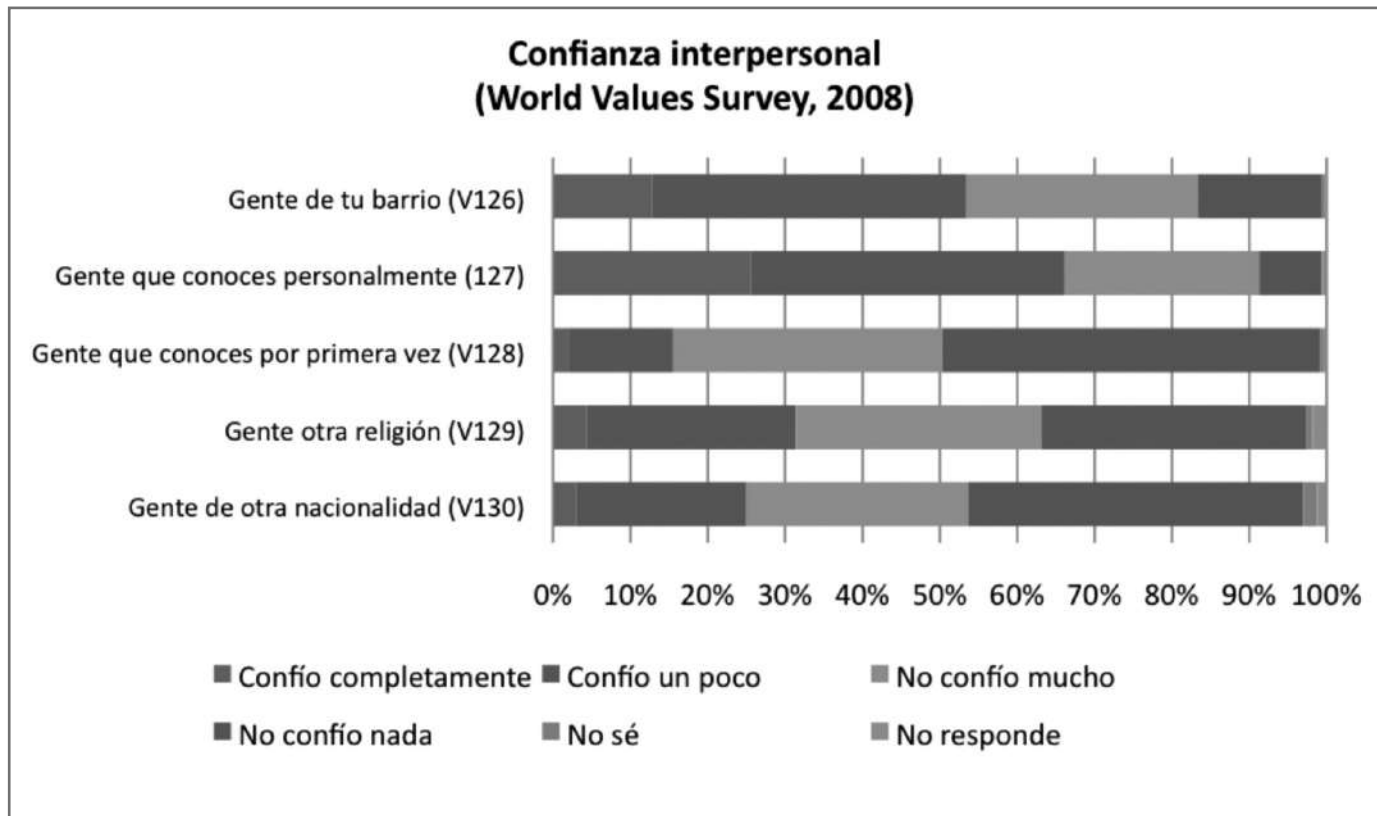
GRÁFICO 2. *Medición confianza interpersonal ENCUP y LAPOP*



FUENTE: Elaboración propia sobre LAPOP 2010; Secretaría de Gobernación, 2008.

De estas encuestas, la que presenta datos más interesantes es la de la Encuesta Mundial de Valores, puesto que, si bien muestra que más de 50% confía en la gente de su barrio o gente que se conoce de manera personal, la desconfianza con gente que se conoce por primera vez no supera 20%, y con la gente de otra nacionalidad, no supera 25%, aun sumando las respuestas "confío completamente" y "confío un poco".

GRÁFICO 3. *Confianza interpersonal Encuesta Mundial de Valores*



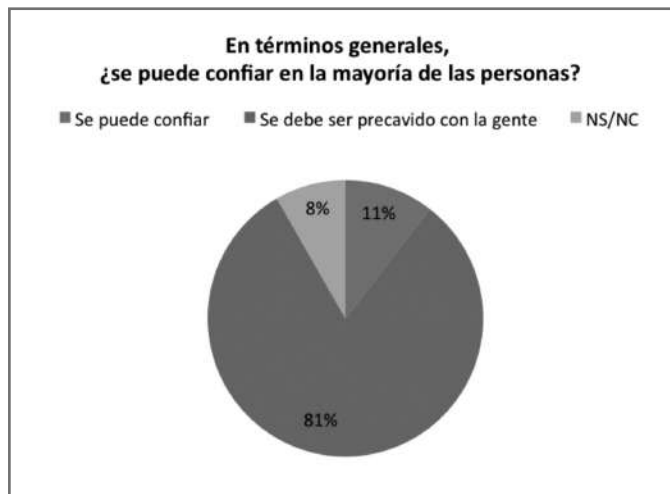
FUENTE: Elaboración propia sobre World Values Survey, 2011.

### El contexto veracruzano

Con representatividad estatal, existen dos fuentes, ambas generadas por la Universidad Veracruzana. La primera fue coordinada por el doctor Leopoldo Alafita, del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, de la UV (Alafita, 2011); y la segunda, la Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios, se realizó expresamente para esta investigación (Red Universitaria de Estudios de Opinión y el IIHS-UV 2012).

En el primer caso, según la investigación coordinada por Alafita, sólo 10.5 de los veracruzanos manifiesta que se puede confiar en la mayoría de las personas, y 81% que se debe ser precavido con la gente.

GRÁFICO 4. *Confianza interpersonal generalizada Veracruz*



FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.



Tal como muestra la siguiente tabla, en general los hombres se muestran levemente más desconfiados que las mujeres; los adultos mayores tienden a confiar más en la gente que los adultos en edad laboral, y los habitantes de municipios con grados de marginación medio y muy bajo son los que más confianza generalizada muestran, mientras que los municipios con grado alto de marginación muestran prácticamente una total desconfianza en general.

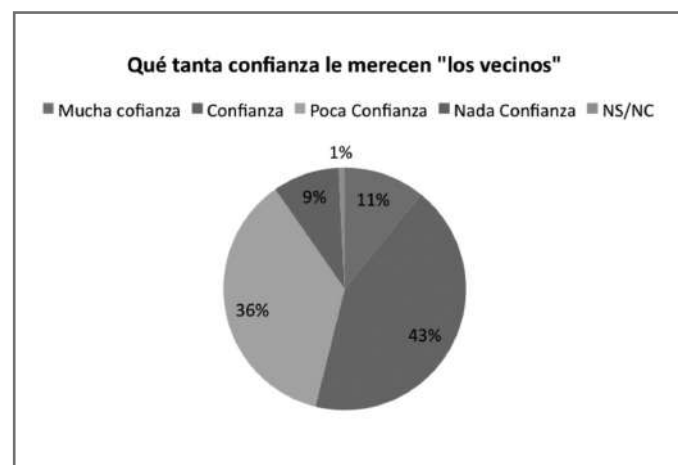
TABLA 3. *Confianza interpersonal generalizada por género, edad y grado de marginación. Veracruz*

	Se puede confiar	Se debe ser precavido con la gente	NS/NC
General	10.5	81.2	8.3
Sexo			
Femenino	11.6	79.6	8.8
Masculino	9.3	83	7.7
Promedio			
Edad			
18-24 años	12.7	79.1	8.2
25-34 años	7.2	82.6	10.2
35-49 años	9.9	82.4	7.7
50-64 años	10.9	81.8	7.3
65 o más años	14.9	78.7	6.4
Grado de marginación			
Alto	3.3	89	7.7
Bajo	10.4	83	6.6
Medio	12.7	82.4	4.9
Muy Alto	12	79.7	8.3
Muy Bajo	12.3	77.7	10

FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

De manera más específica, al preguntar sobre confianza en los vecinos, si bien 11% manifiesta “mucha confianza” en los vecinos, 36% afirma tener “poca confianza” y 9% “nada de confianza”, siendo que la mayoría afirma tener “confianza” en los vecinos.

GRÁFICO 5. *Confianza en los vecinos, Veracruz*



FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

Ahora bien, como muestran las siguientes tablas, es posible identificar diferencias según el género, edad y grado de marginación de la muestra sobre su confianza en vecinos. Como muestra la siguiente tabla, existe una leve tendencia de mayor confianza entre

los hombres, sin embargo tienen mayores porcentajes de negativos (nada confianza). Por edad, es más clara la tendencia de los adultos mayores a ser más confiados en general, y de los adultos en edad productiva (35-49 años) de confiar menos. Por último, según el grado de marginación, sorprende la poca confianza de los municipios con alto y muy alto nivel de marginación y las relativas altas tasas de confianza en los municipios con nivel medio de marginación.

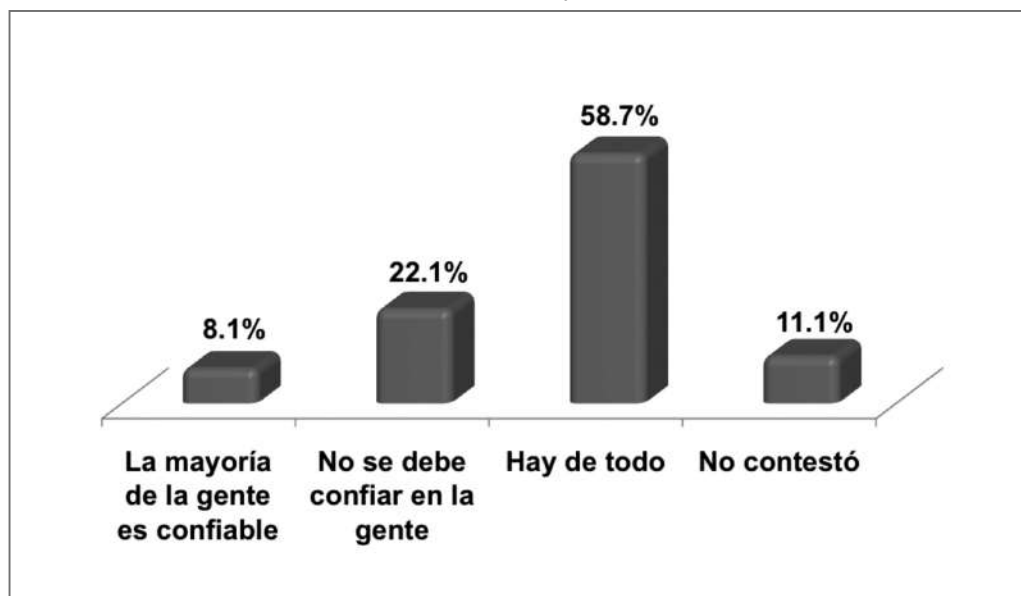
TABLA 4. *Confianza en los vecinos por género, edad y grado de marginación*

	Mucha confianza	Confianza	Poca Confianza	Nada Confianza	NS/NC
General	10.8	43.1	36.4	8.9	0.8
Sexo					
Femenino	10.8	41.8	38	8.4	1
Masculino	10.9	44.4	34.7	9.5	0.5
Edad					
18-24 años	11.3	37.5	40.8	9.4	1
25-34 años	11.2	37	40.9	9.8	1.1
35-49 años	9.1	47.9	33.7	8.5	0.8
50-64 años	10.4	54.2	27.1	8.3	0
65 o más años	19.1	40.4	34	6.5	0
Promedio	10.85	43.1	36.35	8.95	0.75
Grado de marginación					
Alto	7.2	46.9	34.4	11	0.5
Bajo	8.8	51.1	29.7	7.7	2.7
Medio	15.5	57	24.6	2.9	0
Muy Alto	14.6	42.2	31.8	10.9	0.5
Muy Bajo	10.3	35	44.7	9.5	0.5

FUENTE: Alafita, 2011.

En el segundo caso, según la encuesta coordinada por Olvera, sólo 8.1% de los entrevistados en el estado contestó que “la mayoría de la gente es confiable”. Mientras que 22.1% opina que “no se debe confiar en la gente” y la mayoría (58.7%) afirma que “hay de todo”. La categoría “No contestó” representa el 11.1%.

GRÁFICO 6. *Confianza interpersonal Veracruz*



FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.





## Confianza institucional

### Contexto nacional

En términos de confianza institucional, existen diversas fuentes a nivel nacional, y también con datos que varían mucho entre sí. Con la excepción de LAPOP, las fuentes consultadas coinciden en que la iglesia es la institución más confiable para los mexicanos, seguido de instituciones del Estado, como las FFAA, y el poder ejecutivo; y que las instituciones que menos confianza generan son los partidos políticos.

Por ejemplo, según ENCUP (2008), la iglesia, los maestros y el gobernador son las instituciones que suman más niveles de confianza, mientras que los partidos políticos, los sindicatos y los empresarios son los que menos (Secretaría de Gobernación 2008).

TABLA 5. *Confianza institucional ENCUP, 2008*

Qué tanta confianza le inspira...	Mucha	Algo	Poca	Nada	NSNC
Iglesia	42	29.9	18.1	8.5	1.5
Maestros	25.8	37.4	25.6	8.8	2.4
Gobernador/Jefe Gobierno	19.7	36.7	26.5	13.9	3.2
Presidente de la República	18.8	35.6	28.6	14.6	2.4
Organizaciones que tratan niños en situación de calle	15.5	32.3	26.7	14.7	10.9
Organizaciones cultura	14.5	33.3	26.4	10.3	15.4
Organizaciones medio ambiente	13.9	32.5	27.8	12.9	12.9
Medios comunicación	13.3	36.4	33	12.4	4.8
Presidente Municipal/ delegación	12.4	29.2	30.3	25.3	2.8
Organizaciones profesionistas	10.8	31.1	27.3	14.5	16.3
Organizaciones estudiantes universitarios	9.9	28.2	30.1	16.4	15.4
Organizaciones campesinas	8.6	28.6	30.6	18.7	13.6
Movimientos vecinales	8.1	28.7	31.9	19.7	11.6
Jueces y juzgados	6.3	25.7	32.8	25.2	10
Sindicatos	5.1	22.2	33.5	27.1	12.1
Empresarios	4.7	27.9	35.6	22.7	9.1
Partidos políticos	3.9	19.5	35.8	35.6	5.2

FUENTE: Elaboración propia sobre Secretaría de Gobernación, 2008.

En cambio, para Latinobarómetro, la iglesia, junto con las FFAA y la radio, son las instituciones con mayores niveles de confianza, mientras que los partidos políticos, el congreso y la policía son los que más desconfianza generan.

TABLA 6. *Confianza institucional Latinobarómetro, 2009*

Latinobarómetro	Mucha	Algo	Poca	Ninguna
Iglesia	37.8	29.2	21.8	11.2
FFAA	22.9	33.8	28.7	14.6
Radios	11.6	39.6	36	12.8
Televisión	9.7	37.6	37.6	15
Bancos	8.6	24.9	36.9	29.6
Gobierno	7.1	26.8	41.7	24.4
Empresas privadas	6.8	28.8	35.3	29.4
Poder judicial	6.6	21.9	42	29.4
Diarios	6.4	35.3	38.5	19.7
Sindicatos	5.5	19.9	36.6	38
Municipios/ Gobierno local	5.2	28.8	40.4	25.6
Administración pública	5.1	25.9	40.9	28.4
Policía	4.4	17.6	40.1	38
Congreso	4.3	25.3	45.5	24.9
Partidos políticos	3	16.1	38.5	42.4

FUENTE: Elaboración propia sobre Latinobarómetro, 2011.

De manera similar, la encuesta mundial de valores sitúa a la iglesia y a las FFAA dentro de los primeros lugares de confianza, seguidas de organizaciones sociales, como los movimientos de mujeres y organizaciones humanitarias. Al fondo de la tabla, los “servicios civiles”, seguidos de los partidos políticos y el poder legislativo (World Values Survey 2011).

TABLA 7. *Confianza institucional según Encuesta Mundial de Valores 2005*

WSValues	Mucha	Algo	Poco	Ninguna
Iglesia	38.5	31.9	20.3	9.3
FFAA	27.3	36.5	23.5	12.8
Movimiento mujeres	23	41.6	24	11.5
Organizaciones humanitarias	22.7	42.5	24.2	10.5
Movimiento medio ambiental	19.4	43.4	25.4	11.9
Prensa	12	38.1	31.5	18.4
Gobierno	10.8	34	34.9	20.4
Televisión	10.5	36.4	36	17
Grandes empresas	10.1	36.4	33.3	20.2
Sistema judicial	6.8	30.9	36.5	25.8
Policía	6.4	27.2	35.6	30.8
Sindicatos	5.2	25.6	35.8	33.4
Legislativo	3.7	21.7	37.3	37.2
partidos políticos	3.5	20.5	36.3	39.8
Sevicios Civiles	3.3	21.7	38	37

FUENTE: Elaboración propia sobre World Values Survey, 2011.

Por último, LAPOP presenta algunas diferencias. Sumando los porcentajes de respuestas 5, 6 y 7 (que muestran mucha confianza) vemos que, según LAPOP, son las FFAA, seguidas del Presidente y los partidos políticos los que mayor confianza generan, mientras que el municipio, el gobierno federal y la policía son las que menos confianza generan, datos que difieren de los demás estudios (LAPOP, 2010).

TABLA 8. *Confianza institucional, LAPOP 2008*

Hasta qué punto tiene confianza en...	1 nada	2	3	4	5	6	7 mucho
Fuerzas Armadas	4.8%	3.3%	6.4%	11.8%	18.4%	23.9%	31.5%
Presidente	11.2%	4.3%	5.9%	9.5%	11.0%	15.0%	43.1%
Partidos políticos	6.7%	6.8%	11.6%	16.9%	22.9%	20.0%	15.2%
Medios de comunicación	8.9%	6.8%	9.4%	17.5%	25.3%	17.6%	14.5%
Sistema de justicia	9.2%	6.1%	11.5%	18.3%	25.8%	20.0%	9.0%
Congreso Nacional	14.7%	7.1%	10.9%	13.9%	22.5%	16.5%	14.3%
Iglesia católica	11.7%	8.2%	11.5%	15.7%	16.5%	18.7%	17.8%
PGR	10.0%	7.8%	13.2%	18.9%	23.1%	16.5%	10.3%
IFE	9.4%	8.0%	13.6%	20.2%	25.1%	14.4%	9.3%
Policía	11.9%	11.6%	16.0%	20.1%	23.2%	11.3%	5.9%
Gobierno Federal	25.3%	15.6%	17.2%	17.2%	14.8%	7.5%	2.5%
Municipio/delegación	26.4%	14.5%	17.1%	17.3%	14.3%	7.5%	2.8%

FUENTE: Elaboración propia sobre LAPOP, 2010.

A continuación se analiza de manera específica el contexto veracruzano.

### Contexto veracruzano

En el contexto veracruzano, los resultados de la encuesta coordinada por Olvera son los siguientes (cabe señalar que entre las instituciones en que han de confiar los veracruzanos, las gubernamentales y políticas son las que tienen las peores evaluaciones, mientras que el mundo de lo privado es el que tiene mayores calificaciones de confianza).

GRÁFICO 7. *Confianza institucional Veracruz*

FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

Una excepción interesante resulta ser “los empresarios”, quienes comparten las bajas calificaciones de las organizaciones públicas y de gobierno, incluso más abajo que la categoría de “policía”, aunque también muestran altos niveles de desviación estándar, lo que significa que las calificaciones varían de manera considerable entre la muestra, como muestra la siguiente tabla:

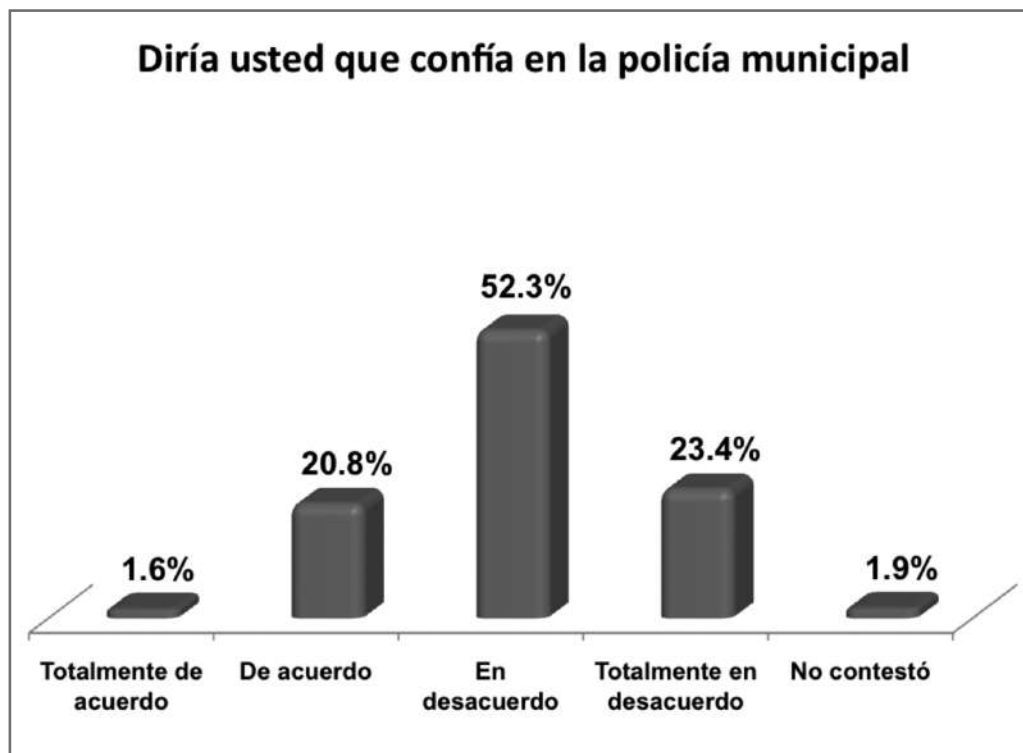
TABLA 9. *Confianza institucional, Veracruz*

En una escala de 0 a 10, como en la escuela, en donde 0 es no confío nada y 10 es confío totalmente, ¿cuánto confía usted? en:	Calificación Promedio	Desviación estándar
La familia	9.2	1.6
La Iglesia	7.4	2.8
Los maestros	6.8	2.6
Las amistades	6.7	2.6
Los compadres/comadres	6.1	3
Los vecinos	5.5	2.9
Compañeros de trabajo	5.5	3.1
Los jefes	5.3	3.3
La policía	4.3	3
Los empresarios	4.2	3
Los encargados de la justicia	4.2	3.1
El gobierno	3.9	3
Los partidos políticos	3.1	2.9

FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

En términos más específicos, al preguntar sobre la confianza en instituciones relacionadas con la seguridad pública, se muestran los siguientes resultados: al preguntar sobre la confianza en la policía municipal, 20.8% afirmó que confiaba en la policía municipal, en oposición al 52.3% que manifestó estar en desacuerdo y al 23.4% que dijo estar “totalmente en desacuerdo”.

GRÁFICO 8. *Confianza en la policía municipal, Veracruz*

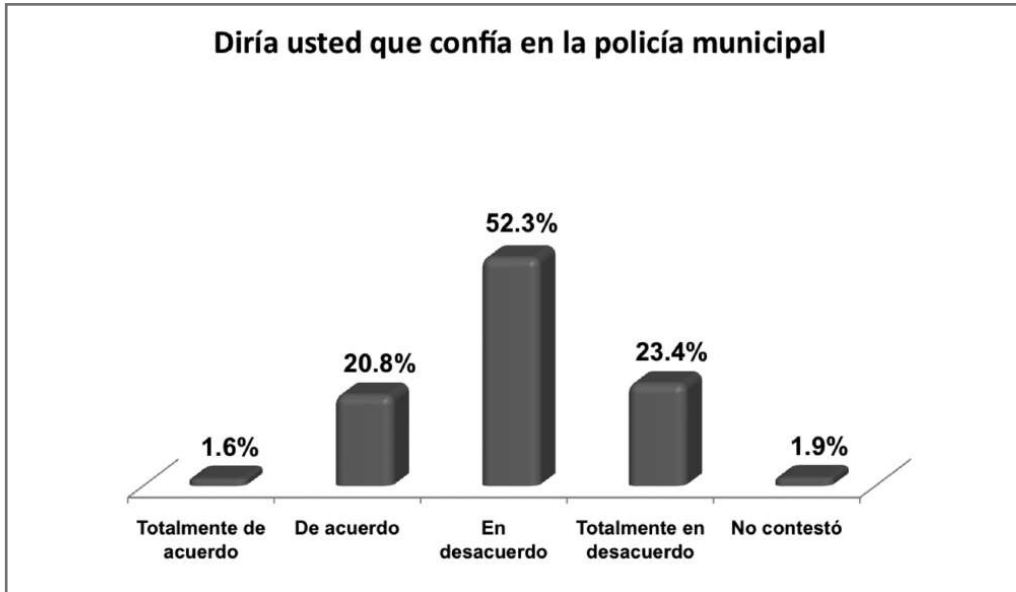


FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.



En relación con la Agencia Veracruzana de Investigación (AVI), los datos muestran que 27% confía en ella, en oposición al 48% que está “en desacuerdo” y a un significativo 21.5% que está “totalmente en desacuerdo”.

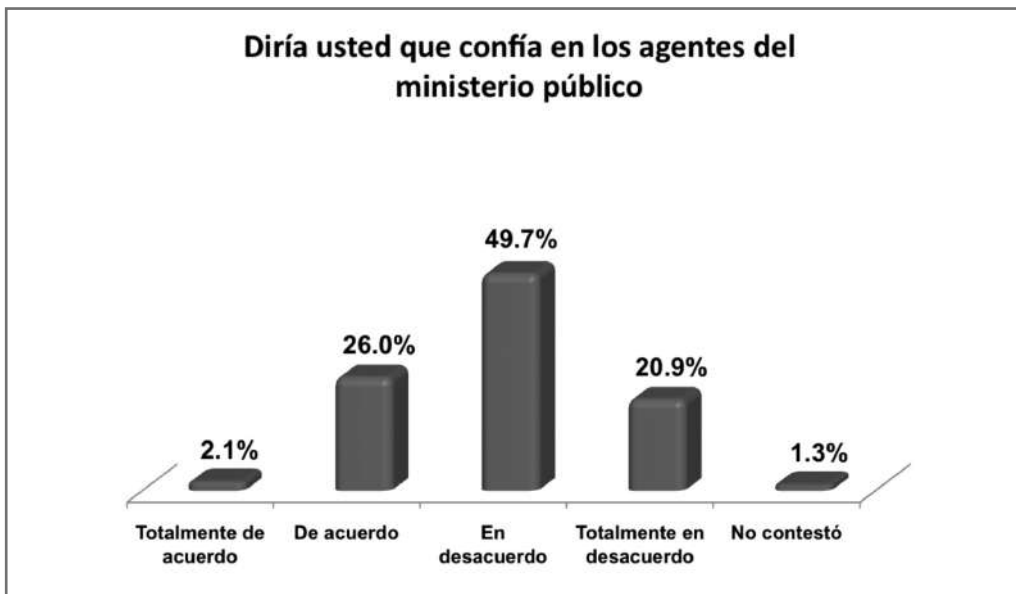
GRÁFICO 9. *Confianza AVI, Veracruz*



FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

Por último, en cuanto a la confianza en la institución del ministerio público, mientras que 26% estaba “de acuerdo”, 49.7% estaba en desacuerdo y 20.9% “totalmente en desacuerdo”.

GRÁFICO 10. *Confianza Ministerio Público, Veracruz*

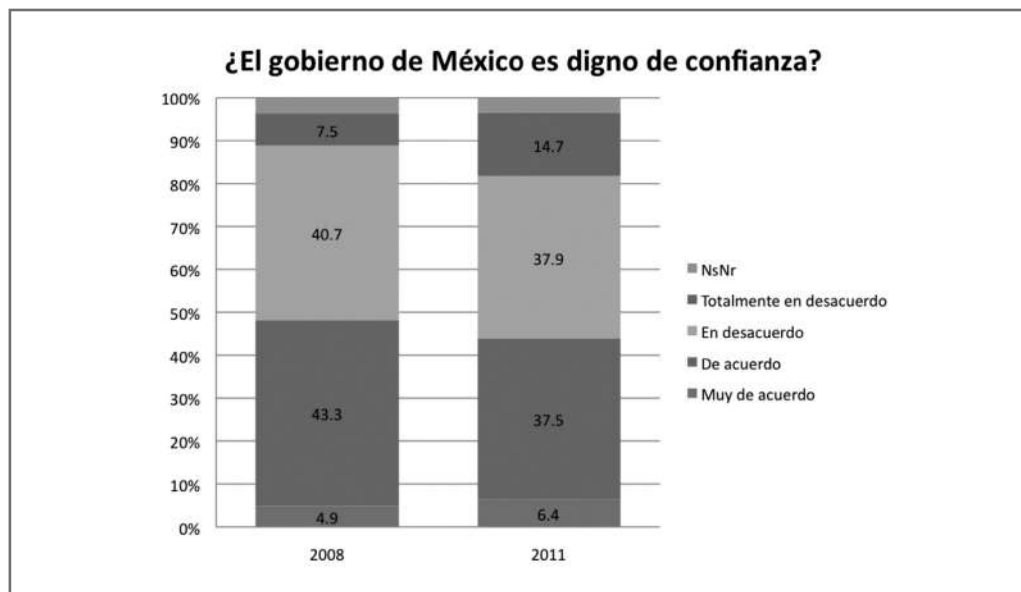


FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

Ahora bien, si se añade la variable temporal, el panorama se muestra muy preocupante. Según los estudios coordinados por Alafita, es posible advertir entre 2008 y 2011 un aumento constante de desconfianza en todas las instituciones, tal como veremos a continuación.

En cuanto a la confianza en el gobierno federal, la siguiente gráfica muestra un aumento de casi 100% de las personas que están totalmente en desacuerdo con la afirmación “el gobierno de México es digno de confianza”, aunque también hay un leve aumento de las personas que están muy de acuerdo con dicha sentencia.

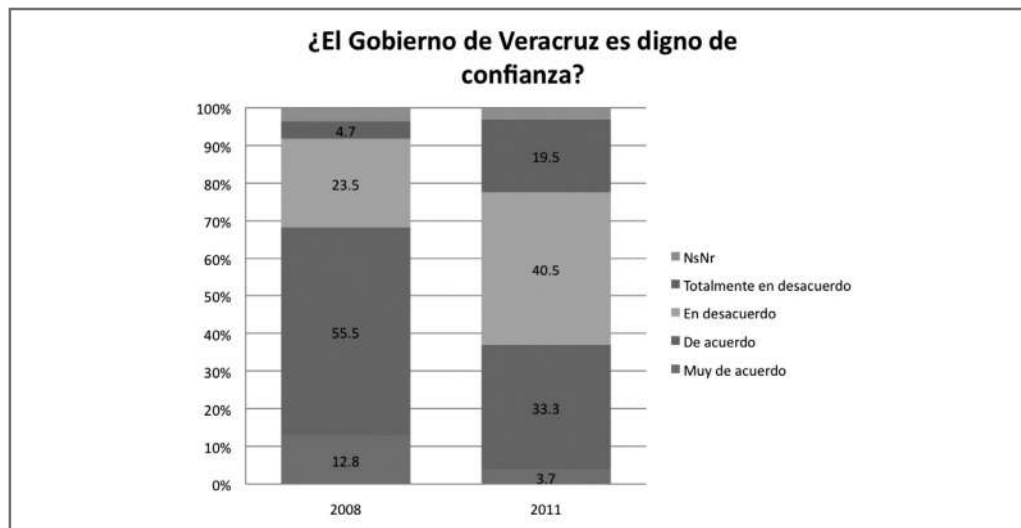
GRÁFICO 11. *Percepción de confianza institucional Veracruz: Gobierno de México (federal)*



FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

Pero al preguntar específicamente sobre la confianza en el gobierno de Veracruz, es visible el aumento de veracruzanos que han dejado de confiar en el gobierno estatal. Si en el 2009 sólo había un 4.7% de entrevistados que estaban totalmente en desacuerdo con la afirmación “El gobierno de Veracruz es digno de confianza”, en 2011 la cifra se elevó hasta 19.5%, o sea, aumentó más de 3 veces el número de personas que desconfían del gobierno. En el caso de las personas que están “en desacuerdo”, también hubo un aumento de 72%, al pasar de 23.5 a 40.5. En cambio, las personas que estuvieron “de acuerdo” bajaron de 55.5% a 33.3%, y las personas que estuvieron “muy de acuerdo” sólo llegaron a 3.7% en 2011, lejos del 12.8% de 2008, una caída de más del 70% de apoyo.<sup>8</sup>

GRÁFICO 12. *Percepción de confianza institucional Veracruz: Gobierno de Veracruz*

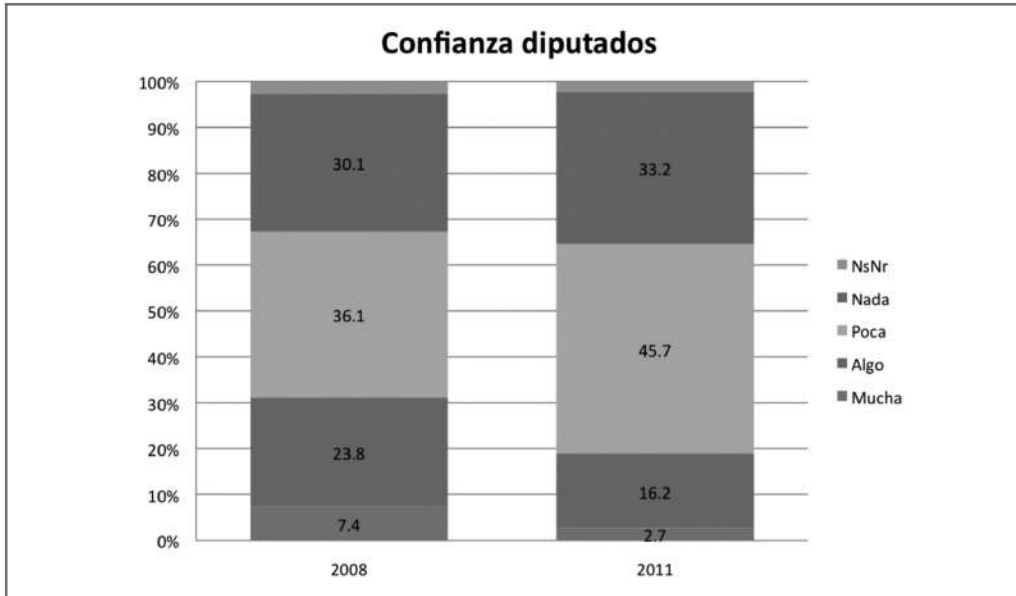


FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

Pero el ejecutivo estatal no es la única institución que ha sufrido pérdidas importantes de confianza en estos años. Como veremos a continuación, el poder legislativo, los árbitros electorales y las instituciones encargadas de la seguridad, como el ejército y la policía, muestran, todas, disminución en los niveles de confianza en Veracruz.

<sup>8</sup> Cabe señalar que el levantamiento de esta encuesta se realizó en agosto de 2011 y por tanto no incluyó el impacto de las decenas de muertos aparecidos en la zona metropolitana de Veracruz.

GRÁFICO 13. *Percepción de confianza institucional Veracruz: Diputados*

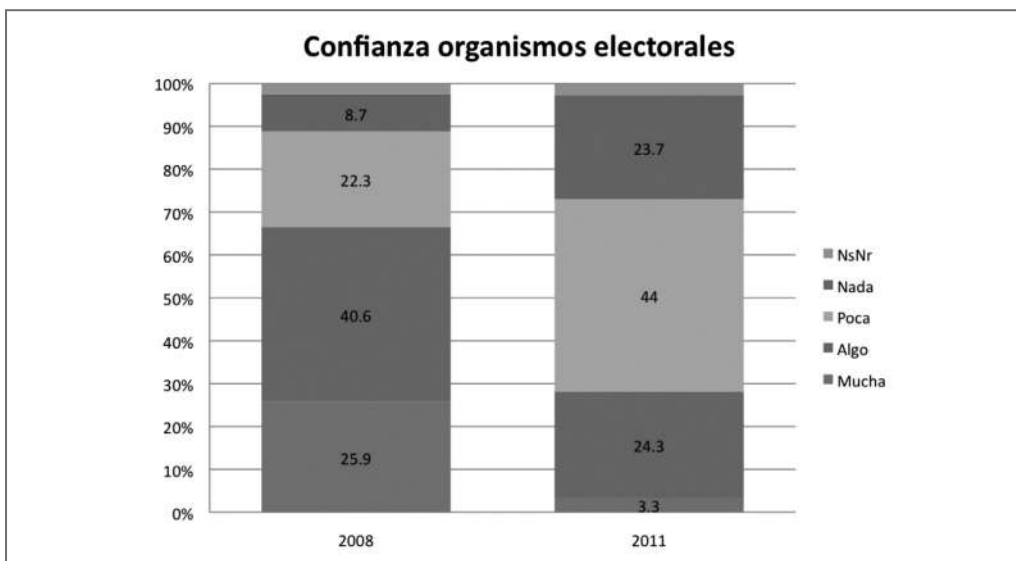


FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

Como muestra el gráfico anterior, la mayoría de las y los veracruzanos no confía en los diputados locales, teniendo bajas significativas “muchas” y “algunas” de confianza y aumentando, en contraposición, la calificación “poca”. En todo caso, es la institución que muestra los niveles más bajos de confianza, por debajo incluso que la policía, con sólo un 18.9% de “muchas” o “algunas” de confianza.

Relacionada con lo anterior, otra institución que ha sufrido bajas ostensibles de confianza son los organismos electorales. Como se puede apreciar, si en 2008 el 25.9% de los veracruzanos confiaba en dichos órganos, para 2011 sólo lo hacía el 3.3%. Es decir, hubo una caída de más de 87 puntos, la más pronunciada de todas las instituciones evaluadas. En oposición, la opción “nada” aumentó de 8.7 a 23.7, esto es, 172% más. También aumentó la opción “poca” y disminuyó “algunas”. Es decir, en todos los rubros hubo una baja muy apreciable de confianza en dichos organismos. Los procesos de colonización de estos organismos (Olvera, 2010a) explican en buena parte esta involución de instrumentos que en su momento representaron ejemplos institucionales.

GRÁFICO 14. *Percepción de confianza institucional Veracruz: organismos electorales*

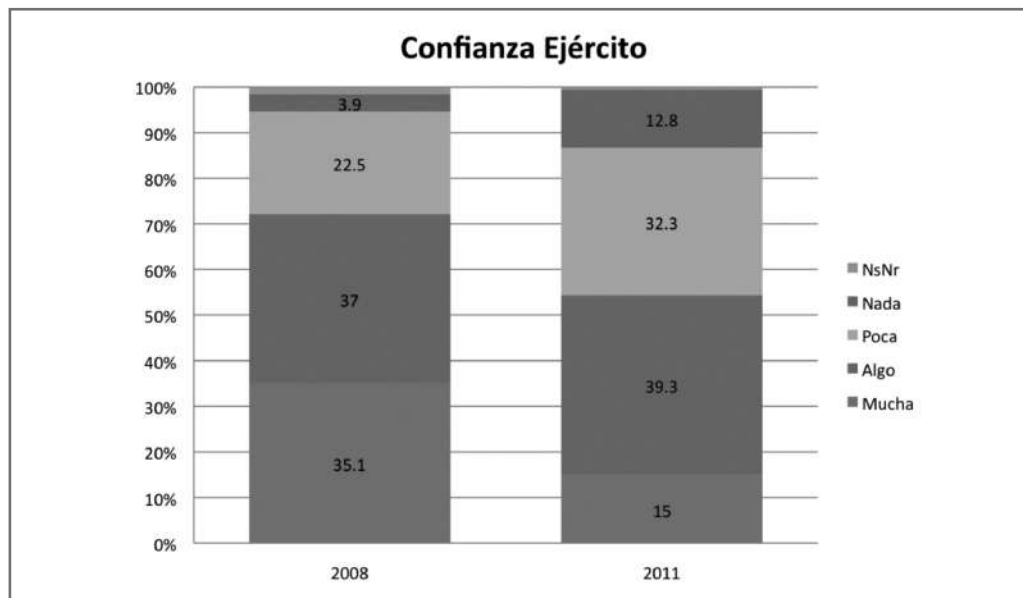


FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

Menos dramática que la caída de los organismos electorales, pero igual de preocupante, es la baja en la confianza del ejército. Como muestra el siguiente gráfico, la respuesta “muchas” disminuye de 35.1% a 15, esto es, una caída de 57%. Y la respuesta

“nada” aumenta de 3.9 a 12.8 puntos, esto es 228% más. De igual manera, aumenta la respuesta “poca” en un poco menos de 10 puntos, y la respuesta “mucho” lo hace en 2 puntos.

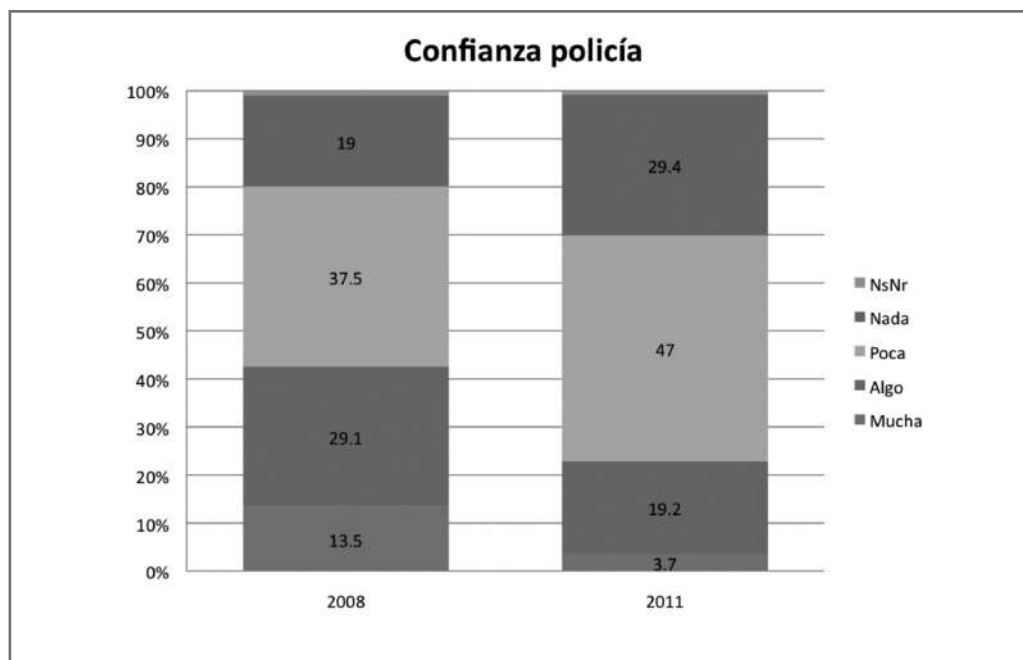
GRÁFICO 15. Percepción de confianza institucional Veracruz: Ejército



FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

En relación con la policía, aumentó en 10 puntos la respuesta “nada”, esto es 54%, y disminuyó de 13.5% a 3.7% la respuesta “mucho”, esto es, una disminución de 72.5% en sólo tres años. El aumento también es en “poca”, y “algo” disminuye 10 puntos.

GRÁFICO 16. Percepción de confianza institucional Veracruz: policía



FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

La panorámica general es devastadora. En estos tres años aumentó de manera significativa la desconfianza en los poderes ejecutivo y legislativo, en los órganos electorales, en el ejército y en la policía. Y como se verá adelante (*infra*. 42.) también se muestran importantes déficits en instituciones centrales de convivencia y reproducción del capital social, como la familia, la escuela y las comunidades indígenas.



A continuación se analiza la tercera gran dimensión del capital social: la cultura cívica o civismo.

## “Cultura cívica” y cohesión social

Otro elemento central que constituye el capital social lo forman aquellos comportamientos respetuosos del ciudadano hacia las normas de convivencia pública, es decir, en cuanto al civismo, así como aquellas acciones de ayuda mutua que generan cohesión social. Diversa evidencia muestra que el respeto a las normas sociales, tanto las escritas como las no escritas, es central para el fortalecimiento democrático, para la construcción de confianza social y, en general, para la cohesión social (CEPAL, 2007; Durston, 1999; Fukuyama, 1996b; Portes, 1998). Esto porque el respeto de las normas es un elemento rutinario de reconocimiento y adscripción a la comunidad política, aspectos centrales para la construcción de ciudadanía (Hanagan y Tilly, 1999; Heater, 2007; Hevia, 2011, cap. 2; Tilly, 1997).

El respeto de las normas sociales de convivencia es también un factor fundamental de protección y contención frente a la violencia y, junto con la confianza social, permite prevenir y contener las espirales de violencia a nivel comunitario. Como diversa evidencia sugiere, donde se respetan las normas sociales y existe mayor confianza social, existe menos incidencia delictiva (Incidencia Social y Conavim 2010; Incidencia Social 2011; ONU-Hábitat y Universidad Alberto Hurtado 2009).

En la literatura especializada, el concepto de civismo tuvo un fuerte impulso con el clásico estudio sobre cultura política llevado a cabo por Almond y Verba en décadas pasadas (Almond y Verba, 1989). Ellos identificaron tres grandes tipos de “cultura política”: la parroquial, la súbdito y la “cultura cívica”, siendo esta última la correspondiente a países considerados democráticos. Desde ahí, se estableció un fuerte vínculo entre cultura cívica –con altos niveles de respeto a las normas de convivencia social– y fortalecimiento democrático.

Por estas razones, en los estudios de cultura política y cultura cívica, por lo general se incluye una dimensión de apoyo a la democracia (Holzner, 2007; Latinobarómetro, 2011; Levine y Molina, 2007). Tal como veremos a continuación, en el caso mexicano, y en el veracruzano en particular, es evidente un proceso sostenido de malestar con el sistema democrático, lo que repercute por tanto en la capacidad de “la comunidad” y “el tejido social” para constituirse como factores protectores o de contención de la violencia. Cada vez más, las ciudadanas y ciudadanos están más descontentos con la democracia, y por lo tanto, con las normas que de ella emanan.

Sin embargo, el apoyo a la democracia no equivale a “mayor cultura cívica”. Tal como la evidencia muestra, en México estamos en presencia de demócratas iliberales, es decir, de apoyo a la democracia en su dimensión procedimental, pero

no en su contenido normativo (Schedler y Sarsfield, 2009). En este sentido, una porción importante de mexicanos se muestra intolerante a las diferencias y a favor de limitar libertades fundamentales, como la libertad de expresión (Nexos, 2011).

Como muestran diversos estudios, una de las características fundantes de la “comunidad política mexicana” es el peso preponderante de la familia (Adler-Lomnitz, 1994; Esteinou, 2006). México, en ese sentido, es parte del grupo de sociedades que son consideradas “familísticas”, compartiendo esta característica con otros países de raigambre católica, como Italia o España (Fukuyama, 2001). El peso de esta institución permite analizar algunos de los rasgos más significativos de las normas de convivencia características de México y de Veracruz.

Otra de las instituciones centrales para la construcción de convivencia y civismo es la escuela (Levinson, 2005; Rockwell, 2009). Por medio de instrumentos formales, como el contenido curricular de la materia de “civismo” o la ceremonia de “hombres a la bandera” de cada lunes, y de prácticas cotidianas no formales, como las relaciones que se establecen entre maestros, el director, los padres de familia y los educandos, se refuerzan los vínculos comunitarios y el respeto a la convivencia social (Rockwell, 2009; Solana, 2006).

Junto con la familia y la escuela, el peso de la tradición en zonas rurales e indígenas, donde diversos estudios enfatizan la observancia de las normas cotidianas de convivencia, es central para caracterizar las formas de civismo preponderantes en Veracruz (García Valencia y Romero Redondo, 2009b). La relativamente alta presencia de población rural en el estado permite, como hipótesis, suponer que a nivel cotidiano existe un reconocimiento y respeto a normas sociales que se cumplen por medio de un sistema de inclusión/exclusión social que funciona en zonas rurales. Mientras que en zonas urbanas, tal como la literatura sugiere, los niveles de desigualdad y, en general, de mayor desconfianza social, dificultan el cumplimiento de las normas sociales de convivencia y limitan la capacidad del tejido social para convertirse en factor protector (Incidencia Social y Conavim, 2010; ONU-Hábitat y Universidad Alberto Hurtado, 2009).

Por estas razones, la principal conclusión de este apartado es que existe un nivel medio de civismo en Veracruz, pero es evidente su debilitamiento sostenido, debido a que las tres instituciones más importantes donde se recrea y reproduce el civismo –la familia, la escuela y la comunidad rural/indígena– han estado expuestas a un proceso de continuo debilitamiento,<sup>9</sup> afectando por tanto la capacidad para seguir y res-

<sup>9</sup> Los procesos de pobreza, desigualdad y des-ruralización de la economía veracruzana, junto con los procesos migratorios, tal como muestra Hipólito Rodríguez, David Skerritt y Rosío Córdova en este volumen, afectan de manera directa tanto a la comunidad rural como a la familia. Por el lado de la escuela, tal y como muestra Ernesto Treviño en este volumen, los déficits de cobertura, igualdad y, sobre todo, de calidad, los problemas de pertinencia y verticalidad, y la abdicación de las autoridades educativas hacia el sindicato en la gestión del sistema, son factores que erosionan a la escuela como institución. Para una panorámica general, véase Olvera, Zavaleta y Andrade, 2012.

petar normas básicas de convivencia, tal como muestran los datos empíricos que se presentan más adelante, y al incremento de los hechos de violencia y su percepción en los últimos años, que dificultan la creación y fortalecimiento de la confianza social, tal como se observa en el apartado específico al respecto.<sup>10</sup>

Este apartado se basa en el análisis de dos estudios empíricos llevados a cabo en 2011 por instituciones académicas en el estado de Veracruz. El primero fue llevado a cabo por la Universidad Veracruzana, tiene representatividad estatal y permite comparaciones entre 2008 y 2011 (Alafita, 2011). El segundo es un estudio no probabilístico realizado en las zonas metropolitanas de Xalapa y Veracruz, ejecutado por el CIESAS-Golfo (Hevia y Vergara-Lope, 2011). Esta información se complementa con el análisis de otros instrumentos de carácter nacional.

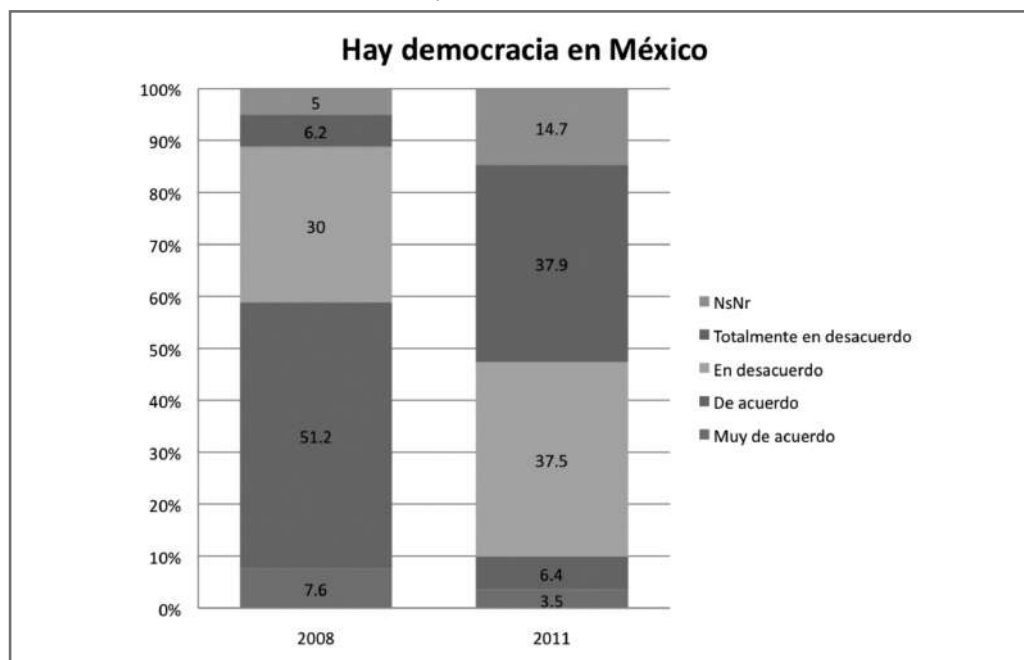
Para ordenar los datos, en primer lugar se presenta el apoyo a la democracia y la percepción en general sobre el gobierno, el respeto a los derechos humanos y la corrupción. En segundo lugar, se presentan resultados con representatividad estatal sobre ayuda mutua y acción colectiva. En tercer lugar se presenta la evolución de apoyo y confianza a dos de las instituciones centrales en la convivencia social: la familia y la escuela. Y en cuarto lugar, se presentan los principales resultados sobre un estudio de conductas cívicas realizado en las zonas metropolitanas de Xalapa y Veracruz.

### Apoyo a la democracia, a los derechos humanos y combate a la corrupción

Tal como se dijo arriba, el apoyo a la democracia es uno de los indicadores más utilizados para medir los niveles de cultura cívica. En este sentido, según Latinobarómetro, México ha venido expresando de manera sistemática menor apoyo a la democracia (Latinobarómetro, 2011).

Estos datos coinciden con la información para el estado de Veracruz. Como se puede ver en el siguiente gráfico, entre 2008 y 2011 se nota una caída importante en la cantidad de personas que considera que estamos viviendo en una democracia en México.

GRÁFICO 17. Percepción de la democracia en México



FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

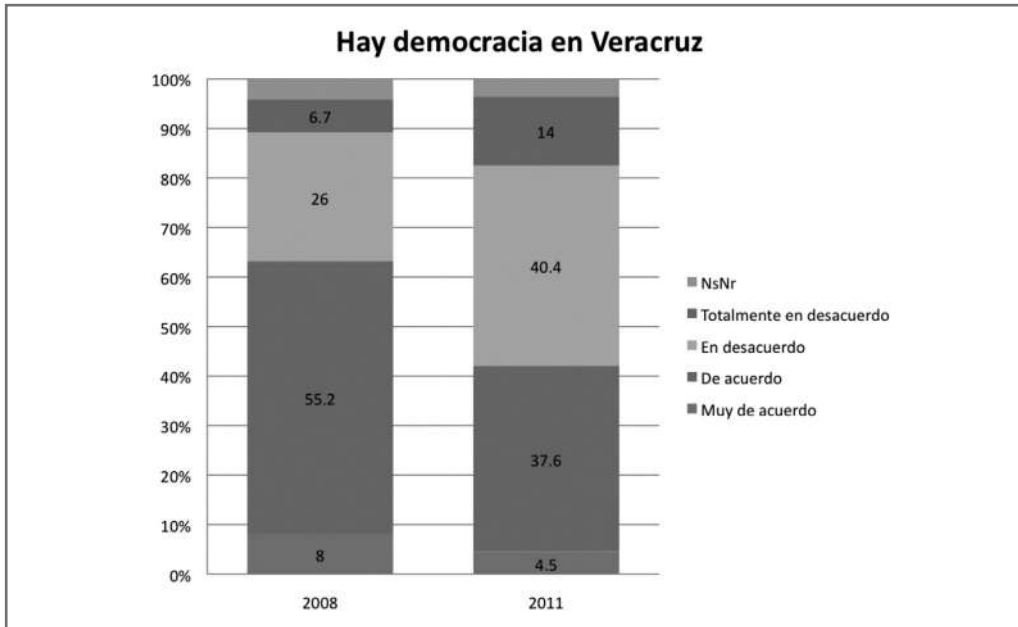
Sumando los “totalmente en desacuerdo” y los “en desacuerdo”, vemos un dramático aumento de más de 100% de personas que afirman que México no vive en democracia. De particular importancia es el aumento de más de 234% de personas que están “totalmente en desacuerdo” con que México vive una democracia.

<sup>10</sup> Tal como muestran los capítulos de Zavaleta y Andrade en este volumen.

Como es evidente, este aumento en el número de "desacuerdo" afecta de manera proporcional a las personas que están de acuerdo con esta afirmación, representando menos de 10% del total de los veracruzanos.

Esta caída dramática de la percepción sobre el régimen político en México es compartida también en el caso veracruzano, tal como muestra el siguiente gráfico:

GRÁFICO 18. *Percepción de la democracia, Veracruz*

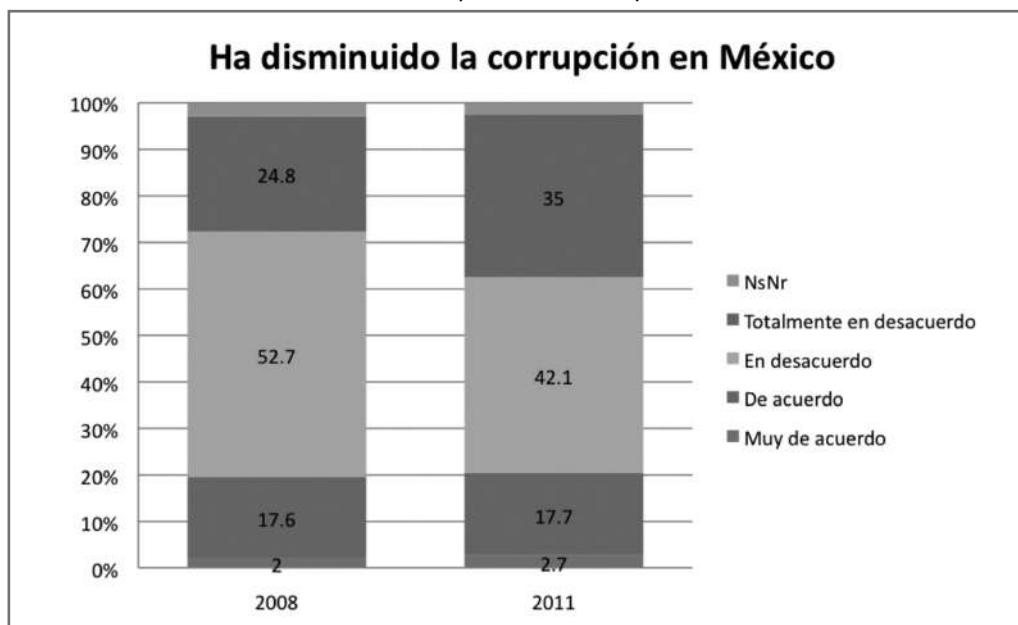


FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

Si bien menos dramática que la gráfica anterior, hay una caída en el apoyo de la democracia de más de 21 puntos, y la percepción sobre el régimen democrático en el estado disminuye 43% en estos años.

Latinobarómetro identifica, para el caso mexicano, que uno de los elementos que permiten explicar el bajo apoyo tiene que ver con la alta percepción de corrupción del gobierno. En este sentido, la percepción de los veracruzanos mayoritariamente muestra que no ha disminuido la corrupción en México.

GRÁFICO 19. *Percepción de la corrupción, Veracruz*

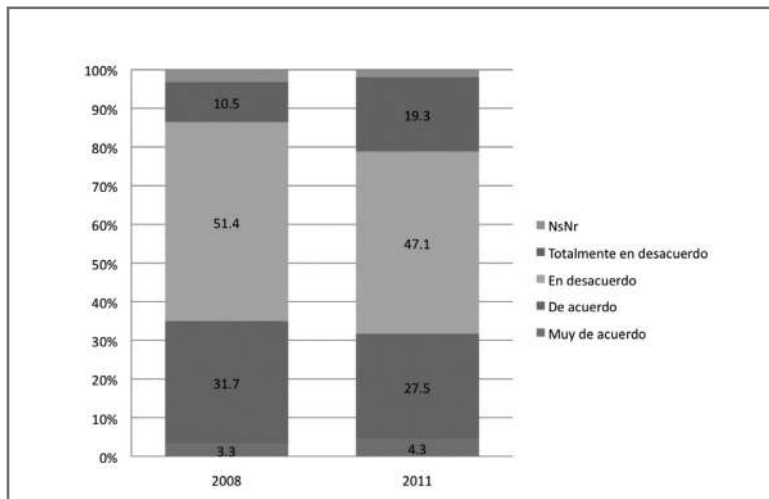


Fuente: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

Si bien entre 2008 y 2011 hay poca diferencia entre las personas que consideran que sí ha disminuido la corrupción en México y las que consideran que esto no ha sucedido (19.6% y 77.5% en 2008 y 20.4% y 77.1% en 2011), se aprecia una diferencia importante en la intensidad de la respuesta “totalmente en desacuerdo”, que aumenta más de 10 puntos.

En este contexto, la percepción sobre el respeto a los derechos humanos también es minoritaria y ha empeorado entre 2008 y 2011.

GRÁFICO 20. Percepción respeto a los Derechos Humanos, México



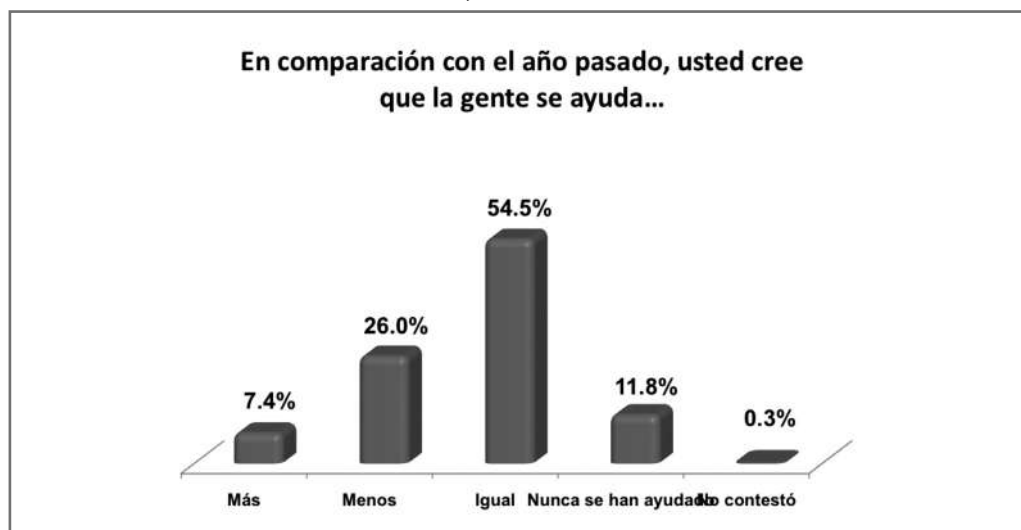
FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

### Ayuda mutua y acción colectiva

Un elemento central para medir la cultura cívica y el civismo tiene que ver con la ayuda mutua que los miembros de una determinada comunidad se dan entre sí. La ayuda mutua es importante para resolver problemas cotidianos, pero sobre todo para fortalecer y profundizar los vínculos de reciprocidad que van densificando las redes sociales (Adler-Lomnitz, 1994), y actualiza las relaciones de confianza interpersonal, aspecto fundamental como factor protector contra la violencia. Las redes de ayuda mutua son centrales también para conseguir trabajo (Granovetter, 2000) y promover cuidados a los miembros vulnerables de la sociedad. De igual forma, cuando la confianza interpersonal se afecta, y cuando el tejido social comienza a deteriorarse, las redes de ayuda mutua tienden a mostrar sus límites estructurales (González de la Rocha, 1986).

En el caso de Veracruz, al preguntar sobre ayuda mutua en relación con el año pasado, 26% señaló la opción “menos”, en oposición al 54.6% que optó por “igual” y al 11.8% que lo hizo por “nunca se han ayudado”.

GRÁFICO 21. Ayuda mutua, Veracruz

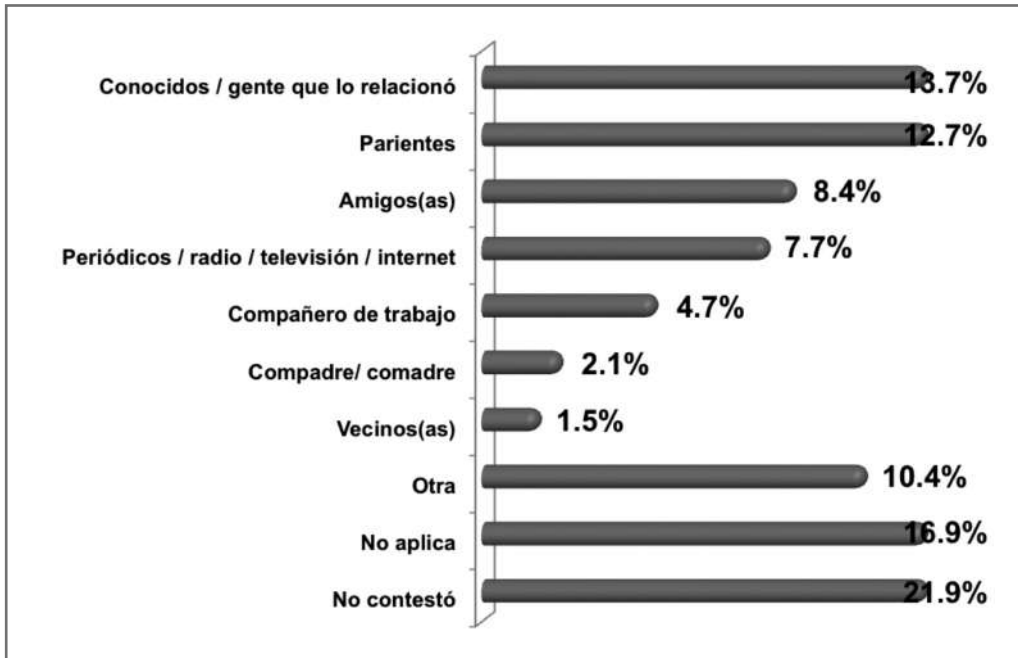


FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.



A pesar de ello, las redes siguen siendo fundamentales para conseguir trabajo. Así, por ejemplo, 13.7% de las personas entrevistadas afirmó que encontró trabajo gracias a sus conocidos y 12.7% gracias a su parientes, mientras que sólo 7.7% merced a diversos tipo de ofrecimiento en medios de comunicación.

GRÁFICO 22. *Redes de apoyo para conseguir trabajo*



FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

### **Acción colectiva**

En un nivel agregado de ayuda mutua se puede encontrar los diversos procesos de acción colectiva, sobre todo a nivel comunitario, que es posible advertir en la entidad veracruzana. Al analizar los resultados de la Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios, es posible advertir que no existe una tendencia clara en cuanto a la creencia de las acciones colectivas como medios efectivos para influir en las autoridades, y así atender problemas de la localidad/colonia.

GRÁFICO 23. *Creencia de influir en las autoridades para atender problemas de la localidad/colonia*



Fuente: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

Según los entrevistados, en el último año participó una minoría de ciudadanos en diversas acciones colectivas, donde destaca la asistencia a las oficinas municipales para resolver problemas.

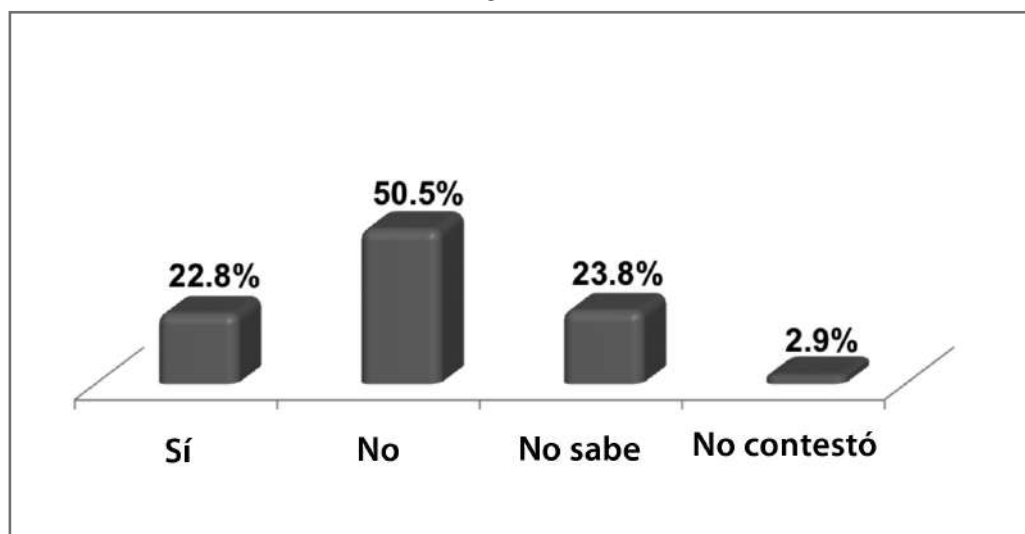
TABLA 10. Tipo de acción colectiva, Veracruz

Organización para resolver problemas	Sí %	No %	No contestó %
Asistir a las oficinas del municipio (delegación) por algún problema	16.3	82.4	1.3
Pedir la intervención de algún político por un problema	8.8	89.6	1.6
Participar en un movimiento político	9.8	88.5	1.7
Avisar al periódico o a la radio local sobre algún problema	6.9	91.0	2.1
Levantar alguna denuncia en una institución pública	8.6	90.1	1.3
Exigir que se cumpla el derecho a educación de calidad	10.7	87.7	1.6

Fuente: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

De la misma manera, sólo una minoría afirmó haberse organizado con sus vecinos (22.8%) para resolver algún problema.

GRÁFICO 24. Organización con vecinos



Fuente: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

Los principales problemas que lograron aglutinar a los vecinos fueron relacionados con servicios públicos de los tres órdenes de gobierno (luz, agua, basura, baches).

TABLA 11. Problemas en los que se organizaron, Veracruz

Problemas en los que se organizaron	Beneficios	%
Primera	Servicios públicos luz, agua	38.9
Segunda	Servicios públicos basura, baches	26.9

FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

Y, según los mismos entrevistados, la principal aportación fue en tiempo, concepto seguido de dinero y trabajo.

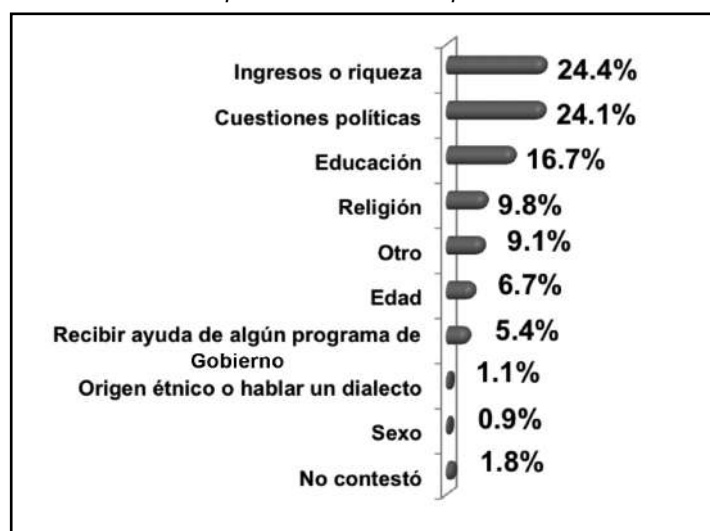


TABLA 12. *Aportación para resolver problemas de la colonia*

Aportación para resolver problemas de colonia	Sí %	No %	No contestó %
Dinero	26.0	70.7	3.3
Trabajo	20.8	75.6	3.6
Materiales	8.8	87.2	4.0
Comida	11.8	84.4	3.8
Tiempo	33.3	62.5	4.2

FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

Sin embargo, es clara la debilidad de la acción colectiva, de ahí la creencia no compartida en su efectividad. Esta diversidad sobre la efectividad de la acción colectiva es coherente con la diversidad y fragilidad que se señala en el apartado de asociativismo de este documento, y también responde al tipo de demanda y características socio-demográficas más comunes de las colonias en Veracruz. Así, según los entrevistados, lo que divide a la colonia son, en primer lugar, temas relacionados con ingresos, seguido de cuestiones políticas.

GRÁFICO 25. *Principales características que dividen a la colonia*

FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

Por último, en relación con los costos y obstáculos para fortalecer la ayuda mutua y la acción colectiva, sobresalen los problemas de falta de tiempo y de interés.

TABLA 13. *Por qué la gente no colabora en la solución de problemas*

Problema o Necesidad	%
Falta de tiempo	10.4
Falta de interés	8.8
Falta de organización	5.0
Falta de comunicación	2.1
Apatía	2.0
Falta de dinero	1.6
Falta de tiempo y dinero	0.8
Por dinero	0.8
Tiempo	0.6
Desconfianza	0.6
Porque generalmente se les pide dinero	0.6

FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

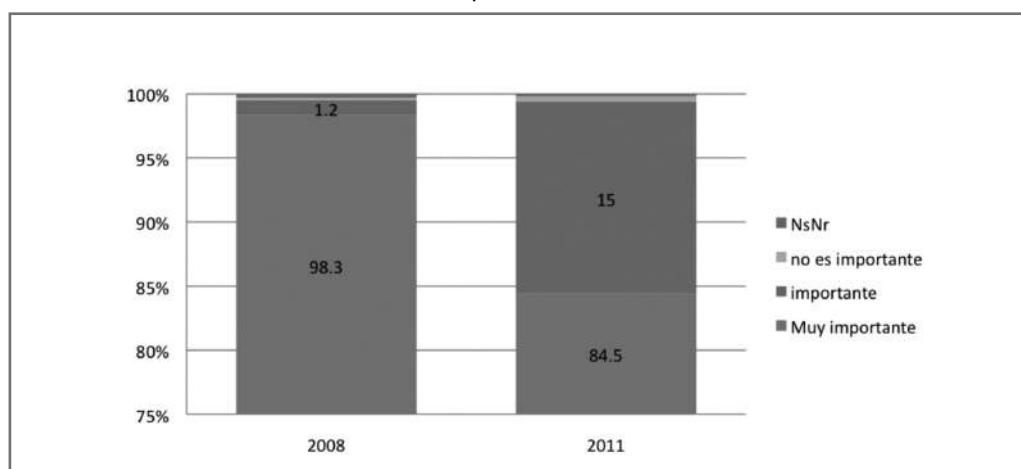
## Algunas instituciones centrales en la reproducción del capital social y del civismo

Como se ha visto a lo largo del documento, existen instituciones centrales para la reproducción del capital social, del civismo y de la confianza que representan el tejido social donde se reproduce la vida social, y cuyo debilitamiento representa importantes factores de riesgo para la reproducción de la violencia. En los siguientes apartados revisamos los más importantes: la familia, la escuela y las comunidades rurales-indígenas.<sup>11</sup>

### La familia

En primer lugar, tal como muestran los resultados sobre confianza institucional, la familia es la principal institución de reproducción social en Veracruz. Es la que logra concentrar los niveles más altos de confianza e importancia, tanto en Veracruz como en el resto de la república. En este sentido, no extraña que 84.5% de los veracruzanos considere a la familia como “muy importante”. Lo que sí llama la atención es que ese porcentaje se redujo desde 2008, donde 98.3% respondía “muy importante” (Alafita, 2011).

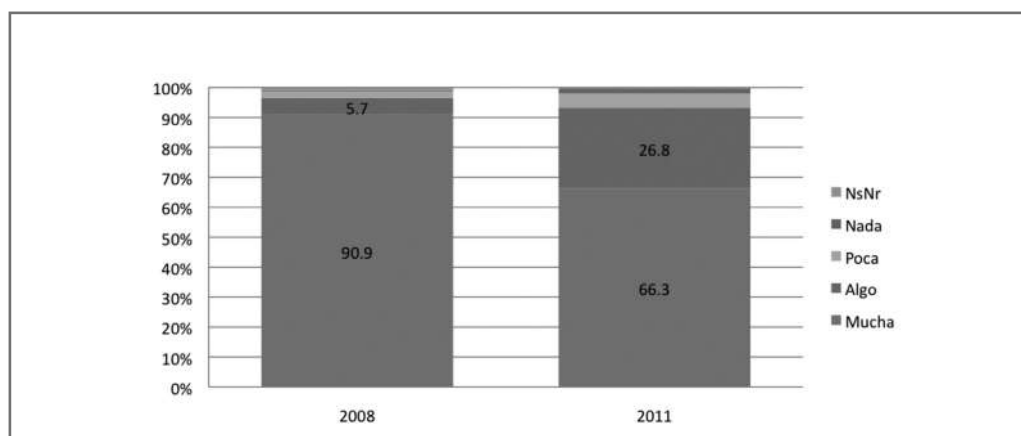
GRÁFICO 26. *Importancia de la familia*



FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

De la misma manera, la confianza en la familia, si bien sigue siendo la más elevada, vemos que también ha bajado en estos años, según la investigación de Alafita. Así, mientras en 2008 para 90.9% la familia merecía mucha confianza, en 2011 ésta se redujo a 66.3%, aumentando las respuestas “algo” (Alafita, 2011).

GRÁFICO 27. *Confianza en la familia*



FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

<sup>11</sup> Cabe señalar que por economía de espacio no es posible analizar en profundidad estas y otras instituciones centrales (como la iglesia). De ahí que se recomiende estudiar con mayor detalle estas instituciones sociales y su desarrollo en la entidad veracruzana.



En la Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios, la familia fue la institución que mayor calificación sacó en confianza (promedio 9.2 sobre 10). Revisando de manera más cercana esos datos, es posible advertir que hay pocas diferencias espaciales: en la Huasteca baja y en Papaloapan hay un leve descenso, y las personas de Córdoba mostraron puntajes más elevados.

TABLA 14. *Confianza familia por región, municipio y tipo.*  
Veracruz

		Promedio	Desviación Estándar
Región	Huasteca Alta	9.4	1.8
	Huasteca Baja	8.8	2.6
	Totonaca	9.4	1.4
	Nautla	9.3	1.2
	Capital	9.2	1.4
	Sotavento	9.3	1.3
	Las Montañas	9.1	1.6
	Papaloapan	8.7	1.6
	Los Tuxtlas	9.5	1.4
	Olmeca	9.2	1.6
Municipio	Poza Rica	9.2	1.8
	Tuxpan	8.5	2.9
	Xalapa	9.3	1.3
	Orizaba	8.7	1.6
	Córdoba	9.6	1
	Coatzacoalcos	9.2	1.5
	Minatitlán	9.2	1.9
Tipo	Urbano	9.2	1.3
	Rural	9.2	1.6

FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

De igual manera, no existen diferencias importantes al analizar por sexo, edad, condición socio-económica u otros atributos de los sujetos.

TABLA 15. *Confianza familia por sexo, edad, ingresos, escolaridad y otros atributos.* Veracruz

		Promedio	Desviación Estándar
Sexo	Femenino	9.3	1.5
	Masculino	9.1	1.7
Edad	18 a 24 años	9.3	1.5
	25 a 34 años	9.2	1.6
	35 a 49 años	9	1.7
	50 a 64 años	9.2	1.6
	65 o mas	9.3	1.5
Ingreso mensual promedio	Menos de \$1 700	9.3	1.5
	De \$1 701 a \$3 400	9.1	1.6
	De \$3 401 a \$5 100	9.2	1.5
	Más de \$5 100	9.1	1.9
Tv de paga	Sí	9.4	1.3
	No	9	1.8
Escolaridad	Sin estudios	9.3	1.4
	Preescolar	9	1.9
	Primaria	9	1.8
	Secundaria	8.9	1.7
	Preparatoria	9.3	1.4
	Carrera Técnica	9.4	1.2
	Superior	9.2	1.7
	Posgrado	9.7	0.7

Fuente: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

Por último, las respuestas apuntan a poca desviación según estado civil y ocupación principal.



TABLA 16. *Confianza en la familia por estado civil y ocupación principal*

		Promedio	Desviación Estándar
Estado civil	Unión libre	9.1	1.7
	Separado (a)	8.8	1.7
	Divorciado (a)	8.9	1.5
	Viudo (a)	9.3	1.2
	Casado (a)	9.2	1.5
	Soltero (a)	9.2	1.7
Ocupación principal	Desempleado	9.3	1.2
	Estudiante	9.4	1.5
	Ama de casa	9.2	1.6
	Empresario-Directivo-Gerente	8.9	2.0
	Profesional-Altos empleados	9.2	1.9
	Pequeño comerciante-Trabajador independiente-Ventas	9.0	1.7
	Administrativo-Técnico-Docente	9.4	1.4
	Operativo-Oficio-Conductor	9.2	1.7
	Serv. Doméstico- Albañil-Peón- Obrero no especializado	9.0	1.7
	Jubilado o pensionado	9.0	1.7
	Trabajador agrícola-Ganadero-Pesquero	9.1	1.7
	Otro	9.7	0.6

FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

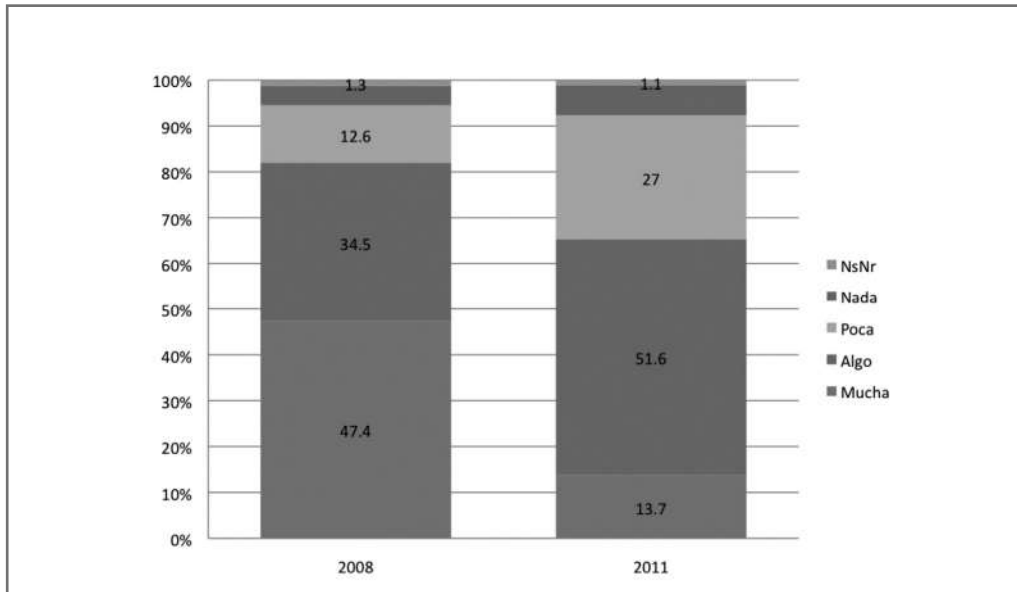
De ahí que se pueda concluir que la importancia de la familia para el orden social es transversal entre los veracruzanos.

## La escuela

En México, a pesar de la tradición inaugurada por Vasconcelos, la literatura coincide en que existen serios problemas para fomentar la educación cívica por los propios sistemas de gestión autoritaria que rigen la vida escolar en las escuelas mexicanas (Coalición Ciudadana por la Educación, 2010; Guevara, Niebla, 1992; Latapí, 2004; Ornelas, 1995, 2007b, 2008). La falta de valores democráticos en la vida cotidiana y en la gestión escolar son contradictorias frente a los contenidos curriculares sobre educación cívica y civismo (Ornelas, 2007a). Esto hace que en las escuelas existan prácticas y discursos diferentes, algunos ligados a los que Levinson denomina “valores perdidos”, y que dan cuenta de procesos de desintegración social y del declive de los valores de convivencia social frente a la violencia, la pobreza y la desigualdad. Este discurso se enfrenta a otro centrado en la creación de “ciudadanos críticos” que tengan como meta y horizonte la igualdad y el cambio de mediano-largo plazo de las estructuras sociales. Y existe al menos un tercer discurso, centrado en la responsabilidad o *accountability* ligado a generar mayores niveles de transparencia, y por tanto, de bienestar (Levinson, 2007).

En este contexto, como se muestra en el siguiente gráfico, se aprecia una baja sensible de confianza en los maestros entre 2008 y 2011. Mientras que hace tres años 47.4% tenía mucha confianza en los maestros, para 2011 ese número se redujo a sólo 15.7%. Los que tenían “algo” de confianza crecieron de 34.5% a 51.5%, al igual que los que afirman tener “poca” confianza, que pasa de 12.6% a 27 por ciento.



GRÁFICO 28. *Confianza maestros (escuela)*

FUENTE: Elaboración propia sobre Alafita, 2011.

Estos datos confirman que la escuela como generador de cohesión social y conductas cívicas se encuentra en entredicho, tal como muestra Treviño en este volumen.

## Las comunidades indígenas

Un tercer elemento central en la producción y reproducción de las normas de civismo y respeto se relaciona con las tradiciones que rigen las relaciones al interior de las comunidades indígenas. Si bien, demográficamente hoy las personas que hablan alguna lengua indígena en Veracruz representan 11% de la población total, por 1800 representaban 90% de la población total del estado (García Valencia y Romero Redondo, 2009a: 16). Según González, la mayoría de los hablantes de lengua indígena del estado son nahuas (53%), totonacos (19%), huastecos (8%) y popolucas (6%); además de que 14% habla otras lenguas indígenas (González, 2009: 28).

Dentro de las diversas manifestaciones culturales, según Uribe se destacan los sistemas de mayordomías, los que “han cumplido con la función de dar cohesión e identidad por familia, barrio, pueblo y región” (Uribe, 2009: 32). De ahí que las fiestas populares como un mecanismo de cohesión social, donde se reproduce el capital social y las normas de civismo, sean tan importantes.

Al respecto, según Hevia, este espacio de fiestas relacionadas con el calendario ritual y religioso constituye una suerte de “asociacionismo profundo”, donde se pone en acción una importante serie de acciones colectivas en cada pueblo y colonia (Hevia, 2012). Sólo en Veracruz, la Universidad Veracruzana ha identificado 431 fiestas y festividades populares en el estado, relacionadas con fiestas patronales de los pueblos y algunas congregaciones importantes (Universidad Veracruzana, 2011).<sup>12</sup>

Pero no sólo en las fiestas y su compleja organización es como se expresa la importancia de las comunidades indígenas en términos de respeto a las normas de convivencia. En otras entidades del país, como Guerrero y Puebla, se ha mostrado la efectividad de la justicia comunitaria como estrategia alternativa para mantener la cohesión en las comunidades indígenas (Korsbaek, Mercado y Flórez, 2006; Sierra, 2009).

Al igual que las instituciones revisadas con anterioridad, las comunidades indígenas en Veracruz se encuentran en constante fragilidad. Existen importantes problemas de acceso a la tierra y a los mercados de trabajo, reciben la peor educación pública y las comunidades se están convirtiendo en expulsoras netas de mano de obra (García Valencia y Romero Redondo, 2009b).

## Medición de conductas cívicas en dos zonas metropolitanas

Para finalizar con este apartado sobre cultura cívica y civismo, se presentan los resultados de una investigación elaborada en el segundo semestre de 2011 sobre conducta cívica en dos zonas metropolitanas de Veracruz. Si bien la muestra seleccionada

<sup>12</sup> Al respecto, véase el apartado “Asociativismo” en este documento.

no es probabilística, por lo que estos resultados no tienen representatividad, son indicativos que muestran de cierta forma el “tipo” de civismo que se demuestra en dos zonas metropolitanas del estado.

En general, se puede observar que la mayoría de los entrevistados, tanto en la ZM de Xalapa como en la ZM de Veracruz, respondieron que sí realizan conductas cívicas; sin embargo, nos encontramos con algunas conductas que escapan a dicho patrón.

Por ejemplo, sólo 6% de los entrevistados afirmó haber donado sangre “muchas veces” en oposición al 74% que “nunca” ha donado sangre.

Tabla 17. Ha donado sangre

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
24. alguna vez ha donado sangre	no nunca	77	146	223
		75%	74%	74%
	sí algunas veces	18	40	58
		18%	20%	19%
	muchas veces	7	12	19
		7%	6%	6%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre Hevia y Vergara-Lope, 2011.

En cambio, 48% había donado alimentos y/o medicinas en caso de desastres (aquí se vio mayor porcentaje de respuestas afirmativas en la ZMV, seguramente por la experiencia de los huracanes recientes que han azotado la entidad).

Tabla 18. Ha donado alimentos/medicinas y/o ropa en caso de desastre

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
25. alguna vez ha donado alimentos, medicina y/o ropa en caso de un desastre	no nunca	10	23	33
		10%	12%	11%
	sí algunas veces	38	85	123
		37%	43%	41%
	muchas veces	54	90	144
		53%	45%	48%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre Hevia y Vergara-Lope, 2011.

Como en el resto del país, la solidaridad en Veracruz es amplia, pero está enfocada de manera particularista, en patrones similares al resto de México (Layton, 2010). Así, por ejemplo, a pesar de que 74% afirma no enviar dinero a programas de radio o TV por una buena causa, menos de 10% afirma que no da dinero a organizaciones como la Cruz Roja. Sin embargo, sólo 9% ha participado como voluntario (sólo 5% en el caso de la ZM de Veracruz) y solo 3% ha recaudado dinero para una causa social.

**TABLA 19. ¿Ha donado dinero a la Cruz Roja u otra organización?**

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
26. Alguna vez ha dado dinero a alguna institución u organización social (como Cruz Roja, asociaciones contra el cáncer, etc.)	no nunca	9	17	26
		9%	9%	9%
	sí algunas veces	36	72	108
		35%	36%	36%
	muchas veces	57	109	166
		56%	55%	55%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre Hevia y Vergara-Lope, 2011.

**TABLA 20. ¿Ha enviado dinero a un programa para una buena causa?**

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
27. Alguna vez ha enviado dinero u objetos a algún programa de televisión o radio para una buena causa	no nunca	93	128	221
		91%	65%	74%
	sí algunas veces	8	54	62
		8%	27%	21%
	muchas veces	1	16	17
		1%	8%	6%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre Hevia y Vergara-Lope, 2011.

**TABLA 21. ¿Ha participado como voluntario?**

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
28. Alguna vez ha participado personalmente como voluntario en alguna actividad a beneficio de la comunidad	no nunca	47	136	183
		46%	69%	61%
	sí algunas veces	50	39	89
		49%	20%	30%
	muchas veces	5	23	28
		5%	12%	9%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre Hevia y Vergara-Lope, 2011.

**TABLA 22. ¿Ha recaudado fondos para una causa social?**

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
29. Alguna vez ha recaudado fondos para una causa social	no nunca	78	167	245
		76%	84%	82%
	sí algunas veces	22	23	45
		22%	12%	15%
	muchas veces	2	8	10
		2%	4%	3%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre Hevia y Vergara-Lope, 2011.

En relación a conductas cívicas relacionadas con el cuidado del entorno y del medio ambiente, las respuestas son muy altas. En este sentido, la muestra de veracruzanas/os entrevistados afirma tener conductas regulares de cuidado con el entorno. Así, por ejemplo, sólo 1% afirma que no cuida el agua y a 77% le molesta ver cuando se desperdicia el agua.

**TABLA 23. ¿Suele cuidar el agua?**

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
Usted suele cuidar el agua	no nunca	2	2	4
		2%	1%	1%
	sí algunas veces	21	36	57
		21%	18%	19%
	muchas veces	79	160	239
		77%	81%	80%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre Hevia y Vergara-Lope, 2011.

**TABLA 24. ¿Le molesta ver cuando alguien más tira el agua?**

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
31. Le molesta ver cuando alguien más tira el agua	no nunca	10	9	19
		10%	5%	6%
	sí algunas veces	16	35	51
		16%	18%	17%
	muchas veces	76	154	230
		75%	78%	77%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre Hevia y Vergara-Lope, 2011.

De igual manera, 82% afirma no tirar basura en la calle, aunque a 18% sólo le molesta “algunas veces” ver que alguien bota basura.

Tabla 25. ¿Tira basura en la calle?

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
Usted tira basura en la calle	no nunca	83	164	247
		81%	83%	82%
	sí algunas veces	16	30	46
		16%	15%	15%
	muchas veces	3	4	7
		3%	2%	2%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre Hevia y Vergara-Lope, 2011.

Tabla 26. ¿Le molesta que tiren basura en la calle?

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
32. Le molesta ver cuando alguien tira basuta en la calle	no nunca	11	12	23
		11%	6%	8%
	sí algunas veces	23	30	53
		23%	15%	18%
	muchas veces	68	156	224
		67%	79%	75%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre Hevia y Vergara-Lope, 2011.

De igual manera, el 70% afirma cuidar las áreas verdes de su ciudad, aunque 74% le molesta que otros no cuiden de las mismas.

Tabla 27. Cuida las áreas verdes de su ciudad

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
Cuida usted las áreas verdes de su ciudad	no nunca	7	11	18
		7%	6%	6%
	sí algunas veces	34	38	72
		33%	19%	24%
	muchas veces	61	149	210
		60%	75%	70%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre (Hevia y Vergara-Lope, 2011).

Tabla 28. ¿Le molesta que no tomen cuidado de las áreas verdes?

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
33. le molesta que las personas no tomen cuidado de las áreas verdes	no nunca	10	12	22
		10%	6%	7%
	sí algunas veces	28	29	57
		27%	15%	19%
	muchas veces	64	157	221
		63%	79%	74%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre Hevia y Vergara-Lope, 2011.

En términos más específicos relacionados con la basura, aquí sólo 21% de los entrevistados afirmó separar muchas veces la basura (55% afirmó que nunca separaba la basura) y sólo 16% se fija “muchas veces” en que el producto que compra no sea perjudicial para la ecología.

Tabla 29. ¿Separa ud la basura?

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
34. Separa usted la basura	no nunca	58	107	165
		57%	54%	55%
	sí algunas veces	31	41	72
		30%	21%	24%
	muchas veces	13	50	63
		13%	25%	21%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre Hevia y Vergara-Lope, 2011.

Tabla 30. Se fija que no sea perjudicial para la ecología

		Zona Metropolitana		Total
		ZM Veracruz	ZM Xalapa	
35. Cuando va a comprar un producto, se fija que no sea perjudicial para la ecología	no nunca	55	102	157
		54%	52%	52%
	sí algunas veces	38	58	96
		37%	29%	32%
	muchas veces	9	38	47
		9%	19%	16%
Total		102	198	300
		100%	100%	100%

FUENTE: Elaboración propia sobre Hevia y Vergara-Lope, 2011.



# Conclusiones generales

Como se pudo apreciar a lo largo de esta investigación, el asociacionismo civil y el capital social generado por los ciudadanos de Veracruz se caracterizan por su relativa fragilidad organizacional, la falta de representatividad del conjunto de los ciudadanos, la dispersión geográfica y social y su marcado carácter privado.

La sobrevivencia del corporativismo en el ámbito sindical y campesino limita las capacidades del gremialismo de clase a la sola función de controlar políticamente a sus bases. El carácter instrumental de las asociaciones de empresarios y de profesionales refuerza su carácter privado y acota su legitimidad para representar y defender el interés público. Las organizaciones civiles son pocas, con escasa visibilidad e influencia, y con un perfil mayoritariamente asistencial. En vez de ser un factor protector de la sociedad ante el riesgo de la violencia, el asociacionismo es más bien un factor precursor de la misma en su vertiente corporativa, históricamente violenta y autoritaria. Lo mismo en su forma empresarial y profesional, al ayudar, con su acción, a profundizar las desigualdades sociales y políticas. Y es neutral en el mundo de las asociaciones civiles, pues su acción carece de capacidad para detener los procesos estructurales que incitan o permiten la violencia. Una pequeña cantidad de organizaciones civiles, que defienden los derechos humanos en general, los derechos de las mujeres y la ecología veracruzana, constituye las escasas fuerzas protectoras disponibles, que deben fortalecerse de manera urgente.

La forma hegemónica de asociacionismo es el asociacionismo popular local, fundamentalmente religioso, que crea una capa de capital social local mediante las redes familiares, barriales y comunales que, de una parte, organizan las festividades religiosas en los pueblos de Veracruz, y de otra, alimentan a las crecientes iglesias evangélicas. Este asociacionismo profundo, de base, es un factor protector en tanto produce capital social, pero su perfil es privado, aunque sea colectivo, y carece de incidencia en temas de interés público.

Una parte de las ferias y carnavales populares se ha comercializado y es controlada por élites locales, proceso cuya generalización debe evitarse si ha de preservarse esta dimensión del escaso capital social disponible en Veracruz.

Por otro lado, la encuesta sobre capital social, cultura de la legalidad y victimización que hemos aplicado en esta investigación demuestra bajos niveles de confianza interpersonal, una casi inexistente confianza en las instituciones del Estado en general y de la justicia en particular, y un cierto cinismo social en relación a la legalidad. Este ambiente cultural facilita la expansión de la violencia, por lo que es un factor de riesgo importante.

La generalizada convicción de que el Estado de Derecho es inoperante es *de facto* un factor detonador de la violencia, al establecerse la impunidad del delito como un dato conocido

por la sociedad y al carecer la ciudadanía de elementos culturales y organizacionales que contrarresten esta percepción.

Es del interés de los tres niveles de gobierno, así como de la ciudadanía, que se democratice el mundo del asociacionismo civil y se establezca una relación de confianza entre ciudadanos y gobierno, para lo cual la construcción del Estado de Derecho es absolutamente fundamental.

Teniendo en cuenta las dinámicas asociativas, los tipos y niveles de confianza interpersonal e institucional, y las actitudes cívicas identificadas en la entidad, cabe responder las siguientes preguntas: ¿estos elementos pueden ser considerados factores de contención de la violencia? Frente a estas situaciones, ¿existen elementos que permitan identificar factores precursores, de riesgo o incluso detonadores? (Incidencia Social y Conavim, 2010; Incidencia Social, 2011).

Para facilitar el análisis, proponemos ordenar estas conclusiones en tres apartados: en el primero se analizan las fortalezas de la actual configuración del capital social, aquellos elementos que sirven como factor protector efectivo. En segundo lugar, se presentan las debilidades, que incluyen los principales problemas de la configuración del capital social en Veracruz como factor protector; aquellos elementos que pueden ser considerados factores precursores, y los elementos que son un factor de riesgo explícito en la reproducción de la violencia e inseguridad. Por último, se presentan algunas áreas de oportunidad y recomendaciones para desactivar factores precursores y de riesgo, y fortalecer aquellos factores protectores.

## Fortalezas

Dos son las fortalezas identificadas. En primer lugar, la existencia de ciertas actitudes cívicas generalizadas y la relativa fortaleza de instituciones básicas de socialización que pertenecen al mundo de lo privado (como la familia y las redes sociales). A pesar de la marcada desconfianza interpersonal, existe en lo general una sensación de reproducción de la vida cotidiana de cierta normalidad. En ese sentido, no se aprecia en Veracruz zonas de alta conflictividad social, pérdida de la cohesión social o escenarios parecidos a la anomia social, lo que no quiere decir que exista una sensación de tranquilidad y paz social, como muestran los demás capítulos de este libro. La presencia y la importancia de la familia como institución fundamental de la sociabilidad básica, y de la reproducción de la vida cotidiana, se encuentra tanto en las zonas metropolitanas como en las zonas rurales. Sin embargo, es evidente la tensión a la que se ve expuesta dicha institución producto de la crisis económica y de la migración. Los niveles de confianza en la familia, si bien altos, han disminuido de manera significativa entre 2008 y 2011. Y las redes sociales de apoyo muestran sus límites estructurales para solventar la reproducción social, tal como ha sido analizado en otras zonas metropolitanas mexicanas (González de la Rocha, 1986).

Muy relacionado con la fortaleza anterior, el segundo factor protector/contenedor de la violencia identificado en general en todas las zonas del estado es la presencia de un mundo asociativo privado ligado a lo religioso y ritual relativamente fuerte, que denominamos “asociativismo profundo” (Hevia, 2012). Tanto la organización estrictamente religiosa de culto, como la ligada a la acción social de las iglesias católicas y no-católicas (cristianas, evangélicas, etc.) representan un factor de contención relativamente importante. La organización de fiestas religiosas, como las mayordomías, también mantiene altos índices de participación a nivel comunitario y siguen siendo elementos clave en la reproducción de la sociabilidad y la vida comunitaria, y siguen fomentando la reproducción de costumbres cívicas, tanto en zonas rurales como urbanas.

## Debilidades

Las debilidades, sin embargo, superan por mucho a las fortalezas identificadas. Para facilitar su análisis, la siguiente tabla identifica diversas debilidades según el tipo de factor analizado.

Tabla 31. Debilidades capital social identificado según tipo de factor

Factores protectores	Factores precursores (facilitan la emergencia de la violencia, no son capaces de detenerla)	Factores de riesgo (de no operar, conducen al despliegue de la violencia)	Factores detonadores (facilitan y promueven la expansión de la violencia)
Debilidad asociativa Dispersión asociativa Debilidad de lo público (asociaciones)	Baja confianza interpersonal e institucional Debilitamiento de instituciones de socialización y civismo	Asociativismo autoritario en el mundo laboral/rural: caciquismo, violencia, “charrismo” sindical	Sociedad incivil Alta desconfianza en instituciones gubernamentales y de justicia.

Así, en primer lugar, se aprecia que el tipo de asociativismo existente en Veracruz no le permite constituirse en “factor protector”. La debilidad asociativa descrita, unida a la dispersión geográfica y temática genera una debilidad muy importante del espacio público en general, y de un espacio público asociativo en particular. Más allá de las asociaciones ligadas a lo privado, encontramos archipiélagos regionales débiles y poco articulados de diversas organizaciones sin mayor capacidad de articulación ni relativa autonomía. Ni siquiera en la Zona Metropolitana de Xalapa, donde se concentra la mayor cantidad de organizaciones civiles, es posible encontrar un mundo asociativo capaz de ser considerado “factor protector” y de inhibir la reproducción de la inseguridad y la violencia.

Esta debilidad está presente en las zonas metropolitanas y también en las zonas rurales, y tal como se mostró en los apartados históricos, responde a dinámicas de mediana duración y a formas de relación sociedad-estado que no son fáciles ni rápidas de cambiar. La presencia de leyes de fomento en la entidad, por ejemplo, no ha modificado sustantivamente esta situación y los espacios de intermediación entre lo privado y los demás mundos sociales (estado y mercado) se muestran frágiles y dispersos. A pesar de ello, esta debilidad no puede considerarse como factor precursor de la violencia, puesto que no estamos en presencia de procesos de “ruptura” del tejido social previamente existente. La debilidad de asociaciones públicas, en complementación con la relativa fortaleza de las asociaciones ligadas a lo privado, constituyen una debilidad del espacio público suficientemente analizado no sólo en Veracruz, sino también en la república en general (Merino, 2010).

En lo referente a los factores precursores, se advierten dos dimensiones que facilitan la emergencia de la inseguridad y no son capaces de contener su reproducción: en primer lugar, la baja confianza interpersonal e institucional; y en segundo lugar, el debilitamiento de las instituciones de sociabilización y civismo.

En efecto, tal como fue descrito en los apartados anteriores, las fuentes disponibles muestran un proceso grave y acelerado de pérdida de confianza en las instituciones, incluyendo a las instituciones básicas de sociabilidad y civismo, como la familia y la escuela. Además, muestra bajos niveles de confianza interpersonal que, junto a la desconfianza institucional, constituyen campos fértiles para la reproducción de la inseguridad y la violencia, puesto que predisponen respuestas particulares y privadas ante potenciales incrementos de la inseguridad en los diversos territorios. Lejos de compartir o enfrentar estas situaciones por medio de acciones colectivas articuladas por vecinos, o de seguir las instrucciones de instituciones que cuenten con suficiente confianza, las veracruzanas y veracruzanos se enfrentan ante esta situación desde el mundo de lo privado –la familia, las redes sociales básicas–, incapaces de acceder a la voz ni a la salida, bajo los términos clásicos de Hirschman (Hirschman, 1977), limitando así la capacidad de involucramiento de la propia ciudadanía en acciones emprendidas desde la sociedad civil y/o desde el gobierno para enfrentar la reproducción de la desigualdad. En este contexto adverso, es preocupante la pérdida de confianza en las instituciones básicas de reproducción del civismo, en particular de la escuela y la familia, las que, si bien se mantienen como las instituciones que siguen gozando de mayor confianza ciudadana, no





son inmunes a la pérdida generalizada de confianza que las fuentes disponibles muestran.

En términos de factores de riesgo, esto es, que de no operar condicen al despliegue de la violencia, el análisis concluye que el principal factor de este tipo es la persistencia del asociativismo autoritario en el mundo laboral y en el mundo rural. Las acciones de caciquismo, violencia y “charrismo” tradicionales en el mundo del trabajo y sus organizaciones muestran ser un factor de riesgo fundamental, que además implica relaciones sociales autoritarias en la mayoría de los poblados, tanto rurales como urbanos.

Esta presencia constante de asociativismo laboral autoritario genera una suerte de “caldo de cultivo” para reproducir situaciones de abuso de poder e impunidad que funciona como un círculo vicioso y naturaliza las relaciones de violencia en la vida cotidiana. Esta naturalización atenta incluso contra la identificación de acciones que en estos contextos no se perciben como violentas o inseguras, y reproduce una relación particular con el poder público que reproduce la desconfianza institucional. Las instituciones y los liderazgos, lejos de proteger y servir, extorsionan y abusan, tanto los “formales” (como los sindicatos, líderes agrarios, etc.), como los “informales” (bandas del crimen organizado, pandillas, etcétera).

Por último, el análisis concluye que existen dos factores detonadores de la violencia e inseguridad que son urgentes de atender: por un lado, la presencia de la denominada “sociedad incivil”, y por otro, la alta desconfianza en las instituciones gubernamentales de justicia y acceso a la ley. La presencia de este tipo de patrón asociativo facilita y promueve la expansión de la violencia y la reproducción de la impunidad, que a su vez no es contenida por las debilidades identificadas arriba.

## Áreas de oportunidad y recomendaciones

Tomando en cuenta las fortalezas y debilidades, se sugieren recomendaciones de política pública en cuatro dimensiones fundamentales:

Fomentar la articulación territorial y sectorial de las diversas formas asociativas. La dispersión articulada de formas asociativas dificulta su cooptación y facilita las funciones protectoras del capital social.

Fortalecer y defender la creación de un espacio público plural, que permita la libre expresión y el fortalecimiento de la confianza social.

Emprender acciones urgentes para recuperar la confianza en las instituciones gubernamentales. Para ello, la disminución de incertidumbre, la comunicación efectiva y la reducción de impunidad son centrales para evitar mayor erosión de la confianza social (Hevia, 2006; Luhmann, 2005; Petermann, 1999).

Enfrentar con decisión las causas y consecuencias del autoritarismo en el mundo asociativo ligado al trabajo, así como la sociedad incivil. Mientras se tolere y se fomente el asociativismo autoritario, será muy difícil contener la violencia social y generar factores protectores para disminuir su incidencia

en lo social; y se reproducirá la incertidumbre que genera la aplicación discrecional de la justicia, la asignación casi patrimonial de los recursos públicos y la desigualdad social.

# Referencias y fuentes consultadas

## Referencias bibliográficas del apartado

- Adler-Lomnitz, Larissa. 1994. *Redes sociales, cultura, y poder: ensayos de antropología latinoamericana*. 1a ed., México: Flasco Sede México; M. A. Porrúa.
- Aguilar Sánchez, Martín. 2009. *Movimientos sociales y democracia en México, 1982-1998: una perspectiva regional*. Xalapa: M. A. Porrúa; Universidad Veracruzana.
- Alaflita, Leopoldo. 2012. “Cómo se elige en Veracruz”. En *Los retos de la democratización, el desarrollo sustentable y la construcción de ciudadanía en Veracruz*, Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta, y Víctor Andrade (eds.). Xalapa: COVECYT-UV.
- Alaflita, Leopoldo, ed. 2011. “Estudio de percepción ciudadana. La cultura política y los valores cívicos en Veracruz: la imagen de las instituciones, la confianza, la tolerancia y la convivencia”.
- Almond, Gabriel Abraham y Sidney Verba. 1989. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park, CA.: SAGE.
- CEPAL. 2007. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Chatterjee, Partha. 2008. *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Buenos Aires: CLACSO; Siglo Veintiuno Editores, Argentina.
- Coalición Ciudadana por la Educación. 2010. *¿Qué pasa con la calidad de la educación en México? Diagnóstico y propuestas desde la sociedad civil*. México: Coalición ciudadana por la educación, <http://www.porlaeducacion.com/> (accedido en marzo 28, 2011).
- Coleman, James S., 1988. “Social Capital in the Creation of Human Capital”. *American Journal of Sociology*, 94: S95–S120.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (eds.). 2006. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. 1a ed., México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, Universidad Veracruzana, CIESAS.
- Durston, John. 2001. *Capital social: parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- . 1999. “Construyendo capital social comunitario”. *Revista de la CEPAL*, 69: 103–118.
- Esteinou, Rosario (ed.). 2006. *Fortalezas y desafíos de las familias en dos contextos: Estados Unidos de América y México*. México: CIESAS.
- Fukuyama, Francis. 1996a. *Confianza*. Buenos Aires: Atlántida.
- . 2001. *La gran ruptura*. Barcelona: Ediciones B.



- . 1996b. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Simon and Schuster.
- García, Doria Elvira. 2006. "Democracia y educación cívica. Una propuesta para erradicar el autoritarismo mediante la formación de ciudadanos críticos". *Revista Intercontinental de Psicología y Educación*, 8(1): 63–92.
- García Valencia, Enrique Hugo e Iván Romero Redondo. 2009a. "Introducción". En *Los pueblos indígenas de Veracruz: atlas etnográfico*, Enrique Hugo García Valencia y Iván Romero Redondo (eds.), México: Gobierno del Estado de Veracruz; INAH, pp. 15–24.
- García Valencia, Enrique Hugo e Iván Romero Redondo (eds.). 2009b. *Los pueblos indígenas de Veracruz: atlas etnográfico*. México: Gobierno del Estado de Veracruz; INAH.
- González de la Rocha, Mercedes. 1986. *Los recursos de la pobreza. Familia de bajos ingresos en Guadalajara*. Guadalajara: El Colejo de Jalisco.
- González Guerra, José y Antonio Gutiérrez (eds.). 2006. *El sindicalismo en México: historia, crisis y perspectivas*. 1a ed., México, D. F.: Fundación Konrad Adenauer; Centro Nacional de Promoción Social; Plaza y Valdés.
- González, Joaquín. 2009. "Organización territorial indígena". En *Los pueblos indígenas de Veracruz: atlas etnográfico*, Enrique Hugo García Valencia e Iván Romero Redondo (eds.). México: Gobierno del Estado de Veracruz; INAH, pp. 27–43.
- Granovetter, Mark. 2000. "La fuerza de los vínculos débiles". *Política y Sociedad*, 33: 41–56.
- Guevara Niebla, Gilberto. 1992. *La catástrofe silenciosa*. México: FCE.
- Hanagan, Michael P. y Charles Tilly (eds.). 1999. *Extending Citizenship, Reconfiguring States*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield.
- Heater, Derek. 2007. *Ciudadanía: una breve historia*. Madrid: Alianza.
- Hevia, Felipe. 2006. "¿Cómo construir confianza? Hacia una definición relacional de la confianza social". En *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicanos*, Alberto Hernández Baqueiro (ed.). México: IFAI; CEMEFI, pp. 15–36.
- . 2012. "Más allá de organizaciones civiles. Algunos problemas para caracterizar el fenómeno asociativo en México". En *Régimen político, procesos electorales y espacio público: los claroscuros de la democracia en México*, eds. Alejandro Monsiváis y Víctor Alejandro Espinoza. Tijuana: COLEF, p. En prensa.
- . 2011. *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progres/Oportunidades de México*. Bruselas: PIE Peter Lang.
- Hevia, Felipe y Samana Vergara-Lope. 2011. *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del Cuestionario Conductas de Participación*. México: CIESAS; Indesol.
- Hirschman, Albert O. 1977. *Salida, voz y lealtad: respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Holzner, Claudio A. 2007. "Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México". *América Latina Hoy* 045: 69–87.
- Incide Social AC. 2011. *Aplicación de la Nota Metodológica para el diagnóstico territorial de las causas sociales de las violencias. Manual Introductorio*. México: Incide Social AC.
- Incide Social AC, y Conavim. 2010. *Orígenes de la violencia en México*. México: Incide Social AC; Conavim.
- Isunza Vera, Ernesto. 2006. "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera (eds.). México D.F.: MA Porrúa; CIESAS; Universidad Veracruzana, p. 265–291.
- Kliksberg, Bernardo (ed.). 2000. *Capital social y cultura : claves estratégicas para el desarrollo*. 1a ed., Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; Banco Interamericano de Desarrollo.
- Korsbaek, Leif, Florencia Mercado y David Ilich Flórez. 2006. "Dos líneas de defensa de las comunidades indígenas en México y en el Perú: la policía comunitaria y la ronda campesina".
- LAPOP. 2010. "Centro Centroamericano de Población: LAPOP". <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/cgi-bin/LapopDummiesFile.pl> (Accedido noviembre 29, 2011).
- Latapí, Pablo. 2004. *La SEP por dentro: las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. 1a ed. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Latinobarómetro. 2011. "Latinobarómetro". <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp> (accedido en julio 11, 2011).
- Layton, Michael D. 2010. *Creando puentes entre la buena voluntad y el voluntariado: retos y oportunidades*. México: Alianza Mexicana de Voluntariado.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina. 2007. "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *América Latina Hoy*, 045: 17–46.
- Levinson, Bradley A. U. 2007. "Formación ciudadana democrática: lecciones para la educación en el D. F.". En *Democracia y educación cívica*, Carlos Ornelas (ed.). México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- . 2005. "Programs for Democratic Citizenship in Mexico's Ministry of Education: Local Appropriations of Global Cultural Flows". *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 12(1): 251–284.
- Luhmann, Niklas. 2005. *Confianza*. 2a ed., Barcelona: UIA; Anthropos Editorial.
- Luján Ponce, Noemí. 1999. *La construcción de confianza política*. México: Instituto Federal Electoral.
- Merino, Mauricio (ed.). 2010. *¿Qué tan público es el espacio público en México?* México D. F.: FCE; CONACULTA; Universidad Veracruzana.
- Misztal, Barbara A. 1996. *Trust in Modern Societies: the Search for the Bases of Social Order*. Polity Press.
- Moreno, Saúl Horacio. 2012. "Más allá de Schmitter (en el mundo sindical)". En *Los retos de la democratización, el desarrollo sustentable y la construcción de ciudadanía en Ve-*



- racruz, Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.). Xalapa: COVECYT-UV.
- Nexos. 2011. "Mexicano ahorita. Retrato de un liberal salvaje". *Nexos*, 398: 22-34.
- Olvera, Alberto. 2010a. "Introducción. Instituciones garantes de derechos y espacios de participación ciudadana en una transición frustrada". En *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, Alberto Olvera (ed.). México: CIESAS; Universidad Veracruzana, pp. 13-58.
- Olvera, Alberto y Efraín Quiñonez. 2001. "El contexto de la organización social en Veracruz". En *Pobreza y Organizaciones de la Sociedad Civil en Veracruz*, Jaime Castillo Palma, Elsa Patiño y Sergio Zermeño (eds.). México: RNIU; BUAP.
- Olvera, Alberto, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.). 2012. *Los retos del desarrollo, la democracia, la sociedad civil y el medio ambiente en Veracruz*. Xalapa: COVECYT-UV.
- Olvera, Alberto (ed.). 2010b. *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México: CIESAS; Universidad Veracruzana.
- . 2003. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica; Universidad Veracruzana.
- ONU-Hábitat, y Universidad Alberto Hurtado. 2009. *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago: ONU-Hábitat; Universidad Alberto Hurtado.
- Ornelas, Carlos. 1995. *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. 1a ed., México, D. F.: CIDE; Nacional Financiera; Fondo de Cultura Económica.
- . 2008. *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*. 1a ed., México, D. F.: Siglo XXI.
- . 2007a. "Robinson, Odisea y el civismo". En *Democracia y educación cívica*, Carlos Ornelas (ed.). México: Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 37-52.
- Ornelas, Carlos (ed.). 2007b. *Democracia y educación cívica*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Paré, Luisa. 2012. "La relación campo-ciudad ¿simbiosis o antagonismos? El caso de la zona conurbada de Xalapa". En *Los retos de la democratización, el desarrollo sustentable y la construcción de ciudadanía en Veracruz*, Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.). Xalapa: COVECYT-UV.
- Petermann, Franz. 1999. *Psicología de la confianza*. Barcelona: Herder.
- Peyrefitte, Alain. 1996. *La sociedad de confianza: ensayo sobre los orígenes y la naturaleza del desarrollo*. Andrés Bello.
- Portes, Alejandro. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology". *Annual Review of Sociology*, 24: 1-24.
- Putnam, R. D. 1994. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Rebolledo, Guadalupe. 2012. "El movimiento de mujeres y los institutos para mujeres". En *Los retos de la democratización, el desarrollo sustentable y la construcción de ciudadanía en Veracruz*, Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.). Xalapa: COVECYT-UV.
- Red Universitaria de Estudios de Opinión y IIHS-UV. 2012. *Encuesta estatal de capital social, cultura de la legalidad, percepción, victimación de la inseguridad y consumo de medios*. Xalapa: Universidad Veracruzana. Resultados de investigación.
- Rockwell, Elsie. 2009. *La experiencia etnográfica: historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós Argentina.
- Schedler, Andreas y Rodolfo Sarsfield. 2009. "Demócratas liberales. Configuraciones contradictorias de apoyo a la democracia en México". *Espiral* xv (44): 129-159.
- Secretaría de Gobernación, Geografía e Informática. 2008. *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2008*. Secretaría de Gobernación.
- Sedesol, Conapo e INEGI. 2004. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México: Sedesol; Conapo; INEGI.
- Sierra, María Teresa. 2009. "Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria". *Desacatos*, 31: 73-88.
- Solana, Fernando (ed.). 2006. *Educación: visiones y revisiones*. México: Siglo XXI; FMED.
- Sztompka, Piotr. 1999. *Trust: a Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1997. "A Primer on Citizenship". *Theory and Society*, 26(4): 599-603.
- Universidad Veracruzana. 2011. "Cultura Popular". <http://www.uv.mx/popularte/flash/> (accedido en octubre 11, 2011).
- Uribe, Manuel. 2009. "Los indios ante la modernidad". En *Los pueblos indígenas de Veracruz: atlas etnográfico*, Enrique Hugo García Valencia e Iván Romero Redondo (eds.). México: Gobierno del Estado de Veracruz; INAH, pp. 32-34.
- Warren, Mark E. 2001. *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press.
- World Values Survey. 2011. "World Values Survey". [http://www.worldvaluessurvey.org/index\\_html](http://www.worldvaluessurvey.org/index_html) (accedido en julio 11, 2011).
- Zavaleta, Alfredo. 2010. "Los derechos humanos en Veracruz". En *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, Alberto Olvera (ed.). México: CIESAS; Universidad Veracruzana.

## Fuentes documentales consultadas

### Gubernamentales

- Dirección General de Comercio y Abasto, Sedeco  
 Dirección General de Organizaciones y Partidos Políticos, Secretaría de Gobierno  
 Instituto Municipal de las Mujeres, Xalapa  
 Indesol (Instituto Nacional de Desarrollo Social)  
 Ivec (Instituto Veracruzano de Cultura)  
 IVD (Instituto Veracruzano del Deporte)



INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)  
RAN (Registro Agrario Nacional)  
SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación)  
SECTUR (Secretaría de Turismo y Cultura)  
SEDARPA (Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca)  
SEDECO (Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario)  
SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)  
SEV (Secretaría de Educación de Veracruz)  
SGAR (Secretaría General de Asociaciones Religiosas)  
SRA (Secretaría de la Reforma Agraria)  
SSV (Secretaría de Salud del Estado de Veracruz)  
STPSP (Secretaría del Trabajo, Previsión Social y Productividad)  
IVD (Instituto Veracruzano del Deporte)  
IVEC (Instituto Veracruzano de Cultura)  
RAN (Registro Agrario Nacional)  
SGAR (Secretaría General de Asociaciones Religiosas)  
SECTUR (Secretaría de Turismo y Cultura)  
Civiles:  
AIEVAC (Asociación de Industriales del Estado de Veracruz)  
Arquidiócesis de Xalapa  
CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación)  
CANACO SERVYTUR (Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo)  
CANIRAC (Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados)  
CCE-Veracruz (Consejo Coordinador Empresarial del estado de Veracruz)  
CMIC (Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción)  
Colegio de Notarios Públicos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave  
COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana)  
Instituto Municipal de la Mujeres-Xalapa  
STPRM (Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana)  
SUTERM (Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana)  
SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación)

## Hemerografía

*Crónica de Xalapa*, (2006-2010)  
*Demócrata El*, (2006-2011)  
*Diario de Xalapa*, (2006-2011)  
*Diario AZ*, (2005-2011)  
*Diario del Istmo*, (2006-2011)  
*Diario de Tantoyuca*, (2005-2011)  
*Dictamen El*, (2005-2011)  
*Imagen del Golfo*, (2005-2011)  
*Imagen de Veracruz*, (2005-2011)  
*Jornada Veracruz La*, (2005-2011)  
*Notiver*, (2005-2011)

*Opción de Veracruz*, (2005-2011)  
*Opinión de Poza Rica La*, (2005-2009)  
*Síntesis*, (2006-2011)  
*Sol de Córdoba, El* (2007-2009)  
*Sol de Orizaba El* (2005-2010)  
*Universo*, Xalapa, (2011)  
*Universal de Veracruz, El* (2011)

## Páginas web

<http://reporterospolicia.com/veracruz-al-instante/94-modulo-1/16383.html>  
<http://www.noticiasdepeso.com/Portal/locales/9073>  
[http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=110425\\_122927\\_812](http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=110425_122927_812)  
<http://www.veracruzanos.info/2011/05/>  
<http://www.comsocialver.gob.mx/>  
<http://www.e-consulta.com/veracruz/politica/item/4275>  
<http://www.ellatirdelasnoticias.com.mx/?p=9130>  
[http://www.eldemocrata.com.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28017](http://www.eldemocrata.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=28017)  
<http://norest.net/wordpress/archives/44514>  
<http://www.elmundodeorizaba.com/noticias/local/932390-1-1>  
<http://www.cronicadigital.com.mx/seccion.php?id=12>  
<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/f1fc54f42577319b06ab52e8eec718dc>  
<http://www.informantesenred.com>  
<http://www.alcalorpolitico.com/informacion/nota.php?idnota=61315>  
<http://bieindustrial.com/PAG5BIE105.htm>  
<http://veracruzinforma.com.mx/2011/01/>  
<http://www.oyeveracruz.com.mx/resumen.php?id=15773>  
<http://www.clarinveracruzano.com>  
[http://www.frenteafrenteveracruz.com/nuevo/noticia.php?id\\_noticia=83195](http://www.frenteafrenteveracruz.com/nuevo/noticia.php?id_noticia=83195)  
<http://www.orizabaenred.com.mx/cgi-bin/web?b=VERNOTICIA&{num}=3181>  
[http://tantoyucaenred.com.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=115](http://tantoyucaenred.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=115)  
[www.informaver.com/epistolas/1873.html](http://www.informaver.com/epistolas/1873.html)  
<http://www.eluniversalveracruz.com.mx/12365.html>  
<http://www.veracruznenlanoticia.com/2011/08/>  
<http://metropolitanoenlinea.com/?p=76212>  
<http://www.expresionsinlimite.com/principal662.html>  
<http://www.veracruznenred.com/nota.php?id=41903>





Diciembre 13 de 1848.  
ado secretario. — Ramon F. Guz-  
secretario. — Escmo. Sr. Gobernador

CONSTITUCION POLITICA  
DEL ESTADO  
DE VERACRUZ.

SECCION I  
Del Estado, su Territorio y Religión.

Artículo 1º. El Estado de Veracruz es parte integrante de la Federación Mexicana.  
Art. 2º. Es libre, independiente y soberano en su administración y gobierno interior.  
Art. 3º. Su territorio interior comprende los límites de Acapulco, Tehuacan y Orizaba.

La cultura  
de la legalidad  
en Veracruz

Víctor Manuel Andrade Guevara\*

# Introducción

En este capítulo se revisan los principales rasgos de la cultura de la legalidad que prevalece en Veracruz y la manera en que se relacionan con el incremento de la inseguridad y las tasas delictivas. En primer lugar, se revisa el concepto teórico de interlegalidad, propuesto por autores como Boaventura de Sousa Santos, que sirve como marco orientativo del estudio. En segundo término, se hace una revisión de los antecedentes históricos, sociológicos y políticos que han constituido la cultura de la legalidad, entre ellos, las características del sistema político local y la cultura jurídica que ha predominado en la formación de los abogados y autoridades judiciales. Más adelante se hace una caracterización de las culturas de la legalidad prevalecientes en Veracruz, a partir del trabajo de campo y la realización de entrevistas a diversos actores. Enseguida se revisan los resultados de la Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad, Percepción, Victimización de la Inseguridad y Consumo de Medios, que fue levantada para la obtención de indicadores para esta investigación. Finalmente, se desarrollan unas conclusiones provisionales acerca de la cultura de la legalidad que encuentra asiento en Veracruz, enunciando además un conjunto de reformas que consideramos necesarias para fortalecer una cultura de respeto a la legalidad.

## Marco teórico-conceptual

La cultura de la legalidad, o de las múltiples legalidades que configuran la integración de las sociedades, está estrechamente relacionada con el mayor o menor índice de violencia, así como con la seguridad de las personas y las posibilidades de acceso a la justicia para los ciudadanos. La interlegalidad o las distintas constelaciones de juridicidad que caracterizan a las diversas sociedades es producto de la configuración histórica y de la manera en que se estructuran las relaciones de producción y de poder, así como de las maneras en que se constituyen los criterios y normas para resolver los conflictos y determinar los derechos y obligaciones de sus miembros y de sus comunidades.

Este principio cobra especial relevancia en el caso del estado de Veracruz, caracterizado por su gran diversidad social, geográfica, económica y cultural, en el que coexisten grandes zonas metropolitanas y urbanas que concentran significativamente la población, con un porcentaje considerable de población rural, dispersa en miles de comunidades de pequeño tamaño. Esta diversidad se refleja también en la existencia de un porcentaje considerable de población indígena, con sus propias lenguas, tradiciones, formas de gobierno y sistemas

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.



normativos internos, lo mismo que las poblaciones de origen africano que se asentaron en Veracruz como producto del comercio de esclavos en el periodo colonial.

Veracruz es, pues, una entidad pluricultural, no sólo por el hecho de estar así reconocido en el artículo 5 de la constitución política de nuestro estado, sino porque en efecto, existen en su territorio las comunidades étnicas nahua, totonaca, huasteca, otomí, popoluca, así como algunos chinantecos y zapotecos.

Así las cosas, para proceder a la descripción de los principales rasgos que caracterizan la cultura de la legalidad en Veracruz se hará uso de la conceptualización que ha trabajado Boaventura de Sousa Santos (2003), en el sentido de que no existe sólo una noción acerca de lo que se entiende como derecho, sino que existen al menos seis, a saber: el derecho doméstico, el derecho de producción, el derecho del intercambio, el derecho territorial o estatal, el derecho de la comunidad y el derecho sistémico o interestatal. El primero se da dentro de la familia y su espacio de reproducción; el segundo regula las relaciones de producción; el tercero los intercambios en el mercado, extendidos globalmente; el cuarto es el derecho en su sentido convencional, en el que el derecho se somete a la lógica de las relaciones de poder y es posible ejercer la ciudadanía; el quinto es el derecho de la comunidad que se expresa en los espacios locales y, por último; el derecho sistémico es el que se refiere a las relaciones entre los Estados, extendiéndose más allá del derecho internacional.

Esta perspectiva enfocada desde la sociología del derecho evita caer en el fetichismo de la ley, que nos lleva a pensar que es la sociedad la que se debe someter a la lógica del formalismo jurídico que, a su vez, es la materialización de un principio hegemónico, en este caso el de quien ejerce el poder del Estado y el de quien ejerce el poder de imponer la dinámica de la acumulación. Por el contrario, se debe pensar el derecho como producto de la estructuración histórica de las relaciones entre los diversos actores, a partir de los procesos de intervención y de creación de que disponen. El predominio del formalismo jurídico apoyado en la coerción que ejerce el Estado es un producto histórico del racionalismo occidental que, en diversos contextos, coexiste con otras formas de pensar aquello que es legal, permitido o correcto.

Ello nos lleva a hablar de que el derecho es producto de la coexistencia entre diversas tendencias que tratan de imponer su hegemonía o ejercen resistencia, creándose así espacios de "interlegalidad". Al interior mismo de la tradición occidental, Santos identifica tres formas de entender el derecho: desde la perspectiva del mercado (John Locke), desde la perspectiva del Estado (Thomas Hobbes) y desde la perspectiva de la comunidad (Jean Jacques Rousseau). La carga normativa que se impuso el derecho construido a partir de los principios de la ciencia y del racionalismo occidental, que derivaron en un formalismo positivista expresado en la visión "pandectista", no tomó en cuenta que el derecho podría ser fuente de legitimidad no sólo de un proyecto emancipatorio que garantizase las libertades civiles y la libertad de mercado

sino también de un sometimiento de las diversas esferas del mundo de la vida, para usar la expresión de Habermas (1998), a la colonización por parte del sistema económico y el sistema administrativo a partir de los procesos de monetización y burocratización, introduciendo patologías y sobrecargas funcionales.

Desde esta perspectiva, las distintas formas de derecho pueden ser representadas como "mapas sociales" que recorren a la escala para representar, proyectar, simbolizar y distorsionar la realidad. Esta perspectiva cartográfica parte del hecho de que, en efecto, la escala, cuando se utiliza para representar, ilumina a la vez que oscurece una realidad.

Siguiendo este orden de ideas, en un espacio pueden coexistir, incluso en medio de una alta tensión, el derecho estatal con el derecho comunitario, la legalidad democrática y la legalidad revolucionaria, los tribunales oficiales y los tribunales populares, el derecho civil y mercantil en el plano nacional junto con el derecho económico supraestatal u otros binomios. Bajo este ángulo es que se analizan las características de las distintas formas de cultura de la legalidad, dependiendo de la escala local, nacional o global. Santos, recurriendo a una visión posmoderna del derecho, analiza las similitudes y diferencias entre los diferentes tipos, describiendo el derecho internacional y estatal y el que se da en los espacios locales como las favelas de Rio de Janeiro en Brasil y en Recife, donde los habitantes de dichas comunidades se enfrentan a los propietarios privados de la tierra y los edificios urbanos y el derecho estatal, desde su propia concepción del derecho, generando así redes de acciones tácticas y redes de acciones estratégicas que producen espacios de interlegalidad e interderecho.

Entendido así, el concepto de "cultura de la legalidad" no sólo significa respeto a la legalidad estatal sino que expresa la lucha por someter al derecho a la lógica de los conflictos y acuerdos entre los distintos actores, en distintas escalas. En esta perspectiva, el derecho doméstico se traslapa con el derecho de producción, por ejemplo, en las nuevas formas de explotación capitalista que llevan el trabajo a los propios hogares de los trabajadores para explotar el trabajo infantil y femenino y eludir las leyes laborales estatales. Estas "constelaciones de juridicidad" expresarán los intereses, los conocimientos y los valores de los actores que entran en juego. Desde una perspectiva parecida, Volkmar Gessner (2010) nos habla de la emergencia de un conjunto de normas híbridas, debido al impacto de la globalización que introduce sistemas normativos por encima del Estado, así como a la persistencia de normas locales, familiares, o de organizaciones no gubernamentales, entre otras.

Esta concepción de la interlegalidad es compatible con los trabajos que se han realizado para analizar el derecho desde una perspectiva multicultural, tal como lo han llevado a cabo desde la antropología jurídica autores como Esteban Krotz (2002) y Victoria Chenaut (2007), entre otros. Este enfoque reflexiona acerca de las diferentes concepciones y prácticas que se tienen del derecho en las diferentes culturas, llamando la atención sobre los problemas que se generan



cuando se reconoce que una sociedad o una nación es multicultural. Así, para el caso de México, es importante reparar en la diversidad de enfoques que se tienen en las diferentes culturas acerca de lo prohibido y lo permitido, lo tolerable y lo punible, al igual que las distintas formas de resolver los conflictos; por ejemplo, la diferencia entre la legislación penal sobre los delitos de trata de personas y delitos relacionados con la sexualidad, con la práctica, muy extendida entre diversas comunidades étnicas, de casar a sus hijos siendo menores de edad y, a veces, a cambio de dinero u otros bienes.

Por otra parte, al referirnos a la cultura de la legalidad, en el marco más restringido de las concepciones y prácticas convencionales del derecho, particularmente entre los propios actores que forman parte de las instituciones encargadas de impartir justicia, es importante retomar los criterios heurísticos y metodológicos aportados por Karina Ansolabehere (2008), quien clasifica la cultura jurídica de los agentes del ministerio público, jueces y abogados en tres modalidades que son: legalista, garantista y realista. Ansolabehere entiende por *legalismo* “una visión del Derecho y los derechos en la cual se centra el contenido y la realidad del Derecho en la ley. Se sustancializa la ley como instancia máxima de regulación de la acción humana; por eso se admite una interpretación textual de ella, y finalmente se subordinan los derechos a la ley. La ley deja de ser instrumento para [...] y se convierte en un fin en sí. Por una parte, dicha sustancialización de la ley la sobrecarga de funciones y expectativas; por otra, responsabiliza casi exclusivamente a la ciudadanía por el incumplimiento” (Ansolabehere, 2008: 36).

Por su parte, la concepción garantista puede entenderse como aquella que tiene como finalidad básica la protección de los derechos, entendiendo el derecho a partir de un modelo democrático-argumentativo.

La concepción realista del derecho entiende a éste como producto de la acomodación a los distintos juegos de intereses de quienes actúan en el espacio de lo jurídico y lo judicial.

Ahora bien, para analizar cómo se presenta la cultura de la legalidad en Veracruz es importante retomar también la distinción que hace Luigi Ferrajoli, recuperada por Pedro Salazar Ugarte (2006), entre, por un lado, cultura jurídica, entendida como el conjunto de teorías, filosofías y doctrinas jurídicas, elaboradas en determinada fase histórica por los juristas y filósofos del derecho, y el conjunto de ideologías, modelos de justicia y formas de pensar acerca del derecho que caracteriza a los operadores jurídicos de profesión; y a su vez, estas dos concepciones del sentido común respecto del derecho y las instituciones jurídicas en lo singular que se difunde y opera en una determinada sociedad (Ferrajoli, 1999: 24).

Esta distinción pretende resaltar la diferencia entre la cultura jurídica predominante en una colectividad (la de jueces, fiscales, profesionales y teóricos del derecho) y la cultura de la legalidad de los miembros de la colectividad. Para ello se menciona, por ejemplo, que la mayoría de los países latinoamericanos comparten la cultura jurídica europea de corte romanista, mientras que algunos países africanos compar-

ten la cultura jurídica de corte anglosajón. Y, sin embargo, esto no supone que los latinoamericanos o los africanos presenten la misma cultura de la legalidad que los europeos o británicos (o americanos) según sea el caso (Salazar Ugarte, 2006: 25).

De lo anterior se desprende, como una premisa metodológica, que para describir la cultura de la legalidad predominante, se debe, en efecto, poner atención a las concepciones y prácticas de los estudiosos del derecho y a los operadores (creadores y aplicadores jurídicos), pero sobre todo, debemos preguntarnos cuál es la relación que existe entre los hombres y mujeres que integran esa colectividad, con los paradigmas e instituciones jurídicas vigentes, ya que distintas sociedades pueden compartir una cultura jurídica, pero pueden no tener la misma cultura de la legalidad (Salazar Ugarte, 2006: 25).

Es necesario resaltar que Veracruz tiene un porcentaje importante de hablantes de lengua indígena aproximadamente del 10.4 por ciento. Aunque en términos relativos ha venido disminuyendo su población indígena, en términos absolutos se ha venido incrementando. Si en 1895 había 225 200 indígenas, para 1970 había ya 360 300, con una tasa de crecimiento constante, que se dispara en la década que va de 1970 a 1980, al llegar a 634 200, con una tasa de crecimiento para ese periodo de 5.62 por ciento. Hacia 1990 hay un ligero descenso, muy probablemente explicado por los estragos de la pobreza y la falta de salud que caracterizaron a la década perdida, llegando a 580 400 habitantes, para retomar el ritmo en el año 2000, con 633 400 hablantes de lengua indígena que representaban el 10.4 por ciento de la población total (INEGI, 2005, p. 4).

Si cuantitativamente este dato nos revela la importancia de la población indígena en Veracruz, cualitativamente la diversidad y complejidad de sus culturas nos ilustran aún más la necesidad de construir una entidad y una nación multicultural, en la que las comunidades y pueblos indígenas ocupen un lugar en condiciones de equidad con las otras culturas que coexisten en Veracruz, a partir de su reconocimiento por el Estado, y a partir de la construcción de espacios de autonomía en los que ellos puedan desarrollarse.

Existen 1 766 localidades en las que el porcentaje de hablantes indígenas es superior a 70; 563 de 50 a 70 por ciento; 564 de 30 a 50 por ciento y 19 139 con menos de 30 por ciento (INEGI, 2005, p. 9).

De esos grupos indígenas, de acuerdo con el INEGI, el 53 por ciento hablan náhuatl; 18.9, totonaca; el 8.2, el huasteco; 5.8 lenguas popolucas; 3.3 lenguas zapotecas y 10.3, otras lenguas (INEGI, 2005, p. 15).

A estos datos debemos agregar la presencia también de importantes segmentos de población de origen africano que llegaron a estas tierras como producto del comercio de esclavos que se practicaba en la época colonial, así como otros núcleos de población migrante como las colonias de italianos y franceses, asentados en diversos lugares del centro de Veracruz fundamentalmente.





# Orígenes históricos de la interlegalidad en Veracruz

El proceso de formación del Estado mexicano, y con él, de las instituciones político-jurídicas veracruzanas, se dio en medio de esta diversidad étnica y cultural. Una vez lograda la independencia, el proceso de configuración de las instituciones veracruzanas llevó a la adopción de un sistema político y un sistema jurídico que eran una imitación del norteamericano. El modelo de un Estado federal, es decir, en el que existe una constitución federal y otra estatal, así como una división de funciones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, se adoptó más como un programa a realizar en el futuro, que como la codificación de un conjunto de instituciones que tuviesen un referente significativo en el marco sociohistórico en el que se venía formando la nación mexicana y sus diferentes expresiones regionales. El liberalismo asumido por los líderes y caudillos de la independencia y la reforma, que emergieron finalmente como la facción triunfante, colocó al país en una situación en la que se asumía una constitución con principios liberales en el marco de una población predominantemente rural, con un gran número de analfabetas y con un porcentaje significativo de población indígena que era portadora de una cultura holista y comunitaria, en lugar de la cultura individualista propia de las sociedades occidentales, para usar la expresión que F. Xavier Guerra retoma de Luis Dumont.

Esto se reprodujo en Veracruz, donde en 1825 se aprobó la primera constitución política de nuestra entidad, retomando todo el ideario liberal en los términos anteriormente señalados, y asumiendo un principio de ciudadanía jerarquizado. La nueva constitución local contemplaba la conformación de un gobierno con un titular del poder ejecutivo denominado Gobernador, mismo que era nombrado por el Congreso, compuesto a su vez, por dos cámaras: una cámara de diputados y otra de senadores. Es decir, el modelo de gobierno elegido no implicaba una separación de poderes, toda vez que el nombramiento del titular del poder ejecutivo era facultad de los congresistas, lo cual seguramente tenía que ver con el equilibrio de intereses entre la élite local que no aceptaba un liderazgo por encima de todas las fuerzas representadas en el poder legislativo. Los diputados y senadores duraban dos años, mientras que el titular del poder ejecutivo duraba cuatro años.

Cabe decir que dadas las relaciones establecidas entre el poder ejecutivo y el legislativo en los primeros años, así como la particularidad que reviste para una legislatura el sentar las bases de la formación de un Estado, muchas de las resoluciones tenían un carácter ejecutivo, por ejemplo, en relación con los ordenamientos de crear caminos o escuelas.

Un fragmento del discurso emitido el día del cierre del primer periodo de sesiones de ese primer congreso constitucional por el presidente del senado: Antonio Sastre, nos da idea de cuáles eran las bases ideológicas de los integrantes de dicho congreso:

El dignísimo depositario de esta otra parte del poder, dirigido por esa antorcha luminosa de un talento ilustrado y de una acreditada justificación, sabe muy bien que el objeto de nuestra sabia legislación es precisamente conservar la propiedad, la seguridad y la libertad individual para que resulte el orden y la armonía social en el cuerpo del Estado.<sup>1</sup>

Como se observa en este fragmento, las prioridades de los primeros legisladores independientes en el estado de Veracruz tenían que ver precisamente con la institucionalización de los principios liberales: la propiedad, por supuesto privada, la seguridad y la libertad. Así las cosas, una de las preocupaciones principales de las primeras legislaturas en Veracruz fue la de “hacer el repartimiento de tierras en propiedad a los indígenas”, junto con ordenamientos relativos al cuidado de la salud, la introducción del servicio de agua en varias localidades, la formación de escuelas lancasterianas y la construcción de caminos (Blázquez y Gidi Villarreal, 1992: 43-44). No obstante estas disposiciones, que se vuelven a repetir a lo largo del siglo XIX en Veracruz, los indígenas de las diferentes regiones siguieron conservando la propiedad comunal, amparados en la constitución de las primeras repúblicas de indios y en la prevalencia del derecho indiano que no se extinguió en automático, coexistiendo esas disposiciones que habían sentado un largo precedente durante la colonia con el nuevo derecho de corte racionalista y basado en la ideología del liberalismo.

El imperativo de contar con un cuerpo de leyes con un carácter universalista, que respetara un conjunto de derechos relativos a las libertades políticas de asociación, de reunión y de opinión, así como la protección del ámbito privado de los individuos y sus derechos subjetivos reconocidos tanto en la constitución federal como la local van sentado un precedente que será determinante en la configuración del modelo de gobierno y en cuanto a la relación de los individuos con el poder político.

Al suprimirse las legislaturas estatales y crearse las juntas departamentales mediante una ley aprobada el 3 de octubre de 1835 y luego mediante las “bases para la nueva constitución” decretadas el 23 de octubre de ese año, desaparece momentáneamente la legislatura local y se crean las juntas departamentales compuestas por 7 individuos, electos también en forma indirecta por los electores que nombrarían a los diputados al Congreso General. Su duración era de cuatro años. En los hechos, las juntas departamentales semejaban a un órgano legislativo, ya que las sucesivas juntas departamentales de 1836-37 y 1837-1840 decretaron diversas dispo-

<sup>1</sup> Blázquez y Gidi Villarreal (1992: 42).

siones entre las que destacan las ordenanzas municipales, reglamentos sobre educación primaria, reglamento para la policía interior y otros.

Como se puede observar, en todo este periodo, la inestabilidad política, la resolución de conflictos políticos por la vía militar y las actitudes impositivas de Santa Anna, que tenían una seria repercusión local en Veracruz, opacaron cualquier posibilidad para que se generaran las condiciones de creación de un verdadero Estado de Derecho, al tiempo que de deliberación y discusión; si bien, la misma situación política creaba un ambiente bastante politizado en el que planes políticos iban y venían.

Esta situación se mantuvo durante las guerras de Reforma, la Reforma y el Porfiriato, periodos en los que, más de una vez, se emitieron leyes tendientes a privatizar la propiedad de la tierra en manos de las comunidades indígenas.

Las reformas constitucionales que se adoptaron en Veracruz, como producto de los sucesivos cambios en el régimen político nacional, mantuvieron en términos generales el modelo de constitución liberal, que se ratificó con el triunfo de los liberales y la promulgación de la constitución de 1857, junto con las Leyes de Reforma.

En cuanto a la codificación del derecho civil y penal, en Veracruz se elaboró un código, civil, un código penal y un código de procedimientos penales que originalmente fue ordenado por Benito Juárez durante su estancia en el puerto, y encargado a Justo Sierra, siendo adoptado por el gobierno del estado, por decreto firmado el 5 de diciembre de 1861. Más adelante, con comentarios y opiniones de diversos actores estatales, fue redactado un nuevo código por Fernando de Jesús Corona, basándose en el anterior. Dicho proyecto fue sometido a consideración de la Legislatura estatal el 15 de noviembre de 1868 y fue promulgado, mediante el decreto 127 del 17 de diciembre de 1868, entrando en vigor el 5 de mayo de 1869.

De acuerdo con Cruz Barney (2006: 606), este primer código civil fue elaborado siguiendo el modelo francés, es decir, básicamente, el modelo del código napoleónico, y se dividía en tres libros, a saber: Libro primero, de las personas; Libro Segundo, de los bienes, la propiedad y sus diferentes modificaciones; y el libro tercero, de los diferentes modos de adquirir la propiedad. En suma, con este proceso de codificación se empezó a consolidar la formalización y racionalización del derecho, regulando los principales aspectos que son motivo de preocupación del liberalismo, la persona, la familia y la propiedad, así como la seguridad y la penalidad por violar esos principios y normas. Todo ello, como hemos venido diciendo, en medio de severas dificultades para mantener la paz social, como producto de las luchas políticas entre las diferentes facciones que, si bien se alineaban en torno a diferentes ideologías, reflejaban también los intereses de las distintas élites regionales, acompañado todo ello por un proceso de concentración de la propiedad territorial y el intento por privatizar las tierras comunales de los indígenas.

Entretanto, los sistemas normativos de las comunidades indígenas se mantenían, asumiendo diferentes reglas tanto para el ejercicio de su gobierno (Aguirre Beltrán, 1981) como

para la resolución de conflictos y el establecimiento de instituciones como el matrimonio. Así por ejemplo, la codificación de una figura jurídica indígena como la entrega de una dote por el novio o los padres de la novia, o bien la costumbre de la poliginia que era permitida, por ejemplo, entre las comunidades totonacas, entraba en conflicto con las disposiciones del código civil veracruzano. Victoria Chenaut (1991) ha documentado un número significativo de demandas de divorcio por parte de mujeres pertenecientes a comunidades indígenas totonacas.

Por cuanto hace a las formas de gobierno indígena, existen diferentes variantes, en las que coexisten las formas de gobierno de cuño occidental, a través de instituciones como el ayuntamiento, en las que predominantemente se desempeñan mestizos, con las formas de gobierno tradicionales. Por ejemplo, en el caso de los totonacos, las autoridades religiosas están totalmente separadas de las autoridades políticas. En general, la autoridad política recae en los mestizos y la autoridad religiosa, más bien, en los indígenas. No hay antagonismo entre los dos poderes, y tampoco interrelación, salvo en muy contadas excepciones. Los cargos religiosos se dividen en una jerarquía de tres escalones —topiles, mayordomos y fiscales— y todos ellos duran un año, del 1 de enero al 31 de diciembre. Las autoridades salientes normalmente seleccionan a las entrantes en un proceso en el que la opinión que más cuenta es la del fiscal —o “piskal”, como lo llaman en su lengua los totonacos.

El ascenso en la jerarquía religiosa se inicia con el cargo de topil, que es el encargado del trabajo de limpieza y de ornato en la iglesia. El segundo escalón es el de mayordomo, cuya función es la de patrocinar la fiesta de una de las imágenes que se encuentran en el templo (hay tantos mayordomos como imágenes), ofreciendo una comida a todos los asistentes. Sólo entonces se puede acceder al más alto escalón, el de piskal. Los hay de tres grados: el “piskal” teniente, de los cuales hay seis, que tienen por función ordenar y supervisar a los topiles; el “piskal” virrey, que manda a su vez sobre los tenientes, y el “piskal” rey, que es un hombre de gran edad y a quien se considera como el responsable último de lo que suceda en la iglesia de la comunidad.

En el caso de los pueblos nahuas, las autoridades constitucionales de la región están representadas en términos generales por las instituciones que regulan a todo el país: los jueces de primera instancia, los agentes del Ministerio Público, los presidentes municipales, los comisarios municipales, las autoridades ejidales y los representantes de bienes comunales. La mayoría de estas autoridades está conformada por mestizos. Así sucede también en la mayoría de las cabeceras municipales e incluso en los pueblos donde los habitantes son predominantemente indios. En cambio, en los poblados pequeños y en las rancherías, donde casi toda la población es indígena, las autoridades que gobiernan son de tipo tradicional. Hay en ellas, siempre, un comisario que representa al gobierno municipal en la comunidad. Dicho comisario no recibe salario y con frecuencia no habla el español. Su autoridad es exclusivamente formal.



La autoridad real en los pueblos y las rancherías nahuas la detenta el consejo de principales. Estos consejos están siempre presididos por un jefe que, normalmente, es aquel que más se ha distinguido por sus buenos servicios a la comunidad, sin importar la edad, aunque es frecuente que sean personas ya grandes. El consejo de principales, bajo su mando, designa entre los habitantes del pueblo a quienes han de cumplir con el cargo de comisario. Aunque se hagan votaciones como la ley ordena, los habitantes de cada lugar votan por la persona que los principales han dispuesto. Los comisarios desempeñan el papel de intermediarios entre las autoridades tradicionales de la comunidad y las autoridades constitucionales del municipio, pero permanecen subordinados en todos los casos a los principales del lugar. Dentro de las comunidades nahuas de la zona, vale recalcar, quienes constituyen el poder constitucional –los comisarios– están siempre subordinados a quienes constituyen el poder tradicional –los principales. Es por eso que no hay interferencia ni duplicidad de funciones entre las dos formas de gobierno. Existen sólo discrepancias ocasionales, sobre todo con respecto de la impartición de justicia. Hay veces, por ejemplo, que individuos de una comunidad son solicitados por las autoridades municipales de una cabecera con el fin de que respondan por ciertas faltas. El comisario se reúne entonces con los principales del lugar para decidir qué hacer. Si los principales deciden que el acusado no debe ser apresado, el comisario tiene la obligación de colaborar con ellos para esconderlo.

Cada vez que el comisario de un pueblo recibe un comunicado oficial de la cabecera del municipio, de hecho, tiene que dar aviso a los principales del lugar para que éstos, reunidos en consejo, decidan lo que deba hacerse al respecto. En ese consejo de principales, están excluidas mujeres y jóvenes. La comunidad acepta siempre el veredicto de los principales. Su autoridad, por lo demás, inhibe la formación de cacicazgos en la región. Los principales se oponen a la existencia de caciques, porque donde surgen estos personajes, los gobiernos tradicionales pierden autoridad y prestigio.

Durante el periodo de la revolución mexicana en Veracruz, numerosas comunidades campesinas e indígenas pudieron recuperar sus tierras o reafirmar su dominio, manteniendo el poder en sus comunidades y haciendo uso de la modalidad que permitía ahora el artículo 27 de la constitución mexicana, es decir, constituyendo ejidos. Ello trajo consigo el surgimiento de una dependencia encargada exclusivamente de expropiar la tierra a sus ocupantes ociosos y distribuirla a las comunidades que la solicitaran (la Secretaría de la Reforma Agraria), así como una institución encargada de resolver los litigios correspondientes a los derechos ejidales en cuestiones como la tenencia, los derechos de sucesión, etc. (la Procuraduría Agraria).

Sin embargo, la lucha por la tierra traspasó las barreras estatales y las instancias jurisdiccionales establecidas para ello. La disputa entre terratenientes, a menudo ganaderos, y campesinos, por apropiarse de las mejores tierras trajo un escenario de permanentes conflictos que incluían el uso de las

armas y que sólo pudo ser apaciguado por el establecimiento de fuertes cacicazgos en las diferentes regiones de la entidad.

Por otra parte, en las ciudades de Veracruz, donde existían enclaves industriales importantes como el propio puerto, la zona de Orizaba y Córdoba, así como las zonas petroleras de Poza Rica y Coatzacoalcos-Minatitlán a partir de mediados del siglo pasado, se conformaron organizaciones sindicales corporativas, con contingentes numerosos de afiliados que percibían salarios muy por encima del promedio, lo que significaba una gran fuente de control político y económico que, naturalmente, era objeto de intensas disputas entre las distintas facciones sindicales; disputas que, a menudo, eran resueltas mediante la violencia. Esta misma situación se daba en el caso de los enclaves de la industria de la caña de azúcar donde el control de los campesinos cañeros y de los trabajadores de los ingenios se resolvía mediante el uso de las armas.

Si bien encuadrados en el régimen corporativo con un sistema de partido hegemónico propio de la época del Estado social autoritario, estos segmentos clientelares mantenían conflictos en su interior, que cuando no eran zanjados por quien ejercía el poder del Estado, se resolvían exclusivamente con base en la fuerza.

Así, durante el régimen posrevolucionario, la existencia de un régimen autoritario basado en la existencia de un sistema constitucional que permitía un conjunto de libertades acotadas, un sistema electoral no competitivo, en el que ejercía el poder un presidente o un titular del ejecutivo junto con un partido hegemónico y mecanismos corporativos y clientelares de dominación sobre las organizaciones de masas, se combinaba con la consolidación progresiva de un derecho formal de corte occidental, en el que se tutelaba la existencia de la propiedad privada y se regulaban los contratos, así como el derecho familiar y un derecho penal apegado a los principios surgidos en la tradición jurídica romanista o continental. Es decir, si en México el Estado asumió el diseño constitucional de corte americano, por cuanto hace al derecho civil y penal, la tradición que se asumió fue la continental europea, basada en la legislación dictada por el legislativo y el ejecutivo, y no en la jurisprudencia como sucede en los regímenes de *common law*. Cabe decir que ambas tradiciones provenían de una concepción patriarcal del derecho, en el que las mujeres no tenían derecho de ciudadanía y eran objeto de discriminación en cuanto al derecho civil y familiar.

Ahora bien, si en el siglo XIX, debido a la influencia de la doctrina liberal entre las élites políticas, se concedía suficiente autonomía al poder judicial, ello no ocurrió así durante el régimen posrevolucionario. Al supeditarse los órganos de procuración e impartición de justicia a la voluntad del poder político, en este caso del poder ejecutivo que era quien tenía la facultad, o bien el poder fáctico, de nombrar al procurador de justicia y a los magistrados del tribunal superior de justicia, el acceso a la justicia civil y penal se politizó. Esto significaba la posibilidad de que, en algún litigio entre particulares, si se afectaban los intereses políticos de alguien, quienes ejercían el poder del estado movían sus influencias para influir en la manera en que el Ministerio Público debía levantar la averi-



guación respectiva, así como la manera en que los jueces y magistrados debían resolver el caso. Por el contrario, si alguna persona o grupo político afectaba los intereses de la élite en el poder, podía darse el caso de que se le levantaran cargos sin fundamento legal y sin pruebas, prestándose las autoridades encargadas de procurar y administrar la justicia a legitimar un uso torcido de la ley.

A esta situación, debemos agregar el obstáculo al acceso a la justicia, generado por la desigualdad en la disposición de recursos. Los procesos de acumulación de capital y de concentración de la riqueza, apuntalados por el Estado, generaron en Veracruz enormes desigualdades en la disposición de recursos. Ello hacía posible que, por ejemplo, en el ámbito del derecho laboral, si un trabajador demandaba sus prestaciones, debería disponer de los suficientes recursos como para contratar a un abogado que le llevara su caso. Dado que el procedimiento es largo y, suponiendo que los Tribunales de Conciliación y Arbitraje le dieran la razón, debía aguantar la duración del juicio, ya que seguramente los abogados de la parte patronal apelarían la resolución; por lo cual se vería obligado quizá a subsistir sin salario por un tiempo, y a comprometer gran parte de los recursos obtenidos por reclamar sus prestaciones de ley con el abogado. Ante tal situación, era muy común que los patrones, para evitar pagar todo lo que conforme a derecho correspondía, propusieran arreglos desventajosos para el trabajador, concediendo en darle sólo un porcentaje de las prestaciones a las que tenía derecho. Esta desigualdad podía darse por otra parte en los juicios civiles y penales, siendo siempre la parte con más dinero la que tenía mayores posibilidades de proteger sus intereses, aun cuando ello no fuese compatible con la justicia. Asimismo, estos espacios se complementaban con aquellos espacios donde el derecho era de carácter comunitario o estaba enmarcado en los sistemas normativos indígenas. Si bien se configuraban estas áreas con relativa autonomía, ello no quiere decir que no existieran interrelaciones entre ellas.

Así, durante este periodo posrevolucionario podríamos encontrar en Veracruz importantes segmentos de la sociedad regulados conforme a los criterios de imparcialidad, universalidad, objetividad e impersonalidad de la ley, a partir de un ejercicio normal de la impartición de justicia, con otras áreas en las que tenía un mayor peso el poder político y otras en las que tenía mayor peso el sistema económico (derecho laboral o agrario) y, además, los sistemas normativos de las comunidades indígenas o campesinas. Lo anterior, puede ser representado por el siguiente esquema, en el que se ubican las áreas donde ejerce mayor peso uno de los poderes, un área con relativa autonomía jurídica, un área donde se desarrolla el derecho indígena y comunitario, y áreas donde se traslapan una con la otra, hasta llegar al área más pequeña, ubicada en el centro, donde se traslapan todas.



De esta manera, la impartición de justicia en Veracruz se vio sujeta a un proceso de colonización por el poder político y el poder económico, supeditando a la vez el derecho comunitario o indígena.

Cabe decir, por otra parte, que la regulación de los conflictos se daba en diferentes niveles:

a) En primera instancia, la resolución de conflictos vecinales, familiares o incidentes de violencia menor, que eran resueltos conforme a los sistemas normativos indígenas, por los jueces de paz o los agentes municipales de las comunidades pequeñas o alejadas de las ciudades donde estaban ubicadas las agencias del ministerio público o los juzgados municipales o de primera instancia.

b) Por los juzgados municipales o de primera instancia cuando en el primer nivel no se encontraban formas de solución o mediación.



c) Por los magistrados del tribunal superior de justicia cuando se da la apelación.

d) Por los jueces federales cuando se recurre al amparo.

A partir del segundo nivel, quienes demandan justicia o quieren defenderse de una acusación deben hacer uso, inevitablemente, de un experto en derecho, es decir, de un abogado, que ejerce el monopolio del conocimiento jurídico y de los procedimientos a seguir, aspecto que implica, a su vez, capacidad para pagar sus honorarios durante un periodo muy prolongado.

## La formación de los abogados

Cabe decir al respecto que en Veracruz, como en toda la república, poco a poco se fue creando un cuerpo de abogados expertos en el dominio de la técnica jurídica. Si en el siglo XIX se adoptaba la forma de exámenes que practicaba un cuerpo civil de abogados autorizados para ello, más adelante se presentaban dos exámenes, el primero ante el juez de primera instancia y el segundo, ante el Ministerio Superior de Justicia, el juez de segunda instancia y el fiscal, después de que los aspirantes tuviesen tres años de estudio en el derecho y otros tres de práctica. En 1843, se publicó un plan general de estudios para toda la república que debían cubrir todas las escuelas que prepararan abogados, en el que se especificaban las materias y las características de los exámenes, creándose a partir de ahí los colegios de abogados o los departamentos, ante los que se presentaba el examen. En 1854, se publicó otro plan general de estudios. Así, para ingresar en la facultad de jurisprudencia, se exigía entrar con el grado de bachiller en filosofía, y cursar en ocho años; durante los primeros cuatro se obtenía el grado de bachiller, al séptimo se obtenía la licenciatura y en el octavo año el doctorado. En 1870, se crea una academia de jurisprudencia, aunque ya existía un antecedente de algo similar en Orizaba. Dicha academia o colegio tenía entre sus facultades examinar a los candidatos, revisar los códigos vigentes y enviar sus observaciones a la legislatura. En 1872 se publica otro reglamento en términos parecidos, determinándose ahora que los títulos deberían ser rubricados por el gobernador del estado. Más adelante se declaran insubsistentes los colegios de abogados y, de 1885 a 1920, funciona una comisión de cuatro abogados que era la que examinaba a los aspirantes.

Los cursos se impartían en los colegios de Orizaba (derecho civil y común), Xalapa (curso de jurisprudencia) y el Colegio de Ciencias y Artes de Córdoba (jurisprudencia). Al suprimirse dichos colegios en 1915, por efectos del Congreso Pedagógico realizado por mandato del gobernador Cándido Aguilar, se crean las escuelas libres de derecho de Orizaba y Xalapa, auspiciadas por la iniciativa privada. Mientras la primera se mantuvo como tal, subsistiendo hasta los años

cuarenta, la segunda se oficializó en 1920, constituyéndose en el principal antecedente de la facultad de derecho de la Universidad Veracruzana, al transformarse la misma en 1944, trasladando su sede en 1958 a sus actuales instalaciones (Espinoza Torres, 2007).

Por una acción orientada básicamente por el Estado, se va creando así un cuerpo de especialistas en derecho que se va extendiendo y ocupando los principales cargos públicos en el estado, monopolizando el conocimiento jurídico y legitimando un conjunto de saberes que deben caracterizar el correcto ejercicio de la práctica jurídica. Cabe apuntar que sobre todo en el periodo en que la facultad de derecho empezó a formar parte de la Universidad, los planes de estudio han estado marcados por un claro predominio del positivismo jurídico. Es decir, predominaba el estudio del derecho positivo y su aplicación, y menos la reflexión sobre la fundamentación del derecho. Por otra parte, en el periodo en el que se masifica la universidad, la orientación de la carrera fue fundamentalmente técnica. Importaba aprender la legislación y los aspectos técnicos, fundamentalmente en áreas como el derecho penal, civil o mercantil y laboral, donde era factible conseguir un mayor número de clientes, antes que el estudio del derecho constitucional o las asignaturas orientadas a una autorreflexión del derecho. Materias como el derecho romano o la filosofía del derecho eran consideradas un obstáculo que había que saltar para ejercer la profesión. Este perfil profesionalizante en el enfoque de la carrera impidió el ejercicio de la reflexión y el desarrollo de una cultura jurídica abierta a otras posiciones teóricas diferentes al positivismo, así como a una cultura de la discusión jurídica. El derecho era simplemente lo que estaba establecido en la ley.

## La cultura de la legalidad durante el autoritarismo posrevolucionario

Este monopolio del saber jurídico se complementaba con el desconocimiento de los derechos por parte de la ciudadanía en general, así como por la falta de iniciativa para reclamar dichos derechos o, más aún, para reclamar la participación en el diseño de la legislación. Los bajos índices de escolaridad durante este periodo, en el que aún existía un porcentaje considerable de analfabetismo, eran un factor determinante para el desconocimiento de los derechos básicos de los ciudadanos. Es cierto que en el plan de estudios de la enseñanza primaria se llevaban cursos de formación cívica y ética, pero éstos enfocaban más el aspecto patriótico y el amor y culto a los símbolos patrios, con algún énfasis en la tolerancia y el respeto, antes que la participación ciudadana, la importancia de los derechos individuales y personales, y menos aún



los ciudadanos. El tema de los derechos humanos no aparecía como un elemento significativo en el horizonte cultural mexicano y veracruzano. El escaso apego a la condición civil de buena parte de la población se reflejaba en el hecho de que todavía en los años ochenta existiese un número considerable de personas en las áreas rurales y más incomunicadas, sobre todo adultos mayores, que no estaban inscritos en el registro civil, que no recurrían al matrimonio civil, o que tardaban años en registrar a sus hijos. Si tenían necesidad de arreglar algún problema testamentario o un contrato de compraventa, se auxiliaban con un “escribano” que tenía algunos conocimientos y se encargaba de hacer los trámites necesarios, trasladándose a los lugares donde hubiese un notario y un juez que certificase dichos actos, permaneciendo ellos totalmente desvinculados de la autoridad judicial. La práctica muy extendida en amplios sectores de la población masculina, de procrear hijos con más de una mujer, multiplicaba el fenómeno de los hogares monoparentales, dejando a las madres solteras en condiciones de alta vulnerabilidad. Numerosas familias, aunque estuviesen completas, al no estar casados civilmente dejaban también a estas mujeres sin que tuviesen las condiciones para reclamar sus derechos. A ello debemos agregar que la violencia intrafamiliar y el maltrato no eran un delito.

A todo lo anterior debemos agregar los problemas que ocasionaba el aislamiento de miles de comunidades debido a la accidentada geografía de Veracruz y el escaso desarrollo de la infraestructura carretera y de comunicaciones. Numerosas comunidades de las sierras de Huayacocotla, Chicontepec, Papantla, Atzalan-Altotonga, Misantla, Perote, Huatusco o la Sierra de Santa Martha estaban prácticamente impedidas de acceder a un tribunal. Así, si una persona era objeto de una lesión en una comunidad apartada, digamos, en la congregación de El Escalanar, del municipio de Chiconquiaco, tenía que caminar aproximadamente unas cuatro horas para llegar a la carretera y de ahí trasladarse a la cabecera del municipio, donde debía levantar la denuncia, lo cual seguramente le llevaría algunas horas, para volver a caminar otras cuatro horas de regreso a su casa. Después, debía volver a ratificarla y, suponiendo que consignaran al acusado, debía volver a hacer las diligencias ante el juez, además de pagar un abogado y perder varios días de trabajo. A todas luces, era más conveniente no levantar la denuncia y, quizá, buscar hacer justicia por su propia mano.

Este aislamiento en las zonas rurales, los antecedentes recurrentes de luchas armadas y las dificultades de las autoridades judiciales y de seguridad pública para castigar a quienes infringieran la ley, propiciaron durante mucho tiempo el mantenimiento de zonas francas, virtualmente fuera de la ley, en donde imperaba la ley del más fuerte y en donde el uso de armas de fuego, así como el fenómeno de la violencia, eran una constante. En las zonas ganaderas, el combate del abigeato siempre fue motivo para que los ganaderos se armaran e hicieran uso de ellas constantemente, e incluso contrataran pistoleros. En las zonas serranas y más alejadas, esta situación de aislamiento era propicia para la incursión del narcotráfico,

particularmente de la siembra de la marihuana y en algunos casos de amapola.

Por otro lado, en aquellas regiones donde se combinaba la presencia de enclaves productivos agropecuarios extendidos (ganaderos y cañeros, fundamentalmente), pero con regiones incomunicadas y alejadas del centro donde residía el poder político, fue una constante la formación de cacicazgos donde se combinaba la acumulación de poder político y el uso de los cargos establecidos institucionalmente, con el manejo de recursos económicos y el uso de la violencia selectiva, bajo la lógica del “pan o palo”, como lo señalara Alan Knight.

De igual forma, en las ciudades industriales, principalmente petroleras, se creaban zonas de excepción, donde el interés de los cacicazgos sindicales, vinculados a la estructura corporativa, se sobreponía a la lógica de funcionamiento de las instituciones estatales y judiciales, dando lugar a prácticas de control y coerción, basadas ya no sólo en el uso del acceso al trabajo y las prestaciones sino en la violencia directa, dirimiendo muchas veces las diferencias de intereses mediante la violencia y recurriendo al pacto político antes que a la legalidad y la justicia.

Un caso narrado por un abogado de edad avanzada ilustra un caso similar en materia de lo civil.

Un grupo de vecinos de la congregación de Andrés Montes, del municipio de Tlacolulan, ubicada a unas cuatro horas a caballo de su cabecera, había comprado los terrenos donde vivían a un pequeño propietario quien accedió a venderles sus terrenos en pagos, en tratos que cada familia hizo por su lado. Sin embargo, a pesar de que la mayoría de ellos habían terminado sus pagos, la persona que les vendió nunca se los escrituró, solamente tenían un contrato privado de compraventa. Además, el vendedor del terreno en el que estaban asentadas las familias pidió un crédito hipotecario a un banco, mismo que nunca pagó, por lo cual el banco inició los trámites para adjudicarse el terreno y proceder al remate. Ante tal situación, y partiendo del hecho de que las familias tenían sus contratos de compraventa y algunos recibos de sus pagos que podrían ofrecer como prueba, las familias buscaron al líder de una organización, quien les recomendó un abogado de Xalapa que, inicialmente, promovió un juicio ante el juzgado de primera instancia de Xalapa por incumplimiento de contrato, y realizó los trabajos necesarios para que los colonos pudieran escriturar sus terrenos, sin que éstos tuviesen la más mínima idea de cuál era el procedimiento y a qué autoridad debían recurrir.

El juicio iba caminando en los términos procedimentalmente correctos, a la par que el banco también iba avanzando en sus gestiones para tomar posesión del terreno y someterlo a remate. Un día que tenían una audiencia que era definitiva para los intereses de los colonos, que tenían grandes probabilidades de ganar el juicio ya que la mayoría de ellos habían comprado antes que el vendedor hipotecara, el abogado simplemente no llegó. El juicio quedó interrumpido y al final se cerró el caso por desistimiento, sin que los colonos hubieran podido hasta la fecha escriturar su terreno. El banco logró que el terreno se pusiera a remate, pero al estar ocu-



pado en buena medida por los colonos, nunca pudo tomar posesión de él ni rematarlo, desentendiéndose a la larga del bien inmueble. Hasta el día de hoy, los colonos siguen viviendo en sus terrenos pero no tienen escritura, el banco que había ganado el derecho a la posesión y el remate desapareció y el anterior dueño tiene en posesión dicho terreno pero no puede hacer uso de él, ya que no tiene los derechos.<sup>2</sup>

Cuando se le pidió una explicación al abogado de por que ya no se había presentado a la audiencia, alegó motivos económicos. Los colonos no tenían suficiente dinero para pagarle, teniendo él que transportarse a la Congregación de Andrés Montes. El juicio requería pagar a peritos que tenían que ir a hacer un deslinde de los terrenos y revisar el área, cosa que tenían que pagar los colonos, para lo que tampoco tenían dinero. Al ver esto prefirió abandonar el caso dejando a sus clientes en la indefensión. Así, un asunto relativamente sencillo, que requería simplemente regularizar un conjunto de propiedades cuyo valor era bastante reducido, se vio sometido a un conjunto de procedimientos judiciales complejos cuyo costo era superior a las posibilidades de pago de cada una de las partes; y lo más curioso aún, que ni siquiera la parte con más recursos, el banco, pudo quedarse con el terreno en disputa, dada la precariedad del mismo y debido a la crisis del año 95 que hizo desaparecer a algunos bancos.

La falta de conocimiento de la ley por los colonos, debido a su aislamiento y a su carencia de estudios, los llevó a comprar un terreno sin que exigieran su escritura y a recurrir a un abogado para relacionarse con unas instituciones que les eran totalmente ajenas. Casos como este suelen ser muy recurrentes en los asentamientos de nueva creación, agravándose a veces porque se trata de terrenos ejidales y es una muestra de cómo la ley y las instituciones judiciales van por un lado y la sociedad por otro.

Todo este complejo de estructuras de interlegalidad tenía su corolario en el funcionamiento anómalo de las instituciones judiciales que, como se consigna en otro capítulo de este diagnóstico, además de estar subordinadas al poder político y económico, hicieron de la corrupción la norma y no la excepción. Poco a poco, se fue gestando tanto en el ministerio público como en el poder judicial un conjunto de prácticas orientadas a sacar un beneficio económico del cumplimiento de una función. Los agentes del ministerio público, sus secretarios, las secretarías de las mesas, los jueces, los secretarios, actuarios, la policía ministerial, los encargados de los servicios periciales, encontraron la manera de aprovechar los márgenes de discrecionalidad que les daba la ley para obtener un beneficio económico a costa de los usuarios del sistema de justicia. Así, para tener acceso a un simple expediente, se debía dar un pago a la secretaria de la mesa en la agencia del ministerio público; para que el secretario de la agencia del ministerio elaborase las resoluciones en un sentido, procedía otro pago; para que los servicios periciales elaboraran un dictamen en un sentido u otro, puede ayudar un estímulo monetario

que no está en la ley. Estas prácticas se han hecho costumbre y ha sido muy difícil erradicarlas, a pesar del avance en materia de legislación sobre derechos humanos, en los mecanismos de rendición de cuentas y en el conocimiento de la ley por parte de los usuarios del sistema de justicia en Veracruz. Los funcionarios del ministerio público y los juzgados, comparten con los abogados un conjunto de usos y costumbres de los cuales nadie puede escaparse, y el cual absorbe a los ciudadanos que se ven obligados a recurrir a esas instituciones. Aunque está contra la ley, y aunque les reduce fuertemente sus honorarios el pago de cuotas, o “mordidas” en el lenguaje coloquial, los abogados asumieron históricamente la actitud de la no denuncia, contribuyendo a la reproducción de la corrupción.

Resulta paradójico entonces que la postura positivista que ha predominado en el enfoque de la formación de los abogados en Veracruz, se acoplara bastante bien con el sistema político autoritario, con la colonización del sistema judicial por el poder político y el sistema económico y con la corrupción, pues se encontró una fórmula para hacer coexistir ambos elementos, lo que podemos llamar: la cultura de la simulación.

La cultura de la simulación jurídica que caracterizó al régimen autoritario en Veracruz consiste en tomar las decisiones políticas y resolver los conflictos con base en el interés y la arbitrariedad de quien tiene el poder político, pero buscando la forma en que esas decisiones y resoluciones tengan un sustento jurídico, aunque éste haya sido compuesto a posteriori. En efecto, aunque se sabe que la decisión de quien debe ser el próximo candidato a la presidencia o a la gubernatura la tomaba el presidente, se debía cuidar la forma y cumplir con el acto formal de que “los sectores” del partido revolucionario institucional lo propusieran. Aunque se sabe que es el gobernador quien nombra a los magistrados del poder judicial, se cumple con la formalidad de que los proponga un diputado; aunque una determinación del ministerio público sea arbitraria, se inviste de tal forma que parezca legal; aunque una resolución sea a todas luces injusta, se las arreglan los jueces para estructurarla de tal manera que aparezca como una resolución fundada en el derecho. Quienes toman la decisión “nunca” aceptarán que fue algo injusto o ilegal. Por el contrario, la interpretación literal de la ley, su renuncia a poner por delante los derechos de las personas, y, por lo tanto, la desvinculación del derecho con la justicia, sirven precisamente para legitimar la arbitrariedad. La cultura del positivismo jurídico en el cual se formaron los abogados y funcionarios de las instituciones del poder judicial se acopló perfectamente con un sistema político autoritario que colonizó el sistema jurídico y el sistema judicial y lo sometió a los intereses del poder político y económico: *lex dura, dura lex*, pero en Veracruz, durante todo este tiempo se trató de la ley del más fuerte.

<sup>2</sup> Entrevista con el abogado Manuel Basurto Romero, 16/10/2011.

# Transición política, derechos humanos y cambios en las instituciones judiciales

Aunque a nivel nacional se habla de una transición hacia la democracia que inicia desde 1977, e incluso algunos hablan de 1968, en relación con las instituciones judiciales y el acceso a la justicia, este proceso empieza a darse apenas en los años noventa. Un momento importante para ello fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, como un organismo encargado de proteger a las personas de las posibles arbitrariedades de las distintas autoridades, que al mismo tiempo se convertía en un mecanismo para legitimar su gestión en el entorno internacional, tratando de dar la imagen de que en este país el gobierno se preocupaba por garantizar el respeto a los derechos humanos. A pesar de las limitaciones con las que nació, la formación de este organismo y posteriormente su réplica, con mayores limitaciones aún, en los gobiernos de los estados, se convirtió en un espacio por demás relevante para que los ciudadanos, y sobre todo las organizaciones de la sociedad civil, reclamaran por la arbitrariedad de las autoridades estatales y en especial de las instituciones judiciales. Los derechos humanos se convirtieron así en un tema relevante de la agenda pública, que se volvió objeto de múltiples debates.

En Veracruz, la temática de los derechos humanos fue reivindicada por organizaciones no gubernamentales como la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos A. C. que desde 1987 posicionó el tema en la agenda pública a raíz de la detención arbitraria de Zósimo Hernández, un dirigente y activista indígena de la sierra de Chicontepec, que por encabezar un movimiento para recuperar sus tierras y defenderse de las arbitrariedades del cacique de la zona, fue perseguido, detenido injustamente y torturado, sin someterlo a debido proceso.

Otras organizaciones vinculadas a las comunidades eclesiales de base y la actividad de sacerdotes jesuitas como David Fernández y Teóduo Guzmán, a raíz de otras problemáticas como las de los niños de la calle, apelaron a la idea de los derechos humanos para hacer reclamos y demandar acciones en materia de política pública.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos fue creada en 1991, en el periodo del gobernador Dante Delgado Ranauro. En esta primera etapa, funcionó como un organismo público descentralizado, vinculado a la Secretaría General de Gobierno, con lo cual, difícilmente iba a ejercer un papel significativo en la regulación del funcionamiento de las autoridades debido a la falta de autonomía de dicho organismo. Fue hasta el año 2000 que se le concedió el carácter de organismo autónomo de estado, según lo dispone el artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de

la Llave, que, en la fracción tercera del artículo 67, señala que le da la facultad de "Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas".<sup>3</sup>

Sin embargo, a pesar de gozar formalmente de autonomía, garantizada por el nombramiento de su presidente, que debe ser por mayoría calificada de dos tercios de los diputados, dicho organismo ha jugado un papel poco relevante para defender a la sociedad de los agravios que le generan quienes violan los derechos humanos. La complacencia de los partidos de oposición, que han aceptado nombrar como presidentes a personas vinculadas directamente con el gobernador del estado, ha permitido que la Comisión se abstenga de jugar un rol más activo en la salvaguarda de los derechos humanos, desarrollando una actuación totalmente subordinada a los intereses de quienes ejercen el poder político, como ha quedado demostrado en numerosos casos, como el de la mujer indígena Ernestina Ascencio, quien fue asesinada y violada por elementos del ejército; en la detención de Maruchi Bravo Pagola y Gilberto Martínez Vera, que fueron detenidos únicamente por emitir un mensaje en la red social Facebook; o en la forma en que procedió la Procuraduría General de Justicia en el caso de los 35 cadáveres aparecidos en el municipio de Boca del Río, o en la situación que viven los reos de los Centros de Readaptación Social, sometidos a múltiples abusos por el crimen organizado y por los propios funcionarios de los penales, todo ello a pesar de que han sido bastante evidentes las violaciones a los derechos humanos o el incorrecto proceder de las autoridades judiciales. Así, de acuerdo con J. A. Zavaleta Betancourt (2010: 424), la CEDH emitió, de 1994 a 2006, 1277 recomendaciones a funcionarios estatales y municipales, con un promedio de 98 por año; también señala que "Particularmente durante el periodo 2001-2006, la CEDH dirigió a los jueces y policías el mayor número de sus recomendaciones, entre otras cosas, por detenciones arbitrarias, torturas, incomunicaciones, averiguaciones incompletas, declaraciones inadecuadas, irregularidades del proceso penal, ineficiencia judicial, extorsiones e incluso desapariciones" (Zavaleta, Betancourt, 2010: 426).

Junto con ello se fueron dando otras medidas que trataban de ampliar y mejorar la impartición de justicia, como la creación de las procuradurías especializadas en asuntos indígenas, que tiene funcionando 7 agencias del ministerio público itinerantes que atienden a 65 municipios en los que existe población perteneciente a las 12 etnias que existen en el estado: nahuatl, otomí, tepehua, huasteco, totonaca, zapoteco, popoluca, mazateco, chinanteca, zoque, mixe y tzotzil. Para atender a dicha población, el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2, inciso A, fracción VIII, señala que los pueblos indígenas tienen derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del estado, y que, para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se

<sup>3</sup> Para una descripción del funcionamiento del campo de los derechos humanos en este periodo véase el trabajo de Zavaleta Betancourt (2010).





deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la constitución. Asimismo, se establece que los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

No obstante estas disposiciones, en Veracruz no está garantizado plenamente ese derecho, tal y como se evidenció, de acuerdo con Victoria Chenaut (2011), en el caso de la indígena Ernestina Ascencio, cuya última declaración no fue adecuadamente traducida.

Asimismo, se han creado las Agencias del Ministerio Público especializadas en la persecución de delitos sexuales y contra la familia, a raíz de que se ha reconocido en la legislación como un delito la violencia intrafamiliar, así como agencias del ministerio público especializadas en la persecución de delitos contra la mujer, a partir del reconocimiento de que en Veracruz existe una alta tasa de delitos en contra de las mujeres, incluyendo el feminicidio.

Estas modificaciones legislativas y la creación de las agencias especializadas han contribuido a visibilizar y reconocer el problema de la proliferación de este tipo de delitos y han colocado en la agenda pública la necesidad de perseguirlos y prevenirlos con políticas públicas eficaces, sobre todo por parte de los organismos encargados de defender los derechos humanos y las agrupaciones feministas, pero no es significativo aún el impacto en el comportamiento de los veracruzanos, dado que sigue siendo muy alto el número de delitos que no se denuncian y no se persiguen.

Sin duda, estas carencias tienen que ver con la impronta de una transición democrática frustrada (Olvera, 2010) en la que la prolongada continuidad en el poder del Partido Revolucionario Institucional, que no ha permitido la alternancia política, y la cooptación de la clase política de los partidos de oposición, ha permitido la colonización del aparato de justicia y de las instituciones encargadas de procurar los derechos humanos, así como de los demás organismos autónomos, obstaculizando así la competencia electoral democrática, el derecho a la información y la fiscalización y la rendición de cuentas, repercutiendo en una cultura de la ilegalidad en el seno de las instituciones estatales y en una falta de coordinación adecuada de los distintos espacios que constituyen la interlegalidad veracruzana.

## La interlegalidad veracruzana a principios del nuevo siglo y las dificultades de acceso a la justicia

A partir del contexto socio-histórico e institucional trazado anteriormente, así como de la información obtenida en la en-

cuesta ordenada para esta investigación en materia de capital social, cultura de la legalidad e inseguridad y violencia, y del trabajo de campo realizado en algunos municipios de la entidad, podemos trazar algunos contornos que delineen el perfil de la cultura de la legalidad que prevalece en el Veracruz contemporáneo.

### *a) Prevalencia de la interlegalidad y el derecho comunitario en las comunidades, congregaciones y caseríos*

En primer lugar, es importante señalar que una instancia fundamental para la resolución de conflictos en Veracruz se encuentra en lo que podemos llamar el derecho comunitario, que incluye los sistemas normativos indígenas, pero también la aplicación de normas consuetudinarias que se dan en las comunidades campesinas, no necesariamente a partir de la aplicación de los códigos civil o penal, o del bando de policía y buen gobierno para las faltas administrativas. En estos espacios, quien ejerce la autoridad para resolver conflictos generados por invasión de propiedad, deslindes, violencia intrafamiliar, ofensas o lesiones menores, así como la alteración del orden público, suele ser el juez auxiliar o juez de comunidad, pero también a menudo los agentes y subagentes municipales. En el caso de las comunidades alejadas de la cabecera municipal, suele ser más relevante la intervención de los agentes y jueces para dirimir conflictos. Una de las actividades centrales de estas autoridades es dar audiencia a las personas que van a denunciar a alguien por agresiones u ofensas a su vecino, por la irresponsabilidad del padre de familia para dar sustento a sus hijos o por golpear a la mujer; o simplemente por excederse en la ingestión de bebidas alcohólicas y causar desorden en la comunidad, por ejemplo, durante la fiesta patronal o la celebración de un baile. Para ello, se vale de la ayuda de los policías auxiliares, que son vecinos de la comunidad que prestan un servicio no remunerado, y a menudo sin reconocimiento oficial, y se encargan de detener a quien cause desorden o de llevarles citatorios a las personas que fueron acusadas por otro miembro de la comunidad. Es este un trabajo verdaderamente loable, de carácter voluntario, que realizan los propios vecindados, y suele ser agobiante, dado que el agente municipal o juez tienen que dedicar buena parte de su tiempo, que requieren para ganarse el sustento, a atender los problemas y conflictos. Oígamos a un agente municipal de la congregación de Dehesa, del municipio de Acayucan, que participó en un grupo focal:

Pues sí, a mí me toca resolver los problemas que me lleva la gente, hay veces que ni me alcanza el tiempo, porque luego vienen a buscarme al medio día, y a esa hora quieren que los atienda yo. Hay veces que ni me doy a abasto, porque van a buscarme a mi casa cuando no estoy, y luego y mi mujer me dice, vino a buscarte fulano, y ahí voy a buscarlo a su casa, y cuando luego a su casa, me dicen, no, ya lo fue a buscar otra vez, nos cruzamos y ahí voy de nuevo, a veces se me apilan y son las ocho o las diez de la noche y yo todavía no termino. Y sí, luego me llegan las señoras, que su esposo no trabaja, que no les da la pensión



para sus alimentos, y yo los hago que firmen sus acuerdos, que se comprometan a darle a la señora lo del sustento del niño, y luego no cumplen, y ahí tengo que andar yo, esperando que si pasa o ir a verlo para presionarlo para que cumpla, y luego pues se gana uno la enemistad.<sup>4</sup>

Debido al incremento de los índices delictivos y la violencia en los últimos años, los agentes municipales y los policías auxiliares de la comunidad corren mayor peligro y viven con preocupación la situación de que muchas veces quienes cometen algún delito están muy bien armados, mientras ellos no disponen de armas, y no es su voluntad entrar en ese tipo de confrontación. Entonces el llamado al orden se dificulta y las personas ya no quieren jugar esa función por temor a sufrir alguna venganza o de plano ser atacados si llaman la atención a alguien. A ello contribuye la falta de respaldo institucional de muchos de estos policías auxiliares que ni siquiera cuentan con un documento oficial del ayuntamiento. De igual forma, este nivel de impartición de justicia se ve socavado por las difíciles relaciones entre los agentes municipales, el presidente municipal y los integrantes del cabildo y la policía municipal, ya que cuando el agente municipal, sobre todo si fue electo en votación secreta y directa, no era el preferido del presidente, la policía municipal y demás autoridades, lejos de respaldar sus decisiones, las sabotean o no les dan respaldo.

Cuando la magnitud del problema o la gravedad del delito rebasa las capacidades de los jueces de comunidad o de los agentes municipales, los ciudadanos suelen recurrir a las agencias del ministerio público o a los juzgados para dirimir sus diferencias, creándose así espacios de interlegalidad, en el que una resolución por parte de los primeros se puede constituir en un antecedente a considerar por los agentes del ministerio público o los jueces.

En el caso de las comunidades indígenas, si bien se respeta a las autoridades jurisdiccionales, suelen darse situaciones difíciles de resolver, como las que tienen que ver con las reglas del matrimonio civil y la práctica, aún extendida en algunas comunidades, del llamado pago de la novia, que en ocasiones se traduce en una compra-venta de mujeres, de acuerdo con la legislación occidental. Esta situación puede incluir la permisividad de la poliginia, sobre todo de aquellos indígenas que tienen capacidad de pagar una segunda esposa, generalmente menor de edad, y donde las autoridades indígenas no ven la necesidad de intervenir. Estas prácticas se dan entre los totonacas de Papantla, los nahuas de Zongolica o en los municipios del sur del estado, en la sierra de Sotepan, entre otros lugares.

Tal situación revela las condiciones de extrema vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres indígenas del estado, que no tienen acceso a la justicia ni a una vida libre de violencia. Cuando se junta la marginación y la discriminación por motivos culturales, por aislamiento y por la pobreza, la equidad de género se vuelve simplemente algo desconocido, que no entra en la cosmovisión y en la vida cotidiana de

las mujeres, como dice una periodista del norte de Veracruz que hace trabajo entre mujeres maltratadas y promueve un periodismo de género:

Para las mujeres maltratadas que viven en las comunidades alejadas de Tihuatlán o Coatzintla, es muy difícil que se trasladen hasta Poza Rica a la agencia del ministerio público especializada en delitos sexuales y contra la familia, imagínate, apenas si tienen para comer, y luego ocupar todo el día en transportarse, pagar un camión y luego lo que les cuesta llegar hasta la agencia, donde además, no las tratan muy bien, hace falta más sensibilidad, preparar a la gente, porque no son cosas sencillas las que tienen que tratar estas mujeres. Como te decía, yo conozco casos en los que el marido vive con la mujer y quiere que le permita que se acueste con su hija, o una señora que tenía un marido que quería vivir con las dos hermanas. Yo lo que hago son talleres para concientizar a la mujer, darle la idea de que si se puede vivir de otra manera, pero por supuesto no es fácil ir contra las costumbres y que las mujeres pues, prácticamente desafíen al marido, a sus padres, en fin.<sup>5</sup>

#### *b) Espacios de ilegalidad*

Esta situación problemática se agrava al entrar en contacto las mujeres indígenas o de las comunidades rurales con las zonas urbanas o metropolitanas, donde no es poco frecuente que sean cooptadas por las redes de prostitución, siendo contratadas inicialmente como meseras o ficheras en los numerosos bares y cantinas que proliferan en algunas zonas y en las que dicha práctica es tolerada por las autoridades municipales, la policía preventiva y las autoridades judiciales, aun cuando se trate de la prostitución de menores. Si la mujer es objeto de venta por parte de su propia familia, a la decisión de venderse por su propia cuenta, sólo media un paso. En lugares como Poza Rica, Coatzacoalcos, Veracruz, Coatepec, Álamo o Acayucan, la prostitución de menores parece ser algo normal a los ojos de autoridades y ciudadanos, particularmente del público consumidor. Así por ejemplo, en el municipio de Acayucan se dio el caso de una intervención de la marina en conocido motel de la ciudad, donde hallaron a dos chicas menores de edad prostituyéndose y, en lugar de detener a quien estaba pagando los servicios, a quien llevaron fue a las muchachas. El ministerio público recibió a las muchachas, pero se declaró incompetente para actuar, hasta que dejaron el asunto en manos de la Procuraduría de la Defensa del Menor en Acayucan, cuya titular tenía un verdadero problema para definir la custodia de las adolescentes, ya que no tenían familiares ni casa en la ciudad.<sup>6</sup>

Esta situación está ligada a la permisividad y falta de regulación por buena parte de los ayuntamientos de la enti-

<sup>4</sup> Intervención del agente municipal de la congregación de Dehesa en el grupo focal de agentes municipales de Acayucan, 5 de octubre de 2011.

<sup>5</sup> Entrevista con informante del norte del estado, 29/oct./2011.

<sup>6</sup> Entrevista con la Procuradora de la Defensa del Menor en Acayucan. La información fue cubierta también por el *Diario de Acayucan*, 06/10/2011.



dad, de los lugares donde se vende alcohol, ya sea en botella cerrada, o los bares y cantinas, que no están sujetos a una reglamentación sobre horarios, espacios y formas para hacerlo. Las autoridades municipales suelen ser omisas en cuanto a la prohibición de entrada a menores o la venta de alcohol a los mismos. No se conoce cuánto cuesta el permiso para abrir dichos centros, la cantidad que pagan mensualmente ni la situación laboral de quienes trabajan en esos sitios. Por ejemplo, no se obliga a los dueños de bares y cantinas a que les den seguro médico a las mujeres que laboran como ficheras, a pesar de que su trabajo es servir y consumir alcohol cotidianamente, tampoco se cuida la limpieza ni aspectos relacionados con las medidas de protección civil.

### *c) Cultura de la corrupción: cultura de la desconfianza*

A pesar del incremento de los índices delictivos, en Veracruz, como en el resto de país, existe una cultura de la no denuncia, relacionada con la falta de confianza en las autoridades judiciales, tanto el ministerio público como los jueces. Como veremos más adelante, existe poca credibilidad de que en Veracruz se respete el derecho a una justicia transparente. Ello se debe a la certidumbre que tienen los ciudadanos de que en esos espacios existen altos niveles de corrupción, como en efecto ocurre, tal como se ilustra en el capítulo correspondiente de esta investigación. Son numerosos los testimonios que dan cuenta de la corrupción en las agencias del ministerio público y los juzgados, abarcando desde las secretarías de mesa hasta los secretarios, agentes y jueces, extendiéndose incluso esta visión hasta a los magistrados. Se tiene que pagar a la secretaria hasta para que permita fotocopiar los expedientes de las investigaciones ministeriales a los abogados, para que integren en el menor tiempo posible la investigación y, por supuesto, a los secretarios y agentes del ministerio público para influir en el sentido de la determinación. Lo mismo ocurre en los juzgados, donde las secretarías y los secretarios reciben bajo la mesa cooperaciones voluntarias para tramitar lo que por derecho debería ser gratuito.

Todavía buena parte de las agencias del ministerio público se encuentran en mal estado en cuanto a sus condiciones materiales y de trabajo. Laboran en pequeñas casas adaptadas como oficinas, sin los suficientes espacios y sin el mobiliario adecuado. Aparte de ello, el contacto del agente del ministerio público con acusados y acusadores es mínimo. Sus horarios de trabajo son laxos, sin importar que existan a veces situaciones urgentes que demandan su presencia en todo momento.

En esas circunstancias, comenta un abogado litigante:

Lo que aprendes en la escuela sólo es la mitad de lo que debes aprender para litigar, cuando te acercas por primera vez a una agencia del ministerio público, lo que verdaderamente vale es que aprendas el chanchullo, cómo hacer para caerle bien a la secretaria, porque no nada más es que le pases algo por debajo de la mesa, o enrollas el billete y se lo des cuando la saludas en la mano, tienes que caerle bien, si a la secretaria de una mesa en el m.p. le caes mal, va a ser difícil que te saquen un caso. Quienes capturan

las declaraciones ponen lo que quieren, si tú les caes bien y les das lo necesario, las declaraciones van a quedar como te convenga. Ellos ya saben lo que tienen que poner cuando quieren ayudarte. Una vez una compañera litigante del despacho, que estaba más o menos guapa, fue a la agencia del ministerio público que está en San José, y ya, le dio su mordida a la secretaria, pero como le cayó gorda, pues no le ayudó como esperaba, y ya siempre que íbamos, mejor tenía que ser yo quien se la pasara.<sup>7</sup>

Así, en la cultura de la legalidad que se ha generado en las agencias del ministerio público y los juzgados parece haberse dado un proceso inverso, en donde lo que impera son los usos y costumbres. Lo que debe saber un abogado es como tratar a los funcionarios y no hacer gala de su conocimiento del derecho o de los procedimientos, porque ello puede ser contraproducente.

Como dice un abogado de la zona norte de Veracruz:

Se perdió el control de los agentes del ministerio público, los subprocuradores no cumplen con su función de vigilar el funcionamiento de las agencias, entre otras cosas porque el ministerio público no es un área profesionalizada, con servicio civil de carrera, está desestructurada; mira, por ejemplo, te voy a contar una anécdota. Una vez me encontré con un amigo que era visitador, estuvimos platicando y le pregunté por qué no sancionaba a ninguno de los agentes de aquí, aunque se sabía que varios de ellos hacían de las suyas; me dijo, mira yo no voy a sancionar a nadie, si lo hago, mañana me van a sancionar a mí porque no siempre voy a ser visitador, o sea, que no existe permanencia en este tipo de cargos, y así están las cosas, las cuotas para los litigantes cada vez son más altas, las averiguaciones previas se elaboran con poco fundamento y con un interés cargado, en general, existe poca calidad en el funcionamiento de los agentes del ministerio público, desde la secretaria hasta el subprocurador.<sup>8</sup>

Esta situación también es reflejada por los diversos medios de la entidad, en los cuales se registran denuncias públicas, fundamentalmente por parte de los abogados, en contra de diversos agentes del ministerio público y de funcionarios menores. Las quejas son por motivos diversos, desde ausencia hasta corrupción, presión y amenazas. Aunque la corrupción es reconocida hasta por las propias autoridades encargadas de procurar la justicia, no han hecho nada para detenerla ni han propuesto medidas emergentes para reorientar el funcionamiento y la imagen de la Procuraduría General de Justicia.

En los juzgados, la situación es la misma. Aun cuando exista un Consejo de la Judicatura, creado a partir de la reforma constitucional del 2000, encargado de evaluar y vigilar el funcionamiento de los juzgados y todas las instancias de impartición de justicia, los propios magistrados del Tribunal Superior de Justicia reconocen que aún existe mucha corrupción en el poder judicial.

<sup>7</sup> Entrevista con abogado de Xalapa, 13/09/2011.

<sup>8</sup> Entrevista con abogado de una ciudad del norte de Veracruz, 28/10/2011.



Al preguntársele a un abogado que cómo veía la situación de los juzgados, luego de haber abordado el tema de la corrupción en las agencias del ministerio público, responde:

En los juzgados la cosa está igual. De hecho, cada magistrado tiene sus jueces preferidos, cuando se presenta un juicio de apelación, se lo turnan al magistrado que saben que protege a dicho juez, de tal forma que es casi seguro que se ratifique la resolución de éste. La única posibilidad que tenemos entonces, es en el amparo, porque ahí sí, los jueces son un poco menos corruptos, pero no siempre podemos llegar hasta el amparo, es un proceso demasiado largo que a veces el cliente no aguanta simplemente porque no tiene recursos.<sup>9</sup>

Pero la corrupción del Poder Judicial no se limita a los jueces de primera y segunda instancia. En 2010, varios magistrados, entre ellos Raúl Aguilar Maraboto, Mario Gutiérrez Calderón y Haydeé González Rebolledo, a quienes, por presión del entonces titular del poder ejecutivo, querían jubilar a la fuerza para nombrar a nuevos magistrados, declararon públicamente que en el Poder Judicial había 7 consignaciones que no se habían ejecutado, al parecer, 2 de ellas eran en contra de dos agentes del ministerio público, otra en contra de un empresario y ex presidente municipal de Veracruz, y una más en contra del propio consejero de la judicatura, Danilo Alvizar. Evidentemente, en esta omisión hubo complicidad de la Procuraduría General de Justicia, de los jueces encargados de los casos y, por lo tanto, del Consejo de la Judicatura y el presidente del tribunal.<sup>10</sup>

Todas estas denuncias, así como la discusión sobre la procedencia o improcedencia de la jubilación de los magistrados aludidos, y los juicios de amparo interpuestos por ellos, por más que hayan sido minimizados por los medios de comunicación, pusieron en evidencia la crisis moral por la que atraviesa el poder judicial y en general las instituciones encargadas de procurar justicia.

Esto también explica la falta de interés en instaurar en Veracruz los juicios orales, tanto por parte del ministerio público como del personal del poder judicial e incluso algunos abogados.

Como se sabe, los juicios orales constituyen una alternativa para hacer más pronta y expedita la justicia puesto que se basan preponderantemente en la presentación oral de alegatos y pruebas, así como de la argumentación jurídica que sustente las acusaciones o la defensa de los indiciados en un determinado caso. Ello supone que el juez deberá estar presente en todas las audiencias y que tomará su resolución en función de las pruebas y los testimonios ofrecidos por las partes. Ello supone entonces una correcta integración de las investigaciones ministeriales y que los agentes del ministerio público fundamenten su acusación. Dichos juicios

modifican ciertamente la concepción y el funcionamiento que se tenía hasta ahora de los procesos judiciales y han encontrado gran resistencia entre ministerios públicos, jueces y abogados. Oigamos el testimonio de un abogado de la zona norte del estado:

Los juicios orales, hijole, qué estamos en Estados Unidos, como en los programas esos en los que está el jurado y el juez, y hablan los abogados y el acusado y los testigos. No, yo creo que aquí en México es otra cosa. Aquí estamos formados con base en el derecho escrito, y yo creo que es mejor, porque puede ser que un abogado no sepa hablar bien, pero a lo mejor sí fundamenta bien por escrito su defensa, porque por más que conozcas el derecho, en el momento, algún elemento se te puede pasar, y si no se dice, se comete una injusticia en el momento, en cambio, mediante escrito, tú tienes oportunidad de revisar todos los elementos y de argumentar mejor tu defensa o tu acusación. No sé, para mí que lo que hay que hacer es hacer funcionar bien lo que ya existe, no necesitamos inventar ni andar innovando en cosas que no manejamos bien.<sup>11</sup>

Ante tal situación, no es nada raro que los ciudadanos expresen de manera explícita su desconfianza en las diversas encuestas levantadas y de manera implícita al abstenerse de denunciar los delitos que sufren.

## Las tendencias en la cultura de la legalidad en Veracruz

Los elementos que hemos desarrollado en los apartados anteriores, relacionados con la conformación de las estructuras que caracterizan a los diferentes alineamientos sociales que componen el territorio de Veracruz, con la configuración del sistema político autoritario y la cultura jurídica y de la legalidad que prevalece en la sociedad veracruzana contemporánea, encuentran una referencia empírica en las respuestas formuladas a la Encuesta sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad, Percepción de la Inseguridad y Consumo de Medios, que fue levantada en diciembre del año pasado.

Los resultados de dicha encuesta son congruentes con los elementos cualitativos que fueron obtenidos a partir del trabajo de campo, de la realización de entrevistas, grupos focales y la revisión hemerográfica efectuada para esta investigación.

Sobre el tema de la cultura de la legalidad se preguntó, en primer lugar, qué tanto cree la gente que se respetan los diferentes derechos reconocidos en la constitución mexicana. La mayoría de los encuestados, en porcentajes que van desde

<sup>9</sup> Entrevista con abogado de Xalapa, 16/09/2011.

<sup>10</sup> Las declaraciones aparecieron en varios diarios de la ciudad de Xalapa y el resto del estado. Entre otros, Diario AZ/28/04/2010

<sup>11</sup> Entrevista con abogado de la zona norte del estado, 29/10/2011.



70.2 hasta 88.7, considera que se respetan los derechos elementales como el tener la religión que uno quiera, ir a donde se quiera, tener los hijos que se quieran y reunirse con quien uno quiera. La situación cambia cuando se trata de los derechos políticos, pues al respecto, cuando se les pregunta qué tanto se respeta el derecho a opinar lo que uno piensa, votar por quien uno quiera, el derecho a saber lo que hace el gobierno, o a participar en marchas y mítines, pues en ese rubro los porcentajes van desde un 21.2 que piensa que se respeta mucho el derecho a saber lo que hace el gobierno, hasta el 43.5 que piensa que se respeta mucho el derecho a votar por quien uno quiera. Sin embargo, el porcentaje de los que creen que no se respeta el derecho a votar por quien uno quiera es de 14.4 por ciento, mientras que quienes no creen que se respete el derecho a saber lo que hace el gobierno llega hasta 32.1 por ciento. Estos porcentajes se vuelven más significativos si observamos que el porcentaje de quienes opinan que se respeta poco para ambas preguntas es de 41.2 y 45.8. Ello significa sencillamente que los veracruzanos, en una proporción alta, no consideran que vivamos en un régimen democrático.

Por cuanto hace a los derechos sociales, como el derecho a tener un trabajo bien remunerado, educación de calidad, atención médica y vivienda digna, los porcentajes de quienes creen que se respetan mucho son apenas del orden de un 25.8 a un 38.5, mientras que los que creen que se respeta poco representan la mayor proporción, yendo de 45.4 a 45.8 por ciento. En ese contexto, se vuelve relevante la opinión de los que piensan que dichos derechos no se respetan, que representan una parte que va de 13.3 hasta 25.1 por ciento.

Por cuanto hace a la pregunta que más nos interesa para este capítulo, relacionada con el derecho a tener una justicia transparente, el 35 por ciento opina que no se respeta, 43.9 se respeta poco y sólo 20.2 opina que se respeta mucho. Es en la región de las montañas donde mayoritariamente piensan que el derecho a una justicia transparente no se respeta (47.1), así como en los municipios urbanos (35.7).

Por edad, son los de 18 a 24 años (36.7) y de 25 a 34 años (37.1) los que piensan que el derecho a justicia transparente no se respeta. Y son los de preparatoria, carreras técnicas y estudios superiores, los que piensan lo mismo. Este último dato nos indica que es la población joven, la ubicada en los espacios urbanos y con mayores niveles de educación, la que más escepticismo guarda respecto a las posibilidades de existencia de la justicia en Veracruz. A continuación, se presentan los resultados de la encuesta en torno al ítem comentado.

### ¿Qué tanto cree que en México se respetan los siguientes derechos?

	No se respeta %	Se respeta poco %	Se respeta mucho %	No contestó %
Derecho a tener la religión que uno quiera	5.1	23.3	70.2	1.4
Derecho a ir a donde uno quiera	3.7	26.4	68.7	1.2
Derecho a reunirse con quien uno quiera	4.3	23.3	70.7	1.2
Derecho a opinar lo que uno piensa	14.2	42.3	41.9	1.1
Derecho a justicia transparente	35.0	43.9	20.2	0.8
Derecho a votar por quien uno quiera	14.4	41.2	43.5	0.8
Derecho a saber lo que hace el gobierno	32.1	45.8	21.2	0.8
Derecho a participar en marchas y mítines	13.9	42.4	42.0	1.7
Derecho a tener trabajo bien remunerado	25.1	43.2	25.8	1.1
Derecho a recibir educación de calidad	16.8	48.8	38.5	1.0
Derecho a tener atención médica	13.3	48.3	38.5	1.4
Derecho a tener una vivienda digna	13.9	45.4	39.3	1.4
Derecho a tener el número de hijos que quiera	5.5	25.0	68.3	1.2


[www.uv.mx/redopinion/](http://www.uv.mx/redopinion/)

192

**Cuando se pregunta a la gente qué tanto respetan los derechos diferentes actores como el gobierno, la policía, los maestros, los jueces, los propios ciudadanos y los familiares de los encuestados, se confirma el escepticismo con respecto a la legalidad.**

Por lo que hace al gobierno, el 32.5 por ciento opina que no, 57 que poco y sólo 8.7 opina que mucho.

Los ciudadanos perciben que la policía es quien menos respeta los derechos, ya que el 42.6 opina que no, 50.9 que poco y únicamente 5 por ciento cree que mucho.

A pesar de los problemas que atraviesa el sistema educativo veracruzano los maestros conservan cierto nivel de credibilidad, aunque si sumamos el 5.6 por ciento que opina que no, con el 57.9 que poco, se muestra muy aplastante frente al 35.1 que opina que respetan mucho los derechos.

Por lo que hace a los jueces, el 29.1 por ciento opina que no, el 56.3 que poco y no sorprende el 12.9 por ciento que opina que los respetan mucho.

Cuando se pregunta acerca de si los ciudadanos respetan los derechos, el 10.8 opina que no, 64.1 que poco, y solamente 23.5 se inclina porque los respetan mucho. Para los fines de este capítulo, esto es muy importante, porque significa que las personas tienen una visión escéptica del comportamiento frente a la ley, no sólo de las autoridades sino de sus propios conciudadanos, aunque excluyendo de esta opinión a sus familiares, para quienes externan una opinión positiva, ya que 53.5 considera que ellos sí respetan mucho los derechos; el 40.7 cree que los respetan mucho y es muy bajo el porcentaje que considera que sus parientes los respetan poco.

Las tendencias observadas en el anterior ítem comentado se mantienen en éste. Es en la población urbana donde crece el número de los que creen que los diferentes actores no respetan los derechos. Por ejemplo, con respecto al gobierno, en la zona rural opinan que no los respetan un 22.9 por ciento, mientras que en la zona urbana, el porcentaje se extiende hasta 33.1, en tanto que los que opinan que el gobierno respeta mucho los derechos son en el campo un 12 por ciento, y en la zona urbana sólo 7.9.

Se puede observar también que conforme aumenta el nivel de estudios, aumenta el porcentaje de los que creen que el gobierno, la policía o los jueces no respetan los derechos.

Si nos fijamos como se distribuyen las opiniones por edad, con respecto al gobierno, un 33.7 por ciento de los que tienen de 18 a 24 años opina que no respetan los derechos, al igual que el 33.7 por ciento de los que tienen de 50 a 64 años. Sólo 6.9 por ciento de los jóvenes opina que el gobierno respeta mucho los derechos.

Esta tendencia se acentúa en torno a la policía. Son los jóvenes quienes opinan mayoritariamente que no respetan los derechos, con un 44.9 por ciento, un 50 que opina que poco, y únicamente 3.9 cree que la policía respeta mucho los derechos.

Si observamos cómo se presentan las opiniones según el nivel de ingreso, observaremos por ejemplo, que las personas de más ingresos, aquellos que ganan más de 5 100 pesos mensuales, son quienes menos confían en que la policía respete los derechos, ya que 47.6 por ciento opina que no.

Para los jueces, es en la zona urbana también donde se les tiene menos confianza en que respeten los derechos, siendo el porcentaje de 29.4, contra 27.7 en la zona rural, aunque es poca la diferencia si consideramos el margen de error de la encuesta.

Si analizamos la opinión sobre los jueces por niveles de ingreso, son los que ganan más, arriba de 5 100 pesos, los que piensan que no respetan los derechos, representando esta opinión un 37.4 por ciento.

Las personas de 50 a 64 años opinan mayoritariamente que los ciudadanos no respetan los derechos, pero son los jóvenes, los de 18 a 24 años, los que opinan mayoritariamente que los respetan poco, con un 66.9 por ciento. Es decir, existe un claro escepticismo de los jóvenes respecto al cumplimiento de la ley por parte de los adultos.

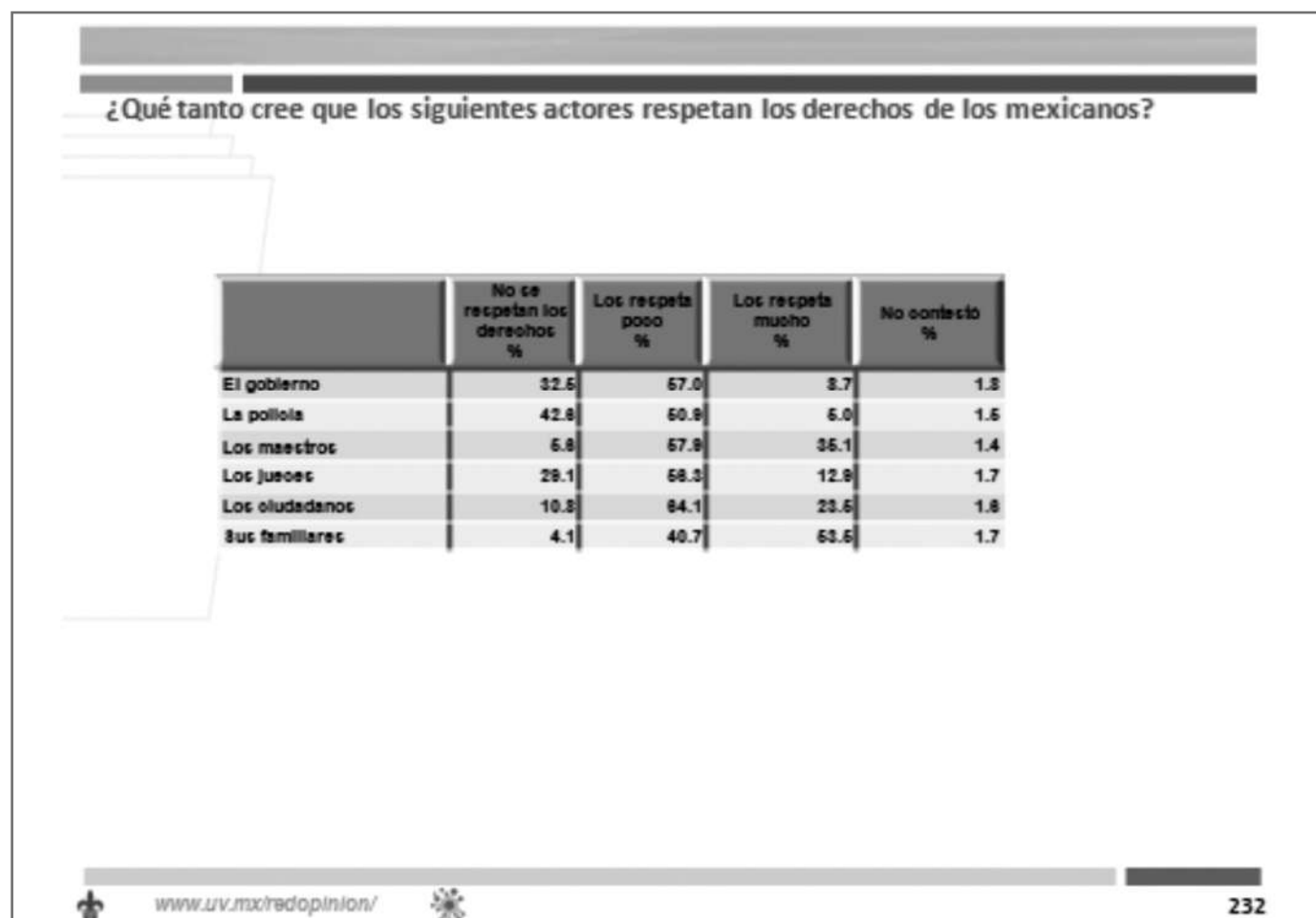
Como con los demás actores, son los de mayores ingresos (más de 5 100 pesos mensuales) los que más opinan que los ciudadanos no respetan los derechos y los de 3 401 a 5 100, los que opinan que los ciudadanos respetan poco los derechos.

De igual forma, son los de más educación los que piensan mayoritariamente que los ciudadanos no respetan los derechos. Un 15.8 por ciento de los que tienen posgrado piensa que no



los respetan, mientras que los que tienen educación superior, opinan mayoritariamente, con un 69.2 por ciento, que los respetan poco.

En suma tenemos una ciudadanía que percibe que sus conciudadanos no respetan los derechos. A continuación, se muestra un cuadro donde se registran los resultados generales sobre este ítem.



Otro aspecto que se exploró en la encuesta fue la percepción de las personas en cuanto al cumplimiento de obligaciones como: cumplir lo prometido, pagar impuestos, votar en las elecciones, participar en asambleas de vecinos, respetar las leyes de tránsito, respetar las normas en el trabajo, respetar la vida privada y decir la verdad ante las autoridades.

La respuesta que con mayor frecuencia se contestó con un siempre, fue la de respetar las normas en el trabajo, con un 33.7 por ciento, seguida de la que considera participar en las elecciones con 32.4 por ciento y de pagar impuestos con 31.8. por ciento

La respuesta que concentró el mayor número de opiniones que consideran que nunca, fue la de participar en las asambleas de vecinos, con 25.1 por ciento, seguida de la de cumplir lo prometido, con 22.7. Pero el pocas veces fue mayoritariamente ocupado por el cumplir lo prometido, con 71.9 por ciento y respetar las leyes de tránsito, con 69.3 por ciento.

Para respetar las leyes de tránsito, es entre los jóvenes de 18 a 24 donde predomina la idea de que nunca, con 20.5 por ciento. Entre los de 50 a 64 años predomina el pocas veces, y el siempre entre los mayores de 65 años, con 19.2 por ciento.

Es también entre la gente de mayor ingreso donde se impone el nunca, que arroja 18.7 por ciento, y en los de ingreso medio, 3 401 a 5 100, predomina el pocas veces, con 71.1 por ciento. A continuación se presenta un cuadro donde se muestra la distribución general de las respuestas.



Sin duda, las respuestas más indicativas acerca de la cultura de la legalidad que prevalece en Veracruz son las que vienen en torno a la pregunta, ¿usted está de acuerdo o en desacuerdo que la ley protege a todos por igual?

Al respecto, contestaron en desacuerdo 38 por ciento; totalmente en desacuerdo, 27.5; de acuerdo, 13.4; depende, 9; y totalmente de acuerdo 4.2 por ciento. Este resultado es contundente, la mayoría opina que la ley no protege a todos por igual, y un porcentaje significativo observa las cosas pragmáticamente, dependiendo de las circunstancias.

Cabe resaltar que en desacuerdo se manifiestan con mayor frecuencia en el grupo de mayores de 65 años, con 41.4 por ciento, aunque muy pegados con los de 25 a 34 años que opinan en ese sentido en una frecuencia equivalente a 40.6 por ciento.

Quienes respondieron que totalmente en desacuerdo, son mayoritariamente jóvenes de 18 a 24 años, con 29.2 por ciento, aunque 29.1 son de 25 a 34 años.

En las respuestas dadas a la opción “depende”, son mayoritarios los jóvenes, con 10.8 por ciento.

Nuevamente, es en el sector con más ingresos, (5 100 pesos o más), donde se manifiesta el desacuerdo, 42.8 por ciento; mientras el totalmente en desacuerdo se presenta también mayoritariamente en ese sector, con 34.8 por ciento, en tanto que en los de ingresos bajos predomina la respuesta “depende”. A continuación se presenta la gráfica correspondiente:



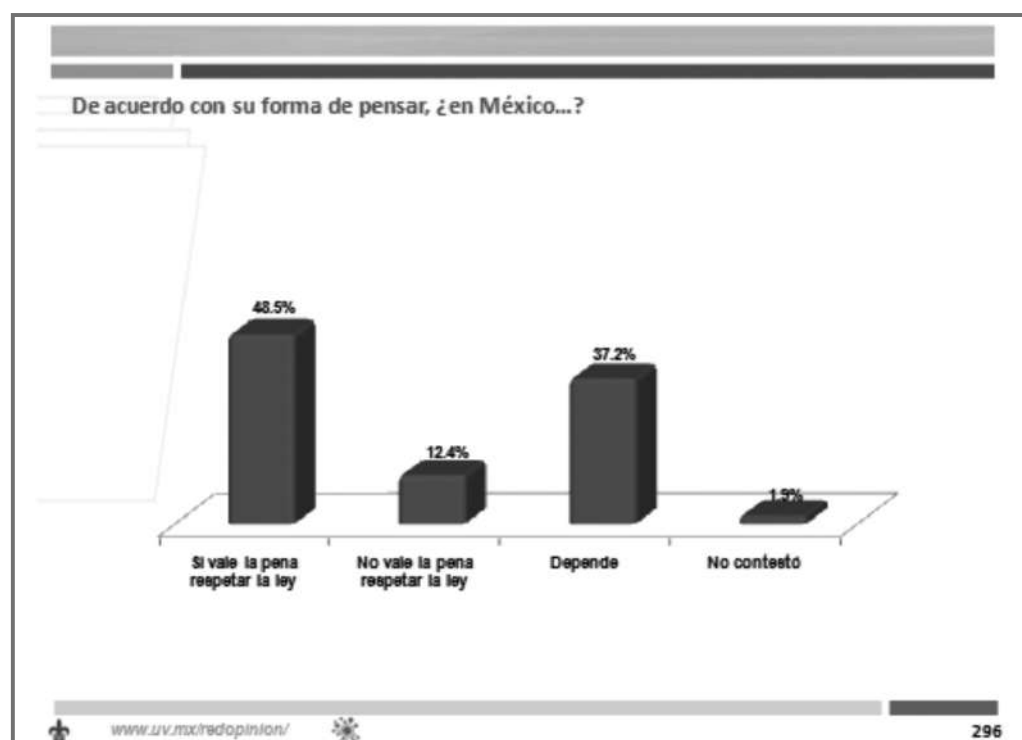


Otras respuestas muy indicativas son las dadas a la pregunta de si vale la pena respetar la ley en México. Al respecto, el 48.5 opina que sí, el 12.4 que no, y el 37.2 que depende.

Nuevamente se evidencia el escaso apego a la legalidad, que es apenas de 48.5 por ciento, mientras que el no, aunque aparece con un porcentaje bajo, al sumarlo al 37.2 que opina que “depende” muestra la cultura pragmática de los veracruzanos en torno a la ley; no es que se rechace, es que es necesario acomodarla a los intereses particulares.

Son los de mayor edad, los que más consideran que vale la pena respetar la ley, 61.6 por ciento, y son los más jóvenes, los que menos opinan que vale la pena respetarla, con 41.6 por ciento. Por otra parte, son los de 25 a 34 años los que más opinan que no vale la pena, en tanto que los jóvenes se inclinan mayoritariamente por el depende, con un 43.7 por ciento.

Analizadas las respuestas en función de los ingresos, es en la gente de menos recursos (debajo de 1 700 pesos mensuales), donde se opina mayoritariamente que si vale la pena respetar la ley, con 49 por ciento. Para los de 1 701 a 3 400 pesos, el si vale la pena representa 49.6 por ciento. En cambio, es en la gente de ingresos medios, (de 3 401 a 5 100 pesos mensuales), donde predomina el no vale la pena, mientras que la idea de depende se observa mayoritariamente en los de más ingresos (de 5 100 pesos en adelante), con 39 por ciento. Lo anterior se expresa de manera sintética en la siguiente gráfica:



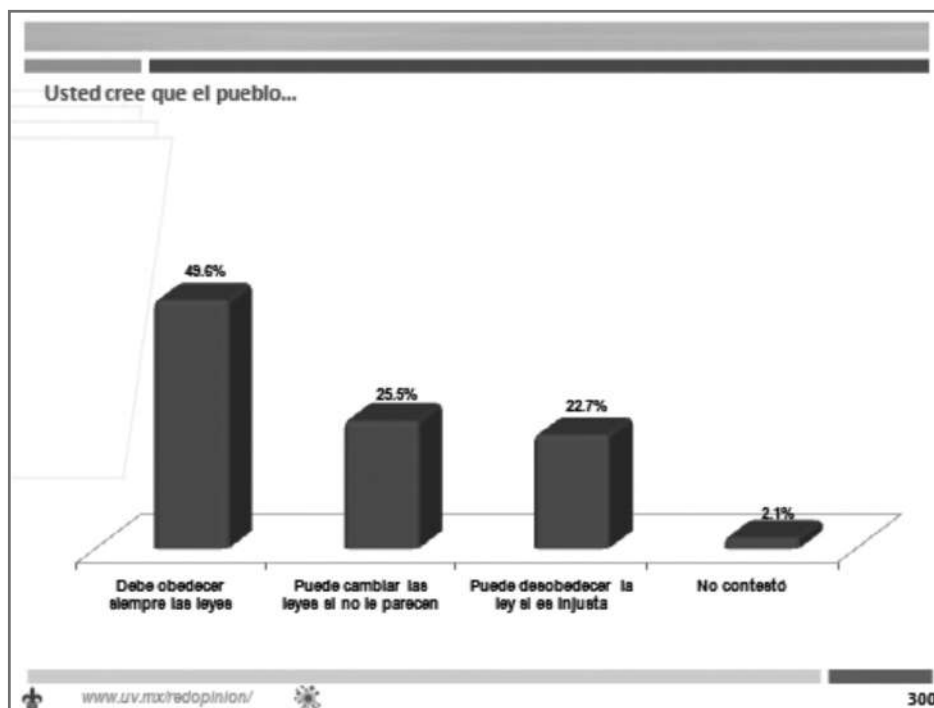
Las respuestas anteriores son coincidentes con las que se dieron a la pregunta de si el pueblo debe obedecer siempre las leyes, si puede cambiarlas si no le parecen, o si pueden desobedecer la ley si es injusta.

Al respecto, el 49.6 por ciento opinó que se deben obedecer siempre las leyes, 25.5 que el pueblo puede cambiarlas si no le favorecen, y 22.7 que se puede desobedecer la ley si es injusta.

El deber de obedecer siempre las leyes es preferente entre los mayores de 65 años, con 59.6 por ciento; la idea de poder cambiarlas si no le parecen predomina entre los jóvenes de 18 a 24 años, con 28 por ciento, lo mismo que el criterio de que se puede desobedecer la ley si es injusta, que se presenta en los jóvenes con una frecuencia de 27.4 por ciento.

Por niveles de ingreso, el deber de obedecer siempre las leyes se distribuye equilibradamente entre todos los estratos, en tanto que el criterio de que puede cambiar las leyes si no le parecen se impone en los niveles de mayores ingresos. Es en los estratos de menos ingresos donde predomina el criterio de que se puede desobedecer la ley si es injusta, con 25.6 por ciento. A continuación se muestra la gráfica que ilustra el comentario anterior (p. 238).

Vistos los resultados de la encuesta en su conjunto, sobre el tema de cultura de la legalidad, nos encontramos con una ciudadanía que en general no cree que se respeten sus derechos, salvo aquellos que tienen que ver con la vida privada, manteniéndose aún problemas de legitimidad en lo que concierne a los derechos y libertades políticas. Buena parte de los ciudadanos no cree que se respeten sus derechos sociales y existe una aplastante desconfianza en torno a la posibilidad de que en México haya justicia.



Esta desconfianza se expresa también en las autoridades, ya que la mayoría opina que no respetan los derechos ni el gobierno, ni la policía ni los jueces, pero tampoco los propios ciudadanos.

Finalmente, la actitud ante la ley de buena parte de los ciudadanos, más de 50 por ciento, asume una actitud estratégica y particularista que, siguiendo los criterios de clasificación de Lawrence Kolbergh recuperados por Jürgen Habermas, podemos calificar como convencional; es decir, una actitud en la que se valoran los intereses y la conveniencia del momento, antes que una orientación universalista y posconvencional, basada en intereses generalizables. Este particularismo se expresa en el alto porcentaje de los que consideran que la ley se debe respetar “dependiendo” de la situación, acompañada esta actitud de los que de plano opinan que no se debe respetar la ley.

En general, la cultura de la legalidad que prevalece en Veracruz se caracteriza por los siguientes rasgos:

1. La cultura de la corrupción, profundamente arraigada en las Agencias del Ministerio Público y los Juzgados, así como en las propias salas del Tribunal Superior de Justicia.

2. El conocimiento de las leyes sigue siendo un monopolio de los abogados, y entre éstos; aunque se ha multiplicado el crecimiento de las escuelas de Derecho, prevalece, tal como lo sostuvo recientemente el ministro de la corte José Ramón Cossío Díaz, una formación deficiente, en la que solamente se reproduce el conocimiento teórico y las leyes, pero no se atiende la jurisprudencia, entre otras cosas. Esta cultura se caracteriza en general por compartir la corrupción, o permanecer pasivo ante ella, aunque hay algunas manifestaciones de crítica y denuncia por parte de algunas asociaciones de abogados.

3. Por lo que hace a la cultura propiamente jurídica, prevalece entre los abogados y las propias autoridades judiciales una formación tradicional, basada en una concepción formalista y positivista del derecho, antes que una visión garantista, que ponga por delante el respeto a los derechos humanos. Ello es un obstáculo para que las reformas en materia de derechos humanos, recientemente incorporadas a la constitución, aterricen en el funcionamiento de las agencias del ministerio público y los juzgados. Asimismo, ello se constituye en un obstáculo para que se echen a andar los juicios orales, que en Veracruz se pospusieron hasta el 2013.

4. En cuanto a la cultura de la legalidad prevaleciente entre los ciudadanos debemos registrar, en primer lugar, la permanencia de varias constelaciones de interlegalidad, en la que aún están presentes el derecho comunitario e indígena, lo que puede ser interpretado como un reconocimiento a la diversidad, pero en el que se da también la permisividad de prácticas que son contrarias a los derechos humanos, como la violencia hacia las mujeres y un sometimiento que puede llevar a su mercantilización o prostitución, incluyendo, a menudo, a mujeres menores de edad. Junto a estas constelaciones interviene el derecho global o sistémico que interviene en áreas como las explotaciones mineras que se están abriendo en Veracruz, las relaciones de trabajo en las corporaciones transnacionales e, incluso, los tratados internacionales en materia de derechos humanos, que intervienen, por ejemplo, en las relaciones con el traslado de migrantes centroamericanos por el territorio de Veracruz.

5. Esos espacios de interlegalidad a menudo pueden entrar en conflicto, o crean zonas de ilegalidad en las que no se respeta ninguna norma. Tales zonas de ilegalidad se ubican, por ejemplo, en todos los espacios del comercio informal e ilegal, en



las plantas maquiladoras donde no se respetan los derechos laborales, en las trabajadoras domésticas que no reciben ninguna prestación, entre los trabajadores del transporte, donde se simula la formación de cooperativas, negando así a los conductores su condición de trabajadores para evitar el pago de prestaciones, y aún en lo que nos está más próximo, el trabajo ilegal de niños y ancianos en los supermercados de la entidad.

Otra zona de ilegalidad es la falta de regularización de los centros donde se expendan bebidas alcohólicas: bares, cantinas, *table dance*, y aun las tiendas donde venden en botella cerrada, cuya responsabilidad corre a cargo de los ayuntamientos. En estos lugares se permite a menudo la prostitución, incluso de menores, y la venta de alcohol a menores de edad.

Estos espacios de ilegalidad se complementan con la ilegalidad que prevalece en la administración pública estatal y municipal, donde no existe un sistema de transparencia y rendición de cuentas. Los órganos encargados de fiscalizar y vigilar el correcto ejercicio de las instituciones administrativas, tanto estatal como municipal, no sancionan a nadie, a pesar de las múltiples evidencias de corrupción que obtienen. En los ayuntamientos, sencillamente no se cumple con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, se carece de reglamentos, y no se respetan en su interior los derechos laborales.

6. En tales circunstancias, el derecho estatal, que debiera articularse con la participación ciudadana, se ve socavado, configurando así un conjunto de prácticas que, mezcladas, reproducen mecanismos autoritarios y obstaculizan el acceso a la justicia que caracteriza a las sociedades democráticas.

Entre los gobernados predomina una cultura instrumental y convencional del derecho. Las normas deben aplicarse si son convenientes, y si no es así, pueden establecerse convenios al margen de la ley para coexistir, recurso éste del que hace uso a menudo la clase política. Las normas no deben respetarse porque sean valiosas en sí mismas para la convivencia humana. En suma, está ausente en Veracruz una concepción posconvencional del derecho, en el que éste se respeta porque se apoya en criterios universalistas y es sometido a la discusión y a la deliberación pública.

No existe como una práctica generalizada o extendida la cultura de la apropiación del derecho por los ciudadanos. Salvo algunas excepciones, como el trabajo de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y agrupaciones feministas, que son pocas y con una incidencia muy localizada, así como algunas agrupaciones de abogados y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, que ha logrado agrupar a un número considerable de víctimas del delito, y ha logrado movilizar a contingentes significativos de ciudadanos en algunos municipios del estado, existe indiferencia y pasividad ante el crecimiento de la delincuencia y de la inseguridad.

En municipios como Xalapa, Coatzacoalcos, San Andrés Tuxtla y Acayucan, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad ha logrado llamar la atención de la opinión pública al convertirse en un referente fundamental de cuestionamiento y

crítica a las instituciones encargadas de procurar la seguridad y la justicia por ser incapaces para cumplir con sus obligaciones básicas y por la falta de atención a víctimas del delito. En este movimiento convergen algunas organizaciones no gubernamentales como el Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ A. C.), el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara Corona, el Colectivo Feminista, Xochiquetzal A. C., el Movimiento de Apoyo a Niños Trabajadores y de la Calle, Matraca A. C. y algunos académicos, así como algunos ciudadanos que han sido víctimas. En municipios como Veracruz, Xalapa, Coatzacoalcos, Tuxpan, Córdoba, Poza Rica o San Andrés Tuxtla existen organizaciones encargadas de promover los derechos humanos, o de atender a las víctimas del delito, pero son esfuerzos aislados, que no logran integrar al grueso de la población.

Hablamos en este caso del trabajo relevante de Mujeres en Atención a Víctimas (Muavi A. C.) en Tuxpan, el trabajo de periodismo de género que se impulsa en Poza Rica por Melina Morquecho, del Observatorio de la Procuraduría de Justicia en el puerto de Veracruz que impulsan ciudadanos encabezados por Arturo Mattiello, de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos encabezada por Víctor Luna en San Andrés Tuxtla, de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de la Sierra Norte A. C. y del trabajo que realiza Carmen Sánchez en Coatzacoalcos para la defensa de los derechos laborales, entre otras agrupaciones.

## La ley del más fuerte y la cultura del miedo

Al panorama dibujado anteriormente debemos agregar un elemento que agrava la situación en torno a las dificultades para promover una cultura de la legalidad, relacionado con el significativo incremento de la delincuencia, particularmente de la delincuencia organizada, y los estragos que está causando en Veracruz.

En varias zonas del estado, el crimen organizado se ha apropiado del control territorial, a pesar del combate frontal que se ha emprendido por parte del gobierno federal a través del ejército mexicano y de la marina. En estas regiones, han reclutado a numerosos grupos de jóvenes dedicados a distribuir droga o a vigilar determinadas zonas que les son asignadas. Dichos jóvenes usan armas, motocicletas para trasladarse, teléfonos móviles de alta tecnología para comunicarse, y se les conoce como halconitos, todos los vecinos los conocen pero jamás se les ocurriría denunciarlos por temor a ser lastimados o asesinados.

Las actividades de estos grupos delincuenciales no se reducen a la venta de drogas, sino que incluyen el control del comercio ilegal, la extorsión y el secuestro. Son numerosos los testimonios grabados o escritos con los que contamos, en los que las víctimas o familiares nos informan sobre levantones, extorsiones y secuestros por los que han tenido que pagar



fuertes sumas. En ninguno de estos casos han denunciado a las autoridades, tanto por el temor de ser lastimados, como por la desconfianza en las autoridades judiciales. Escuchemos el testimonio siguiente de un abogado de la zona norte:

Imagínate si no se han agravado las cosas. Hace unas semanas, a un amigo le secuestraron a su hijo. Los secuestradores le advirtieron que no denunciara porque si lo hacía mataban a su hijo. De todos modos se armó de valor y fue a denunciar, confiando en la discreción de las autoridades. No había llegado a su casa después de ir a denunciar, cuando lo agarraron a él los secuestradores, le dieron una golpiza, se lo llevaron a un lugar apartado de aquí y lo tablearon y se lo llevaron a él y soltaron a su hijo y aumentaron lo que pedían por el rescate, y lo tuvieron que pagar. ¿Quién les avisó tan rápido a los secuestradores? Tuvo que ser alguien de dentro de la procuraduría porque no sabía nadie más. Así de corruptas están nuestras autoridades. Lo peor es que en algunos casos, ha sido la propia policía intermunicipal la que ha levantado a algunas personas y los llevan con los secuestradores.<sup>12</sup>

En efecto, así de graves están las cosas en algunas zonas de Veracruz, que la propia policía intermunicipal es acusada, por varias víctimas o familiares, de ser los propios ejecutores de actos delictivos de esta magnitud. No son pocas las familias que se han visto obligadas a salir del estado o cambiar de ciudad. En algunas zonas donde operan estos grupos, mantienen nexos con las policías locales e incluso de la Agencia Veracruzana de Investigación. El miedo se ha apoderado de la población porque secuestran incluso a niños e imponen cuotas muy altas a comerciantes o empresarios que consideran prósperos, e incluso, les dictan a los medios de comunicación el sentido en que deben manejar la información. En una ciudad del norte de Veracruz, por ejemplo, al periódico más influyente le han ordenado en ocasiones, que publique notas criticando a la marina. Esta situación ha generado que los periodistas actúen con mucha preocupación y eviten en muchas ocasiones informar sobre situaciones relacionadas con enfrentamientos, asesinatos o secuestros.

La presencia de la marina o el ejército puede tranquilizar momentáneamente a esas poblaciones, pero de todas maneras impera la cultura del silenciamiento, del miedo y de la no denuncia.

En los lugares caracterizados por la presencia tradicional de cacicazgos, los grupos de la delincuencia organizada han desplazado a aquellos o se encuentran en disputa por el control del territorio, rompiendo los mecanismos tradicionales que generaban estabilidad, aun cuando fuera de forma antidemocrática.

Tenemos entonces que a la existencia de estos espacios caracterizados por diversas constelaciones de interlegalidad e ilegalidad, la cultura de la corrupción y la falta de una cultura de la discusión jurídica o una concepción posconvencional del derecho, se le suma ahora la cultura del miedo y el resur-

gimiento de la ley del más fuerte, donde impone su ley quien tiene más armas y recursos y está dispuesto a sacrificar la vida de varios hombres para imponer su voluntad. Es un escenario grave, que se presenta en varias zonas del estado de Veracruz, donde el estado ha perdido la potestad de imponer la ley mediante el monopolio de la violencia legítima.

Si bien existen algunas voces valientes que insisten en que es necesario actuar, y que los ciudadanos no debemos dejar que nos arrebaten los espacios públicos, exigiendo a las autoridades que cumplan con su deber de salvaguardar la seguridad y mantener vigente el acceso a la justicia —y de ello tenemos también testimonios—, parece predominar la apatía, el conformismo y el miedo, reclusándose en lo privado y modificando las rutinas para exponerse lo menos posible a los peligros que representa actualmente la inseguridad y la falta de acceso a la justicia.

## Conclusiones

Luego del largo repaso histórico y de poner en contexto el marco en el que se desenvuelven la cultura jurídica y la cultura de la legalidad, podemos apuntar algunas conclusiones provisionales.

Existe en Veracruz una diversidad de constelaciones de interlegalidad en las que coexiste el derecho comunitario, el derecho indígena, el derecho global y el derecho estatal, basado en los fundamentos racionales y formales. En algunas intersecciones de estos espacios existen complementariedades y contradicciones, como las que se dan entre el derecho estatal civil y penal y algunos usos y costumbres propios de las comunidades indígenas, que contribuyen a reproducir las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres indígenas.

Paradójicamente, es en el nivel del derecho comunitario, en donde intervienen los jueces de comunidad o los agentes municipales, donde parece haber mayor eficiencia y menores problemas. Los jueces de comunidad y los agentes municipales no cobran por sus servicios y parecen ser muy eficientes en su actuación para resolver los conflictos internos.

En cambio, en la Procuraduría General de Justicia y el Poder Judicial, como se consigna en el capítulo correspondiente, la falta de autonomía y la falta de compromiso ético de fiscales, abogados y jueces ha preservado y profundizado la cultura de la corrupción, retroalimentando así la falta de confianza en dichas autoridades y propiciando la existencia de amplias franjas de ilegalidad, donde se violan los derechos humanos y se padece una falta de acceso a la justicia, en buena medida propiciada también por la extrema desigualdad económica, configurándose así una colonización del sistema jurídico por el sistema económico y el sistema político aún autoritario.

Esta cultura de la corrupción se complementa y no se contrapone con la cultura jurídica predominante entre los abogados y autoridades judiciales, caracterizada por el legalismo positivista y procedimentalista, en la que se pierden los aspec-

<sup>12</sup> Entrevista con abogado de la zona norte de Veracruz.



tos sustantivos relacionados con el garantizar los derechos humanos y la justicia. Más aún, el procedimentalismo contribuye a reforzar la corrupción, en la medida en que mientras más se incrementen las fases procesales, mayor es la posibilidad para todos los trabajadores y funcionarios de obtener un beneficio. Esto, y la falta de una preparación más sólida, refuerzan la resistencia a los juicios orales, con los cuales se podrían resolver los asuntos como máximo en un mes.

La cultura de la legalidad de los veracruzanos también se caracteriza por su desconfianza hacia las autoridades, por un escaso conocimiento de sus derechos y por su concepción instrumental, que define la obligatoriedad del cumplimiento de las leyes en función de los beneficios inmediatos y de la utilidad que ello pudiera generar y no por una concepción universalista que reconozca el valor de las normas por sí mismas y por el papel que juegan para posibilitar una convivencia pacífica y en condiciones de justicia. Esta cultura de la legalidad se complementa con una cultura política democrática poco consolidada por decir lo menos, que no contribuye a estimular la cultura de la discusión jurídica y una participación más comprometida para que los ciudadanos influyan significativamente en la producción del derecho.

## Reformas necesarias para mejorar el respeto a la ley

Finalmente, a partir de la investigación realizada y de la información disponible sobre el tema, enlistamos algunas propuestas de intervención que podrían ayudar a construir una cultura de la legalidad más comprometida con una concepción posconvencional del derecho y con una cultura política democrática, que refuerce la condición de ciudadanos de los veracruzanos y fomente la cultura de la discusión jurídica y la autocreación del derecho.

1. Reformar la constitución local para dotar de autonomía al ministerio público y establecer la carrera ministerial.
2. Crear los ministerios públicos itinerantes para atender a las poblaciones marginadas e incomunicadas, particularmente a las poblaciones más vulnerables como las mujeres, los niños y los estratos más pobres.
3. Reformar la constitución local para garantizar la autonomía del Poder Judicial, eliminando la intromisión del poder ejecutivo en el nombramiento de los magistrados y establecer como requisito para el nombramiento de los magistrados haber hecho una carrera judicial.
4. Intensificar la capacitación a jueces, agentes del ministerio público y abogados para participar en los juicios orales.
5. Ampliación del presupuesto, tanto para la Procuraduría General de Justicia como para el Poder Judicial.

6. Modificación del currículum en las escuelas de derecho para impulsar con mayor énfasis el enfoque de los derechos humanos y capacitar a los abogados en materia de juicios orales.

7. Reformar la constitución y las leyes secundarias para garantizar la representación indígena en el Congreso y en los ayuntamientos.

8. Intensificar en la educación básica los cursos de formación cívica y ética, con énfasis especial en la importancia del respeto a las leyes para una buena convivencia.

9. Impulsar campañas de promoción de respeto a la ley en los medios de comunicación de masas.

## Bibliografía

- Aguirre, Beltrán, G. (1981). *Formas de gobierno indígena*. México: INI.
- Ansolabehere, K. (2008). "Legalistas, legalistas moderados y garantista moderados: ideología legal de maestros, jueces, abogados, ministerios públicos y diputados". *Revista Mexicana de Sociología*, 70(2), 331-359.
- Blázquez, Domínguez, C. y Gidi Villarreal, E. (1992). *El poder legislativo en Veracruz. Tomo I (1824-1917)*, México: Gobierno del Estado de Veracruz.
- Bourdieu, P. (2000). "Elementos para una sociología del campo jurídico". En P. Bourdieu y G. Teubner, *La fuerza del derecho*, (153-218). Colombia: Universidad de los Andes.
- Chenaut, V. (1989). "Delito y ley en la Huasteca Veracruzana (2da. mitad del siglo XIX)". *La Palabra y el Hombre*. (69), 85-104.
- (2004). "Prácticas jurídicas e interlegalidad entre los tononacos del Distrito Judicial de Papantla, Ver." En M. T. Sierra (coord.), *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, (237-297). México: CIESAS-Cámara de Diputados/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- (2007). "Reflexiones sobre la investigación en el campo de la antropología jurídica". En A. Gamboa de Trejo (coord.), *Grupos vulnerables. Niños, ancianos, indígenas y mujeres: lejos del derecho, cerca de la violencia*, (35-49). Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Cruz Barney, O. (2004). *Historia del derecho en México*. México: Oxford University Press.
- (2006). "La recepción de la primera codificación civil del distrito federal en la codificación estatal mexicana". En J. Adame Godard (coord.), *Derecho civil y romano. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, (581-617). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Ferrajoli, L. (1999). *La cultura giuridica nell' Italia del novecento*, Laterza, Roma- Bari.
- Gessner, V. (2010). "Comparación jurídica y pluralismo jurídico global". En J. A. Caballero Juárez, H. A. Concha Cantú, & H. Fix Fierro, *Sociología del derecho, culturas y sistemas jurídicos comparados, Vol. I, Globalización y derecho, justicia*



- y *profesión jurídica*, (95-124). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Hoffe, O. (2000). *Derecho intercultural*. Madrid: Gedisa.
- Krotz, E. (ed.) (2002). *Antropología jurídica: perspectivas socio-culturales en el estudio del derecho*. México: Anthropos-UAM.
- Olvera, Rivera, A. (coord.) (2010). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México: Universidad Veracruzana-Ediciones de la Casa Chata.
- Salazar, Ugarte, P. (2006). *Democracia y cultura de la legalidad*, México, IFE.
- Santos, B. (2003). *Crítica de la razón indolente*. Bilbao: Descleé de Brouwer.
- Zavaleta, Betancourt, J. A. (2010). "Los derechos humanos en Veracruz (1991-2006)". En Alberto J. Olvera (coord.), *Instituciones garantes de derechos y participación ciudadana en México: los límites de la democratización (409-447)*. México: Ediciones de la Casa Chata.

## Páginas web

- Espinoza Torres, M. (2007). La enseñanza del derecho en Veracruz, 1825-2007. Letras Jurídicas (16) Versión electrónica, disponible en: <http://letrasjuridicas.com/Volumenes/16/espinoza16.pdf>. (Recuperado el 17 de octubre de 2011.)
- INEGI, (2005). La población hablante de lengua indígenas de Veracruz de Ignacio de la Llave. Disponible en [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bv-inegi/productos/censos/poblacion/poblacion\\_indigena/HLI\\_Ver\\_Int1.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bv-inegi/productos/censos/poblacion/poblacion_indigena/HLI_Ver_Int1.pdf). (Recuperado el 18 de noviembre de 2011.)

## Entrevistas

- Entrevista con el abogado Manuel Basurto Romero, 16/10/2011.
- Intervención del agente municipal de la congregación de Dehesa en el grupo focal de agentes municipales de Acayucan, 5/10/2011.
- Entrevista con informante del norte del estado, 29/10/2011.
- Entrevista con la Procuradora de la Defensa del Menor en Acayucan. La información fue cubierta también por el *Diario de Acayucan*, 06/10/2011.
- Entrevista con abogado de Xalapa, 13/09/2011.
- Entrevista con abogado de una ciudad del norte de Veracruz, 28/10/2011.
- Entrevista con abogado de Xalapa, 16/09/2011.
- Entrevista con abogado de la zona norte del estado, 29/10/2011.
- Diario AZ*, 28/04/2010



# La Procuración de Justicia en Veracruz 2001-2010

Alberto J. Olvera Rivera\*  
y Luis Fernando Rodríguez Pérez\*\* y 1

# Introducción

En este texto queremos analizar uno de los aspectos de la debilidad de los derechos de ciudadanía en Veracruz. Sin garantías a la libertad personal, a la seguridad, a la protección de la propiedad, al debido proceso para aquellos acusados de delinquir, y sin seguridad de derechos que garanticen la existencia del espacio público y de la vida colectiva –como los de reunión y de asociación–, no puede haber ciudadanos autónomos ni vida pública democrática.<sup>2</sup>

Estos derechos son protegidos en México y en Veracruz, de acuerdo a la ley, por una serie de instituciones específicamente diseñadas para tal propósito, centralmente las Procuradurías de Justicia, siguiendo con las Procuradurías del Trabajo, Agraria, del Consumidor y, en algunos estados, de los Pueblos Indígenas, incluyéndose en este complejo institucional algunas instancias no jurisdiccionales, como las Comisiones de Derechos Humanos, para concluir con el Poder Judicial en pleno. Esta estructura es básicamente la misma en el nivel federal y en los estados.

En el régimen político creado en el siglo xx, estas instituciones estuvieron totalmente sometidas a los arbitrios del poder ejecutivo, y carecieron de poder material, simbólico y económico. Las instalaciones de las procuradurías y del poder judicial eran las peores del sector público; su personal, escaso y mal pagado; sus medios de acción, precarios (vehículos, armas, computadoras, personal calificado). Esa era la medida de su irrelevancia política, que señalaba claramente la poca atención otorgada a los derechos de ciudadanía por el Estado, y el hecho de que las decisiones en materia judicial eran, en última instancia, tomadas por el poder político.

Puede decirse que el Poder Judicial y las Procuradurías de Justicia eran usados básicamente como medios discrecionales y fácilmente comprables para la resolución de conflictos entre particulares y entre ciudadanos y gobierno, y para administrar la delincuencia y la oposición política. Se trataba de cuidar el orden social y político garantizando, ante todo y por sobre todo, la estabilidad del Estado. La defensa de los derechos no formaba parte de su agenda de trabajo.<sup>3</sup>

El análisis del “acceso a la justicia” radica en el estudio del diseño institucional, las formas de operación y las prácticas efectivas de trabajo en las instituciones de este sector del Estado. Mientras más aisladas de la ciudadanía estén, mientras más corruptas sean, o más obedientes a otros poderes del Estado o de la sociedad, menos acceso a la justicia tendrán los ciudadanos.<sup>4</sup> El Reglamento de la Ley de Acceso a las Mujeres

<sup>2</sup> Sobre los derechos civiles y su “medición”, véase OACNUR, 2003; O’Donnell, 2004.

<sup>3</sup> Para un análisis exhaustivo de la problemática de la justicia en México, véase Alvarado, 2008.

<sup>4</sup> “El acceso a la justicia supone la posibilidad formal y real de que cualquier persona pueda acceder a los órganos jurisdiccionales y contar con el debido proceso legal para garantizar el respeto a sus derechos y para resol-

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

\*\* Politólogo, egresado de la maestría en Ciencias Sociales del Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana.

<sup>1</sup> Con la colaboración de Eunice Caldelas.





a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz define bien este problema:

I. Acceso a la Justicia: Conjunto de medidas y acciones jurídicas que, en los diferentes ámbitos del Derecho, deben realizar y aplicar las dependencias y entidades del sector público para garantizar y hacer efectiva la exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres. Implica además la instrumentalización de medidas y órdenes de protección, así como el acompañamiento, la representación y defensoría jurídica y, en su caso, el resarcimiento y la reparación del daño.

Este trabajo tiene un argumento central: el acceso a la justicia para la mayoría de los veracruzanos es alarmantemente deficiente debido a que su institución central, la Procuraduría de Justicia, adolece de fallas de diseño institucional y legal que la convierten en juez y parte; carece de autonomía política, pues su titular, al ser empleado del ejecutivo, ve determinada su actuación por los intereses políticos de aquél; sufre problemas de organización al no existir una real profesionalización que incentive el servicio civil de carrera y ajuste el desempeño de sus empleados a evaluaciones con estándares internacionales; tiene carencias técnicas, porque el trabajo demanda del agente del ministerio público ser un “investigador” y no está formado para ello ni dispone de medios técnicos institucionales adecuados; tiene déficits graves de recursos financieros y humanos, al no existir personal suficiente y al no ofrecer sueldos atractivos que inhiban la corrupción. Pero sobre todo, se caracteriza por una cultura de la simulación y la corrupción profundamente arraigada en los operadores del proceso penal, que se expresa en formas aprendidas de hacer las cosas y rutinas de trabajo que violan las normas que rigen su actuación y trastocan la misión que deberían defender. Todo ello ha traído como consecuencia niveles ínfimos de calidad, eficacia y eficiencia en el desempeño institucional y una ausencia casi total de rendición de cuentas. Aunado a ello, el poder judicial, por debilidad o sumisión, se ha encargado de legitimar la arbitrariedad e ineficiencia de la procuraduría.

Sumemos a esta situación las barreras estructurales que este sistema impone a la población más pobre para reclamar sus derechos: la dificultad de acceso material a las instituciones, debido a la escasez de oficinas y personal; el costo gigantesco de cualquier litigio, desde su fase inicial en la denuncia, debido a la corrupción sistémica, al tiempo que el absurdo

---

ver, frente a la autoridad y frente a otros particulares, las controversias que deriven de intereses tutelados por el ordenamiento jurídico. Pero hay algo más. El efectivo acceso a la justicia depende sustancialmente, de acuerdo con Mauro Cappelletti, de que las partes en conflicto tengan “igualdad de armas”, es decir, igualdad de condiciones y recursos durante el proceso, de tal modo que el resultado del litigio sea producto exclusivamente de los méritos o aciertos jurídicos de cada parte, asociados con la correspondencia entre la ley y los intereses jurídicos objeto de la controversia, y no de la capacidad económica o de la condición social y cultural de alguna de las partes” (Begné, 2004, p. 130).

sistema imperante obliga a la víctima a invertir tiempo y dinero en los servicios profesionales que se deben contratar; la ausencia de instituciones funcionales de asesoría legal gratuita, defensoría de oficio eficaz, de traductores de lenguas indígenas, de servicios de apoyo psicológico y de protección a víctimas.

El resultado final de este sistema es la denegación de justicia para la inmensa mayoría de la población, que se ha acostumbrado a vivir al margen del derecho, y la incapacidad del sistema para lidiar con el aumento de la delincuencia, común y organizada.

La inoperancia de las instituciones de justicia no sólo desarticula los derechos de ciudadanía, sino que afecta sensiblemente el funcionamiento del mercado y del Estado. Los historiadores y economistas de la escuela institucionalista, como Douglas North, sostienen que la enorme distancia entre los niveles de desarrollo de los países es consecuencia, precisamente, del tipo de instituciones jurídicas que estructuran las relaciones políticas, económicas y sociales de los individuos en esas sociedades.

Las naciones desarrolladas han logrado establecer un sistema jurídico claro, imparcial y generalmente respetado, como una condición necesaria para el ejercicio de la democracia, el funcionamiento del mercado y el crecimiento económico. En cambio, los países en vías de desarrollo cuentan con estructuras institucionales que presentan incentivos perversos, de tal forma que no se castigan la desobediencia a las leyes, la ineficiencia y el desperdicio en las actividades económicas, ni el autoritarismo y la corrupción por parte de los funcionarios públicos (North, 1981). Las instituciones apropiadas tienen la capacidad de generar certidumbre a la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, favorecer e incentivar comportamientos colectivos de cooperación.

En contraste, las instituciones de justicia que rigen a la sociedad mexicana son inoperantes y obsoletas. Además, las autoridades las utilizan en forma discrecional. Los ciudadanos no cuentan con medios de defensa eficientes y económicamente accesibles para todos. Los conflictos entre particulares se resuelven, por lo general, al margen de las leyes.

No es entonces extraño que México tenga un mercado anómalo, donde unos pocos actores monopólicos controlan los principales sectores de la economía, coexistiendo con una enorme economía informal no regulada. Y un gobierno autoritario, impredecible y poco competente, que se rige más por reglas informales que por leyes y reglamentos.

En ese contexto histórico-estructural debemos situar este breve estudio de las instituciones de justicia en Veracruz. Se trata de entender las causas de su inoperancia, evaluar el desempeño de la Procuraduría en sus distintos ámbitos de actuación, señalar las grandes omisiones del sistema y, a partir de este balance, proponer medidas de corrección a mediano plazo.

Así, en primer lugar, abordaremos el carácter y sentido de las instituciones de justicia: la esencia del modelo punitivo todavía hegemónico, hoy cuestionado universalmente. Esta primera sección aborda el problema nacional de las procu-



radurías, derivado de su diseño legal y de su dependencia política.

En la segunda sección, analizamos la experiencia de la procuración de justicia en Veracruz. En el campo de las reglas formales nos preguntaremos en este estudio sobre la autonomía de la institución; la profesionalización de su personal; su infraestructura y presupuesto; sus fines, objetivos y metas; y finalmente, sobre la rendición de cuentas. Esto nos permitirá evaluar indicadores de desempeño y eficiencia y entender el conjunto de incentivos que genera dicha institución, el cual conduce a ciertas prácticas consuetudinarias favorables a la corrupción y la baja eficiencia. Se ofrece también una breve descripción de las prácticas de los operadores del sistema de justicia, y la percepción ciudadana sobre ellos.

Las mujeres, niños y jóvenes son los sectores más vulnerables dentro de la vida social, especialmente en tanto víctimas de la violencia cotidiana; históricamente, el sistema de justicia, de suyo excluyente, ha marginado aún más a quienes mayor protección requerirían. En tiempos recientes se ha hecho un esfuerzo importante por compensar este déficit. Presentamos por ello una tercera sección dedicada a un análisis específico de las nuevas leyes e instituciones creadas en años recientes para garantizar el acceso a la justicia de mujeres y menores de edad. Constatamos los grandes avances normativos de los últimos años, pero también la nula ejecución institucional de los mismos.

En la cuarta sección de este estudio analizamos brevemente algunas de las carencias legales e institucionales que impiden a la procuraduría defender de mejor manera los derechos de otras poblaciones vulnerables, especialmente indígenas y migrantes, así como atacar los delitos de la trata de personas y de la "ordeña" de ductos, que son un escalón fundamental de la delincuencia organizada.

Finalmente, hacemos una serie de recomendaciones para la urgente reforma de la Procuraduría de Justicia en Veracruz.

encargadas de la prevención, procuración e impartición de justicia han mostrado sus innumerables carencias y no se han reformado.<sup>5</sup> Las nuevas autoridades legitimamente electas se han mostrado incapaces o desinteresadas en garantizar a los ciudadanos condiciones mínimas que permitan el mantenimiento y protección de su seguridad personal y jurídica, la de sus bienes, así como la convivencia pacífica entre ciudadanos (Alvarado, 2008). Por tanto, se cayó en la cuenta de que la democracia electoral no era suficiente para tener una democracia de calidad que garantizara el respeto al Estado de Derecho.<sup>6</sup>

Una de las mayores preocupaciones ciudadanas en nuestro país desde hace unos años (incluso por encima de temas como el crecimiento económico y el empleo) es el tema de la seguridad. Las encuestas muestran que la mayoría de los mexicanos nos sentimos vulnerables ante el crimen, que percibimos que nuestra integridad física y patrimonial se encuentran constantemente amenazadas.

Este sentimiento de inseguridad descansa, por una parte, en la percepción de que la incidencia delictiva se ha elevado, y, por otra, en la idea compartida de que las autoridades no han tenido la capacidad de respuesta adecuada para enfrentar, disuadir y, en su caso, castigar a los delincuentes.

México pasó de ser una sociedad con criminalidad media, a presentar una incidencia delictiva particularmente alta, y cuyos indicadores de violencia la ubican entre las diez naciones más violentas del mundo. Este notable incremento está estrechamente asociado con variables sociales (como la urbanización y el aumento de la drogadicción), económicas (como el desempleo, la creciente concentración del ingreso y el consiguiente incremento de la desigualdad) y el empoderamiento del crimen organizado en la última década.

Es por todo ello que la procuración de justicia se ha vuelto un tema estratégico para la construcción de un estado democrático. Hay que reaccionar frente a la emergencia criminal para preservar la existencia del Estado y hay que desarrollar

## El Ministerio Público: sus normas centrales y la urgencia de una reforma para garantizar derechos de ciudadanía

Esta investigación se sitúa en un contexto histórico en el cual se suponía que gracias a la alternancia —la vía mexicana peculiar (e incompleta) de transición a la democracia— vendrían grandes transformaciones jurídicas e institucionales en el Estado mexicano. Pero los resultados en los años posteriores a la alternancia conseguida en el año 2000 han sido desmoronadores en casi todos los campos de la vida pública (Olvera, 2010). En particular, las instituciones del Estado mexicano

<sup>5</sup> Las estadísticas lo indican: ya en el año 2000, de cada 100 delitos que se cometían en México, sólo 25 se denunciaban. De ellos, sólo se concluía la investigación en 4.55, poniéndose a disposición de los jueces sólo el 1.6, de los cuales sólo 1.2 llegaba a sentencia, condenándose a 1.06. De ese 1.06 condenado, 0.66 recibía menos de tres años de prisión (que en algunos casos se conmutaban con pena no privativa de libertad) y 0.4 recibía más de dos años de prisión (Zepeda, 2004: 20).

<sup>6</sup> El concepto Estado de derecho supone, en primer lugar, la supremacía de la ley: ningún individuo o institución puede estar por encima de ella. En segundo lugar, el acceso igual y pleno de los ciudadanos al sistema de justicia. En tercero, la leyes tienen que ser del dominio público, universales, estables y precisas, no retroactivas. En cuarto, la inexistencia de corrupción en las aéreas política, administrativa y judicial. En quinto lugar, la autonomía e independencia de los tribunales de justicia de cualquier influencia política (Morlino, 2007: 33). Esta definición nos permite pensar al Estado de Derecho más allá de la supremacía y vigencia formales de la ley, destacando sus repercusiones en otros ámbitos de la vida pública, como la economía, la política y la sociedad.



mecanismos efectivos de acceso a la justicia en la cotidianidad de la vida diaria, pues de otra manera no tendríamos una democracia operativa.

En lo que sigue, nos centraremos en una de las dimensiones del acceso a la justicia: la justicia penal, dejando de lado otras dimensiones posibles del análisis, como la justicia laboral, agraria, etc. El proceso penal es central en términos de garantía de derechos civiles, el piso mínimo de existencia de la ciudadanía.

En esta dimensión, a nivel nacional se han alcanzado consensos fundamentales para impulsar una *reforma penal* que homologue el proceso penal federal y de los estados bajo un modelo adversarial oral. El acuerdo, alcanzado en julio de 2008, implicó la suscripción de un pacto de toda la clase política que se comprometió a implementar a más tardar en 2012 la reforma en todos los estados de la república. La reforma implica una verdadera revolución conceptual e institucional en la procuración e impartición de justicia, urgentísima por las razones antes expuestas y por el colapso de las instituciones actuales, que se demuestra fehacientemente en el caso de Veracruz. Lamentablemente, Veracruz es uno de los tres estados más atrasados del país en la implementación de la reforma, y de hecho el gobierno ha pedido una prórroga hasta el 2013 para llevarla a cabo.

## Modelos procesales en materia penal

Para diagnosticar los problemas de nuestro sistema de acceso a la justicia, es preciso empezar por comprender los diversos diseños institucionales que se han desarrollado en el mundo para hacer frente a las conductas consideradas delictivas en cada momento de la modernidad. En general hay tres modelos: inquisitivo, acusatorio y mixto.

El sistema inquisitivo se impuso en la mayor parte de los países occidentales desde el siglo XIX –en muchos casos aun antes–, y representó la concentración en el Estado de la capacidad de decidir sobre qué conductas constituyen un delito, sobre la culpabilidad de quienes los cometían y sobre los procedimientos conducentes al castigo ejemplar de tales conductas. Tradiciones jurídicas previas ponían el acento en la reparación del daño y la satisfacción de la víctima, pero una de las vías de la modernidad tendió a expropiar a las partes de cualquier capacidad de dirimir sus conflictos y centralizó en el Estado la capacidad de castigar y de decidir quiénes y cómo debían ser castigados. La víctima, en el modelo inquisitivo, es desplazada por el Estado, quien hipotéticamente la representa. Al hacerlo, se crearon procedimientos especializados, burocracias, lenguajes esotéricos sólo comprensibles para los profesionales. Los conflictos fueron vistos como patologías a ser curadas, no como expresiones inevitables de la vida en sociedad (Mendaña y Arias Salgado, 2008). La expresión más acentuada de este modelo es precisamente la instauración del “monopolio de la acción penal” en el Ministerio Público, la cual le ha dado a esa institución un poder discrecional sobre la sociedad, como veremos adelante.

Un sistema acusatorio puro es el defendido por los postulados garantistas, pues en él son las partes de un conflicto las que resuelven en plano de igualdad probatoria el conflicto de intereses con la ayuda de un tercero institucional que media entre las partes. La controversia entre fiscalía y defensa es resuelta por el juez de la causa, quien actúa como tercero imparcial, quien está presente en la producción y presentación de la prueba y no interviene probatoriamente en el debate, a fin de evitar el desequilibrio de los contendientes y lograr su propio convencimiento únicamente por el actuar y el argumentar de las partes. Este sistema oral de justicia se acompaña generalmente de formas alternativas de resolución de conflictos de tal manera de reducir la carga de trabajo de fiscales y jueces.

En el caso de México, hasta antes de la reforma del 18 de junio de 2008, el artículo 21 de la constitución establecía un sistema formalmente mixto, pero que en realidad es más bien inquisitivo. El diseño procesal penal mixto consiste en que “la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y la investigación y persecución de los delitos incumben al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato”.

El funcionamiento del sistema penal mexicano en el siglo XX, vigente en Veracruz hasta la fecha, se puede dividir en cuatro fases: 1) medidas preventivas o de seguridad ciudadana (policía preventiva); 2) averiguación previa (una vez que se han cometido actos aparentemente delictivos, el ministerio público, la policía ministerial, y los peritos, bajo el mando del primero, comienzan las investigaciones correspondientes); 3) administración de justicia (el juez considera y emite las órdenes de aprehensión y determina si existe sustento en los señalamientos del ministerio público. Después de las diversas etapas de presentación de pruebas y alegatos, condena o absuelve al procesado); y 4) sistema de ejecución de sanciones y readaptación social (el conjunto de instituciones encargadas de ejecutar y administrar las condenas, así como de velar por la readaptación del reo). Salvo la tercera etapa (que corresponde a las instancias del poder judicial), las otras tres se dan dentro de instituciones pertenecientes al Poder Ejecutivo.

## El ministerio público en México y en Veracruz

En nuestro país la persecución de los delitos sólo puede ser realizada por el Estado, y esta atribución ha sido delegada en manera exclusiva (monopólica) al ministerio público, único que puede investigar delitos, examinar los datos reunidos, decidir autónomamente si ejerce o no la acción penal, y tiene además la potestad de sostener esta acción durante el proceso penal (García Ramírez, 1982).

Del estudio del marco legal vigente, pueden establecerse tres ámbitos de acción en los que debe analizarse el desempeño de las procuradurías, para verificar la vigencia de los principios y directrices constitucionales que rigen su actuación. Estos ámbitos son: la investigación de los delitos y la persecución de los presuntos responsables; el



desempeño del ministerio público como parte acusadora en el proceso penal; y el respeto a los derechos fundamentales de las personas involucradas o que tengan participación en la averiguación previa y en el proceso penal.

Procedimientos y procesos a analizarse en la investigación y persecución de los delitos (de acuerdo con la denominación y regulación del artículo 21 constitucional) por parte de los agentes son:

- Las acciones inmediatas tomadas tras la comisión de un acto probablemente delictivo, como la recepción de denuncias, y el traslado al lugar de los hechos (reguladas en los códigos de procedimientos penales).
- La investigación de los hechos y la reunión de elementos de prueba sobre el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado (regulada por el artículo 16 constitucional y los códigos de procedimientos penales), y
- La captura, presentación y comparecencia, en su caso, de presuntos responsables (regulada por el artículo 16 constitucional y por los códigos de procedimientos penales). Aquí debe analizarse la actuación de la policía ministerial, como auxiliar del ministerio público, que tiene la responsabilidad de cumplir las órdenes de aprehensión y de presentación.

La actuación del ministerio público como parte acusadora en el proceso penal (regulada por los artículos 16 y 19 constitucionales) se refiere al cumplimiento de la carga probatoria que le impone el marco legal al ministerio público frente a los jueces, y revisa su actuación respecto a:

- La obtención de órdenes de aprehensión
- El cumplimiento de los autos de término constitucional
- La obtención de sentencias condenatorias

En el tema de derechos humanos de las víctimas, denunciantes, testigos y presuntos responsables (regulados por los artículos 8, 16, 17, 19, 20, 21 y 22 constitucionales) lo que nos interesa de la actuación del Ministerio Público es si tuvo en cuenta:

- Los derechos de víctimas y ofendidos por el delito (revisando las formas y costos de acceso a la justicia, asistencia legal, atención en los trámites, atención médica y psicológica, reparación del daño y seguridad, así como auxilio y protección para víctimas, testigos y sus familias)
- Los derechos de los indiciados y procesados (por ejemplo, un trato digno, respeto de las garantías de su persona y del debido proceso, presunción de inocencia, defensoría de oficio de calidad, etcétera)

## La averiguación previa

La averiguación previa comienza cuando los agentes del ministerio público, vía denuncia o querrela, se enteran de que se

ha cometido un acto que puede implicar la comisión de un delito, e inician una investigación (averiguación previa) de los hechos. Existe la posibilidad de que, sin orden de aprehensión, se detenga y ponga a disposición del ministerio público a un probable responsable, si se da el caso de flagrancia.<sup>7</sup>

Durante la averiguación previa el ministerio público debe determinar si hay o no las tres condiciones que debe reunir un caso para ser presentado ante un juez e iniciar un proceso penal: la existencia del “cuerpo del delito” (existencia del ilícito); los elementos que vinculen a una persona (al indiciado) como probable responsable de tal ilícito; así como que aún esté vigente la capacidad punitiva del Estado (que no se haya extinguido la acción penal). Si el ministerio público considera que se reúnen esos tres requisitos se “consigna” la investigación, es decir, se pone a disposición del juez el expediente y se solicita una orden de aprehensión para capturar al presunto responsable. Una vez admitida la consignación del ministerio público, inicia propiamente el proceso penal.

La legislación contempla como destino normal de una averiguación previa tres principales *determinaciones*: el ejercicio de la acción penal o consignación (hay delito que perseguir y un probable responsable); el no ejercicio de la acción penal (no hay delito que perseguir), y, cuando no hay evidencia suficiente para que el ministerio público se pronuncie, se “archiva con las reservas de ley”, que significa que sigue latente la investigación por si surgen nuevos indicios que permitan determinar si hay delito que perseguir.

## El proceso penal

El proceso penal inicia cuando se da la consignación (ejercicio de la acción penal) por parte del ministerio público y lleva el caso al conocimiento del poder judicial. A partir de este momento la dirección y el impulso del proceso residen en el juez, quien supervisará la legalidad de lo actuado durante la averiguación previa y evaluará la evidencia disponible.

Si hay consignado con detenido, el juez dispone de un término constitucional de 72 horas (que puede ampliarse hasta por otras 72 horas si así lo solicita el inculpado, para disponer de mayor oportunidad de integrar una mejor defensa) para determinar la situación jurídica del indiciado. Una vez concluido el plazo el juez debe declarar, mediante el llamado “auto de término constitucional”, si el consignado queda formalmente preso, sujeto a proceso o libre por falta de elementos para procesar.

Si se declara la formal prisión o la sujeción a proceso, se continuarán recibiendo y desahogando pruebas que presenten el procesado y la parte acusadora. Cuando no existan más trámites que atender, el juez decretará la finalización de esta etapa procesal (denominada instrucción), pidiendo a las partes que expongan sus conclusiones. Posteriormente se realizará la denominada “audiencia de vista” en la que las partes

<sup>7</sup> Se estima que cuatro de cada 10 personas involucradas en una investigación penal son detenidas sin orden de aprehensión.



presentan los argumentos con el propósito de desvirtuar los argumentos de su contraparte, y este es el único momento del proceso en que puede haber interacción entre las partes. Finalmente, el juez dictará la sentencia respectiva que condene o absuelva al acusado.

Entre las muchas prerrogativas del ministerio público están, por ejemplo, el tener la posibilidad de estudiar los expedientes fuera de las instalaciones del juzgado, la obligación de que le notifique cuando el expediente va a salir del juzgado o cuando se vaya a realizar una excarcelación; así como que, en casos de resoluciones o diligencias que requieran de “sigilo” (cateos, aprehensión, etc.), sólo se le notifiquen a él.

### Los problemas de equidad y eficiencia de los Ministerios Públicos

Un problema estructural del modelo inquisitorio es que casi en todas partes la cantidad de presuntos actos delictivos supera en mucho la capacidad institucional instalada para atender tantos casos. La judicialización de los conflictos sociales es impulsada por la propia profesión de los abogados, pues en ello encuentran su negocio. Asuntos que deberían atenderse por vías conciliatorias alternativas son canalizados al proceso judicial por intereses de los abogados y por disposiciones jurídicas absurdas.

Por ello las tareas iniciales del ministerio público, a saber: la recepción de la denuncia, el desahogo de la investigación y la captura del presunto responsable, resultan determinantes en el rumbo que siga un caso. Si hay más agencias disponibles o más personal en las procuradurías puede asumirse que se estará en posibilidad de brindar un mejor servicio; sin embargo, deben estudiarse las condiciones específicas del entorno institucional, cultural y político en que se desarrollan estos trabajos, considerando condiciones de equidad (distribución territorial y accesibilidad de las dependencias) y eficiencia (productividad personal y distribución del trabajo al interior de las agencias).<sup>8</sup>

Existen diversas variables que pueden tomarse en cuenta para definir cuál debería ser la capacidad instalada de las procuradurías para atender a los solicitantes de servicios de procuración de justicia penal.

Una variable utilizada con frecuencia es el número de fiscales (en este caso ministerios públicos) por cada 100 000 habitantes. Para 2000, en el caso de los países de la OCDE, el promedio fue de nueve, en México el promedio fue de 5.14 y en el caso particular de Veracruz fue de 3.7 agentes.<sup>9</sup>

Otra variable similar a la anterior, es el número de agencias del ministerio público por cada 100 000 habitantes. Durante 2000, en México el promedio de agencias del ministerio público por cada 100 000 habitantes fue de 2.6, y en el caso particular de Veracruz, de 3.7.

Una variable de gran importancia para apreciar la capacidad instalada del sistema penal y, en particular, de las or-

ganizaciones de procuración de justicia son los recursos financieros destinados al sector. Sin embargo, en este tema en particular es muy difícil conseguir la información desagregada. Sólo mencionaremos que en el 2000, de acuerdo al fondo de aportaciones para la seguridad pública, México gastaba en promedio 51.6 pesos per cápita, mientras que Veracruz, 34 pesos per cápita.<sup>10</sup>

### Los problemas en las averiguaciones previas

Para ilustrar el problema que se tiene en las averiguaciones previas, pondremos por caso lo que sucedió en el año 2000. Durante ese año, se iniciaron en México 1 375 326 averiguaciones previas en el ámbito local, más 1 011 033 que se traían de rezago del año anterior, dando un total de 2 386 359 (100%) averiguaciones previas vigentes para el año 2000. De ese total, sólo al 61.45% de las averiguaciones se le dio algún tipo de trámite, y el restante 38.5% quedaron pendientes. En total, 25.4% fueron archivadas con las reservas de ley, y 36.05% fueron concluidas; 20.25% fueron archivadas en definitiva (prescribió el delito), en un 4.4% se declaró incompetencia y sólo 11.4% fueron consignadas (pasaron al conocimiento del juez). De ellas, 5% fueron sin detenido, 3.1% presentado posteriormente en el juzgado y 3.3% con detenido.<sup>11</sup>

Como lo muestran las estadísticas, la averiguación previa genera un “efecto embudo” en la justicia penal, pues del total de delitos cometidos sólo una parte son denunciados, y de los denunciados sólo una pequeña parte son resueltos o, en este caso, consignados. El ministerio público no tiene la capacidad y/o eficiencia para esclarecer todas las averiguaciones que realiza, y de las que realmente concluye, sólo un porcentaje muy bajo consigna.

### Los problemas del Ministerio Público en el desahogo de órdenes de aprehensión

Cuando el ministerio público acredita ante un juez penal la existencia material de un delito y la probable responsabilidad de alguna persona, que no fue capturada en flagrancia o por caso urgente, puede obtener una orden de aprehensión para que el presunto responsable sea capturado y puesto a disposición del tribunal que emitió la orden.

En México, durante 2000, se logró cumplir una de cada tres órdenes de aprehensión (33.4%). La policía judicial tiene pendientes de ejecución aproximadamente una de cada dos órdenes recibidas (52.6%).<sup>12</sup> Éste es un gran pasivo por parte de las procuradurías de justicia de México.

<sup>8</sup> Zepeda, 2004, p. 157.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 159.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 206.



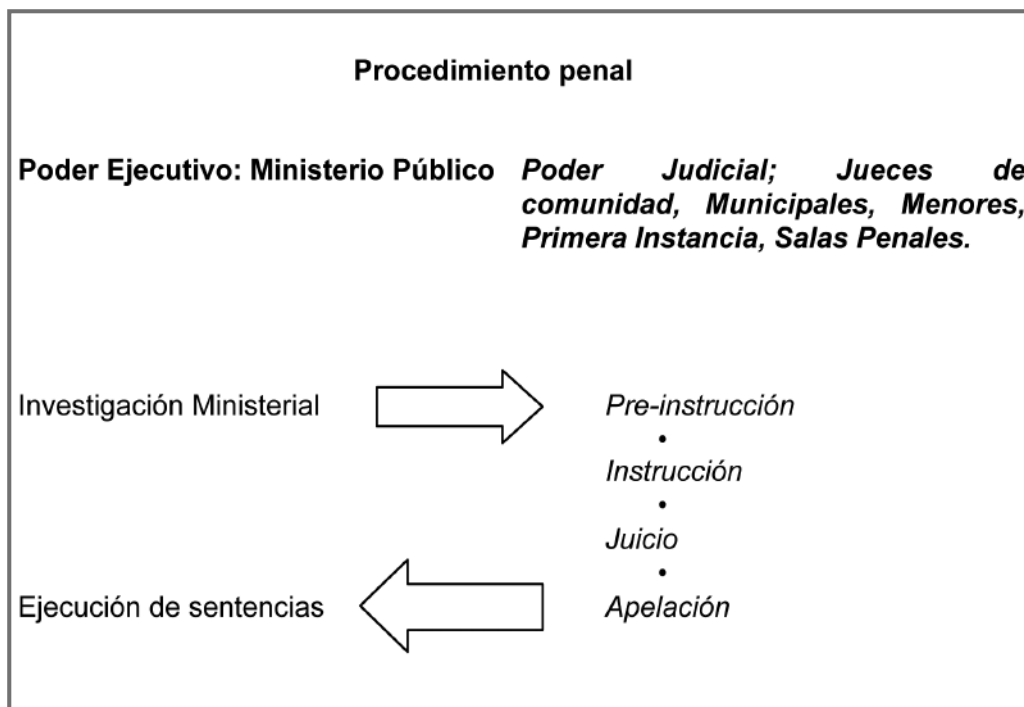
Con esta vista estructural a los problemas de la procuración de justicia a nivel nacional quedamos en condiciones de entender mejor la especificidad del caso veracruzano.

# La procuración de justicia en Veracruz

## El ministerio público como juez y parte: los problemas de diseño legal e institucional

Como vimos arriba, el procedimiento de acceso a la justicia es de naturaleza penal, y pertenece al ámbito del poder ejecutivo. El ciudadano agraviado en cualquier forma ante una violación a sus derechos debe recurrir a la procuraduría de justicia (que se presenta en el territorio como una serie de oficinas de atención al público, las *agencias del ministerio público*), ante la cual presenta una denuncia o querrela. De acuerdo a la ley, el agente del ministerio público es representante de la sociedad, pues, si considera válida una denuncia, la asume como propia y sólo él tiene la personalidad jurídica para proseguir el caso ante el poder judicial, actuando en nombre del ciudadano afectado, quien no puede proseguir de *motu proprio* una denuncia ante el poder judicial; es además representante del gobierno, pues vigila también los intereses del mismo y actúa como asesor legal.

Esta dualidad de funciones es poco clara, y tan paradójica como la doble función del MP en el proceso penal. En primer término, investiga los delitos, y si ha lugar, persigue a los delincuentes, para lo cual tiene a su disposición una policía propia, la policía ministerial, y puede, en caso de necesidad, requerir el auxilio de cualquier otra corporación policiaca. Si determina a partir de una investigación que hay delito, lleva el caso ante los tribunales y se convierte en parte acusatoria del proceso, es decir, en fiscal. Sólo el MP puede llevar un caso ante el poder judicial, por lo cual se dice que tiene el "monopolio de la acción penal". Si un ciudadano se inconforma porque un MP decide no ejercer acción penal contra alguien que ha denunciado, carece de medios legales para protestar y exigir una revisión del caso. El ciudadano está inerte ante el MP en la legislación actual.



FUENTE: Aguilera, 2009a.

En suma, el MP no está sujeto a ninguna regulación, a ninguna vigilancia ni a ningún castigo ejercido por otros órganos de Estado, ni los actores de la sociedad civil pueden activar mecanismo apropiado alguno. En otras palabras, el ámbito inicial del acceso a la justicia no tiene instancias de rendición de cuentas. Como lo dice un abogado muy destacado en Veracruz, el doctor Álvarez Montero, él mismo ex funcionario del poder judicial y ex subprocurador de justicia:

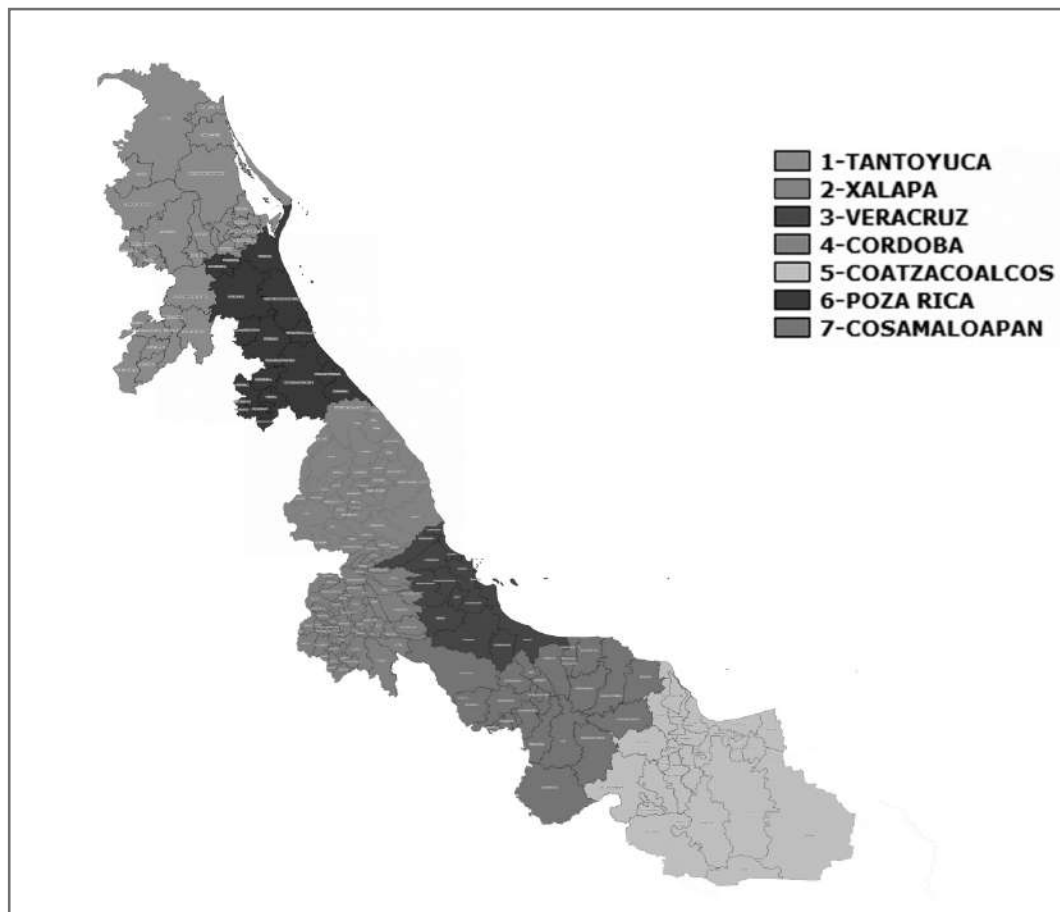
... el ministerio público en México desarrolló una cultura de tortura, de violación de las garantías individuales, de ilegalidad, de prepotencia, y autoritarismo extremo sin que se permitiera la revisión externa de sus actuaciones y resoluciones, que disfrazadas de legalidad escondían la negación de la justicia [...] El poder judicial de la federación, por conducto de sus órganos competentes, ha justificado en diversas tesis esta actuación, al atribuirle al ministerio público el ejercicio exclusivo de la acción penal, monopolio que provocó la exclusión de toda revisión externa de sus resoluciones y específicamente de los tribunales, y en consecuencia, los dotó de impunidad, provocó incluso con otras resoluciones el enfrentamiento entre los agentes del ministerio público y los comandantes de la policía, al señalar que eran válidas y legales las declaraciones ante cualquiera de ambas instituciones y que además les dio valor a estas primeras declaraciones (Álvarez Montero, 2007, pp. 44-45).

El propio Álvarez Montero demuestra que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió diversas resoluciones en distintos momentos de la historia del siglo xx, que ratificaron este principio todavía vigente de que los agentes del ministerio público tienen el monopolio de la acción penal. En el ámbito concreto de los derechos civiles, este monopolio de la acción penal ha otorgado al ministerio público una impunidad absoluta en su actuación, pues no hay forma jurídica de reclamar sus actos. Es imposible imaginar un mecanismo más autoritario y más efectivo para garantizar la discrecionalidad y fomentar la corrupción.

### Los problemas estructurales: insuficiente personal, escaso presupuesto, poca presencia territorial

Por si esta falta de rendición de cuentas no fuese ya un problema gravísimo que contiene en sí misma el germen de la impunidad institucional y por tanto de la falta de confianza de la ciudadanía en la procuraduría, sumemos ahora los problemas derivados de las penalidades organizativas de la institución. Líneas arriba habíamos mencionado que una variable de capacidad institucional era el número de agencias del ministerio público distribuidas en el territorio, de agentes, de policías ministeriales y de servicios periciales.

MAPA 1. Subprocuradurías del estado de Veracruz



FUENTE: Elaboración propia con base en información del portal de la PGJ.

Tabla 1. Agentes y agencias del ministerio público del fuero común

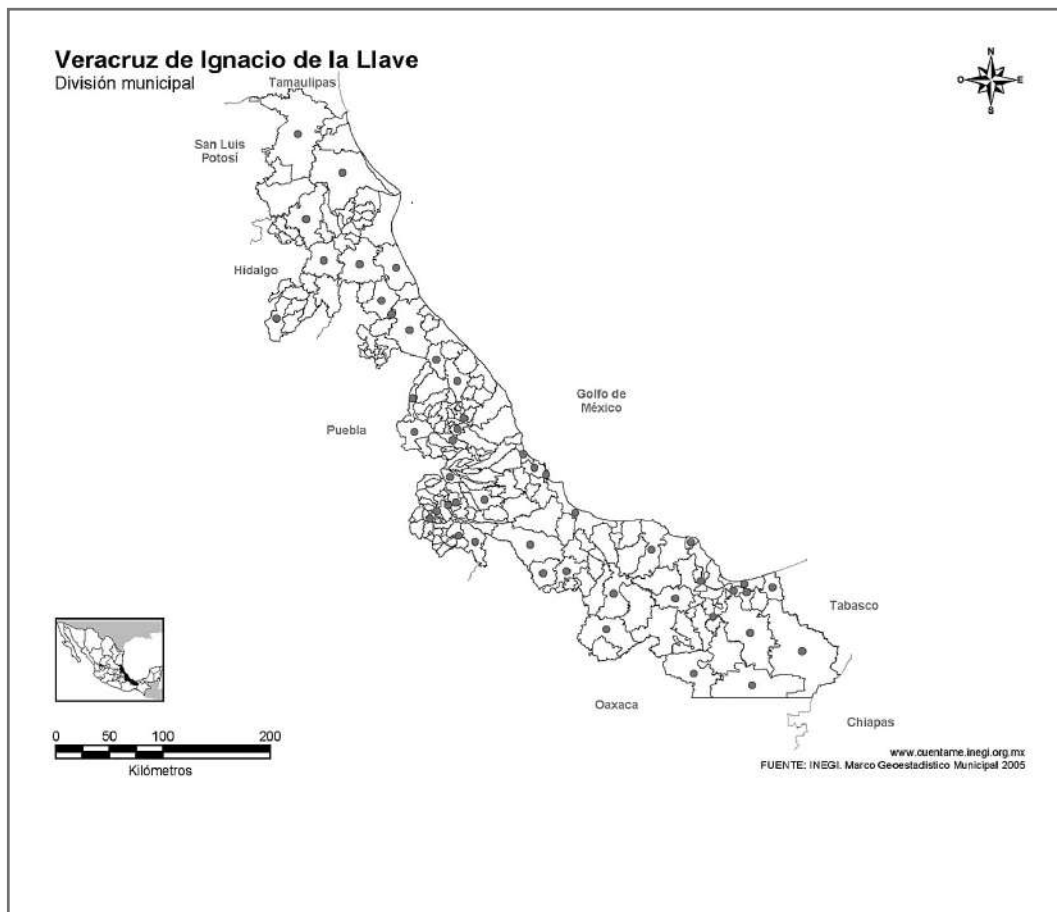
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Agencias del ministerio público del fuero común</b>	258	283	284	287	290	296	300	303	310	318
<b>Agentes del ministerio público del fuero común</b>	258	283	284	340	384	365	372	362	359	370

FUENTE: Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del INEGI.

En el caso del estado de Veracruz, la procuraduría se encuentra dividida en siete subprocuradurías regionales, como se observa en el mapa 1. Y cuenta para el año 2010 con 318 agencias y 370 agentes. El crecimiento tanto de agencias como de agentes ha sido constante, no obstante, para el total de la población del estado, y dado el número de delitos denunciados y averiguaciones ministeriales iniciadas, resulta claramente insuficiente el personal.

Cuando observamos el mapa 2, que dibuja el total de agencias del ministerio público, da la impresión de que la procuraduría cuenta con presencia en toda la entidad. Sin embargo, cuando contrastamos el mapa 2 con el mapa 3, que hace referencia a las agencias del ministerio público investigadoras, es decir, las encargadas de hacer frente a delitos que requieren investigación por lo doloso del daño, queda en evidencia que hay zonas de la entidad desatendidas, y escasa capacidad instalada en general. La situación es la misma, como veremos, en materia de servicios periciales.

Mapa 2. Total de agencias del Ministerio Público en el estado de Veracruz



FUENTE: Portal de la PGJ.



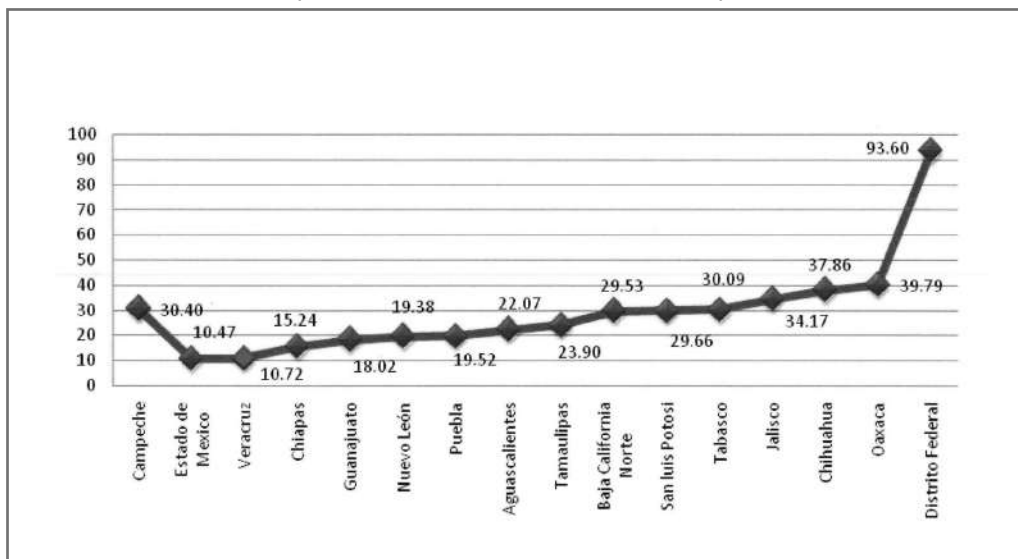
MAPA 3. *Agencias únicamente investigadoras del Ministerio Público*



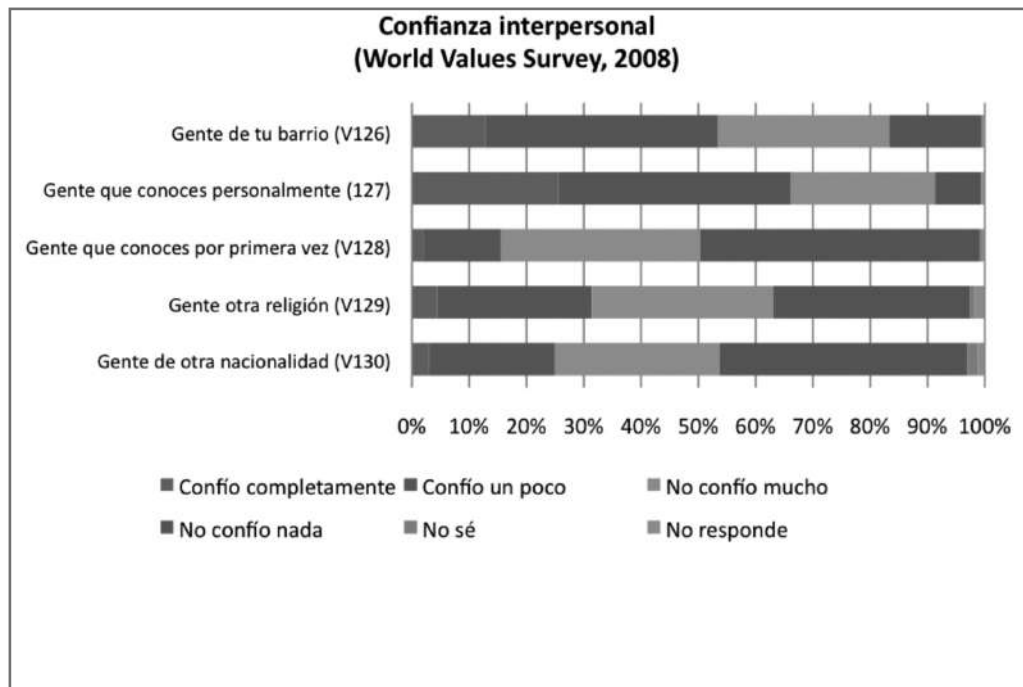
FUENTE: Portal de la PGJ.

Esto es preocupante no sólo por el escaso personal, sino por la insuficiente presencia territorial que tiene la procuraduría, pues dadas la dispersión de la población, las dificultades de comunicación y la complejidad del territorio, esta escasez implica que muchos delitos no serán investigados. Esta situación deja materialmente sin posibilidad de acceder a la justicia a la mayoría de los ciudadanos, quienes no tienen recursos para trasladarse a la agencia más cercana. Y si los tienen, tal vez no tengan recursos para ir a la agencia investigadora. Y si así fuese, puede no haber peritos que atiendan el caso, o bien carecer de los medios técnicos necesarios. En Veracruz sólo hay un laboratorio digno de ese nombre en Xalapa.

GRÁFICA 1. *Índice por cada 100 000 habitantes/número de policía ministerial*

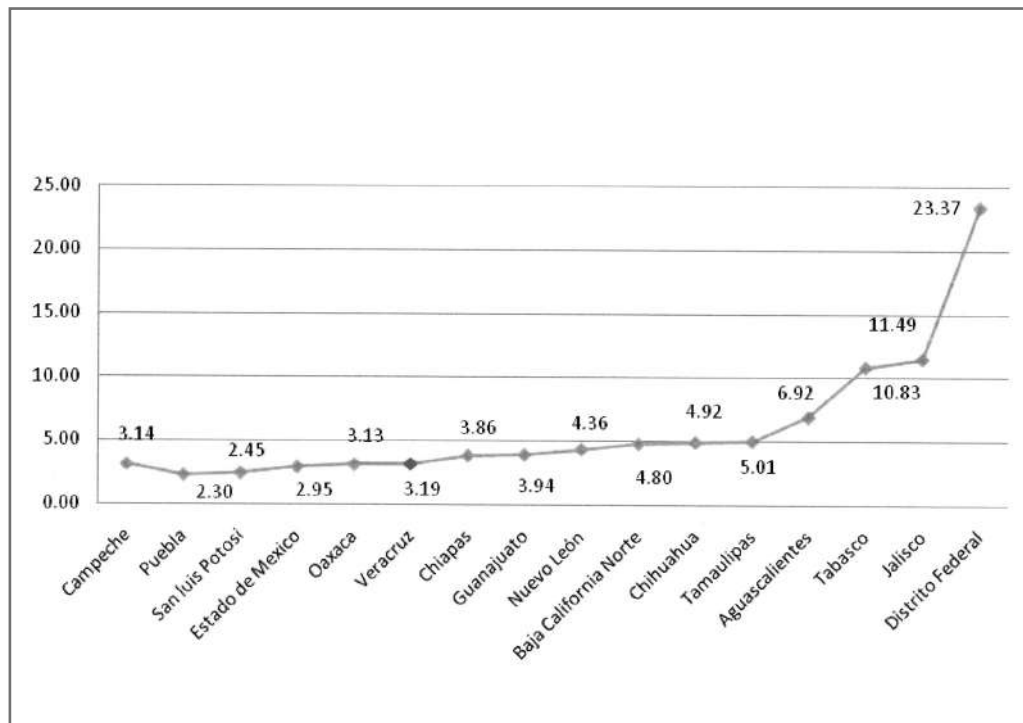


GRÁFICA 2. Índice por cada 100 000 habitantes/número de agentes del Ministerio Público



FUENTE: Mikel, 2010.

GRÁFICA 3. Comparativo entre otras entidades federativas respecto del número de peritos con relación al número de habitantes. índice por cada 100 000 habitantes/peritos



FUENTE: Mikel, 2010.

Como puede observarse, tanto en términos de agentes del ministerio público, policías ministeriales y personal de servicios periciales, Veracruz está en la escala más baja a nivel nacional. Si a ese hecho aunamos la ya mencionada dispersión territorial de la población, las dificultades de comunicación y la pobreza de las mayorías, el tema de la imposibilidad material de acceso a la justicia en materia penal queda claro.

## Los problemas en las averiguaciones ministeriales: arbitrariedad e ineficiencia

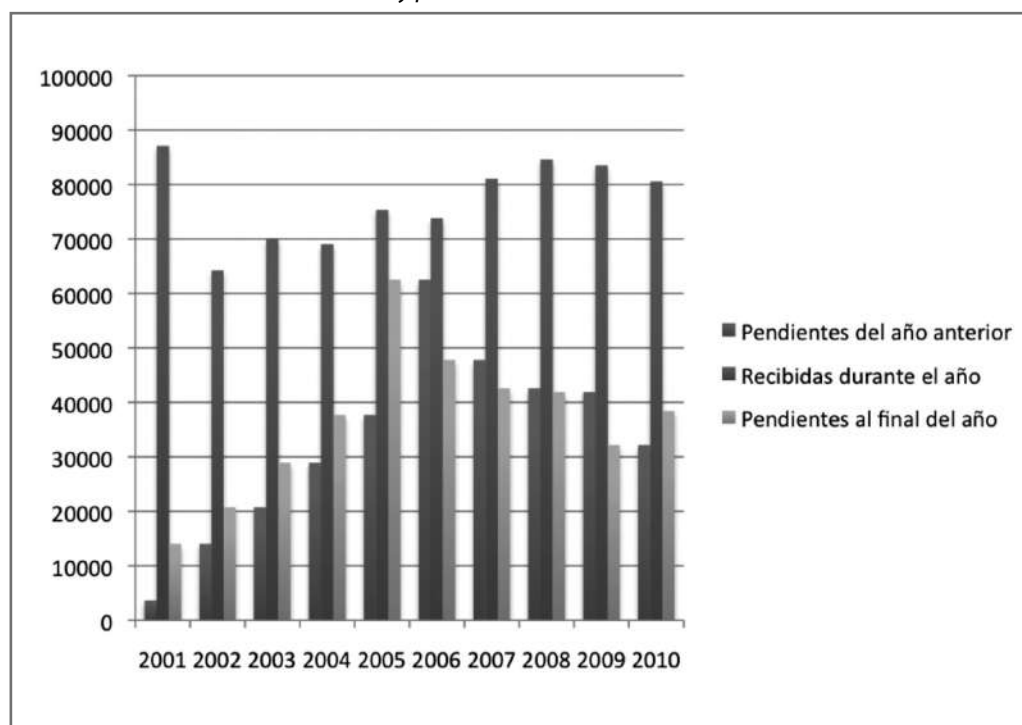
Haciendo énfasis en la falta de capacidad de la procuraduría del estado para atender a la población de manera eficiente y hacer investigaciones confiables, técnicas y científicas, contrastamos el total del número de averiguaciones ministeriales iniciadas con el número de investigaciones consignadas, así como con el rezago que año con año van acumulando.

TABLA 3. *Investigaciones ministeriales físicas pendientes del año anterior, recibidas durante el año y pendientes al final del año*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Pendientes del año anterior</b>	3 653	14 001	20 710	28 925	37 704	62 517	47 778	42 549	41 922	32 186
<b>Recibidas durante el año</b>	87 089	64 210	70 044	69 019	75 297	73 832	81 038	84 613	83 528	80 550
<b>Pendientes al final del año</b>	14 001	20 710	28 925	37 704	62 517	47 778	42 549	41 922	32 186	38 433

FUENTE: Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del INEGI.

GRÁFICA 4. *Investigaciones ministeriales físicas pendientes del año anterior, recibidas durante el año y pendientes al final del año*



Fuente: Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del INEGI.

El número de investigaciones ministeriales (a excepción del año 2003 y 2010) creció constantemente año con año, lo cual hace pensar que la incidencia delictiva y el número de denuncias crecieron en esos años.

Como se puede observar en la tabla 2, el número de delitos denunciados ante las agencias del MP en Veracruz es muy bajo en relación a la población del estado, pero aun así, los casos que realmente se investigan son escasísimos, razón por la cual la acumulación de pendientes es impresionante (tabla 3, gráfica 4). Es decir, a pesar de la escasez de la denuncia, la precariedad de la capacidad instalada en la procuraduría conduce a la acumulación de pendientes, es decir, a la falta de investigación e integración de averiguaciones previas sólidas.

TABLA 5. Autos de formal prisión y sentencias condenatorias registradas en los juzgados de primera instancia en materia penal del fuero común

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Auto de formal prisión	9 484	9 928	9 890	8 538	8 614	8 042	7 689	7 796	6 902	6 054
Sentencias condenatorias	8 207	8 335	8 817	7 309	6 373	5 759	5 168	5 021	4 692	4 152

FUENTE: Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del INEGI.

Ahora bien, como se puede observar en la tabla 5, de cada 10 expedientes consignados, en 8.25 casos el juez concedió la orden de aprehensión, y de ellos, el 75%, es decir, sólo 6.15 casos, recibieron sentencia condenatoria. Pero estas proporciones ocultan la realidad de la alarmante baja del número absoluto de autos de formal prisión y de sentenciados, justo en una etapa en la que los delitos y las denuncias fueron en aumento. En otras palabras, *aumentó el índice de impunidad*. Los delincuentes sentenciados en 2010 fueron la mitad de los que hubo en 2002, a pesar del aumento de agentes del ministerio público y de jueces en la entidad.

Otra forma de analizar la relación entre la procuraduría y el poder judicial es estudiando las "tocas", es decir, los casos en que la decisión negativa de un juez es apelada por un agente del Ministerio Público ante el Tribunal Superior de Justicia. En estos casos, el Tribunal confirma o modifica (le hace cambios a la sentencia, más no la revoca) casi 75% de las decisiones del juez de primera instancia, lo que demuestra la poca capacidad legal del MP en sus apelaciones. En todo caso, la tendencia que muestra el cuadro es que las capacidades del MP van a la baja, tanto en términos del número de casos llevados al Tribunal, como en el porcentaje de éxito.

TABLA 6. Tocas / Fallos confirmados, revocados, modificados, con desistimiento y expedientes incompletos

Año/Tocas	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Fallos confirmados	1 667	2 275	1 974	1 713	1 359
Revocadas	1 302	1 151	805	733	580
Modificadas	831	1 316	1 031	648	608
Con desistimiento	336	327	101	61	36
Expedientes incompletos	47	38	14	16	28
Total	4 183	5 107	3 925	3 171	2 611

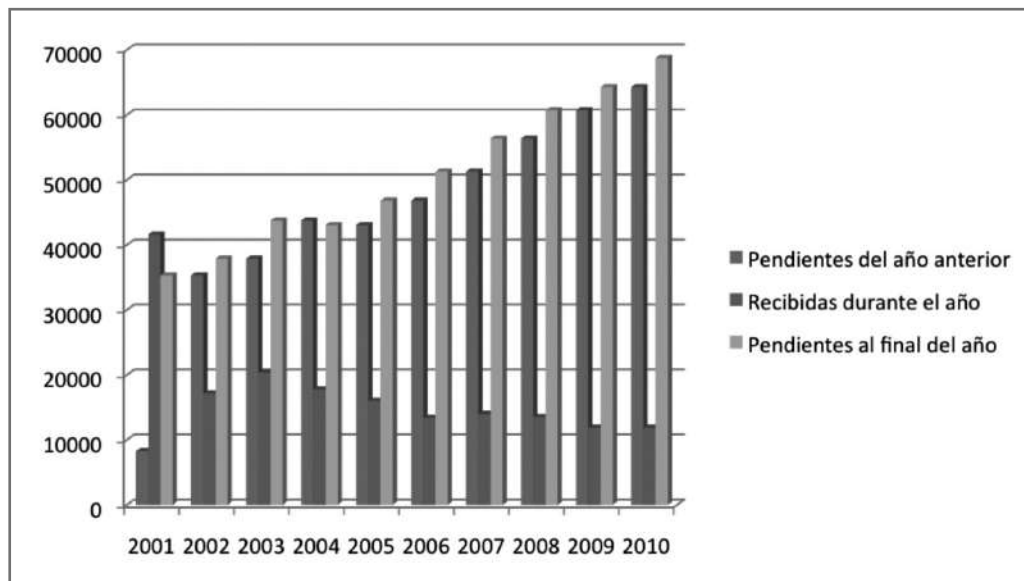
Existe otro problema estructural al cual ya hicimos referencia, que es el atraso creciente en las órdenes de aprehensión pendientes de ejecución, pues aun cuando el MP haya conseguido de un juez una orden de aprehensión, la propia policía ministerial es incapaz de hallar a los imputados y detenerlos (tabla 7).

TABLA 7. Órdenes de aprehensión giradas a la Agencia Veracruzana de Investigaciones

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pendientes del año anterior	8 287	35 316	37 892	43 760	43 061	46 835	51 297	56 379	60 740	64 282
Recibidas durante el año	41 630	17 173	20 386	17 797	16 008	13 418	13 997	13 533	11 900	11 877
Pendientes al final del año	35 316	37 892	43 760	43 061	46 835	51 297	56 379	60 740	64 282	68 764

FUENTE: Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del INEGI.





FUENTE: Elaboración propia con base en los anuarios estadísticos del INEGI.

La situación es tan grave que exige una explicación. Como se observa en la tabla 8, el personal con el que cuenta la Agencia Veracruzana de Investigaciones es insuficiente para hacer frente al número de solicitudes de autos de presentación y de formal prisión. Para eliminar el rezago en las órdenes de aprehensión pendientes para el 2010, cada agente de la AVI se tendría que encargar de presentar a 83 presuntos culpables.

TABLA 8. Agencia Veracruzana de Investigaciones

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Personal operativo</b>	707	768	769	783	780	824
<b>Radiocomunicación</b>	763	671	691	691	644	422
<b>Vehículos</b>	230	256	377	350	331	319
<b>Armamento</b>	1 214	1 186	1 401	1 338	1 604	1 587

FUENTE: Diagnóstico interno de la PGJ, 2011.

Con fines de comparación, ponderemos estos números con los de un estado que tiene casi la misma población que Veracruz, pero altamente concentrada en una sola ciudad. En Jalisco, "... en el año 1996 la Procuraduría General de Justicia del Estado contaba con 667 integrantes de la entonces policía judicial. Para el año de 2009 el número de la actualmente denominada policía investigadora asciende a 2 004, quedando bajo la dirección funcional de 677 agentes del Ministerio Público" (Moloeznik, 2009, p. 394). Como puede verse, en Jalisco, donde la distribución de la población facilita la labor de las instituciones de justicia, hay 150% más policías ministeriales, y 100% más agentes del ministerio público que en Veracruz.

La incapacidad institucional de la policía ministerial es en parte un problema de debilidad estructural de la fuerza, mismo problema que padece, en varias dimensiones, la procuraduría como institución, esto sin contar déficits de formación y capacitación, que lamentablemente no han podido valorarse en este estudio.

Otro problema singular es el que se tiene con la dirección de servicios periciales, ya que, como se muestra en la tabla 9, si bien los dictámenes emitidos por dicha dirección han ido en ascenso, lo cierto es que los laboratorios especializados para elaborar dichos dictámenes se encuentran concentrados en la ciudad de Xalapa. Debe reconocerse que en este campo, la procuraduría hizo un gran esfuerzo en el periodo 2007-2010, como lo registra una presentación del exprocurador Salvador Mikel:

- Se certificaron en la norma ISO 9001:2008 de sistemas de calidad los laboratorios de química, genética y patología forenses. Son áreas de alta especialización científica y técnica de las más importantes del país.
- Se creó una Red Estatal de Servicios Médicos Forenses (Semefos) equipada con tecnología de punta. Se pusieron en operación 12 de ellos (Acayucan, Cosamaloapan, Cosoleacaque, Isla, Martínez de la Torre, Ozuluama, Perote, Poza Rica, San Andrés Tuxtla, Tantoyuca, Tuxpan y Zongolica), (Mikel, 2010, lámina 26).



TABLA 9. *Dictámenes emitidos por la dirección de servicios periciales*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
<b>Criminalística</b>	6 327	6 097	7 044	7 416	8 169	4 417
<b>Identificación de personas</b>	2 954	2 637	3 147	2 819	2 401	1 318
<b>Medicina Forense</b>	65 243	64 488	66 541	70 211	68 619	37 294
<b>Valoración de objetos</b>		22 487	23 229	24 990	23 232	14 213
<b>Verificación de vehículos</b>		9 139	9 970	11 935	11 316	6 087
<b>Diversos</b>	49 140	3 957	27 216	29 055	27 857	16 692
<b>Total</b>	123 664	108 805	138 147	146 426	141 594	80 021

• Cifras preliminares a julio.

• Valoración de objetos y verificación de vehículos se empezaron a realizar a partir del 2006.

Finalmente, es conveniente mostrar el desempeño de las Agencias del Ministerio Público Conciliadoras, las cuales son muy importantes en tanto instancias en las que se resuelven conflictos por la vía de la negociación y acuerdo entre las partes. Como puede observarse en la tabla 10, el número de casos atendidos y resueltos por estas agencias se mantiene más o menos constante, en un tiempo en que el número de asuntos presentados al MP ha aumentado.

TABLA 10. *Asuntos iniciados y resueltos en las agencias del ministerio público conciliadoras*

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>p/</sup>
<b>Asuntos iniciados</b>	47,422	47,153	50,646	48,739	42,504	26,241
<b>Asuntos resueltos</b>	47,000	46,903	50,646	48,739	42,263	25,304
<b>Conciliados</b>	28,916	29,320	30,484	29,543	25,157	15,973
Convenio verbal	15,922	15,195	15,818	15,516	13,049	8,703
Convenio escrito	12,994	14,125	14,666	14,027	12,108	7,270
<b>Turnados a agencias del ministerio público investigador</b>	3,327	3,223	3,296	3,196	2,880	1,557
<b>Canalizados</b>	2,667	3,378	3,808	3,007	2,684	1,750
Procuraduría de la Defensa del Menor	2	2	18	2	5	28
Procuraduría Federal del Consumidor	27	19	24	8	4	3
Desarrollo Integral de la Familia	110	117	224	113	66	78
Junta de Conciliación y Arbitraje	15	10	12	22	21	6
Promotoría Agraria Local	9	6	11	14	8	11
Agencia del Ministerio Público Conciliadora en Asuntos Agrarios en Xalapa	5	5	3	6	2	4
Juzgados Civiles Mercantiles	1,688	1,779	1,755	1,633	1,409	865
Otras instancias	811	1,440	1,761	1,209	1,169	755
<b>Cancelados</b>	12,090	10,982	13,058	12,993	11,542	6,024
<b>Asuntos pendientes</b>	422	250	0	0	241	937

p/ Cifras preliminares a julio.  
Fuente: Procuraduría General de Justicia.

## La inexistencia fáctica del control sobre servidores públicos

En Veracruz la PGJ ha tenido históricamente un área formalmente especializada en delitos de servidores públicos. Hoy día esa área ha quedado a cargo de la Subprocuraduría de Supervisión y Control, dentro de la Dirección General de Investigaciones Ministeriales, que a su vez tiene una Coordinación de Agentes del Ministerio Público Especializados en Delitos Cometidos por Servidores Públicos. Pero en la lista del personal de la PGJ no aparece ningún MP con este perfil o con esta responsabilidad. De hecho, esa subprocuraduría tiene muy poco poder real. La irrelevancia institucional de una función decisiva en la rendición de cuentas intraestatal señala claramente que el Gobierno del Estado no se toma en serio la persecución de delitos cometidos por funcionarios públicos. La Contraloría Estatal y las de los municipios sólo pueden aplicar sanciones administrativas, por lo que cualquier acusación formal de corrupción tendría que ser procesada por la procuraduría. La invisibilidad de esta área es sintomática de un vacío institucional que favorece el despliegue de la corrupción.

## Las carencias en la profesionalización y el servicio civil de carrera

El problema que venimos analizando se extiende a otros ámbitos institucionales. Históricamente, los agentes del MP habían sido nombrados sobre la base de acuerdos con actores políticos locales, como presidentes municipales poderosos, diputados locales y federales, y funcionarios estatales salientes que colocaban a sus cuadros en posiciones “donde había dinero”. Ese era el saber popular, si bien en los años recientes se viene tratando de profesionalizar y controlar a estos servidores públicos.

Pero estas iniciativas se enfrentan a limitaciones institucionales. En la propia ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, en el art. 18 fracción XIII, se señala que los agentes del ministerio público son personal de confianza del procurador, quien puede decidir libremente si cesarlos, suspenderlos o reubicarlos, como lo subraya el art. 23 fracción XIII de la misma ley. Esta situación genera una falta de autonomía de los agentes hacia el procurador, limitando su capacidad de decisión y nulificando cualquier programa de profesionalización serio ante la inseguridad jurídica en el puesto de trabajo.

El mismo problema político se presenta con el nombramiento del propio procurador, pues de acuerdo al art. 53 de la Constitución Política del Estado de Veracruz: “El ministerio público del Estado estará a cargo de un Procurador General de Justicia quien, para el ejercicio de sus funciones, contará con los subprocuradores, agentes, policía ministerial y demás personal, que estarán bajo su autoridad y mando directo, en los términos que establezca la ley, la cual señalará los requisitos y, en su caso, el procedimiento para los nombramientos, sustituciones y remociones...”

“El Procurador será nombrado por el Gobernador y ratificado por el Congreso del Estado; en sus recesos, la Diputación permanente hará la ratificación con carácter de provisional, mientras se reúne el Congreso y da la aprobación definitiva”.

Esta situación crea una dependencia política del procurador tanto hacia el ejecutivo como al legislativo; y, siguiendo la escala, de los agentes del ministerio público hacia el procurador. En la práctica, históricamente se ha generado una especie de mercado político de puestos, pues el procurador se ve obligado a “acomodar” a los recomendados tanto del gobernador como de los diputados. Y los agentes no tienen ningún incentivo para hacer bien su trabajo y profesionalizarse, ya que tienen la certeza de que su continuidad depende de factores políticos y no de su desempeño.

Paradójicamente, la procuraduría, en su ley orgánica, art. 44, contempla la existencia de un Instituto de Formación Profesional que tiene la facultad, indicada en el art. 45, fracción I de: “Intervenir en la formación, regulación y desarrollo del servicio público de carrera de la Procuraduría”.

Así, la misma ley crea una contradicción o por lo menos una ambigüedad, pues por un lado crea un instituto para implementar la formación del servicio civil de carrera y por el otro, le da la facultad al procurador de prescindir de los servicios de todo el personal de confianza, incluidos los agentes del ministerio público.

La misma ley, en el art. 45, fracción III, le da la atribución al Instituto de Formación Profesional de elaborar los planes y programas de estudio e impartir los cursos de formación y capacitación profesional. Pero cuando uno revisa los cursos que impartió, según los informes del procurador, y se contrastan con los estados financieros, se constata que casi el total de cursos fue cubierto mediante un pago por servicios profesionales, es decir, dichos cursos los impartió un tercero externo a la institución, sin coherencia ni unidad, además de que fueron pocos y poco concurridos en general, de tal manera que no generaron un sistema de formación profesional.

Por otro lado, la Procuraduría cuenta con una Subprocuraduría de Supervisión y Control, a la que, de acuerdo al art. 58 del reglamento de su ley orgánica, le corresponde, como órgano de control interno de la procuraduría, vigilar que las actuaciones del ministerio público se realicen “observando los principios de buena fe, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”. Sin embargo, ningún otro artículo de la ley o del reglamento le da a esta subprocuraduría la facultad de castigar comportamientos ajenos a la ley, es decir, no tiene dientes. Y para ratificar esta evaluación, según la información disponible, esta oficina carece virtualmente de personal.

Otro problema es el que tiene que ver con la distribución del trabajo al interior de la procuraduría. El reglamento interno señala que la investigación de los delitos, la integración de los expedientes y la decisión sobre la consignación, reserva o no ejercicio de la acción penal, incumbe al agente del ministerio público investigador (art. 26). Sin embargo, el encargado de llevar el proceso penal frente al juez, las etapas



de instrucción, que consisten en el desahogo de pruebas y las diferentes diligencias, es el agente del ministerio público adscrito (art. 36). Esto genera que el agente investigador que consigna porque en su opinión hay delito que perseguir no sea el mismo que defiende la validez de dicha consignación ante un juez. Dicha distribución del trabajo ha creado la idea generalizada de que el ser designado agente del ministerio público adscrito a un juzgado es un castigo más que un premio, porque como dicen nuestros entrevistados, ahí casi no existen los “impulsos procesales” (corrupción).

## Las reglas informales de la procuraduría

Los ciudadanos individuales hemos estado históricamente desprotegidos en el ámbito institucional de la procuración de justicia, puesto que dependemos de las decisiones del agente del ministerio público respecto a si promoverá o no un caso ante el poder judicial, si investigará o no un caso, o si siquiera considerará recibir nuestra denuncia en un momento dado. Esta situación explica que se haya establecido, en la práctica, la costumbre de que los agentes del ministerio público reclamen por regla general todo tipo de actos de corrupción para cumplir sus responsabilidades legales. Desde la llegada a una agencia del ministerio público todo ciudadano tiene que empezar a repartir dinero, tiene que hacerse cargo de hecho de la investigación del delito que ha sufrido, tiene que ser él quien lleve los citatorios de los testigos, tiene que aportar las pruebas, tiene que convertirse en un investigador si quiere que su caso se resuelva ante la ineficacia e inoperancia del ministerio público. En suma, ante el hecho de que el MP tiene el monopolio de la acción penal, para que opere como fiscal uno tiene que aportarle los elementos de prueba e incitarlo a hacer su trabajo.

Cuando el MP funciona es porque el ciudadano afectado tiene poder, sea porque conoce a alguien, es decir, tiene un capital social, sea porque tiene capital económico para pagar por los servicios correspondientes, sea porque tiene un capital político relevante porque es él mismo político o una persona vinculada a los funcionarios adecuados. Sólo los casos de alto impacto mediático son investigados “de oficio”. Este modelo de procuración de justicia amplifica las desigualdades y las exclusiones existentes en la sociedad al condenar a aquellos que carecen de poder a no tener acceso a la justicia. La impunidad de los delitos de que tanto se habla en México es en realidad la impunidad que sufren los que no tienen poder, y que por consiguiente carecen de los derechos civiles fundamentales.

El proceso penal obliga al ciudadano a hacerse cargo de las siguientes actividades, si quiere que se le resuelva un caso:

## El viacrucis de la denuncia y la querrela

- Acudir a la oficina del MP
- Esperar al agente del MP
- Recabar autorización de que reciban el escrito
- 5 copias de la credencial de elector
- Fecha para recibir a los testigos
- Fecha para venir por el oficio
- Llevar el oficio a los testigos
- Regresar a entregar el oficio
- Fecha para recoger oficio a peritos
- Recoger oficio a peritos
- Ponerse de acuerdo con el oficial de la mesa para que coincida con la llegada de los peritos
- Llevar oficio a peritos
- Hablar al oficial de la mesa
- Recoger a los peritos y al oficial de la mesa para llevarlos al lugar de los hechos
- Regresarlos a sus oficinas
- Llevar a los testigos
- 5 copias de su credencial
- Invitarles algo a los testigos
- Llevarlos a su casa
- Recoger recetas, facturas y certificados
- Traer a los firmantes de los documentos para que los reconozcan

FUENTE: Aguilera, 2009a.

Es obvio que para hacer todo eso el ciudadano debe tener recursos, muchos recursos. Si carece de ellos, el tiempo del proceso puede hacerse eterno, o puede simplemente no pasar nada. Históricamente, el MP no hace investigación, con la excepción de casos sonados o de servicios pagados. Precisamente por ello tantos delitos quedan en la impunidad. La gente sabe que carece de sentido denunciar delitos ante el MP si uno no tiene dinero o poder. Por el contrario, si el sujeto tiene uno u el otro, un MP puede “fabricar” pruebas, inventar testigos, encontrar rápidamente “responsables”.

Aquellos gobernados que carecen de poder no pueden defenderse de la delincuencia, por el lado de ser víctimas, ni del abuso de las autoridades del ramo, cuando son perpetradores de delitos. El mal funcionamiento de la procuración de justicia y del poder judicial refleja perfectamente bien la desigualdad social existente en el país y la carencia de poder de una mayoría de ciudadanos.

## Análisis de la percepción ciudadana

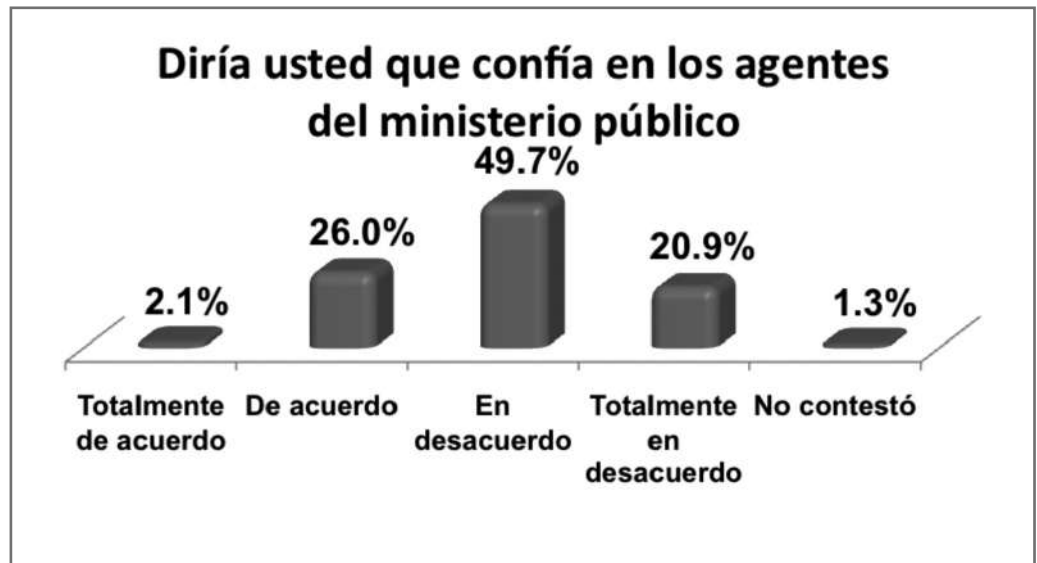
Precisamente por la prevalencia de estas prácticas, la percepción de la ciudadanía respecto a la Procuraduría de Justicia en Veracruz demuestra un muy bajo índice de confianza en la institución. De acuerdo a las cifras que arroja la Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad, Percepción de la Inseguridad y Consumo de Medios, levantada para





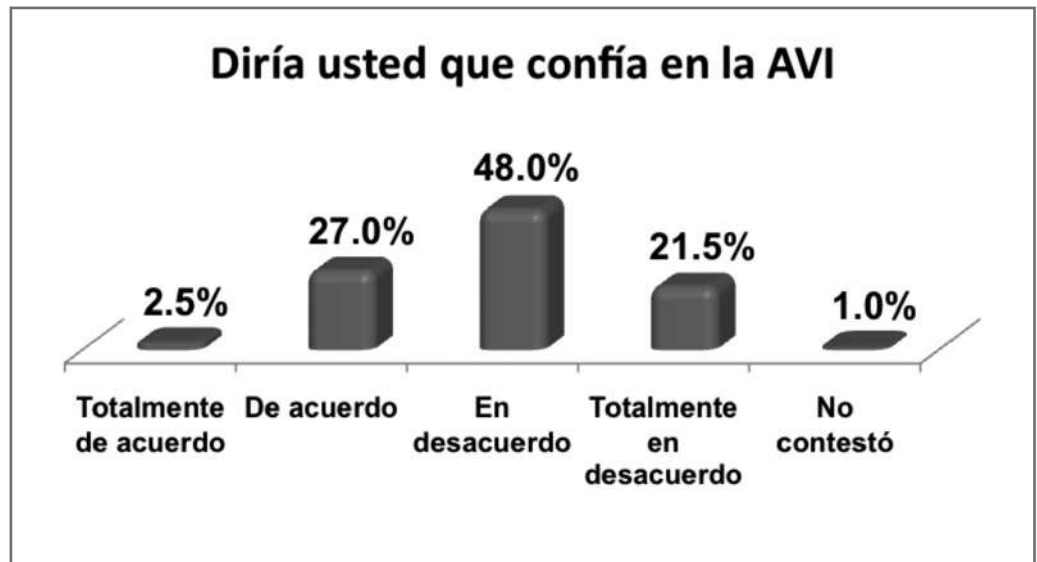
esta investigación, casi 50% de los ciudadanos veracruzanos dice que no confía en los MP, y lo mismo sucede con la policía ministerial (AVI). En ambos casos, sólo uno de cada cuatro personas dice tener confianza en estas instituciones.

GRÁFICA 6



FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

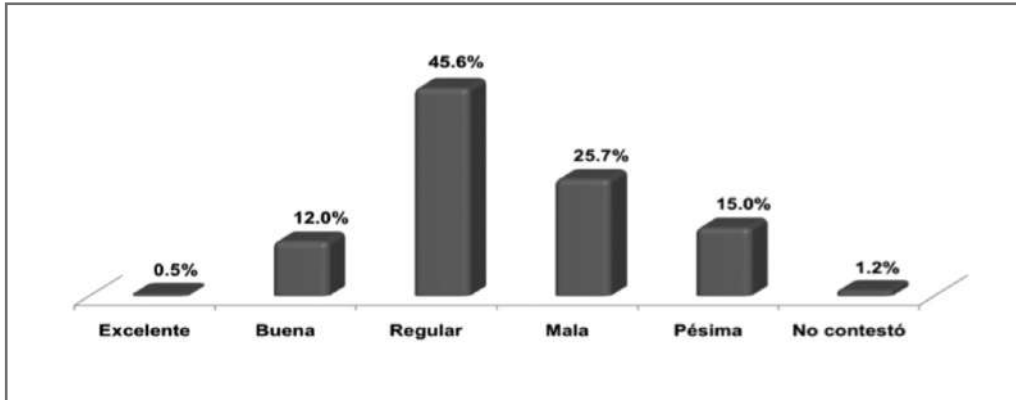
GRÁFICA 7



FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

En lo que se refiere a la evaluación de la eficiencia del Ministerio Público, la situación es peor, pues sólo 12% de los ciudadanos la percibe como buena, mientras que 40% la considera mala o pésima. Lógicamente, no puede esperarse que en el estado actual de las cosas, y si las prácticas de la institución siguen siendo las mismas, pueda desarrollarse una mayor confianza ciudadana en la Procuraduría de Justicia.

GRÁFICA 8. ¿Cómo califica la eficacia del trabajo del Ministerio Público?

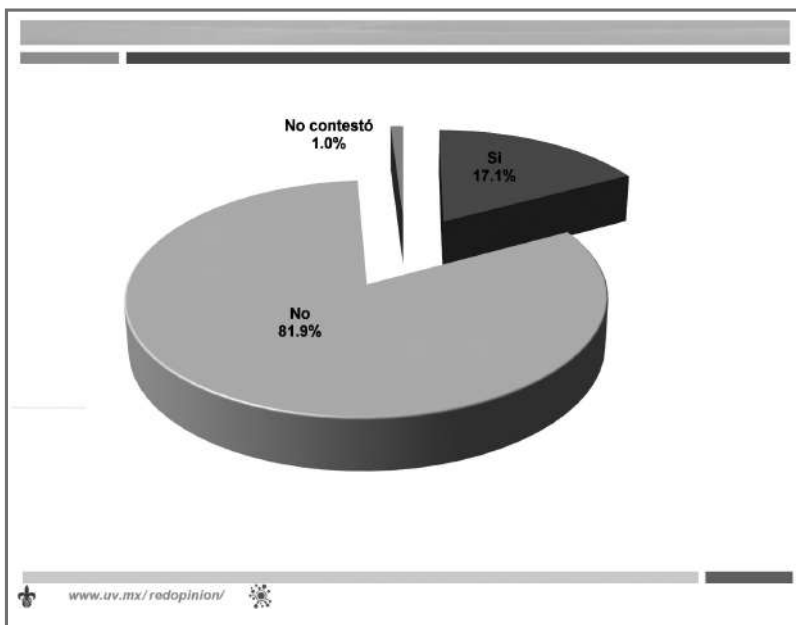


FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

La percepción de la ciudadanía sobre la procuración de justicia puede ser mejor entendida si analizamos la secuencia de las siguientes gráficas. Si bien el porcentaje de personas que ha sido víctima de un delito es relativamente baja (17.1%, gráfica 9), y que la mayoría de los delitos sufridos son asaltos y robos (gráfica 10), que afectan el patrimonio y causan un sentimiento de impotencia en las víctimas, lo cierto es que sólo la mitad de ellas denunciaron los delitos (gráfica 11). Las denuncias fueron presentadas en 27% ante la policía municipal u otras policías, lo cual permite asumir que no siguieron el caso hasta el MP, pero 72% de ellas fueron llevadas al ministerio público, es decir, fueron tomadas en serio por la población, que estaba buscando justicia (gráfica 12). Lo peor es que en el acto de denunciarlos, un altísimo porcentaje de 16% de los ciudadanos fue víctima de otro delito (gráfica 13), la mayoría causados por las propias autoridades (cohecho, extorsión, amenazas, no hicieron caso, auto desvalijado), lo cual nos habla de una segunda victimación, teniendo como sujetos del nuevo delito a los propios MP o a la policía ministerial. Lógicamente, el resultado de la denuncia condujo a la resolución del caso sólo en un 18.9%, mientras que en 80.4% no hubo resultado alguno (gráfica 14). La impunidad de los casos denunciados (49% de los delitos de bajo impacto) fue de 80%, que significa un 40% sobre el total. Éstos, sumados al 51% de los delitos no denunciados, nos dan una tasa absoluta de 91% de impunidad.

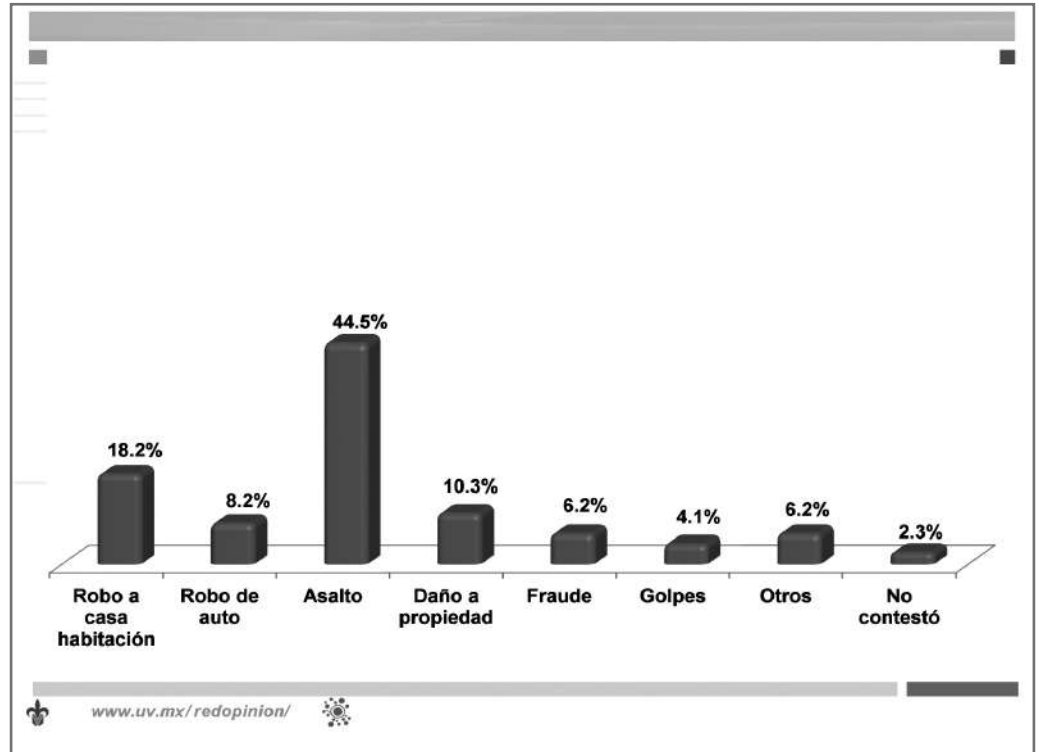
Estos datos duros son cada vez mejor interpretados por la población: la ineficacia de la autoridad es causa principal de la inseguridad, pues conduce a la impunidad. En la gráfica 15 podemos observar que 39% de la población atribuye la inseguridad a la corrupción, mientras 13.6% habla de la "impunidad". Un 22.9% habla de la "pérdida de valores", 15.6% de la crisis económica y 3% de la desintegración familiar. Ya son mayoría los que atribuyen la inseguridad a las fallas de las instituciones. Esto debería de ser una poderosa llamada de atención a la procuraduría.

GRÁFICA 9



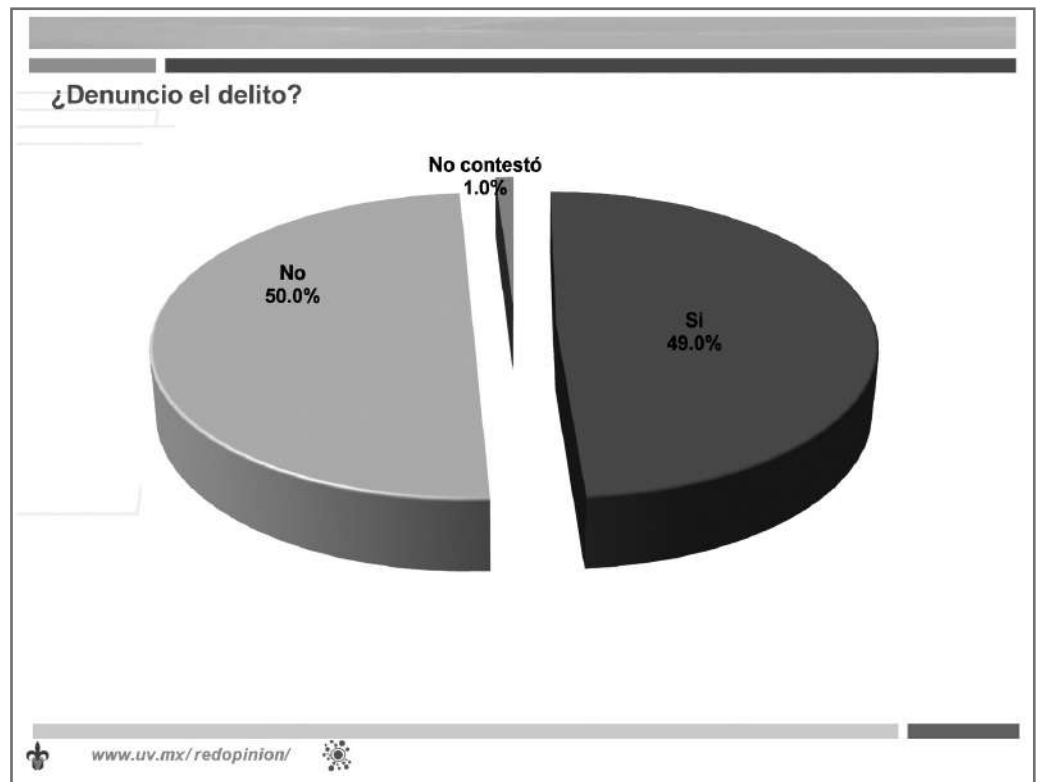
FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

GRÁFICA 10



FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

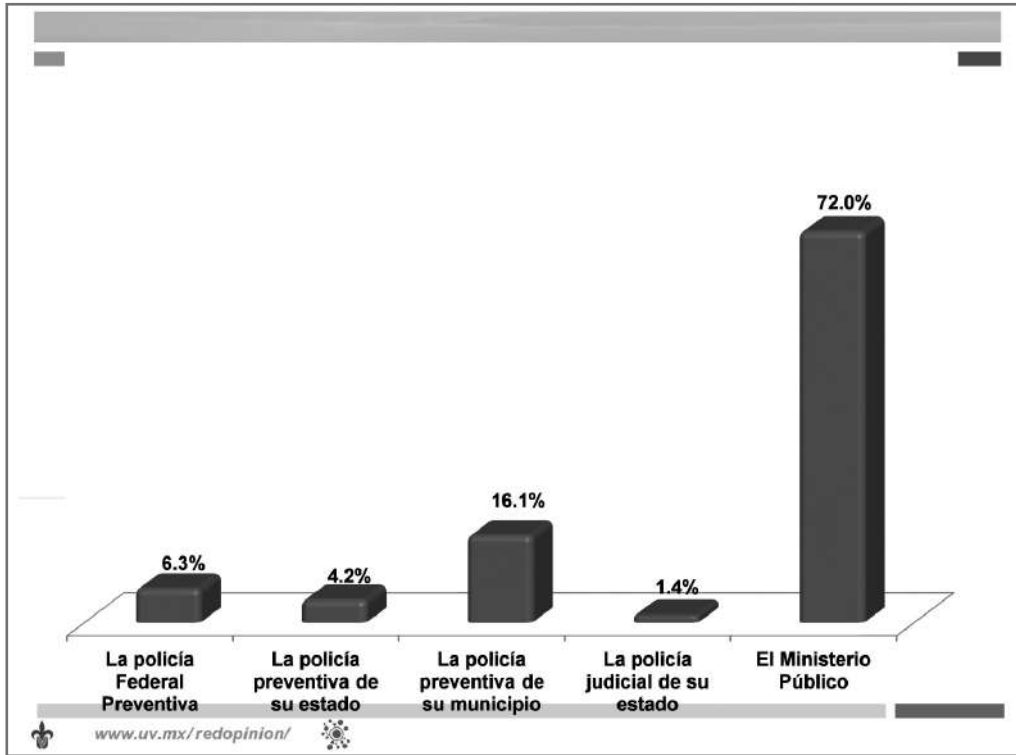
GRÁFICA 11



FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

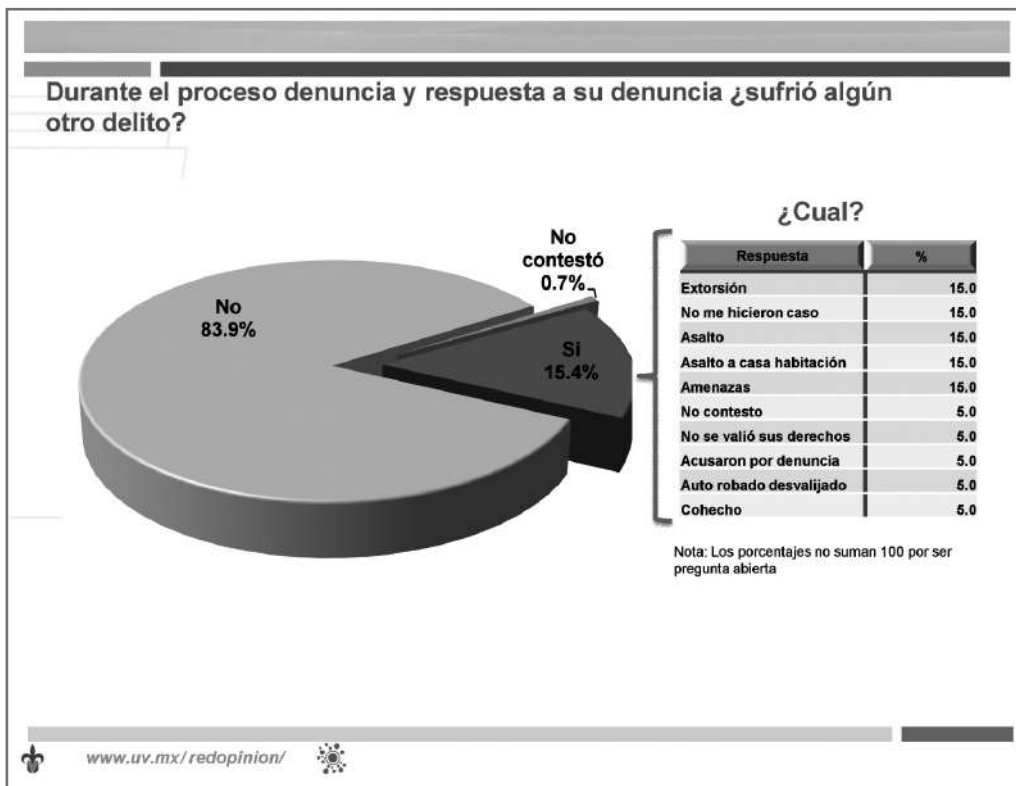


GRÁFICA 12



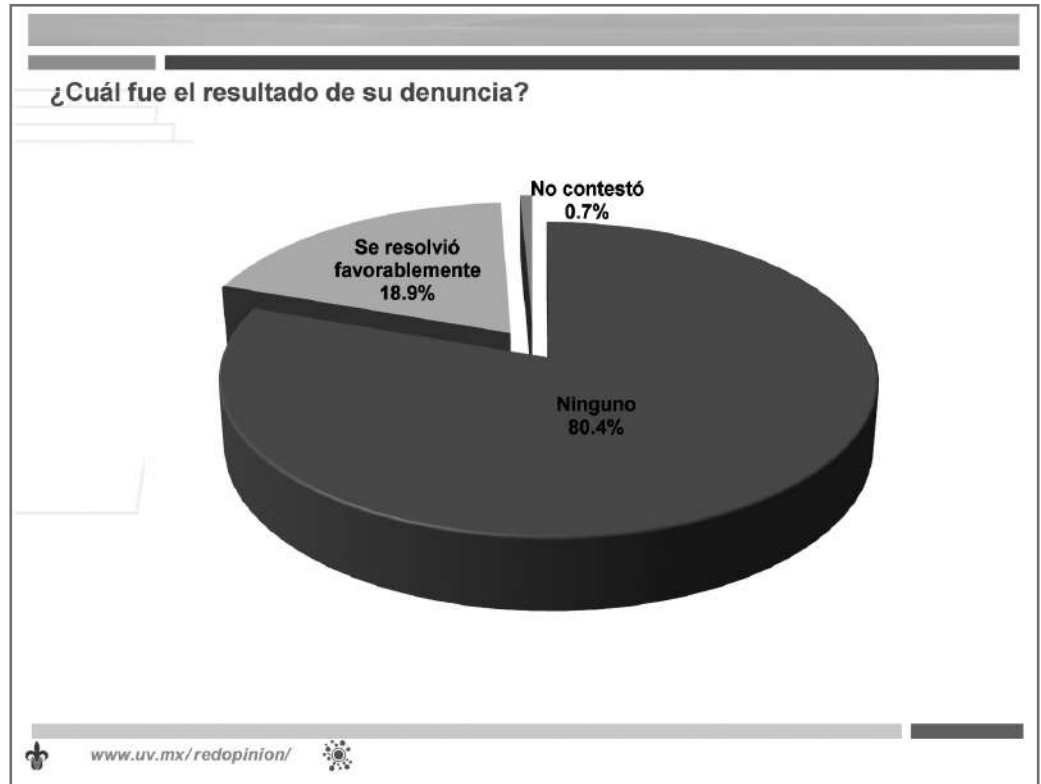
FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

GRÁFICA 13



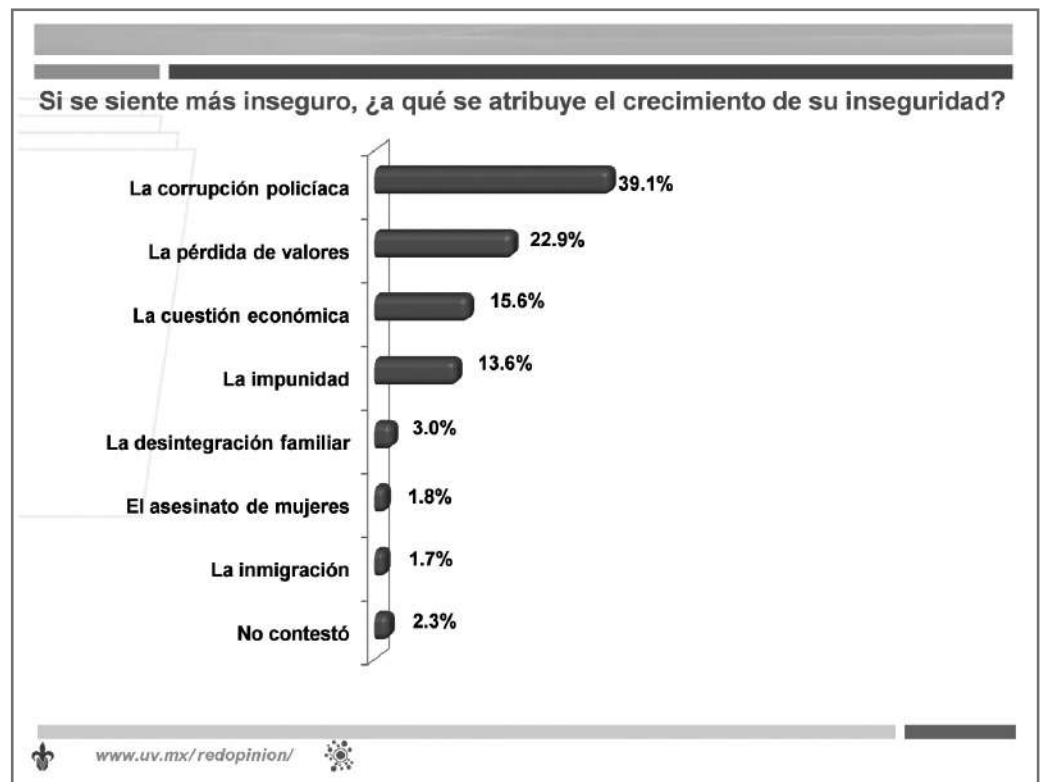
FUENTE: ENCUESTA ESTATAL SOBRE CAPITAL SOCIAL, CULTURA DE LA LEGALIDAD Y CONSUMO DE MEDIOS.

GRÁFICA 14



Fuente: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

GRÁFICA 15



FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.



No es extraño, en este contexto, que la ciudadanía no tenga confianza en los emisores institucionales de información sobre la seguridad pública. Como puede verse en la gráfica 16, el gobierno apenas merece un 7.2% de credibilidad como emisor de información, y la policía un 4.5%. Los medios tienen mayor credibilidad, con 26.9%, pero la incredulidad es tal que es aún mayor la cifra de quienes no confían en ningún emisor, con 32.6%.

GRÁFICA 16. *Credibilidad de los emisores de información*



FUENTE: Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad y Consumo de Medios.

## Notas sobre justicia para mujeres y menores de edad<sup>13</sup>

Es ampliamente conocido que en nuestro país y en Veracruz las mujeres y los menores de edad carecen de métodos efectivos de acceso a la justicia. En años muy recientes se vive en Veracruz la paradoja de que se emiten nuevas y correctas leyes para proteger sus derechos, pero no se crean las instituciones (o se les crea sólo simbólicamente) que deberían hacerse cargo de la implementación de esa legislación, con lo cual el acceso a la justicia sigue siendo deficitario.

Según la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, en sus reformas de agosto de 2011, la institución debe “sensibilizar” a peritos y ministerios públicos en materia de género y atención a mujeres víctimas de algún delito y crear las instancias adecuadas para la atención de este problema. Así, fueron creados los Ministerios Públicos Especializados en Delitos contra la Libertad, la Seguridad Sexual y contra la Familia, pero sólo se cuenta actualmente con 13 agencias especializadas dentro de la entidad federativa, claramente insuficientes.

Las leyes dedicadas a garantizar el acceso a la justicia para las mujeres en Veracruz son: Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz y su reglamento; el Código Penal del Estado de Veracruz; la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Veracruz; Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz. Todas estas leyes contienen artículos de carácter enunciativo que no han sido aplicados, ya que o no existen las instituciones necesarias o las instituciones creadas no realizan todas las funciones que le atribuye la ley.

La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz, o ley 235, aprobada en febrero de 2008, menciona que se debe asegurar el acceso rápido, transparente y eficaz de las mujeres víctimas de violencia de género a la procuración e impartición de justicia; asimismo indica que el Instituto Veracruzano de las Mujeres (creado por ley en enero de 2007) debe crear una relación interinstitucional con las dependencias necesarias para que las mujeres víctimas de un delito sean atendidas con rapidez y, junto con la Secretaría de Gobierno, debe formular diagnósticos y capacitar a la población sobre los derechos de las mujeres. Estos artículos no se han cumplido, pues, como se puede observar en la página oficial del IVM, no se puede acceder al Banco Estatal de Datos sobre casos de violencia contra las mujeres, pues no hay datos estadísticos oficiales disponibles en relación a la violencia contra las mujeres en el estado y en los municipios de Veracruz.

La Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz, o ley 104 del 8 de septiembre de 1998, crea el Consejo Estatal para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, el cual no ha sido instalado hasta la fecha.

<sup>13</sup> Esta sección se debe al trabajo de Eunice Caldelas.

El *Código Penal de Veracruz* ha avanzado en materia de reconocer los tipos de violencia contra las mujeres en sus reformas más recientes, siendo sus mayores aportes los conceptos de violencia obstétrica, violencia institucional y feminicidio. El tipo penal de violencia obstétrica sanciona al personal de salud que no atienda, o no brinde atención oportuna y eficaz a las mujeres que requieran atención obstétrica o se encuentren embarazadas o en labor de parto. La violencia institucional se refiere a los funcionarios que, en el ejercicio de la función pública dilaten, obstaculicen o nieguen la debida atención o impidan el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Comete el delito de feminicidio quien por razones de género priva de la vida a una mujer. Estas definiciones son un avance significativo en la ley veracruzana. Sin embargo, no se ha capacitado suficientemente al personal de la procuraduría para localizar y tipificar adecuadamente estos delitos, ni existe el acompañamiento necesario desde los institutos de las mujeres, estatal y municipales, para denunciarlos.

Si bien es cierto que el Código Penal para el Estado de Veracruz ha tenido avances en materia de género, algunos disposiciones han sido regresivas, como la reforma del 4 de diciembre de 2009 al artículo 150, el cual dice: "A la mujer que se provoque o consienta que se le practique un aborto, se le sancionará con tratamiento en libertad, consistente en la aplicación de medidas educativas y de salud."<sup>14</sup> Pero en este mismo artículo se aplica pena privativa de libertad a la persona que ayuda a la mujer en la práctica de un aborto, mencionando que "... la persona que haga abortar a las mujeres con su consentimiento, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta setenta días y cinco días de salario."<sup>15</sup> Así, se prohíbe, sin penalización directa, el aborto, pero sí hay penalización a quien lo practique. Esta reforma no está del lado de ampliar los derechos de las mujeres, sino que fue una acción del gobernador de Veracruz cuya lógica parece haber sido obtener simpatía política de la Iglesia Católica.

Como se puede observar, las leyes veracruzanas referentes a la prevención y sanción de la violencia que sufren las mujeres han tenido avances significativos en la letra, pero poca o nula aplicación práctica.

Respecto a los menores de edad, la Ley de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz, publicada el 25 de noviembre de 2008, protege los derechos fundamentales de los menores de edad, y sanciona al servidor público que conociendo de un delito cometido en contra de un menor de edad no lo informe al ministerio público; esta ley crea el Consejo Estatal de Asistencia para la Niñez y la Adolescencia (Cedas), como un órgano de coordinación, vigilancia, planeación y supervisión de los servicios de asistencia y protección de niñas, niños y adolescentes, y en meses recientes se han creado los Cedas en la mayor parte de los municipios de la entidad, en todos los casos dentro de la estructura institucional de los Sistemas de Desarrollo Integral

de las Familias (DIF), estatal y municipales. Estas instancias son básicamente simbólicas, tienen poca visibilidad en el Estado hasta hoy, si es que existen.

La Ley de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz, ley 299 del 25 de noviembre de 2008, fundamenta la existencia de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena, indicando la existencia de una procuraduría estatal y 212 municipales. Lo peculiar es que cada procuraduría se encuadra dentro del DIF estatal o municipal, lo cual ratifica su carácter asistencialista y la consideración de los indígenas como menores de edad. En realidad sólo existen la estatal<sup>16</sup> y las de los municipios de Veracruz, Boca del Río, Xalapa y Orizaba.

En lo concerniente a los menores en conflicto con la ley, la legislación vigente es la Ley de Responsabilidad Juvenil para el Estado de Veracruz, ley 567 de septiembre de 2010, que especifica un proceso penal similar al de los mayores de edad que cometen algún delito, con sus salvedades en los menores tiempos procesales. Esta ley garantiza el derecho de audiencia de los menores de edad, ya que al establecer un proceso oral garantiza que los menores sean juzgados mediante tribunales especiales establecidos. Sin embargo, el sistema está en una especie de fase experimental, con muy pocos casos a la fecha. La Ley de Adaptación Social y de los Consejos Tutelares para Menores Infractores para el Estado de Veracruz, originalmente publicada en 1980 y reformada en el año 2007, contempla la creación de un consejo tutelar central que tendría su ubicación en la capital del estado de Veracruz, además de consejos tutelares regionales ubicados en cada distrito judicial. Sin embargo, estos consejos no se han instalado, creándose sólo uno que se encuentra en el municipio de Palma Sola, instaurado en marzo de 2008. La existencia de un solo centro de observación y readaptación para niños y niñas en conflicto con la ley penal de Veracruz implica una violación a sus derechos, ya que al ser Veracruz una entidad federativa extensa territorialmente, los menores de edad que se encuentran internados en este centro no cuentan con la posibilidad material de la visita de sus familiares. En efecto, la mayoría de menores de edad tienen familias que no cuentan con los recursos económicos suficientes para trasladarse a dicho centro. Esta anómala situación implica una contradicción con la propia norma, ya que ésta menciona que se "... ocupa de la adaptación social y tutela de los menores infractores, atendiendo a la integración familiar y al desarrollo de la comunidad, con el fin de educarlos en el sentido de que sus mejores cualidades han de ser puestas al servicio de la sociedad".

La Ley de Adaptación Social y Consejos Tutelares no ha sido reformada en paralelo con la nueva Ley de Responsabilidad Juvenil de 2010. La poca actualización de los jueces

<sup>14</sup> Código Penal del estado de Veracruz, vigente.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> Durante el 2011 la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena integrada al DIF estatal, brindó protección y resguardo a alrededor de 100 mujeres, cifra que abarca sólo los albergues de la ciudad de Xalapa, señaló la titular de esta dependencia, Adelina Trujillo Landa (*Al Calor Político*, febrero 12, 2012, periódico digital consultado en la misma fecha).



y la falta de personal especializado en delitos cometidos por menores de edad, en conjunción con la coexistencia de dos leyes no equiparadas, hace que la ley de responsabilidad juvenil sea casi inaplicable.

La fragilidad de las instituciones creadas por las leyes recientemente emitidas para proteger los derechos de las mujeres y de los menores demuestra la vigencia de la mexicana tradición de hacer buenas leyes para luego no aplicarlas, mediante el sencillo expediente de no dar presupuesto a esas instituciones ni dotarlas de personal calificado. Mientras tanto, la situación de la violencia contra las mujeres empeora, como hemos visto en el capítulo respectivo.

## Problemas pendientes

### Notas sobre trata de personas y delitos contra migrantes

Otra carencia muy grave de acceso a la justicia en Veracruz es el vacío institucional en materia de trata y tráfico de personas, que afecta especialmente a miles de migrantes centroamericanos. No existe un estudio confiable al respecto, pero las movilizaciones que han realizado los familiares de desaparecidos en Veracruz (agosto y octubre de 2011), y las denuncias del padre Alejandro Solalinde, así como de otros sacerdotes y movimientos sociales que apoyan a los migrantes,<sup>17</sup> habla de un problema de proporciones enormes que, si bien formalmente compete a las autoridades federales, no puede ser ignorado por la autoridad estatal.<sup>18</sup> A raíz de la movilización de las víctimas, se ha ofrecido atender estos delitos en el orden común, y un gesto en esa dirección se produjo cuando fue nombrado en 2011 un Fiscal Especial en Atención a Migrantes de la PGJ del Estado de Veracruz, el licenciado Vitto Lozano Vázquez, quien dio a conocer del cese de un agente del Ministerio Público en la ciudad de Xalapa, debido a que no le tomó una denuncia a un indocumentado que deseaba quejarse de abusos cometidos en este estado.<sup>19</sup> Pero fuera de ese gesto, el Fiscal carece de los medios necesarios para hacer su trabajo.

<sup>17</sup> Destaca el caso de *Las Patronas*, un grupo de mujeres del municipio de Amatlán de Los Reyes, Veracruz, quienes ofrecen alimentos y agua a los migrantes centroamericanos que pasan a bordo del tren en su trayecto a Estados Unidos desde hace años.

<sup>18</sup> "En un año son secuestrados un promedio de 20 mil migrantes en México y la ganancia por este ilícito se estima en 50 mil millones de dólares. Veracruz, Tamaulipas y Tabasco son las entidades donde mayor índice de este tipo de delito se presenta, indicó Fray Tomás Castillo". Miryam Rodríguez Hernández, Orizaba, Ver., *alcalorpolitico.com*, periódico digital consultado el 31/07/2011.

<sup>19</sup> Nota de Ángeles Godoy Morales, *Al Calor Político*, periódico digital, Xalapa, Ver., 23/08/2011, consultado en la misma fecha.

Recientemente, en noviembre de 2010, a menos de un mes de finalizar el gobierno de Fidel Herrera, se aprobó la *Ley para Prevenir, Atender, Combatir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas para el Estado de Veracruz*. Se trata de una buena ley, según estándares internacionales, pero que carece, una vez más, de mecanismos concretos de aplicación. No ha habido contratación y capacitación de personal especializado ni creación de instancias dedicadas al combate de este terrible delito, razón por la cual Veracruz sigue siendo un territorio en el que la trata de personas no es investigada ni combatida eficazmente.

### Derechos de los indígenas

Existe en la estructura de la PGJ una Subprocuraduría Especializada en Asuntos de los Indígenas, que tiene siete agentes del ministerio público que se ubican en ciudades cercanas a las zonas pobladas por los grupos indígenas. Sin embargo, la escasez de personal y equipo, en contraste con la dispersión de la población y la dificultad de acceso a sus centros de población, hacen que sea muy precaria su labor. Esta condición se complica por la escasez de personal calificado con conocimiento de las lenguas indígenas y de sus usos y costumbres.

Lucía Tepole Ortega, directora de la *Academia Veracruzana de las Lenguas Indígenas*, afirma que actualmente cuentan con 103 intérpretes en el ámbito de procuración y administración de justicia, en las lenguas Náhuatl de la Huasteca, Otomí, Totonaca, Zapoteco, Chinanteco, Mazateco, Popolucá y Mixteco. No obstante, lo que hace falta es que se formen defensores bilingües, sobre todo que atiendan las lenguas mayoritarias -el Náhuatl (50% de la población indígena) y el totonaco (20%). El Poder Judicial no toma en cuenta a los traductores como defensores de oficio para las personas indígenas,<sup>20</sup> pues no tienen la preparación para ello. Sara María López Gómez, delegada de la *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, informó que actualmente tienen un censo de 620 indígenas presos, de los cuales 20 son mujeres y el resto hombres.<sup>21</sup> En la mayoría de los casos, los indígenas no tuvieron defensa alguna, y sus delitos podrían haber sido atendidos por vías alternativas, pero no se cuenta con la capacidad institucional para ello.

<sup>20</sup> "... lo que pasa es que son figuras distintas, una cosa es ser intérprete y otra cosa es ser defensor. Nosotros no hemos trabajado la cuestión de defensores, porque además existe el Instituto de la Defensoría Pública". *Al Calor Político*, periódico digital, nota de Ángeles Godoy Morales, Xalapa, Ver., 23/08/2011.

<sup>21</sup> "... informó que en lo que va del ejercicio 2011 se ha apoyado a 52 indígenas con un monto total de un millón de pesos, para que puedan salir libres bajo fianza. La Delegada explicó que con el proyecto de excarcelación de presos indígenas, se atiende a aquellos que el juez determinó que pueden salir libres bajo caución y la CDI paga la fianza para que puedan obtener la libertad". *Al Calor Político*, periódico digital, nota de Javier Salas Hernández Xalapa, Ver., 20/09/2011





## Delitos sin atención: la “ordeña” de ductos

Veracruz es el estado donde se presenta el mayor número de actos vandálicos a las líneas de Petróleos Mexicanos (Pemex), por lo que la dirección general de la paraestatal ha pedido reiteradamente a las fuerzas federales redoblar la vigilancia en las instalaciones cercanas a los márgenes de los ríos.<sup>22</sup> La “ordeña” de líneas es un delito tan generalizado en Veracruz que, si bien es de orden federal, debe ser atendido también por las autoridades locales, pues son quienes conocen el terreno y los actores involucrados en este delito.

## Tendencias preocupantes en materia de derechos

En septiembre de 2011, año en el que durante los meses de junio a octubre se registraron múltiples asesinatos colectivos en el centro de Veracruz, tuvo lugar una nueva expresión de la desorientación y falta de información de la ciudadanía. Un par de “twitteros” causaron una gran alarma al informar que había enfrentamientos armados junto a una escuela primaria y que esa escena parecía repetirse en otras partes de la ciudad de Veracruz. Cientos de padres corrieron a sacar a sus hijos de las escuelas, causando un caos urbano gigantesco. Las dos personas que iniciaron el rumor fueron encarceladas por un mes acusadas del delito de terrorismo, pero no fueron procesadas dada la fuerte reacción de la sociedad. Sin embargo, el gobierno del estado decidió crear un nuevo tipo penal para poder sancionar en el futuro este tipo de actos. Con 33 votos a favor y 14 en contra, el Congreso del Estado, en sesión extraordinaria, sin debate previo ni consulta pública, aprobó en octubre de 2011 el dictamen que adiciona el Código Penal para crear el delito de *perturbación del orden público*, que se sanciona de uno a cuatro años de prisión y multa de 500 a mil días de salario mínimo.<sup>23</sup> Este tipo penal atenta contra la libertad de expresión y su constitucionalidad ha sido cuestionada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El asunto se encuentra en la Suprema Corte de Justicia.

## Una institución ausente: la Comisión Estatal de Derechos Humanos

Desde hace 15 años, en todo el país se crearon, siguiendo el modelo federal, Comisiones de Derechos Humanos, instituciones no jurisdiccionales cuya función sería la recepción de

<sup>22</sup> “En 11 meses del año pasado, el petróleo y otros combustibles ordeñados de los ductos de Pemex sumaron 2 millones 662 mil barriles, lo que representa 56 por ciento más que en el mismo periodo de 2010”. *Reforma*, 6 de enero de 2012, nota de Alejandra López, p. 12.

<sup>23</sup> En la adición del Capítulo III al Título XXII del Libro Segundo y adición al artículo 373 del Código Penal, se establece que “comete perturbación del orden público, quien por cualquier medio, afirme falsamente la existencia de aparatos explosivos u otros; de ataques con armas de fuego; o de sustancias

quejas de la ciudadanía contra los abusos de las autoridades en varios ámbitos, principalmente las policías y las procuradurías de justicia, de tal manera de contribuir, a través de recomendaciones no obligatorias, a corregir excesos u omisiones sufridas por los ciudadanos. Como se demuestra en Olvera (2010), el desempeño de estas instancias en los diversos estados ha sido muy variable, pero en general alarmantemente deficiente. Zavaleta (2010) demuestra que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz ha tenido uno de los peores desempeños a nivel nacional, resultado de su falta de autonomía política y la precariedad de sus medios de acción,<sup>24</sup> todo lo cual ha redundado en la falta de confianza de la población en la institución.<sup>25</sup> El caso de Veracruz es el peor de todo el país por número de asuntos denunciados (por cada 100 000 habitantes) ante la institución por los ciudadanos, lo cual es un indicador de su ausencia en el imaginario ciudadano y de su falta de credibilidad.

## Conclusiones y recomendaciones

Es preciso insistir en la extraordinaria importancia política que tiene atender el problema de la procuración de justicia en la entidad. Es un campo central en la construcción de ciudadanía y de la calidad de la democracia, pues no puede haber ciudadanos efectivos mientras éstos no tengan una garantía real de cumplimiento y respeto de sus derechos civiles, los más básicos de todos, y esto no puede lograrse mientras la procuración de justicia sea un instrumento de corrupción y discrecionalidad política, y mientras el poder judicial funcione de una manera oscura e igualmente propicia a la corrupción y con una calidad bajísima en términos éticos y profesionales.

---

químicas, biológicas o tóxicas que puedan causar daño a la salud; ocasionando la perturbación del orden público”.

<sup>24</sup> La Comisión Estatal de los Derechos Humanos ha emitido 62 recomendaciones por violaciones a derechos humanos a diversas autoridades estatales y municipales en 2011. Entre ellas, se emitieron 29 recomendaciones a elementos policiacos, de los cuales 17 son para la Policía Intermunicipal Veracruz-Boca del Río (PIVB); cinco a la extinta Policía Intermunicipal Xalapa-Banderilla-Tlalnehuayocan; dos a la Policía Intermunicipal Coatzacoalcos-Minatitlán-Cosoleacaque-Nanchital (PIMCN); una a elementos de la Policía del municipio de Perote; dos a elementos de Pánuco; una a la policía de Xico y una a la policía de Cardel. Asimismo, se formularon 19 recomendaciones contra elementos de la policía municipal: dos a la de Agua Dulce; una a Manlio Fabio Altamirano; tres a Tuxpan; una a Acayucan; una a Ciudad Mendoza; una a Rafael Lucio; una a Orizaba; tres a Córdoba; tres a Papantla; una a Chocamán; una Tepetlán y una a Tlaquilpa. De la misma forma se emitieron ocho recomendaciones a elementos de la Agencia Veracruzana de Investigaciones (AVI). *Al Calor Político*, periódico digital, 26/10/2011.

<sup>25</sup> Las entidades con más casos de presuntas violaciones registradas ante Comisiones Estatales de Derechos Humanos por cada cien mil habitantes son Jalisco, con 171.4, y el Distrito Federal con 122.3. En contraste, Veracruz registra apenas 0.8 casos y Tlaxcala 5.5 (México Evalúa, 2012).



Nuestra hipótesis explicativa central tiene dos partes: de un lado, las Procuradurías de Justicia y el Poder Judicial han padecido históricamente una completa dependencia política y financiera del ejecutivo, sea el presidente de la República a nivel nacional, sean los gobernadores en los estados, lo cual ha conducido a que las decisiones tomadas en esas instituciones estén determinadas por los intereses políticos del gobierno y no por la efectiva procuración de justicia imparcial. Esta dependencia política determina la pésima selección del personal, y de hecho la distribución política de cargos, la arbitrariedad en decisiones y procesos, la falta de control sobre los funcionarios, la carencia de disciplina interna y del mínimo *ethos* profesional, con la consecuente apertura de espacios a la discrecionalidad de los operadores del sistema y por tanto a la corrupción en todas las etapas del proceso penal.

De otra parte, el modelo legal y operativo de la Procuraduría de Justicia de Veracruz es obsoleto y contrario a la defensa efectiva de los derechos de ciudadanía, y no se ha iniciado siquiera el camino de la reforma penal ya pactada a nivel nacional desde 2008.

La debilidad de las instituciones de acceso a la justicia permite su captura por redes de abogados, funcionarios menores de las agencias del ministerio público, jefes policiacos y delinquentes con recursos. El ciudadano individual sólo puede superar esas barreras a la entrada constituidas por la corrupción a través de dinero y/o redes de influencia. Como la mayoría de la población no tiene ni uno ni otras, queda objetivamente desprotegida.

La situación antes descrita se reproduce, magnificada, cuando de poblaciones vulnerables se trata. Mujeres, niños, jóvenes e indígenas padecen grados de desprotección de sus derechos y problemas de falta de acceso a la justicia mucho peores que el resto de la población, a pesar de las recientes reformas legales que han reconocido los derechos de estos sectores y, de que, al menos en el papel, se han creado instituciones abocadas a tal fin. Sin embargo, estas instituciones no funcionan, pues carecen de personal, presupuesto y capacidades operativas.

Las leyes y las instituciones estatales están muy atrasadas respecto a la necesidad y urgencia de atender problemas mayúsculos de la delincuencia organizada realmente existente. La trata de personas, el abuso de inmigrantes centroamericanos, y la "ordeña" de ductos petrolíferos, entre otros delitos, no tienen atención real por parte del gobierno estatal, a pesar de que en torno a estas actividades ilegales se tejen las redes que permiten el desarrollo de amplios grupos delincuenciales y el control del territorio por parte de ellos.

Hay un déficit monumental en materia de rendición de cuentas. Para empezar, la procuraduría no le rinde cuentas a nadie, y carece de capacidades reales para sancionar a funcionarios públicos que incurran en delitos en el ejercicio de su labor, a pesar de ser ésa una de sus responsabilidades mayores. Por su parte, la Comisión Estatal de Derechos Humanos (que no ha sido evaluada en este estudio, pero sí en otros) carece de la autonomía política y de voluntad institucional para ejercer un trabajo de control en plenitud.

Es necesario hacer un gran esfuerzo de reforma y fortalecimiento institucional de la Procuraduría de Justicia, cuyos contornos son conocidos:

1. *Reforma legal e institucional que otorgue autonomía política, presupuestal y operativa a la PGJ.* Mientras no se libere la institución del control político por parte del ejecutivo estatal, sus decisiones estarán determinadas por las necesidades políticas del gobierno. Debe propiciarse un modelo parecido al colombiano, en el que el titular de la Fiscalía General de la Nación es nombrado en conferencia de los tres poderes y a mitad del ejercicio presidencial, con inamovilidad y posibilidad de repetición en el cargo por una vez. Esta autonomía debe sustentarse también en un presupuesto suficiente y en el apoyo efectivo de las fuerzas del orden.

2. *La reforma de la PGJ debe sustentarse en, y compaginarse con, la reforma penal pendiente, de tal forma que la procuraduría refuerce sus capacidades en:* a) *Instancias de asesoría jurídica a víctimas y de mediación de conflictos*, procediendo a canalizar los delitos menores a dichas instancias con eficacia y prontitud, de tal manera de descargar de trabajo burocrático innecesario a los MP, a la AVI y a los jueces.

a) *Formación, profesionalización y capacitación continua a los MP*, que deben adaptarse a las exigencias del sistema penal oral por venir, desarrollando capacidades reales de investigación y argumentación.

b) *Formación, profesionalización y capacitación continua a los agentes de la policía ministerial (AVI)*, quienes deben desarrollar capacidades reales de investigación sistemática, de canalización adecuada de conflictos a instancias de mediación, y de testificación en juicios orales.

c) *Formación y profesionalización de los peritos*, así como creación de la infraestructura necesaria para desarrollar su labor en toda la geografía veracruzana.

d) *Creación de capacidades institucionales reales y efectivas en materia de investigación de delitos de servidores públicos*, en vinculación con la Contraloría General del Estado y con el Órgano de Fiscalización Superior. Esta es una tarea tan central como las otras, pues sin capacidad de sanción a servidores públicos la Procuraduría no podrá legitimarse ni construir confianza ante la ciudadanía, ni podrá mantener una disciplina interna basada en criterios aceptados y basados en estándares internacionales.

3. *Fortalecer las agencias del MP que atienden delitos contra las mujeres, niños y adolescentes*, creando al mismo tiempo la infraestructura necesaria para atender a estos sectores vulnerables: centros de acogida temporal, asesoría psicológica, asesoría jurídica y acompañamiento a familiares. La violencia social tiene como principales víctimas a las mujeres, niños y adolescentes. El que esta violencia sea poco visible y no se le cuantifique apropiadamente no disminuye su importancia social y la urgencia de su atención. Desarrollar estas capacidades institucionales será una de las mejores formas de prevenir la violencia criminal, evitando que adolescentes en conflicto con la ley continúen carreras criminales en el futuro y disminuyendo en lo posible la violencia doméstica, principal forma de la violencia cotidiana.

4. *Fortalecer las agencias del MP encargadas de asuntos indígenas*. Cerca de 12% de la población del estado es indígena, y ese es el sector de la población menos atendido por las instituciones. La formación de MP bilingües es esencial, así como el desarrollo de capacidades integrales en las agencias del MP especializadas, pues la violencia contra las mujeres y el abuso infantil son problemas centrales a atenderse en las regiones indígenas.

5. *Desarrollar capacidades especiales de investigación en campos delictivos de alto impacto económico y social*, como la trata de personas, el secuestro, el robo de combustible, la piratería y el robo de autos. Las bandas que controlan estos campos delictivos conforman la base del crimen organizado.

6. *Establecer mecanismos de capacitación y formación de los MP municipales*, garantizando un estándar de profesionalización acorde con la reforma penal y con las necesidades de atención a poblaciones vulnerables.

7. *Creación de un Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas* que permita a la institución ganar legitimidad y credibilidad, y a través del cual se mantenga informada a la población, se respondan sus inquietudes, se abran espacios de discusión, contacto y participación de la ciudadanía.

8. *Facilitar la operación de un Observatorio Ciudadano de la Seguridad y la Justicia*, que formule indicadores clave para la evaluación continua del desempeño institucional y del avance de las reformas imprescindibles.

Mendaña, Ricardo J. y Alicia Arias Salgado, 2008. "El Ministerio Público y la 'Atención Primaria' de la Conflictividad Social", en: *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 3, pp. 21-32, Quito, Flacso-Ecuador.

México Evalúa, 2012. *Seguridad y Justicia Penal en los Estados. 25 indicadores de nuestra debilidad institucional*. Obtenido en la página <http://flipflashpages.uniflip.com/3/28779/136190/pub/document.pdf>, el 06 de abril de 2012.

Mikel, Salvador, 2010. *La seguridad y la procuración de justicia en Veracruz*, presentación en Power Point, Xalapa.

Moloeznik, Marcos Pablo, 2009. "El contexto institucional de justicia penal y seguridad pública en Jalisco y la ZMG", en: Rodríguez Gómez, Guadalupe (coord.). *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región centro: el caso de la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco, México*, Conevim-Secretaría de Gobernación (PDF).

Morlino, Leonardo, 2007. "Calidad de la democracia. Notas para su discusión", en: Cansino, César e Israel Covarrubias (eds.). *Por una democracia de calidad. México después de la transición*. México, Cepcom

North, Douglass, 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York, Norton.

OACNUD, 2003. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas, Gerardo Munck (coords.), 2004. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Olvera, Alberto J., 2008. "Reflexiones sobre la Calidad de la Democracia en México", en: Ochoa, Óscar (coord.). *La Reforma del Estado y la Calidad de la Democracia en México: Una Reflexión sobre sus Instituciones*, México, M. A. Porrúa y EGAP-Tecnológico de Monterrey.

Olvera, Alberto J. (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.

Procuraduría General de Justicia de Veracruz (PGJV), 2005. *Programa Veracruzano de Procuración de Justicia*, Xalapa.

Procuraduría General de Justicia de Veracruz (PGJV), 2008. *Informe del Procurador General de Veracruz*, Xalapa.

Zavaleta Betancourt, Alfredo, 2010. "Los Derechos Humanos en Veracruz", en: Olvera, Alberto J. (coord.), *La Democratización Frustrada. Limitaciones Institucionales y Colonización Política de las Instituciones Garantes de Derechos y de Participación Ciudadana en México*. México, CIESAS-UV.

Zepeda Lecuona, Guillermo (2004). *Crimen sin Castigo: Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México*, México, FCE-CIDAC.

## Bibliografía

Aguilera, Samuel, 2009a. *El Procedimiento Penal Veracruzano por Etapas*. Presentación en Power Point, Xalapa.

———, 2009b. *El desempeño jurisdiccional del sistema judicial penal veracruzano de segunda instancia: una aportación empírica a la discusión neofederalista y el acceso a la justicia*, tesis de doctorado en Derecho Público, Universidad Veracruzana.

Alvarado Arturo, 2008. "El acceso a la justicia en una sociedad en transición", en: Alvarado, Arturo (ed.): *La Reforma de la Justicia en México*, México, El Colegio de México.

Álvarez Montero, José Lorenzo, 2007. "El Ministerio Público en el estado de Veracruz", en: Casarín, Manlio, Sara López y Marisol Luna (coords.), *Temas de Derecho Constitucional Veracruzano*, Xalapa, Universidad Veracruzana y LX Legislatura de Veracruz.

Begné, Alberto, 2004. "Legalidad democrática y acceso a la justicia", en: Calderón Salazar, Jorge A., y Alejandra Tello Mondragón (coords.), México: *hacia una reforma integral del estado. Propuestas y alternativas*, México, PRD-Fundación Friederich Ebert-H. Cámara de Diputados.

García Ramírez, Sergio, 1982. "Ministerio público y acción penal", en: *Justicia Penal*, Porrúa, México.





# El poder judicial y el acceso a la justicia en Veracruz

Víctor Manuel Andrade Guevara\*

En el presente capítulo se exponen algunos elementos acerca del desenvolvimiento del Poder Judicial en Veracruz y de la situación que guarda el acceso de los ciudadanos a la justicia desde una perspectiva sociológica, así como el impacto que dicho funcionamiento tiene en la evolución de la inseguridad.

En la primera parte se revisan los distintos enfoques teóricos que desde la sociología han abordado el campo de lo jurídico y particularmente el del acceso a la justicia, justificando la selección de la teoría de los campos de Pierre Bourdieu, así como el de la teoría de la acción comunicativa de Habermas para abordar el objeto de estudio.

Con base en estas ideas, en la segunda parte se revisan las relaciones entre el Poder Judicial y los poderes Ejecutivo y Legislativo para determinar el grado de autonomía alcanzado y las luchas desarrolladas entre los distintos actores del campo, así como las modificaciones legislativas e institucionales a que ha estado sometido. La tercera parte se ocupa de las condiciones presupuestales y materiales que contextualizan el trabajo del poder sometido a revisión y en la cuarta se hace un análisis de la atención a la demanda de la justicia, tomando en cuenta el número de casos arraigados y las resoluciones emitidas tanto por los juzgados como por las salas que componen el Tribunal Superior de Justicia. En la quinta parte se aborda la problemática que se ha generado a partir de las reformas judiciales que tratan de implantar los juicios orales. En la sexta parte se describen los esfuerzos del poder judicial para fortalecer la profesionalización de los servidores encargados de la impartición de justicia; en la séptima se analizan las consecuencias que el desenvolvimiento del poder judicial tiene para el incremento de la inseguridad y finalmente se apuntan algunas conclusiones provisionales sobre el estado que guarda el acceso a la justicia en Veracruz.

## Reflexiones teórico-metodológicas sobre el estudio del poder judicial en el ámbito local

Como se sabe, en la arquitectura del Estado contemporáneo el Poder Judicial juega un papel relevante para la existencia de un Estado de Derecho en el que la democracia y el respeto a las libertades y garantías individuales de los ciudadanos estén asegurados. El Poder Judicial es el encargado no solamente de dirimir los conflictos entre los particulares conforme a normas de carácter universal, abstracto e impersonal, sino que su función, cuando se realiza con eficacia, se extien-

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.



de a garantizar la paz social y a dirimir, incluso, conflictos políticos en última instancia; esto último, cuando es el encargado de resolver los litigios electorales o la constitucionalidad de las decisiones que toman los otros dos poderes. En otras palabras, el Poder Judicial es el encargado de garantizar el acceso a la justicia a todos los ciudadanos cuando estos consideran que han sido vulnerados sus derechos; sin esa garantía, el Estado de Derecho y la democracia no existen.<sup>1</sup>

Por ello, para evaluar la calidad de la democracia que se vive en un país es menester analizar las posibilidades de acceso a la justicia que tienen los ciudadanos y las instituciones. Esta tarea, en buena medida, recae en los poderes judiciales de los estados, quienes se encargan de impartir justicia en torno a delitos del fuero común en el ámbito de lo penal y resuelven los litigios básicos del orden civil, mercantil, laboral o administrativo. Vale decir, los poderes judiciales de los estados son los encargados de dirimir los conflictos más cercanos a la vida cotidiana de las personas: los problemas familiares, el cumplimiento o incumplimiento de contratos, los ataques a la seguridad física y el patrimonio de los ciudadanos o los problemas generados por la falta de respeto a los derechos laborales.

A pesar de esa importancia, los poderes judiciales de los estados constituyen un objeto de estudio relativamente nuevo para las ciencias sociales, sobre el que existen escasos antecedentes que permitan contar con un marco analítico y un corpus conceptual sólido para abordarlo con un nivel significativo de profundidad.

El poder excesivo que ha tenido el Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, tanto a nivel nacional como en las entidades federativas en México, ha generado que exista poca atención al desempeño de tan importante institución, encargada de impartir justicia y procurar una convivencia civilizada. El predominio del Ejecutivo ha contribuido a reforzar la opacidad que tradicionalmente ha tenido ese poder, escapando del mayor escrutinio público al que lentamente se ha venido sometiendo al Poder Ejecutivo y, últimamente, el Poder Legislativo.

Esta opacidad ha generado la falta de atención de los investigadores sociales respecto a la manera en que se desempeña el Poder Judicial, de tal suerte que pudieran construirse indicadores adecuados para medir la eficiencia judicial y el cumplimiento de las distintas funciones que juega ese poder en el ámbito local. Tal situación se agudiza aún más en el caso del Poder Judicial de Veracruz, donde no existe prácticamente ningún antecedente que sirva de referente para tener una idea de los orígenes, la trayectoria y la dinámica que ha seguido esta institución, ni siquiera desde el punto de vista jurídico-formal.

<sup>1</sup> Todas las versiones de la democracia, desde las minimalistas como las de Bobbio (1984), Dahl (1992) o Morlino (2005), hasta las versiones de la democracia ampliada como las de Held (1992) o Habermas (1998), señalan como uno de sus elementos indispensables la existencia de un Estado de derecho y la existencia de órganos estatales ante los cuales los ciudadanos puedan reclamar el cumplimiento de sus derechos.

En efecto, los escasos momentos en los que se ha puesto atención a la manera en que ha sido diseñado y organizado el Poder Judicial en Veracruz tienen que ver, básicamente, con el estudio de su estructura jurídico-formal, sin reparar en el funcionamiento efectivo de dicha institución y sin analizar en qué medida garantiza el acceso a la justicia a los ciudadanos; sin embargo, estas escasísimas menciones, si existen, son además bastante superficiales.<sup>2</sup>

En lo que sigue, trataremos de identificar algunas categorías teóricas básicas que nos permitan analizar el funcionamiento del Poder Judicial, procurando revisar los márgenes de autonomía y las disputas respecto de los otros poderes de acuerdo a las distintas etapas que ha vivido el régimen político local, así como los cambios que ello ha traído en su composición interna. Posteriormente, se revisa brevemente la atención a la demanda de justicia que ha tenido el Poder Judicial del año 2000 al 2008 y se describen las medidas que se han tomado para profesionalizar y evaluar su funcionamiento.

En primera instancia, como lo sugieren Concha Cantú y Caballero Juárez (2002), el estudio del Poder Judicial y el acceso a la justicia debe ir más allá de un simple análisis jurídico formal. La *doxa* del saber jurídico formal parte del supuesto de que la vida en los juzgados y la magistratura ocurre exactamente como lo estipulan las normas. De esa manera, la realidad de los comportamientos de quienes son actores de las instituciones jurisdiccionales es sustituida por el deber ser jurídico que aparece en la norma. Esta precaución tiene especial aplicación en México, donde es bien conocida la distancia entre lo que establecen las leyes y lo que efectivamente sucede.

Por ello, para proceder al estudio del funcionamiento y desempeño de las instancias jurisdiccionales es pertinente recurrir a un enfoque sociológico, en el que importa la manera en que se estructura internamente el sistema jurídico y las formas en que intervienen los actores de acuerdo con sus intencionalidades específicas y orientaciones normativas. Asimismo, la manera en que el campo de "lo jurídico", y en este caso, el Poder Judicial, se relacionan con otros campos. Al respecto, consideramos pertinente valernos preferentemente de la teoría de los "campos" de Pierre Bourdieu (2000), quien concibe al campo jurídico como un espacio en el que se desarrolla "una lucha por el monopolio del derecho a decir el derecho, es decir, por establecer cuál es la buena distribución (nomos), o el buen orden, lucha en la que se enfrentan agentes investidos de una competencia inseparablemente social y técnica, consistente en lo esencial, en la capacidad socialmente reconocida de interpretar (de manera más o menos libre o autorizada) un cuerpo de textos que consagran la visión legítima, recta, del mundo social" (Pierre Bourdieu, 2000: 160).

<sup>2</sup> Uno de los pocos estudios desde esta perspectiva jurídico-formal se encuentra en Miguel Manzanilla Pavón (2005).



Con esta perspectiva, Bourdieu pretende superar las visiones del derecho que conciben a este como un sistema cerrado en sí mismo, propio de los autores de la teoría del derecho, así como el reduccionismo sociológico que tiene una comprensión del sistema jurídico como un epifenómeno derivado de las relaciones de producción, propio de las diferentes corrientes marxistas o neomarxistas.

A Bourdieu le interesa analizar al derecho como un conjunto de estructuras simbólicas que al mismo tiempo que son producto de prácticas estratégicas y de significación en la que los diversos agentes se posicionan de acuerdo con la división del trabajo jurídico, configurando una lógica interna del juego, posibilitan un intercambio con el resto de la sociedad, estableciendo básicamente una relación entre profesionales y "clientes" que se ven sometidos a la lógica del lenguaje, de la sintaxis, de la pragmática y la praxis jurídica.

De esta manera, se evita analizar el ámbito de lo jurídico como un sistema cerrado en sí mismo, tanto desde la perspectiva del positivismo jurídico que proviene de Hans Kelsen (1991) o H. L. A. Hart (1992), como en el más contemporáneo planteamiento radical de un subsistema operacionalmente cerrado, elaborado por la teoría de sistemas de Niklas Luhmann (2002).

El establecimiento de un espacio judicial, de acuerdo con Bourdieu, implica la creación de una frontera entre aquellos que están preparados para entrar al juego y aquellos que, cuando se encuentran arrojados dentro de él, quedan de hecho excluidos, culpables de no poder operar la conversión de todo el espacio mental y lingüístico que requiere la entrada a ese espacio social. De esa manera queda establecida la división entre el experto del derecho y quien pasará a ser un *justiciable*.

De acuerdo con Bourdieu, el campo judicial es el espacio organizado en el que, y por el que, se opera la transmutación de un conflicto directo entre las partes directamente interesadas en un debate jurídicamente reglado entre profesionales actuantes en representación de sus clientes. Los profesionales conocen y reconocen las reglas escritas y no escritas del juego jurídico, de tal manera que un cuerpo de magistrados o jueces se convierten en los especialistas mediadores que tienen que resolver un conflicto conforme a un conjunto de normas establecidas y legitimadas, decidiendo a partir de ciertas reglas. Entre estas reglas se encuentran el "tener que decidir" conforme a una alternativa binaria; por ejemplo, culpable o no culpable; segundo, que las demandas se enmarquen en las categorías reconocidas de procedimientos que son muy limitadas, y tercera, que el procedimiento jurídico se debe referir siempre a los precedentes.

Así, a través de la posibilidad fáctica que tienen los juristas de nombrar para ejercer un efecto de formalización, de universalización de lo particular y de coacción a partir del monopolio de la fuerza que posee el Estado, se consolida un espacio jurídico con su correspondiente división del trabajo, estableciendo la *illusio* de la imparcialidad e impersonalidad de la ley, dotada de una racionalidad *per se*.

Una primera diferenciación en el sistema jurídico, si usamos en este caso el lenguaje de Niklas Luhmann, tiene que ver con la división entre legislación y jurisprudencia. De esta manera, al Poder Judicial le queda encomendada la función jurisdiccional. Esta función, de acuerdo con Luhmann, propicia que a los tribunales les quede encomendada la tarea de superar la paradoja que significa resolver conforme a una norma universal un caso específico, sentando un precedente que oriente futuras decisiones a través de la jurisprudencia, haciendo a la organización de la jurisdicción el centro del sistema jurídico, mientras todos los demás ámbitos se constituyen en la periferia (Luhmann, 2000: 382-383). El procedimiento judicial se convierte así en el punto crucial para el análisis del sistema jurídico y los mecanismos de impartición y administración de justicia.

Jürgen Habermas (1998), a partir de su teoría discursiva del derecho y del Estado, que tiene como punto de partida su concepción dual de la sociedad como un conjunto de relaciones entre el sistema y el mundo de la vida, entiende al derecho también como un subsistema de la sociedad que propicia la integración social; sólo que, a diferencia de Luhmann y en coincidencia con Bourdieu, resalta la vinculación que tiene el sistema del derecho con el resto de sistemas a través de la penetración que ofrecen los lenguajes naturales propios de la pluralidad de mundos de vida. La orientación al entendimiento que caracteriza toda acción comunicativa hace posible también que el derecho se someta a la tensión entre facticidad y validez, ya que la puesta en juego de los lenguajes naturales lleva implícita una orientación normativa tendiente a la racionalidad comunicativa. Por lo tanto, la legitimidad de las normas puede quedar sujeta a la validez que los actores le asignen de acuerdo con las diferentes expectativas y orientaciones morales que se someten a una deliberación basada en argumentos que pretenden ser racionales. Bajo estas consideraciones se puede establecer una conexión interna entre la constitución del Estado de Derecho y la democracia política, puesto que uno y la otra se convierten en garantías mutuas, asegurando la legitimidad de las normas por ser producto de un procedimiento en el que previamente se pusieron en juego pretensiones de validez argumentadas en el seno del espacio público. La democracia a su vez, viene legitimada también porque el intercambio y la competencia política están regulados por normas cuya validez es producto de un consenso comunicativo. Así, a diferencia de lo que plantea Luhmann, quien concibe al derecho como un subsistema autorreferencialmente cerrado, para Habermas puede establecerse una conexión entre el derecho y los demás subsistemas de la sociedad a partir del lenguaje natural propio del mundo de la vida que, como ya decíamos, se caracteriza por ser portador de un supuesto trascendental orientado a la sinceridad, a la veracidad y a la rectitud normativa.

Este planteamiento teórico sobre el derecho y la impartición de justicia que retoma aspectos de la teoría del campo jurídico de Bourdieu y la teoría discursiva del derecho y del Estado de Habermas, puede ser operacionalizado a partir de



estrategias de investigación que combinen herramientas cualitativas y cuantitativas para la observación y el seguimiento de los actores que intervienen en un campo cuyas reglas van más allá de las normas institucionales. De esta manera, será necesario entender que, desde la perspectiva de los actores (jueces, magistrados, abogados, acusadores y acusados), las normas no solamente regulan sus comportamientos sino que son un recurso estratégico que se puede utilizar de acuerdo a los intereses y el sentido que los actores suelen proporcionar a las intervenciones que realizan (Bourdieu, 2000).

Ahora bien, este enfoque de los campos debe relativizarse para el caso de América Latina, donde una constante parece ser la falta de autonomía del Poder Judicial y el fenómeno de la ineffectividad de la ley, propiciada por la constitución de democracias delegativas y ciudadanías de baja intensidad, siguiendo el lenguaje de Guillermo O'Donnell (2002).

En efecto, a pesar de que en algunos casos, como parece ser el mexicano, se haya logrado la constitución de una poliarquía en la que existe una competencia entre las élites por acceder al poder (aunque las propias reglas electorales estén sujetas a cuestionamiento), no se han desmontado males endémicos como la débil observancia del derecho, la politización de la justicia y su colonización por la lógica del interés económico, vulnerando así el derecho de los ciudadanos al acceso a la justicia. Si ya este fenómeno se presentaba como característica propia de los regímenes burocrático-autoritarios, en los que las élites distribuían regional o corporativamente el poder, ello se acentúa cuando se implementan medidas neoliberales que tienden a desmontar buena parte de las instituciones estatales al mismo tiempo que surgen fenómenos que minan la gobernabilidad y la capacidad del Estado para garantizar la estabilidad y la seguridad, tales como el crecimiento del crimen organizado, o la guerrilla en algunos países, donde se constituyen zonas francas, fuera del control del Estado, y en las que impera la ley de los grupos criminales.

Esto significa que pueden darse democracias delegativas, con ciudadanías "de baja intensidad" en las que existen serias dificultades para que los gobernados puedan ejercer sus derechos o instancias que garanticen su cumplimiento en caso de que estos sean socavados. De acuerdo con O'Donnell, un régimen democrático, además de basarse en una competencia equitativa por el poder y la igualdad de los ciudadanos debe caracterizarse por los siguientes elementos:

- 1.- Todas las leyes deberían ser prospectivas, abiertas y claras; 2. Las leyes deberían ser relativamente estables; 3.- La elaboración de disposiciones legales debe estar guiada por normas abiertas, estables, claras y generales; 4. La independencia del poder judicial debe estar garantizada; 5. Los principios de justicia natural deben de ser observados (es decir, audiencias públicas, justas e imparciales); 6. Los tribunales deberían tener el poder de revisión con el fin de asegurar conformidad con el estado de derecho; 7. Los tribunales deberían de ser fácilmente accesibles; y 8. La discreción de agencias de prevención del crimen no debería poder pervertir la ley (O'Donnell, 2001: 22).

Este planteamiento de O'Donnell estaría más cercano a la idea de Habermas, de una colonización del sistema jurídico por el sistema político y el económico; es decir, de la colonización de uno de los mecanismos básicos de integración social como es el derecho, por las esferas donde predomina el interés estratégico regulado por el poder y el dinero.

Dado que no existen antecedentes ni una mínima orientación que nos indique ciertas coordenadas acerca del funcionamiento del campo jurisdiccional y de la manera en que se administra e imparte la justicia, será necesario iniciar con la construcción de algunos conceptos que puedan servirnos como descriptores para el estudio del acceso a la justicia en Veracruz, que vayan más allá del estudio jurídico-formal.

Retomando la experiencia de Concha Cantú y Caballero Juárez, referida anteriormente, se intentará desarrollar una descripción inicial, una aproximación, a la manera en que ha funcionado el Poder Judicial en Veracruz y las formas en que se han ido modificando las posibilidades de acceso a la justicia que tienen los ciudadanos veracruzanos en los últimos 10 años, utilizando los siguientes instrumentos:

- a) Análisis legislativo crítico.
- b) Estudio de las relaciones del Poder Judicial con los otros poderes y el entorno para la valoración de su grado de autonomía.
- c) Modificaciones en la estructura institucional.
- d) Disponibilidad de recursos e infraestructura.
- e) Capacidad de atención a la demanda de justicia a partir de la revisión estadística del número de asuntos procesados por las diferentes instancias (tribunales, juzgados, salas). Con esta finalidad, se establecerá una comparación entre el número de averiguaciones previas iniciadas en las agencias del ministerio público, con las causas penales iniciadas en los juzgados y las resoluciones emitidas, para tener un índice de atención. Ello significará apenas un indicador para medir el grado de atención, quedando pendientes la revisión de indicadores de calidad y eficiencia, tales como el tiempo en que se emite la resolución de un asunto, causa penal o expediente, cuestión que a su vez, depende de una clasificación de los grados de complejidad de los asuntos (Báez Silva, 2009).

Dadas las limitaciones materiales y temporales, el presente trabajo desarrolla una descripción de la estructura institucional, partiendo básicamente de las disposiciones normativas y la información documental, dejando para otro momento la recopilación de información de tipo cualitativo que nos proporcione elementos que nos permitan valorar con mayor profundidad el estudio del Poder Judicial y el acceso de los ciudadanos veracruzanos a la justicia, tomando en cuenta el punto de vista de los actores y su posicionamiento en el campo.



# Evolución de las relaciones entre el poder judicial y los otros poderes. Las dificultades de la autonomía

*Primera etapa 1917-1997:* A pesar de que han sido varios los cambios que ha sufrido la legislación relativa al Poder Judicial en Veracruz en los últimos años, en los hechos, la forma de funcionamiento no ha variado significativamente, derivando esta inmovilidad en una falta de acceso a la justicia para la mayoría de los veracruzanos.

Hasta 1997, fecha en que se dio quizá la reforma más trascendental en cuanto al Poder Judicial, esta institución estaba totalmente subordinada al Poder Ejecutivo, ya que la Constitución de aquella época, si bien daba la facultad a la legislatura de nombrar a los magistrados y al propio Procurador General de Justicia, en realidad esta facultad la ejercía el gobernador del estado, ya que éste tenía un control absoluto sobre los diputados, al no haber una representación plural en el Congreso, diluyéndose totalmente el principio de la división de poderes. En efecto, el artículo 97 de la constitución vigente hasta 1997 disponía lo siguiente:

Art. 97. Los Magistrados que componen el Tribunal Superior de Justicia del Estado y el Procurador General de Justicia, serán nombrados por la Legislatura en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurran, cuando menos, las dos terceras partes del número total de sus miembros. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, previa discusión de las candidaturas presentadas. Si no se obtuviere la mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.<sup>3</sup>

Como se puede ver, el Ejecutivo aseguraba el control del nombramiento de los magistrados, ya que ni siquiera se requería una mayoría calificada sino la mayoría absoluta de los diputados presentes que, esos sí, deberían ser cuando menos los dos tercios.

Esto posibilitaba, a su vez, que el gobernador controlase el nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, y que en cada cambio de sexenio en el Poder Ejecutivo, se diese un cambio en la presidencia del Tribunal Superior de Justicia.

Esta dependencia del Poder Judicial con respecto al Poder Ejecutivo se expresaba también financieramente, ya que

al integrar el presupuesto del primero, aparecía como una unidad programática dependiente del ejecutivo.

Al designar indirectamente el gobernador a los magistrados y al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, éstos designaban también a los jueces, secretarios, proyectistas y todo el personal del poder judicial sin que hubiese un servicio civil de carrera o un sistema de carrera judicial, no obstante que la fracción II del artículo 11, correspondiente a las funciones del pleno, establecía que era facultad del Tribunal Superior de Justicia nombrar a los jueces de primera instancia y menores, "considerando el resultado del concurso de oposición al que debería someterse, así como la honradez, eficacia y antecedentes al servicio del poder judicial en su caso".

En cuanto a la estructura, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente en este periodo,<sup>4</sup> el Tribunal se constituía por 16 magistrados numerarios y cuatro supernumerarios, funcionando en pleno, o en salas. Siguiendo el estudio del ex presidente del Tribunal Superior de Justicia, Miguel Manzanilla Pavón, inicialmente el número de magistrados fue de 9, integrados en 3 salas, pasando en los años ochenta a 16 numerarios y cuatro supernumerarios.

En esta etapa se crean también los Juzgados Menores como una instancia intermedia entre los jueces de primera instancia y los jueces municipales. La creación de estos juzgados contribuyó a disminuir la carga de los jueces de primera instancia y de los magistrados, ya que los jueces de primera instancia se encargaron de resolver las apelaciones interpuestas en contra de las resoluciones presentadas por los jueces menores, en lugar de que lo hiciera el tribunal. De acuerdo con el artículo 3 de la misma ley, se componía el Poder Judicial de los siguientes órganos:

- I. Tribunal Superior de Justicia
- II. Jueces de Primera Instancia
- III. Jueces de lo Menor
- IV. Juzgados Municipales
- V. Juzgados auxiliares

Asimismo, con base en lo dispuesto por el artículo cuarto de la citada ley, se consideraban como órganos auxiliares de la administración de justicia a los defensores de oficio, los médicos legistas, los notarios públicos, síndicos e interventores, peritos e intérpretes, a los encargados del registro civil, del registro público de la propiedad, los cuerpos de policía judicial y preventiva y al jefe de prevención y readaptación social.

El artículo 8 de la misma ley orgánica, definía como colaboradores a

- I. Un Secretario General de Acuerdos
- II. Un Director General de Administración y Personal
- III. Un Director de Control y Estadística
- IV. Un Director de Relaciones Públicas y Quejas
- V. Los empleados que determine el presupuesto

<sup>3</sup> Gobierno del Estado de Veracruz (1994). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

<sup>4</sup> Gobierno del Estado de Veracruz (1993). Compendio Legislativo.



No estaban separadas, en el seno del Poder Judicial, las funciones de impartición de justicia y las propiamente administrativas. El pleno del Tribunal Superior se encargaba de la impartición y designaba a los funcionarios administrativos, tales como: los jueces municipales, los defensores de oficio o los médicos legistas.

Por otra parte, en cuanto a facultades, no existía una sala constitucional que se encargara de revisar si la aprobación de alguna norma o una decisión administrativa se apegaban a la constitución local.

Asimismo, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y de Conciliación y Arbitraje no estaban integrados al Poder Judicial. Por su parte, aún no existía el Tribunal Estatal Electoral, que se creó hasta 1988, y surgió como un órgano autónomo. Básicamente esta fue la estructura con la que operó el Poder Judicial durante la época del sistema de partido hegemónico.

*Segunda etapa 1997- 2000:* Fue hasta la reforma de 1997<sup>5</sup>, impulsada por Patricio Chirinos, cuando se dio una modificación sustantiva a la legislación que regula la actuación del Poder Judicial. Dicha reforma estuvo precedida por la que se dio en el ámbito del Poder Judicial de la Federación en 1995, al llegar al poder Ernesto Zedillo, más o menos en los mismos términos.

Dicha reforma contenía algunos cambios significativos como los siguientes:

- Se creaba el Consejo de la Judicatura, que se encargaría de los aspectos administrativos, para no distraer las funciones jurisdiccionales de los magistrados. Dicho consejo estaba integrado por cinco elementos, uno propuesto por la legislatura, otro por el titular del Poder Ejecutivo, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, un magistrado y un juez de primera instancia electo por los magistrados del TSJ, bajo un mecanismo de insaculación.

- Se modificaba el mecanismo de nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, al ser nombrados a propuesta del Consejo de la Judicatura, y ratificados por el Congreso con mayoría calificada de dos tercios, del total de los integrantes del Poder Legislativo. Con ello se eliminaba la intervención del Gobernador en el nombramiento (si bien, el gobernador Chirinos aplicó un transitorio que especificaba que esa disposición se ejercería después de su mandato.)

- La totalidad de los magistrados nombrarían al Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

- Se integraba al Poder Judicial a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, de Conciliación y Arbitraje y Electoral, creando así lo que en el campo jurídico se conoce como unidad jurisdiccional.

- Se establecían candidaturas para quienes fueran a ser magistrados, como no haber ocupado un cargo político determinado un año antes.

- Se reconocía a los juzgados de comunidad como parte del Poder Judicial.

- Se estableció la autonomía presupuestal y se creó el Fondo Auxiliar para la Impartición de Justicia, integrado con los recursos provenientes de las multas y depósitos de bienes que se hicieran al poder judicial, con lo cual se trataba de apoyar el presupuesto y la infraestructura de esa institución.

- Se cambió el nombre de “Sala” por el de “Tribunal” a la forma en que estaban integrados los magistrados para la atención de las distintos ámbitos de lo penal, civil, laboral, etcétera.

- Se crearon los jueces auxiliares de los juzgados de primera instancia y de los menores para abatir el rezago en la impartición de la justicia.

- Se crearon los llamados “Medios Alternativos de Solución de Conflictos”.

En efecto, el artículo 36 de la Constitución vigente en ese entonces se reformó y se incluyeron como parte del Tribunal Superior de Justicia a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, y Estatal de Conciliación y Arbitraje. Si bien el Tribunal Estatal de Elecciones se incluyó en el Poder Judicial, no formaba parte del Tribunal Superior de Justicia. Además, formaban parte del poder judicial también:

III. Los Juzgados de Primera Instancia

IV. Los Juzgados Menores

V. Los Juzgados Auxiliares de Primera Instancia y Menores

VI. Los Juzgados de Paz

VII. Los Juzgados de Comunidad

VIII. La Comisión Jurisdiccional de Menores Infractores

IX. El Consejo de la Judicatura

X. Las demás que cree la ley

Como se puede observar, hay modificaciones trascendentales en la estructura del Poder Judicial al integrar por primera vez a todos los tribunales e incluir a los jueces de paz y de comunidad que eran figuras que desde mucho tiempo atrás habían funcionado y por primera vez se les daba un reconocimiento jurídico de rango constitucional.

Por otra parte, al crear el Consejo de la Judicatura, se le daba la facultad de designar a todos los jueces y a los integrantes de la Comisión Jurisdiccional para Menores Infractores. Así, el artículo 38 de la constitución veracruzana definía el nuevo mecanismo de nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Artículo 38:

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán propuestos por el Consejo de la Judicatura y serán nombrados por la Legislatura del Estado, requiriéndose el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Los jueces de primera instancia, los jueces menores, los jueces auxiliares de los de primera instancia y los menores, los jueces de paz, así como los integrantes de la Comisión Jurisdiccional de Menores Infractores, serán designados por el Consejo de la Judicatura.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Véase el Decreto de Reforma al Poder Judicial, Gobierno del Estado, Gaceta Oficial, 20 de marzo de 1997.

El Consejo de la Judicatura, de acuerdo con la fracción V del artículo 95 reformado en 1997, se integraba por cinco miembros, designados en los términos siguientes:

V.- El Consejo de la Judicatura será el órgano encargado de conducir la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial y estará integrado por los cinco miembros siguientes: el presidente del Tribunal Superior de Justicia que lo presidirá, un magistrado y un juez de primera instancia, ambos designados por el pleno del Tribunal Superior mediante la insaculación del total de magistrados y jueces de primera instancia respectivamente, un consejero designado por el Gobernador del Estado y un consejero designado por la Legislatura. Los tres últimos deberán satisfacer los mismos requisitos que se exigen para ser magistrados y que se hayan distinguido por su capacidad y honestidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los consejeros durarán en su cargo tres años y no podrán ser designados para otro periodo a excepción del presidente.<sup>7</sup>

Debemos poner atención en que dicha reforma trataba de establecer ciertos acotamientos y candados al funcionamiento del Poder Judicial a través del Consejo de la Judicatura, tratando de evitar que los magistrados se distrajeran de su función sustantiva que era el impartir justicia, por las actividades administrativas, al tiempo que proporcionaba autonomía al poder judicial, al excluir al gobernador del nombramiento de los magistrados, creando la expectativa de una despolitización y un funcionamiento más apegado a los principios de la justicia.

De esta manera, se eliminaba la posibilidad de que el nombramiento de los magistrados estuviese ligado a una carrera política y no a una carrera judicial. Sin embargo, tal mecanismo no fue del agrado de los magistrados, ya que consideraban que la forma en que estaba integrado el Consejo de la Judicatura, si bien permitía descargarlos de las actividades administrativas, significaba también una forma de intervención del Poder Ejecutivo y del Legislativo en los asuntos del Poder Judicial, con lo cual se ponía en duda la existencia de una división de poderes. En tal sentido se expresa el expresidente del Tribunal Superior de Justicia:

Si la intención en la creación del consejo de la judicatura fue la de permitir que ministros y magistrados se dediquen a sus funciones jurisdiccionales, descargándose del peso de responsabilidades administrativas, tal objetivo puede lograrse mediante esquemas administrativos internos, sin la injerencia de otros poderes en el Poder Judicial y sin la creación de estructuras paralelas de gran corte burocrático, como la que se observa en el Poder Judicial Federal, en donde fácilmente el Consejo de la Judicatura supera ya en personal y presupuesto a la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, sin contar a magistrados, jueces y secretarios, sino refiriéndonos al propio personal del consejo, en donde se han generado inconformidades, como por ejemplo, la derivada del hecho de que un secretario de consejero puede ganar más que un magistrado de tribunal colegiado, lo que obviamente, lesiona a estos últimos, que son quienes resuelven y quienes ponen en riesgo diariamente su prestigio profesional.<sup>8</sup>

Según el magistrado Manzanilla Pavón, la reforma de 1997 al Poder Judicial colocó al Consejo de la Judicatura por encima del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, ya que aquél se encargaba de adscribir, incluso, a los propios magistrados, así como de tramitar y resolver las denuncias y quejas en contra de los mismos. Por otra parte, si algún magistrado tenía que ausentarse, tendría que dar aviso al Consejo de la Judicatura, generando así un sentimiento de subordinación por parte de los magistrados. Como podemos ver, se constituye en el campo del Poder Judicial una disputa por la autonomía y la hegemonía al interior, entre los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura que son propuestos por los otros poderes.

Otro dato relevante fue la manera que se diseñó para nombrar a los magistrados: del Tribunal de Conciliación y Arbitraje. Para ésta área se nombraba un tribunal compuesto por tres magistrados; uno propuesto por el Consejo de la Judicatura que sería el presidente, uno propuesto por el gobernador, representando a las entidades públicas y un tercero propuesto por la federación mayoritaria de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.<sup>9</sup>

Este era un caso único en el que un tribunal se integraba con un magistrado, propuesto por un organismo no estatal.

Otro cambio relevante fue el relativo a la duración en su cargo de los magistrados, los cuales permanecerían ahora tres años, con posibilidad de una reelección, es decir, durarían seis años como máximo. En cambio, los jueces de primera instancia y jueces menores, de acuerdo con la fracción II del artículo 99, debían ser nombrados por el Consejo de la Judicatura mediante concursos de oposición, siendo un requisito previo acreditar las materias del plan de estudios del Instituto de Capacitación y Especialización del Poder Judicial, instancia también creada a partir de esta reforma.

Por cuanto hace al Tribunal Estatal de Elecciones, se integraba por 3 magistrados numerarios y 2 supernumerarios, electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta del Consejo de la Judicatura. Si bien estos magistrados duraban en su encargo tres años, sólo actuaban durante el tiempo en que hubiese procesos electorales.

*Tercera etapa 2000-2009:* La reforma de 1997, sin embargo, no tuvo tiempo de ser aplicada en su totalidad, en virtud de que, en la reforma constitucional de 2000, impulsada por Miguel Alemán, nuevamente se devolvió al gobernador la facultad de proponer a los magistrados integrantes del Tribu-

<sup>6</sup> Decreto de Reforma al Poder Judicial, Gobierno del Estado, Gaceta Oficial, 20 de marzo de 1997.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Miguel Manzanilla Pavón, *op. cit.*, p. 38.

<sup>9</sup> Artículo 95 Fracción I de la Constitución Política del Estado, vigente a partir de la reforma de 1997.



nal Superior de Justicia. Ello se debió a que el gobernador entrante se encontró con una situación inusitada; por primera vez en la historia, un gobernador no tenía una influencia relevante sobre el Poder Judicial, hecho que sorprendió a la clase política que llegó con el alemanismo, misma que no estaba a tono con los cambios propiciados por la llamada transición a la democracia.

Así, el artículo 59 de la nueva constitución, establece:

Artículo 59. Los magistrados serán nombrados por el Congreso, a propuesta del Gobernador del Estado, con excepción de los que integren el Tribunal Electoral. En los recesos del Congreso la Diputación Permanente hará el nombramiento, con carácter provisional, en tanto aquél se reúne y da la aprobación definitiva.

Los magistrados durarán en su cargo diez años improrrogables, y sólo serán removidos de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución.<sup>10</sup>

Este cambio fue relevante porque si bien siguió estando en manos del Congreso del Estado el nombramiento de los magistrados por una mayoría calificada, se establecía ahora que fuera a propuesta del gobernador del Estado, dándole nuevamente al ejecutivo un lugar relevante en dicho proceso.

Por otra parte, se reformó también el mecanismo para el nombramiento de los integrantes del Consejo de la Judicatura, manteniendo a un consejero designado por el Poder Legislativo, y dándole a éste la facultad para ratificar por mayoría de dos tercios al consejero propuesto por el gobernador.

La estructura del Poder Judicial, sin embargo, se mantuvo, si bien ahora, el Tribunal Superior de Justicia ya no funciona en pleno sino únicamente con los ocho presidentes de sala, lo cual también constituyó un retroceso que ha sido motivo de cuestionamiento por parte de los magistrados. Ello implica que al Presidente del Tribunal Superior de Justicia lo eligen sólo 8 de 33 magistrados.

Otro cambio relevante en la reforma del año 2000 fue la creación de una "Sala Constitucional", de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 64 y 65. Dicha sala tiene la facultad de resolver sobre la inconstitucionalidad de las decisiones asumidas por los distintos niveles o poderes del gobierno, así como para resolver acerca de los "Juicios de Protección de los Derechos Humanos", figura que se creó también en esta reforma y que sentó un precedente nacional. Si bien, como opina el magistrado Manzanilla Pavón, ha sido nula la actuación de la sala constitucional, ya que casi no se han presentado casos que tengan que resolver, se han ocupado los magistrados integrantes de esta sala de conocer y resolver en instancia única acerca de las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y la resoluciones de sobreesimiento que dicten los jueces con motivo del desistimiento del ministerio público.

Como puede observarse en el artículo 59 de la Constitución vigente, ahora los magistrados permanecen en su cargo

por 10 años improrrogables, con lo cual, se supone, el Poder Judicial goza de más autonomía.

Como quiera, ha sido evidente en los últimos años la tensión entre los gobernadores en turno y el Poder Judicial, tratando siempre los primeros de recuperar el control o, al menos, incrementar su influencia. Públicamente, se han dado manifestaciones de los magistrados y presidentes del Tribunal Superior de Justicia, en el sentido de apelar a la autonomía e independencia. Ello ha traído consigo una reivindicación por parte del Poder Judicial en relación con el incremento del presupuesto que deben ejercer, mismo que ha ido aumentando en los últimos años.

Con la llegada al poder del gobernador Fidel Herrera Beltrán, esta tensión se mantuvo, expresándose en una serie de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, tratando de modificar la composición del Poder Judicial, pasando incluso, por encima de las opiniones de los propios magistrados.

Así, el gobernador Fidel Herrera introdujo una iniciativa para incrementar el número de magistrados, cosa que se facilitó porque el número viene establecido en la ley secundaria y no en la Constitución, de tal forma que dejó sin magistrados visitantes al Consejo de la Judicatura y se modificó el carácter de la sala electoral, convirtiéndola ahora en tribunal. De esta manera, so pretexto de mejorar las funciones de visitaduría para vigilar la labor de los juzgados, que venía ejerciendo el Consejo de la Judicatura y los magistrados de la sala electoral cuando no había proceso electoral, se incrementó el número de magistrados de 30 a 33; designando a estos nuevos miembros como magistrados supernumerarios (denominación que existía anteriormente para los magistrados que no integraban sala) y al Tribunal Estatal Electoral se le asignaron funciones permanentes. Ello le permitió al gobernador nombrar a tres magistrados de su confianza, algunos de los cuales, no tenían carrera judicial en Veracruz, e influir directamente en la correlación interna de fuerzas.<sup>11</sup> En esta reforma, mediante la adhesión de los artículos 111 y 111 bis, se creó también una Contraloría General Interna cuyo titular, según la ley, debe ser nombrado por el Consejo de la Judicatura.

La reforma mencionada partió más de los intereses del gobernador para influir en el Poder Judicial que de las necesidades del Poder Judicial para hacer más eficiente su funcionamiento. Ha sido sintomático, por ejemplo, que las iniciativas presentadas por el propio Poder Judicial respecto a su ámbito de competencia, no hayan merecido la misma atención que las presentadas por parte del Ejecutivo. Por ejemplo, derivada de la reforma mencionada anteriormente, se requería hacer algunos ajustes a la legislación, para lo cual los magistrados presentaron una iniciativa de reforma del artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que hasta la fecha no ha sido dictaminada. La iniciativa trataba de corregir una omisión de la

<sup>10</sup> Constitución Política del Estado de Veracruz, disponible en [legisver.gob.mx/leyes/xConstitucion.htm](http://legisver.gob.mx/leyes/xConstitucion.htm).

<sup>11</sup> Véase el decreto de reforma de varios artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del miércoles 21 de mayo de 2008 en la Gaceta Legislativa del Congreso del Estado No. 41.



iniciativa presentada por el gobernador, pues con esta se quitaba a los secretarios de acuerdos y los secretarios de estudio y cuenta la posibilidad de sustituir a un magistrado cuando pidiese licencia o estuviese incapacitado, ya que los ahora magistrados en funciones de visitaduría no eran suficientes para sustituir a quienes integran sala.

A ello debemos agregar la politización a que se ve sujeto el Poder Judicial, incluso en el caso de un gobierno dividido como el que se dio en la LX legislatura de 2004-2007, cuando el Partido Acción Nacional logró tener mayoría en el Congreso, por encima del Partido Revolucionario Institucional. En este caso, se dio una negociación entre el gobernador y el Partido Acción Nacional para nombrar como consejeros de la judicatura a dos personajes totalmente ajenos a la carrera judicial. El consejero propuesto por el PAN, que había sido su secretario general, ni siquiera cumplía los requisitos de ley, ya que era menor de 35 años; el consejero propuesto por el gobernador había sido inhabilitado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del gobierno federal. Al primero se le hizo una “dispensa de ley” y el segundo fue designado sin ningún problema. Se tenía así a un Consejo de la Judicatura, encargado de administrar la justicia, integrado por personajes cuya legitimidad estaba bastante cuestionada. La politización de la justicia a través del Consejo de la Judicatura sigue siendo una sombra que pesa sobre el Poder Judicial.

Esta situación se agudizó aún más durante el funcionamiento de la LXI legislatura, que estuvo bajo el control total del gobernador, situación que aprovechó éste para imponer nuevamente como magistrados del Tribunal Superior de Justicia a otras tres personas que carecían de carrera judicial, siendo designados únicamente como un mecanismo de control político. Tal situación generó un severo descontento por parte de algunos magistrados, entre los que se encontraba Yolanda Cecilia Castañeda Palmeros, quien no tuvo empacho en declarar públicamente que: “ahora cualquier pen... puede ser magistrado”; y agregó: “en este momento la impartición de justicia en Veracruz corre un grave riesgo de politizarse por completo, si alguno de los tres inmerecidos nuevos magistrados ocupa la presidencia del Tribunal Superior de Justicia, entonces yo sólo podría decir: pobre Poder Judicial”. También advertía: “uno de los riesgos de pasar por encima de jueces con merecimientos, es que a nadie ya le interese la carrera judicial, y opten por caer en vicios como la corrupción, conscientes de que para llegar a ser magistrados es necesario involucrarse en la política” (*Política*, 10/08/2010).

Estos acontecimientos revelan la falta de autonomía del campo de la administración de justicia en Veracruz y la excesiva colonización que aún ejerce en Veracruz el poder político sobre el acceso a la justicia. Esto genera que las reglas del juego que operan en este espacio combinen un uso estratégico del derecho por parte de todos los actores que en él intervienen, introduciendo un juego de segundo orden, en el que la ley se tuerce para acomodarse a los intereses del poder político y del poder económico, forzando el funcionamiento del Poder Judicial a la lógica de la *ratio* económica. Los diferentes cargos son conceptualizados por los actores como espacios

para el control político o para acomodarse a la lógica de la acumulación de capital económico.

## El presupuesto

Históricamente, el Poder Judicial en Veracruz funcionó durante varias décadas en condiciones de precariedad, sin instalaciones adecuadas, sin equipamiento tecnológico y con personal insuficiente para atender la demanda de justicia a lo largo y ancho del estado. La dependencia con respecto al Poder Ejecutivo se evidenciaba incluso en el hecho de que, para integrar su presupuesto, el Poder Judicial tenía que presentarlo a aquél, quien a su vez lo presentaba ante el Poder Legislativo junto con el suyo. Fue hasta la reforma de 1997 que se le dio al poder que aquí nos ocupa la facultad de elaborar en forma autónoma y presentar su propio presupuesto a consideración del Congreso Local. Fue a partir de esa reforma también que se creó un Fondo Auxiliar para la Impartición de Justicia, compuesto por los ingresos derivados de las multas asignadas y los servicios prestados por esa institución, ya que antes dichos ingresos pasaban directamente a la Secretaría de Finanzas; no obstante sus recursos continuaron siendo precarios. Fue hasta el año 2008 cuando se le dio un incremento considerable de más del 100 por ciento con respecto al año anterior, hecho que le permitió mejorar de ahí en adelante sus instalaciones en forma significativa, equipándolo tecnológicamente, sirviéndose además, de los recursos del Fondo para la Impartición de Justicia. Cabe señalar que apenas en 2005, el Poder Judicial inauguró su propio edificio, pues antes despachaba en el palacio de gobierno, donde reside el Poder Ejecutivo. En la tabla siguiente se presentan los ingresos presupuestados por el Congreso local.

Tabla 1. *Presupuesto del poder judicial de 1998 a 2011\**

AÑO	MONTO (miles de pesos)
1998	91,682,203
1999	119,095,263
2000	150,191,330
2001	231,164,278
2002	290,376,880
2003	300,548,026
2004	342,469,300
2005	364,637,110
2006	453,313,594
2007	453,313,594
2008	1,000,000,000
2009	1,151,020,808
2010	1,120,299,539
2011	1,350,000,000

\* Elaborado con base en los presupuestos de egresos aprobados por el Congreso del Estado de 1998 a 2011.



# La atención a la demanda de justicia

Para atender la demanda de justicia, el Poder Judicial ejerce su poder jurisdiccional distribuyendo sus servicios en 21 distritos judiciales desde 1984. Las cabeceras de dichos distritos se ubican en los siguientes lugares: Pánuco, Ozuluama, Tantoyuca, Huayacocotla, Chicontepec, Tuxpan, Poza Rica de Hidalgo, Papantla, Misantla, Jalacingo, Xalapa, Coatepec, Huatusco, Córdoba, Orizaba, Zongolica, Veracruz, Cosamaloapan, San Andrés Tuxtla, Acayucan y Coatzacoalcos. Así, una de las primeras dificultades para el acceso a la justicia es la geográfica, ya que muchas localidades se encuentran muy alejadas de las cabeceras de distrito. Por ejemplo, cuando se presenta un caso en el que los juzgados de primera instancia se convierten en segunda instancia para atender apelaciones frente a las resoluciones de los jueces municipales, el denunciante o denunciado, junto con los abogados respectivos, se deben trasladar de alguna comunidad de Ilatlán a Huayacocotla, por ejemplo, teniendo que recorrer una gran distancia, en un terreno muy accidentado y con dificultades en el transporte, lo que implica un aumento de los costos.

Hasta 2004, el Poder Judicial contaba con 277 juzgados, distribuidos en los 21 distritos judiciales. De ellos, 54 son de primera instancia, 23 menores y 200 municipales. De los 54 de primera instancia 21 son penales, 26 civiles y 7 mixtos. Por lo que hace a los 23 juzgados menores, 8 son penales, 8 civiles y 7 mixtos.<sup>12</sup> A continuación se presenta un concentrado que incluye los juicios con mayor incidencia desde 1999 hasta el año 2008, y después se presenta un cuadro que sintetiza los principales asuntos que se atienden en los juzgados:

TABLA 2. Juicios iniciados con mayor incidencia en los juzgados de primera instancia en materia civil por tipo y año\*

ASUNTOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PAGO DE PENSIÓN ALIMENTICIA	7 221	6 966	7 310	7 465	8 166	7 998	8 366	8 521	8 782	9 172	9 428	9 071
DIVORCIOS	4 602	4 905	5 296	4 935	5 345	5 438	5 867	6 259	6 392	6 749	6 867	6 297
PAGO DE PESOS	4 470	2 995	3 303	3 306	3 702	3 779	4 229	4 977	5 083	5 803	7 003	6 117
CONSIGNACIONES	940	780	866	978	1 168	1 279	1 370	1 368	1 692	1 511	1 820	1 742
PRESCRIPCIÓN POSITIVA	N.D.	640	611	762	557	632	828	696	694	1 157	574	553
INCIDENTES	798	794	846	712	880	815	932	759	826	705	625	644
NULIDADES	645	571	621	576	629	549	579	535	543	500	552	476
MEDIOS PREPARATORIOS	575	621	690	755	942	862	878	829	714	720	695	666
DEPÓSITO DE PERSONAS	572	635	N.D.	673	804	864	1057	1315	1375	1635	1499	1439
INF. TEST. AD PERPETUAM	N.D.	500	367	358	416	556	709	642	788	823	842	742
CAMBIO DE NOMBRE	195	312	266	281	299	306	286	266	327	474	308	260
REIVINDICACIONES	180	265	N.D.	359	445	406	372	542	429	367	380	348
RESC. CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	281	187.	421	230	294	343	795	439	791	987	676	499
TERCERÍAS	N.D.	259	258	278	271	213	205	189	189	173	157	131
ADOPCIONES	169	174	161	123	170	195	187	173	186	192	170	160
DESOC. ENT. INMUEBLES	184	102	101	152	102	142	147	142	140	99	122	116
TUTELAS	N.D.	128	99	57	63	72	100	114	100	247	111	79
TERM. CONTRATO ARRENDAMIENTO	281	228	N.D.	264	339	304	307	331	322	308	313	334

\* Tabla elaborada con base en las estadísticas de los informes de los presidentes del Tribunal Superior de Justicia de 1999 a 2010.

<sup>12</sup> Álvarez Montero, 2004.



Tabla 3. Juzgados menores en materia civil, asuntos iniciados con mayor incidencia\*

ASUNTOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PAGO DE PESOS	6 894	5 863	6 503	6 776	7 906	7 561	8 062	9 405	9 596	11 471	12 528	11 106
ACREDITAR HECHOS	N.D.	482	1 804	1 345	1 046	727	565	547	722	684	688	743
REQUERIMIENTOS	N.D.	239	668	856	741	906	1046	1039	846	956	957	781
MEDIOS PREPARATORIOS	543	188	742	180	N.D.	237	258	228	145	215	208	251
CAMBIO DE NOMBRE	622	963	613	693	806	837	797	828	827	986	923	1001
TERM. CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	525	533	578	693	628	660	579	538	988	542	267	206
INF. TEST. AD PERPETUAM	1 501	2 091	500	362	277	474	439	335	419	559	583	518
CONSIGNACIONES	1 114	432	457	380	450	386	500	590	797	795	777	683
RESC. CONTRATO ARRENDAMIENTO	186	193	258	372	342	282	299	376	317	306	N.D.	206
INCIDENTES	78	138	185	95	103	155	162	144	88	54	64	75
DESOC. ENTREGA DE INMUEBLES	140	121	121	104	70	63	41	56	28	35	N.D.	32
PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS	N.D.	16	117	72	110	114	104	148	1019	107	149	128
TERCERÍAS	77	69	87	73	88	80	110	63	65	46	46	48

\* Tabla elaborada con las cifras proporcionadas en los informes de los presidentes del Tribunal Superior de Justicia de 1999 a 2010.

Como se puede ver en los cuadros anteriores, la mayor cantidad de casos que tiene que atender el Poder Judicial en materia civil y mercantil tiene que ver con la falta de pago de la pensión alimenticia, los divorcios y las demandas por falta de pago de deudas (pago de pesos), asuntos que ocupan más de 70 por ciento del total de casos para los juzgados de primera instancia, lo que nos revela la proliferación de problemas y delitos del orden familiar. Ello nos habla de una alta vulnerabilidad de las mujeres que son víctimas de la irresponsabilidad de los padres y parejas. Si juntamos las demandas presentadas en los juzgados menores con las de los juzgados de primera instancia, veremos que es el delito de “pago de pesos” el que predomina, revelando un constante incumplimiento en los pagos; situación ésta que tiene sus efectos en primer lugar en el sistema económico. Las rescisiones de contrato, los problemas generados por los contratos de arrendamiento y las cuestiones testamentarias son los principales asuntos que ocupan a los jueces en el ámbito de lo civil.

Por lo que hace al ámbito de lo penal, se presentan a continuación unas tablas relativas a los delitos de mayor incidencia tratados por el Poder Judicial.

Tabla 4. Juzgados de primera instancia en materia de lo penal, delitos iniciados con mayor incidencia\*

DELITOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
LESIONES	1 505	1 639	2 157	1 421	1 507	1 373	1 366	1 173	1 161	1 128	1 024	914
ROBO	1 492	1 331	1 951	1 302	1 363	1 417	1 363	1 369	1 273	1 340	1 325	1 354
INCUMPLIMIENTO DE DAR ALIMENTOS	1 258	1 109	1 759	1 343	1 564	1 984	1 369	1 186	1 437	1 362	1 251	1 478
DAÑOS	1 195	1 244	1 652	1 275	N. D.	967	802	689	709	602	519	464
VIOLACIÓN	708	664	708	652	N.D.	758	665	607	597	574	581	594
FRAUDE	671	583	760	627	681	646	619	620	682	721	633	649
HOMICIDIO	613	589	804	588	619	505	497	481	474	471	463	478
DESPOJO	496	510	674	494	487	437	449	394	428	461	355	364
ABUSO DE CONFIANZA	466	424	417	264	320	249	173	124	93	110	83	70
ABUSO ERÓTICO SEXUAL	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N. D.	N. D.	371	373	391	408	389	382
VIOLENCIA FAMILIAR	172	301	556	311	249	228	294	372	399	419	426	532
ABANDONO DE FAMILIARES	421	358	494	278	296	328	271	212	193	154	109	122
ALLANAMIENTO	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	182	151	136	122	100	83

\* Elaborada con base en los informes de los presidentes del Tribunal Superior de Justicia de 1999 a 2010.

TABLA 5. *Juzgados menores en materia penal, delitos iniciados con mayor incidencia\**

DELITOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
LESIONES	4 819	3 800	4 994	4 360	4 726	3 047	2 247	1 691	1 652	1 497	1 222	1 165
ROBO	1 838	1 403	1 798	1 633	1 726	975	1 651	1 663	1 533	1 496	1 301	1 298
DAÑOS	852	747	919	1 110	1 197	708	853	788	825	893	664	612
AMENAZAS	802	556	617	590	538	349	244	190	217	166	128	165
ALLANAMIENTO DE MORADA	328	294	342	348	341	104	31	141	106	N.D.	N.D.	N.D.
ABUSOS DESHONESTOS	284	368	382	293	335	121	10	53	74	N.D.	N.D.	N.D.
SEGURIDAD Y TRÁNSITO DE VEHICULOS	206	166	139	113	113	86	105	160	171	120	127	38
FRAUDE	165	99	121	95	85	153	242	295	344	367	317	345
DIFAMACIÓN	146	159	169	161	150	117	121	80	73	45	38	45

\* Elaborada con base en los informes de los presidentes del Tribunal Superior de Justicia de 1999 a 2010.

Los datos anteriores nos indican el predominio de los delitos de lesiones, robo y daños, junto con el de homicidio y el incumplimiento de dar alimentos. En seguida destaca otro bloque de delitos relacionados con la violencia familiar, el abandono de familiares y otros. Debemos tomar con cautela sin embargo estas cifras, ya que nos indican un descenso de los delitos del 2001 al 2002 y de ahí hacia adelante, contra toda la evidencia que se ha registrado en los medios de comunicación. Por otra parte, si hacemos caso a las estadísticas de la Procuraduría General de Justicia, el número de investigaciones ministeriales en esos años, de 2000 a 2001, lejos de reducirse, se incrementó. Es cierto que en el 2002 se redujeron mínimamente, pero de 2002 a 2003 el incremento retorna y, además en forma considerable. En el 2000 se iniciaron 57 044; en el 2001, 60 080; en el 2002, 58 494; y en 2003, 65, 773. Esta tendencia ascendente continúa en 2004 cuando se inician 72 102 investigaciones ministeriales. La tendencia delictiva es entonces ascendente en términos generales, en clara contradicción con los datos presentados por el Tribunal Superior de Justicia.

Ello pudiera relacionarse con el descenso en la eficiencia por parte de la Procuraduría General de Justicia, que reduce significativamente las investigaciones determinadas y aquellas en las que se determina el ejercicio de la acción penal. También en las estadísticas de los informes de gobierno resalta la disminución del número de sentencias emitidas por el Poder Judicial que, en 2003, fueron 5 441; en 2004, 4 152; en 2005, 3 408; en 2006, 2 995; en 2007, 2 575; en 2008, 2 810 y en 2009, 2 728.<sup>13</sup> Esta disminución en el número de sentencias emitidas podría ser indicador, más bien, de una disminución en la eficiencia del poder judicial.

Las resoluciones emitidas por los juzgados de primera instancia pueden ser apeladas por la parte desfavorecida, con lo cual se da pie al trabajo de revisión por parte de los diferentes tribunales o salas, que resuelven los juicios de apelación, a cada uno de los cuales se les da el nombre de toca. El número de tocas que son radicadas por cada tribunal y las resoluciones que emiten, nos indican la actividad de los tribunales. A continuación, se presenta una tabla que resume lo anteriormente señalado:

TABLA 6. *Actividades de los tribunales, número de tocas radicadas por cada tribunal de 1999 a 2010\**

TRIBUNAL	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PRIMERO MAT. PENAL												
RADICADAS	2 489	2 602	2 571	2 499	2 347	1 803	1 743	1 725	1 566	1 599	1 569	1 450
RESUELTAS	2 267	2 394	2 592	2 495	2 445	1 817	1 756	1 643	1 590	1 662	1 586	1 427
EN TRÁMITE	N.D.	158	220	223	125	111	98	80	156	93	76	99
TERCERO MAT. PENAL												
RADICADAS	2 448	2 552	2 572	2 502	2 353	1 798	1 745	1 725	1 568	1 686	1 567	1 452
RESUELTAS	2 272	2 394	2 537	2 557	2 410	1 817	1 748	1 704	1 590	1 676	1 572	1 443
EN TRÁMITE	N.D.	158	204	139	82	63	60	81	47	79	74	83
QUINTO MAT. PENAL												
RADICADAS	2 404	2 483	2 570	2 499	2 348	1 801	1 741	1 725	1 568	1 685	1 569	1 449

Continúa

<sup>13</sup> Anexo Estadístico de los informes de gobierno de 1999 a 2010.



## El poder judicial y el acceso a la justicia en Veracruz

TRIBUNAL	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RESUELTAS	2 298	2 347	2 548	2 500	2 439	1 811	1 770	1 760	1 590	1 680	1 570	1 421
EN TRÁMITE	N.D.	136	158	155	80	100	71	69	47	52	51	79
SEPTIMO MAT. PENAL												
RADICADAS	N.A			N.A.	788	1 802	1 742	1 724	1 568	1 685	1 568	1 454
RESUELTAS					563	1 919**	1 742	1 710	1 590	1 673	1 580	1 474
EN TRÁMITE					225	108	108	122	100	122	100	80
SEGUNDO MAT. CIVIL												
RADICADAS	1 879	2 147	1 735	1 764	1 763	1 692	1 291	1 270	1 572	1 201	1 359	1 535
RESUELTAS	1 616	1 947	1 819	1 752	1 780	1 702	1 360	1 251	1 554	1 212	1 345	1 509
EN TRÁMITE	N.D.	207	123	113	96	86	17	36	54	56	70	96
CUARTO MAT. CIVIL												
RADICADAS	2 058	2 048	1 723	1 761	1 767	1 690	1 294	1 269	1 570	1 204	1 367	1 535
RESUELTAS	1 888	1 880	1 935	1 807	1 742	1 728	1 397	1 319	1 568	1 280	1 341	1 518
EN TRÁMITE	N.D.	168	98	52	77	109	55	31	143	67	93	110
SEXTO MAT. CIVIL												
RADICADAS	1 817	1 958	1 748	1 763	1 765	1 691	1 294	1 270	1 568	1 202	1 361	1 534
RESUELTAS	1 764	1 888	1 703	1 792	1 725	1 683	1 327	1 258	1 553	1 219	1 318	1 539
EN TRÁMITE	N.D.	70	105	84	124	132	49	51	66	49	92	87

\* Elaborada con base en los informes de los presidentes del Tribunal Superior de Justicia de 1999 a 2010.

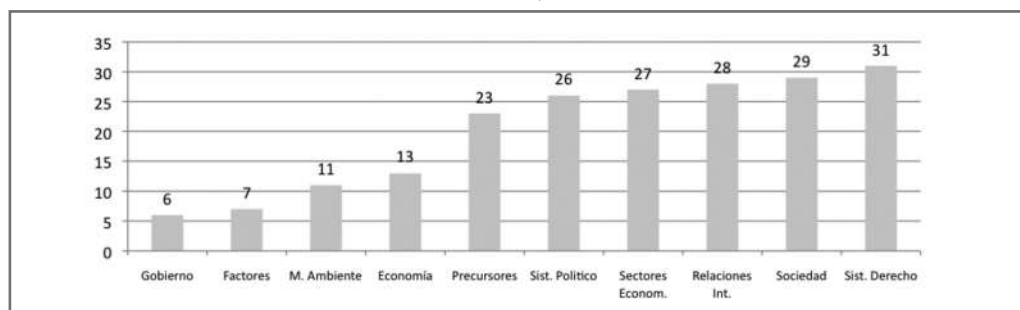
\*\* Los resueltos incluyen algunos de los radicados en años anteriores, por ello el número es mayor que la sumatoria en algunos casos.

Como podemos ver en estas cifras, los números de tocas radicadas y resueltas disminuyen para cada tribunal, lo que podría interpretarse como una disminución de la eficiencia de los magistrados. Seguramente, esa disminución en el número de tocas resueltas puede deberse más bien a la descarga de trabajo que brindan la sala constitucional y electoral cuando han funcionado como salas auxiliares.

## El deterioro institucional<sup>14</sup>

Es relevante mostrar que el sistema de justicia en Veracruz, de acuerdo a diversas evaluaciones, experimenta un agudo deterioro. Así, según un organismo empresarial como el IMCO [Instituto Mexicano de la Competitividad], Veracruz se ubica casi en la última posición nacional con respecto a la calidad de su sistema de derecho (Clasificación ordinal [1 es mejor, 32 peor] por factor).

Veracruz, 2003



FUENTE: IMCO-EGAP.

<sup>14</sup> Agradecemos al doctor Hipólito Rodríguez habernos permitido incluir en este estudio esta información procesada y seleccionada por él, y disponible en la página del IMCO ([www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx)).

De acuerdo al *Informe 2008* publicado por el IMCO, éstas son las debilidades de Veracruz:

- Es el estado con peor eficiencia en la ejecución de las sentencias
- Es el estado con mayor número de emergencias ambientales
- Es el segundo estado con menor índice en imparcialidad de jueces

En el comparativo 2006 a 2008, Veracruz perdió dos posiciones en el subíndice relativo al sistema de derecho, para terminar en el lugar 28, debido a:

- Una caída de 16% en calidad institucional de la justicia
- Un aumento en la duración de los procedimientos mercantiles
- La caída de 52% en el índice de corrupción y buen gobierno
- El porcentaje de los hogares que dijeron sentirse inseguros aumentó en 35 por ciento

De acuerdo al IMCO, estas son las restricciones y retos que encaraba Veracruz en el año 2009:

- Duración de procedimientos mercantiles, lugar 25
- Índice de corrupción y buen gobierno, lugar 26
- Calidad Institucional de la justicia, lugar 30
- Costo de la nómina, lugar 30
- Imparcialidad de los jueces e índice de eficiencia en la ejecución de sentencias, lugar 31 y 32 respectivamente
- Muertes provocadas por desnutrición, lugar 24
- Población con acceso a agua potable, lugar 29
- Penetración informática, lugar 29
- Grado promedio de escolaridad y analfabetismo, lugar 29 y 29 respectivamente

## Los juicios orales

Una de las características que dificultan el acceso a la justicia para los ciudadanos es la lentitud de los procedimientos penales, propios de los sistemas judiciales como el mexicano, basados en las leyes y procedimientos realizados por escrito. Esta lentitud ha propiciado que se busquen formas alternativas de aplicación de justicia como los juicios orales.

El tres de julio de 2007, el Congreso del Estado, apegándose a las reformas constitucionales que a nivel nacional se hicieron al respecto, aprobó una serie de reformas al Código de Procedimientos Penales para instituir los juicios orales en el sistema judicial de Veracruz. Dicha reforma establece que en una sola audiencia sea posible interrogar y cuestionar tanto a los testigos como a los peritos, con lo cual serían dirimidas con mayor claridad y acierto las pretensiones de las partes y los alcances probatorios de sus afirmaciones.

Asimismo, la nueva reforma establecía términos bastante menores para la realización de las audiencias, característica que explica el éxito de los juicios orales en otros países. Otra de las ventajas que propicia este mecanismo es su transparencia, ya que hay una participación activa de la víctima; mientras que en el procedimiento tradicional no puede formar parte del proceso penal que se realiza mediante la presentación de pruebas y testigos de manera abierta, contemplando soluciones como los acuerdos reparatorios y la suspensión del proceso a prueba.

Las modificaciones establecen que ahora se atenderán mediante Juicios Orales Sumarios los delitos cuya penalidad no rebase los 6 años, además de los casos de flagrancia y de confesión plena de la responsabilidad del inculpado; siempre que no exista rechazo a ese procedimiento por parte del mismo.

A raíz de esas modificaciones se instalaron juzgados para juicios orales, inicialmente sólo para resolver delitos cometidos por jóvenes menores de edad, con la expectativa de ampliar este procedimiento para resolver asuntos en los que están involucrados adultos.

Sin embargo, el propio Presidente del Tribunal Superior de Justicia en ese entonces, Reynaldo Madruga Picazzo, reconoció que los juzgados no estaban funcionando debido al bajo interés de los abogados litigantes en resolver por esa vía los asuntos. Ciertamente, en una cultura jurídica como la mexicana, que un caso se resuelva pronto significa reducción de recursos para los abogados, que a menudo alargan intencionalmente los procesos para cobrar más por sus servicios; pero además, el presidente del tribunal reconocía que no sólo eran necesarias las instalaciones sino que hace falta personal capacitado, tanto jueces como abogados y magistrados.



De acuerdo con el decreto mencionado inicialmente, los juicios orales se iniciarían plenamente el 8 de noviembre de 2010; sin embargo, el 7 de noviembre de ese año, el Congreso del Estado decretó una prórroga de 24 meses; es decir, los juicios orales se iniciarían hasta noviembre de 2012, lo que nos coloca como uno de los estados más reacios a la reforma judicial en esta materia, pues mientras en estados como Nuevo León se iniciaron desde 2004 y en el Estado de México en 2006, en Veracruz no se ve para cuándo. Se ha señalado además, que el rechazo a esta innovación en los mecanismos de impartición de justicia se revela en el hecho de que en Veracruz no se hizo uso de un fondo de 500 millones de pesos que se le habían asignado al Poder Judicial de la entidad para capacitar a jueces, abogados y demás actores de los procesos judiciales y generar las condiciones para establecer los juicios orales (*La Jornada Veracruz*, 11/04/2011).

## La profesionalización y evaluación del poder judicial

La creación del Consejo de la Judicatura en 1997, a pesar de haber estado sometida a los intereses de los partidos políticos, hizo posible una regulación y vigilancia de los procesos de administración e impartición de la justicia. A partir de su surgimiento, año con año se empezaron a registrar algunas sanciones a los jueces, desde la amonestación, pasando por la suspensión y el cese. La construcción de un edificio propio del Poder Judicial y el incremento de su presupuesto a partir del 2005 hicieron posible que se pusiera en marcha el "Plan de Modernización del Poder Judicial 2006-2010" que tenía como ejes rectores los siguientes: la innovación y el desarrollo tecnológico, el desarrollo profesional que implicó la elaboración de un reglamento de carrera judicial, un código de ética, mecanismos de evaluación del desempeño y el mejoramiento de la visitaduría, el desarrollo de la infraestructura y un programa de acceso a la justicia y difusión que incluía la puesta en marcha de la Ley de Responsabilidad Juvenil y los ya mencionados juicios orales.

Por cuanto hace a la profesionalización, el Consejo de la Judicatura creó el Instituto de Capacitación del Poder Judicial, ha puesto en marcha un "Programa de Becarios de Alta Especialización" y se promovieron cursos de maestría en administración de justicia, en derecho constitucional, derecho electoral y derecho penal. Se ha buscado, además, que absolutamente todos los jueces municipales sean licenciados en derecho. También se creó el Centro Estatal de Medios Alternativos de Solución de Conflictos, siendo los jueces municipales quienes ejercerían el papel de mediadores o conciliadores.

Estas medidas han contribuido parcialmente a recobrar la dignidad del Poder Judicial, reforzando, ampliando y especia-

lizando su estructura institucional, y a mantener cierta autonomía con respecto a los demás poderes; sin embargo, los usos y costumbres de una cultura jurídica basada en las "reglas no escritas" que durante muchas décadas prevalecieron en Veracruz son difíciles de desmontar en unos cuantos años y aún perduran prácticas que obstaculizan el acceso a la justicia, así como niveles bajos de desempeño en algunas áreas. Tal situación ha sido reconocida por quien era el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, Reynaldo Madruga Picasso, quien públicamente aceptó que aún existe corrupción en el poder judicial (*El Sol de Orizaba*, 25/08/2010).

## La confianza en el poder judicial

Los resultados obtenidos en la Encuesta Estatal sobre Capital Social, Cultura de la Legalidad, Percepción y Victimización de la Inseguridad Pública y Consumo de Medios, como ya se registra en el capítulo correspondiente a la cultura de la legalidad, demuestran que existe un nivel muy bajo de confianza y credibilidad de las instituciones judiciales. El 35 por ciento opina que en Veracruz no se respeta el derecho a una justicia transparente, mientras que 43.9 opina que se respeta poco, y sólo 20.2 opina que se respeta mucho. En la pregunta más específica sobre qué tanto cree que los jueces respetan los derechos, 29.1 por ciento cree que no los respetan, 58.3 que los respeta poco, y sólo el 12.9 opina que los respeta mucho.

Cuando se les preguntó a las personas sobre qué pasaría si alguien roba una cartera o una bolsa, 30.1 por ciento opina que no pasa nada, 24.4 que lo perdonan a cambio de una mordida y sólo 42.5 opinó que le aplicarían una sanción severa. Para el acto de colgarse de un diablito, 25 por ciento opina que no pasa nada, 29.8 por ciento que lo perdonan a cambio de una mordida y 42.2 que lo sancionarían severamente.

Para el acto de vender productos piratas, 34.1 por ciento opina que no pasa nada, 35.7 que lo perdonan a cambio de una mordida y 27 por ciento que lo sancionarían severamente. Sólo para el acto de vender droga, cometer fraude o abusar sexualmente de una persona, la mayoría opina que aplicarían una sanción severa (52.3, 60.5 y 73.3, respectivamente).

Estas respuestas nos indican una clara desconfianza y falta de credibilidad por parte de los ciudadanos hacia los jueces y las instituciones encargadas de procurar e impartir la justicia. Dicha desconfianza se revela en la baja proporción de personas que denuncian los delitos que se cometen, ya que 50 por ciento de las personas que declararon haber sido víctimas de un delito no lo denunciaron.

Por otra parte, de los que decidieron denunciar, 9 contestaron que su denuncia se resolvió favorablemente, mientras que 80.4 manifestó que no hubo ningún resultado.

Estas opiniones reflejan la escasa disposición de los veracruzanos a denunciar los delitos que se cometen y la percep-



ción que tienen acerca de que en nuestra entidad existe un clima de impunidad, cuestión que por supuesto, se convierte en una situación preocupante, ya que estimula los comportamientos delictivos y desincentiva la voluntad de los ciudadanos para apegarse a una cultura de la legalidad, repercutiendo en el aumento de las tasas delictivas y, por lo tanto, de la inseguridad.

## A manera de conclusión

De los elementos expuestos anteriormente se deriva una serie de consideraciones que pueden servir de base para indicarnos la situación en que se encuentra el acceso a la justicia en Veracruz para los ciudadanos, así como del funcionamiento del Poder Judicial.

De entrada, podemos afirmar que a pesar de las reformas que se han venido dando en los últimos 14 años en Veracruz, el campo de la justicia sigue siendo colonizado por el poder político, restándole autonomía y trastocando las reglas del juego. Los procesos decisivos fundamentales al interior del Poder Judicial están fundados en una lógica política que no pocas veces se combina con el imperativo de acumulación económica, distorsionando los principios que deben regir la impartición de justicia en Veracruz.

En este escenario, se da un conjunto de diputas en las que intervienen los actores políticos, quienes han llegado hasta a negociar los nombramientos de los consejeros de la judicatura, e incluso de los propios magistrados –cuyo ejemplo más ilustrativo es el nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral–, haciendo a un lado la finalidad principal que es servir a los “justiciables”. Los magistrados que han asumido la posición de hacer realidad el principio constitucional de la división de poderes y la necesidad de autonomía del Poder Judicial se han resistido débilmente ante la opinión pública, aunque con poca legitimidad, pues algunos de ellos han sido acusados de eludir responsabilidades legales básicas. A pesar de esta situación, algunos elementos, como la puesta en marcha de algunos programas orientados a lograr una mayor profesionalización y capacitación de jueces y magistrados para fortalecer la carrera judicial, así como una mayor regulación normativa, contribuyen a consolidar lentamente el campo del acceso a la justicia.

La resistencia por parte de los abogados a participar en la instauración de los juicios orales nos habla también de las dificultades que impone una cultura jurídica basada en usos y costumbres ajenos a la ley formal para consolidar un verdadero Estado de Derecho.

Por otra parte, a pesar de que en los últimos años se ha hecho uso de la tecnología informática para poner a disposición del público información relevante, según lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, los flujos co-

municativos entre el Poder Judicial y los justiciables son escasos. Por ejemplo, hoy se puede tener acceso a la información de los asuntos radicados, así como a las listas de acuerdos, las convocatorias y las estadísticas básicas, demostrando que el Poder Judicial ha hecho un esfuerzo por actualizarse tecnológicamente, pero los visitantes de la página web son muy pocos hasta el momento.

Lo anterior redundará en una escasa eficacia para garantizar la justicia a los veracruzanos. Indicadores como el número de asuntos resueltos en relación con los pendientes en los diferentes juzgados, así como en las distintas salas, nos hablan de las dificultades para incrementar la productividad. Por otra parte, por cuanto hace a la calidad de las resoluciones, es importante señalar que un porcentaje importante, que oscila alrededor de 30%, de los juicios de amparo que son interpuestos ante resoluciones de las distintas salas del Poder Judicial, son concedidos por la justicia federal, y 7% por ciento son negados. Esta falta de eficiencia, y sobre todo de resistencia a la modificación de la cultura jurídica y judicial, se hace patente en la reiterada posposición de la puesta en marcha de los juicios orales, pues ello genera que alrededor de 40% de los detenidos en los penales estén recluidos sin haber sido juzgados debido a la prolongación extrema de los procedimientos vigentes.

Estos factores han repercutido en una falta de confianza por parte de los ciudadanos veracruzanos hacia el poder judicial, en una inhibición de la cultura de la denuncia y en la construcción de un ambiente donde se percibe casi absoluta impunidad, estimulando de esa manera las conductas delictivas, y convirtiendo al Poder Judicial en una institución que, lejos de incidir en la reducción de las tasas delictivas y la inseguridad, contribuye a su incremento, al no garantizar una justicia transparente, pronta y expedita.

Aunque se han dado pasos para lograr la autonomía del Poder Judicial y el acceso a la justicia en Veracruz, aún existen muchos claroscuros en esta materia, en buena medida ligados a una sociedad donde aún no se constituye un Estado de Derecho y donde la transición democrática se ha frustrado (Olvera, 2010), amenazando incluso con un retorno de los rasgos más puros del régimen autoritario.

La plena autonomía del Poder Judicial con respecto al Poder Ejecutivo es una asignatura pendiente que no se logrará si no se reforma el sistema de partidos y la cultura de la clase política para evitar que por conducto del Consejo de la Judicatura, se vulnere la autonomía del Poder Judicial. Se requiere la constitución de un régimen con plena división de poderes y mecanismos más específicos de vigilancia y control del Poder Judicial en los que se incluya la participación ciudadana.

La promoción de un Estado de Derecho pasa por el establecimiento en general de una cultura de sometimiento a la ley, empezando por los propios magistrados, jueces, defensores de oficio y demás personal auxiliar del poder judicial, así como de los abogados litigantes. Por otra parte, se necesita constituir como un organismo autónomo la defensoría de oficio para que todos los ciudadanos tengan asegurada una defensa de sus derechos.



Se requiere, en suma, una reforma intelectual y moral en el Poder Judicial de la que deberán formar parte, ante todo, los abogados y ciudadanos independientes que estén dispuestos a construir un verdadero Estado de derecho, exigiendo imparcialidad, transparencia y justicia pronta y expedita. Un antecedente relevante es el papel que han jugado para ello los organismos ciudadanos que luchan por el respeto a los Derechos Humanos, pero se necesita un esfuerzo mucho más amplio y sostenido para vencer la opacidad del Poder Judicial.

## Bibliografía

- Álvarez, Montero, J. L. (2004). "El acceso a la jurisdicción y los distritos judiciales en el Estado de Veracruz: 1824-2004". *Revista Jurídica Veracruzana*, (LXV) (86). (Enero-Mayo), 11-58.
- Báez, Silva, C. (2009). *Eficiencia y principios constitucionales que rigen la organización y el funcionamiento de los tribunales mexicanos*. Obtenido el 17 de septiembre de 2010, de [www.bibliojuridica.org/libros/5/2389/5.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2389/5.pdf).
- Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre, (2000). "Elementos para una sociología del campo jurídico". En P. Bourdieu y G. Teubner, *La fuerza del derecho*, (153-218). Colombia: Universidad de los Andes
- Concha Cantú, H. A. y Caballero, Juárez, J. A. (2002). "La reforma Judicial en las entidades federativas". En J. M. Serna de la Garza et al., *Estado de derecho y transición jurídica* (235-290). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Hart, H. (1992). *El concepto del derecho*. Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot.
- Held, D. (1992). *Modelos de democracia*. México: Alianza Editorial-Conaculta.
- Kelsen, H. (1991). *Teoría pura del derecho*. México: Editorial Porrúa.
- Krawietz, W. (1992). *El concepto sociológico del derecho*. México: Editorial Fontamara.
- Luhmann, N. (2002). *El derecho de la sociedad*. México, Universidad Iberoamericana-ITESO.
- Manzanilla, Pavón, M. (2005). *El poder judicial estatal: 90 años de evolución histórica*. México: Imprenta Brico S. A.
- Morlino, L. (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: Cepcom.
- O'Donnell, G. (2001). *La irrenunciabilidad del estado de derecho*. Obtenido el 28 de marzo de 2011 de <http://tria.fcampalans.cat/images//La%20irrenunciabilidad%20del%20Estado%20de%20Derecho>.
- , (2002). *Las poliarquías y la inefectividad de la ley en América Latina*. En J. Méndez, G. O'Donnell y P. S. Pinheiro,

*La inefectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, (213-238). Argentina: Paidós.

Olvera, Rivera, A. (coord.). (2010). *La democratización frustrada: Limitaciones Institucionales y Colonización Política de las Instituciones Garantes de Derechos y de Participación Ciudadana en México*. México: Universidad Veracruzana-Ediciones de la Casa Chata.

## Periódicos

*Política*, 10/08/2010.

*El Sol de Orizaba*, 25/08/2010.

*La Jornada Veracruz*, 11/04/2011.

## Documentos

Gobierno del Estado de Veracruz. (1993). *Compendio Legislativo*. Editora del Gobierno del Estado.

———, (1994). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Editora del Gobierno del Estado.


———, (1997). *Decreto de Reforma al Poder Judicial*. Gaceta Oficial, 20 de marzo de 1997.

———, *Anexos Estadísticos de los informes de gobierno de 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008*. Apartado Procuración de Justicia.

Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2008). *Decreto de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial*, Gaceta Legislativa del Congreso del Estado No. 41, 21 de mayo de 2008.

———, *Constitución Política del Estado de Veracruz*, Obtenido el 6 de junio de 2010 de [legisver.gob.mx/leyes/xConstitucion.htm](http://legisver.gob.mx/leyes/xConstitucion.htm).





# La inseguridad y la seguridad de los veracruzanos\*

José Alfredo Zavaleta Betancourt\*\*

# La necesidad de un sistema de indicadores homologable

## La urgencia de fuentes confiables de incidencia delictiva

En Veracruz, las policías municipales e intermunicipales tienen diferentes registros de delitos. La Procuraduría General de Justicia del Estado posee un sistema de indicadores delictivos que no sólo riñe con los datos de las policías anteriormente referidas, sino que además no coincide con los datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los gobiernos estatales recientes de Veracruz (1998-2010) han usado estos datos contradictorios como parte de una estrategia de captura de los crecientes recursos federales destinados a la seguridad pública, mediante un simulacro que los ha subordinado lentamente al gobierno federal sin ninguna propuesta de innovación legal e institucional. Las policías de Veracruz son organizacionalmente reactivas y asumen el modelo policial único propuesto por el gobierno federal como una obligación negociable, sin imaginar ni diseñar un modelo de integración policial descentralizado. Es el juego de la alineación política a cambio de recursos.

El uso político de la estadística delictiva ha posibilitado una cuota de legitimidad fugaz que no es suficiente para negar la prueba del incremento de algunos delitos en Veracruz. En tales circunstancias, el gobierno estatal ha perdido la posibilidad de crear un sistema estatal y municipal de indicadores homologado que permita la inversión racional y focalizada de los recursos públicos federales y estatales procedentes de los fondos de seguridad pública o de los instrumentos de política social que pueden convertirse en contenedores de los delitos y de las nuevas modalidades de violencia en lugar de simples mecanismos clientelares durante los procesos electorales.

La estrategia mediática basada en el argumento de “no pasa nada, somos más seguros que otros estados” no es suficiente para garantizar la confianza de las policías, mantener la constitucionalidad de las policías y fomentar el respeto de los derechos humanos establecidos constitucionalmente en el país y en Veracruz. La negación de la inseguridad no ha hecho más que consolidar la cultura de la ilegalidad, el delito y la violencia. La estrategia hoy vigente de comunicación arcaica –que desconoce los principios básicos de la comunicación moderna– supone que la negación es el mejor instrumento de construcción discursiva de la realidad de la seguridad, pero olvida el axioma que establece que la comunicación insuficiente, privada o pública, produce rumores que alimentan el sentimiento de inseguridad y debilitan la confianza ciudadana en las instituciones policiales y de justicia, lo que

---

\* El presente diagnóstico de las instituciones del sistema policiaco es un insumo para la toma de decisiones. Para tal efecto, se atiene a la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, el cual establece que estas instituciones pueden coordinarse para: “xii. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública” (CII, A8, XII). El uso de la información proporcionada por las autoridades del Consejo Estatal de Seguridad Pública mediante oficio SSP/DG-VIYAI/600/2011 ha permitido una evaluación puntual en cuanto a los retos de las instituciones policiales en el inicio de una nueva gestión gubernamental, así como de los delitos y de los logros respecto de las metas institucionales establecidas.

\*\* Investigador del IIIH-S de la Universidad Veracruzana.



finalmente, como es de esperarse, se traduce en preferencias electorales, una vez que los partidos políticos gobernantes u opositores colocan en el centro de las agendas electorales el tema de la inseguridad.

La estrategia de las instituciones policiales de reducir la complejidad del sentimiento de inseguridad mediante la negación mediática de éste sólo pospone decisiones basadas en datos duros de la evolución, relocalización y flexibilización de los delitos y la violencia en los municipios y en las zonas metropolitanas de Veracruz. Las reformas y ajustes sistémicos de las policías veracruzanas ya no pueden instrumentarse al margen de la negación del sentimiento de inseguridad sino que deben contemplarlo como un componente de la inseguridad que, acoplado o no a la delincuencia, puede gestionarse públicamente mediante mecanismos de coproducción o corresponsabilidad intergubernamental y civil.

## **El abuso o mal uso de los datos no posibilita políticas públicas eficaces**

Los técnicos diseñadores del Plan Veracruzano de Desarrollo han partido de una base realista que supera la indisposición previa del gobierno estatal para colocar en su justa dimensión el problema. Ellos sostienen que “la alta incidencia de delitos del fuero común y el incremento de la presencia del crimen organizado en Veracruz requieren de instrumentación de estrategias y acciones de gobierno diseñadas para tener un impacto positivo sobre este fenómeno” (PVD, 2011).

Este es un reconocimiento imprescindible para un paquete de políticas de seguridad pública. Las propuestas que de este problema se derivan constituyen los ejes estratégicos con base en los cuales puede impulsarse una reforma de las instituciones policiales, aunque, para infortunio de los diseñadores del plan, se limitan a repetir las estrategias y acciones ya ensayadas con resultados conocidos. Dicen:

Las medidas a tomar deben incluir mejoras en el número, adiestramiento y capacitación continua de las fuerzas policiales. Además debe impulsarse la actualización del marco normativo estatal en materia de seguridad [...] la participación de la sociedad es fundamental en las acciones que se instrumentan en materia de seguridad pública, bajo un esquema de corresponsabilidad en el que se fortalezcan la participación ciudadana y la prevención del delito [...] se debe dar atención a los acuerdos generados en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como seguimiento a las líneas de acción dictadas por el Sistema nacional de Seguridad Pública (PVD, 2011).

La formulación del problema incluye el establecimiento de una agenda máxima:

[...] se establecen ocho objetivos para afrontar de manera integral los retos de la seguridad pública en la entidad:

I. Fortalecer a la Secretaría de Seguridad Pública como dependencia responsable de garantizar los derechos de la población a la vida, a la libertad, a la integridad física, al patrimonio, así como al orden y la paz públicos.

II. Combatir la comisión de delitos mediante un enfoque preventivo y de proximidad, entre las dependencias encargadas de la seguridad pública y la población de Veracruz.

III. Fomentar el rescate y vigilancia de lugares públicos, en un esquema de coordinación con otros órdenes de gobierno y sociedad.

IV. Fortalecer la vinculación social que permita obtener retroalimentación e información para prevenir y combatir la delincuencia.

V. Promover el desarrollo integral de las instituciones de seguridad pública del estado.

VI. Incrementar la coordinación y cooperación con otros actores relevantes con el propósito de combatir la delincuencia.

VII. Optimizar e incrementar los recursos relacionados a la infraestructura, equipamiento con tecnología de punta, así como tecnologías de la información [...] en el área de seguridad pública.

VIII. Reformar el sistema penitenciario y los centros de internamientos especiales para adolescentes del Estado en coordinación con la Secretaría de Gobierno, para asegurar la reinserción social y prevenir conductas antisociales en los menores de edad (PVD, 2011-2016: 224, 225, 226).

En general, los párrafos anteriores constituyen una agenda sistémica simple que propone la consolidación de las instituciones del sistema policiaco, la eficiencia en la prevención y en el control del delito, la cooperación interagencial con otras policías o agencias de seguridad y la participación ciudadana como una fuente de información para la toma de decisiones.

Del conjunto de objetivos, el VII contempla particularmente la necesidad de tecnologías de la información. Este insumo es un elemento importante para el funcionamiento del sistema porque con mala información, producto de malos sistemas de datos o malos registros, las decisiones sólo serán inmediatas y pragmáticas, según el grado de impacto de algunos acontecimientos del entorno.

El diseño de indicadores homologables puede convertirse en una plataforma que evite el abuso de datos. La peor estrategia hasta ahora ha sido intentar bajar el sentimiento de inseguridad con el cierre de la opinión pública, mientras se negociaba la reforma del sistema policiaco. La legitimidad de las instituciones bajó mientras se incrementaban los delitos y la violencia asociada a la delincuencia organizada. La lección que debe aprenderse de la gestión deficitaria de los gobiernos estatales pasados recientes es que la legitimidad del uso de la fuerza física, el monopolio legal de ésta, no se construye mediante la censura o la publicidad mercadotécnica sobre la inseguridad.



## La estadística delictiva

La repetición del enunciado “somos uno de los estados más seguros del país” pronto se reveló inconsistente, en el análisis estadístico y en el sentido práctico de los ciudadanos y ciudadanos que experimentaron directamente o indirectamente el incremento de la victimización.

En Veracruz, se utilizó la VI Encuesta Nacional de Inseguridad (ENSI-6) y recientemente la Encuesta Nacional de Victimización (ENVIPE) para asegurar que el delito disminuyó en el estado, a pesar de que las mismas encuestas establecen que los veracruzanos se sienten más inseguros y que algunos de los delitos se incrementaron durante el último periodo gubernamental que antecede al actual (PVD, 2011). El mismo Plan Veracruzano de Desarrollo 2001-2016 reconoce:

De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [...] Veracruz ocupa el 15° lugar conforme al número de denuncias presentadas ante las agencias del Ministerio Público en lo que toca a los delitos del fuero común.

De las denuncias presentadas ante agencias del Ministerio Público en 2010, el octavo lugar lo ocupan los delitos sexuales y patrimoniales, el noveno las amenazas, el décimo las lesiones y el décimo séptimo, robos y homicidios.

En lo que respecta al rubro de narcóticos o delitos contra la salud, el estado de Veracruz se ha posicionado como sigue: en 2008, lugar 19, en 2009, lugar 15; en 2010, lugar 27 (PVD, 2011-2016: 224, 225, 226).

En realidad, el dilema mediático de si estamos seguros o inseguros es falso si se analizan los datos por municipio y por zona metropolitana, o bien mediante delegaciones policiales. La inseguridad no es generalizada ni implica el alza del conjunto de los delitos. La incidencia y prevalencia delictiva son diferentes según el agrupamiento de datos.

Los datos acerca del sentimiento de inseguridad o la victimización de la ENVIPE son de una validez relativa. Los resultados han sido utilizados como un mecanismo de legitimidad fugaz que desperdicia las oportunidades de intervención y reforma institucional, porque la muestra es muy limitada. Para 2010 se consultaron sólo 1 668 viviendas, mientras que para 2011, fueron 1 677.

De acuerdo a la ENVIPE 2010, que muestra resultados de 2009 y entrevista a población mayor de 18 años, Veracruz tuvo una tasa de 5 357 delitos por cada 100 000 habitantes, así como 261 305 víctimas, que representan 5.1% de total de los victimados en el país, sólo superado por Chiapas, 2.9%; Hidalgo 3.8% y Tlaxcala, 4.7% en porcentaje de victimización (INEGI, 2010).

En Veracruz, 53.8% de la población consideró inseguro el estado, por debajo de la media nacional de 65.0%. En cuanto a su municipio, 30.4% lo consideró inseguro, por debajo de la media nacional de 54.4%, y 36.8% a su ciudad, por debajo de la media nacional de 64.2%. El 53.8% percibía que aumentó el delito en el estado, cercano al 61.7% de la media nacional (INEGI, 2010).

Para la población entrevistada, los principales problemas de inseguridad fueron: ausencia de vigilancia para 52%, vigilancia policiaca deficiente para 25%, narcotráfico para 11.18%, falta de alumbrado público para 40.58%, falta de espacios públicos para 11.54%, pandillas para 14.53%, drogadicción para 15.17%, prostitución para 1.06%, corrupción de autoridades para 13.92%, desintegración familiar para 5.26% y desempleo para 36.13%. Para los veracruzanos, las principales causas de la delincuencia fueron la pobreza para 9.53%, el desempleo para 15.22%, las drogas para 14.50% y la corrupción para 9.55%. El 79.9% estaban de acuerdo con los operativos federales (INEGI, 2010).

Por otra parte, la ENVIPE 2011, que publica resultados de 2010, tras entrevistas a población mayor de 18 años, indica que Veracruz tuvo 19 165 delitos por cada 100 000 habitantes, y 830 675 víctimas. Y de los 968 561 delitos ocurridos sólo se denunciaron 125 530, es decir, 13.1%. De éstos, 32.7% propició averiguación previa, mientras que 87.0% no denunció el delito (INEGI, 2011). El 65% consideró inseguro al estado, cerca de la media nacional de 69.5%; 53.9% consideró inseguro a su municipio, por debajo de la media nacional del 60.1%, y 32.6% consideró insegura a su ciudad, por debajo de la media nacional de 39.5%. El 59.2% percibía que aumentó el delito en el estado, cercano al 63.8% de la media nacional (INEGI, 2011).

Para la población entrevistada, los principales problemas de la inseguridad fueron la pobreza para 36.6%, la educación de mala calidad para 14.9%, la desintegración familiar para 17%, el alcohol para 19.3%, las drogas para 33.5%, el desempleo para 41.1%, las leyes blandas para 9.6%, los malos policías para 17.6%, la baja coordinación para 14.8%, los castigos poco severos para 25.8%, la corrupción para 34.3%, el sistema judicial deficiente para 8.0%, la falta de valores para 21.2% y las prisiones para 3.3%. En 2011, la pobreza, el desempleo, las drogas y la corrupción repiten como principales causas de la delincuencia en Veracruz. En síntesis: mayor sentimiento de inseguridad, mayor victimización y menor tasa de denuncia. Estos datos muestran una tendencia al alza absoluta de los delitos en el periodo 2000-2007. A decir de Zavaleta, “los delitos del fuero común se han incrementado en Veracruz en términos absolutos durante el periodo 2002-2007. En 2002 se cometieron 65 523 delitos, mientras que en 2007, 76 560” (Zavaleta, 2012).

Si se retrocede dos años el intervalo de tiempo de 2000 a 2006, la tendencia se mantiene: en 2000 se cometieron 57 750 delitos, mientras que en 2006, 70 830 (INEGI, 2007).

En Veracruz, la diferencia entre las tasas de delitos procesados y sentenciados en el fuero común y federal en 2010 es preocupante. En el fuero común se procesan, del conjunto de los detenidos, 94.8 presuntos responsables y se sentencian 53.3; mientras que en el fuero federal, se procesan 16.6 y se sentencian 12.1 (INEGI, 2011). Los datos anteriores indican que en Veracruz se procesan muy poco los delitos del fuero común.



CUADRO 1

Lesiones	Año							Total general
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Papantla	200	172	163	194	234	254	238	1 455
Poza Rica de Hidalgo	502	452	451	532	493	474	442	3 346
Banderilla	27	20	27	26	34	48	45	227
Xalapa	1 041	1 114	1 235	1 207	1 304	1 299	1 300	8 500
Boca del Río	442	397	362	338	326	278	266	2 409
Veracruz	1 830	2 045	1 879	2 072	1 895	1 616	1 419	12 409
Coatzacoalcos	782	655	657	841	792	698	636	5 061
Córdoba	495	423	463	444	462	533	485	3 305
Orizaba	365	375	356	384	304	275	278	2 337
Minatitlán	232	221	174	244	290	328	328	1 817

CUADRO 2

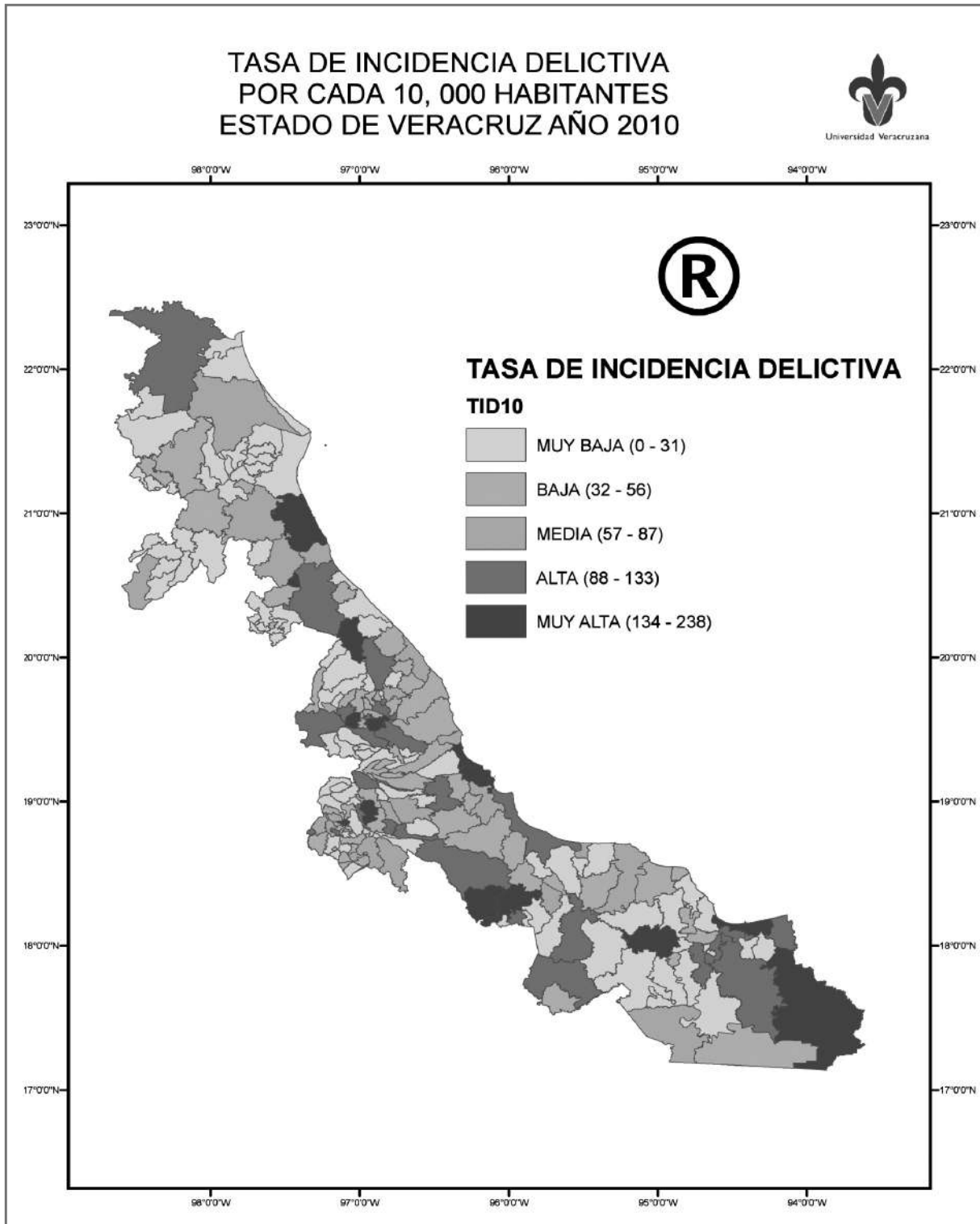
Homicidio	Año							Total general
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Papantla	41	43	31	29	30	39	33	246
Poza Rica de Hidalgo	30	23	27	31	40	53	54	258
Banderilla	2	3	2	2	2	3	4	18
Xalapa	58	62	48	74	45	52	57	396
Boca del Río	43	26	21	40	23	36	16	205
Veracruz	95	92	76	121	97	132	137	750
Coatzacoalcos	38	43	42	44	51	55	77	350
Córdoba	44	33	31	32	31	39	40	250
Orizaba	26	24	21	19	17	25	33	165
Minatitlán	14	17	17	36	23	18	22	147

CUADRO 3

Robo	Año							Total general
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Papantla	204	243	217	265	278	276	397	1 880
Poza Rica de Hidalgo	551	736	700	945	946	987	1 306	6 171
Banderilla	66	55	40	34	55	34	59	343
Xalapa	1 724	2 059	2 098	2 549	2 928	2 633	2 965	16 956
Boca del Río	864	995	800	840	786	831	880	5 996
Veracruz	2 804	3 081	3 510	3 743	3 541	3 220	2 985	22 884
Coatzacoalcos	1 330	1 191	1 416	1 765	1 845	1 706	1 710	11 023
Córdoba	608	712	818	1 012	1 270	1 372	1 352	7 144
Orizaba	566	508	510	527	566	499	573	3 749
Minatitlán	452	485	537		868	854	822	4 796

Por su parte, la PGJE registra mayor incidencia delictiva en Pánuco, Tuxpan, Poza Rica, Martínez de la Torre, Acajete, Xalapa, Córdoba, Orizaba, La Antigua, Veracruz, Boca del Río, Alvarado, Tierra Blanca y Cosamaloapan como puede observarse en los siguientes mapas:

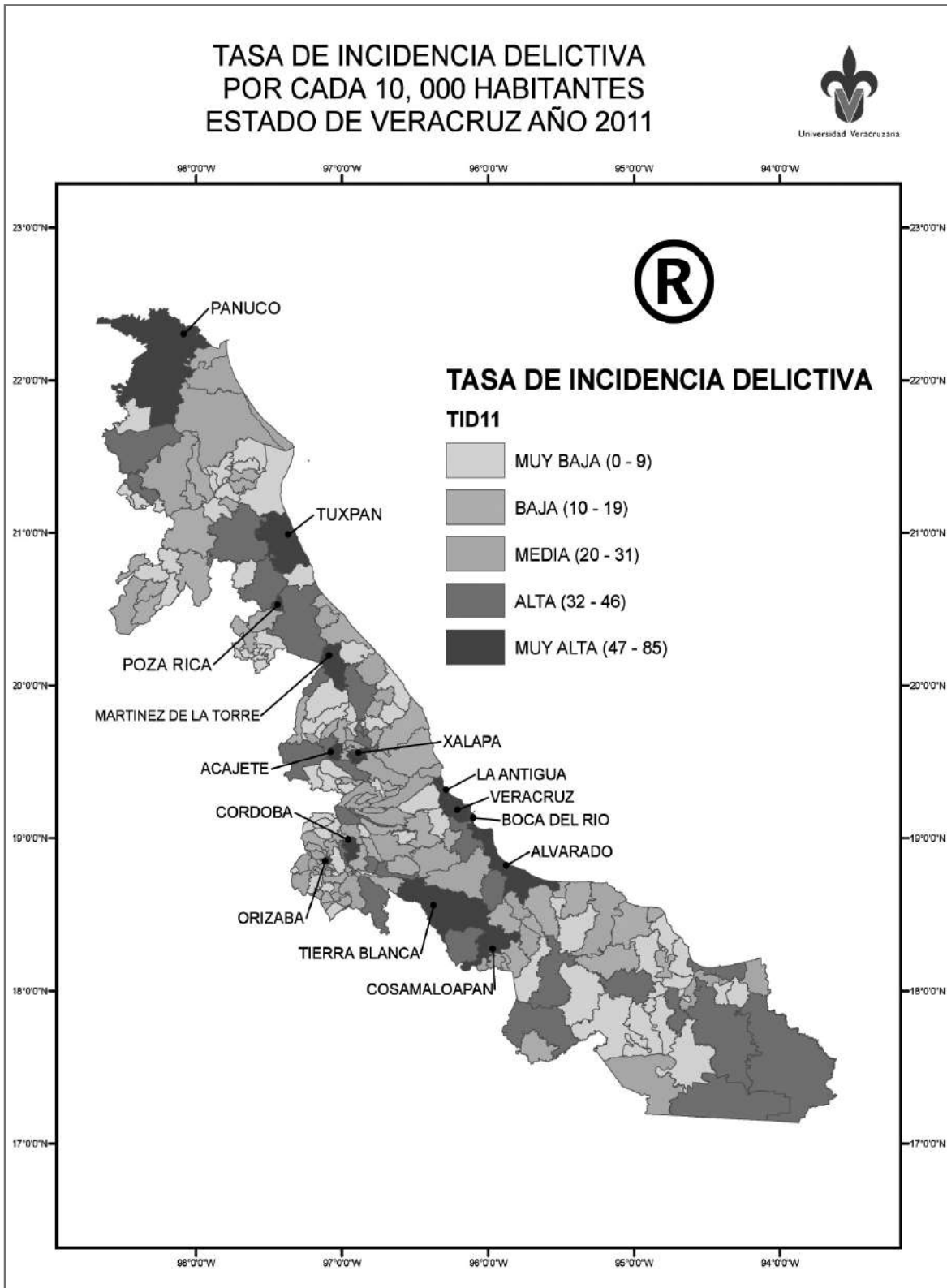
MAPA 1. Tasa de incidencia delictiva por cada 10 000 habitantes, estado de Veracruz, 2010



FUENTE: Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, elaborado por Rocío Acevedo y Alberto Bielefeldt.



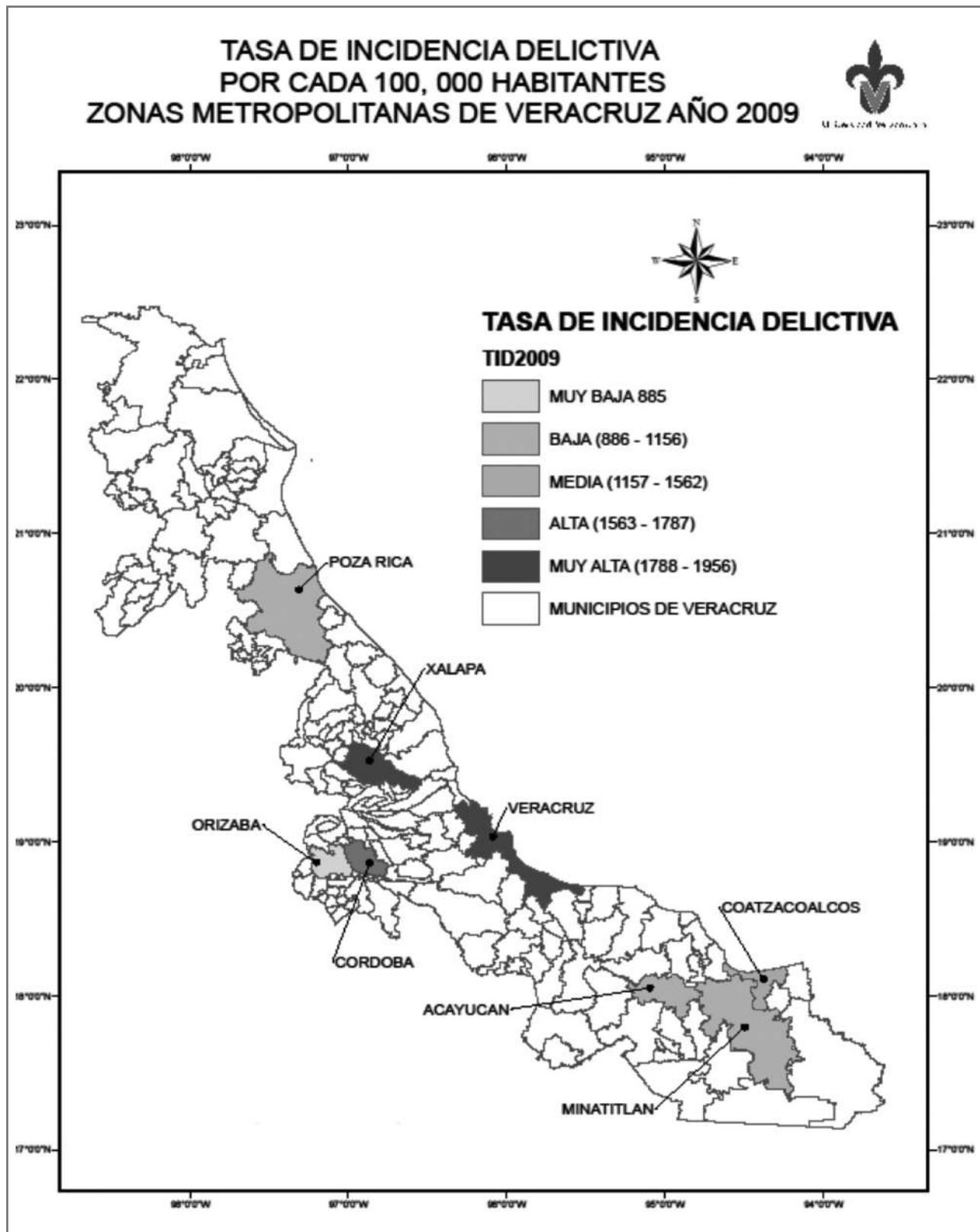
MAPA 2. Tasa de incidencia delictiva por cada 10 000 habitantes, estado de Veracruz, 2011



FUENTE: Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, elaborado por Rocío Acevedo y Alberto Bielefeldt.

La distribución de los datos de la PGJE por zona metropolitana muestra que Xalapa y Veracruz son las de mayor incidencia delictiva.

Mapa 3. Tasa de incidencia delictiva por cada 10 000 habitantes, zonas metropolitanas de Veracruz, 2009



FUENTE: Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, elaborado por Rocío Acevedo y Alberto Bielefeldt.

El avance del registro de 2011 de la misma institución muestra la evolución de los principales delitos de alto impacto:



CUADRO 4.

VERACRUZ 2011							
CONCEPTO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO
<b>ROBO COMÚN</b>	1,145	1,238	1,573	1,245	1,302	1,378	1,826
<b>CON VIOLENCIA</b>	262	303	384	565	314	333	449
A casa habitación	29	29	46	39	28	29	48
A negocio	26	31	43	32	42	45	55
De vehículo	73	82	104	105	105	81	128
A transportistas	0	0	0	0	0	0	0
A transeúntes	57	86	101	57	65	88	99
Otros	77	75	90	332	74	90	119
Sin datos	0	0	0	0	0	0	0
<b>SIN VIOLENCIA</b>	883	935	1,189	680	988	1,045	1,377
A casa habitación	195	205	270	211	221	253	310
A negocio	81	84	129	107	115	136	167
De vehículo	232	202	302	233	286	282	356
A transportistas	0	0	0	0	0	0	0
A transeúntes	38	40	57	28	42	40	52
Otros	337	404	431	101	324	334	492
Sin datos	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL DE LESIONES</b>	498	463	625	514	514	576	717
<b>DOLOSOS</b>	384	363	481	397	394	429	55
Con arma blanca	38	36	56	44	38	56	54
Con arma de fuego	13	12	16	11	15	21	18
Otros	333	315	409	342	341	352	483
Sin datos	0	0	0	0	0	0	0
<b>CULPOSAS</b>	114	100	144	117	120	147	162
con arma blanca	3	2	7	2	1	5	2
con arma de fuego	2	5	4	4	1	5	3
Otros	109	93	133	111	118	137	157
sin datos	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL DE HOMICIDIOS</b>	73	73	105	112	83	139	123
<b>DOLOSOS</b>	26	25	46	37	34	63	50
Por arma de fuego	10	7	21	14	21	22	21
Por arma blanca	4	9	8	11	4	15	10
Otros	12	9	17	12	9	26	19
Sin datos	0	0	0	0	0	0	0
<b>CULPOSOS</b>	47	48	59	75	49	76	73
Por arma de fuego	2	2	0	3	1	1	0
Por arma blanca	0	1	1	2	1	2	0
Otros	45	45	58	70	47	73	73
Sin datos	0	0	0	0	0	0	0
<b>PRIV. DE LA LIBERTAD (SECUESTRO)</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>DELITOS SEXUALES (VIOLACIÓN)</b>	53	38	4	4	22	9	33
<b>OTROS DELITOS</b>	845	691	703	560	546	598	936

De los datos enviados al SESNSP, en la PGJE desaparecieron los relativos al secuestro. Asimismo, los datos de violaciones son irreales, mientras que los de homicidios dolosos y culposos, categorizados como 'otros', ocultan la falta de investigación de esos casos.

De cualquier forma, el abuso de las estadísticas no ha podido ocultar durante mucho tiempo el innegable incremento de la delincuencia en Veracruz. Es evidente que el uso de indicadores estadísticos no compartidos y recortes diversos no permite una observación controlada de la evolución longitudinal de series ni el cálculo de tasas para un análisis sistemático de la distribución de los delitos. En esas circunstancias, las políticas están condenadas al ánimo, el cálculo espontáneo y el estrés de los que deciden. Las clasificaciones de municipios inseguros, delegaciones, coordinaciones y agencias de ministerios públicos multiplican la dispersión de datos. La reclasificación de los delitos por municipio y zona metropolitana, es decir, por delitos metropolitanos y no metropolitanos, posibilitaría indicadores compartidos para la reestructuración del

modelo organizacional de las policías preventivas bajo un mando único y de las subprocuradurías y procuraduría en el nuevo modelo de justicia penal.

En el fondo, el problema de la dispersión estadística deriva del problema de la inexistencia de un código penal único en el país: mientras no exista un código penal único, cada estado tendrá sus múltiples registros, lo que imposibilitará los análisis comparativos rigurosos sobre la evolución de los delitos.

Ahora bien, de acuerdo con nuestros datos, elaborados durante diciembre de 2011, sólo 4.3% de los veracruzanos confiaba en la policía, mientras que 42.6% pensaba que ésta no respeta los derechos y 50.9%, que los respeta poco (Encuesta estatal de capital social, cultura de la legalidad, percepción de la inseguridad y consumo de medios, 2011).

En Veracruz, 39.7% se siente inseguro, principalmente en la calle, en el transporte y en lugares públicos. Para 44.3% de los veracruzanos, la ciudad en la que vive es violenta y 53.6% dice que está más inseguro que hace 6 años, mientras que

26.4 % dice que está muy inseguro. El 39.1% piensa que la inseguridad es un efecto de la corrupción policiaca y 57.2% sostiene que los responsables son los narcotraficantes.

La victimación directa es baja: sólo 17.1% ha sido víctima de algún delito, principalmente de asalto, robo a casa habitación, robo a auto y daños a propiedad ajena. Es interesante que 49% denunció el delito, pero 80.4% de éstos no obtuvo resultado de su denuncia. Asimismo, 15.4% volvió a sufrir un delito durante el proceso. El 49.4% piensa que la seguridad es una responsabilidad de todos.

Los datos anteriores nos revelan una situación paradójica, si se comparan con los resultados de ENVIPE 2010 y 2011. El sentimiento de inseguridad iba a la baja, había un crecimiento moderado del delito –en comparación con otros estados–, había baja confianza en las institucionales policiales y judiciales y una considerable disposición a la participación ciudadana en el campo de la seguridad (Encuesta estatal, *op. cit.*).

## La reparación de la violencia como violencia delincuenciales en el caso de migrantes y drogas

Después de un ciclo de institucionalización del monopolio de la violencia física legítima del gobierno estatal durante los años setenta y ochenta mediante la creación de la SSPE, la violencia reapareció en 2002 asociada al tráfico de migrantes, los secuestros y la distribución de drogas. La vieja violencia del campo, el pistolero y los grupos armados de algunos movimientos campesinos son los antecedentes directos de la violencia patológica de la delincuencia organizada en Veracruz.

La diseminación y la organización de redes del narcotráfico han generado en el estado una fuerte disputa por las ciudades medias veracruzanas, consideradas mercados por los clanes de la delincuencia organizada. La violencia del narcotráfico se incrementó a partir de 2002, pero fue hasta 2007 cuando se convirtió en el elemento sobredeterminante de la dinámica de la inseguridad en Veracruz: “Desde 2008, Xalapa y ciudades como el puerto de Veracruz, Orizaba, Córdoba y otras localidades del sur del estado, como Coatzacoalcos, se convirtieron en un refugio para familiares de algunos jefes de los grupos de la delincuencia organizada” (Martínez, 2009).

Durante el periodo 2007-2009 se registraron en Veracruz 100 ejecutados (Araujo Pulido, 2011). Entre septiembre y octubre de 2011 se registró el mismo número sólo en la zona conurbada Veracruz-Boca del Río. Las ejecuciones entre clanes rivales han obligado al gobierno de Veracruz a aceptar, durante el breve periodo 2007-2011, el apoyo del gobierno federal mediante el programa Veracruz Seguro I y II. El enfrentamiento en Villarín del 3 de marzo de 2007 y la serie de ejecuciones que le siguieron fueron enfrentados con el Veracruz Seguro I, mediante el cual el gobierno de Veracruz aceptó el programa México Seguro del gobierno federal, mientras que la doble ejecución de Boca del Río del 21 de septiembre de 2011 obligó a los gobiernos estatal y federal a relanzar, mediante una extensión del primero, el Veracruz Seguro II. “Las plazas de disputa

son el Puerto, Boca del Río y las ciudades medias tales como Poza Rica, Martínez de la Torre, Xalapa, Córdoba, Coatzacoalcos [...] Las ejecuciones se han concentrado en la zona urbana de Veracruz Puerto-Boca del Río, Coatzacoalcos, Minatitlán, Poza Rica y Xalapa. Los enfrentamientos son por las rutas y mercados de transporte y comercialización de drogas, así como por las ganancias de la prostitución, la piratería y el narcomenudeo” (Zavaleta, 2012).

La solución del subregistro, detener el abuso de los datos y reconocer el incremento del delito requiere del análisis sistemático de la evolución reciente de la actividad de la delincuencia organizada y del desempeño institucional de las policías veracruzanas, tal como se desprende del reglamento de la SSPE. El reglamento sostiene: “Artículo 14. xx. Combatir la delincuencia organizada en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública” (SSPE, 2012).

## La reforma legal e institucional de las policías veracruzanas para la seguridad ciudadana

Después de 15 años de institucionalización de las policías en Veracruz, y contra los cacicazgos locales que les disputaban el monopolio de la fuerza física legítima, las instituciones del sistema policiaco fueron rebasadas por la dinámica del entorno delictivo. El sistema policiaco de Veracruz es deficitario comparado con el entorno delictivo complejo de los años recientes (Bergman, 2007; García Luna, 2011). Las reformas legales del mando único y la reforma constitucional penal no se han materializado como innovaciones institucionales en Veracruz.

El largo proceso de institucionalización de las policías veracruzanas, que va de 1995 a 2011, ha sido la historia de un intercambio económico y político basado en la captura estatal de fondos federales del modelo policial único, mediante una adaptación legal que ha implicado muchas reformas jurídicas, mientras que los militares contienen la filtración en las policías preventivas de los clanes que se disputan el control de los mercados de migrantes, drogas, extorsiones y secuestros.

### Las reformas legales de las policías preventivas

Las policías preventivas estatales y municipales de Veracruz se regulan por la Ley 553 del Sistema Estatal de Seguridad Pública del 24 de junio de 2009, el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del 11 de abril de 2008, el Re-



glamento del Régimen Disciplinario para los Integrantes de las Instituciones Policiales de la SSPE del 18 de enero de 2010, el Reglamento del Sistema Integral de Desarrollo Policial del Estado del 27 de enero de 2007 y el Acuerdo que Establece la Jornada de Trabajo del Personal Operativo Adscrito a las Policías Intermunicipales de la SSPE del 5 de febrero de 2010.

Las reformas legales para homologar la legislación local a la SSPF han mantenido el control de las policías en manos del gobernador, han concedido atribuciones de investigación a las policías pero no en la lógica de los juicios orales y no se ha pensado aún en la probable testificación de los policías en el nuevo proceso penal. La Ley 553 establece:

Artículo 6. Son autoridades en materia de seguridad pública estatal i. El Gobierno del Estado. ii. El Secretario de Gobierno. iii. El Secretario de Seguridad pública. iv. El Procurador General de Justicia. v. Los ayuntamientos. vi. Los titulares de las áreas encargadas de la policía preventiva municipal y viii. Los demás que con ese carácter señalen otros ordenamientos legales [...]

Artículo 15. El Gobernador del Estado dispondrá de las corporaciones policiales estatales para velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del estado. En términos de lo dispuesto por la constitución Política Local, las policías municipales acatarán las órdenes que el Gobernador del estado les transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público [...]

Artículo 28. [...] x. Actualizarse en el empleo de métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias. xi. Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las instituciones de seguridad pública [...] xiii. Preservar, conforme a las disposiciones aplicables, las pruebas e indicios de probables hechos delictivos o de faltas administrativas de forma que no pierdan su calidad probatoria y se facilite la correcta tramitación del procedimiento correspondiente [...] xxi. Abstenerse, conforme a las disposiciones aplicables, de dar a conocer por cualquier medio a quien no tenga derecho, documentos, registros, imágenes, constancias, estadísticas, reportes o cualquier otra información reservada o confidencial, de la que tenga conocimiento en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión.

Artículo 29. [...] iv. Ejecutar sin demora los mandamientos judiciales y ministeriales (G. E., 2009).

Los párrafos anteriores evidencian que no hay en la legislación estatal contenidos sobre el mando único ni acerca de la reforma de la justicia penal. El gobernador puede disponer sólo en casos excepcionales de las policías preventivas, estatales y municipales, las cuales deben actualizarse en el campo de la investigación. Sin embargo, no se han incorporado aún las nuevas funciones de investigación de las policías como parte de un nuevo proceso penal, de tal forma que no existe una unidad de investigación especial ni se ha iniciado al respecto una discusión institucional sobre la posibilidad de

integrar las funciones de prevención e investigación (García Luna, 2006).

## El modelo organizacional

La SSPE se creó el 1 de junio de 2001 en el gobierno de Miguel Alemán Velasco (1998-2004). "El antecedente más inmediato de este acontecimiento es la Subsecretaría de Seguridad Pública creada en 1998. La transición de subsecretaría a la secretaría se ha justificado como parte de la homologación institucional con el gobierno federal" (Zavaleta, 2005).

La SSPE está ahora integrada al Consejo Estatal de Seguridad Pública (CESP), el cual es presidido por el Gobernador, aunque antes de 2007 era presidido por el secretario de aquella instancia. Este es un nudo legal que se evidencia en el organigrama vigente, en el cual el CESP aparece en la estructura de la SSPE. Entre sus funciones están:

xviii. Instrumentar el Sistema Estatal de Seguridad Pública y presidir el Consejo Estatal de Seguridad Pública.

xix. Nombrar y remover, con acuerdo del Gobernador del Estado, al Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública y de su Consejo Estatal.

xx. Dirigir y ejercer el mando directo de las corporaciones policiales estatales y demás fuerzas de seguridad, así como nombrar y remover a los titulares de las mismas.

Por otra parte, el presupuesto autorizado de la SSPE para 2011 fue de 1 450 millones de pesos y fue distribuido de la siguiente forma:

Instituciones	Salarios (pesos)
Academia de Policía	12 179 736
Ayudantía de la Esposa del C. Gobernador	6 936 786
Ayudantía del C. Gobernador	23 740 442
Centro Estatal de Control, Comando, Cómputo y Comunicaciones	5 139 161
Centro de Evaluación y Confianza de la SSP	676 249
Consejo Estatal de Seguridad Pública	9 942 454
Dirección General de Detección del Delito	7 504 204
Contraloría Interna	550 591
Dirección General de Planeación y Estrategia	13 135 584
Dirección General de Vinculación y Asuntos Internos	4 041 934
Dirección Jurídica	3 004 777
Oficina del C. Secretario	23 231 307
Previsión Social del Delito y Participación Ciudadana	3 261 992
Programa Igualdad de Género	172 480
Secretaría Particular	2 515 838
Sistema Estatal de Emergencia 066	6 150 882
Subsecretaría de Seguridad Pública A	743 735 814
Subsecretaría de Seguridad Pública B	43 682 642

FUENTE: Presupuesto de la SSPE (SSPE, 2011).

Puede observarse en el cuadro anterior que el presupuesto se concentra en la Subsecretaría A, en las policías intermuni-





cipales y en las ayudantías a los titulares del Poder Ejecutivo. Es importante observar que la SSPE tiene un presupuesto para prevención del delito que duplica las funciones del Consejo Estatal de Seguridad Pública (CESP).

En estas circunstancias, Veracruz tiene 19 576 policías, 256 por cada 100 000 habitantes, es decir 2.56 por cada 1 000. El Plan Veracruzano de Desarrollo considera 2.4 policías por cada 1 000 habitantes. La ONU recomienda 1 por cada 276 habitantes, es decir, 2.6 por cada 1 000 habitantes. El problema, como veremos más adelante, es la distribución de la fuerza en el territorio y la precariedad laboral de los policías (SESNSP, 2011; PVD, 2011).

Las policías de la SSPE se agrupan en 19 delegaciones, y para 2012 sólo se cuenta con 2 policías intermunicipales, después de la desaparición de la de Xalapa, San Andrés Tlalnehuayocan y Banderilla (PIXBT), además de la de Veracruz-Boca del Río (PIVB). Estas dos son la de Coatzacoalcos, Minatitlán y Nanchital (PICMN) y la de Poza Rica, Coatzintla y Tihuatlán (PIPRTC). La Secretaría utiliza 4 agrupamientos operativos: canino, caballería, carretero y marítimo. Asimismo, gestiona un sistema de videovigilancia sin controles o contrapesos institucionales o civiles. No se sabe cómo se licitan las cámaras, qué se hace con la información, qué impacto tienen en el control del delito. Algunos especialistas afirman que el alumbrado público es más eficaz en la prevención y el control del delito que las inversiones en videocámaras en las entradas de las ciudades y en las calles centrales de éstas (Roché *et al.*, 2007).

El número de policías se incrementó al doble en el periodo 2000-2011: de 9 728 a 19 576, después del despido de los 800 integrantes de la PIXBT, de los cuales sólo se recontrataron a 100. La fórmula institucional ha sido: "A mayor delito, mayor número de policías", pero el delito no ha dejado de incrementarse en el periodo, como anotamos en la primera parte. Este hecho manifiesta que el incremento de efectivos y de la infraestructura no es suficiente para bajar las tasa delictivas.

En efecto, la eficiencia de las policías es baja. De 2 078 delitos denunciados a las policías preventivas estatales en las 19 delegaciones durante el periodo de enero a noviembre de 2010, sólo se realizaron 438 aprehensiones. Asimismo, de los 3 729 delitos de que tuvieron conocimiento las policías intermunicipales, sólo aprehendieron a 1 177 presuntos responsables.

		Hechos	Resueltos
1*	Fortín de las Flores	481	77
2*	Perote	198	33
3	Martínez de la Torre	172	38
4*	Xico	145	18
5	Ciudad Mendoza	140	52
6	Papantla	117	37
7	Tuxpan	108	24
8	Cosamaloapan	104	17
9*	Acayucan	99	16
10	Tierra Blanca	81	22
11	Las Choapas	80	17
12*	Pánuco	79	9
13*	Juan Rodríguez Clara	79	13
14*	San Andrés Tuxtla	77	9
15	Paso del Toro	57	27
16	Benito Juárez	29	12
17	Tantoyuca	13	6
18	Uxpanapa	12	8
19	Coatzacoalcos	7	3
		2 078	438

La efectividad de las policías intermunicipales en el mismo periodo fue la siguiente:

		Hechos	Resueltos
1	Policía Intermunicipal Coatzacoalcos-Minatitlán-Nanchital	1380	284
2	Policía Intermunicipal Veracruz-Boca del Río	1097	493
3	Policía Intermunicipal Xalapa-Banderilla-San Andrés	1033	299
4	Policía Intermunicipal Poza- Rica, Tihuatlán-Coatzintla	219	101
		3729	1177

Las reformas institucionales recientes de las policías veracruzanas han sido pragmáticas, sin un plan estratégico: creación de subsecretarías, desaparición de dos intermunicipales e incremento del IPAX. El sistema ha evolucionado desproporcionada-

mente: el IPAX ha crecido más que las policías intermunicipales debido a que representa el servicio que el gobierno estatal brinda a empresarios, banqueros y oficinas gubernamentales. La policía intermunicipal Xalapa-Banderilla-San Andrés Tlalnehuayocan desapareció el 25 de mayo de 2011 y la de Veracruz-Boca del Río el 21 de diciembre del mismo año.

Estas decisiones fueron tomadas debido a la descomposición del modelo de las intermunicipales, porque algunos elementos de esta corporación, junto con los agentes municipales de tránsito, estaban bajo sospecha de ofrecer protección a la delincuencia organizada. No obstante, la PIXBT no era la intermunicipal más desinstitucionalizada, comparada con lo que sucedía con la PIVB y la PIPRTC e, incluso, la PICMN, contaminadas todas por la delincuencia organizada.

La deserción sin control, la baja certificación y la alta rotación han socavado la institucionalidad policiaca y destruido la confianza pública en las policías. La deserción ha sido muy alta en las policías municipales y la desinstitucionalización de las policías municipales se presenta como inversamente proporcional al incremento de las policías privadas. De acuerdo a la SSPE, hay 46 empresas de seguridad privada con registro en 2011. En 2009 se registraron 16, mientras que en 2010 lo hicieron 11. De las 46 empresas, 14 se localizan en Xalapa, 14 en Veracruz, 4 en Orizaba, 2 en Boca del Río, una en Pánuco, una en Córdoba, una en Coatzacoalcos, una en Tuxpan y una en Poza Rica (SSPE, 2011).

En el año 2009 se otorgaron 16 nuevas autorizaciones para la prestación de Servicios de Seguridad Privada. Referente al año 2010, sólo se otorgaron 11 nuevas autorizaciones, para la prestación de Servicios de Seguridad Privada, en diversas modalidades. Se obtuvo hasta el mes de Octubre del presente año, un ingreso de \$753,454.55 (setecientos cincuenta y tres mil cuatrocientos cincuenta y cuatro pesos 55/100 M. N.) por concepto de autorizaciones de Inicio y Revalidación [...]

Al respecto, se obtuvo una diferencia mayor de \$103,756.80 (ciento tres mil setecientos cincuenta y seis pesos 80/100 M. N.), mayor en cuanto a lo recaudado en misma fecha, en el año 2009. El registro de personal realizado por las empresas de seguridad privada en el año 2009, fue de 1, 636 elementos. En este año, el número de elementos que prestan servicios de seguridad privada en el estado, hasta el momento el padrón de registro nacional arroja un total de 1, 586 elementos (SSPE, 2011).

Por otra parte, consideremos los siguientes elementos:

De acuerdo a la prensa nacional, en lo que va de esta década han desertado en Veracruz 9 016 policías estatales y municipales, lo que es un dato impresionante que habla de una rotación muy alejada de los estándares de calidad y la certificación pactada. Durante el periodo 2002-2006, el total de policías se incrementó de 9 847 a 12 597 elementos. De éstos últimos, 5 233 pertenecen al IPAX, que sustituyó a la Dirección General de Seguridad Industrial y Bancaria; 4 935 a la SSPE, 1 090 a la Delegación de Tránsito y Transporte y 765 policías ministeriales. En Veracruz hay 66 empresas privadas que ocupan a 1 882 elementos. Las policías intermunicipales cuentan con 3 155 elementos, distribuidos de

la siguiente forma: 781 en la PIXBT, 802 en la PIVB, 497 en la PIPTC y 1 075 en la PICMC (Zavaleta, 2012).

El ingreso se realiza ahora mediante convocatoria para examen en el Centro Estatal de Confianza. El trabajo policial se realiza en 12 horas de trabajo y 12 horas de descanso (G. O., 2010). Los policías tienen salarios bajos, seguro de vida básico. En 2009, el salario promedio de un policía era de 3 154 pesos (Olivares Ferreto, 2010).

Los salarios y prestaciones mensuales de los policías son los siguientes:

Personal de la institución	Salarios (pesos)
Comisario General	7 207
Comisario Jefe	7 207
Comisario	6 553.78
Inspector General	5 258.62
Inspector Jefe	5 311.54
Inspector	4 864
Subinspector	4 583.90
Oficial	4 186.98
Suboficial	3 985.96
Polici�a 1�	3 977.34
Polici�a 2�	3 877.68
Polici�a 3�	3 747.28
Chofer	3 687.76
Polici�a	3 612.20

FUENTE: Salarios de la SSPE (SSPE, 2011).

El seguro de vida se establece en el artículo correspondiente: "Artículo 13. [...] se establecerán sistemas de seguros para los familiares de los policías, que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones" (G. O., 2010).

Y en cuanto a la permanencia en el servicio activo se establece lo siguiente:

Artículo 56. [...] para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales [...] iii. No superar la edad máxima de retiro que establezcan las disposiciones aplicables; a) Polici a 50 a os, b) Polici a 3  51 a os, c) Polici a 2  52 a os, d) Polici a 1  53 a os, e) Suboficial 54 a os, f) Oficial 55 a os, g) Subinspector 56 a os, h) Inspector 57 a os, i) Inspector Jefe 58 a os, j) Inspector General 59 a os, k) Comisario 61 a os, l) Comisario Jefe 63 a os, m) Comisario General 65 a os ( G. O., 2010).

Las policías veracruzanas ocupan el  ltimo lugar en el uso del informe policial homologado (SESNSP, 2011). No entregaron en 2011 los resultados de la Encuesta de Confianza en Instituciones de Seguridad P blica, cuya media nacional es de 5.8 de confianza en las policías (SESNSP, 2011).

La cooperaci n interinstitucional es baja, pero se incrementa en los periodos en los cuales se incrementa la insegu-



ridad, tal como en los casos que antecedieron al lanzamiento de Veracruz Seguro I y II. Los operativos federales en Veracruz se incrementaron en el sexenio pasado: “De 2007 a 2009, el Ejército implantó 17 operativos; la PF realizó 199, 87 de los cuales se registraron en el 2009” (Zavaleta, 2012). Lo mismo pasó después de los acontecimientos del 21 de septiembre de 2011, que multiplicaron la presencia de la Marina en diferentes municipios de Veracruz. En la actual administración existe una disminución del personal militar que labora en la SSPE, respecto de las administraciones pasadas.

La cooperación entre policías municipales y delegados regionales es intermitente debido a la rotación de éstos últimos. La cooperación de las policías preventivas y las ministeriales se realiza bajo fricciones operativas, mientras que la colaboración entre policías estatales, militares y marinos es prácticamente nula, a pesar de que en público se proclama lo contrario.

Los militares y marinos han tenido fricciones frecuentes con la policía intermunicipal de Veracruz-Boca del Río, Xalapa, Poza Rica, o bien con las policías de Tierra Blanca y Pánuco. La relación de la policía con la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) es inestable porque, desde su fundación, la CEDH observa a las policías preventivas, municipales e intermunicipales como los principales sujetos de violaciones y abuso de los derechos humanos de los veracruzanos. La CEDH ha estado subordinada al gobernador y el nombramiento de sus últimos tres presidentes –un exdirector de la policía judicial, la exsecretaria de gobierno y un abogado de sacerdotes– evidencia la baja voluntad política para constituir la como una institución autónoma para la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y las policías. La mayoría de las recomendaciones de la CEDH en los periodos 1996-2002 y 2009-2011 son a las policías preventivas estatales:

	Año			
Servidor público	1996	1997	1998	Total general
Agente de la policía judicial		38		38*
Agente del ministerio			24	24
Agente del ministerio público		1		1
Comandante de la policía	2	26	30	58*
Comisario municipal	1			1
Coordinador de la policía		18	6	24
Delegado de seguridad pública			4	4
Director de control de procesos		1	4	5
Director del Cereso	2		3	5
Elementos de la policía	22	196	248	466*
Encargada oficialía del juzgado		2		2
Encargado de departamento jurídico			1	1
Grupos móviles de la policía			37	37
Inspector de policía			2	2
Jefe de grupo de la policía		7	8	15
Juez	3	2	3	8
Maestros docentes			4	4
Médico legista			9	9
Oficial de la policía	6		6	12
Presidentes municipales		1	3	4
Regidor del H. Ayuntamiento		1		1
Secretario del juzgado		2	2	4
Síndico del H. Ayuntamiento	1			1
Suboficial de la policía	1			1
<b>Total general</b>	<b>38</b>	<b>295</b>	<b>394</b>	<b>727</b>



Institución	Año				Total general
	1999	2000	2001	2002	
Agencias del Ministerio Público	72				72*
Centro de Readaptación Social	1	16		7	24
Dirección General de Seguridad Pública	31				31
Dirección General de Transporte, Tránsito y Vialidad				2	2
Escuelas Primarias		16	2	1	19
H. Ayuntamientos	4	16		6	26
Juzgados	3				3
Ministerio Público		90			90
Policía Intermunicipal	81	72	39	58	250*
Policía Ministerial	103	67	2	28	200*
Policía Municipal	97	348	38	80	563*
Procuraduría General de Justicia	1				1
Secretaría de Educación y Cultura	1				1
Seguridad Pública		103		42	145*
Servicios de Salud de Veracruz		1			1
Tránsito y Vialidad		21			21
Total general	394	750	81	224	1449

En los últimos dos años de la última gestión estatal y en lo que va de la actual, la CEDH hizo 124 recomendaciones a la SSPE: 65 en 2009, 30 en 2010 y 29 en 2011. Asimismo, 32 recomendaciones a la PGJE. Las recomendaciones a la SSPE registradas en la estadística de la CEDH aparecen como cumplidas. Las 29 recomendaciones de 2011 a las policías intermunicipales, policías preventivas estatales y municipales son por detenciones ilegales con maltratos, un patrón del abuso en detenciones policiales en Veracruz.

## Los controles del desempeño institucional de las policías preventivas

El desempeño de las policías preventivas se regula por la Ley 553 que dice: "Artículo 28. I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución. II. Preservar la secrecía de los asuntos que por razón del desempeño en su función conozcan, en términos de las disposiciones aplicables".

Particularmente el uso de la fuerza se regula con base en:

Artículo 39. Antes de utilizar la fuerza o las armas de fuego, es obligación, en la medida de lo posible, hacer uso de medios no violentos, a excepción de los casos en que dichos medios resulten ineficaces o no garanticen el logro del resultado previsto; en estos casos, se justifica el empleo de la fuerza y de las armas de fuego.

Artículo 40. Cuando el empleo de la fuerza y, en especial, de las armas de fuego, sea inevitable, los integrantes de los Cuerpos de Seguridad deberán: i. Ejercerla con moderación [...] ii Reducir al máximo los daños y las lesiones [...]

Artículo 10. Se establece la Comisión de Honor y Justicia, como un órgano colegiado de carácter permanente, encargado de conocer sobre las infracciones o faltas a las obligaciones previstas en la Ley y en el presente reglamento (G. O., 2010).

Para el control civil de las malas prácticas de las policías preventivas en Veracruz han sido insuficientes hasta ahora los *vecinos vigilantes*, en retirada por la inseguridad, los *comités de seguridad*, orientados más al control territorial electoral que a la prevención del delito local, y los *consejos municipales de seguridad pública*.

Los ciudadanos han optado por las soluciones particulares y por la desconfianza. La participación ciudadana incentivada por el gobierno tiene límites estructurales debido a la tradición y cultura clientelar de los partidos políticos en los gobiernos



estatal y municipales. De la misma forma que la inseguridad inhibió la participación ciudadana, el gobierno estatal ha bloqueado el debate público sobre la inseguridad y la violencia de la delincuencia organizada, mediante diferentes métodos que han producido efectos perversos en la legitimidad institucional y que pueden resultar caros en los próximos procesos electorales.

El control de la información estadística interna no exime a la SSPE de su obligación de transparencia pública. La baja sensatez de quienes convencieron al gobernador de silenciar la información acerca de las narcomantas, de las ejecuciones o bien de los operativos de los clanes de la delincuencia organizada ha producido una contraesfera pública que no puede controlarse con leyes que ponen en riesgo la libertad de expresión de los veracruzanos como si se tuviera la tentación de un estado de excepción virtual.

Esa tentación de los comunicadores gubernamentales es muy peligrosa para la legitimidad e institucionalidad del gobierno porque fabrica rumores. Los estrategias de comunicación del gobierno del estado han olvidado dos corolarios básicos de las ciencias de la comunicación: la falta de comunicación fabrica rumores, los rumores socavan la confianza en las personas y en las instituciones.

Por otra parte, el desempeño institucional de las policías no es evaluado por ninguna organización civil en Veracruz. Además, el control legislativo de la comparecencia ante comisiones o ante el pleno de la Legislatura es un simulacro parlamentario que ha llegado a ritualizarse como un espectáculo con guiones preestablecidos para los secretarios de Seguridad Pública, a los cuales en muchos casos se les entregan previamente las preguntas que van a responder durante la comparecencia anual.

La ineficacia de los controles y contrapesos institucionales se complementa con la incapacidad de las organizaciones civiles para calcular cuánto cuesta la vigilancia estatal, cuánto se paga por cada aprehendido y presentado ante las agencias de ministerios públicos, cuánto vale la integración de un expediente o una sentencia. El desempeño de las policías preventivas preocupa sólo recientemente a las organizaciones civiles autónomas del gobierno estatal, porque han experimentado algunos incidentes de inseguridad que les han obligado a replantearse, no sin resistencias, el tema de la seguridad pública como parte de la agenda ciudadana en Veracruz.

En efecto, las organizaciones civiles han añadido recientemente el tema de las víctimas a la agenda pública y han incursionado en el Consejo Consultivo de la CEDH sin un plan estratégico de reforma. Sin embargo, por ahora las organizaciones civiles de la *Red de Organizaciones Civiles de Veracruz* (RECIVE), por ejemplo, no se han planteado una nueva fase de defensoría de derechos humanos —más allá de participar en las protestas de la Caravana de la Paz y la Justicia de Javier Sicilia—, que debe incluir una ley de víctimas, un observatorio ciudadano autónomo para monitorear índices delictivos y el desempeño institucional de las policías, ministerios públicos y jueces. No hay que dejar de señalar que es una excepción lo que acontece con el Observatorio Nacional Ciudadano que

existe en Coatzacoalcos, ligado a la ONG de la Ciudad de México SOS, y los trabajos de acompañamiento pastoral y político de migrantes centroamericanos impulsados por sacerdotes de la organización Caridad sin Fronteras de Coatzacoalcos, o bien por diáconos en Acayucan.

En estas circunstancias se imponen los siguientes elementos de una agenda para la reforma policial en Veracruz.

## La ruta crítica de una reforma integral para la gobernanza de la inseguridad en Veracruz

La reforma legal e institucional de las policías veracruzanas requiere de ajustes de su marco normativo y cambios organizacionales e institucionales orientados al mando único y al desarrollo de capacidades institucionales para la reforma de la justicia penal en Veracruz.

Es urgente que la SSPE se autorreforme para funcionar en el marco de las atribuciones de investigación del delito, de la cadena de custodia y de la testificación en los juicios orales que habrán de instrumentarse en el estado. Estos cambios sistémicos son necesarios para que las instituciones policiales puedan reducir la complejidad que representa el nuevo entorno de la inseguridad que se ha producido en los años recientes en Veracruz.

Los cambios institucionales deberán asumirse como una necesidad estatal de salvaguardar el monopolio de la violencia física legítima ante la presencia de nuevas modalidades de delitos y violencias que socavan la institucionalidad de las policías o bien complican la legitimidad policial. Estas tareas institucionales son imposibles con el viejo modelo organizacional que prevalece en la institución. La reforma de las policías veracruzanas deberá pensarse como parte de una gobernanza de la seguridad que implica una política integral de prevención y control del delito común y organizado, un nuevo modelo organizacional y nuevos esquemas de coordinación interinstitucional e intergubernamental en el ámbito de la seguridad, así como la instrumentación de políticas sociales focalizadas no electoralmente, basadas en la inclusión de la sociedad civil realmente existente.

La reforma de las policías es una demanda ciudadana que se ha manifestado en protestas, acuerdos nacionales o pactos. La ventana de oportunidad que abre el comienzo de la gubernatura requiere asumir la reforma policial no como una necesidad gubernamental sino constitucional. La posposición de la reforma para futuros equipos gobernantes puede complicar la posibilidad de ésta. En esas circunstancias, la ac-



tual división de partidos en diferentes niveles de gobiernos del país, la inexistencia de la alternancia en Veracruz, el final del viejo régimen, son variables que deberán considerarse para la reforma.

El presente diagnóstico propone, para tal efecto, una métrica homologable de delitos entre las instituciones federales, estatales y municipales; una política de autorreforma vanguardista que deja de negociar la integración sistémica de la seguridad pública del país y se pone a la vanguardia de otros estados para crear, mediante la metropolización, un pivote de una policía nacional descentralizada en el esquema de un nuevo federalismo de la seguridad pública. Asimismo, propone elevarse por encima del simulacro histórico de la participación ciudadana en comités y consejos municipales y estatales para asumir a la participación civil en el próximo ciclo de inseguridad que experimentará el país y el estado de Veracruz. La reforma es urgente porque el actual ciclo de violencia en el país durará, como la experiencia internacional lo indica, por lo menos una generación.

Por otra parte, la sociedad veracruzana merece una policía moderna, democrática, abierta al escrutinio público mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Veracruz debería convertirse en un propulsor de la *accountability* policial en México. Esta es la condición básica de la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones policiales, es decir, de la legitimidad perdida en los años recientes, sobre todo ahora que la reforma constitucional penal les concede a las policías preventivas del país atribuciones de investigación en coadyuvancia con el ministerio público y la testificación en los juicios orales.

Para 2012 aún no hay plan para la reforma de la justicia penal que especifique las nuevas funciones de la “nueva policía” de Veracruz. Los contenidos de la publicidad de una nueva policía dejarán de ser un significativo vacío cuando la SSPE asuma estratégicamente el proyecto de mando único, evalúe a las policías municipales y establezca con los ayuntamientos cuáles de las policías municipales certifican sus servicios y cuáles se integrarán al mando único estatal. Asimismo, es urgente que realice un diagnóstico de capacidades y disposiciones institucionales de las policías para la reforma penal y que modifique, junto con el gobierno del estado, la estrategia fallida de comunicación que se ha seguido para controlar el sentimiento de inseguridad.

La SSPE debe ser proactiva para inducir una dinámica en la comisión interinstitucional para la reforma penal y evitar o anticiparse a la posposición de los juicios orales en los cuales las policías coadyuvarían en la investigación del delito. El esquema de la subordinación formal y negociada de las reformas del gobierno federal –caracterizado por el intercambio de recursos federales–, subsidios a cambio de baja cooperación en operativos, es poco rentable y, por el contrario, genera más problemas de los que resuelve. La SSPE necesita mejorar su eficiencia.

Es necesario hacer un balance de las ventajas y desventajas de la gestión militar de las policías. La militarización de la seguridad pública y la policialización de los militares y mari-

nos en el país, si bien ha contenido o acotado la violencia de la delincuencia organizada –algunos piensan que la multiplicó fragmentándola–, trajo más violaciones a los derechos humanos. Es recomendable que se revise el presupuesto asignado a las ayudantías y se canalice a la prevención del delito, que por lo demás también se hace desde la PGJE y el CESP. Es necesario transparentar las adquisiciones de videocámaras y el uso que de ellas se hace en la prevención y el control del delito.

Para tal efecto, es necesario hacer reformas constitucionales y de leyes secundarias de la SSPE y de los reglamentos disciplinarios policiales. Las nuevas funciones de las policías requieren de una base constitucional y de una actualización del marco jurídico vigente, que, como señalamos arriba, está desfasado y es contradictorio en relación con las autoridades del CESP y de la SSPE. En esa lógica va a ser necesaria una reforma integral del Código Penal y del Código de Procedimientos Penales de Veracruz.

Es impostergable la adecuación normativa de la SSPE y del CESP, de sus reglamentos y de su organigrama. Ante todo, la incorporación de una unidad de investigación en la SSPE que anticipe lo que implica la articulación del control del delito y la investigación de éste como parte de una nueva cadena penal. El modelo organizacional de las policías preventivas veracruzanas debería anclarse a las zonas metropolitanas mediante contratos locales de seguridad intergubernamentales e interagenciales que descentralicen el modelo de policía único y trabajen con mediadores de conflictos y la policía de proximidad. La policía de proximidad es un modelo complejo que no puede confundirse, como generalmente se hace, con la policía de barrio (Ferret y Ocqueteau, 1998).

Es urgente un programa eficaz de prevención del delito que deje atrás las malas prácticas de la tradición institucional de las charlas y las campañas, para instrumentar programas eficaces focalizados según los datos delictivos y basados en la corresponsabilidad. De esa forma dejarán de desperdiciarse los recursos en actividades inútiles y de bajo impacto.

Esta metropolización puede instrumentarse mediante un modelo que integre como complemento un paquete de políticas sociales focalizadas en “las zonas de impunidad”, con base en las correlaciones básicas analizadas según un índice de inseguridad.

El gobierno federal puede focalizar el modelo policial en la delincuencia organizada, pero también necesita abrir la segunda generación de reformas policiales locales mediante la voluntad política de una descentralización efectiva que instituya la corresponsabilidad institucional con los otros niveles de gobierno, a través de la construcción de polos metropolitanos de seguridad en los cuales cooperen los militares, los marinos y las policías, y los tres niveles de gobierno, los cuales focalizarían sus políticas sociales en las zonas consideradas bolsas de delitos. El gobierno federal *ya no puede hacer más que permitir que los gobiernos estatales hagan* en el marco de las transformaciones estructurales que ha impulsado en los últimos años.

La segunda fase de reformas de las policías implica descentralizar el modelo mediante la coordinación nacional de una policía única. Una policía única que tome como pivote a los polos de seguridad en las zonas metropolitanas, institucionalizados mediante contratos locales de seguridad intergubernamentales, que excluya la fragmentación ultramunicipalista o bien los pactos sin control de los gobiernos estatales en “frentes comunes” sin sustento interno en cada estado.

## Bibliografía

- Araujo Pulido, Fernando (2011), “Narcotráfico en México”, tesis de licenciatura en Sociología, u. v., dirigida por el doctor José Alfredo Zavaleta Betancourt.
- Bergman, Marcelo (2007), *Seguridad pública y Estado en México. Análisis de algunas iniciativas*, Fontamara, México.
- García Luna, Genaro (2011), *Para entender. El nuevo modelo de Seguridad para México*, Nostra Ediciones, México.
- (2006), *Contra el crimen. ¿Por qué 1 661 corporaciones no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*, s. d., México.
- Martínez, Regina (2009), “El pacto que apaciguó al estado”, en Rafael Rodríguez Castañeda, *El México narco. La geografía del narcotráfico, región por región, estado por estado, ciudad por ciudad*, Planeta, México.
- Monjardet, Dominique (2010), *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*, Prometeo, Argentina.
- Zavaleta Betancourt, José Alfredo (2005), *La seguridad pública y la participación ciudadana en Veracruz*, u. v., México.
- (2012), “La seguridad pública en Veracruz”, en Alejo Vargas, *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales*, CLACSO, Argentina.

## Fuentes documentales

- Datos delictivos, Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, 2011, 2012.*
- Incidencia delictiva de alto impacto a nivel municipal, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, 2011.*
- Estadística Delictiva, Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, México, 2011.*
- Encuesta de capital social, cultura de la legalidad, sentimiento de inseguridad, victimación y medios, Red de estudios de Opinión Pública (reop) de la Universidad Veracruzana, México, 2012.*
- Reglas de Operación del Programa Escuela Segura, Gobierno Federal, México.*
- Plan Veracruzano de Desarrollo, Gobierno del Estado de Veracruz, México, 2011.
- Encuesta Nacional de Victimación, INEGI, 2010, México.
- Encuesta Nacional de Victimación, INEGI, 2011, México



# Anexo 1

## Veracruz. Incidencia delictiva de alto impacto a nivel municipal

Clave	Entidad Federativa	Municipio Demarcación	Población 2010	Robos con violencia <sup>11</sup>	Robos sin violencia <sup>12</sup>	Lesiones Dolosas	Homicidios Dolosos	Extorsión	Secuestro
		Total Incidencia Estatal	7 643 194	3498	10177	3778	346	186	0
		Total Incidencia Municipal	5 127 391	3 498	10 177	3 778	346	186	0
		Porcentaje entre Estatal y Municipal	67%	100%	100%	100%	100%	100%	0%
30 003	Veracruz	Acayucan	83 817	71	153	51	6	5	0
30 004	Veracruz	Actopan	40 994	0	10	3	1	0	0
30 010	Veracruz	Altotonga	60 396	2	3	1	2	6	0
30 011	Veracruz	Alvarado	51 955	42	113	55	7	2	0
30 014	Veracruz	Amatlán de los Reyes	42 268	10	22	9	2	1	0
30 023	Veracruz	Atzacan	48 397	2	2	9	6	0	0
30 028	Veracruz	Boca del Río	138 058	117	448	93	20	5	0
30 030	Veracruz	Camerino Z. Mendoza	41 778	13	47	39	0	0	0
30 032	Veracruz	Catemaco	48 593	6	10	19	3	1	0
30 038	Veracruz	Coatepec	86 696	92	116	81	2	8	0
30 039	Veracruz	Coatzacoalcos	305 260	209	721	217	14	16	0
30 040	Veracruz	Coatzintla	48 351	8	26	6	0	0	0
30 044	Veracruz	Córdoba	196 541	117	601	172	7	10	0
30 045	Veracruz	Cosamaloapan de Carpio	57 366	89	137	73	10	2	0
30 047	Veracruz	Coscomatepec	52 510	3	15	8	1	0	0
30 048	Veracruz	Cosoleacaque	117 725	105	168	52	8	3	0
30 058	Veracruz	Chicontepec	54 982	4	15	26	2	1	0
30 061	Veracruz	Las Choapas	77 426	59	179	77	12	8	0
30 065	Veracruz	Emiliano Zapata	61 718	18	73	15	2	0	0
30 068	Veracruz	Fortín	59 761	21	118	40	3	1	0
30 071	Veracruz	Huatusco	54 561	9	92	51	2	4	0
30 073	Veracruz	Hueyapan de Ocampo	41 649	1	12	13	1	1	0
30 077	Veracruz	Isla	42 205	41	46	22	7	0	0
30 083	Veracruz	Ixhuatlán de Madero	49 820	2	5	15	1	0	0



La inseguridad y la seguridad de los veracruzanos

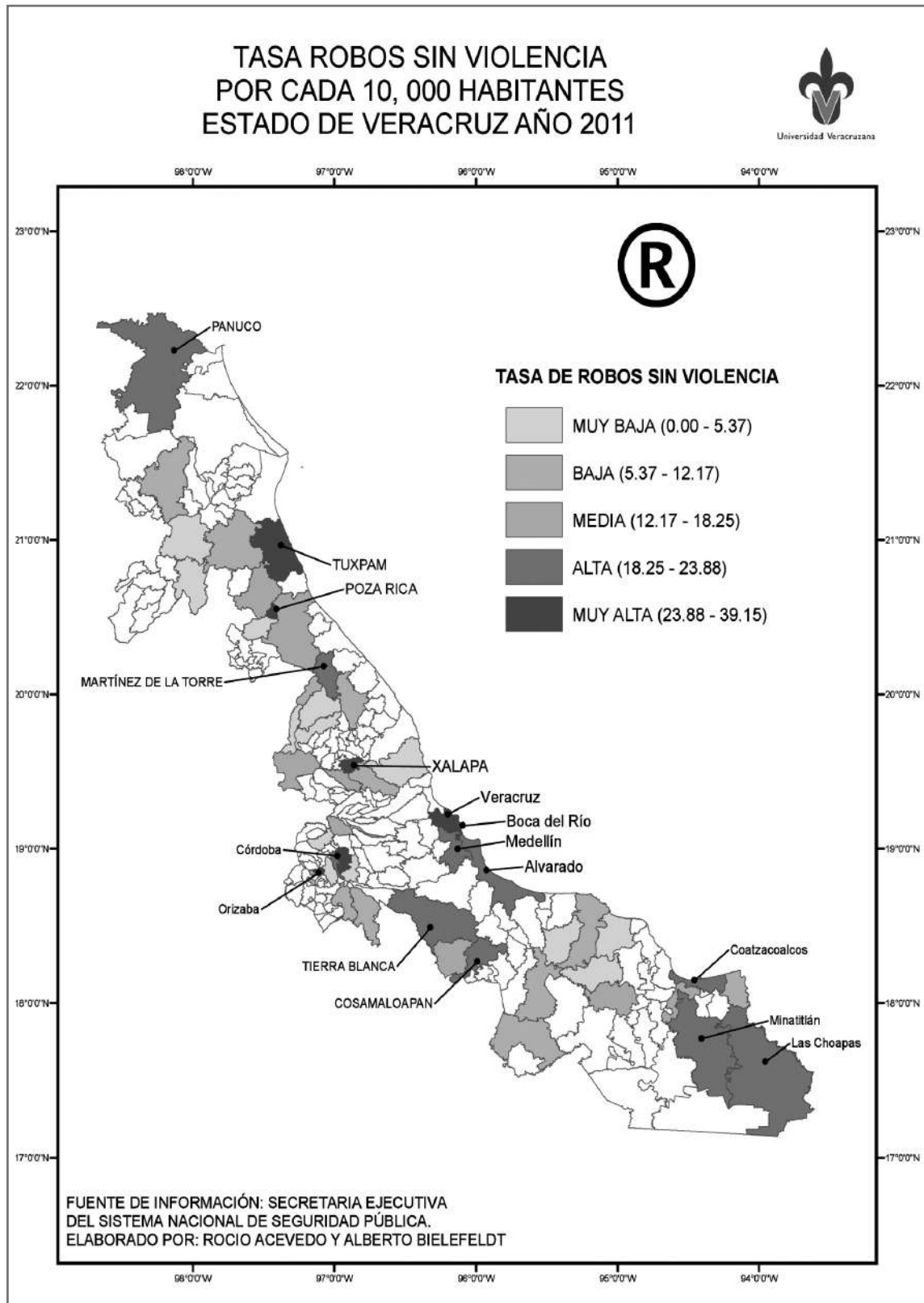
Clave	Entidad Federativa	Municipio Demarcación	Población 2010	Robos con violencia <sup>11</sup>	Robos sin violencia <sup>12</sup>	Lesiones Dolosas	Homicidios Dolosos	Extorsión	Secuestro
30 085	Veracruz	Ixtaczoquitlán	65 385	9	13	23	0	0	0
30 086	Veracruz	Jalacingo	40 747	14	10	11	3	0	0
30 087	Veracruz	Xalapa	457 928	505	1 515	471	12	31	0
30 102	Veracruz	Martínez de la Torre	101 358	159	211	116	15	5	0
30 105	Veracruz	Medellín	59 126	28	119	35	8	0	0
30 108	Veracruz	Minatitlán	157 840	101	360	107	8	8	0
30 109	Veracruz	Misantla	62 919	43	70	31	2	2	0
30 118	Veracruz	Orizaba	120 995	67	397	119	6	10	0
30 123	Veracruz	Pánuco	97 290	188	195	99	20	1	0
30 124	Veracruz	Papantla	158 599	64	222	110	14	0	0
30 128	Veracruz	Perote	68 982	53	106	48	3	4	0
30 130	Veracruz	Playa Vicente	40 984	28	26	18	5	1	0
30 131	Veracruz	Poza Rica de Hidalgo	193 311	143	757	165	8	5	0
30 133	Veracruz	Pueblo Viejo	55 358	0	0	0	0	0	0
30 138	Veracruz	Río Blanco	40 634	6	42	21	5	1	0
30 141	Veracruz	San Andrés Tuxtla	157 364	57	151	112	6	7	0
30 143	Veracruz	Santiago Tuxtla	56 427	8	20	8	2	0	0
30 155	Veracruz	Tantoyuca	101 743	47	87	43	14	1	0
30 160	Veracruz	Álamo Temapache	104 499	117	125	61	8	0	0
30 173	Veracruz	Tezonapa	52 584	21	52	48	4	1	0
30 174	Veracruz	Tierra Blanca	94 087	106	216	71	10	1	0
30 175	Veracruz	Tihuatlán	89 774	59	137	46	3	2	0
30 183	Veracruz	Tlapacoyan	58 084	20	54	30	0	0	0
30 189	Veracruz	Tuxpan	143 362	89	418	191	6	8	0
30 193	Veracruz	Veracruz	552 156	465	1 567	572	58	21	0
30 201	Veracruz	Zongolica	41 923	4	44	35	1	0	0
30 204	Veracruz	Agua Dulce	46 010	20	56	21	0	2	0
30 207	Veracruz	Tres Valles	45 095	36	75	19	6	1	0

<sup>11</sup> Considera los robos con violencia siguientes: común, a instituciones bancarias, en carreteras.

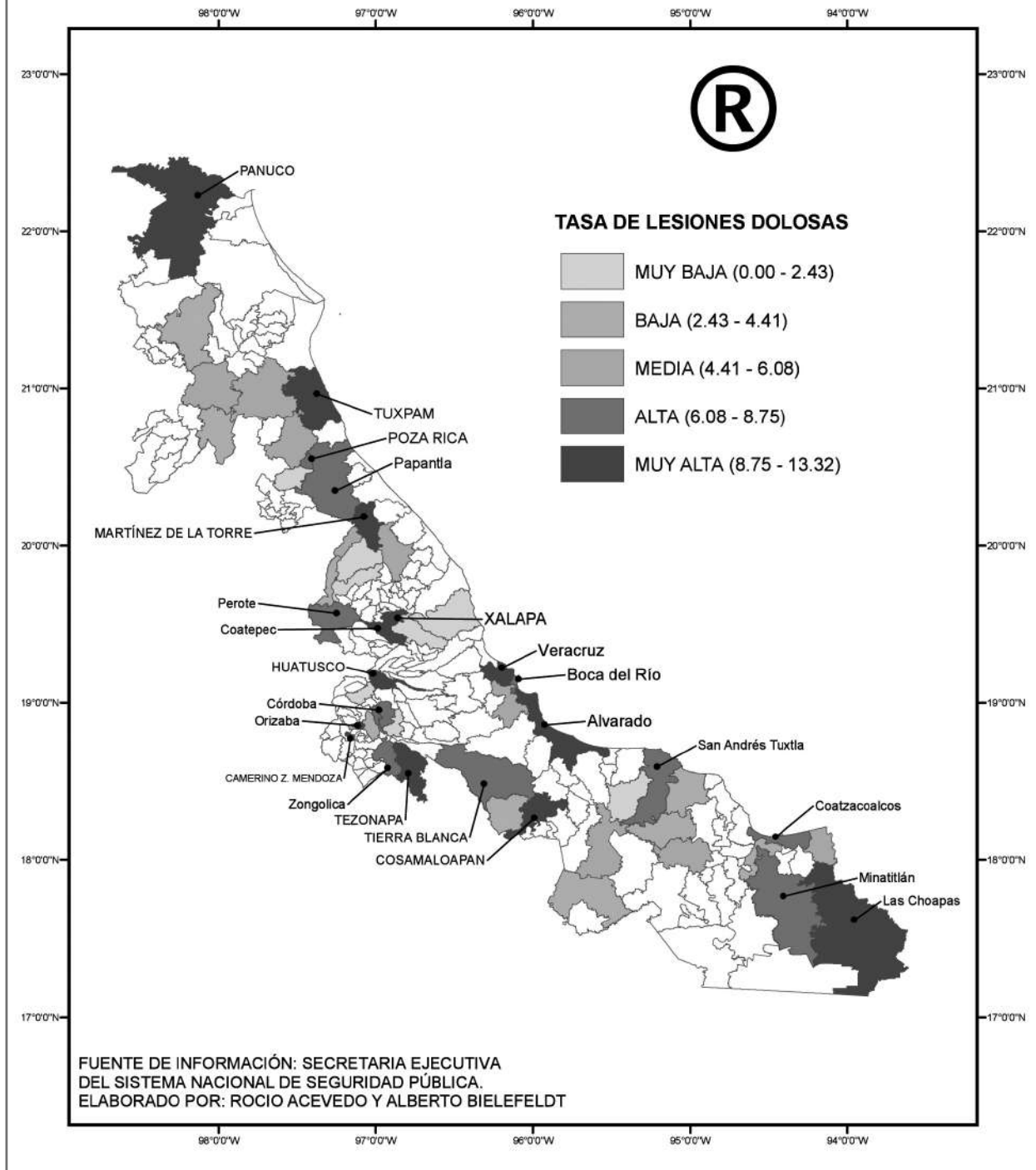
<sup>12</sup> Considera los robos sin violencia siguientes: común, a instituciones bancarias, en carreteras.

# Anexo 2

## MAPAS

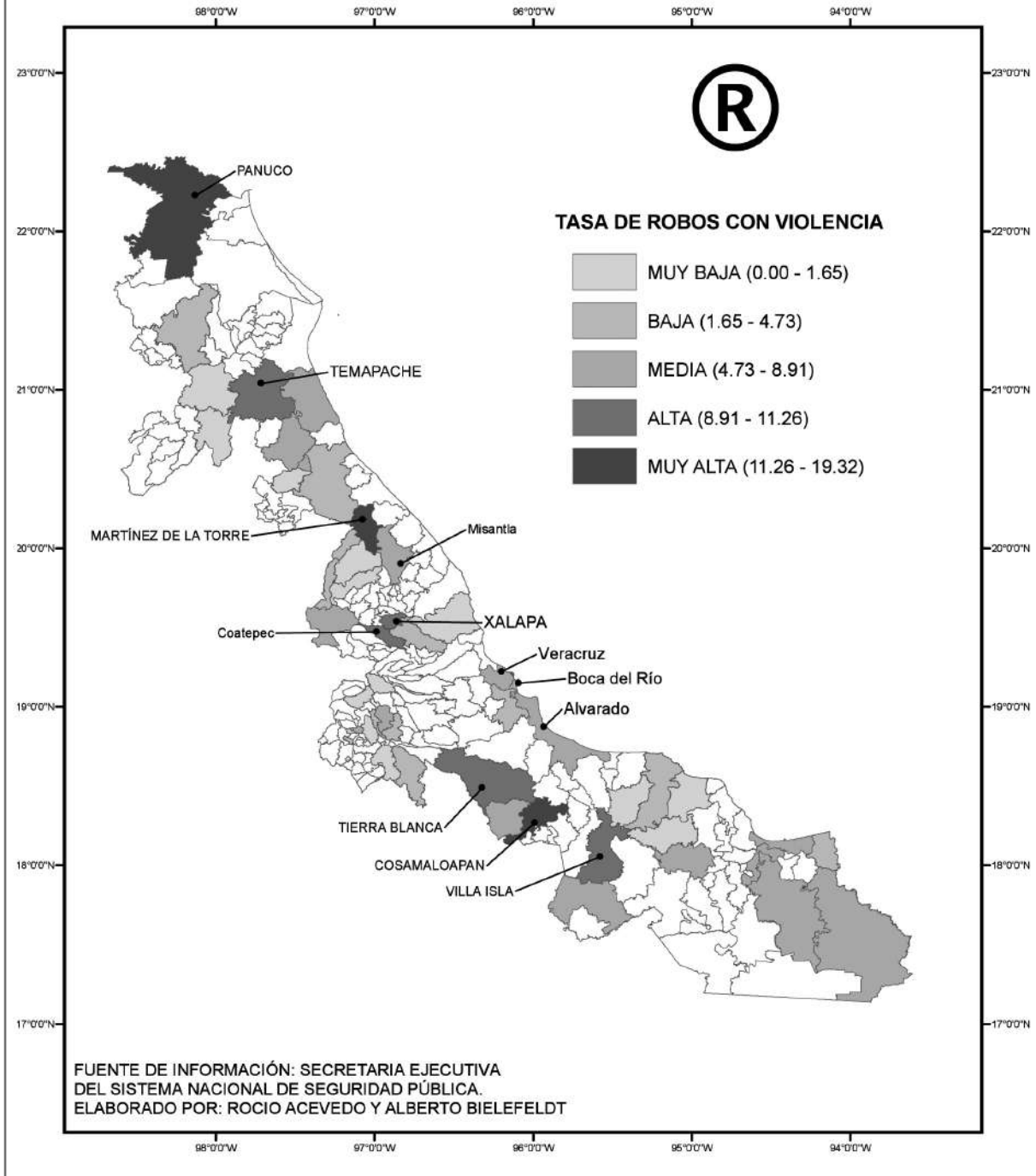


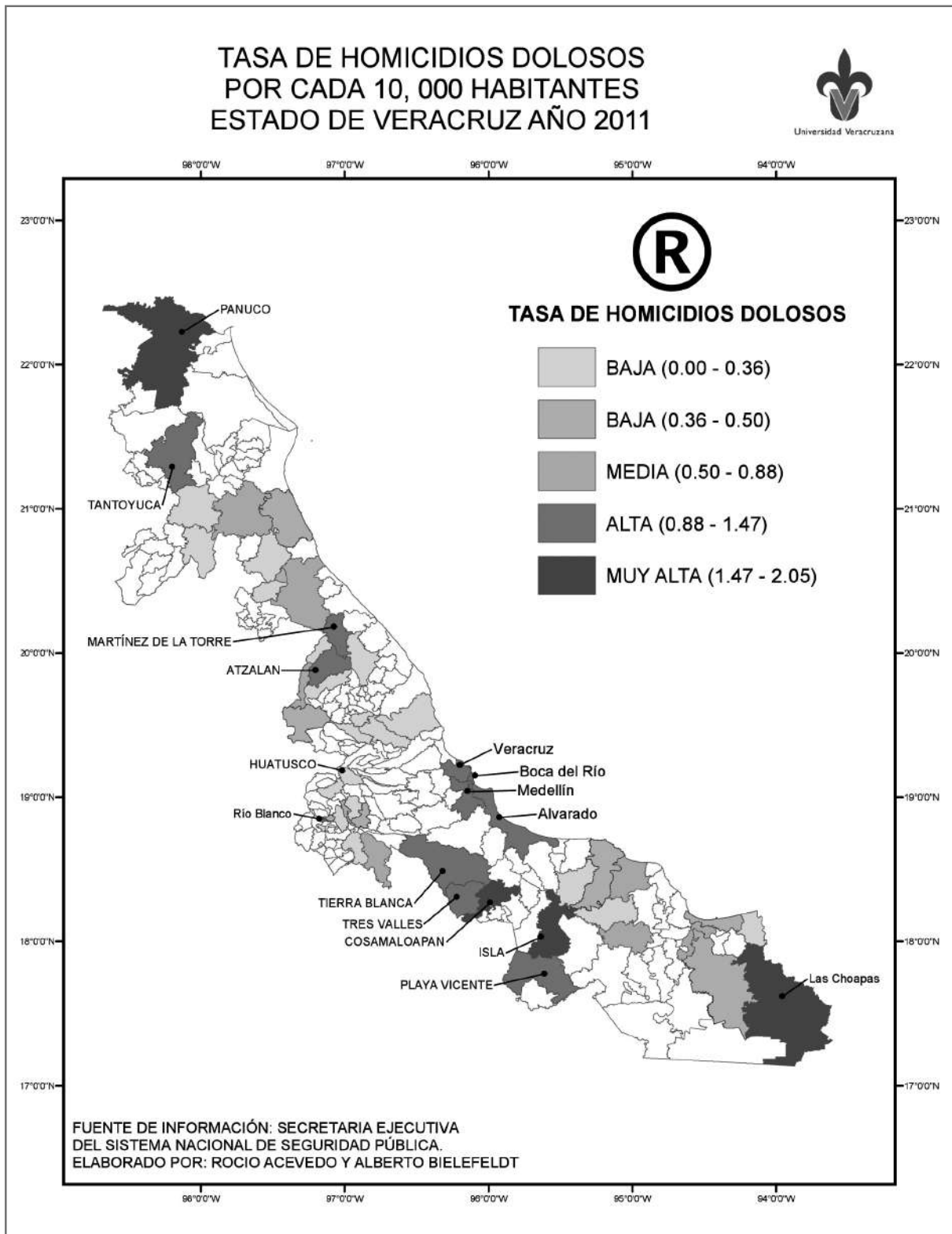
## TASA DE LESIONES DOLOSAS POR CADA 10, 000 HABITANTES ESTADO DE VERACRUZ AÑO 2011





# TASA DE ROBOS CON VIOLENCIA POR CADA 10, 000 HABITANTES ESTADO DE VERACRUZ AÑO 2011

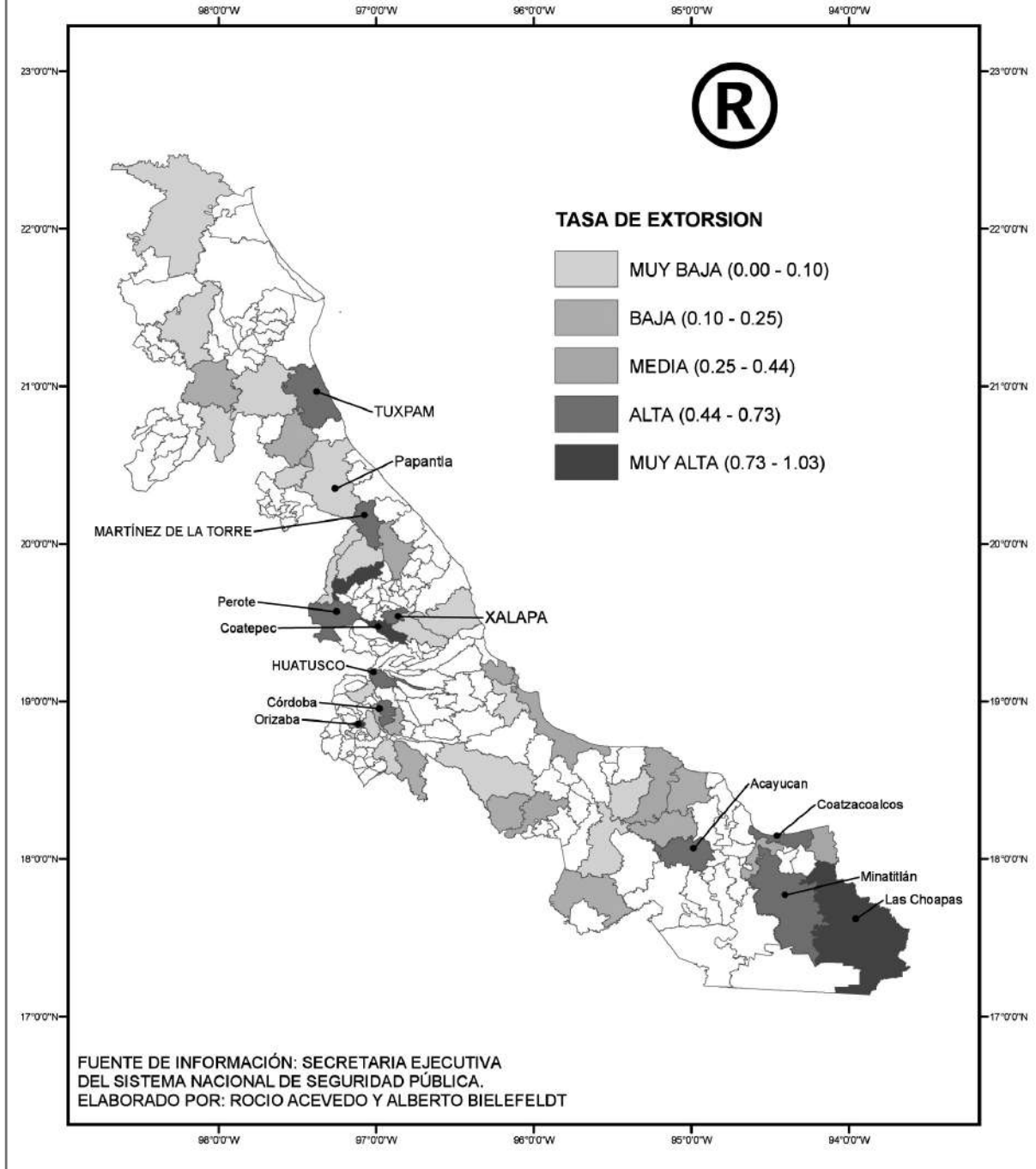




# TASA DE EXTORSIÓN POR CADA 10, 000 HABITANTES ESTADO DE VERACRUZ AÑO 2011



Universidad Veracruzana



The background of the cover is a dark, textured map of the state of Veracruz, Mexico. Overlaid on the map are four semi-transparent, rounded square icons: a camera in the top right, a microphone in the top center, a video camera in the middle left, and a television in the bottom center. The title is centered in white text over the map.

# Violencia en los medios de comunicación en el estado de Veracruz

Celia del Palacio Montiel\*

# Introducción

En este capítulo se pretende analizar la construcción social de la violencia en los medios de comunicación<sup>1</sup> del estado de Veracruz, particularmente en el periodismo escrito (impreso y en línea), centrándonos en el año 2011, aunque tomando muestras del periodo 2005 al 2011, que abarca el periodo de gobierno de Fidel Herrera Beltrán<sup>2</sup> y el inicio del periodo de Javier Duarte de Ochoa.

La importancia que tienen los medios de comunicación en el México contemporáneo es innegable; sin embargo, en Veracruz, el desarrollo de los medios ha tenido una dinámica muy distinta a la de otros lugares del país. Por ende, difícilmente se pueden aplicar los parámetros de los estudios hechos sobre los medios de la ciudad de México, Guadalajara o Monterrey.

El estudio de las representaciones que hacen los medios de comunicación sobre la violencia es fundamental, ya que de acuerdo a la Encuesta de Capital Social Veracruz 2011 efectuada para este mismo estudio, la “institución” con mayor credibilidad respecto a los hechos de violencia para los veracruzanos es precisamente el conjunto de medios de comunicación.<sup>3</sup>

Asimismo, los veracruzanos consideraron que la cobertura de los medios en Veracruz sobre temas de violencia es adecuada (41.5%), en todo caso insuficiente (38.5%) y sólo 18.3% de los entrevistados la juzgaron exagerada.<sup>4</sup> Consideraron también que la información difundida a través de los medios es confiable (55.4%) y que al enterarse de las noticias a través de los medios, se sentían más inseguros (59.2%).<sup>5</sup> Estos datos reflejan la centralidad del fenómeno mediático en la percepción de la inseguridad.

---

<sup>1</sup> Nos ceñiremos en la parte teórica, a las propuestas de Berger y Luckman sobre la construcción social de la realidad, en la cual los medios tienen un papel relevante como parte de la vida cotidiana, al igual que otras instituciones como la familia y la escuela, y a los teóricos de la comunicación que se han servido de estos postulados para plantear el papel que tienen los medios como mediadores entre la realidad y un público que los consume, entre ellos los clásicos: Gaye Tuchman, *Making News, A Study in the Construction of Reality*, 1978 y Herbert Gans, *Deciding What's News*, 1979 (2004) y a quienes los han aplicado en México: María Elena Hernández, Cecilia Cervantes Barba, Gabriela Gómez Rodríguez y Salvador de León entre otros; en el análisis de la construcción de la realidad mediada hay que tomar en cuenta diversos factores: económicos, políticos, de prácticas de trabajo, códigos de ética, entre muchos otros.

<sup>2</sup> En los primeros días de diciembre del año 2004, el mandatario estatal anunció su política de seguridad pública, misma que se publicitó en los medios: nombró a un militar como encargado de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal (periódico *La Política*, 3 diciembre de 2004).

<sup>3</sup> En primer lugar, se dijo que “Ninguna” con 32.6%; luego le siguen los medios de comunicación, con 26.9%, seguidos muy de lejos por “la iglesia” con 10.2%.

<sup>4</sup> Encuesta sobre Capital Social Veracruz 2011.

<sup>5</sup> A 28.3% no le afecta y 11.7% se siente más seguro. Encuesta sobre Capital Social Veracruz 2011.

---

\* Coordinadora del Centro de Estudios de la Cultura y la Comunicación de la Universidad Veracruzana.





Un aspecto central a analizar en Veracruz es la manera en que la dispersión territorial de la población propicia una gran atomización de los medios de comunicación y la existencia de sub-regiones culturales *quasi* independientes en materia de información, algunas incluso más cercanas a otros estados que a las poblaciones veracruzanas. A diferencia de otros estados, la descentralización poblacional de Veracruz incide directamente en la existencia de ocho ciudades medias que publican periódicos, tienen estaciones de radio locales, así como páginas electrónicas surgidas en esos mismos lugares. No hay un solo periódico de importancia estatal, sino periódicos con influencia en una región determinada. Realizar un estudio de medios en Veracruz implica en realidad hacer ocho diferentes estudios regionales.

Finalmente, la falta de conciencia histórica que prevalece en el estado ha conducido a la inexistencia de repositorios donde se conserven ejemplares recientes de los periódicos de Veracruz, aun que fuera de los más importantes.<sup>6</sup> Respecto a las páginas electrónicas de estos medios la situación es aún peor.<sup>7</sup> Y en el caso de radiodifusoras y televisoras locales, ni siquiera Radio Televisión de Veracruz (estatal) tiene un archivo completo de sus espacios noticiosos.

En lo que concierne a los estudios sobre medios en Veracruz, la situación es muy precaria. Pueden contarse con los dedos de las manos los estudios de este tipo, y si dejáramos fuera los estudios propiamente históricos, la situación es aún peor. Esto ha cambiado en los años más recientes gracias a la elaboración de tesis de posgrado (son muy pocas las de licenciatura que se ocupan mínimamente del tema) de los programas de Doctorado en Historia y Estudios Regionales y la Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Veracruzana. Algunos egresados de la Maestría en Periodismo de esta casa de estudios escribieron también sobre el tema. Uno solo es el libro que se ocupa de los medios contemporáneos en Veracruz, y en lo que concierne al tratamiento de la relación entre medios y violencia, el campo es prácticamente virgen.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Hasta hace poco tiempo, la hemeroteca de *El Diario de Xalapa* podía consultarse en la sede misma del periódico, pero ésta ha caído en el descuido y los ejemplares están mutilados y no siempre se encuentran. En lo que se refiere a la hemeroteca de *El Dictamen*, decano de la prensa nacional (lleva imprimiéndose desde 1898), es sin duda la más rica y mejor cuidada; sin embargo, el acceso es restringido. El periódico *Imagen* sí tiene una hemeroteca completa, que además es consultable. *El Heraldo de Xalapa* tiene una hemeroteca donde se pueden consultar los ejemplares desde el 2 de junio de 2010. De otros periódicos como *Notiver* o *La Jornada Veracruz*, no existe una hemeroteca y sólo en algunos repositorios como la USBI, la Biblioteca de la Ciudad de Xalapa o el Archivo General del Estado pueden consultarse algunos números; el periódico *AZ* no cuenta con archivo, tienen las "banderas" desde el año 1999, pero no son consultables.

<sup>7</sup> Aunque muchos dicen que se puede consultar los ejemplares de hasta 5 o más años antes, la verdad es que sólo se pueden consultar los del mismo mes (*Notiver*), cinco meses (*alcalorpolitico*) o un año (*El mundo de Córdoba*).

<sup>8</sup> Existen algunos estudios excepcionales como el de Luis Velázquez: *Bamba violenta*, de 1985, que aunque no se trata de un estudio sistemático, sí aporta una gran cantidad de información sobre la violencia de la época.

Todo esto incide en la enorme dificultad existente de conocer de manera aun superficial la totalidad de la producción mediática veracruzana actual. Es necesario y urgente abordar el tema de manera sistemática y fomentar su estudio en las tesis de grado y posgrado, así como en investigaciones profesionales.

El presente análisis de los medios de comunicación en Veracruz, dadas las dificultades arriba citadas, se llevará a cabo a partir de los periódicos –impresos y digitales– que estuvieron a nuestro alcance, y con base en una revisión no sistemática de los noticieros televisivos de Megacable, RTV y Telever. Estamos conscientes de que estos materiales son fragmentarios; sin embargo, creemos que son representativos. Este estudio debe ser sólo el inicio de una investigación (o varias) que deben desarrollarse con urgencia.

## Mínimos planteamientos teóricos y metodológicos

Las teorías de la comunicación, como la llamada *agenda setting*<sup>9</sup> (que puede resumirse en la afirmación: "los medios no nos dicen cómo pensar sobre un tema en particular, pero sí nos dicen sobre qué pensar"), nos permiten afirmar que a través de los mensajes que producen, los medios definen qué es la violencia, qué tipos existen, quiénes son sus principales actores, implicados y víctimas; cuáles son sus causas y consecuencias.

Ahora bien, es preciso decir que las noticias no están dadas de por sí, pues los acontecimientos pueden ser noticiables o no. En el marco de todos los acontecimientos se presentan, los periodistas escogen lo que es noticia y lo que no lo es, a través de estrategias específicas con las cuales observan la realidad.<sup>10</sup> Lo noticiable está mediado por los valores profesionales y por las exigencias de la organización informativa.<sup>11</sup> Existen varios factores que dichas organizaciones toman en cuenta para definir una noticia: 1. Dimensión (mientras mayor sea el alcance o escala del hecho o evento, mayor es la probabilidad de que se considere noticia); 2. Claridad (es necesario que sean eventos comprensibles que no den paso al surgimiento de dudas o ambigüedad); 3. Temporalidad (si los eventos ocurren dentro del ciclo de producción de noticias establecido por la empresa, es probable que se acepten); 4. Proximidad cultural (debe tratarse de hechos o eventos que pueden ser identificados y aceptados fácilmente por la audiencia).<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Véase Maxwell McCombs, 2006.

<sup>10</sup> Salvador de León, *La construcción del acontecer. Análisis de las prácticas periodísticas*, Universidad de Guadalajara, UAA, CONEICC, 2003, pp. 36 y 37; María Elena Hernández, "¿Qué son las noticias?", *Comunicación y Sociedad*, núm. 14-15, Universidad de Guadalajara, 1992, p. 236.

<sup>11</sup> Mauro Wolf, *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*, Paidós, 1987, p. 215.

<sup>12</sup> Cecilia Cervantes, "¿De qué se construye el hábitus en la práctica periodística?", en *Comunicación y Sociedad*, núm. 24, Universidad de Guadalajara, 1995, p. 114; en Salvador de León, *op. cit.*, p. 37.



Por otro lado, los medios difieren entre sí, no sólo en formato, sino en su ideología y, con ello, en su manera de ver el mundo, mediada por diferentes factores: económicos, políticos, formales, de prácticas periodísticas al interior del medio (profesionalización, rutinas, etc.). Por ello, podemos decir que en los medios existen diferentes y desiguales construcciones y representaciones de la violencia: una donde la información se ve como mercancía, mientras que la otra es la realidad mediada y controlada por diversos grupos de poder económico y político.

En el análisis de los actos violentos sólo se considerarán en este acercamiento los sucedidos en el ámbito estatal, dejando fuera los ocurridos en otras partes del país, que aunque también afectan la percepción local sobre el fenómeno de la violencia (principalmente delitos y violencia relacionados con el crimen organizado), no serán seguidos aquí dadas las limitaciones temporales y los objetivos específicos de este trabajo.

Al describir el contenido sobre la violencia en los medios en este trabajo, nos enfocaremos en los contenidos que aparecen en las secciones de Policía en el periodismo impreso (y cuando las notas, de manera extraordinaria, aparecen en la sección nacional o tienen llamada en primera plana) y, de manera no sistemática, en la observación de ese tratamiento en los segmentos sobre estos temas que se transmiten en los noticieros televisivos estatales.

Las secciones policiacas son las que los propios medios han fijado como el espacio apropiado para informar de los sucesos relacionados con violencia y delitos, las cuales se identifican como “nota policiaca”, “nota roja” o “nota de seguridad”, que en los diferentes periódicos tienen nombres, extensión y características distintas.

En esos segmentos y secciones se encuentran mezclados los delitos del fuero común con los relacionados con el crimen organizado, que ha cobrado importancia en Veracruz en los últimos años. Por ello resulta apropiado distinguir entre estos dos tipos de violencia representada en los medios:

- a) la violencia relacionada con la seguridad pública y delitos del fuero común (incluyendo accidentes)
- b) la violencia relacionada con el crimen organizado

Para la realización de este estudio, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

i) Descripción y análisis de los contenidos de una muestra representativa de medios impresos y digitales que se producen actualmente en las principales ciudades de Veracruz. Se hizo un seguimiento con el método de semanas compuestas<sup>13</sup> de los años 2006, 2010 y 2011 de la sección policiaca de los periódicos *Diario de Xalapa* y *AZ*. Se tiene, además, un seguimiento diario de enero a diciembre de 2011 de la sección policiaca

<sup>13</sup> Hemos seguido el método llamado de semanas compuestas como sigue: tomamos todos los lunes de un mes, posteriormente el martes de la primera semana, el miércoles de la segunda semana, el jueves de la tercera y el viernes de la cuarta.

de los periódicos *Diario de Xalapa*, *Notiver*, *Alcalorpolítico.com* y *Milenio*. Se hizo además un seguimiento de fechas clave en las que se cometieron hechos delictivos y/o violentos de especial importancia en el estado, a fin de analizar de qué manera fueron tratados en los medios.

Se tiene un aproximado de 3 500 notas relacionadas con la violencia en los medios, provenientes de los siguientes periódicos: *Diario de Xalapa*, *AZ*, *Al calor político*, *Notiver*, *La Opinión de Poza Rica*, *Imagen de Veracruz*, *La Política*, *El Mundo de Córdoba*, *El Buen Gusto*, *Diario del Sur*, *Noticias desde Veracruz*, *Pasillos del Poder*, *Gobernantes.com*, *Plumas Libres*, *Crónica del Poder*, *Enfoque Veracruz*, *MS Noticias*, *Alt1040.com*, *Orizaba en Red*, *La Bamba*, *Imagen del Golfo*, *Vanguardia.com*, *El Universal*, *Sin Embargo MX*, *Reforma*, *La Jornada*, *Etcétera*, *E consulta*, *Milenio*, *Proceso*, *Noticieros Televisa on line* y *W radio*. También se consultaron las siguientes páginas especializadas: *Blog del narco*, *Narcoviencia.com*, *Puro Narco* y *La Policiaca*.

Además de efectuar un análisis cuantitativo de una muestra representativa de los años señalados, se decidió realizar otro tipo de análisis de los periódicos, sin tomar en cuenta un muestreo sistemático propio de los análisis cuantitativos, ya que era necesario confrontar la información aparecida en los periódicos sobre hechos de violencia acaecidos en ciertas fechas específicas, y que alcanzaron gran notoriedad mediática entre 2005 y 2011, los cuales, de haber seguido los métodos de análisis cuantitativo tradicional, podrían haberse perdido.

Para la elaboración de este trabajo, se acudió también al auxilio de algunas metodologías del análisis cualitativo: análisis formal y de contenido tomando en cuenta los siguientes elementos: descripción de los formatos en general de los diferentes periódicos: tipografía, extensión de las secciones correspondientes, lenguaje utilizado, si las notas aparecían firmadas o no y características de las fotografías y otro tipo de imágenes.

ii) Monitoreo no sistemático de noticieros de televisión estatal, que se llevó a cabo entre agosto y noviembre de 2011 a noticieros televisivos locales: *RTV noticias*, *Noticiero nocturno*; *TeleVer noticiero nocturno*; *Megacable*, *Noticiero estatal*.

iii) Sistematización y análisis de entrevistas realizadas a periodistas: de medios impresos, electrónicos (asignados a la fuente policiaca), independientes, televisivos y radiofónicos. Se reunieron también las entrevistas sobre el tema hechas por otros a periodistas, dueños de periódicos y reporteros especializados.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Dos entrevistas hechas por Alberto Olvera a periodistas de medios locales; 6 entrevistas hechas por Naldy Patricia Rodríguez Lagunes a periodistas de medios locales y corresponsales de medios nacionales; 7 entrevistas hechas por Guadalupe Mar a periodistas de medios de Veracruz-Boca del Río; 5 entrevistas hechas por Felipe Bustos González a periodistas locales, corresponsales de medios nacionales y propietarios de una agencia especializada en noticias policiacas; 3 entrevistas hechas por Gabriela Ortega a directores de medios, periodistas locales y corresponsales de medios nacionales. De las entrevistas propias, se recurrió a un directivo de medio audiovisual, un directivo de prensa, un directivo de agencia noticiosa, un corresponsal de periódico nacional y un reportero de página electrónica.

iv) Sistematización y análisis de la información obtenida de preguntas concretas en la encuesta general que se aplicó en el proyecto de diagnóstico.

## Oferta y consumo de medios en Veracruz

### Medios impresos

Actualmente, circulan 61 diarios en el estado de Veracruz:

7 en la zona conurbada de Veracruz-Boca del Río  
 15 en Xalapa  
 3 en San Andrés Tuxtla  
 3 en la región de la Cuenca: 1 en Cosamaloapan, 1 en Tierra Blanca y 1 en Tres Valles  
 12 en la región sur: 6 en Coatzacoalcos, 3 en Minatitlán, 2 en Acayucan, 1 en Las Choapas  
 6 en la región Córdoba-Orizaba: 2 en Orizaba, 3 en Córdoba  
 3 en la región de Martínez de la Torre –con 2 periódicos en esta ciudad– y 1 en Misantla  
 10 en la región Poza Rica-Tuxpan: 6 en Poza Rica, 2 en Tuxpan, 2 en Papantla  
 Y finalmente, 2 en la zona norte: 1 en Tantoyuca y 1 en Pánuco<sup>15</sup>

De estos 61 diarios, 51 tienen versión electrónica

### Diaros por región Veracruz-Boca del Río 6 diarios

Nombre	Lugar	Página electrónica
Notiver	Veracruz	www.notiver.com.mx
El Dictamen	Veracruz	www.eldictamen.mx
Imagen	Veracruz	www.imagendeveracruz.com
La Tarde	Veracruz	latarde.eldictamen.mx
Órale!	Veracruz	Sin sitio web conocido
La Voz del sureste	Veracruz	www.diariolavozdelsureste.com/veracruz

### Xalapa 14 diarios

Diario de Xalapa	Xalapa	www.diariodexalapa.com.mx
Diario AZ	Xalapa	www.diarioaz.com.mx
La Política	Xalapa	www.lapolitica.com.mx
Mundo de Xalapa	Xalapa	www.mundodexalapa.com
Marcha	Xalapa	www.marcha.com.mx
Seis en Punto	Xalapa	www.diario6enpunto.com.mx
Tiempo	Xalapa	www.tiempodeveracruz.com.mx
Crónica de Xalapa	Xalapa	www.cronicadexalapa.com.mx
Gráfico	Xalapa	www.graficoaldia.com
El Herald	Xalapa	www.heraldodexalapa.com.mx
Oye Veracruz	Xalapa	www.oyeveracruz.com.mx
Milenio El Portal	Xalapa	http://impreso.milenio.com/Xalapa/
La Jornada Veracruz	Xalapa	http://www.jornadaveracruz.com.mx/
Diario de la Mañana Xalapa	Xalapa	http://www.graficoaldia.com/manana.pdf
Esto	Xalapa	www.esto.com.mx

<sup>15</sup> <http://www.prensaescrita.com/america/veracruz.php>, consulta del 25 de octubre de 2011.

**Los Tuxtlas****3 diarios**

Diario Los Tuxtlas	San Andrés Tuxtla	www.lostuxtlasdiario.com
Eyipantla Milenio	San Andrés Tuxtla	www.diarioeyipantla.com
Gráfico de Los Tuxtlas	San Andrés Tuxtla	http://www.graficoaldia.com/tuxtlas.pdf

**Cuenca****3 diarios**

Gráfico de la Cuenca	Cosamaloapan	www.graficoaldia.com/cuenca
Diario La cuenca del Papaloapan	Tres Valles	Sin sitio web conocido
Crónica	Tierra Blanca	www.cronicatierrablanca.com.mx.

**Coatzacoalcos-Minatitlán****12 diarios**

El Diario del Istmo	Coatzacoalcos	www.diariodelistmo.com
El Liberal del Sur	Coatzacoalcos	www.liberal.com.mx
Notisur	Coatzacoalcos	www.diariototisur.com.mx
El Heraldo	Coatzacoalcos	www.heraldodecoatzacoalcos.com.mx.
Órale	Coatzacoalcos	Sin sitio web conocido
Diario Gráfico Sur	Coatzacoalcos	http://www.graficoaldia.com/sur.pdf
Sotavento	Minatitlán	www.sotavento-diario.com.mx
El Diario	Minatitlán	www.diariodeminatitlan.com
La Opinión	Minatitlán	Sin sitio web conocido
Diario de Acayucan	Acayucan	www.diarioacayucan.com
Diario del Sur	Acayucan	Sin sitio web conocido
Presencia Sureste	Las Choapas	www.diariopresencia.com

**Córdoba-Orizaba****5 diarios**

El Sol	Orizaba	www.elsoldeorizaba.com.mx
El Mundo de Orizaba	Orizaba	www.elmundodeorizaba.com
El Sol	Córdoba	www.elsoldecordoba.com.mx
El Mundo de Córdoba	Córdoba	www.elmundodecordoba.com
El Buen Tono	Córdoba	www.elbuentono.com.mx

**Martínez de la Torre-Misantla****3 diarios**

El Diario Martinense	Martínez de la Torre	www.elmartinense.com.mx
El Gráfico	Martínez de la Torre	www.graficodemartinez.com.mx.
El Chiltepin	Misantla	www.elchiltepin.com

**Poza Rica-Tuxpan****10 diarios**

El Mundo de Papantla	Papantla	Sin sitio web conocido
Gráfico de Papantla, Poza Rica y la Huasteca	Papantla	http://www.graficoaldia.com/huasteco.pdf
Diario de Tuxpan	Tuxpan	www.diariodetuxpan.com.mx
El Mundo de Tuxpan	Tuxpan	Sin sitio web conocido
La Opinión	Poza Rica	www.laopinion.com.mx
Noreste	Poza Rica	www.noreste.net
Diario con la Información	Poza Rica	www.diariolainfo.com
El Observador	Poza Rica	Sin sitio web conocido
Diario de Poza Rica	Poza Rica	www.diariodepozarica.com.mx
El Mundo de Poza Rica	Poza Rica	www.elmundodepozarica.com

**Zona Norte****2 diarios**

Diario de Tantoyuca	Tantoyuca	www.diariodetantoyuca.com.mx.
Voces de Veracruz	Pánuco	www.vocesdeveracruz.com

Elaboración propia con investigación personal además de los datos de: <http://www.prensaescrita.com/america/veracruz.php>. Consulta del 24 de octubre de 2011.

Además, es necesario considerar otro tipo de publicaciones como:

**1) Los semanarios, revistas quincenales y mensuales.** Entre los semanarios, encontramos, tan sólo en la capital del estado: *Punto y Aparte*, *Tinta Jarocha*, *Proyectos políticos*, *12 horas Veracruz*, *Acrópolis*, *El Formato 7*, *El Sumario 7*, *Rotativo Mundo*, *El Sabatino*. *Mundo de Xalapa*, *El Matutino*, *Controversia*, *Vera News*, *News Ver*, *Tierra Verde*. *La Voz del Campo*, *Punto y Aparte*, *Universo*, *Ver Veracruz*, *Centinel*, *Tlanestli*, *El Agropecuario*, *Vanguardia*. *Centinel*,<sup>16</sup> *Vanguardia*, *Vera-news*, *Tinta Jarocha*, *Altavoz*, *¡Alerta!*, *Reporteros policíacos*, *El Fiscal*, entre otros muchos. Lamentablemente no existe un censo completo de este tipo de publicaciones.<sup>17</sup>

En el Puerto de Veracruz: *Síntesis* y en Los Tuxtlas: *Palestra*. *Semanario Independiente de los Tuxtlas*.

<sup>16</sup> Desde el 1 de septiembre de 2007 salió al público la primera edición de *Centinel*, el cual recientemente celebró su cuarto aniversario; se imprimen para 100 mil lectores veracruzanos cada 10 días ([http://es.wikipedia.org/wiki/Prensa\\_gratuita](http://es.wikipedia.org/wiki/Prensa_gratuita), consulta del 31 de octubre de 2011).

<sup>17</sup> Véase el anexo 2: Periódicos que circulan en Veracruz.



Las revistas quincenales abundan en Boca del Río: *Revista Llave Empresarial*, *La única Llave de la Política*, *Revista Líder en Política y negocios*, *Los Rostros en Veracruz*, *GB Magazine*, *Gente Bonita*.

En cuanto a las revistas mensuales de Xalapa y Veracruz, tenemos las siguientes: *Contralínea Veracruz*, *Fundamentos* y *La Nueva Llave de Negocios y Economía*.

**2) Los periódicos electrónicos.** Algunos de ellos son de gran impacto como *alcalorpolitico.com* y *gobnantes.com*; *Crónica del poder.com*; *plumas libres.com*; *política al día.com*; *abriendobrecha.com*; *Reporte 8.com*; *Xalapanews.com*; *El Latir de las noticias.com*; *Código Informativo.com*; *Coatepecanos.com*; *Cambiodigital.com*; *Hazte escuchar.com*; *Noticias Desde Veracruz.com*; *Araucaria Digital.com*; *periodico-veraz.com*; *telefonoticias.com*; *blog.expediente.mx*.

**3) Las páginas electrónicas de las agencias noticiosas**, incluso las de las estaciones de radio y televisión como: *ms noticias.com*; *reporteros policiaos*; *imagen del golfo*; *AV agencia informativa Veracruz*, *agenciaveracruz.com*; *RTV.org*; *Veracruz en red.com*; *Vozuniversitaria.com*; *Veracruzinforma.com*; *Veracruzanos.info*; *Radiover.com*; *Avcnoticias.com*.<sup>18</sup>

Sobre los tirajes de los periódicos veracruzanos, al igual que como ocurre en el resto del país, no hay una información clara y precisa. Los propietarios de los medios deben entregar, por ley, por razones publicitarias, a la Secretaría de Gobernación, los tirajes y los tipos de lectores de sus periódicos, aunque no siempre este reporte sea veraz. De los cien periódicos entre diarios y semanarios que se reportan en el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016,<sup>19</sup> sólo se reporta en la página de la Segob el tiraje de 26.<sup>20</sup>

## Radio

Hay 95 estaciones de radio en Veracruz: 24 estaciones de AM en 16 ciudades; 31 estaciones de FM en 14 ciudades y 40 estaciones que transmiten tanto en AM como en FM en 11 ciudades del estado.<sup>21</sup> Muchas de ellas tienen noticieros cada hora.

<sup>18</sup> Este es un sondeo no sistemático. Se dice que hay más de 45 sitios. Véase Felipe Bustos González, "Decir por qué no hablamos", tesis de maestría en Ciencias Sociales, UV, 2011 (en proceso).

<sup>19</sup> Según Luis Velázquez, en su artículo del 22 de mayo de 2011 ([www.agenciaveracruz.com](http://www.agenciaveracruz.com)).

<sup>20</sup> Véase Segob, Dirección Nacional de Medios Impresos, Padrón Nacional de Medios Impresos (<http://pnmi.segob.gob.mx/>, consulta del 31 de octubre de 2011). Véase el cuadro de tirajes en el anexo. En él se toman en cuenta también los datos del Directorio de Medios Publicitarios (MPPM, noviembre de 2011). No siempre coinciden los datos.

<sup>21</sup> Véase el cuadro anexo de elaboración propia con base en [http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Estaciones\\_de\\_radio\\_en\\_el\\_estado\\_de\\_Veracruz](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Estaciones_de_radio_en_el_estado_de_Veracruz), cuya fuente es la Comisión Federal de Comunicaciones, consultada del 25 de octubre de 2011.

De ellas, sólo 9 no pertenecen a ninguno de los 28 grupos comerciales de medios detectados, ni a las radios culturales (1 estatal, 1 universitaria, 1 indígena). Asimismo, habrá que dejar para otro estudio las múltiples estaciones "pirata" que transmiten a través de Internet y que se generan en Veracruz.<sup>22</sup>

## Televisión

Existen 25 canales de televisión abierta en Veracruz,<sup>23</sup> pero la mayor parte de ellos sólo repiten la programación de los canales nacionales de Televisa y TV Azteca. En el caso de Televisa, el canal 2 se transmite en el 7 local; XEGC canal 5 transmite en el 9 local y Galavisión transmite desde el canal 22. TeleVer, el canal de Televisa con contenidos locales, se transmite desde el canal 5. Y en lo que concierne a TV Azteca, en Veracruz se repiten las señales de los canales 7 (11 local) y 13 (13 local), desde diversas repetidoras regionales. Actualmente también puede verse el canal 11 nacional en el 34 local en la región de Xalapa.

El sistema estatal de Radio Televisión de Veracruz está extendido en todo el estado y tiene repetidoras tanto para radio como para televisión.

TV Olmea es el único canal regional que produce contenidos de manera privada y compra tiempo de un canal de cable para transmitir en el sur de Veracruz desde Coatzacoalcos. También hay que decir que la TV de la Universidad Veracruzana lleva a cabo la misma acción y transmitía hasta fines de 2011, en un canal de televisión de paga (Megacable) a ciertas horas del día (de 3 a 9), además de transmitir por Internet. El canal de televisión de Radio Teocelo también transmite a través de Internet.

Por otro lado, existen 30 compañías y 9 particulares que ofrecen sistema de cable, los cuales cubren 55 poblaciones grandes, medianas y pequeñas del estado.<sup>24</sup> Así mismo, pue-

<sup>22</sup> Jenaro Villamil habla en su artículo sobre "Anonymous" en el *AZ Xalapa* del 5 de noviembre de 2011 de la existencia de radios pirata en Veracruz, incluyendo aquellas utilizadas por el crimen organizado y que fueron desmanteladas por la Semar en 2011. Asimismo, se descubrió a principios de diciembre la existencia de otra estación de radio cultural "pirata", cuyo dueño fue arrestado.

<sup>23</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Canales\\_de\\_televisi%C3%B3n\\_en\\_M%C3%A9xico#Veracruz](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Canales_de_televisi%C3%B3n_en_M%C3%A9xico#Veracruz), consulta del 25 de octubre de 2011.

<sup>24</sup> Megacable (Xalapa, Veracruz, Tlacotalpan, Boca del Río, Carlos A. Carrillo, Cosamaloapan); TeVE cable (en Tierra Blanca, Coatepec, Naranjos, Coatzacoalcos, Coatzintla, Córdoba, Coscomatepec, Cosoleacaque, Fortín, Huatusco, Jáltipan, Las Choapas, Martínez de la Torre, Minatitlán, Nanchital, Poza Rica, San Andrés Tuxtla); TV Cable de Provincia (Catemaco); Cablemás (Poza Rica, Coatzacoalcos, Veracruz); Ultravisión (Veracruz); Tele Cable de Tuxpan; TVcable de la Cuenca (Córdoba); Imagen por cable del Álamo (Álamo); TVI Nacional (Alvarado, Lerdo de Tejada, Orizaba, Río Blanco, Santiago Tuxtla); TV Redes del Golfo (Gutiérrez Zamora); TV de la Sierra (Huayacocotla); Cable del Valle de Toluca (Ixhuacán de Madero); Televisión por cable del Golfo (Cardel); TV Cable de Medellín (Medellín, El Tejar); Cablevisión de Chietla (Misantla); TUKABLE (Nautla); Supercable del Naolinco (Naolinco); Cableservicios



den contratarse los sistemas de televisión por satélite: Sky y Dish.<sup>25</sup> Según la Encuesta sobre Capital Social Veracruz 2011, 52.0% de los entrevistados no cuenta con televisión de paga.<sup>26</sup>

## Internet

La Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) reporta las siguientes cifras para fines del 2010: en México existen 34.9 millones de usuarios, en comparación con los 18 millones que existían en 2005. Mientras que en el estado de Veracruz existen 1.8 millones de internautas, es decir, que el estado tiene una tasa de penetración de 27.6% en personas mayores de 6 años, lo que corresponde a 5.5% de los internautas del país.<sup>27</sup> De este modo, el estado de Veracruz se sitúa en el cuarto lugar nacional, sólo por debajo del Estado de México, el Distrito Federal y Jalisco, y por encima de Nuevo León.<sup>28</sup>

Antes de pasar a analizar los hábitos de consumo de medios, es conveniente reportar que en cuanto al equipamiento de las viviendas con tecnologías de información y comunicación en Veracruz, las cifras son las siguientes: 292 161 hogares (el 14.7%) cuentan con Internet;<sup>29</sup> 23%, con computadora; 57%, con teléfono celular; y 31%, con línea telefónica fija.<sup>30</sup> Así, se puede concluir que de cada 100 viviendas, 20 cuentan con computadora y casi 15% con servicio de Internet.

## Hábitos de uso de los medios

Las encuestas utilizadas (la de consumo cultural de Conaculta 2010 y la Encuesta sobre Capital Social Veracruz 2011) muestran las siguientes cifras sobre lectura de periódicos en Veracruz:

	Diarío 5-7 días/sem.	3-4 días/sem.	1-2 días/sem	Ocasionalmente	Nunca
Conaculta 2010	10.36%	11.73%	18.9%	20.20%	34.59%
Enc. Capital Social 2011	13.7%	18.0%		39.3%	27.1%

De los que sí lo leen, 61.17% lo compra, 29.99% lo pide prestado, 4.20% lee periódicos gratuitos, 3.63% lo lee en línea y 0.58% lo lee en su celular.<sup>31</sup>

Estas cifras resultan relevantes al compararlas con otros lugares del país: mientras que Nuevo León tiene un mayor porcentaje de lectores de periódico, Veracruz es el estado que tiene mayor porcentaje de lectores en línea, incluso por encima del DF (3.21%) y Jalisco (2.68%). Sobre la costumbre de leer el periódico en el celular, Veracruz se encuentra por debajo de Jalisco (0.91%), DF (0.76%) e incluso Durango (0.75%), y tiene el mismo porcentaje que Nuevo León (0.58%).<sup>32</sup>

corporativos (Oluta); Comunicación y TV (Papantla, Tlapacoyan); Cablevisión de González (Perote); TV Cable Piedras Negras (Piedras Negras); Tele cable de San Marcos de León (San Marcos de León); Corporativo Victoria (San Marcos de León, Teocelo, Xico); Teleredes del Norte (Tihuatlán); TV por Cable (Tihuatlán); TV Cable Tres Valles (Tres Valles); Tel Cable de Juchitán (Tuxpan); Alvisión (Tezonapa); TV Cable de Cuitláhuac (Cuitláhuac, Yanga); Hermovisión (Zapotlán de Juárez); además de particulares que tienen concesiones en: Altotonga, El Higo, Pánuco, Isla, Rodríguez Clara, Playa Vicente, San Salvador el Seco, Tantoyuca, y los sistemas de TV por Satélite como Sky y Dish (afiliada al sistema DTH) ([http://veracruz.infored.com.mx/rubro0\\_television-por-cable.htm](http://veracruz.infored.com.mx/rubro0_television-por-cable.htm), y <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/canaldelcongreso/content/transmision/21.pdf>, consultas del 27 de octubre de 2011. Todas estas compañías están afiliadas ya sea a Cablevisión o a PCTV a fin de ofrecer sus contenidos de cable. Agradezco a Ángel Martínez Armengol su ayuda en este punto.

<sup>25</sup> Véase el cuadro anexo.

<sup>26</sup> Encuesta sobre Capital Social Veracruz 2011, en este mismo estudio.

<sup>27</sup> Según datos proporcionados por la Encuesta Capital Social en Veracruz 2011, de los entrevistados, 53.3% no tiene acceso a Internet, mientras que 42.8% sí lo tiene (el 3.9% restante no contestó).

<sup>28</sup> Asociación Mexicana de Internet, Informe AMIPCI 2011. El censo del INEGI 2010 reporta que 2 099 620 de veracruzanos usan la computadora (31.8%) y 1 819 784 son usuarios de Internet (27.6%).

<sup>29</sup> Los hogares veracruzanos que no cuentan con Internet son 1 693 540, es decir, 85.3 por ciento.

<sup>30</sup> INEGI, Censo de población 2010.

<sup>31</sup> Encuesta Conaculta 2010.

<sup>32</sup> *Idem*.



## Violencia en los medios de comunicación en el estado de Veracruz

En cuanto a lo que los veracruzanos prefieren leer en el periódico, se encuentran en el primer lugar las noticias locales-estatales (28.29%), seguidas de las de deportes (15.21%) y en tercer lugar, las noticias policíacas (14.65%).<sup>33</sup>

Los periódicos que reportaron mayor frecuencia de lectura son los siguientes:

Nombre	Porcentaje
La Opinión de Poza Rica	10.6%
El Mundo (Córdoba, Orizaba)	10.3%
Diario de Xalapa	7.9%
Notiver	6.9%
Diario de Istmo	6.0%
El Dictamen	6.4%
El Sol (Córdoba, Orizaba)	1.9%
Notisur	1.8%
El Liberal (del sur)	1.4%
Imagen	1.3%
El Martinense	1.0%

Cuadro de elaboración propia con datos de la Encuesta de Capital Social Veracruz 2011.

Podríamos resumir que, por regiones, en la zona Poza Rica-Tuxpan, el periódico más leído es *La Opinión*; en la región de Martínez de la Torre se lee *El Martinense*; mientras que en la zona Córdoba-Orizaba, los lectores se reparten entre las dos empresas periodísticas más fuertes de la región: *El Mundo* y *El Sol*; en Xalapa, el más leído es *El Diario de Xalapa*; en la región Veracruz-Boca del Río las preferencias claras están con *Notiver*, seguido de cerca por *El Dictamen* y, mucho más abajo, *Imagen*; finalmente, en la zona sur Coahuila-Coahuila-Miniantitlán, hay mayor dispersión: aunque el *Diario del Istmo* es el más leído, también se leen *Notisur* y *El Liberal*.

En cuanto a la radio, 70.4% de los veracruzanos dijo escuchar la radio (a diferencia del 80.8% del DF, el 77.1% de Jalisco o el 74% de Nuevo León). Los veracruzanos escuchan la radio mucho más tiempo que en otros lugares: 28.52% lo oye más de dos horas. La mayoría oye sólo música (61.93%), seguida de cerca por el 45.67% de los radioescuchas que prefiere las noticias.<sup>34</sup>

De los noticieros radiofónicos que los veracruzanos prefieren, cinco son locales y dos nacionales.

Noticiero	Porcentaje	Local/nacional
XEU noticias	3.2%	Local
Radio Lobo	1.9%	Local
El de mi localidad	1.2%	Local
La Poderosa	1.1%	Local
Ori Stereo	0.9%	Local
Noticiero de Benita González (Coahuila-Coahuila)	0.8%	Local
Pedro Ferriz	1.9%	Nacional
Radio Fórmula	1.8%	Nacional
No recuerda	2.9%	s/l
No sabe	2.1%	s/l
El de la mañanas	1.1%	s/l

Sobre los usos de la televisión, se sabe que en Veracruz 86.8% de la población es televidente (casi la misma proporción que el 86.1% de Jalisco o el 85.8% de Durango; menores al 91.3% del DF y el 94.1% de Nuevo León).

En Veracruz, 40.35% de los televidentes está frente al aparato más de dos horas (proporción menor que en Nuevo León: 48.5%, DF: 43.30% y Durango: 46.27%) y sus preferencias en cuanto a programas son las siguientes: 37.44% ve telenovelas y 36.87% ve noticieros.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> *Idem.*

Los veracruzanos declararon informarse en primer lugar a través de la televisión (63.2%) y luego a través de los periódicos (28.4%).<sup>36</sup> Y sobre la frecuencia con la que ven noticieros de televisión, la información es la siguiente:

Frecuencia	Porcentaje
A veces	34.7%
Diario	28.4%
Frecuentemente	26.0%
Nunca	8.3%
NC	2.6%

Cuadro de elaboración propia con datos de la Encuesta de Capital Social Veracruz 2011.

Sobre los noticieros en los que los veracruzanos se informan, los datos son los siguientes

Noticiero	Cadena	Nacional/local	Porcentaje
Hechos	TV Azteca	Nacional	14.3%
Hechos con Javier Alatorre	TV Azteca	Nacional	7.8%
TV Azteca	TV Azteca	Nacional	6.4%
Hechos AM	TV Azteca	Nacional	3.3%
Hechos Meridiano	TV Azteca	Nacional	1.9%
Subtotal TV Azteca			33.7%
Noticiero Joaquín López Dóriga	Televisa	Nacional	12.4%
Noticieros Televisa	Televisa	Nacional	11.8%
Primero Noticias	Televisa	Nacional	7.2%
Telever	Televisa	Local	4.8%
Lolita Ayala	Televisa	Nacional	4.4%
Adela Micha	Galavisión/Televisa	Nacional	0.9%
Subtotal Televisa			31.5%
CNN noticias.	CNN	Nacional/internacional	1.1%

Cuadro de elaboración propia con datos de la Encuesta de Capital Social Veracruz 2011.

Como puede verse, sólo 4.8% se informa en noticieros locales en lo que a televisión se refiere.

Sobre los usos de Internet en el estado, como se dijo más arriba, la Encuesta de Capital Social Veracruz 2011 muestra que 60.5% de los encuestados no tiene acceso a Internet. Del 42.8% restante, 36.2% declaró ser usuario de redes sociales.

Este 36.2% de los encuestados veracruzanos reparte sus preferencias en redes sociales de la siguiente manera:

Red social	Porcentaje
Facebook	62.8%
Facebook y twitter	13.3%
Facebook y MSN (Messenger)	10.5%
Facebook y otras	2.5%
Subtotal	89.1%
MSN (Messenger)	4.8%
Twitter	3.3%
Todas	1.3%
Youtube	0.5%
Google	0.3%
Myspace	0.3%

Cuadro de elaboración propia con datos de la Encuesta de Capital Social Veracruz 2011.

<sup>36</sup> Encuesta sobre Capital Social Veracruz 2011.



Por otro lado, Facebook calcula tener en México 30 990 448 usuarios. Según una aproximación hecha por Angel Martínez Armengol (ver anexo), se han creado 1 516 480 cuentas de Facebook situadas en las principales zonas urbanas del estado de Veracruz (4.89% del total nacional), siendo la de mayor incidencia la zona conurbada de Veracruz-Boca del Río con 401 100 cuentas, siguiéndole Xalapa con 262 800.<sup>37</sup> Según datos de marzo de 2011, existen en México 4 103 200 usuarios de twitter. El Puerto de Veracruz se encuentra dentro del rango de las 10 ciudades que más tuits generan en México, aunque sólo es 1% del total.<sup>38</sup>

## Análisis de los factores precursores de la violencia presentes en los medios

### Violencia sistémica en el estado

Los estudios que se han hecho sobre la violencia en Veracruz muestran que esta es un factor estructural en el estado. En lo que concierne al siglo xx, además de las diversas rebeliones y levantamientos de orden político, la violencia surgida del caciquismo y la presencia de grupos delincuenciales en diversas regiones ha sido recurrente. En su libro *Bamba violenta*, el periodista Luis Velázquez da cuenta de esta situación en épocas más recientes:

Algunas veces el estado reprime. Otras, son la nueva versión de las guardias blancas: policías, ex policías; grupos regionales de poder, cuyo ejército está integrado por pistoleros a sueldo. Hay quienes afirman que por cincuenta mil pesos sacian la sed de sangre del tigre y asesinan por contrato. En Veracruz se ha creado un estado de violencia en un estado de derecho. Dos estados, cara a cara.<sup>39</sup>

Estas afirmaciones fueron publicadas en 1985. Otras aproximaciones a la presencia estructural de la violencia en el estado están contenidas en este mismo estudio.

<sup>37</sup> Las ciudades que Martínez Armengol tomó en cuenta fueron Xalapa, Veracruz-Boca del Río, Poza Rica, Tuxpan, Córdoba, Orizaba, Minatitlán, Coatzacoalcos, Pánuco, Tantoyuca, Papantla, Cosamaloapan, San Andrés Tuxtla. Véase Ángel Martínez Armengol, *Redes sociales y seguridad* (inédito).

<sup>38</sup> La ciudad de México genera 60% de los twitts; Monterrey, 17%; Guadalajara, 10%; Querétaro, 4%; León, 3%; Puebla, 2% y Veracruz y Tijuana, 1%. El resto de las ciudades del país generan entre todas, el 1% restante. Véase Mentedigital.com., 3 de marzo de 2011. En Martínez Armengol, *op. cit.*

<sup>39</sup> Luis Velázquez, *Bamba violenta*, Océano, México, 1985, p. 11.

### Relación clientelar de los medios con el poder político

La relación de los medios veracruzanos con el poder político ha sido históricamente muy estrecha, como ha ocurrido en otros estados del país, debido a la prevalencia de viejos moldes y prácticas políticas derivados del régimen priista. No ha existido a nivel estatal la alternancia en el régimen político y las prácticas mediáticas obedecen a una cultura muy arraigada de sometimiento a (o colusión con) el poder.<sup>40</sup>

Las condiciones económicas particulares del estado —igualmente muy relacionadas con el histórico paternalismo estatal— han dificultado el establecimiento de empresas mediáticas de gran envergadura, y en los casos de las empresas existentes, sus relaciones con el poder político son sumamente estrechas, lo cual ha limitado la libertad de expresión y la información que se publica está sujeta en gran medida a estas relaciones de dependencia.

En el caso de la prensa, sólo existen a nivel estatal tres periódicos que puedan ser señalados como “autosustentables”, en el sentido de no necesitar del pago de publicidad por parte del gobierno del estado para sobrevivir.<sup>41</sup> Ellos son el porteño *Notiver*, *El Mundo* en la zona de Córdoba-Orizaba y *El Diario del Sur* en Acayucan.<sup>42</sup> Podría incorporarse también a esta categoría *La Opinión* de Poza Rica, que según la encuesta realizada para este estudio, resultó ser el más leído en términos absolutos.<sup>43</sup>

Los periódicos no pueden vivir sólo de la publicidad de empresas privadas y de las ventas en un estado donde hay pocos lectores. Sin embargo, no se trata solamente de la necesidad de recurrir al gobierno del estado como vía de supervivencia, sino de una política de negocios de algunos de los medios, la cual, lejos de desaparecer, se ha fortalecido a través de los años.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Para un análisis de las prácticas periodísticas en su relación con el poder en México en las últimas décadas, véase el estudio de María Elena Hernández, “Franquicias periodísticas y sinergias productivas en la prensa mexicana: en busca de nuevos modelos de financiamiento”, en María Elena Hernández (coord.), *Estudios sobre periodismo. Marcos de interpretación para el contexto mexicano*, Universidad de Guadalajara, 2010.

<sup>41</sup> Entrevista 1, por Celia del Palacio, el 18 de octubre de 2011.

<sup>42</sup> *Notiver* es un diario cuya línea editorial privilegia la nota roja y por su estilo desenfadado está dirigido a un público popular. *El Mundo de Córdoba* tiene 52 años de antigüedad y su filial *El Mundo de Orizaba* tiene 48. Actualmente maneja también una edición en Tehuacán, Puebla. Aparentemente la empresa también tiene filiales en Poza Rica y Xalapa, según su página electrónica, pero estas dos últimas no son páginas independientes, sino secciones que pertenecen al mismo *Mundo de Córdoba*. *El Diario del Sur* tiene como filial de la misma compañía al periódico *La Política* en Xalapa, uno de los históricamente más combativos de la capital veracruzana.

<sup>43</sup> Véase la Encuesta de Capital Social en Veracruz, en este mismo estudio.

<sup>44</sup> Al respecto, puede citarse la entrevista 2 a un periodista del *Diario de Xalapa*, quien expresó como una de las razones del despido de la ex directora Sonia García, el haber conseguido que el diario fuera autosustentable en materia económica y, por tanto, capaz de modificar su política respecto a



Lo señalado por Hernández es particularmente cierto en lo que a los periódicos de las principales ciudades de Veracruz se refiere: “La experiencia de los empresarios de la prensa en las regiones por lo general no es moderna: está marcada por prácticas de colusión, por los vicios predominantes entre los medios y los poderes políticos; algo difícil de erradicar, principalmente en las ciudades pequeñas”.<sup>45</sup>

Históricamente, Veracruz es uno de los estados que más periódicos ha publicado a lo largo de más de dos siglos. En parte debido a la cultura política todavía vigente, y al igual que en otros estados que comparten características del nuestro (donde no se han transformado las estructuras de la cultura política anquilosada), los periódicos “sin lectores”, impresos para ganar favores políticos denostando o alabando al gobernante en turno, conviven con algunos pocos periódicos de presencia fuerte y prestigio añejo, que pocas veces tienen una independencia informativa real. Estos últimos se han constituido en empresas que manejan varios órganos periodísticos en las diversas regiones de Veracruz, repitiendo en pequeña escala el modelo de supervivencia de la prensa nacional, en términos de funcionamiento empresarial.

Esta situación se repite en el ámbito digital: existe una gran cantidad de periódicos digitales con las mismas características, además de un número incontable de blogs y periódicos vinculados a las cuentas de twitter o facebook: los llamados medios *grassroots*, es decir, “desde abajo”, producidos por no profesionales y con contenidos generados en las redes sociales.<sup>46</sup> Es en estos espacios donde se encuentra desde el rumor más extravagante hasta la noticia más cercana a los hechos, que no siempre son tomados en cuenta por los medios *mainstream* o tradicionales.

En lo que se refiere a estaciones de radio, de las existentes en el estado, la mayor parte pertenece a 28 grupos nacionales, regionales o locales (sólo 9 son independientes) y los canales de televisión locales son escasos, siendo que la gran mayoría son repetidoras de grupos nacionales como Televisa, TV Azteca o Megacable.

El sistema del gobierno estatal de Radio Televisión de Veracruz está extendido en todo el territorio de Veracruz y tiene repetidoras tanto para radio como para televisión. TV Olmeca trasmite en un canal de cable en la zona sur del estado y sólo las televisoras independientes como la televisión de la Universidad Veracruzana y la de Radio Teocelo transmiten por internet.

---

la dependencia con el gobierno del estado de Veracruz. Véase entrevista 2, 2002.

<sup>45</sup> Según el periodista Luis Miguel González, esto ocurre particularmente en las ciudades “de medio millón de habitantes para abajo”, y no así en ciudades más grandes como México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, que “son ciudades bastante modernas en términos de convivencia entre autoridades y medios de comunicación”. Véase María Elena Hernández, *op. cit.*, 2010, p. 98.

<sup>46</sup> Véase Alejandra Fosado, “¿Periodismo ciudadano?” en *Revista Etcétera*, núm. 127, junio 2011, p. 16.

Esta situación propicia el control casi total de la información y la inexistencia de medios alternativos que puedan ser críticos al poder.

## Análisis de los factores detonadores de la violencia presentes en los medios

### Ola de violencia nacional y aumento gradual de su exposición en los medios

La violencia tuvo un repunte en todo el país, sobre todo en lo que se refiere a homicidios dolosos, a partir del 1 de diciembre de 2006, cuando Felipe Calderón Hinojosa tomó posesión de su cargo como presidente de México e inició su guerra contra el narcotráfico.<sup>47</sup> En 2008 el índice de homicidios dolosos volvió a subir, después de haber conservado un índice de decrecimiento desde 1997.<sup>48</sup>

En lo que se refiere al 2009, hubo un incremento a nivel nacional de un 39.1% respecto al año anterior.<sup>49</sup> Y así en los años 2010 y 2011, sucesivamente.

Según datos del INEGI, 69.5% de las personas mayores de 18 años se sienten inseguras en su entidad (esto significa un crecimiento de 4% en relación con el año anterior); asimismo, la cantidad de delitos aumentó en un 90%: de 12 millones en 2009 a 23 millones en 2010. De los delitos cometidos en 2010, sólo 12% fueron denunciados por las víctimas y 8% investigados por las autoridades. Y en lo que toca a la confianza experimentada por la población hacia las fuerzas del orden, los porcentajes disminuyeron: la confianza en la Marina cayó 8 puntos (47%); la confianza en el Ejército cayó 7 puntos (46%) y la confianza en la Policía Federal cayó casi 10 puntos (17%).<sup>50</sup>

Según la Encuesta sobre Capital Social Veracruz 2011, 44.3% de los encuestados cree que su ciudad es violenta y 80% está de acuerdo (53.6%) o totalmente de acuerdo (26.4%) en que hay más inseguridad que hace seis años.

En el informe entregado al presidente Calderón el 8 de noviembre de 2011, la asociación internacional Human Rights Watch asegura que “México ha sufrido un incremento dramático de la violencia”; después de haber descendido en los

---

<sup>47</sup> ICESI, 2009.

<sup>48</sup> Según esta base de datos del ICESI, en 2008 hubo 11.8 homicidios dolosos por cada cien mil habitantes.

<sup>49</sup> Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2009. Véase John Ackerman, *Revista Proceso*, núm. 1821, 25 de septiembre de 2011.

<sup>50</sup> INEGI 2010. Véase John Ackerman, *Revista Proceso*, núm. 1821, 25 de septiembre de 2011.



últimos 20 años, la tasa de homicidios aumentó más de 260% entre 2007 y 2010. Se habla oficialmente de 35 000 muertes relacionadas con la delincuencia organizada: de 2 826 muertes en 2007, pasaron a ser 15 273 en 2010. Y en 2011, ya se habla de más de 11 000 muertes vinculadas al narcotráfico.<sup>51</sup>

En el plano estatal, en la auditoría realizada por el gobierno federal a la Policía Federal en el año 2009, se descubrió que las cifras sobre el número de delitos colocan a este estado entre los más violentos de aquellos en que la Policía Federal coordinó operativos conjuntos.<sup>52</sup>

Durante el 2010, hubo una incidencia de 41 478 denuncias ante agencias del ministerio público en delitos del fuero común.<sup>53</sup> De ellos, 4 171 fueron robos; 2 331 fueron calificados como "otros"; 502 homicidios dolosos; 498 lesiones dolosas; 449 homicidios culposos; 288 delitos patrimoniales; 241 amenazas; 181 delitos sexuales.<sup>54</sup> La tasa de delitos por cada cien mil habitantes fue en 2004 de 4 100, en 2007 de 6 900 y en 2008, 4 400 delitos.<sup>55</sup>

Según el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016, el estado ocupó en lo referente a delitos relacionados con narcóticos el lugar 19 en 2008; el lugar 15 en 2009 y el lugar 27 en 2010.

En diciembre de 2011, se dio a conocer, como parte de una encuesta nacional, que en Veracruz se dispararon los asesinatos violentos en ese año. El estado se encuentra en el tercer lugar de los de mayor incremento de muertes violentas después de Guerrero y Nuevo León, al pasar de 51 asesinatos en 2010 a 490 en 2011, lo que significa un aumento de 960 por ciento.<sup>56</sup>

## Presencia del crimen organizado en el estado (2005-2011) y su impacto mediático

Veracruz ha sido desde hace mucho tiempo uno de los pasos de la droga desde América del Sur hacia Estados Unidos, por lo que ha sido siempre codiciado por los cárteles de la droga. *La Compañía* se instaló en Veracruz a partir de 2006 al mando de un "triumvirato": Antonio Ezequiel Cárdenas Guillén (*Tony Tormenta*), Jorge Eduardo Costilla Sánchez (*El Coss* o *El doble X*) y Heriberto Lazcano Lazcano (*El Lazca* o *El Licenciado*) según investigación de la DEA abierta en Estados Unidos en noviembre de 2007. Esta *Compañía* operó en los estados del

Golfo entre 2006 y 2008.<sup>57</sup> Según el cuadro cronológico de hechos delictivos relevantes, el 2006 fue un año sumamente violento en Veracruz.<sup>58</sup> El año 2007, a partir de la balacera que se desató en el rancho Villarín, propiedad de Marciano Nayén Rioja en la población de Santa Fe, cerca del puerto de Veracruz, cuya supuesta finalidad era acabar con Efraín Teodoro Torres, el Z14, la violencia escaló aún más.<sup>59</sup>

*La Compañía* estaba formada, según Regina Martínez, por los jefes del Cártel del Golfo y el brazo armado de *Los Zetas*. Cuando se separaron en 2008, esta última organización comenzó a dominar Veracruz, aun cuando había presencia de algunas células del Cártel del Golfo.<sup>60</sup> A finales de 2010, la violencia asociada al narcotráfico se concentraba en los municipios del norte del estado, como Pánuco y Poza Rica, pero en los inicios de 2011, en los primeros meses de la administración de Javier Duarte, avanzó hacia Veracruz- Boca del Río y Xalapa.<sup>61</sup> Los integrantes de *Los Zetas* se trasladaron hacia el sur, según la explicación oficial, por el acoso militar a que estaban sometidos en Tamaulipas después de la masacre de San Fernando en abril de 2011.<sup>62</sup> Entre agosto y septiembre de 2011 se registraron más de 200 muertos en enfrentamientos entre sicarios y las fuerzas armadas en zonas urbanas de Veracruz, lo que causó psicosis.<sup>63</sup>

Desde el inicio de su mandato, según Regina Martínez, Javier Duarte, tal como ya lo había expresado en sus convicciones de campaña,<sup>64</sup> se plegó a la estrategia de Calderón, el 11 de agosto declaró públicamente su "guerra" contra la delincuencia.<sup>65</sup> Desbordado por la violencia, dejó la seguridad del estado en manos de las fuerzas armadas, en especial de la Marina, aunque este cuerpo también ha sufrido bajas (secuestros, tortura y desaparición) a manos del crimen organizado.<sup>66</sup> A partir del 4 de octubre de 2011, esta estrategia se oficializó con la declaración conjunta de los gobiernos federal y estatal del operativo Veracruz Seguro.<sup>67</sup>

Como se verá en el anexo con la información sobre hechos delictivos en los periódicos, hubo en 2011 un aumento

<sup>57</sup> Regina Martínez, en *Revista Proceso* núm. 1821, 25 de septiembre de 2011. Esta autora afirma que los grupos delictivos se establecieron en Veracruz "con el apoyo de autoridades estatales y municipales".

<sup>58</sup> Véase el Anexo 1.

<sup>59</sup> Regina Martínez, en *Revista Proceso*, núm. 1821, 25 de septiembre de 2011.

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> *Idem.*

<sup>62</sup> *Idem.*

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> En entrevista con Pedro Ferriz de Con el 20 de mayo de 2010, Duarte aseguró que la seguridad debe ser asunto federal. Véase Felipe Bustos, "Decir porque..."; p. 11.

<sup>65</sup> 12 de agosto de 2011, *Diario de Xalapa, AZ, alcalorpolitico.com* y muchos más.

<sup>66</sup> Regina Martínez, en *Revista Proceso* núm. 1821, 25 de septiembre de 2011.

<sup>67</sup> 5 de octubre de 2011, *Diario de Xalapa, AZ, alcalorpolitico.com* y muchos otros.

<sup>51</sup> Human Rights Watch, Informe "Ni seguridad ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la guerra contra el narcotráfico en México", en *El Universal*, 9 de noviembre de 2011.

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> Plan Veracruzano de Desarrollo 2010-2016, p.113.

<sup>54</sup> *Idem.* Tomado del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> *Milenio El Portal*, sección Testigo, pp. 6 y 7, 2 de enero de 2012. Más información sobre este punto se encuentra en el capítulo escrito por Alfredo Zavaleta en este mismo estudio.



en los hechos violentos, a los que hay que añadir las nuevas formas extremas de violencia cometida por los diversos grupos del crimen organizado a fin de generar terror, así como de demostrar poder.

Los medios de comunicación han sido mensajeros involuntarios al publicar los sucesos espectaculares de este tipo de violencia cruda y despiadada: descuartizados, desmembrados...

En Veracruz, al igual que en otros lugares del país (aunque no en la misma cantidad y frecuencia), se popularizaron también las mantas con mensajes del crimen organizado, las cuales se encontraron colgadas en lugares públicos. El epítome de este tipo de mensajes fue la macabra "instalación" montada bajo el paso a desnivel frente a un centro comercial cercano al World Trade Center, en Boca del Río, el día 20 de septiembre de 2011, cuando 35 cadáveres fueron abandonados junto a mantas con mensajes específicos en contra del grupo *Los Zetas*.

El crimen organizado busca tener mayor visibilidad y con frecuencia quiere imponer su agenda a los medios de comunicación.<sup>68</sup> Los periodistas reciben mensajes constantemente en los cuales se les pide que den o no publicidad a uno u otro hecho.<sup>69</sup>

Lamentablemente, los medios saben que la sangre y la noticia espectacular venden: se da relevancia a los accidentes sangrientos, a los homicidios donde priva la saña, la violación a menores. Es por ello que las acciones del crimen organizado son noticia, ya sea por los crímenes mismos (la cantidad de agredidos, la saña) o por la importancia que las autoridades les han dado. Los medios son utilizados tanto por el gobierno como por el crimen organizado para difundir sus mensajes y acciones.

Por otro lado, los periodistas están conscientes de que no pueden hacer propaganda a los hechos delictivos, dadas las nuevas políticas a nivel nacional de las cuales se hablará más abajo, por lo que en general no se dan a conocer los contenidos de los mensajes del crimen organizado: se dice que se encontró el mensaje –la manta, la cartulina– junto al cuerpo, pero no se revela el contenido.

La política seguida por los periodistas locales en lo que al crimen organizado se refiere es la siguiente: no hablar de ninguna persona en particular, no decir nombres, y desde que se recrudesció la violencia en el estado, sólo se publica la información proveniente de boletines oficiales.

Si se hace un análisis de las notas periodísticas, se podrá ver que toda la información relacionada a plagios/secuestros se maneja *a posteriori*, una vez que las víctimas fueron liberadas; lo mismo ocurre con el robo de vehículos. Se da gran espacio a los operativos exitosos de las fuerzas federales y estatales, y se informa con lujo de detalles cuántas personas fueron aseguradas (aunque no los nombres, a menos que sea

de un jefe importante), cuántas armas y pertrechos. Cuando se trata de balaceras o persecuciones dentro de las ciudades, se informa de manera escueta, se habla de "operativos" donde "no hubo lesionados" o donde "cayeron abatidos" algunos de los integrantes de las bandas del crimen organizado (rara vez más de tres o cuatro). En general, en estos casos no se presentan fotografías, y cuando las hay, no se muestran muertos ni sangre, al contrario de los delitos del fuero común. Las notas relacionadas con el narcotráfico, incluso en casos de narcomenudistas, no están firmadas.

## Cambios en las estrategias políticas y acuerdos sobre cómo abordar la violencia a nivel nacional y local

La información de los medios ha sido influenciada por el Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia, firmado el 24 de marzo de 2011, cuyo antecedente fue el congreso Ciudadanía y medios, acción conjunta, de noviembre de 2009 en Boca del Río.

Este Acuerdo fue firmado originalmente por 8 medios y grupos de medios,<sup>70</sup> a los que se sumaron otros más hasta llegar a ser 715, así como un grupo de testigos escogidos entre los académicos y figuras más relevantes de la esfera pública en México.<sup>71</sup> Los puntos del acuerdo son los siguientes: 1. Tomar postura en contra de la violencia. 2. No convertirse en vocero involuntario de la delincuencia organizada. 3. Dimensionar adecuadamente la información. 4. Atribuir responsabilidades explícitamente. 5. No prejuzgar culpables. 6. Cuidar a las víctimas y a los menores de edad. 7. Alentar la participación y la denuncia ciudadana. 8. Proteger a los periodistas. 9. Solidarizarse ante cualquier amenaza o acción contra reporteros y medios. 10. No interferir en el combate a la delincuencia.

Dos meses más tarde, el 5 de mayo de 2011, basándose en el hecho de que "en el proceso de comunicación de la violencia no sólo participan los medios de comunicación sino también las fuentes informativas del gobierno, las bandas criminales y las audiencias, se determinó ampliar la observación de los medios al proceso integral de la comunicación pública de la violencia"<sup>72</sup> y se anunció la creación del Observatorio de

<sup>70</sup> ABC medios, Cadena Rasa, CIRT, Corporación Multimundo, Iniciativa Siete, Grupo Acir, Radio Capital, Radio Centro.

<sup>71</sup> José Narro Robles, rector de la UNAM; Rodrigo Villar, de News Ventures Global Enterprises; Juan Manuel Durán, rector del ITESM Ciudad de México; Lorena Vázquez O., de The Hunger Project; Juan Ramón de la Fuente, Armando Laborde Peña, del Grupo Ashoka México; Federico Reyes Heróles, Yoloxóchitl Bustamante, rectora del Instituto Politécnico Nacional; Alejandro Ramírez Magaña, del grupo Cinépolis; Homero Aridjis, Julieta Fierro y Héctor Aguilar Camín.

<sup>72</sup> Página del Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia (<http://www.observatoriocomunicacionviolencia.org/observatorio.aspx>, consulta del 2 de octubre de 2011).

<sup>68</sup> "También el narco tiene su estrategia de comunicación social y envían información a los periodistas para que se difunda", entrevista 3 por Celia del Palacio.

<sup>69</sup> Entrevistas 2 y 3 por Celia del Palacio.



los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia, compuesto por un Consejo<sup>73</sup> y un Comité Asesor. Este Observatorio, a través de una consultoría especializada, hace un seguimiento exhaustivo de la información publicada en relación con la violencia en los medios que se sumaron al Acuerdo y emite recomendaciones periódicas.<sup>74</sup>

En el estado de Veracruz, los medios estatales o nacionales con presencia estatal que firmaron este Acuerdo son: *Diario AZ*, *Diario del Istmo*, *Diario del Sur*, *El Dictamen*, *El Mundo de Córdoba*, *El Mundo de Orizaba*, *El Mundo de Tehuacán* (de la misma empresa que los dos anteriores), *Grupos Acir*, *Fórmula*, *Imagen*, *Pazos*, *RASA*, *Radio S. A.*, *KW* y *Radorama*, *Grupo Milenio*, *Diario Imagen de Veracruz*, *La Opinión de Poza Rica*, *Notiver*, *Organización Editorial Mexicana-ABC Radio* y *Televisa*.

A pregunta expresa que se hizo a los periodistas, algunos de ellos colaboradores de los periódicos arriba citados, no tenían noticia de que su medio informativo formara parte de dicho acuerdo ni qué implicaba formar parte de él.<sup>75</sup> Sólo el periódico *Imagen* publicó la conocida imagen propuesta por el caricaturista Eduardo del Río (*Rius*) contra la violencia (no + sangre).<sup>76</sup> Sin embargo, en los hechos, los periodistas sí reconocen haber modificado la manera en que se informa sobre la violencia ligada al narcotráfico y al crimen organizado, mencionando las nuevas políticas de sus medios.

Las condiciones también fueron modificadas por la “declaración de guerra” del gobernador Duarte contra el crimen organizado el 11 de agosto de 2011, así como por la política de comunicación social de su gobierno anunciada cuatro días más tarde.<sup>77</sup>

Los acontecimientos posteriores –particularmente el hallazgo de 35 cuerpos casi frente al World Trade Center de Veracruz el 20 de septiembre de 2011– desbordaron el cerco de silencio que se había mantenido parcialmente durante las semanas anteriores.

Asimismo, como se dijo más arriba, un aparentemente más abierto tratamiento de la información fue el resultado de la implementación del operativo Veracruz Seguro a prin-

cipios de octubre de 2011. Se informó a partir de entonces sobre un número mayor de hechos de violencia; sin embargo, se informa a través de boletines emitidos por las propias autoridades, sin existir información adicional. Algunos medios como *El Diario de Xalapa*, tradicionalmente muy conservador, comenzaron a informar sobre más hechos de violencia –incluso los relacionados con el crimen organizado– a finales de 2011 y principios de 2012.

## Competencia entre los periódicos aparecidos en Veracruz en los últimos años

En los últimos años, coincidiendo con el periodo de estudio, se han abierto un gran número de páginas electrónicas, ya sea de las agencias noticiosas que funcionan en Veracruz, o de periódicos que sólo funcionan en la red, y de particulares que sostienen la página de manera individual. También es necesario mencionar la aparición de varios periódicos impresos que antes no se conocían, como es el caso de *Órale!*, en sus versiones de Coatzacoalcos y del Puerto de Veracruz, así como de otros diarios: *Oye Veracruz* y *El Herald de Xalapa*, y los semanarios *¡Alarma!*, *Reporteros policíacos*, por sólo mencionar algunos de ellos.

Sin embargo, esta aparente mayor competencia no ha redundado en una mayor variedad de la información. Los periódicos impresos y los digitales publican a partir del 2011 la misma información. Aquella que está relacionada con el crimen organizado es tomada de boletines oficiales, y transcrita casi a la letra, mientras que los hechos de violencia del fuero común aparecen en varios periódicos, sobre todo si son noticias más “relevantes”. Sólo los hechos menos importantes, con una relevancia local, aparecen discrecionalmente en los periódicos regionales.

Todavía hasta 2010, el lector podía buscar en las páginas electrónicas una opción de información más detallada o la que no se podía conseguir en los periódicos impresos, pero las opciones se fueron reduciendo hacia la mitad del 2011, por lo que al no encontrar alternativas, los consumidores de medios se desesperaron y muchos reclamaron a los periódicos “por no publicar nada” de lo que ocurría.<sup>78</sup> Incluso comenzaron a aparecer espectaculares publicitarios de noticieros nacionales retrasmittidos en estaciones locales anunciando, por ejemplo: “Escuche a Carmen Aristegui, ella sí dice lo que ocurre en Veracruz”.

Por otro lado, el hecho de que particulares puedan subir información a la red, o que alguna de las páginas publique acontecimientos que no aparecen en otros lugares, ha presionado a los periódicos impresos a publicar también la información que de otra manera permanecería oculta. En este sentido, tiene razón el periodista Ramón Alberto Garza al decir que las reglas cambiaron en los medios de comunicación

<sup>73</sup> Integrado por Héctor Aguilar Camín, José Carreño Carlón, Saúl López Noriega, Federico Reyes Heróles y Regina Santiago Núñez.

<sup>74</sup> Página del Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia (<http://www.observatoriocomunicacionviolencia.org/observatorio.aspx>, consulta del 2 de octubre de 2011).

<sup>75</sup> Véanse entrevistas 1, 2 y 3 por Celia del Palacio.

<sup>76</sup> *Imagen de Veracruz*, martes 18 y miércoles 19 de octubre de 2011.

<sup>77</sup> Duarte mandó una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Gobierno del Estado a fin de dar mayores atribuciones a la Dirección General de Comunicación Social a cargo de la periodista Georgina Domínguez. A partir de entonces, hubo una centralización absoluta de la información y el consiguiente control sobre la misma. Se dice que los secretarios de la administración de Duarte no hacen declaraciones si Domínguez no los autoriza. Esta política ha continuado hasta la fecha. Véase “El poderío de Gina Domínguez” (<http://blog.expediente.mx/nota.php?hld=1043>, 15 de agosto de 2011). Los periodistas también se quejan de esta política de la funcionaria, quien “negocia” directamente con los directores de los medios y “pide cabezas” de los reporteros que publican información poco favorable al gobierno estatal.

<sup>78</sup> Entrevista 1 por Celia del Palacio a directivo de agencia informativa. 14 de noviembre de 2011.



con la llegada de Internet: la información pasó a manos de los ciudadanos.<sup>79</sup> Esto se vio matizado con el encarcelamiento de dos twitteros por difundir información no confirmada y la promulgación, el 20 de septiembre de 2011, de la llamada "Ley Duarte" en contra de las personas que difundieran noticias que perturbaran el orden público.

En lo que se refiere a la información sobre hechos violentos en los medios veracruzanos, al contrario de lo que sucede en otros lugares del país, ésta parece haber disminuido. El análisis cuantitativo que llevamos a cabo, comparando la información publicada en *El Diario de Xalapa* de julio a octubre de 2006 y 2010 (semanas compuestas), con el periodo correspondiente de 2011, muestra los siguientes resultados de 356 notas de la sección policiaca en 2010 y 263 en 2011:

*Notas de la sección policiaca Diario de Xalapa*

Tipo de delito	2006	2010	2011
Agresiones	17	12	17
Riñas	13	17	3
Narcóticos/crimen organizado	25	29	38
Amenazas	2	5	2
Declaraciones/artículo de fondo	4	2	8
Accidentes diversos	2	30	4
Accidentes automovilísticos	62	79	48
Atropellados	18	15	9
Tráfico de indocumentados	1	-	1
Posesión de arma	2	7	-
Suicidios	7	6	3
Incendios	4	15	5
Hallazgo de cadáveres	2	4	6
Falsa alarma sujetos armados	-	-	1
Secuestro/plagio	4	2	9
Muerte natural/accidental	22	4	9
Explosivos/bombas	2	-	1
Retenes	-	-	1
Twitteros apresados	-	-	2
Psicosis por ataques a escuelas	-	-	1
Fraude	6	4	2
Homicidio	24	11	16
Robos de vehículo	21	20	9
Robos y asaltos	54	58	34
Ocupación irregular de terreno	-	-	1
Abuso de confianza	1	4	4
Abuso de autoridad	5	5	-
Violencia intrafamiliar	5	6	6
Violencia contra mujeres	28	7	10
Violación	5	6	5
Pederastia	9	8	8
Pandillerismo	1	-	-
Fugas de reos	1	-	-
Dio a luz en la calle	1	-	-
Tala clandestina	1	-	-
Liberación de presuntos delincuentes	4	-	-
Formal prisión	1	-	-

Como puede verse, algunos de los delitos que aparecen en 2006 no vuelven a aparecer en 2010 y 2011, como es el caso de las fugas de reos, la tala clandestina o la curiosa nota que no pertenece siquiera a la nota roja, sobre la mujer que dio a luz en la calle. También en esta categoría está la información sobre liberación de presuntos delincuentes exonerados por la autoridad y,

<sup>79</sup> Foro Seguridad con Legalidad, mesa Medios de Comunicación Tradicionales y Modernos, en Xalapa, Veracruz, 12 de enero de 2012 ([http://www.politicaaldia.com/\\_vti\\_script/padv3/variados/?id\\_varios=837](http://www.politicaaldia.com/_vti_script/padv3/variados/?id_varios=837)).

sólo en una ocasión, el seguimiento de un caso hasta que se decretó la formal prisión de un delincuente. El “abuso de autoridad”, que todavía se presenta en 2010, ya no llega al periódico en 2011. Por otro lado, notas como las referentes a “Psicosis por ataques a escuelas”, “Twitteros apresados”, “Retenes”, “Falsa alarma sujetos armados” no aparecen en 2010, debido a que estos sucesos ocurrieron sólo hasta 2011.

Es verdad que las notas sobre algunos hechos violentos aumentaron, como los secuestros o plagios, de 4 a 9 notas; el hallazgo de cadáveres, de 2 a 6 notas; los hechos relacionados con el narcotráfico y el crimen organizado, de 25 a 38 notas y las declaraciones en torno a estos hechos, de 4 a 8 notas.

Por el contrario, la información sobre otros hechos violentos disminuyó, como en el caso de accidentes automovilísticos, de 62 a 48 notas; los atropellados, de 18 a 9 notas; el fraude, de 6 a 2 notas; el robo de vehículos, de 21 a 9 notas; los robos, de 54 a 34 notas y la violencia contra las mujeres, de 28 a 10 notas.

¿Significa esto acaso que haya de hecho menos accidentes automovilísticos, menos atropellados y menos violencia contra las mujeres? Lo que las fuentes consultadas parecen indicar es que ocurre que se presta menos atención a este tipo de hechos y que, en términos absolutos, se publica menos información policiaca.

Los periodistas informantes reportan que, de los hechos ocurridos en Veracruz, se publican en los periódicos 50% o 60%.<sup>80</sup> Esto ocurre por las siguientes razones:

- 1) Varios reporteros de la fuente policiaca han renunciado, sea por amenazas directas o indirectas.
- 2) Ha desaparecido la guardia nocturna de los periódicos: nadie cubre el turno de noche.
- 3) La información policiaca se maneja a través de boletines oficiales, sobre todo aquella relacionada con el crimen organizado, pero incluso la información de violencia del fuero común está dejando de ser cubierta de manera directa por los reporteros de la fuente. Existe actualmente una agencia –Reporteros Policiacos– que vende la información a los periódicos, excepto a unos pocos, por ejemplo el *Diario de Xalapa*, *Marcha* y *Notiver*, que conservan sus propios reporteros.

Esta crisis de la fuente policiaca ha sido muy fuerte y ha costado a los medios de comunicación de Veracruz en prestigio y credibilidad. Uno de los entrevistados refiere que de ser anteriormente un grupo muy unido y con conexiones en todos los ámbitos relacionados con su actividad, actualmente esa estructura se ha venido abajo debido a las amenazas contra algunos de ellos, ataques directos a otros (incluidas las desapariciones y la muerte) y el silenciamiento de las fuentes gracias a un control férreo de la información. Antes, los reporteros de la sección policiaca llegaban a los lugares de los hechos antes que la misma policía y tenían la información (fotografías, videos) que no podía ser desmentida; actualmente, “ya no se enteran de nada” y tienen que conformarse con los boletines oficiales. Cuando solicitan información adicional, ya las fuentes que antes les informaban se rehúsan a hacerlo, amenazadas a su vez para que permanezcan en silencio.<sup>81</sup>

Por otro lado, los periodistas con experiencia se están retirando (amenazados o amedrentados) y los nuevos, los jóvenes, carecen de la experiencia y de la “enjundia” para cubrir de la misma manera la fuente.<sup>82</sup>

La estrategia informativa del Gobierno del Estado en 2011 fue, hasta antes del establecimiento del operativo Veracruz Seguro, silenciar a toda costa los hechos de violencia que se registraban en el estado y minimizar en lo posible el impacto mediático. En ese sentido, como nos informó uno de los entrevistados, el parteaguas fue el suceso de los 35 cuerpos en Boca del Río. Ese hecho, debido a la magnitud, ya no se pudo silenciar y “marca un hito” en cuanto a información que sobre violencia se refiere.<sup>83</sup>

## Nuevas estrategias mediáticas gubernamentales

Como parte de la estrategia mediática del Gobierno del Estado, han aumentado los *spots* televisivos y radiofónicos de la Secretaría de Seguridad Pública y de las fuerzas armadas de México en los que se difunde una imagen profesional y heroica de su labor, así como sus últimos operativos y detenciones. Esto a nivel federal, pero en el ámbito estatal, también han aumentado los *spots* y los espectaculares en las ciudades de todo el estado sobre la “nueva policía”. En ellos se presenta la imagen de jóvenes policías, hombres y mujeres, la mayoría atractivos y sonrientes, en situaciones familiares: abrazando a su esposa, acariciando a su hijo... a fin de “humanizar” a estos trabajadores y hacer que la población los encuentre cercanos y familiares. Los *spots* radiofónicos y televisivos dan a la población instrucciones de qué hacer en caso de llegar a un retén, por ejemplo, y han adoptado el lema de “el que nada debe, nada teme”.

<sup>80</sup> Véanse las entrevistas 3 y 2, por Celia del Palacio, 3 de diciembre y 14 de noviembre de 2011.

<sup>81</sup> Véase la entrevista 3 por Celia del Palacio, 3 de diciembre de 2011.

<sup>82</sup> *Idem*.

<sup>83</sup> Véase la entrevista 2 por Celia del Palacio, 14 de noviembre de 2011.





Fotografía tomada en Xalapa, agosto de 2011.

## Internet: nuevo espacio para la violencia

### Riesgo de usos por parte del crimen organizado: videos que circularon en la red

Los grupos del crimen organizado tienen diversas estrategias para emitir mensajes a través de Internet, así como para reclutar jóvenes o para obtener información y contactar a posibles víctimas.<sup>84</sup> También otros grupos paramilitares aprovecharon el espacio para difundir sus amenazas a *Los Zetas* en Veracruz; es el caso de *Jalisco Nueva Generación* o los “matazetas”, que en dos ocasiones transmitieron amenazas concretas a través de YouTube.<sup>85</sup> Por otra parte, en este mismo sitio, pueden encontrarse videos con contenidos relacionados con violencia y actos delictivos, muchos de los cuales sí fueron tomados de los noticieros, sin embargo, en la gran mayoría de los casos se desconoce la fuente original. Ahí mismo se pueden encontrar los *narcocorridos*. El más popular de ellos es el interpretado por Ramón Ayala, en el que incluyó imágenes de la captura de personas relacionadas con el crimen organizado.<sup>86</sup>

Asimismo, a través de la red se han difundido los videos de amenaza a los grupos del crimen organizado, por parte del grupo Anonymous. El 6 de octubre el grupo subió a la red su video de la “Operación Cártel”, donde prometía develar los nombres de aquellos funcionarios coludidos con *Los Zetas*, debido al secuestro que sufrió uno de sus miembros por parte de ese grupo delictivo durante la operación “Paperstorm” que se llevó a cabo en Veracruz entre el 20 y el 29 de agosto de 2011. El 31 de octubre dieron marcha atrás, por los altísimos riesgos que aquella operación conllevaba, luego de nuevo anunciaron que seguirían adelante, hasta que el día 4 de noviembre, anunciaron a través de sus cuentas que el miembro secuestrado había sido liberado con un mensaje de *Los Zetas*: “por cada nombre revelado, habría 10 personas ajusticiadas”, además de que “su familia sufriría las consecuencias”.<sup>87</sup>

### Riesgo de uso por parte de periodistas que son monitoreados (y a veces *hackeadas* sus páginas) por el crimen organizado y el gobierno estatal

Como ya se dijo más arriba, varias páginas informativas electrónicas fueron *hackeadas* con fines electorales, para evitar que se hiciera propaganda a los candidatos de partidos opositores al PRI. Asimismo, hubo “peticiones” de que cierta información

<sup>84</sup> Sobre los usos de Internet en ese sentido, véase el artículo de Jorge Zepeda Patterson en *El Universal*, el 6 de noviembre de 2011.

<sup>85</sup> El 27 de julio y el 24 de septiembre de 2011.

<sup>86</sup> Gómez y Rodelo, *Diagnóstico Violencia y Medios en Jalisco*, 2010.

<sup>87</sup> Véase Jenaro Villamil, “El arma: las redes sociales”, en el espacio de *Proceso* en el periódico *AZ*, Xalapa, 6 de noviembre de 2011, p. 10A.



se “bajara” de las páginas, de tal modo que si aparecía alguna nota inconveniente al principio del día, unas horas más tarde la información ya no aparecía en la página en cuestión.<sup>88</sup>

### Redes sociales como sustitutos de la información periodística. Censura

Con respecto a la censura, es importante mencionar el incidente ocurrido el 26 de agosto de 2011, cuando dos twitteros, María de Jesús Bravo (Maruchi) y Gilberto Martínez Vela, fueron acusados de terrorismo por difundir rumores infundados en la red. Fueron liberados un mes después, el 21 de septiembre, después de la aprobación exprés en el Congreso de la llamada “Ley Duarte”, que tipifica el delito de “perturbación del orden público”. A pesar de su liberación, el escándalo fue mayúsculo en todo el mundo, de tal suerte que el viernes 4 de noviembre, se organizó la visita a Veracruz del juez español Baltazar Garzón y de Antonio Navalón, consejero para América Latina del grupo Prisa y representante del rector de la UNAM, José Narro, con el fin de anunciar un Foro de Seguridad y Legalidad que se celebró en enero de 2012. Ambos visitantes aseguraron a su llegada que deben regularse las redes sociales y que lo reglamentado en Veracruz era correcto (aunque fueron matizadas en el ya mencionado Foro de enero de 2012). Estas declaraciones (de las pocas a favor de dicha ley) fueron profusamente publicitadas en los medios veracruzanos.<sup>89</sup>

### Internet: redes sociales y blogs. ¿“Magnificadores” del rumor o fuente de información?

Todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en que las redes sociales han cambiado la manera de informar incluso en los medios tradicionales. A pesar de que se han usado como magnificadores del rumor, los periodistas han podido enterarse de los hechos ocurridos gracias a que los propios lectores les avisaron que habían tenido conocimiento de ellos a través de Twitter o Facebook. Sin dar total credibilidad a lo aparecido en las redes sociales, esta información sí es un indicador de lo que debe investigarse y de lo que podría convertirse en una noticia.

## Análisis de los factores de riesgo

### Condiciones precarias del trabajo periodístico

Aunque no existe un estudio específico sobre las condiciones de trabajo de los periodistas en Veracruz, algunas tesis de posgrado han abundado en detalles significativos al respecto en cuanto a este gremio.

### Falta de profesionalización

Como ocurría hasta hace poco en la mayor parte del país, muchos periodistas no contaban con estudios profesionales: se “hacían” sobre la marcha. En el caso del estado de Veracruz, muchos periodistas son egresados de las licenciaturas de Ciencias de la Comunicación o de Letras. La carrera de periodismo (luego Ciencias de la Comunicación) que se imparte en la Universidad Veracruzana en su campus de Veracruz-Boca del Río es una de las más antiguas del país. También dos universidades privadas de prestigio en Xalapa ofrecen esta carrera (Universidad de Xalapa y Universidad Anáhuac) y la Cristóbal Colón, en Veracruz, también lo hace. En el sexenio de Fidel Herrera Beltrán se firmó un convenio entre la Universidad Veracruzana y el Gobierno del Estado para ofrecer una Maestría en Periodismo, y sin embargo los periodistas de mayor prestigio siguen sosteniendo que los jóvenes no están bien preparados y que en muchas ocasiones “no saben ni redactar una nota”.<sup>90</sup> “Llega mucha gente improvisada sin estudios universitarios o con estudios de otras áreas y creen que ser periodistas es para hacerse ricos”.<sup>91</sup>

<sup>88</sup> Entrevista 4 por Celia del Palacio a periodista de página electrónica.

<sup>89</sup> Véanse los periódicos *AZ*, *Diario de Xalapa*, *alcalorpolitico.com*, del día 5 de noviembre de 2011.

<sup>90</sup> Entrevista 3 por Celia del Palacio.

<sup>91</sup> Entrevista de Gabriela Ortega a Regina Martínez, periodista. Tesis de maestría en Ciencias Sociales: Prensa y poder político en Veracruz, p. 159 (en proceso).



## Bajos salarios

Este es el principal factor de riesgo entre los periodistas, quienes no gozan de estabilidad laboral: las reglas de pago son arbitrarias e informales, no hay sueldo fijo ni jubilaciones, por ello muchos reporteros, para sobrevivir, trabajan para varios medios. Otra alternativa es aceptar “donativos” por parte de políticos e incluso de bandas del crimen organizado.<sup>92</sup> Los salarios son tres veces más bajos de los que recibe un reportero a nivel nacional<sup>93</sup> y las condiciones de trabajo de los reporteros en general son inadecuadas: se les exige un número de notas que no es posible cumplir:

... la orden de trabajo general de los reporteros es de llevar seis notas en un día –lo que implica que trabajes 20 horas, si las vas a hacer bien, si vas a pasarte las grabaciones, no hay problema–; tantas notas es una cosa descabellada si tomas en cuenta que cada nota te lleva de 2 500 a 3 000 caracteres, estás hablando que estás haciendo notas de 50 párrafos e hilando una cantidad de ideas que es imposible...<sup>94</sup>

## Ausencia de protocolos de seguridad para cubrir las notas relacionadas con la violencia del crimen organizado

En las entrevistas efectuadas, los periodistas coincidieron en que no existen protocolos efectivos para la cobertura de notas relacionadas con el crimen organizado. Como se dijo más arriba, aunque varios medios veracruzanos se sumaron al Acuerdo Nacional para la Información de los Hechos de Violencia, los periodistas entrevistados no tenían conocimiento de que su medio se hubiera sumado a él o qué implicaba el que lo hubiera hecho. Uno de ellos incluso opinó que el Acuerdo no representa un apoyo real para los medios de las regiones y se hizo sin tomar en cuenta las opiniones de los periodistas que se enfrentan a los hechos.<sup>95</sup>

La excepción son los medios locales vinculados a las cadenas nacionales. Ahí sí hay protocolos de ética escritos y medidas de seguridad específicas, como no cubrir los hechos de violencia de manera individual. A petición de los reporteros, las empresas enviaron psicólogos y otros profesionales que ayudaran a lidiar con el impacto.

<sup>92</sup> “Stán viendo a ver a quién chingo, entonces atracan acá, atracan allá, o sea, andan pidiendo dinero”, entrevista por Felipe Bustos, “Decir...”, p. 113. “Hablemos claro: todos los periodistas hacen convenios (reciben dinero), todos. Con jefes policiacos, comandantes, policías...”, entrevista 3 por Celia del Palacio.

<sup>93</sup> Gabriela Ortega, tesis de maestría en Ciencias Sociales: Prensa y poder político en Veracruz, p. 159 (en proceso).

<sup>94</sup> Entrevista de Gabriela Ortega a periodista, tesis de maestría en Ciencias Sociales: Prensa y poder político en Veracruz, p. 159 (en proceso).

<sup>95</sup> “No sirve. Fue firmado por chilangos en el escritorio, sin entrevistas previas con la gente que se enfrenta de verdad a los hechos. Sin idea de qué es cubrir el narco en las plazas. No sirve para nada”. Véase entrevista núm. 3 por Celia del Palacio.

A pesar de ello, los periodistas se sienten como “rehenes de los grupos” y declaran que todas las rutinas se han modificado: han establecido rutas y maneras de sobrevivencia, cuidados y otras medidas de protección; por ejemplo, ha habido cambios de horarios y las mujeres salen más temprano. Como resultado de las amenazas a reporteros, tres de ellos están resguardados, inactivos, e incluso uno salió del estado. Se canceló la guardia nocturna de 8 pm a 3 am. No se permite llevar niños al centro de trabajo; se les pide a los empleados que si no hay nada que hacer, se vayan a su casa. “No sabíamos, nunca habíamos sido reporteros de guerra”. Aseguran que no es lo mismo ver las cosas de lejos, pensando que no les iban a llegar. Los periodistas están llenos de sorpresa por ser ahora los objetos de los ataques. Actualmente la profesión más riesgosa en Veracruz es ser periodista. Es importante “no tocar intereses”, checar bien, profesionalizar y responsabilizarse.<sup>96</sup>

Otro periodista dice que no hay códigos escritos, aunque sí han recibido cursos, pláticas, de gente de Colombia y sobre todo de Rusia, ya que la mafia rusa es mucho más parecida al crimen organizado en México. Y sí, siguen reglas básicas: “no se puede ser héroe, pero sí difundir”. Entre ellas están: no firmar notas directamente relacionadas con el narco, no meterse directamente con narcos, de manera personal. Y se reconoce que hay esfuerzos locales en Veracruz, esbozos de lineamientos de cómo cubrir el narcotráfico.<sup>97</sup>

Otro reportero de un medio impreso afirma que, como empresa, han tenido pláticas con los mismos asesores de un periódico nacional, lo cual ha cambiado las dinámicas y ha modificado las rutinas: cada día se cambian las medidas, cambian constantemente los números telefónicos de los periodistas y han cambiado los horarios. Como ocurre en otros medios, no hay guardia nocturna y en el edificio del diario ya nadie se queda por las noches.

A pesar de que los directivos de las empresas muestran voluntad de capacitar a los periodistas para la cobertura de la violencia, dicen no haber localizado cursos adecuados, por lo que sólo han aplicado la ayuda mutua, así como otras medidas que han ido sometiendo a prueba y error. Un informante consideró que habría que poner atención a los factores emocionales, ya que los reporteros están asustados. Refiriéndose al crimen organizado afirmó: “Ellos saben mucho de nosotros”.

Esta persona asegura que los periodistas siguen trabajando con códigos de ética ya rebasados que no sirven para las circunstancias actuales. Los manuales de procedimientos anteriores ya no operan. Se tiene la sensación de “estarse bañando y que se incendie la casa y tener que salir así, tal cual, corriendo”.

Para cubrir una nota, se evalúa la situación, si es de día, si es de noche, si el lugar es de fácil acceso, que se cubra en grupos o, de plano, sin ir al lugar de los hechos. “Es muy triste porque se dejó de cubrir la fuente primaria”. También han dejado atrás las coberturas de riesgo.

<sup>96</sup> Entrevista 1 por Celia del Palacio.

<sup>97</sup> Entrevista 3 por Celia del Palacio.



Reconoce que ha habido un cambio de rutinas completo: antes, la gente que saliendo del trabajo se iba a cenar, tarde en la noche (1-2 am), ya no lo hace. Nadie trabaja de noche y ahora se vive en una tensa calma. No se toca el tema con nadie, ni con la familia. Esto altera el ámbito familiar y se reciben presiones para dejar el trabajo. Por todo lo anterior, considera que, en su medio, ha habido una deserción de 10 a 15 personas.

El periodista coincide en que el ACIV (Acuerdo sobre la Cobertura de la Violencia) no funciona. Los directivos de medios en Veracruz en algún momento quisieron ponerse de acuerdo para ver si una información se publicaba en varios periódicos o no; sin embargo, “esta gente” sí focaliza sobre ciertas personas, no sobre los medios, por lo que un acuerdo de esta naturaleza tiene poca utilidad.<sup>98</sup>

Los códigos escritos de seguridad no existen en las redacciones y no se sabe de ningún medio que haya fomentado la preparación de sus periodistas para el tratamiento de la información más delicada, por lo que en general los periodistas y editores de medios carecen de capacitación. Recientemente se ha repartido un *Manual de riesgos para periodistas*, pero no mucho más.

### Presiones de los grupos de poder sobre los periodistas

Los grupos del crimen organizado buscan aparecer en los medios o bien pretenden que ciertos hechos que no les favorecen no se publiquen, por lo que las amenazas a favor o en contra de la publicación de una nota crecieron exponencialmente a partir de los últimos meses del 2010. Los entrevistados aseguraron haber recibido presiones por parte de miembros del crimen organizado a través del celular (“ellos saben todo de nosotros: dónde vivimos, nuestras rutinas, todo”).<sup>99</sup> Incluso una agresión tan fuerte como la que se hizo a la periodista del diario *Notiver*, Yolanda Ordaz de la Cruz, se usó como advertencia para los demás: su cuerpo degollado se encontró frente al edificio del periódico *Imagen* el 26 de junio de 2011.

En Veracruz ha habido varios atentados y un sinnúmero de amenazas a los comunicadores, lo cual constituye un golpe a la libertad de expresión.<sup>100</sup>

En el periodo de estudio en Veracruz son particularmente relevantes los casos de los asesinatos de Raúl Gibb, dueño y director del periódico *La Opinión de Poza Rica* el 8 de abril de 2005, de Miguel Ángel López Velasco (Milo Vela) junto a su esposa y su hijo en Veracruz, el 20 junio de 2011 y de Yolanda Ordaz de la Cruz también en Veracruz, el 26 del mismo mes y año, ambos reporteros del periódico *Notiver*. Ninguno de ellos ha sido esclarecido.

<sup>98</sup> Entrevista 2 por Celia del Palacio

<sup>99</sup> Entrevista 3 por Celia del Palacio. El análisis de la relación entre prensa y poder político –que incluye las “dávivas” o “convenios informales” a periodistas por parte de las autoridades– se encuentra en los trabajos recepcionales de Gabriela Ortega, Naldy Patricia Rodríguez Lagunes y Felipe Bustos.

<sup>100</sup> Véase el Anexo 2, “Ataques a periodistas”.

En cuanto a agresiones contra las instalaciones de los medios, sólo se sabe de cuatro, a diferencia de otros estados del país. En 2007 se arrojaron cabezas frente al edificio de TeleVer en Veracruz; *El mundo de Córdoba* fue balaceado a fines de 2010; el cadáver de la periodista Yolanda Ordaz fue arrojado frente al edificio del diario *Imagen* en junio de 2011; el 6 de noviembre de 2011, fue incendiado el edificio de *El Buen Gusto*, en la ciudad de Córdoba.

Existen, sin embargo, muchas más agresiones a periodistas en Veracruz y muchos otros han sido amenazados. Como se dijo más arriba, a junio de 2010, 28 de los 244 periodistas agredidos en el país pertenecían a medios veracruzanos y un 69% de esas agresiones provenían de servidores públicos.<sup>101</sup>

En el marco de la presentación de uno de los reportes del Observatorio Latinoamericano para la Libertad de Expresión en el 2007, Gerardo Perdomo Cueto, director general de la Comisión Estatal para la Defensa de los Periodistas, informó que tan sólo de abril a junio de ese año se recibieron 54 quejas de reporteros por agresiones, entre ellas, ocho denuncias penales y que Xalapa era una de las ciudades donde se registraron agravios, los cuales van desde el robo, abuso de autoridad, amenazas y lesiones, hasta privación ilegal de la libertad.<sup>102</sup>

La Sociedad Interamericana de Prensa expresó su consternación por las amenazas en contra de dos periodistas en Veracruz.<sup>103</sup> Cuando una conocida periodista reportó las malas condiciones laborales, falta de capacitación de los periodistas y la ausencia de manuales de protocolos de seguridad, fue despedida de su trabajo.<sup>104</sup>

Muchos periodistas, víctimas del temor, se han ido del estado; otros fueron corrompidos por los premios y las compensaciones recibidos durante el sexenio de Fidel Herrera o bien han sido acallados o se auto censuraron. Se habla de diversas formas de cohecho que se llevaron a cabo en el sexenio de Fidel Herrera, entre ellas, la falta de pago de convenios de publicidad gubernamental a ciertos periódicos, la “sugerencia” o el “tip” de qué incluir en las notas de ciertos periodistas por parte del mismo gobernador. Asimismo, varios medios electrónicos fueron *hackeados* por informáticos pagados por el gobierno del estado, a fin de que no se publicara a los candidatos de los partidos opositores. Las páginas *hackeadas* fueron *cronicadelpoder.com*; *acentos.info*; *periodicoveraz.com*.<sup>105</sup> El periodista Andrés Timoteo, corresponsal de *La Jornada en Veracruz*, quien investigaba el caso de Ernestina Ascencio

<sup>101</sup> *Diario de Xalapa*, 18 de junio de 2010, con información de Artículo 19.

<sup>102</sup> Gabriela Ortega, *Prensa y Poder en Veracruz*, tesis de maestría en Ciencias Sociales, p. 81 (en proceso).

<sup>103</sup> Nydia Egremi, “Veracruz a la caza de periodistas”, revista *Contralínea*, núm. 88, octubre de 2007.

<sup>104</sup> Es el caso de Verónica Danell, quien en la segunda semana de agosto fue despedida de la XEU.

<sup>105</sup> Gabriela Ortega, *Prensa y Poder en Veracruz*, tesis de maestría en Ciencias Sociales, p. 83 (en proceso).



Rosario, la indígena presuntamente atacada por militares en febrero de 2007, sufrió el robo de sus materiales de trabajo los días 9 y 16 de enero de 2008 y afirmó haber sido víctima de intimidaciones.<sup>106</sup> Otros periodistas amenazados han sido, entre otros, Martín Serrano Herrera, Regina Martínez, César Augusto Vázquez Chagoya y Rodrigo Vera.<sup>107</sup>

Finalmente, existe el rumor entre los propios periodistas de que el crimen organizado está presente en las propias redacciones de los periódicos.<sup>108</sup>

En los casos más sonados de los periodistas Milo Vela y Yolanda Ordaz, los periodistas del *Notiver* asesinados a mediados de 2011, el "Observatorio para la cobertura de la violencia" hizo un informe después de consultar la cobertura de la noticia en periodismo impreso, radio y televisión nacional (Milo Vela, 266 notas y Yolanda Ordaz, 314).

Sobre la culpabilización de Yolanda Ordaz (como empleada del narcotráfico), hecha por el propio procurador de Veracruz, Reynaldo Escobar, el Observatorio apunta:

... resulta preocupante que la estrategia de comunicación del Procurador General del Estado de Veracruz, Reynaldo Escobar Pérez, haya descartado de manera inmediata como línea de investigación que el homicidio de Ordaz de la Cruz fuese consecuencia de su trabajo periodístico. Y, más bien, haya presentado como única explicación de este delito posibles relaciones de esta periodista con el crimen organizado. Este Observatorio, por supuesto, es consciente de que la autoridad tiene amplia libertad, al momento de aclarar la comisión de un delito, de plantear la o las líneas de investigación que considere pertinentes. No obstante, su estrategia de comunicación no puede ser tal, sobre todo en las primeras horas de que se haya descubierto el hecho delictivo, que vulnere la presunción de inocencia en este caso de la víctima. De tal manera que busque propiciar un juicio paralelo encaminado a diluir en la opinión pública la gravedad de este hecho violento al presentarlo como fruto de conexiones ilícitas entre Yolanda Ordaz y la delincuencia organizada.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> *Sufre robo e intimidación reportero que siguió el caso Ernestina Ascencio*, 22 de enero de 2008, <http://www.cimacnoticias.com.mx/site/08012207-Sufre-robo-e-intimi.31812.0.html> y Claudia Guerrero, "La represión en el sexenio fidelista", en *Periódico Veraz*, martes 13 de abril de 2010, tomadas de Gabriela Ortega, *Prensa y Poder en Veracruz*, tesis de maestría en Ciencias Sociales, p. 83 (en proceso).

<sup>107</sup> "Fidel, intolerante asesino": Vázquez Chagoya, 20 de enero de 2008, consulta del 27 de junio de 2011 en <http://tribunadiario.blogia.com/2008/012001-fidel-intolerante-asesino-vazquez-chagoya.php>, tomado de Gabriela Ortega, *Prensa y Poder en Veracruz*, tesis de maestría en Ciencias Sociales, p. 84 (en proceso).

<sup>108</sup> Entrevistas 1, 2 y 3 por Celia del Palacio.

<sup>109</sup> Véase el comunicado de prensa de la oficina de Comunicación Social del estado de Veracruz del 26 de julio de 2011. Informe ejecutivo del consejo mayo-agosto 2011. Observatorio de los procesos de Comunicación Pública de la Violencia.

El observatorio juzgó que, en general, los medios nacionales hicieron una correcta cobertura de la información sobre estos dos asesinatos, tomando las declaraciones del procurador sólo para contrastar la información, y en ningún momento los medios mismos consideraron que Yolanda Ordaz realmente tuviera vínculos con el crimen organizado. En cambio, en lo que se refiere a Milo Vela, consideran que en general los medios nacionales tomaron como culpable de inmediato al individuo presentado como el presunto asesino del periodista, quitándole la presunción de inocencia y haciendo de inmediato un juicio paralelo.<sup>110</sup>

En lo que se refiere a estos dos casos, la prensa veracruzana no fue tan solidaria.

Lo mismo ocurrió en el caso del incendio de las oficinas del periódico cordobés *El Buen Tono*. La mayor parte de los periódicos reprodujeron el boletín oficial en el que se habló de un incendio y no de un atentado y algunos periodistas como Raymundo Jiménez hablaron directamente de auto atentado.<sup>111</sup>

## El valor mercancía por encima de la ética periodística

En los últimos años, en diversos lugares del país, ciertos medios han convertido a la violencia en un espectáculo al publicar imágenes sangrientas de cuerpos decapitados o descuartizados. Las fotografías de los 35 cuerpos encontrados en Boca del Río el 20 de septiembre, por ejemplo, circularon profusamente en los blogs especializados en violencia del narcotráfico y, posteriormente, incluso a través de correos electrónicos privados.

Asimismo, esta construcción mediática de la violencia es reiterada al publicar imágenes de muertos y heridos en delitos del fuero común: en ellas abunda la sangre y los detalles explícitos, mientras más escabrosos, mejor.

En el caso de Veracruz, existen diversos medios que se han especializado en presentar este tipo de "espectacularización" de la violencia desde hace más de diez años. Es el caso del periódico porteño *Notiver*, que ha explotado la noticia cayendo en el amarillismo. Incluso a veces ha cambiado el sentido de la información o la cabeza a fin de que resulte más atractiva y sensacional para, así, vender más.

Otros periódicos tienen un estilo similar, como *La Tarde*, *Notisur*, *Diario del Sur*, *El Mundo de Poza Rica*, con su suplemento "Código Rojo", o los recientemente aparecidos *Órale!*, de Coahuila y Veracruz. Estos últimos mezclan la nota roja con las imágenes de mujeres ligeras de ropa y en poses provocativas. Algunos de ellos editan las fotografías, agregándoles más tonos rojos para que la sangre se note más.<sup>112</sup>

<sup>110</sup> *Idem*.

<sup>111</sup> Raymundo Jiménez, "El mal tono", en el periódico *alcalorpolitico.com*, 8 de noviembre de 2011.

<sup>112</sup> Otros medios, como *Imagen* en los impresos y Televisa en los electrónicos, no manipulan las imágenes.



Sin embargo otros medios, como *Alcalorpolitico.com*, no se han quedado atrás: la publicación de la fotografía de una mujer asesinada en el fondo de un aljibe, con las partes íntimas expuestas, es un ejemplo claro de la ausencia de pudor en aras de la espectacularización,<sup>113</sup> en donde el factor central es el económico: ningún otro medio publicó una fotografía tan explícita de este caso.



Se sabe que, según los resultados de la Encuesta de Consumo Cultural Conaculta 2010, la sección policiaca es una de las más leídas. En Veracruz, ocupa el tercer lugar de las preferencias, con 14.65% de los lectores de periódico, después de las noticias locales (28.29%) y los deportes (15.11%).<sup>114</sup>

Sin embargo, a las preguntas: ¿existe una tendencia creciente a presentar hechos de violencia en los medios veracruzanos y a partir de cuándo se presenta? y ¿han aumentado los periodistas que cubren estas fuentes? podemos responder claramente que no.

En vez de aumentar el número de periodistas que cubren estas fuentes, ha disminuido debido a las amenazas que han recibido por parte del crimen organizado y por presiones del propio gobierno estatal.<sup>115</sup> Por esa misma razón, muchas notas dejaron de firmarse en la segunda mitad del 2011 e incluso, al disminuir los reporteros de la fuente, se llegó a es-

tablecer una agencia de reporteros policiacos que ha tenido algún éxito, ya que venden e intercambian las notas, las cuales se publican en diversos periódicos por todo el estado.<sup>116</sup> Esto también es el resultado de políticas económicas de los periódicos a quienes les resulta más rentable (y más seguro) comprar las notas a una agencia.

### Estigmatización de las clases sociales bajas y ciertos grupos, como las mujeres y los jóvenes, en los medios más sensacionalistas

Según los estudiosos del tema, "la construcción sociocultural de la criminalidad (es) una de las políticas no escritas de la justicia mexicana, la cual deriva de los problemas del sistema judicial y de seguridad mexicano".<sup>117</sup> Esta construcción de la criminalidad consiste en la "estigmatización y persecución de ciertos sectores, grupos y prácticas sociales como presuntos o potenciales criminales".<sup>118</sup>

En el imaginario social se estigmatiza ya a ciertos grupos como transgresores de las costumbres sociales, los cuales se diferencian por ciertas características: su vestido, su apariencia física, edad e, incluso, el lugar donde viven (homosexuales, indígenas, jóvenes y pobres) y son los medios de comunicación los que ayudan a cimentar y diseminar estos estigmas.<sup>119</sup> En los medios locales, las clases sociales bajas, los jóvenes y las mujeres son estigmatizados.

Según las notas consultadas, existen grandes diferencias en cuanto al tratamiento de ciertas clases según los tipos de periódico y también hay diferencias en el periodo de estudio. Todavía en el 2010, se hablaba de "narquitos", aludiendo a jóvenes narcomenudistas,<sup>120</sup> adjetivo que en 2011 sería imposible encontrar en los periódicos veracruzanos.

Al revisar las páginas de la sección policiaca de los periódicos en Veracruz, puede verse que la mayor parte de las notas se refiere a personas de clase humilde, excepto aquéllas referidas a accidentes.<sup>121</sup> En periódicos como *El Diario de Xa-*

<sup>113</sup> "Por venganza asesinan a una lectora de Tarot en Cardel; la ahogaron en el pozo", *Alcalorpolitico.com*, 23 de agosto de 2011.

<sup>114</sup> Véase el anexo Cuadro comparativo de consumo cultural. Gabriela Gómez reporta en el 2002, que 20% de la población mexicana veía regularmente noticias sobre crímenes. Véase Gabriela Gómez, *La construcción social de la violencia televisada. El caso de Ciudad Desnuda Jalisco*, tesis de maestría en Ciencias Sociales, Universidad de Guadalajara, 2002.

<sup>115</sup> "Nueve reporteros huyen de Veracruz por temor a la violencia", 107.9 Horizonte, México, D. F., 29 de julio de 2011. "Renuncian 5 periodistas de *Notiver* por la inseguridad en Veracruz", 88.1 Red FM, México, D. F., 29 de julio de 2011. Veracruz sumó hasta 2010, 28 de los 244 casos de agresiones a periodistas en México, según Artículo 19, y de estas agresiones, 69% provenía de servidores públicos (*Diario de Xalapa*, 18 de junio de 2010).

<sup>116</sup> Entrevistas de la tesis de Felipe Bustos "Decir..."

<sup>117</sup> Jorge Rocha, "Public Security and Human Rights: Reflections on the Experience of Jalisco", en R. Donnelly y D. Shirk, *Police and Public Security in Mexico*, San Diego University Readers / Justice in Mexico Project / University of San Diego, 2010, pp. 213-214, en Gabriela Gómez y Frida Viridiana Rodelo, *Diagnóstico de inseguridad y medios en Guadalajara*, 2010.

<sup>118</sup> *Idem*.

<sup>119</sup> *Idem*.

<sup>120</sup> Periódico *Milenio El Portal*, jueves 21 de enero de 2010, sección Testigo: "Caen dos presuntos narquitos en Coatzacoatlán".

<sup>121</sup> De las notas, 73% se refiere a personas de escasos recursos. Al respecto, es ilustrativa la afirmación de un periodista entrevistado por Gabriela Ortega, quien dijo que no aparecería en la nota roja: "... el nombre de un político prominente, que chocó alcoholizado, además de por su puesto, por pertenecer a una de las familias más influyentes de la región, que podría retirar la publicidad del periódico", tesis *Prensa y Poder político en Veracruz*, pp.150-151.



*Iapa* y *AZ* no se encontraron adjetivos denigrantes para ninguno de los grupos antedichos; sin embargo, en otros diarios como *El Diario del Sur*, además del tratamiento más ligero de las notas, aparecen nombres y adjetivos cuestionables: “Cae en la cárcel chamaco ladrón”;<sup>122</sup> “Golpeó a su madre un hijo de la chichihua”.<sup>123</sup> Sin embargo, en general, la denigración es mucho más sutil en contra de las clases más humildes, como el caso de *La Política*: “Chocó su chatarra y la abandonó. Estrelló su Datsun en la parte trasera de un camión”.<sup>124</sup>

## Violación de derechos humanos de víctimas y detenidos, presentándolos como culpables

En el caso de accidentes y hechos violentos del fuero común, al contrario de lo que ocurre con la violencia que es resultado del crimen organizado, sí aparecen fotografías, algunas muy descriptivas: cadáveres destrozados de personas arrolladas; cuerpos desnudos de víctimas de homicidio y por supuesto las fotografías de los presuntos delincuentes, frente a la pared con el logotipo de la AVI (Agencia Veracruzana de Investigaciones) y en algunos periódicos es aún peor. Es el caso del *Diario del Sur*, que presenta a los delincuentes dentro de la celda de detención, dormidos en el piso, en posiciones poco respetuosas de su dignidad personal, incluso cuando todavía no está probada su culpabilidad.

Un elemento fundamental en la construcción de la violencia mediática es el modo en que los medios impresos exhiben a los detenidos en las agencias del ministerio público. En Veracruz, incluso en los medios más “conservadores” como *AZ*, *El Diario de Xalapa* o *El Dictamen*, los detenidos son mostrados como culpables de antemano ante los lectores. Las representaciones que se hacen de los detenidos no sólo son violatorias de los derechos humanos, sino que en ocasiones no se respeta el mínimo pudor. Un ejemplo de ello es el caso del *Diario del Sur*, que muestra a los detenidos dormidos en el piso de la celda de la prisión preventiva, en condiciones de hacinamiento o bien con el instrumento con que se cometió el crimen en la mano.



“Se canateó uno de Sayula”.<sup>125</sup>

Los periódicos toman el rol de jueces, incluso si en el cuerpo de la nota se nombra a los acusados de “presuntos” culpables: al publicar su imagen, su nombre e, incluso, con frecuencia, su dirección exacta y otros datos personales, se le asume como tal, además de que cualquiera podría reconocerlos y ubicarlos.

<sup>122</sup> *Diario del Sur*, 19 de octubre de 2011.

<sup>123</sup> *Idem*.

<sup>124</sup> *La Política*, 19 de agosto de 2011. Esta es en cambio la versión de *Alcalorpolitico.com*: “Un automóvil Datsun modelo atrasado fue chocado por alcance contra algún camión, y abandonado sobre la carretera federal tramo Xalapa-Tamarindo a la altura de Cerro Gordo”, 20 de agosto de 2011.

<sup>125</sup> *Diario del Sur*, 19 de octubre de 2011.



"Recluyen en el CERESO a pederasta. Abusó sexualmente de una menor del municipio de Oteapan. Ya lo espera con ansias 'el negro' del reclusorio" (Marcos Villanueva). Este es un ejemplo de los muchos que abundan en los diarios. Fue publicado en *El Diario del Sur*, 19 de octubre de 2011.

La nota anterior es, un ejemplo de los muchos que abundan en los diarios. Fue publicada en *El Diario del Sur*, el 19 de octubre de 2011.

## Sobreexposición de la violencia en los medios: riesgo de su "naturalización"

Los medios locales o bien exageran o por el contrario minimizan la importancia de los acontecimientos. Hay una trivialización constante de la violencia al usar el mismo lenguaje del crimen organizado: "ejecutados" en vez de "asesinados"; "levantado" en vez de "secuestrado", "sicario" y otros adjetivos y adverbios utilizados por el crimen organizado.

Los casos de *Notiver*, *Notisur*, *Órale!*, *Alerta!*, *Diario del Sur* y el suplemento "Código Rojo" de *El Mundo de Poza Rica* son especialmente dignos de mención, ya que presentan los hechos con titulares incluso graciosos, por lo que se da la impresión de que la violencia es divertida: "Al ladrón le salió lo chafa" y "En sus ratos libres son ladrones".<sup>126</sup> "A la cárcel por pelioneros (*sic*)" y "Portaban un 'cuete'".<sup>127</sup> "Santas Carambolas!", "Chiqui-vándalos", "La pachanga se pintó de rojo" y "Se robó el dinero de Doña Bertha".<sup>128</sup>

También existe una sobreexposición de la violencia al presentar cada día no sólo la sección de "nota roja", sino la "continuación" de algunos de los casos anteriores, la recreación de ciertos crímenes *in situ*<sup>129</sup> y la repetición de ciertos delitos una y otra vez.

Por otro lado, se encuentra una tendencia a ignorar a las víctimas al poner toda la atención en el hecho en sí y/o sólo proporcionar cifras y contadores (por ejemplo: "se encuentran otros 8 cuerpos"); las víctimas no tienen nombre, pareciera que carecen de importancia. Son menos frecuentes, pero sí se registraron, los casos en que expresamente se alude a la violencia

<sup>126</sup> "Código Rojo" de *El Mundo de Poza Rica*, miércoles 7 de diciembre de 2011.

<sup>127</sup> Sección Justiciera de *Órale!* Veracruz, 14 de noviembre de 2011.

<sup>128</sup> *Notiver*, sección Sucesos, 14 de noviembre de 2011.

<sup>129</sup> Una de estas recreaciones fue la de un asesinato a un joven propietario de una pizzería en la población de Cuitláhuac, cerca de Córdoba, a manos de su pareja sentimental, quien lo mató con un "cajete de piedra". El asesino fue interrogado un día y, en los días subsiguientes, el periódico dio espacio a la recreación del crimen con fotografías. Véase *El Mundo de Córdoba*, 18, 19 y 20 de octubre de 2011.

como algo normal. Por ejemplo al hablar del *bullying*, *El Mundo de Orizaba* dice que al realizar un sondeo entre padres de familia, éstos afirmaron que los casos de hostigamiento escolar “siempre han existido”, aunque admiten que los que sufren este tipo de acoso “podrían llegar a ser delincuentes”.<sup>130</sup>

Estas características podrían llevar a la “normalización” de la violencia. “No hay nada que hacer al respecto”, “así son las cosas”, “siempre ha sido así”. Esto ocurre al presentar las noticias descontextualizadas, sin explicación del problema y sin la elaboración de un marco.

En el caso de los telenoticieros podemos afirmar que al contrario de otros lugares del país, como Guadalajara, donde los noticieros televisivos dedican varios minutos al reporte de hechos violentos con gran lujo de detalles, en Veracruz este tipo de información no se privilegia y el tiempo aire destinado a esta información es minúsculo. En los días en que la violencia relacionada con el crimen organizado fue más intensa (meses de septiembre y octubre de 2011), sólo se presentaron las versiones oficiales en los noticieros locales, dedicando pocos minutos a su cobertura.

En el caso de TeleVer, que transmite tres noticieros diarios (*Nuevo día*, 6:30 am; *Noticias*, 14:30 a 16:00; *Día con Día*, 21:00 a 22:00), el tratamiento de los hechos de violencia se ha modificado sensiblemente. En 2009 “todavía” transmitieron una balacera en vivo, así como una entrevista a una de las víctimas, mientras agonizaba. Sin embargo esto ya no es posible, debido a la nueva política de la empresa a nivel nacional, respecto al tratamiento de la violencia relacionada con el crimen organizado.

Ya no hay coberturas en vivo de balaceras y las tomas que se hacen de imágenes son desde lejos, sin sacar caras, protegiendo a los menores y sin imágenes claras de violencia, sólo sugerida. El programa dedicado a los hechos de violencia nocturna dejó de transmitirse a mediados de 2011, debido a que los reporteros fueron amenazados y resguardados. Actualmente no se hace ningún tipo de investigación sobre violencia relacionada con el crimen organizado, sólo se transmite la información de boletines oficiales.<sup>131</sup>

## Violencia del crimen organizado. Manipulación gubernamental de la información

A partir del 2011, los medios de comunicación colaboraron también con la estigmatización de las víctimas del crimen organizado, a las que las autoridades acusaron de pertenecer a grupos rivales o de estar coludidos. Este fue el caso de los 35 cadáveres encontrados en Boca del Río, los cuales fueron de inmediato declarados como de delincuentes por el Procurador de Justicia Reynaldo Escobar, por el gobernador Javier Duarte en su cuenta de twitter y por los voceros del gobierno estatal, produciendo un escándalo mediático a nivel nacio-

nal. Estas versiones de la autoridades fueron también adoptadas por los medios de comunicación locales, hasta que las versiones publicadas por los medios nacionales e incluso internacionales hicieron a las autoridades dar marcha atrás.

Otro de los casos más lamentables fue el de los trabajadores Joaquín Figueroa Sánchez, Raúl Técatl Cuevas y Tito Landa Argüelles, quienes al regresar de su trabajo en el poblado de Chichicaxtle, fueron sorprendidos por un tiroteo sobre la carretera Xalapa-Veracruz a la altura del aeropuerto de El Lencero, el día 17 de junio de 2011. Por venir cerca de los vehículos de los integrantes de una banda del crimen organizado, ellos también fueron atacados y tratados como culpables. Sus familiares, hasta la fecha, intentan limpiar el nombre de los hoy occisos.<sup>132</sup>

Como se dijo más arriba, en el caso de los telenoticieros en Veracruz la información sobre hechos violentos no se privilegia y el tiempo aire destinado a esta información durante 2011 fue escaso.

El caso del canal local de Megacable, en su espacio nocturno de noticias, fue distinto: demostró una mayor independencia informativa, dando mayor espacio de cobertura a los importantísimos hechos de violencia del 20 y 22 de septiembre y denunciando la falta de información que recibieron por parte de las autoridades locales. El conductor de ese momento, Hugo Figueroa, dio a conocer la aparición de 14 cadáveres más en Boca del Río, tomando la información de medios nacionales<sup>133</sup> y pidiendo a las autoridades que dieran alguna información a los medios locales, prometiendo “ceñirse a la información oficial”.<sup>134</sup> Este mismo conductor denunció la desaparición en todo el estado de Veracruz del número 1821 de la revista *Proceso*, apareciendo con un ejemplar de esta publicación a cuadro el lunes 26 de septiembre. Fue su último día como conductor del noticiero.<sup>135</sup>

Esa misma semana, ante los rumores de que “algo terrible” iba a ocurrir en escuelas primarias de la capital de Veracruz, las nuevas conductoras del noticiero dedicaron un espacio considerable a entrevistar a los padres de familia, profesores y directores de los planteles.<sup>136</sup>

Sin embargo ninguno de los tres espacios informativos estatales destinó, en el periodo de estudio, un espacio considerable a los hechos de violencia, incluso del crimen organizado. Sólo se dio espacio a los hechos que fueron de tanta importancia que fueron tratados en medios nacionales o internacionales. Se trató de mantener este tipo de delitos en un bajo perfil. El noticiero nocturno de RTV no dedicó en promedio más allá de dos minutos a los hechos de violencia en la entidad, seguido de cerca por TeleVer, que no dedicó más allá de cinco minutos a los hechos delictivos.

<sup>132</sup> MS noticias, 28 de junio de 2011: “Muertos en balacera eran inocentes, por eso denunciamos”. El boletín oficial reitera que todos los involucrados en la balacera eran sicarios.

<sup>133</sup> Noticiero nocturno Megacable local, 22 de septiembre de 2011.

<sup>134</sup> *Ibid.*, 23 de septiembre de 2011.

<sup>135</sup> *Ibid.*, 26 de septiembre de 2011.

<sup>136</sup> *Ibid.*, 29 y 30 de septiembre de 2011.

<sup>130</sup> *El Mundo de Orizaba*, 18 de octubre de 2011.

<sup>131</sup> Entrevista 1 por Celia del Palacio.





# Análisis de los factores protectores-contenedores

Dado que uno de los objetivos del diagnóstico es presentar las posibles recomendaciones para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia, se presentarán estos factores protectores-contenedores derivados del estudio realizado.

## Sociedad civil y medios comprometidos con la sociedad

Como se ha señalado en otros estudios, la participación civil en asociación con el periodismo responsable puede fungir como un factor protector. Sobre todo es necesario mencionar el “periodismo de paz”, que ha arrojado resultados importantes en Colombia, a través de la capacitación de periodistas y mesas de trabajo sobre el tema de cómo cubrir la violencia.<sup>137</sup>

El periodismo de investigación, junto con la no publicación de las fotografías de las personas detenidas, es una medida que han tomado algunos periódicos de otros lugares del país<sup>138</sup> que debería ser valorada por los medios impresos de Veracruz.

La Internet debería representar una opción (a través de los blogs, redes sociales, Twitter y revistas independientes, los medios *grassroots* mencionados) ante la pobreza de la información ofertada en los medios tradicionales. Por este motivo, debe preservarse lo mejor posible de los ataques que ha sufrido a través de los intentos crecientes de reglamentación que limitan la libertad de expresión. Además, la comunicación a través de Internet debe preservarse también de las intimidaciones por parte de los grupos delictivos.

Es fundamental favorecer el periodismo de investigación y fomentar nuevas prácticas por parte de los dueños de los medios. Sobre todo, urge una mejor preparación para los periodistas y mejores condiciones de trabajo que protejan a los trabajadores de los medios del cohecho por parte de los grupos del crimen organizado y de los empleados gubernamentales.

Es importante resaltar la función social del periodismo y recordar que así como los mismos han sido divulgadores de

las prácticas violentas, también los medios pueden ayudar a prevenir el delito, a través de campañas de prevención.

## Mejor preparación de los periodistas ante la violencia y un gremio unido para protegerse

Es imprescindible que los periodistas se capaciten sobre cómo abordar asuntos delicados relacionados con la violencia y, en particular, con el crimen organizado.

Por otro lado, es imperativo que los periodistas se organicen y se protejan como gremio contra los riesgos que implica tratar con el crimen organizado así como de las agresiones por parte de funcionarios y políticos. Por esto, deben impulsarse las asociaciones gremiales y fortalecerse la unión. Lamentablemente, hasta ahora los periódicos de Veracruz pretenden seguir aislados y privilegiar la competencia entre ellos, antes que pensar en unirse, incluso para protegerse o denunciar abusos.

Algunos de los puntos que los propios periodistas de otros lugares del país han propuesto son perfectamente aplicables a Veracruz:

- 1) Crear redes de comunicación
- 2) Compartir información olvidándose de las exclusivas cuando se trata de información delicada
- 3) Informar de las rutinas adoptadas
- 4) Informar cuando se acude a lugares en los que se sabe que hay ciertos riesgos
- 5) Andar en grupos
- 6) Dar consejos
- 7) Hacer uso de los manuales de los periodistas que están en lugares con situaciones delicadas, por ejemplo los de Colombia, o los manuales de periodistas que cubren conflictos bélicos<sup>139</sup>

Es importante recalcar que es posible servirse de los cursos que ya existen en México, para el entrenamiento y capacitación de periodistas que cubren información sobre el crimen organizado en el país: uno de ellos es el ofrecido en línea por la fundación Knight y la Sociedad Interamericana de Prensa y otro lo ofrece el Centro de Periodismo Digital de la Universidad de Guadalajara (curso “Cobertura segura: guías para el ejercicio periodístico en situaciones de alto riesgo”). También se puede señalar que en el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) hay una unidad dedicada a medios que ha realizado paneles sobre cobertura de la violencia y ha publicado varios libros al respecto.

En cuanto a los manuales, Artículo 19 publicó un libro con recomendaciones para la cobertura periodística en situaciones de riesgo. Otro que ya circula en Veracruz, es el del perio-

<sup>137</sup> Gómez y Rodelo, *Diagnóstico Violencia y Medios en Jalisco*, 2010.

<sup>138</sup> Se trata por ejemplo del periódico *Público Milenio* de Guadalajara, que conservó hasta 2010 esta política editorial. Sin embargo, al cambiar su personal directivo, también cambió esta política. El periódico *El Informador*, de esa misma ciudad conserva hasta enero de 2011 esta política.

<sup>139</sup> Gómez y Rodelo, *Diagnóstico Violencia y Medios en Jalisco*, 2010.

<sup>140</sup> *Manual de Autoprotección para periodistas*, s. p. i., México, noviembre de 2010.



distista Andrés Solís Álvarez.<sup>140</sup> Sin embargo, no existe una política generalizada de protección a periodistas y de denuncia consistente de los abusos.

Al parecer, el gobierno mexicano está tomando algunas acciones debido a la presión de los organismos internacionales que denuncian y exigen el esclarecimiento y castigo de los asesinatos a reporteros; sin embargo, hasta la fecha, no se ha resuelto una gran mayoría de los delitos cometidos contra periodistas en Veracruz.

Sería recomendable que los mismos directivos y dueños de los periódicos tomaran un acuerdo firme a fin de dar seguimiento a los casos de violencia contra los periodistas y a capacitar a su personal para situaciones de riesgo.<sup>141</sup>

## Autorregulación de los medios

En el caso de la prensa, podrían organizarse foros dirigidos a los medios de comunicación, a fin de crear conciencia sobre el papel que juegan y su responsabilidad social. Apelar a su discreción en publicar imágenes crudas (sobre todo aquellos medios que las exponen de manera abierta), dándoles a conocer de qué manera esas imágenes contribuyen a la construcción social de la violencia. También se debería hacerles ver claramente las consecuencias de la banalización de la información sobre la violencia.

No debe, bajo ninguna circunstancia, buscarse la regulación atentatoria a la libertad de expresión, sino buscarse la auto-regulación de los medios, fomentarse la responsabilidad periodística.

Resulta urgente realizar estudios interdisciplinarios sobre el impacto que tienen los contenidos sobre violencia de los medios de comunicación en la percepción sobre la seguridad pública, así como otras variables que incidan en la construcción social de la violencia a través de los medios en Veracruz.

## Recepción crítica de los medios

Los consumidores no son contenedores vacíos que sólo reciben la información de manera acrítica. Ellos tienen una responsabilidad en cuanto a los contenidos que reciben, por lo que resulta de vital importancia promover campañas que inviten a los receptores de los mensajes mediáticos a exigir a los medios una información relevante y contextualizada, lo cual implicaría fomentar una educación sobre cuáles son los contenidos relevantes.

<sup>141</sup> Como ocurrió con la iniciativa tomada por algunos directivos en el año 2005 en el llamado "Pacto de Hermosillo", que lamentablemente no tuvo continuidad. Lo mismo ocurrió con el "Compromiso entre ciudadanía y Medios de Boca del Río", suscrito en esa población en noviembre de 2009 e impulsado por la asociación Seguridad de la Sociedad Civil. Véase [www.info7.mx](http://www.info7.mx), 9 de noviembre de 2009.

Aunque las entrevistas a los reporteros evidenciaron que los consumidores sí exigen a los medios la información que necesitan y que son capaces de "castigarlos" cancelando suscripciones o protestando, es importante que estas actitudes se generalicen.

Debe crearse la necesidad de la participación de los consumidores de medios a fin de que se conviertan en ciudadanos que expresan opiniones y exigen a los medios la información relevante que necesitan, a través de blogs, Twitter, Facebook y en las secciones de opinión de los periódicos o por medio de llamadas telefónicas a la televisión y a la radio.

Es importante recalcar aquí que el estudio evidenció la falta de espacios en los periódicos impresos para las opiniones de los lectores. Y muy pocos periódicos en su versión electrónica fomentan la participación, aunque indiquen que cuentan con Facebook y Twitter.

## Creación de un Observatorio Estatal de Información sobre la violencia en los medios

El Observatorio nacional ha sido una iniciativa valiosa y ha emitido recomendaciones relevantes sobre los contenidos en cuanto a la violencia en los medios; sin embargo, poco han analizado a los medios estatales. La información analizada es la de los medios llamados "nacionales", sobre todo los producidos en la capital del país.

Un observatorio estatal podría servir como espacio de vigilancia de la sociedad civil sobre los medios, así como sobre las políticas de comunicación del gobierno del estado, las cuales muchas veces han sido violatorias de los derechos humanos y de la dignidad personal, criminalizando a las víctimas y ejerciendo la función de tribunal paralelo al de la justicia, dando por culpables a los acusados, antes de ser juzgados, o bien, ocultando la información.

## Aplicación de estrategias digitales utilizadas en otros lugares

Existen diversas herramientas digitales que han sido de utilidad en otros países como Estados Unidos, a fin de que resulten contenedores de la violencia, las cuales podrían emplearse en Veracruz, sin que se piense que puedan aplicarse de la misma manera, indiscriminadamente. Sin embargo, el uso del Twitter y del Facebook por las propias dependencias gubernamentales ha resultado muy beneficioso en otros lugares de México, para informar de desastres naturales e incluso hechos de violencia.

<sup>142</sup> Por ejemplo el "Viper" del Departamento de Policía de Boca Raton, Florida ([www.ci.boca-raton.fl.us/police/](http://www.ci.boca-raton.fl.us/police/)), que cuenta con plataforma social propia y, de acuerdo con las autoridades, constituye un elemento importante de la estrategia de seguridad pública local.



Algunas de esas aplicaciones son las siguientes:

*Police Blotter blogs.* Bitácoras de estaciones de policía que se han hecho públicas a través de blogs.<sup>142</sup>

*Cartel digital “Se Busca”.* Va más allá de la mera página web: es aplicada en Facebook, YouTube, Twitter y otros mecanismos de suscripción. Puede dirigirse a ciudadanos en general o —en versiones más específicas— a organizaciones de gobierno, fuerzas públicas de diversos tipos y localidades, organismos de cooperación con el extranjero y organizaciones de la sociedad civil. No siempre “se busca” al delincuente sino también a la víctima y a los testigos del incidente delictivo.

*Denuncia anónima por la vía electrónica.* Esta denuncia se realiza por diversos medios como chats, web chats o números telefónicos (en los que es importante incluir opciones de mensajes de texto).<sup>143</sup> Una de ellas es [www.waze\\_e](http://www.waze_e). Algunas de estas aplicaciones ofrecen la opción de ligar denuncias con información geográfica.

*Inspección general a través de medios sociales.* Mediante este método se obtiene información de diversos tipos, así como reacciones de la ciudadanía, de las organizaciones o de la policía, para prevenir el delito.

*Intervenciones contra bandas delictivas mediante espacios sociales.* Diversas alternativas para investigar actividades de bandas callejeras con la intervención de medios sociales. Algunas requieren la infiltración física de policías dentro de las bandas delictivas.

*Rastreo e información a través de Twitter.* Los medios sociales de todo tipo (incluyendo al RSS, que es un *broadcast*) están sirviendo a las fuerzas del orden y a los servicios de emergencia para establecer comunicaciones de dos vías y multidireccionales.<sup>144</sup>

## Conclusiones

Debido a la relación histórica de los medios de comunicación en Veracruz con el poder político, la censura o autocensura sobre la información es considerable. En el periodo de estudio (2005-2011) la cobertura mediática de la violencia, en particular la que se relaciona con el crimen organizado, ha tenido variantes en cuanto a cobertura y tratamiento. Tomando en cuenta esto último, pueden considerarse tres etapas:

a) Inicios del 2005 y fines del 2010, periodo que coincide casi exactamente con el mandato de Fidel Herrera Beltrán. Se

caracteriza por el control de la información a través del cohecho y la corrupción de periodistas y por el manejo mediático a través de declaraciones oficiales, en donde se minimizó la importancia de los hechos y se consideró constantemente que la violencia del crimen organizado “venía de afuera” y era “entre ellos”.

b) Fines del 2010 al 4 de octubre de 2011, día en que se anuncia el operativo conjunto Veracruz Seguro. Este periodo se caracteriza por las amenazas más fuertes por parte de diversos grupos de poder en cuanto a no publicar cierta información. Por otro lado, el gobernador Javier Duarte emprende, desde el inicio de su gestión, una campaña de censura a los medios de comunicación, con un manejo más estricto de la información a través de su oficina de comunicación social a cargo de Gina Domínguez.

c) Del 5 de octubre de 2011 en adelante. En este periodo, los medios comenzaron a informar de nuevo sobre algunos de los ataques y víctimas del crimen organizado, aunque dando prioridad a las acciones victoriosas que tuvieron las fuerzas federales en su contra y basándose casi exclusivamente en los boletines oficiales de las fuerzas federales.

La falta de información en los periodos a) y b), causó el esparcimiento de rumores que se han plasmado en las redes sociales virtuales que han funcionado como “magnificadores”, “altavoces” de dichos rumores.

Asimismo, debido a la falta de información confiable, o suficiente, en los medios de comunicación tradicionales sobre los sucesos violentos que se viven en la entidad, las fuentes donde se puede acceder a esta información son los periódicos digitales como *Al calor político.com* o bien los blogs y páginas informativas como *plumas libres*, *reporterosdelcrimen.com* y un sinnúmero de periódicos personales asociados a cuentas de Facebook o Twitter.

Los periodistas veracruzanos no tienen protocolos a seguir sobre la manera de informar sobre la violencia ni protocolos de seguridad personal. El miedo entre los periodistas es un factor clave que debe ser estudiado. Ha trascendido que muchos se han auto-exiliado debido a las amenazas por parte de diversos grupos de poder.

Poner sangría y eliminar el espacio blanco de arriba que se generen acciones concretas a fin de neutralizar los factores detonadores de violencia representada en los medios y entender cómo estas representaciones de la violencia en los medios están contribuyendo a la naturalización de la violencia.

Es urgente que los medios de comunicación en Veracruz sean capaces de ejercer un periodismo con compromiso social, el cual pueda alertar, informar y prevenir sobre los riesgos reales que la población tiene sin generar el pánico, pero tampoco ocultarlos ni conformarse con la publicación de los boletines enviados de la oficina de comunicación social del Gobierno del Estado.

Es fundamental realizar más investigaciones sobre las relaciones entre medios de comunicación y violencia en el estado de Veracruz, su recepción y percepción social, el papel que juegan en las construcciones diferenciadas (o no) de

<sup>143</sup> Existe un producto comercial llamado Tip411 ([www.tip411.com](http://www.tip411.com)) que puede ser utilizado por las fuerzas policíacas. Mediante esta herramienta, los ciudadanos denuncian presuntos delitos en forma anónima, mediante el envío de correos electrónicos y/o mensajes de textos por el celular.

<sup>144</sup> Es el caso de CyberVisor (<http://sheriff.org/apps/cybervisor/>), del condado Broward, en Florida. Agradezco a Ángel Martínez Armengol la investigación sobre estas herramientas en Redes sociales y seguridad pública (inédito).



violencia social y de seguridad, así como las prácticas periodísticas de los diversos medios con relación a la información sobre violencia en general y crimen organizado en particular. Incluso es básico que haya otras investigaciones sobre consumo de medios en Veracruz o, más elemental aún, censos más completos sobre los medios existentes en el estado. Asimismo, debe haber análisis de los públicos y hábitos de consumo de medios.

Es grave la situación de los periodistas en el estado de Veracruz, el cual ha sido ya denunciado como uno de los lugares de mayor riesgo para ejercer el oficio. Los periodistas tienen miedo y se ven cercados en muchas ocasiones entre dos filos: las demandas del crimen organizado y las del poder político estatal. Incluso algunos de ellos han llegado a expresar que no publicaban ningún delito por no saber si estaban pisando en terreno minado.

En Veracruz pudimos apreciar, a través de los medios analizados, diferentes construcciones y representaciones de la violencia: aquella donde la información se ve como mercancía y se explota el morbo a través de su exposición; y por otro lado, la realidad mediada y controlada por los grupos de poder.

En Veracruz se publica lo banal o lo que atrae el morbo; se oculta la información relevante o incluso crítica; se expone de manera descontextualizada o se contribuye a su naturalización adoptando un lenguaje cómico, aligerando las situaciones o hablando de números, sin incluir a las víctimas o despersonalizándolas.

De este modo, los medios contribuyen a que se desconozca lo realmente trascendente en torno a la violencia social y, a la vez, se yerguen en poderosos actores que pueden decidir la agenda. Tal vez no decidan cómo se piensa, pero sí sobre qué se piensa; esto en el sentido de que los medios privilegian ciertos tipos de violencia y ocultan otros.

Por otro lado, los consumidores de esos medios no han sido capaces de exigir mejor calidad de información y otro tratamiento de la violencia.

## Anexo 1. Periódicos publicados en el estado de Veracruz

### Descripción de los principales medios impresos que circulan en Veracruz:

#### *El Diario de Xalapa*

*El Diario de Xalapa* es un periódico que inició su vida en 1943 con su dueño, Rubén Pabello Acosta, al frente y desde entonces es uno de los de mayor tradición en la entidad.<sup>145</sup> En 1996 fue comprado por la Organización Editorial Mexicana.

<sup>145</sup> En la tesis de Felipe Bustos González se dice que el *Diario* declara, en 2011, 50 000 ejemplares, 25 000 suscriptores y 15 000 ejemplares de venta directa, los cuales circulan en los 212 municipios de Veracruz. Felipe Bustos González, "Decir por qué no hablamos", tesis de maestría en Ciencias Socia-

Actualmente la OEM tiene presencia en la radio veracruzana (ABC con tres frecuencias: XEVC 700AM, XEKG 820AM, XEJH 1460AM) y publica *El Sol de Orizaba*, *El Sol de Córdoba* y el *Esto de Veracruz*.<sup>146</sup> El periódico incluye una publicación gratuita de producción capitalina: *Misión Política*. Aunque el manejo de la información y posturas políticas fueron más abiertas cuando Pabello Acosta estaba al frente del periódico, desde que la OEM es dueña del rotativo la información es neutral y el manejo es conservador, más bien cercano a los intereses del gobierno del estado, que es uno de sus más grandes clientes en cuanto a convenios de publicidad se refiere.<sup>147</sup> Su sección de nota roja llamada "Policíaca" consta de 4 páginas que reportan los sucesos acaecidos en el estado. Se dice que este periódico es uno de los pocos que no dependen de las noticias proporcionadas por la agencia especializada "Reporteros policíacos", sino que se siguen allegando sus propios materiales.<sup>148</sup> A partir de las últimas semanas de 2011, el *Diario de Xalapa* ha informado de más sucesos de violencia que su competidor, *AZ*, o *Milenio El Portal*.

#### **Diario AZ**

El diario *AZ* goza también de aceptación entre el público, sobre todo en la capital del estado, aunque actualmente publica también una edición en el puerto de Veracruz. Su director es el CP Óscar Rodríguez Hernández, ex funcionario del gobierno de Patricio Chirinos (1992-1998), mientras que el licenciado Eduardo Coronel Chiu, periodista de larga data y reconocimiento en el estado, es el director general adjunto. Además de las ediciones que circulan en Xalapa y Veracruz, la empresa también tiene una revista que se distribuye gra-

---

les, 2011, p. 54, mientras que en la página de Segob sobre la circulación de los medios impresos de Veracruz, se dice que el *Diario* tiraba en 2004, 26 947 ejemplares y que circulaba "en Veracruz", Segob, Padrón Nacional de Medios Impresos, <http://pnmi.segob.gob.mx/>, consulta del 31 de octubre de 2011. En el Directorio de Medios Publicitarios (en lo sucesivo MPM, noviembre 2011) el *Diario de Xalapa* manifiesta tirar 45 000 ejemplares. En una de las entrevistas, nuestra fuente afirmó que el *Diario* tira alrededor de 9 000 ejemplares, mientras que *Notiver* es el diario con mayor tiraje en el estado, con 35 000 a 40 000 ejemplares diarios. *Az*, por otro lado, tira alrededor de 3 000 ejemplares (véase entrevista 3 por Celia del Palacio, 2 de diciembre de 2011).

<sup>146</sup> [www.oem.com.mx](http://www.oem.com.mx), consulta del 31 de octubre de 2011.

<sup>147</sup> El periódico tiene un costo total de producción de 9 pesos y se vende al público en 7. "Esos dos pesos de diferencia deben recuperarse con una administración severa y meticulosa y una coordinación efectiva en el departamento de publicidad..." La cobertura de las necesidades del periódico depende en un 90% de los factores económicos: "Si una publicación puede asegurar su supervivencia a base de publicidad y circulación efectiva de sus suscripciones y venta directa, podrá tener mayor libertad en su manejo periodístico. De lo contrario, deberá supeditarse siempre a lo que los clientes mayoritarios demanden, es el caso del gobierno del estado, las municipalidades y las instituciones públicas..." Felipe Bustos González, "Decir...", pp. 53-55.

<sup>148</sup> Véase el grupo focal efectuado con *Reporteros policíacos* el 20 de febrero y el 20 de marzo de 2011, por Felipe Bustos González, "Decir...", pp. 112-123.



tuitamente a los suscriptores del periódico: *Ver Veracruz*. Así mismo, cabe hacer notar que este periódico tiene convenios de compra de información con el capitalino *El Universal*, cuyo resumen publica diariamente, además de la revista semanal *Día Siete* que encartó hasta su desaparición en noviembre de 2011. El tiraje declarado de este diario es de 10 805 ejemplares por suscripción diarios, además de 7 204 ejemplares en venta directa. También asegura que circula en 14 poblaciones del estado.<sup>149</sup> Su sección policiaca llamada "Justicia" consta de 4 páginas y en ellas se reportan los sucesos no sólo del estado, sino en media página se escribe sobre lo ocurrido en otras partes del país.

### **Milenio El Portal**

Esta franquicia del grupo *Milenio* se estableció en Xalapa en octubre de 2001, bajo la dirección de José Alejandro Montano Guzmán, ex secretario de seguridad pública de Veracruz en el periodo del licenciado Miguel Alemán Velasco (1998-2004). Inició operaciones con capital de Portal Comunicación Veracruzana y posteriormente recibió inversión indirecta de Raúl Peinbert, director de Comunicación Social del mismo gobernador.<sup>150</sup> Asegura tirar 6 144 ejemplares diarios y circular en 14 ciudades del estado.<sup>151</sup> El periódico incluye un suplemento educativo mensual elaborado en la ciudad de México: *Campus*. *Milenio El Portal* publica una sección policiaca llamada "Testigo", que consta de 8 páginas, con información muy completa, no sólo del estado, sino incluso nacional.

Es importante resaltar que aunque el longevo diario *Eyipantla*, de San Andrés Tuxtla, que además de tener más de 80 años de vida, goza de gran circulación y prestigio en el sur del estado, lleve ahora el nombre de *Eyipantla Milenio*, no tiene relación (por lo menos evidente) con el grupo de este nombre.<sup>152</sup>

### **La Jornada Veracruz**

Esta otra franquicia periodística fue iniciada por la compañía Periodismo Trascendente del Golfo en diciembre de 2008, fungiendo como su director Tulio Moreno Alvarado. Este periódico, que tiene el mismo formato de *La Jornada México*, consta de 11 páginas y reportó ante Segob en 2009 un tiraje

<sup>149</sup> Segob, Padrón Nacional de Medios Impresos, <http://pnmi.segob.gob.mx/>, consulta del 31 de octubre de 2011. Como se dijo en la nota anterior, una cifra más cercana a la realidad es la de 3 000 ejemplares.

<sup>150</sup> Según columnas periodísticas estatales, durante el periodo de gobierno de Alemán, Raúl Peinbert destinó "fuerte cantidad de recursos públicos para el pago de publicidad gubernamental" en este periódico. Véase J. R. Báez, "Las líneas del poder", en *Orizaba en red*, 3 de agosto de 2004. En María Elena Hernández, 2010, p. 100.

<sup>151</sup> Segob, Padrón Nacional de Medios Impresos, <http://pnmi.segob.gob.mx/>, consulta del 31 de octubre de 2011.

<sup>152</sup> Más bien tiene un convenio de compra de información con el diario capitalino *El Universal*.

de más de 11 mil ejemplares diarios; tiene así mismo una versión electrónica. Aunque no cuenta con una sección específica, sí da cuenta de las noticias de policía en una página.

### **Notiver**

Este popular periódico se inició hace más de 30 años en el puerto de Veracruz. Y su página electrónica tiene un formato más cercano a un periódico, con secciones bien definidas. Su lema es "La noticia en el momento en que sucede" y su lenguaje es más coloquial y llano, está dirigido a lectores populares. Tiene una sección policiaca muy amplia con el nombre de "Sucesos". Cada una de las notas tiene un link que puede seguirse de manera individual. Las fotografías son abundantes y el lenguaje es llano y muchas veces pícaro.

*Notiver* es el periódico con mayor tiraje en el estado. Un cálculo no oficial es el de 35 000 a 40 000 ejemplares.<sup>153</sup> Su dueño y director general es Alfonso Salces Fernández y su subdirector es Raúl Olivares. Se trata de una empresa familiar que se inició como noticiero en la radio local y que posteriormente se convirtió en periódico. Sus estrategias de venta son un tanto diferentes de los demás: el diario se vende directamente a los voceadores, sin posibilidad de regresarlo, sin embargo, nunca se tiene que regresar el periódico porque no hay sobrantes. Circula en todo el estado.

### **El Heraldo de Xalapa**

Es un periódico que inició su publicación en julio de 2010 en la capital del estado de Veracruz. Su director general es Eduardo Sánchez Macías, ingeniero, relacionado por vínculos familiares con la esposa del actual gobernador de Veracruz Javier Duarte. Fundó un periódico en Martínez de la Torre en sociedad con el Dr. Rubén Pabello (hijo del que fue dueño del *Diario de Xalapa*, con el que también Eduardo Sánchez tuvo un vínculo laboral): *El Diario Martinense*. Actualmente la Editorial Sánchez Periodismo Activo maneja los siguientes periódicos en todo el estado de Veracruz: *El Diario Martinense*, *Diario de Tuxpan*, *Diario de Tantoyuca*, *Diario de Poza Rica*, *El Heraldo de Coatzacoalcos*, *El Heraldo de Xalapa* y la revista *Tierra Verde*. *La Voz del Campo*, publicación semanal dedicada al agro, la ganadería y la pesca. Todos estos órganos de prensa tienen versión electrónica y, gracias a que tienen oficinas en diversos lugares del estado, todos circulan en ciudades que van más allá de su población de origen y por supuesto en la capital del estado. Su sección dedicada a las notas de policía lleva el nombre de "Policiaca" y consta de 8 páginas a color y profusamente ilustrada, anunciando en su cabeza con un cintillo que el "contenido no (es) apto para menores".

### **Imagen de Veracruz**

<sup>153</sup> Véase entrevista por Celia del Palacio, 2 de diciembre de 2011. El MPM de noviembre de 2011 manifiesta que *Notiver* tira 38 000 ejemplares.



Este periódico fue fundado por Pablo Rafael Robles Barajas en Veracruz-Boca del Río el 21 de octubre de 1991, con el nombre de *El Sur*. Desde hace 11 años lleva el nombre de *Imagen* y circula en tamaño estándar. Actualmente reporta un tiraje aproximado de 12 000 ejemplares diarios<sup>154</sup> y circula efectivamente por las principales ciudades, sobre todo las del centro de Veracruz: Veracruz, Boca del Río, Xalapa, Córdoba, Orizaba. En el contador de visitas de su página electrónica anuncia al 14 de enero de 2012 que ha tenido 933 554 visitas en poco más de 4 años de vida. Esta empresa, además de *Imagen*, cuenta ya con otros periódicos: *Diario del Istmo*, los pequeños y populares *Órale!* de Coatzacoalcos y Veracruz y la revista mensual *Llave*, además de una agencia de noticias y el portal electrónico que tiene un blog (uno de los pocos que cuentan con uno en todo el estado). Su sección policiaca lleva el nombre de “Fuera de la Ley” y forma parte de la sección estatal, de la que ocupa sólo una página. (En la página electrónica sí hay un mayor número de notas de esta sección.)

### **El Dictamen**

El decano de la prensa nacional se publica de manera ininterrumpida desde el 16 de septiembre de 1898 y es una empresa familiar desde 1912, cuando Juan Malpica Silva asumió la dirección del rotativo. Al final de su gestión en 1960, Juan Malpica Mimendi tomó el relevo hasta 1998 y actualmente la hija de éste último, Bertha Rosalía Malpica Martínez de Ahued, es quien está al frente de la empresa. Este periódico conserva el tamaño “sábana” y circula particularmente en el puerto de Veracruz y en otros lugares del estado.<sup>155</sup> Es muy favorecido por su sección de sociales y la de los avisos clasificados. La publicidad y su línea moderada le han permitido sobrevivir. Cuenta con página electrónica y tiene correspondientes en las principales ciudades del estado. Las noticias policiacas no sólo estatales sino nacionales se publican en la sección “Local” que consta de cuatro páginas con discretas fotografías en blanco y negro. Además de este periódico, la empresa de los Malpica –Berman– publica el cotidiano *La Tarde*, dirigido a un público más popular. La nota roja de este último, llamada “Zona Roja”, ocupa la mayor parte del periódico.

### **El Mundo de Córdoba**

Este periódico nació en febrero de 1960 y fue el primero de la empresa familiar de la familia Arróniz. El director fundador es Othón Arróniz y actualmente está dirigido por Raúl Arróniz de la Huerta. Dicen publicar más de 13 mil ejemplares diarios sólo para la ciudad de Córdoba. Las noticias de policía

aparecen en la sección “Expediente” que consta en su versión impresa de 4 páginas con fotografías a color.

En octubre de 1961 apareció *El Mundo de Orizaba*, con el mismo formato del anterior y los mismos directores generales. Se dice que este periódico publica más de 9 500 ejemplares y circula sólo en la región de Orizaba.

Este grupo editorial cuenta con una página electrónica muy moderna que, además de la información tradicional, contiene encuestas y permite al lector mandar sus comentarios por Twitter.

Aunque ahí se presentan enlaces al *Mundo de Poza Rica* y al *Mundo de Xalapa*, no puede accederse realmente a estos periódicos desde dicho portal y esos *Mundos* parecen no tener conexión directa con la empresa de la familia Arróniz.

### **El Mundo de Poza Rica**

Este periódico fundado por la Compañía Periodística Regional el 3 de mayo de 1973 tiene como subtítulo “El gran diario de Veracruz”. Su director general es Gil Lira y la directora general adjunta es Lizette Gómez. Tiene ediciones que circulan con los nombres de *El Mundo de Tuxpan* y *El Mundo de Papantla*, para estas poblaciones de la misma región. La edición de Papantla circula también en la Sierra Totonaca, Gutiérrez Zamora y Cazones. Además contiene tres secciones más: deportiva, de espectáculos y la policiaca que lleva el nombre de “Código Rojo”, la cual contiene información redactada de manera escandalosa y grandes fotografías a color. Consta de 8 páginas, en la última de las cuales aparece una modelo en traje de baño y el calendario del mes actual, con el título “Bombón del día”. Cuenta con página electrónica.

### **La Opinión de Poza Rica**

Este es uno de los diarios más longevos del estado (fue fundado el 28 de febrero de 1953) y fue dirigido por el empresario Raúl Gibb, quien fuera asesinado en 2005. Actualmente está al frente del periódico Norma Gibb Guerrero. Dice publicar más de 13 mil 400 ejemplares diarios que circulan en 13 poblaciones del estado. Tiene una edición para la región de la Huasteca y también publica la *Revista Vivir* que tiene periodicidad mensual. Así mismo, tiene la versión radial de *La Opinión*. Las publicaciones de la Editorial Gibb cuentan con una página electrónica muy moderna. La sección policiaca lleva el nombre de “Justicia” y publica fotografías a color.

### **El Gráfico**

Este pequeño periódico nació en Xalapa en 1987, como órgano vespertino, pero actualmente tiene seis ediciones, los *Gráficos* de: *la Cuenca* (del Papaloapan, en Cosamaloapan); *Papantla*, *Poza Rica* y *la Huasteca*; *Martínez de la Torre* y *de los Tuxtles*; además de los *Diarios de la Mañana Xalapa* y *Diario Gráfico del Sur* (Coatzacoalcos y la región). Su director general es José Luis Poceros Domínguez. Consta de página electrónica. La sección donde se encuentra la información de nota roja

<sup>154</sup> Aunque en la página de Segob se declaran más de 33 000 ejemplares, Padrón Nacional de Medios Impresos, <http://pnmi.segob.gob.mx/>, consulta del 31 de octubre de 2011. Véase el anexo 3.

<sup>155</sup> Aunque en la página de la Segob se declaran más de 23 ejemplares que circulan en 118 poblaciones estatales, 3 de Oaxaca, México D. F., Guadalupe y Monterrey, Padrón Nacional de Medios Impresos, <http://pnmi.segob.gob.mx/>, consulta del 31 de octubre de 2011. Véase el anexo 3.



lleva el nombre de "Policíaca" y tiene extensiones variables según la edición. *El Gráfico de la Cuenca* tiene una sola página con fotografías a color y noticias regionales.

### **El Liberal del Sur**

Este tabloide goza de gran tradición en la región sur del estado, ya que se ha publicado durante 21 años. Su director es Gabriel García Márquez (*sic*) y la presidenta del consejo de administración es Amalia Delong de Álvarez. Se publica en Coatzacoalcos, pero tiene amplia circulación en esa región. Declaró publicar más de 15 mil ejemplares en 2010. Publica suplementos deportivo, de sociales y el policiaco que lleva el nombre de "Alerta urbana" y tiene una extensión de 8 páginas profusamente ilustradas con fotografías a color. Aparentemente existe un vínculo con el Grupo Reforma, a quien compran información. Desde el portal de *El Liberal*, se puede acceder a otros informativos que forman parte del mismo grupo en la región: *Diario de Acayucan*, dirigido por José Lorrimer Álvarez Peña, que tiene un diseño y colores muy parecidos al del periódico *Reforma*, además de llevar como subtítulo "La voz de la gente"; su sección de notas de policía lleva el nombre de "Sucesos" y contiene notas regionales con profusión de imágenes a color; *Diario La Cuenca del Papaloapan*, de Tres Valles; el *Diario de Minatitlán*;<sup>156</sup> el *Diario Los Tuxtles* dirigido por Mario Alberto Rodríguez Cortés y María de los Ángeles Álvarez de Rodríguez, que aunque está impreso directamente en las oficinas del *Liberal del Sur*, circula en San Andrés Tuxtla desde el 19 de agosto de 2004; *Crónica de Xalapa*, que es un periódico que se publica en la capital del estado desde el 2 de mayo de 2001, dirigido por Leticia Casillas Cruz y cuyo editor es Marco Alan Garrido. No cuenta con sección específica para las noticias de policía, pero sí publica información sobre el tema en la sección "Xalapa". Otros dos periódicos asociados al *Liberal del Sur* están en Tabasco y Chiapas: *Diario de Palenque* y *Novedades de Tabasco*.

### **Notisur**

Este periódico se publica en Coatzacoalcos desde el 5 de enero de 2009. Es un periódico regional que abarca la región de Coatzacoalcos, Las Choapas, Nanchital, Acayucan, Minatitlán y Jáltipan. Como se expresa en sus propias páginas, este periódico está dirigido a las clases populares y sus contenidos son sobre todo policiacos, sin olvidar algunos temas familiares (sociales).<sup>157</sup> Está dirigido por José Luis Ortega Vidal y al parecer está directamente vinculado a TV Olmeca.

### **Diario del Sur**

<sup>156</sup> Los enlaces de estos dos periódicos no son operativos. No fue posible consultarlos.

<sup>157</sup> [www.diarionotisur.com.mx](http://www.diarionotisur.com.mx)

Este órgano de prensa se publica en Acayucan<sup>158</sup> desde hace 50 años, habiendo sido su director Ángel Leodegario Gutiérrez, también director de *La Política*. Sus contenidos también están dirigidos a lectores populares. Se privilegian los sociales y las noticias policiacas en dos secciones: la policiaca y la llamada "Mamadas", donde se aborda la información con fotografías muy explícitas de los detenidos dentro de las celdas y titulares de lenguaje y expresiones muy coloquiales. De un carácter muy distinto, el otro periódico de este mismo grupo es *La Política desde Veracruz*, que se publica en Xalapa desde hace 24 años. Este órgano de prensa ha tenido en algunos momentos de su vida un carácter muy crítico, sin apartarse de su vena popular. Fue fundado por Fausto Fernández Ponte y Ángel Leodegario Gutiérrez Castellanos "Yayo"; este último, originario de Acayucan, fue ex diputado y ex jefe de prensa del gobernador Rafael Hernández Ochoa (1974-1980) y ex director del Comité Directivo Estatal del PRI.<sup>159</sup> Actualmente lo dirige su hija, Yolanda Gutiérrez Carlín. Su sección policiaca lleva el mismo nombre y consta de una sola página. *La Política*, a lo largo de los años, ha sido una escuela de periodismo para muchos<sup>160</sup> y su director fue el primero en entender las ventajas de las nuevas tecnologías, aprovechando el chat en tiempo real antes que ningún otro en el estado. Ha tenido también programas de televisión. Ahora, a través de su página electrónica, es posible tener audio, video y chat.

### **Noreste**

Este diario regional independiente se publica en Poza Rica, con ediciones independientes para Papantla y para Tuxpan desde hace 9 años. Su director es Julio Domínguez Canales y la editora es Silvia Buis Gibb. Los miembros del consejo de administración son Jaime Patiño, Liliana Patiño, Vernónica Patiño, Julio Domínguez y Silvia Buis. La información policiaca no está concentrada en una sola sección, sino que contiene notas incorporadas a la sección local correspondiente. Cuentan con página electrónica sofisticada que permite la comunicación a través de Facebook y Twitter.

### **La Voz del sureste**

Este tabloide de periodicidad diaria se publica en el puerto de Veracruz desde el año 2011.<sup>161</sup> Su presidente y director general es Simón Valanci Buzali y su director es Antony Flores Mérida. Pertenece al grupo Radio Digital que también publica *La Voz del Sureste Chiapas*. Es de distribución gratuita y consta de 40 páginas; la mayor parte de su información procede de la

<sup>158</sup> <http://www.diariodelsur.mx/>

<sup>159</sup> "Las Moralejas de una elección histórica", Ángel Leodegario Gutiérrez, <http://cetrade.org/v2/book/export/html/490>

<sup>160</sup> "Yayo Gutiérrez a 10 años de su muerte", 8 de septiembre de 2011, <http://www.lapolitica.mx/?p=56051>

<sup>161</sup> Aunque dice haber sido fundado el 18 de noviembre de 1949, su portada del día 14 de enero de 2012 ostenta el número 224.



agencia AVC noticias. El contador de su página electrónica dice que ha recibido 4 110 visitas al 14 de enero de 2012 y tiene 4 usuarios activos. Su sección “Justicia” que contiene las notas policiacas tiene una sola página con fotografías en blanco y negro en su versión impresa.

### **Marcha**

Es un diario que se publica en Xalapa de lunes a viernes desde 1996, tamaño tabloide y consta de 16 páginas. Está dirigido por Saúl Contreras Beltrán y su jefe de redacción es Mario Ugalde Fuentes. Su sección de “Policía” está inserta en su edición regional *Regiones en Marcha*, publicada en Veracruz pero inserta en la edición de Xalapa, y también en esta última, en donde abarca dos páginas con noticias no sólo estatales sino nacionales con fotografías. Se nutre de su propia agencia noticiosa: Agencia Marcha.

### **Oye Veracruz**

Este periódico que se dice “El diario del Golfo de México” aparece en Xalapa desde el 15 de octubre de 2010 con información de las agencias Reforma, EFE y AVC. Su formato es ligeramente parecido al del *Reforma* capitalino, su director es Santos Solís Ríos y su directora de redacción es Maribel Landeta Avendaño. Su sección policiaca lleva el nombre de “Sucesos” y tiene información regional profusamente ilustrada con fotografías a color en 4 páginas. Es importante resaltar que ninguna de las notas de esta sección está firmada. Cuenta con página electrónica.

### **Alcalorpolitico.com**

Aunque este apartado está destinado a describir a los medios impresos, haremos una excepción al referirnos a una de las muchas páginas electrónicas que se producen en Veracruz, dada su importancia y cantidad de lectores. Esta página electrónica que se presenta con el lema “La noticia en caliente”, está dirigida por el psicólogo Joaquín Rosas Garcés y tiene su base en la ciudad de Xalapa. Su formato es más parecido a un blog, aunque maneja publicidad y todos los recursos visuales como videos y profusas ilustraciones en todas sus secciones. En este órgano noticioso laboran 16 reporteros, de los cuales 10 son redactores, además de 10 fotógrafos, 5 diseñadores gráficos, 4 publicistas y 3 editores de video. No hay manera de medir el número de las visitas a este portal, ya que el contador fue eliminado “por razones de espacio”.<sup>162</sup> Como los otros de su tipo, está conectado a Facebook y Twitter. Publica una amplia sección policiaca llamada “Nota roja”.

<sup>162</sup> A pregunta expresa, esto nos informaron los trabajadores del periódico.



**Anexo 2**

*Cuadro de tirajes de medios impresos en Veracruz*

Nombre	Lugar	Tipo	Tiraje pagado	Tiraje Gratuito	Circulación	Director	Fecha de fundación	Fecha del estudio	MPM nov. 2011
Acrópolis	Xalapa	Periódico semanal	3 995 ej. semanales		6 poblaciones estatales	Carlos M. García Herrera	1 nov. 2004	13-dic-2010	
Contralínea Veracruz	Xalapa	Revista Mensual	285 ej. mensuales	2,767 ej. mensuales	10 poblaciones estatales	Agustín Miguel Badillo Cruz	1 dic 2004	Sept. 2007	
Diario AZ Xalapa	Xalapa	Periódico Diario	10 805 ej. x suscripción diarios. 7 204 ej. Pagados diarios.		14 poblaciones estatales	Oscar Rodríguez Hernández	20 sept 1999	Febrero 2011	16 873 ej.
Diario AZ Veracruz	Veracruz	Periódico Diario				Oscar Rodríguez Hernández	Marzo 31, 2003		11 597 ej.
Diario de Xalapa	Xalapa	Periódico Diario	26 947 ej. diarios		Veracruz	Omar Zúñiga (2004)	13 sept 1943	16 junio 2004	45 000 ej.
Diario de Istmo	Coatzacoalcos	Periódico Diario	58 873 ej. diarios		22 poblaciones estatales	Héctor Robles Barajas	19 abril 1979	Octubre de 2007	52 232 ej.
Diario Acayucan	Acayucan	Periódico Diario				José Lorrimer Álvarez Peña	7 enero de 2002	Octubre-diciembre 2004	9 538 ej.
El Agropecuario	Xalapa	Periódico Semanal	2 317 ej. semanales	200 ej. Semanales	50 poblaciones estatales	Lic. Belisario Domínguez Méndez	26 julio 2004	28 julio 2008	
El Diario de Minatitlán	Minatitlán	Periódico diario	8 520 ej. diarios		7 poblaciones estatales	Ricardo Fernández Lima	20 enero de 2003	26 mayo 2010	
El Dictamen	Veracruz	Periódico Diario	23 554 ej. diarios		118 poblaciones estatales, 3 de Oaxaca, México DF, Guadalajara y Monterrey	Bertha Malpica de Ahued	16 sept. 1898.	6 de julio de 2004	24 714 ej.
El Mundo de Córdoba	Córdoba	Periódico Diario	13 046 ej. diarios		Córdoba	Raúl Arróniz	26 febrero de 1960	2 ago. 2006	20 000 ej.

Continúa

Nombre	Lugar	Tipo	Tiraje pagado	Tiraje Gratuito	Circulación	Director	Fecha de fundación	Fecha del estudio	MPM nov. 2011
El Mundo de Orizaba	Orizaba	Periódico Diario	9 599 ej. diarios		Orizaba	Raúl Arróniz	2 octubre de 1961	2 ago 2006	17 000 ej.
El Sol de Córdoba	Córdoba	Periódico Diario	2 155 ej. diarios		11 poblaciones del estado	Alfredo Ríos Hernández	1 mayo de 1975	16 jun 2004	12 000 ej.
El Sol de Orizaba	Orizaba	Periódico Diario	922 ej. diarios		13 poblaciones del estado	Alfredo Ríos Hernández	25 abril 1986	16 jun 2004	9 000 ej.
Esto de Veracruz	Xalapa	Periódico Diario	6 390 ej. diarios		Veracruz	Omar Zúñiga (2004)	14 sept. 1964	16 jun. 2004	10 000 ej.
Fundamentos	Xalapa	Revista Mensual	28 662 ej. mensuales		11 poblaciones del estado, Puebla, Tlaxcala y DF.	Alfredo Valenzuela López	23 julio 1983	22 marzo 2005	
Gráfico de Xalapa	Xalapa	Periódico Diario				José Luis Poceros Domínguez	15 noviembre de 1971		35 000 ej.
Imagen de Veracruz	Boca del Río	Periódico Diario	33 558 ej. diarios		110 poblaciones del estado	Pablo Rafael Robles Barajas	21 octubre de 1991	20 octubre de 2006	25 000
La Jornada Veracruz	Xalapa	Periódico Diario	11 688 ej. diarios	186 ej.	12 poblaciones del estado	Tulio Moreno Alvarado	29 de Junio 2009	Agosto-nov 2009	
La Nueva Llave de Negocios y Economía	Boca del Río	Revista Mensual	7 140 ej.	4 278 ej.	Veracruz, Puebla, DF.	José Pablo Robles Martínez	16 abril 2004	9 marzo 2009	
La Opinión de Poza Rica	Poza Rica	Periódico Diario	13 487 ej. diarios		13 poblaciones del estado	Norma Gibb Guerrero	28 febrero de 1953	25 jun 2004.	30 000 ej.
La Opinión de Minatitlán	Minatitlán	Periódico Diario				Hiram Rodríguez Jara	1934		15 000 ej.
La Tarde	Veracruz	Periódico Diario Vespertino				Bertha Rosalía Malpica Martínez de Ahued	6 abril de 1944		8 500 ej. Sábados: 9 000 ej.
La única Llave de la política	Boca del Río	Revista Quincenal	14 508 ej.	8 577 ej.	DF y Veracruz	José Pablo Robles Martínez		10 julio de 2008	

Continúa



**Violencia en los medios de comunicación en el estado de Veracruz**

Nombre	Lugar	Tipo	Tiraje pagado	Tiraje Gratuito	Circulación	Director	Fecha de fundación	Fecha del estudio	MPM nov. 2011
Los Rostros en Veracruz	Boca del Río	Revista Quincenal				Brenda Mañes Chávez	2009		15 000 ej. Gratuita
El Liberal del Sur	Coatzacoalcos	Periódico Diario	15 145 ej.		20 poblaciones del estado	Gabriel García Márquez	15 sept. 1991	26 marzo 2010	30 000 ej.
Líder en Política y Negocios	Xalapa	Revista Quincenal	5 556 ej.	11 300	DF, Garza García NL, Tuxtepec Oaxaca, Cancún Q.R. Progreso Yucatán, Florida y 38 poblaciones del estado de Veracruz	Omar Alemán Chang	15 enero 2004	Dic. 2006	
Llave Empresarial	Boca del Río	Revista quincenal	19 094 ej.	10 583	46 poblaciones de Veracruz, además de 17 estados del país	José Pablo Robles Martínez	1 abril de 2004	Octubre 2007	
Milenio El Portal	Xalapa	Periódico Diario	6 144 ej. diarios		14 poblaciones del estado	José Alejandro Montano Guzmán	27 oct. 2001	10 ago 2009	
Noreste. Diario regional independiente	Poza Rica	Periódico diario	6 308 ej.		14 poblaciones del estado	Julio César Domínguez Canales	28 nov. 2002	20 feb. 2009	
Notiver	Veracruz	Periódico Diario				Alfonso Salces F.	6 marzo de 1986		38 000 ej.
Síntesis	Veracruz	semanario				Armando Prida Huerta	14 de febrero de 2011		10 000 ej.
Sotavento	Minatitlán	Periódico diario	7 287 ej. De L-S y 7 008 los domingos		20 poblaciones del estado	Renato Palemón Vázquez Chagoya	28 de julio 1997	17 jun 2004	
Tramoya. Revista de Teatro	Xalapa	Revista trimestral	523 ej.	716 ej.	Los 31 estados de la república	Héctor Herrera Martínez	Octubre de 1975	2 marzo de 2009	

Elaboración propia con base en los datos de la página de Segob, Padrón Nacional de Medios Impresos, <http://pnmi.segob.gob.mx/>, consulta del 31 de octubre de 2011 y en el Directorio MPM de Medios Publicitarios. Medios Masivos Mexicanos, noviembre de 2011. Insistimos en señalar que no son todos los medios impresos que circulan en Veracruz y que a pesar de que es obligatorio dar a conocer a Segob los datos actualizados, no todas las publicaciones lo hacen. En cuanto a los datos que figuran en el Directorio MPM, dado que tienen fines publicitarios, se publican los datos no verificados que proporcionan los responsables de los medios suscritos al Directorio.

## Anexo 3

### Radiodifusoras del Estado de Veracruz Radiodifusoras AM

Lugar	Frecuencia	Estación	Nombre	Grupo radiofónico
Acayucan	1210	XEVZ-AM	La Veraz	
Álamo Temapache	990	XEID-AM	Radio Kñon	
Coatzacoalcos	590	XEOM-AM	Radio Fórmula Coatzacoalcos	Grupo Radio Digital/ Grupo Radio Fórmula
Córdoba	580	XEDZ-AM	Canal 58	ROGSA Multimedia - Grupo Imagen
Gutiérrez Zamora	740	XEGF-AM	Radio Fiesta	
Martínez de la Torre	1300	XEHU-AM	La que manda	Grupo MS Radio
Minatitlán	1070	XEMI-AM	La Poderosa	Grupo Radiorama/ Megacima
Minatitlán	1420	XEAFQ-AM	Romántica 14-10	Grupo Radiorama/ Megacima
Minatitlán	1450	XEKM-AM	Radio Mina. La Expresión	Núcleo Radio Mina/ PromoSat de México.
Misantla	1590	XEPT-AM	Radio Misantla	Radio Cadena Nacional
Orizaba Tepetitlanapa	1360	XEZON-AM	La Voz de la Sierra de Zongolica	Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas
Perote	1160	XEBE-AM	Radio Perote	
Poza Rica	840	XEPV-AM	La Fiera Grupera	Radiorama Poza Rica
Poza Rica	1080	XEXK-AM	Radio fórmula Poza Rica	Grupo Radio Digital-Grupo Fórmula
Poza Rica	1270	XERRR-AM	Romántica 12-70	Radiorama Poza Rica
San Andrés Tuxtla	830	XEDQ-AM	Radio Alegría	Grupo Acir
San Rafael	1520	XEVO-AM	La Furia	
Tierra Blanca	1050	XEJF-AM	Radio Sensación	
Tierra Blanca	1260	XETBV-AM	Ke Buena	Grupo Radiorama
Veracruz	1090	XEIL-AM	La Comadre	Grupo Acir
Veracruz (¿repetidora?)	1180	XEGN-AM	La Gigante	Parece tener su base en Piedras Negras
Xalapa	1460	XEJH-AM	ABC Radio (XEABC-AM México DF)	Organización editorial Mexicana
Xalapa (Teocelo)	1490	XEYT-AM	Radio Teocelo	
Xalapa	1550	XERUV-AM	Radio UV	Universidad Veracruzana

24 estaciones en 16 poblaciones.



**Estaciones de radio FM**

Lugar	Frecuencia	Estación	Nombre	Grupo radiofónico
Cerro Azul (repetidora)	106.5	XHZUL-FM	RTV Veracruz. Radio Más	Radio Televisión de Veracruz.
Coatzacoalcos	100.1	XHNE-FM	La Comadre	Grupo Acir
Coatzacoalcos (repetidora)	101.7	XHTD-FM	Mar FM	Grupo FM/ Multimedios
Coatzacoalcos	107.5	XHOM-FM	Amor	Grupo Acir
Córdoba	89.5	XHFTI-FM	Los 40 principales	Grupo FM Multimedios
Córdoba	91.3	XHPT-FM	EXA-FM	Grupo Radio Digital/ MVS Radio
Córdoba	92.1	XHPG-FM	Nova 92-1	ROGSA medios/ Grupo Imagen
Huayacocotla (repetidora)	101.3	XHTAN-FM	RTV Veracruz. Radio Más	Radio televisión de Veracruz
Huayacocotla	105.5	XHFCE-FM	La Voz de los campesinos	
Ixhuatlán de Madero (repetidora)	107.3	XHIXH-FM	RTV Veracruz. Radio Más	Radio Televisión de Veracruz
La Perla (repetidora)	105.5	XHOBA-FM	RTV Veracruz. Radio Más	Radio Televisión de Veracruz
Martínez de la Torre	104.5	XEHU-FM	MS Radio	Grupo MS Radio
Meyacapan	95.7	XHOTE-FM	RTV Veracruz. Radio Más	Radio Televisión de Veracruz
Orizaba	99.3	XHORA-FM	Ori Stereo	Sistema RASA Comunicaciones
Poza Rica	92.3	XHTU-FM	Fiesta Mexicana	Radorama Poza Rica
Poza Rica	101.9	XHRIC-FM	EXA FM	MVS Radio
San Andrés Tuxtla (Repetidora)	89.7	XHSTX-FM	RTV Veracruz. Radio Más	Radio Televisión de Veracruz
San Andrés Tuxtla	92.7	XHSAV-FM	La Primerísima	Radio S,A.
Tuxpan	93.1	XHCRA-FM	La Poderosa	Radorama Tuxpan
Tuxpan	93.9	XHTXA-FM	Soy FM	Grupo FM Medios
Veracruz	93.3	XHPS-FM	EXA FM	MVS Radio
Veracruz	96.5	XHRN-FM	RN 96	Grupo FM Multimedios
Veracruz	99.7	XHPB-FM	Mar FM	Grupo FM Multimedios
Veracruz	100.5	XHVE-FM	La Mejor FM	MVS Radio
Veracruz	101.7	XHPR-FM	Soy FM	Grupo FM Multimedios
Veracruz	102.9	XHTS-FM	Ya FM	Grupo Pazos Radio
Veracruz	103.7	XHCS-FM	Amor	Grupo Acir
Xalapa	96.9	XHTZ-FM	Digital 96.9	Grupo Avanradio
Xalapa	97.7	XHOT-FM	Máquina 97.7	Grupo Avanradio
Xalapa	98.5	XHWA-FM	Los 40 principales	Grupo Avanradio
Xalapa	107.7	XHXAL-FM	RTV Veracruz Radio Mas	RadioTelevisión de Veracruz

31 radiodifusoras en 14 ciudades.

**Estaciones de radio AM/FM**

Lugar	Frecuencia am	Frecuencia fm	Estación	Nombre	Grupo radiofónico
Coatzacoalcos	690	99.3	XEAFA-AM	Ke Buena	Radorama/ Televisa Radio
Coatzacoalcos	960	103.5	XEGB-AM	Stereo Vida	Grupo Radorama
Coatzacoalcos	1000	93.1	XECSV-AM	Máxima 93.1	Radio, S.A.
Coatzacoalcos	1170	92.3	XEZX-AM	Radio Hit	Promosat de México
Coatzacoalcos	1000	93.1	XHCSV-FM	Máxima	Radio, S.A.
Coatzacoalcos	960	103.5	XHGB-FM	Estereo Vida	Grupo Radorama
Córdoba	670	96.1	XESIC-AM	Vox67	Grupo Radorama
Córdoba	700	104.5	XEVC-AM	La Más buena	Organización Editorial Mexicana
Córdoba	820	107.5	XEKG-AM	La Dorada	Organización Editorial Mexicana
Córdoba	880	94.5	XEYV-AM	El Patrón	Grupo Oliva Radio
Córdoba	1280	102.1	XEAG-AM	La Mejor	Grupo Digital/ MVS Radio
Cosamaloapan	630	103.3	XEFU-AM XEHFU FM	La Nueva Voz. Tu estación	Grupo Emisoras de Sotavento.
Cosamaloapan	980	90.7	XEQO-AM XHQQ-FM	Radio Romance. La nueva señal.	Grupo Emisoras de Sotavento
Martínez de la Torre	1100	107.1	XEHTY-AM	La Mejor	MVS Radio
Minatitlán	1260	100.9	XEMTV-AM	El Lobo de Mina	Núcleo Radio Mina – Plataforma SOMER
Orizaba	850	103.1	XETQ-AM	Romántica	Grupo Radorama
Orizaba	1190	100.3	XEPP-AM	La Comadre	Grupo Acir
Orizaba	1240	97.3	XEOV-AM	La Picoso	
Poza Rica	790	105.7	XECOV-AM	Radio Lobo	Radorama Poza Rica
Poza Rica	1020	102.7	XEPR-AM	Los 40 Principales.	Radorama Poza Rica/ Televisa Radio
Poza Rica	1200	94.7	XEPW-AM	W radio	Radorama Poza Rica/ Televisa Radio
Poza Rica	1450	100.9	XEJD-AM	Radio Mundo	Radorama Poza Rica
Tempoal	750	90.5	XETI-AM	La Huasteca	Grupo Radorama
Tuxpan (repetidora)	1150	106.9	XETVR-AM	La Nueva Azul, el color del amor	Radorama Tuxpan/ Grupo Fórmula
Tuxpan	1390	91.5	XETL-AM	Radio Ola	Sistema RASA Comunicaciones
Veracruz	790	95.7	XEAVR-AM	Radio Fórmula Cadena Nacional	Grupo Fórmula
Veracruz	770	92.5	XEQRV-AM	Ultra	Ultra Telecom
Veracruz	800	106.9	XEQT-AM	La Poderosa	Grupo Radorama Avanzado
Veracruz	900	98.9	XEWB-AM	W radio	Televisa Radio/ Grupo FM Multimedia

Continúa



## Violencia en los medios de comunicación en el estado de Veracruz

Lugar	Frecuencia am	Frecuencia fm	Estación	Nombre	Grupo radiofónico
Veracruz	930	98.1	XEU-AM	XEU	Grupo Pazos Radio
Veracruz	1010	94.9	XEFM-AM	Romántica	Grupo Radorama/ Grupo Avanzradio
Veracruz	1250	106.1	XETF-AM	Radio Fórmula	Grupo Libertas/Grupo Fórmula
Veracruz	1310	94.1	XEHV-AM	La Fiera	Grupo Pazos Radio
Veracruz	1430	90.1	XELL-AM	Latido	Grupo Pazos Radio
Xalapa	550	93.7	XEKL-AM	W radio	Grupo Avanzradio/ Televisa Radio
Xalapa	610	102.5	XEJA-AM	Ke Buena	Grupo Avanzradio
Xalapa	960	91.7	XEOZ-AM	Amor	Grupo Acir
Xalapa	1040	104.1	XEGR-AM	OK!	Grupo Avanzradio
Xalapa	1130	103.3	XEZL-AM	Yo FM	Grupo Radiodifusoras Capital
Xalapa	1210	104.9	XEBD-AM	El patrón FM	Grupo Oliva Radio/ OIR Radiodifusión Nacional
Xalapa	1380	95.5	XETP-AM	Sensación FM	Grupo Oliva Radio/ OIR Radiodifusión Nacional

40 radiodifusoras en 11 ciudades.

### Estaciones cerradas (onda corta)

Frecuencia kHz	Estación	Nombre
2390	XEJN-OC	Radio Huayacocotla

En los últimos años, desaparecieron muchas frecuencias y radiodifusoras:

#### Grupos de radiodifusoras:

- \*Grupo Radio Digital
- \*Grupo Radio Fórmula
- \*ROGSA Multimedia
- \*Grupo Imagen
- \*Grupo MS Radio
- \*Grupo Radorama: Poza Rica, Tuxpan
- \* Megacima
- \*Grupo Radio Mina
- \*Promosat de México
- \*Radio Cadena Nacional
- \*Grupo Acir
- \*Organización Editorial Mexicana
- \*Grupo FM
- \*Multimedia
- \*Grupo Radio Digital
- \*MVS Radio
- \*Sistema RASA comunicaciones
- \*Radio, S.A.
- \*Grupo Pazos
- \*Grupo Avanzradio

- \*Televisa radio
- \*Grupo Oliva Radio
- \*Núcleo Radio Mina
- \*Plataforma SOMER
- \*Ultra telecom
- \*Grupo Libertas
- \*Grupo radiodifusoras capital.
- \*Grupo Emisoras de Sotavento.
- \*Grupo OIR. Radioemisión nacional

#### 28 grupos comerciales

#### 3 estaciones culturales:

- \*Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas
- \*Universidad Veracruzana
- \*Radio Televisión de Veracruz



**Radios culturales y el número de frecuencias que ocupan**

Universidad Veracruzana	1
Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas	1
Radio Televisión de Veracruz	7

Sólo 9 de las 95 estaciones son independientes.

*Cuadro de grupos radiofónicos y sus radiodifusoras*

<b>Grupo radiofónico</b>	<b>Número de radiodifusoras</b>
Grupo Radio Digital/ Grupo Radio Fórmula	2
ROGSA Multimedia / Grupo Imagen	2
Grupo MS Radio	2
Grupo Radiorama/ Megacima	2
Núcleo Radio Mina/ PromoSat de México.	1
Radio Cadena Nacional	1
Radorama Poza Rica	5
Grupo Acir	7
Organización Editorial Mexicana	3
Grupo FM/ Multimedia	6
Grupo Radio Digital/ MVS Radio	2
Sistema RASA Comunicaciones	2
MVS Radio	1
Radio S,A.	3
Radorama Tuxpan	1
MVS Radio	3
Grupo Pazos Radio	4
Grupo Avanzradio	5
Radorama/ Televisa Radio	3
Grupo Radiorama	6
Promosat de México	1
Grupo Oliva Radio	1
Grupo Emisoras de Sotavento	2
Núcleo Radio Mina – Plataforma SOMER	1
Radorama Tuxpan/ Grupo Fórmula	1
Grupo Fórmula	1
Ultra Telecom	1

*Continúa*





## Violencia en los medios de comunicación en el estado de Veracruz

Grupo radiofónico	Número de radiodifusoras
Grupo Radiorama /Avanradio	2
Televisa Radio/ Grupo FM Multimédios	1
Grupo Libertas/Grupo Fórmula	1
Grupo Avanradio/ Televisa Radio	1
Grupo Radiodifusoras Capital	1
Grupo Oliva Radio/ OIR Radiodifusión Nacional	2

Elaboración propia con datos de:

[http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Estaciones\\_de\\_radio\\_en\\_el\\_estado\\_de\\_Veracruz](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Estaciones_de_radio_en_el_estado_de_Veracruz), cuya fuente fue la Comisión Federal de Telecomunicaciones consulta del 24 de octubre de 2011.

## Anexo 4

### Canales de televisión abierta en Veracruz

Identificación	Canal	Lugar
XHAZL-TV	Canal 2	Cerro Azul
XHCRT-TV	Canal 10	Cerro Azul
XHVCA-TV	Canal 33	Cerro Azul
XHBE-TV	Canal 11	Coatzacoalcos
XHCOV-TV	Canal 4	Coatzacoalcos
XHCTZ-TV	Canal 7	Coatzacoalcos
XHCVP-TV	Canal 9	Coatzacoalcos
XHCV-TV	Canal 2	Coatzacoalcos
XHGVC-TV	Canal 21	Coatzacoalcos
XHVTA-TV	Canal 33	Huayacocotla
XHVIM-TV	Canal 7	Ixhuatlán de Madero
XHAH-TV	Canal 7	Las Lajas
XHAI-TV	Canal 9	Las Lajas
XHAJ-TV	Canal 5	Las Lajas
XHCLV-TV	Canal 22	Las Lajas
XHGV-TV	Canal 4	Las Lajas
XHZOT-TV	Canal 29	Meyacapan
XHCDB-TV	Canal 3	Orizaba
XHCPE-TV	Canal 11 Azteca 7	Perote
XHIC-TV	Canal 13 Azteca 13	Perote
XHATV-TV	Canal 3	San Andrés Tuxtla
XHGVS-TV	Canal 13	San Andrés Tuxtla
XHSTE-TV	Canal 10	Santiago Tuxtla
XHSTV-TV	Canal 8	Santiago Tuxtla
XHFM-TV	Canal 2	Veracruz

FUENTE: [http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Canales\\_de\\_televisi%C3%B3n\\_en\\_M%C3%A9xico#Veracruz](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Canales_de_televisi%C3%B3n_en_M%C3%A9xico#Veracruz).

Los datos fueron tomados a su vez, de la página de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.



## Anexo 5

### Cronología de ataques contra periodistas y otra información relacionada con periodismo y violencia

- \*8 de abril de 2005: asesinatos del propietario del periódico *La Opinión de Poza Rica*, Raúl Gibb Guerrero y del ex dirigente priista y policía federal Alfonso Alegretti Mejía.
- \*20 de febrero 2006. Miembros del periódico *Notiver* fueron asaltados en Veracruz.
- \*3 de mayo de 2006. Fue creada en Veracruz la Comisión Estatal para la Defensa de los Periodistas.<sup>163</sup>
- \*21 noviembre de 2006. Roberto Marcos García, periodista de la revista porteña *Testimonio* y corresponsal de *Alarma!*, es atropellado en su moto, cuando iba de Antón Lizardo a Veracruz y tiroteado.<sup>164</sup>
- \*30 de noviembre de 2006. El cuerpo del ex periodista de Televisa en Orizaba y reportero de la página *Orizaba en vivo*, Alfonso Sánchez, fue encontrado con impactos de bala después de haber sido secuestrado dos días antes. Una de las líneas de investigación es que al igual que Roberto Marcos García, asesinado unos días antes en Veracruz, denunciaba a los ladrones de transportes de carga en la región.<sup>165</sup>
- \*9 de noviembre de 2009. Congreso “Ciudadanía y medios, acción conjunta” en Boca del Río, sobre el tratamiento de la violencia en los medios por el grupo Consejo de Seguridad de la Sociedad Civil.
- \* 25 de junio de 2010. Marcelino Pablo García, periodista del *Dictamen* fue brutalmente agredido por timadores de “La Bolita” en Cosamaloapan.<sup>166</sup>
- \*3 de noviembre de 2010. Se presentan en Veracruz los “Mecanismos de protección para periodistas” de la Segob.<sup>167</sup>
- \*8 de marzo de 2011. Noel López Olguín, reportero de *Noticias* y *Horizonte* de Acayucan y corresponsal del *Diario La Verdad*, fue secuestrado por un comando armado. Sus restos fueron encontrados el 1 de junio. 4 días antes, el 28 de mayo, fue detenido en Coatzacoalcos Alejandro Castro Chirinos “El Dragón”, con la cámara del periodista. Se dice que él pudo haber sido su asesino.<sup>168</sup>
- \*24 de marzo de 2011. Más de 50 medios de comunicación firmaron un “Acuerdo para la cobertura informativa de la violencia” dentro del marco Iniciativa México que tuvo como antecedente el congreso “Ciudadanía y medios, acción conjunta” de noviembre de 2009.
- \*10 de mayo de 2011. Alejandro de la O, conductor de Radio TV de Veracruz y Jorge Amado Ricárdez, periodista, fueron ingresados a Pacho Viejo cuanto trataban de extorsionar al alcalde de Tuxpan.<sup>169</sup>
- \*Mayo de 2011. Detienen a Carlos de Jesús Rodríguez, director de la página electrónica *Gobernantes.com*; se le acusa de lesiones a una mujer. Sufrió lesiones severas en el penal, actualmente está fuera del país.<sup>170</sup>
- \*20 de junio de 2011. Asesinato del periodista Miguel Ángel López Velasco “Milo Vela”, su esposa Justina Solana y su hijo. Milo Vela era también periodista de *Notiver* en Veracruz.
- \*24 de junio de 2011. *El Universal* y otros periódicos dan a conocer que la PGJEV encontró al supuesto asesino de Milo Vela: Juan Carlos Carranza Saavedra, alias “El Ñaca”, chofer del jefe de tránsito del estado. Se le había culpado del secuestro del agente aduanal Francisco Serrano Aramoni.
- \*26 de julio de 2011. Aparece frente al edificio del diario *Imagen* el cuerpo torturado de Yolanda Ordaz de la Cruz, quien cubría la sección policiaca de *Notiver*, después de haber sido secuestrada dos días antes.
- \*29 de julio de 2011. Se anuncia en los medios que 9 reporteros huyen de Veracruz por la violencia y que renuncian 5 periodistas de *Notiver* por la inseguridad en Veracruz.<sup>171</sup>

<sup>163</sup> Véase Felipe Bustos, “Decir por qué no hablamos. La generación de la noticia sobre el crimen organizado en la prensa xalapeña, 2004-2010”, tesis de maestría en Ciencias Sociales (en proceso).

<sup>164</sup> Periodistas en línea, <http://periodistasenlinea.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1905>, consulta del 25 de septiembre de 2011.

<sup>165</sup> Agencia Veracruz en red, <http://www.veracruzenered.com/nota.php?id=4648>, consulta del 25 de septiembre de 2011.

<sup>166</sup> [http://www.noticieroveracruz.com/10392\\_golpean-a-reportero-y-rompen-su-equipo-de-trabajo-frente-a-policias.html](http://www.noticieroveracruz.com/10392_golpean-a-reportero-y-rompen-su-equipo-de-trabajo-frente-a-policias.html), consulta del 28 de septiembre de 2011.

<sup>167</sup> Felipe Bustos, *ibid.*

<sup>168</sup> Felipe Bustos, *ibid.* y *Reporteros sin fronteras*, 6 de junio de 2011.

<sup>169</sup> Guadalupe Mar, “Columnistas...”

<sup>170</sup> Felipe Bustos, *ibid.*

<sup>171</sup> 107.9 Horizonte radio; 88.1 FM Red. Notas de *Ovaciones* con información de *Notiver*. En seguimiento de la información sobre Yolanda Ordaz de la Cruz.



- \*Agosto 2011. Verónica Danell, reportera, es despedida de XEU por dar a conocer las malas condiciones en que trabajan los periodistas y la carencia de protocolos de seguridad en las empresas de medios.
- \*Entre el 20 y 29 de agosto de 2011 se llevó a cabo la operación "Paper Storm" del grupo Anonymous, en la cual fue secuestrado uno de sus miembros en Veracruz por *Los Zetas*. El grupo tomaría represalias en el mes de octubre.
- \*25 de agosto de 2011. Pánico en Veracruz. Padres sacan a sus hijos de las escuelas por amenaza de bombas y helicópteros. Culpan a dos twitteros de esparcir información que generó terror en la población: la ex funcionaria María de Jesús Bravo y Gilberto Martínez Vela, este último relacionado con Miguel Ángel Yunes Linares.
- \*26 de agosto de 2011. Apresan a María de Jesús Bravo y Gilberto Martínez Vela, acusados de terrorismo y sabotaje. Gerardo Buganza, secretario de Gobierno de Veracruz acusó a ambos de tener vínculos con el narco. Fueron liberados el 21 de septiembre de 2011.
- \*1 de septiembre de 2011. Comunicado de Reporteros sin Fronteras sobre el peligro de informar en Veracruz.
- \*20 de septiembre de 2011. Aparecen 35 cuerpos torturados en el Monumento a los Voladores de Papantla, frente al Centro Comercial Plaza Américas y a unos pasos del World Trade Center, la víspera de la reunión nacional de procuradores de justicia. Tienen mantas con mensajes contra *Los Zetas*. El gobernador declara que se trata de delincuentes. El procurador de Justicia de Veracruz, Reynaldo Escobar, afirma que son miembros de la delincuencia organizada y los recién fugados de las prisiones veracruzanas.
- \*20 de septiembre de 2011. Aparece en la Gaceta Oficial del estado de Veracruz la reforma al Código Penal incluyendo el delito "Perturbación del Orden Público". Incurrirá en él todo aquel que "por cualquier medio afirme falsamente la existencia de aparatos explosivos u otros, de ataques con armas de fuego o de sustancias químicas o tóxicas que puedan causar daño a la salud, ocasionando la perturbación del orden público..."
- \*21 de septiembre de 2011. El porteño *Notiver* difundió el mensaje colocado en una manta junto a los 35 cuerpos. Ahí se habla de 50 ejecutados, no de 35. Este comunicado fue enviado a todas las redacciones de periódico y estaciones de radio, pero sólo *Notiver* lo publicó.<sup>172</sup>
- \*21 de septiembre de 2011. Son puestos en libertad los twitteros Maruchi Bravo Págola y Gilberto Martínez.
- \*21 de septiembre de 2011. El monero Rapé @monerorape anuncia en su cuenta de Twitter que se va del estado por no poder ejercer su profesión.
- \*22 de septiembre de 2011. El titular del noticiero nocturno de Megacable local, Hugo Figueroa, informó de la aparición de 7, 8 muertos, tomando la noticia de los diarios nacionales. El gobierno local desmiente la existencia de los 14 cuerpos más aparecidos este día.
- \*23 de septiembre de 2011. Atacan a periodistas nacionales que tomaban fotos del Semefo en Veracruz, lugar donde estaban los 35 cuerpos aparecidos el 20 de septiembre. Los atacados fueron Juan Carlos Alarcón, de MVS noticias, Jorge Flores de W radio y Arturo Moreno de Notimex. Les causaron algunas heridas y les quitaron sus cámaras.
- \*23 de septiembre de 2011. Desaparece Juan Manuel Fonseca Hernández, periodista de 17 años de *El Mañanero de Ooluta*, cerca de Acayucan.
- \*23 de septiembre de 2011. El titular del noticiero de Megacable, Hugo Figueroa se queja de que las autoridades estatales no quieren hablar con los medios locales, sólo los nacionales. Promete "ceñirse a la información oficial".
- \*24 de septiembre de 2011. Comunicado de los *matazetas* en Youtube. CJNG¿?
- \*25 de septiembre de 2011. Aparece el número 1821 de *Proceso* dedicado a la violencia en Veracruz. "Alguien" compra todo el tiraje a fin de que no circule en el estado.
- \*26 de septiembre de 2011. El titular del noticiero de Megacable, Hugo Figueroa denuncia que no circuló el *Proceso* número 1821 en Veracruz y lo muestra a cuadro.
- \*26 de septiembre de 2011. Aparición de narcomantas en diferentes puntos del estado. No se registran en los medios locales.
- \*27 de septiembre de 2011. El noticiero nocturno de Megacable local se reestructura. Trasmite desde el Puerto de Veracruz. Al día siguiente no se trasmite y el 29 de septiembre aparecen nuevas conductoras.
- \*2 de octubre de 2011. Aparece el *Proceso* núm. 1822, también sobre Veracruz, con artículo de Regina Martínez sobre agresiones a periodistas y una caricatura de Duarte. También es "comprado" en su totalidad para que no circule en el estado.
- \*6 de octubre de 2011. Encuentran 4 muertos en El Coyol y 31 cadáveres en 2 casas de seguridad en Boca del Río. Primero el gobernador intentó ocultar la información. La Marina mandó el comunicado y el gobierno del estado tuvo que dar marcha atrás. *Notiver* declara que los cuerpos fueron llevados a Xalapa.
- \*6 de octubre de 2011. Nombran a Gina Domínguez vocera del gobierno de Veracruz.
- \*6 de octubre de 2011. El grupo Anonymous subió a Youtube un video para anunciar su "operación cártel" si *Los Zetas* no soltaban a uno de sus miembros, secuestrado en agosto en Veracruz.<sup>173</sup>

<sup>172</sup> *Notiver*, 21 de septiembre de 2011.

<sup>173</sup> Jenaro Villamil, Periódico AZ, 6 de noviembre de 2011.



- \*7 de octubre de 2011. Cambia la política de comunicación en el estado con la renuncia del procurador y el establecimiento del Veracruz Seguro. Los boletines provienen directamente de las fuerzas federales.
- \*27 de octubre de 2011. Artículo 19 denuncia al Estado mexicano por incompetencia en violencia contra periodistas.<sup>174</sup>
- \*28 de octubre de 2011. Anonymous lanza una segunda amenaza a *Los Zetas* por coartar la libertad de expresión. Amenazan con sacar listas de políticos y policías coludidos con ellos.<sup>175</sup>
- \*6 de noviembre de 2011. Ataque por parte de grupo armado al periódico *El Buen Tono* de Córdoba. Al día siguiente se maneja en los impresos del estado que se trató de un incendio y que aún se buscan las causas. Algunos periodistas dicen que se trató de un auto-atentado.<sup>176</sup>
- \*19 de noviembre de 2011. Balacean a dos voceadores de *El Mundo de Córdoba*. Se sospecha que los agresores fueron los mismos que balacearon el Palacio Municipal de Fortín unos días antes, en represalia por la captura de *Los Zetas* en Fortín.

---

<sup>174</sup> Página de Insyde. [www.insyde.org.mx/expages/violenciaymedios.asp](http://www.insyde.org.mx/expages/violenciaymedios.asp)

<sup>175</sup> *El Universal*, 28 de octubre de 2011.

<sup>176</sup> Ver *El Informador*, *La Jornada*, *CNN*, *Plumas Libres*, *Alcalorpolitico.com*, 6 de noviembre de 2011. Notiver, Diario de Xalapa y otros, 7 de noviembre de 2011. Raymundo Jiménez, *Alcalorpolitico.com*.



# Conclusiones\*

# Las causas múltiples de la violencia y del delito en Veracruz

De la lectura de todos los capítulos que integran este estudio, puede afirmarse que la causalidad del delito y de la violencia en Veracruz es multidimensional y que no existe un elemento que sobredetermine por encima de los demás la evolución de la incidencia delictiva. No podríamos señalar, por ejemplo, que a mayores niveles de pobreza corresponde necesariamente un incremento en las tendencias delictivas o en los niveles de inseguridad. Ello se observa de manera clara al comparar las tasas delictivas de los municipios más pobres, señalados en el texto de Roberto Yerena, con aquellos que tienen mayores niveles de desarrollo humano, donde no necesariamente los primeros tienen las tasas delictivas más altas. Así, por ejemplo, mientras que los 15 municipios con menor índice de desarrollo humano son Zontecomatlán, Texcatepec e Ixmiquilpan en la Huasteca; en la sierra de Zongolica se incluye a municipios como Soledad Atzompa, Xoxocotla, Atlahuilco, Tlaxiaco, Astacinga, Los Reyes, Tehuipango y Tequila; y en el sur del estado a Sotepan, los municipios identificados con una tasa de incidencia delictiva muy alta son Pánuco, Tuxpan, Martínez de la Torre, Acajete, Xalapa, La Antigua, Veracruz, Boca del Río, Alvarado, Cosamaloapan y Tierra Blanca, ciudades que están en la parte media o alta de la escala del ingreso por persona. Las regiones en que están la mayoría de los municipios más pobres tienen una incidencia delictiva baja o muy baja. En cambio, el municipio de Veracruz, donde están las microzonas con los índices más elevados de desarrollo humano de la entidad, está caracterizado por ser uno de los más violentos y con mayor índice de delitos en sus diversas modalidades como lesiones, homicidio y robo. Ello se debe, como es obvio, no sólo a que concentra el mayor volumen de población en el estado, sino tal vez a que, como sugiere Hipólito Rodríguez, en las zonas metropolitanas se identifican “bolsones de pobreza” que eventualmente podrían convertirse en “bolsones de delito”, debido a que existe una mayor polarización del ingreso y de las condiciones de vida, al concentrar a sectores con los niveles de ingreso y condiciones de vida más elevados, junto a población numerosa y altamente vulnerable.<sup>1</sup>

Esta información es congruente con las tendencias que se presentan en torno a la cultura de la legalidad, pues, de

---

<sup>1</sup> A pesar de que Veracruz tiene apenas poco más de 10 por ciento de población por encima de Xalapa, en cuanto a lesiones, su tasa delictiva es superior en 30 por ciento, en homicidios es superior en casi 50 por ciento y en robo es superior casi en 25 por ciento, cuestión que puede estar ligada a factores históricos y culturales, pues ambos municipios muestran un perfil demográfico parecido, aunque el nivel de polarización de los ingresos es más acentuado en Veracruz.

---

\* Alberto J. Olvera Rivera, Alfredo Zavaleta Betancourt y Víctor Andrade Guevara, investigadores del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.



acuerdo con los resultados de la Encuesta sobre Capital Social, cultura de la legalidad, percepción de inseguridad y consumo de medios en Veracruz, el 66.9 % de los jóvenes de 18 a 24 años considera que las autoridades y los ciudadanos no respetan la ley ni los derechos. Curiosamente, es entre los jóvenes y la población con mejores condiciones de vida y mayores niveles de educación, donde existe mayor escepticismo respecto a la ley y a las autoridades judiciales.

Sin embargo, tampoco podemos concluir con expresiones simples que correlacionen la incidencia delictiva con los mayores o menores índices de capital social, con el grado de desarrollo de la cultura de la legalidad, el papel de los medios de comunicación, las tasas de escolaridad y de atención a la salud o los niveles de confianza en las autoridades encargadas de procurar la seguridad y la justicia. Más bien, lo que se observa es una relación bastante compleja en la que se articulan casuísticamente de manera diferenciada cada una de estas variables o niveles, dependiendo de las configuraciones regionales y el perfil histórico y cultural de las diferentes unidades territoriales en que se divide el estado de Veracruz.

Ahora bien, como se ha señalado en este texto, la violencia en Veracruz es histórica, de larga duración; sin embargo, el ciclo de la violencia política ejercida durante el largo proceso posrevolucionario ha sido desplazado por nuevos tipos de violencia y delincuencia a partir de 2007.

En las últimas dos décadas, sobre todo en los últimos dos gobiernos estatales (2005-2012), Veracruz experimenta una transición de su patrón de violencia y delincuencia, que ha transformado, multiplicándola, la cultura de la ilegalidad y la impunidad.

La violencia social y la violencia utilizada por los clanes de la delincuencia organizada que se disputan el control de los mercados delictivos en los municipios veracruzanos es diferente de la legendaria violencia caciquil antiagrarista de *La mano negra* en los años treinta del siglo pasado o de *La sonora matancera* de los años ochenta.

Por supuesto, hay continuidad en la impunidad con la cual operan caciques y clanes sin embargo, mientras que la violencia política caciquil era un mecanismo de acumulación de tierras y cargos políticos, la violencia actual es un mecanismo de disputa de las rentas de la economía ilegal del narcotráfico, la piratería, la trata de personas, la extorsión y el secuestro de migrantes centroamericanos, ganaderos, comerciantes y profesionistas.

Parece paradójico que la globalización económica en Veracruz haya sido acompañada por la globalización de las redes ilegales de la delincuencia organizada, en la medida en que la capacidad institucional del gobierno estatal ha cedido terreno a las fuerzas mercantiles globales y locales.

Los conflictos en la convivencia cotidiana se han incrementado y la hospitalidad con los migrantes ha desaparecido para dar lugar a formas más crueles de violencia y delito. Por ejemplo, la violencia criminal ejercida por células de la delincuencia organizada contra los migrantes centroamericanos que cruzan el estado por Coatzacoalcos, Aca-

yuca y el Puerto de Veracruz se ha convertido en un grave y aterrador problema de violación de derechos humanos que, aunque denunciado por organizaciones civiles y algunos sacerdotes católicos, no se ha constituido en un elemento prioritario de la agenda pública en Veracruz.

A la desigualdad histórica entre los veracruzanos se suma ahora la inseguridad como problema central de la vida cotidiana. La inseguridad sobredetermina la convivencia, al obligar a las personas a replegarse en la vida privada y el trabajo precario, mientras las instituciones de seguridad y justicia viven un ciclo de baja institucionalidad e ineficiencia que contribuye a la expansión de la impunidad.

La desigualdad en Veracruz ha sido el entorno histórico en el cual se ha incrementado la violencia de género, la violencia intrafamiliar, la violencia en las escuelas, la violencia juvenil y la violencia asociada a la delincuencia organizada o a su combate. Pero las nuevas formas de violencia y delito tienen múltiples causas y requieren de diagnósticos históricos y empíricos específicos que pueden realizarse con base en datos estadísticos y fuentes orales. Las correlaciones estadísticas entre desigualdad, violencia y delito son plausibles en la medida en que hay una correspondencia entre los bajos ingresos y los tipos de violencia y delitos de mayor impacto en los años recientes.

El problema de la violencia y la delincuencia se manifiesta en todo el territorio veracruzano; sin embargo, en las ciudades veracruzanas se concentran las bolsas de delitos violentos y no violentos en la medida en que 6 de cada 10 veracruzanos viven en ellas, mismas en que el deterioro del sistema jurídico es más evidente.

La combinación de bajo crecimiento, alta concentración del ingreso y desempleo, el bajo impacto de las políticas sociales y la deuda estatal que imposibilita la universalización de las políticas públicas ha producido un entorno socioeconómico complicado, en el cual algunos veracruzanos optan eventualmente por la violencia y el delito. Por supuesto, la correlación entre el entorno de barrios sensibles o críticos en las ciudades y la violencia y el delito no es mecánica.

Los escasos trabajos de investigación en torno a las causas de la inseguridad y la violencia en ciudades y municipios concretos, que se han hecho a partir de los encargos para la elaboración de los diagnósticos municipales sobre violencia e inseguridad o los planes de prevención auspiciados desde el gobierno federal por los fondos del Subsidio a la Seguridad Municipal (Subsemun), permiten corroborar parcialmente la idea de que es en los asentamientos urbanos de reciente creación, o en aquellos donde se conjuntan condiciones de vida precarias y la existencia de muchos jóvenes sin oportunidades de trabajo y estudio, o en donde existen altas tasas de desempleo y deserción escolar, donde se presentan las zonas de mayor incidencia delictiva, siendo los jóvenes de 18 a 30 años, en efecto, los que corren el mayor riesgo de incurrir en la comisión de delitos o de ser cooptados por la delincuencia organizada. Así por ejemplo, en el municipio de Xalapa, de acuerdo con Zavaleta (2012), existían en 2007 128 mil jóvenes, de los cuales, sólo 65 mil se encontraban estudiando. Ello



puede explicar parcialmente que, para ese periodo, se tuviesen detectadas 72 pandillas juveniles y se registrasen un promedio de 200 detenciones de jóvenes por semana, reiterándose la tendencia del robo como el delito con más incidencia (Zavaleta, 2012a: 1).

Las colonias de Xalapa donde se detectaba el mayor sentimiento de inseguridad eran la Revolución, el Centro, Progreso, Veracruz y Sumidero, caracterizadas todas ellas no tanto por su marginalidad en cuanto a la dotación de servicios, sino por la elevada concentración demográfica y la alta proporción de jóvenes sin empleo y sin acceso a la educación.

En municipios como Acayucan, a pesar de tener un perfil demográfico distinto, pues aproximadamente 50 por ciento de la población es rural, este patrón parece repetirse. El robo es el delito más frecuente y se lleva a cabo con más regularidad en el centro de la cabecera y en las colonias Gutiérrez Barrios, Revolución, Las Palmas, Chichihua y Los Gavilanes, esta última de reciente creación y donde se han dado grandes conflictos por la posesión de la tierra (Zavaleta, 2012b: 375). En estas colonias también existe una gran proporción de jóvenes sin oportunidades de empleo y sin acceso a la educación, varios de los cuales han sido cooptados por la delincuencia organizada.

En el caso de San Andrés Tuxtla, es también el robo el delito con mayor incidencia, presentándose con mayor frecuencia en el centro y en las colonias Primero de Mayo y Salto de Eypantla. Con un nivel medio destacan las colonias El Arenal, Atacapan, Ranchoapan y Tres de Mayo (Zavaleta, 2012b: 431).

A reserva de que se den a conocer los diagnósticos de los demás municipios integrados al Subsemun, parece ser éste un patrón que se repite, siempre que tomemos en cuenta que la estadística delictiva disponible representa apenas 13 por ciento de los delitos cometidos, ya que como se dijo anteriormente, en México y en Veracruz se denuncia sólo ese porcentaje de los delitos, quedando el resto totalmente impune.

Por ejemplo, de acuerdo con el trabajo de campo realizado en diversos municipios, tanto en entrevistas como en cuestionarios levantados a sus habitantes, el secuestro y la extorsión son delitos con una muy elevada frecuencia, misma que no aparece registrada en los datos que presentan las instituciones; podríamos decir, incluso, que el secuestro se convirtió en los últimos años en una verdadera industria, que ha sido ignorada por las instituciones encargadas de procurar la seguridad y la justicia.

En el contexto estructural anteriormente descrito se incrementó la violencia de género, cuya manifestación más extrema son los feminicidios y las desapariciones de mujeres; asimismo, creció la violencia intrafamiliar, la violencia en las escuelas, la violencia juvenil y la violencia de la delincuencia organizada, como se explica en el capítulo de Rosío Córdova.

Por otra parte, en los municipios rurales existe también un elevado subregistro de la incidencia delictiva; por un lado, debido a las dificultades materiales que tiene la población rural para acceder a la justicia y, por otro, debido a que delitos como la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar se han naturalizado.

Particularmente, preocupa la naturalización de la violencia en los medios impresos y electrónicos. La conversión de la violencia en un espectáculo banaliza el proceso de criminalización de los sectores pobres. No obstante, como señala Celia del Palacio al mencionar los resultados de la encuesta estatal sobre capital social, cultura de la legalidad, percepción de inseguridad y consumo de medios, la mayoría de los veracruzanos considera que la cobertura que hacen los medios en Veracruz sobre temas de violencia es adecuada (41.5%), quienes piensan que es insuficiente abarcan 38.5% y sólo 18.3% la consideran exagerada. Cabe mencionar también que la información difundida a través de los medios le parecía confiable a la mayoría (55.4%), opinando que el efecto de las noticias sobre temas de violencia e inseguridad es que les hace sentirse más inseguros (59.2%).

Este deterioro del tejido social se refleja en la baja confianza en las instituciones de seguridad y justicia y en el sentimiento de inseguridad ligado al incremento de los delitos de alto impacto, como señalan en su capítulo Olvera y Hevia.

Estos datos deben ubicarse en el marco de un bajo nivel de asociacionismo. Olvera y Hevia mencionan que sólo 31.8% de los ciudadanos indica pertenecer a una asociación, de los que 14.5% lo hace en asociaciones religiosas, y los demás se reparten entre sindicatos (5.3%), clubes deportivos (3.9%) y asociaciones de padres de familia (3.1%).

Resulta preocupante que existan bajos niveles de confianza entre los ciudadanos ya que, de acuerdo con los resultados de la encuesta estatal sobre capital social, cultura de la legalidad, percepción de inseguridad y consumo de medios, sólo 8.1% de los encuestados mencionó que se debe tener confianza en los demás, en tanto que 22.1% opinó que no se debe confiar en la gente, mientras 58.7% opinó que hay de todo entre sus vecinos.

La baja confianza de los veracruzanos en las instituciones de seguridad y justicia implica que, sin una reforma integral, no pueden reconstruirse los lazos entre estado y sociedad, ante todo en el contexto de final de régimen que vivimos.

## La gobernanza de la violencia y del delito

La estrategia utilizada por el gobierno estatal a lo largo de la reciente crisis de seguridad ha sido orientada por un esquema simple de gobernabilidad. La clase política ha utilizado la estrategia de comunicación que niega la gravedad y complejidad de la violencia y el delito para construir una legitimidad efímera, mientras captura los recursos federales otorgados para la homologación institucional de las policías (mando único estatal) y de los ministerios públicos y los tribunales (reforma penal).





En este juego de intercambios se produjo en los años recientes la aceptación del discurso de la prevención del delito y la violencia, pero en los hechos, la implementación de esta política ha sido desorganizada y no profesional.

El problema es tan complicado que la clase política que gestiona las instituciones de seguridad y legalidad no han entendido bien las implicaciones de la prevención integral de los delitos, porque hasta ahora se carecía de diagnósticos que fundamentaran las políticas públicas de prevención de corto y largo plazo imprescindibles para atacar las causas estructurales y coyunturales de la violencia y del delito en Veracruz. Para empezar, la cultura de la ilegalidad es legendaria en la entidad, como dice Víctor Andrade en este libro.

La clase gobernante debe aprender aún mucho de las buenas prácticas latinoamericanas y de otros municipios y estados del país para diseñar un plan de prevención eficiente. La prevención es un segmento de la gobernanza de la inseguridad basada en la corresponsabilidad y la coproducción de la seguridad de los ciudadanos. En la medida en que los problemas de inseguridad se han agravado por la baja eficiencia de las instituciones de seguridad y justicia, es urgente que el gobierno del estado se comprometa con voluntad política a la reingeniería de las instituciones policiales y judiciales.

A partir de lo expuesto anteriormente podemos afirmar que es imprescindible una nueva arquitectura de la seguridad ciudadana en Veracruz. Para tal efecto, urgen las reformas legales e institucionales para garantizar un sistema de seguridad y justicia complejo con políticas integrales. El retraso de las reformas puede pagarse muy caro en el futuro inmediato porque el mal funcionamiento de las policías, los ministerios públicos y los juzgados y tribunales incrementan la impunidad y reproducen la cultura de la ilegalidad.

## La ruta crítica de la implementación de un plan de prevención integral de la violencia y del delito como parte de la gobernanza de la inseguridad

Para un plan integral de prevención de la violencia y del delito es necesario ante todo incentivar la cultura de la legalidad, que puede tener su matriz en la familia, la escuela y en los barrios.

Por supuesto, esta cultura no puede producirse en medio de la simulación, la corrupción estructural y la inoperancia de las instituciones. La reforma integral de la justicia y de los aparatos de seguridad es componente central de un cambio cultural verdadero.

Una cultura de la legalidad en la vida cotidiana de los veracruzanos y una nueva institucionalidad de la justicia y la seguridad son indispensables para reducir los riesgos que enfrentan los integrantes de la familia en la convivencia del hogar, los itinerarios de la casa a la escuela, el uso de los transportes públicos y el uso de los espacios públicos, así como para facilitar el ejercicio del derecho de control de las instituciones, hoy ausente, como ausentes están todas las formas de rendición de cuentas en general.

Las experiencias exitosas, como las comisarías de familia de Bogotá y Medellín, Colombia, las buenas prácticas de policía de barrio de Santiago de Chile, los foros de seguridad pública municipal de Belo Horizonte en Minas Gerais, en Brasil, y las experiencias exitosas de Sendero Seguro, en Buenos Aires, entre otras, nos enseñan que los megaproyectos de infraestructura urbana que posibilitan el derecho de los excluidos a la ciudad y a los servicios públicos, la mejora de las relaciones entre los choferes de transporte público y los usuarios, la conversión de las casas gubernamentales o aseguradas a la delincuencia en casas de cultura ciudadanas, el acceso real a los servicios públicos y las políticas sociales, la proximidad de la policía como un servicio de mediación y acompañamiento, las unidades de inteligencia policial, la descentralización de la justicia en juntas vecinales y casas de justicia que practican la justicia alternativa, la reforma institucional que posibilita los observatorios, los ministerios públicos electrónicos y la rendición de cuentas, son todas ellas experiencias que generan círculos virtuosos de convivencia segura y de innovación institucional necesaria. En otros contextos se les debe localizar o situar reflexivamente, porque estos dispositivos de gobernanza son instrumentos de construcción de ciudadanía local, en cada municipio o país, que sólo pueden prosperar bajo condiciones políticas favorables.

En tales circunstancias, las decisiones del gobierno estatal no deben orientarse a la reducción de las libertades civiles y políticas, y mucho menos limitando la libertad de expresión; por el contrario, deben incentivar la mediación, la proximidad, el control civil de las policías, la transparencia y la rendición de cuentas, al mismo tiempo que se reducen los delitos contra la vida y la libertad de las personas. Hoy más que nunca, la reforma legal e institucional para fortalecer a las instituciones estatales es imposible sin una sociedad civil fuerte, empoderada, que mediante sinergias catapulte la nueva institucionalidad de la seguridad y la justicia de los veracruzanos.

Vistos los diversos factores históricos, socioeconómicos, culturales e institucionales que pueden ser causales de la evolución de las tasas delictivas y de la percepción de la inseguridad, enlistamos a continuación los elementos esenciales que, a nuestro juicio, debiera tener un plan de prevención, así como la ruta crítica y un plan de instrumentación:



a) Reorganización de las policías

\*Creación de “polos de seguridad”, basados en instituciones policiales organizadas bajo criterios metropolitanos, las cuales deben constituirse en pivote de una policía estatal descentralizada.

\*Establecimiento de un mando único estatal y certificación de policías municipales eficientes y confiables.

\*Organización de una efectiva cooperación interagencial entre policías y militares –mientras éstos cumplan funciones de policías– en tanto no se decida la desmilitarización gradual de éstas.

b) Reforma legal e institucional

\*Instalar el observatorio ciudadano de seguridad y justicia.

\*Crear una policía de proximidad y propiciar “contratos locales de seguridad” con la ciudadanía.

\*Avanzar en la modernización y profesionalización de los ministerios públicos, empleando, entre otros medios, la denuncia electrónica.

\*Proceder de inmediato a implementar la reforma penal.

\*Establecer un sistema de indicadores delictivos homologado entre todas las instituciones intervinientes en la seguridad y la justicia.

\*Reformar el código penal para la inclusión del feminicidio como delito agravado.

\*Abrir albergues para las mujeres víctimas de la violencia.

\*Otorgar atención eficaz y garantizar la reparación del daño a las víctimas del delito.

\*Crear una ley de seguridad escolar que complemente la ley antibullying recientemente aprobada.

\*Legalización del graffiti, despenalización del consumo de drogas y regulación de la venta de la marihuana. Debe tratarse a los adictos, no criminalizarlos.

\*Propiciar la profesionalización y la autonomía de los medios para evitar la autocensura, la criminalización de los pobres y el manejo poco serio de la información.

\*Crear incentivos para jóvenes pandilleros de tal manera que acepten su inclusión en programas y políticas públicas instrumentadas en polígonos urbanos o rurales prioritarios.

\*Impulsar la participación vecinal basada en los estudios de geolocalización de los delitos y en la comprensión adecuada de la geografía urbana.

\*Institucionalizar y dar autonomía y competencias a los comités de prevención local del delito.

c) Los retos de los procesos de reforma

El atraso en el cumplimiento de las metas de las reformas policial y de la justicia penal contribuye a la reproducción a escala ampliada de la inseguridad y la impunidad. Deben impulsarse, cuanto antes:

\*La autonomía del ministerio público.

\*El servicio civil de carrera efectivo –que incluya su capacitación en el nuevo proceso penal acusatorio– de los policías y ministerios públicos.

\*La integración de mandos policiales en el esquema de polos de seguridad regionales o metropolitanos.

\*La policía científica coadyuvante del ministerio público autónomo.

\*El *ombudsman* policial.

\*La reforma de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para dotarla de mayores atribuciones y autonomía.

\*La autonomía efectiva del poder judicial y el establecimiento de un servicio civil de carrera para mejorar los mecanismos de designación de jueces y funcionarios.

\*La mediación y la conciliación como prácticas de justicia alternativa en delitos menores.

\*La institucionalización de jueces de control.

\*La protección de las víctimas y los testigos en los juicios orales.

\*Un nuevo código penal y de procedimientos penales de acuerdo al nuevo modelo de justicia penal acusatorio.

\*La rendición de cuentas del ejercicio presupuestal y del uso de los sistemas de videovigilancia.

\*El saneamiento integral de los Centros de Prevención y Readaptación Social.

Las propuestas aquí plasmadas han sido desarrolladas en un Plan Estatal de Prevención de la Violencia integrado por este mismo equipo de investigación. Sin embargo, debemos subrayar que ningún plan de prevención puede sustituir, evitar o simular las reformas de fondo que se indican como urgentes y necesarias en este documento. Los programas de prevención, por virtuosos que sean, no pueden poner término, por sí mismos, a prácticas viciadas y a instituciones obsoletas. Por tanto, concluimos este estudio destacando que el gran reto de Veracruz en materia de seguridad y justicia es la transformación de las instituciones. Este cambio es de gran magnitud y requiere de una verdadera reforma del Estado.

# Síntesis curriculares

## Víctor Andrade Guevara

Doctor en Historia y Estudios Regionales, Universidad Veracruzana. Miembro del SNI, nivel I. Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales y profesor de la Facultad de Sociología de la UV. Es actualmente coordinador de la Maestría en Ciencias Sociales del IIHS de la UV. Es autor de capítulos de libros y artículos en revistas sobre temas de los poderes públicos, la cultura de la legalidad, partidos políticos y actores sociales.

## Rosío Córdova Plaza

Doctora en Ciencias Antropológicas por la UAM-Iztapalapa. Investigadora del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Miembro del SNI, nivel III. Especialista en estudios de género, sexualidad, migración y familia. Recibió el premio del Senado al mejor ensayo sobre la Independencia, la mención honorífica del Premio INAH Bernardino de Sahagún a la mejor investigación en antropología social de 2009, el primer lugar del premio de género Helen I. Safa 2000 de la Latin American Studies Association y el primer lugar del Premio Nacional de Investigación sobre las Familias 1996. Autora de *Migración internacional, crisis agrícola y transformaciones culturales en Veracruz* (con Cristina Núñez y David Skerritt), de *Los peligros del cuerpo. Género y sexualidad en el centro de Veracruz*, y compiladora de *In God We Trust: del campo mexicano al sueño americano*. Asimismo, ha escrito más de 60 artículos especializados.

## Alberto J. Olvera Rivera

Doctor en Sociología por la New School for Social Research (Nueva York). Ha sido investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana desde 1981. Es miembro del SNI, nivel III, y de la Academia Mexicana de Ciencia. Co-autor y coordinador de los libros *La Sociedad civil: de la teoría a la realidad*, Colegio de México, 1999 (reimpresión en 2001); *Sociedad civil, espacios públicos y democratización en América Latina: México*, FCE-UV, 2003; con Evelina Dagnino y Aldo Panfichi: *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE-CIESAS-UV, 2006 (reimpresión en 2010) y *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, CIESAS-UV, 2010. Ha publicado también libros de divulgación en el IFE y en la Secretaría de la Función Pública, así como más de 60 ar-

tículos y capítulos de libro publicados en México, Argentina, Brasil, Colombia, Nicaragua y Estados Unidos.

## Celia del Palacio Montiel

Doctora en Historia por la UNAM. Miembro del SNI, nivel II, y de la Academia Mexicana de la Ciencia. Coordinadora del Centro de Estudios de la Cultura y la Comunicación de la Universidad Veracruzana, donde se desempeña también como investigadora. Sus temas de investigación son: Historia de la prensa y el periodismo en México, Relaciones entre prensa y poder en México, Historia cultural, Cultura impresa en México. Novela histórica, Violencia y medios de comunicación en medios contemporáneos. Es autora de siete libros sobre historia de la prensa en México. Ha coordinado 12 libros de investigación en torno a la historia de la prensa y la historia de la cultura impresa en México. Ha publicado capítulos en obras colectivas y artículos sobre historia de la prensa e historia de la cultura en revistas arbitradas y/o indexadas nacionales e internacionales. Ha impartido docencia y ha sido conferencista en diversas universidades nacionales e internacionales. Es autora de tres libros de ficción histórica.

## Hipólito Rodríguez Herrero

Doctor en Ciencias Sociales por el CIESAS-Occidente. Investigador Titular C del CIESAS-Golfo. Miembro del SNI, nivel I. Autor de numerosos artículos, capítulos de libro e informes sobre la pobreza en distintas partes del país. Su interés profesional está centrado en los temas de Desarrollo sustentable, Medio ambiente y sociedad, Ciudades y procesos urbanos, Ordenamiento territorial.

## David Skerritt

Doctor en Historia por la Universidad de Oxford. Investigador jubilado de la Universidad Veracruzana (1980-2010), miembro del SNI (1988-2010). Autor de varios libros y decenas de capítulos de libro y artículos en revistas indexadas en las áreas de historia rural y regional y el estudio de las migraciones.

## Ernesto Treviño Ronzón

Doctor en Ciencias en la Especialidad en Investigaciones Educativas por el Cinvestav-IPN. Miembro del SNI, nivel I. Es actualmente investigador del IIHS de la UV. Ha sido profesor investigador en el Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica y profesor de posgrado en la Universidad Pedagógica Veracruzana. Es integrante del Consejo Mexicano de Investigación Educativa y preside el Observatorio Veracruzano de la Educación. Entre sus líneas de in-



vestigación está el Diseño e implementación de políticas públicas y la relación entre la Educación y los procesos sociales.

### **Felipe Hevia de la Jara**

Doctor en Antropología por el CIESAS-México. Profesor-investigador de tiempo completo en el CIESAS-Golfo. Miembro del SNI, nivel I. Sus temas de investigación son participación ciudadana, contraloría social, programas de combate a la pobreza y educación. Sus más recientes publicaciones son *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza: el caso Progreso/Oportunidades de México* (2011, Bruselas: Peter Lang Pub.) y *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del cuestionario conductas de participación* (2011, México: CIESAS, Indesol). Es autor de decenas de artículos en revistas indexadas y de capítulos de libro publicados en México y Brasil.

### **José Alfredo Zavaleta Betancourt**

Doctor en Sociología por la BUAP; investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana; miembro del SNI, nivel I; coordinador del Grupo de Trabajo "Seguridad en Democracia" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; Coordinador del Proyecto "La gestión de la violencia en las escuelas de Educación Básica de Veracruz", financiado por el CONACYT, e investigador responsable del proyecto "Violence and Policing in Latin America" del IDRC-Colmex. Es autor de varios libros sobre la seguridad pública y las policías locales, así como de numerosos artículos y capítulos de libro.

### **Roberto Yerena Cerdán**

Licenciado en Economía por la Universidad Veracruzana. Maestro en Ciencias Sociales por el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana (2009-2011). Es profesor de tiempo completo en la Facultad de Sociología de la Universidad Veracruzana. Ha sido analista en la Subdirección de Análisis y Prospectiva Política de la Dirección General de Gobernación. Gobierno del Estado de Veracruz (1994) y es autor de los libros *Historia de nuestro tiempo e Historia universal contemporánea*, del Sistema de Enseñanza Media del Estado de Veracruz.

Siendo rectora de la Universidad Veracruzana  
la doctora Sara Ladrón de Guevara,  
*Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz,*  
de Alberto J. Olvera Rivera, Alfredo Zavaleta Betancourt  
y Víctor Manuel Andrade Guevara  
(coordinadores),

se terminó de imprimir en noviembre de 2015,  
en Master Copy S. A. de C. V., av. Coyoacán núm. 1450,  
col. Del Valle, del. Benito Juárez, C. P. 03220,  
México, D F, tel. 55242383.

La edición fue impresa en papel bond de 90 g.  
Se usaron tipos Myriad Pro de 8:12, 10:12, 12:12, 24:24 y 48/48 puntos.  
Diseño y formación: Enriqueta del Rosario López Andrade.  
Edición: Silverio Sánchez Rodríguez.

# Violencia, inseguridad y justicia en Veracruz

Este libro es el primer estudio sobre la violencia, la delincuencia y la inseguridad en Veracruz. La obra ofrece cinco aportes principales: primero, al partir de la premisa de que la violencia es un fenómeno multidimensional, presenta de forma objetiva las múltiples causas del incremento de la delincuencia y de la percepción de inseguridad. En segundo término, estudia las instituciones que atienden las manifestaciones delincuenciales de la violencia -las corporaciones policiacas, la procuración de justicia y el poder judicial- cuyas fallas sistémicas explican la inoperancia del Estado frente al crimen y la continua incapacidad para garantizar el acceso a la justicia a los ciudadanos veracruzanos. En tercer lugar, hace visible el gravísimo problema de la violencia contra las mujeres y muestra las carencias estructurales del marco jurídico e institucional construido para combatirla. Además, la obra incluye el primer estudio de la relación entre medios de comunicación y violencia en Veracruz. Finalmente, buena parte del libro se apoya en una *Encuesta de Capital Social, Cultura de la Legalidad, Sentimiento de Inseguridad y Consumo de Medios en Veracruz*, con plena representatividad estatal, levantada y procesada por la Red de Estudios de Opinión de la Universidad Veracruzana, la cual nos ha permitido construir una información nueva en campos antes desconocidos.

ISBN 978-607-502-418-9



9 786075 024189 >