

|   |                   |
|---|-------------------|
| La seguridad pública en Veracruz, 2004-2009   | Titulo            |
| Zavaleta Betancourt, José Alfredo - Autor/a   | Autor(es)         |
| El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales   | En:               |
| Buenos Aires  | Lugar             |
| CLACSO  | Editorial/Editor  |
| 2012  | Fecha             |
|   | Colección         |
| Policía; Delincuencia; Inseguridad; Política de seguridad; Seguridad pública; Militarización; Participación ciudadana; Gobierno; Veracruz; México;  | Temas             |
| Capítulo de Libro   | Tipo de documento |
| <a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120412113659/prisma-2.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120412113659/prisma-2.pdf</a>                         | URL               |
| Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica<br><a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a> | Licencia          |

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



José Alfredo Zavaleta Betancourt\*

## LA SEGURIDAD PÚBLICA EN VERACRUZ, 2004-2009

*“Contra la delincuencia mano dura,  
para la sociedad, fidelidad”.*

Eslogan gubernamental. I Informe  
de gobierno de Fidel Herrera Beltrán

EL PRESENTE TRABAJO DESCRIBE LA CORRELACIÓN entre el fuerte sentimiento de inseguridad y el incremento de algunos delitos experimentados por los veracruzanos en los últimos cinco años. Analiza la baja eficiencia de las policías gestionadas por militares en retiro y los problemas de la política pública diseñada contra la inseguridad, en el marco del conflicto entre el gobierno federal y el gobierno estatal por el control político de Veracruz; asimismo, muestra la limitada participación ciudadana impulsada por las instituciones de seguridad pública en el Estado. Es paradójico, pero en Veracruz sucede que, a mayor número de policías, mayores delitos.

### 1. EL CAMPO DELICTIVO EN VERACRUZ

La delincuencia se ha incrementado en el Estado en los años recientes al igual que la violencia con la cual se cometen algunos delitos, sobre todo aquellos ligados al narcotráfico.

La dinámica de los delitos en el Estado puede observarse como un campo en el cual se enfrentan diversos agentes mediante estrate-

\* Investigador del IIHS-UV. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de los libros: *La militarización de la seguridad pública en México*; *La seguridad pública en Veracruz*; *La inseguridad, la delincuencia, la seguridad pública y la participación ciudadana en Ciudad Juárez*; *La Comisión Estatal de Derechos Humanos en Veracruz, 1990-2008*.

gias de lucha simbólica y material. El campo de los delitos es parte del ámbito delictivo nacional y en él se disputa básicamente dinero y poder, dos recursos que son utilizados legal e ilegalmente para controlar otros mercados delictivos e instituciones públicas en el Estado.

Durante el gobierno de Fidel Herrera Beltrán (2004-2010) Veracruz descendió del 26° al 15° lugar de seguridad que tenía a nivel nacional durante el gobierno de Miguel Alemán Velasco (1998-2004), a pesar de la militarización integral de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal [SSPE]. (Véanse los Gráficos 1 y 2 que muestran los mandos militares de las policías preventivas).

La militarización pasiva de las policías, iniciada por Miguel Alemán Velasco, culminó en el actual gobierno con el blindaje militar de la SSPE.

El piso institucional del pacto de gobernabilidad instituido por el gobernador ha sido la militarización pasiva de la seguridad pública en el Estado, impulsada mediante la incorporación de militares a las policías y el incremento de los operativos del Ejército. Respecto de este último punto es necesario considerar que en los años de la gubernatura de Fidel Herrera Beltrán, el gobierno federal incrementó los operativos del ejército, la policía federal [PF], la Procuraduría General de la República [PGR] y la Marina. De 2007 a 2009, el ejército implantó 17 operativos; la PF realizó 199, 87 de los cuales se registraron en el 2009<sup>1</sup>.

En la actualidad, el gobierno estatal insiste en la idea de que Veracruz no es de los estados más peligrosos del país, porque se encuentra por debajo de la media nacional de delitos, según las encuestas nacionales de inseguridad. Este argumento es verdadero, en parte –la misma VI encuesta de victimación del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad [ICESI] lo ubica como uno de los estados menos inseguros–, pero *resulta falso* si se observa el incremento absoluto de los delitos experimentados durante los años de la actual gubernatura. El crecimiento de los delitos contradice las declaraciones de la clase política acerca de que en Veracruz *no pasa nada* y que las instituciones de acceso a la justicia penal son cada vez más eficientes (ver Tabla 1 la cual ubica a Veracruz en el lugar 13°, por su índice delictivo).

A pesar de que la inseguridad y el narcotráfico son las preocupaciones principales de los veracruzanos, actualmente no hay un debate público sistemático acerca de las estadísticas delictivas. En Veracruz no existe una base única de registro de delitos porque cada una de las instituciones encargadas del acceso a la justicia penal tiene registros particulares, la mayor de las veces dispares, y los anexos estadísticos de los informes de gobierno son igualmente dispersos y sin parámetros comunes.

---

1 Datos de PF, PGR, SEDENA y Marina (2009).

Las policías preventivas municipales, los ministerios públicos y las policías preventivas estatales y ministeriales desarrollan conteos con indicadores distintos, no homologables y los datos que el gobierno estatal integra al Instituto Nacional de Geografía e Informática [INEGI] y al Sistema Nacional de Seguridad Pública [SNSP] no muestran continuidad en los tipos de delitos registrados, o bien en los criterios de los datos acumulados. Un buen ejemplo de este problema está representado en la información dispar sobre la violencia contra las mujeres que aportan la Procuraduría General de Justicia del Estado [PGJE] y el Instituto Veracruzano de la Mujer [IVM]<sup>2</sup>.

**Tabla 1**  
Índice de incidencia delictiva y violencia, 2009

| Posición | Entidad Federativa | Índice | Incidencia y violencia | Homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes | Ejecuciones por cada 100 mil habitantes | Vehículos robados de cada mil | Resto de los delitos por cada 100 mil habitantes |
|----------|--------------------|--------|------------------------|--|---|-------------------------------|--|
| 1        | Chihuahua          | 82,16  | Muy alta               | 15,0   | 32,1                                    | 17,0                          | 11.981,3   |
| 2        | Baja California    | 61,06  | Alta                   | 10,0   | 10,5                                    | 18,9                          | 12.831,5   |
| 3        | México             | 55,73  | Alta                   | 14,3   | 2,5                                     | 13,2                          | 14.777,5   |
| 4        | Sinaloa            | 42,69  | Media alta             | 12,0   | 17,5                                    | 5,0                           | 4.225,9  |
| 5        | Distrito Federal   | 40,61  | Media Alta             | 4,4  | 1,6                                     | 5,8                           | 25.457,8   |
| 6        | Guerrero           | 39,23  | Media alta             | 13,5   | 9,3                                     | 4,1                           | 5.993,8  |
| 7        | Oaxaca             | 34,18  | Media                  | 16,4   | 1,4                                     | 3,3                           | 3.850,4  |
| 8        | Sonora             | 33,86  | Media                  | 8,7  | 5,5                                     | 5,1                           | 9.712,5  |
| 9        | Tamaulipas         | 31,19  | Media                  | 5,0  | 3,5                                     | 5,6                           | 13.620,1   |
| 10       | Durango            | 29,81  | Media                  | 4,0  | 17,6                                    | 4,2                           | 4.471,9  |
| 11       | Morelos            | 27,37  | Media                  | 5,8  | 1,7                                     | 7,0                           | 8.048,5  |
| 12       | Nayarit            | 26,16  | Media                  | 11,5   | 0,5                                     | 2,0                           | 5.616,2  |
| 13       | Quintana Roo       | 25,14  | Media                  | 6,8  | 1,4                                     | 1,5                           | 11.931,3   |
| 14       | Nuevo León         | 25,08  | Media                  | 3,2  | 1,8                                     | 5,1                           | 12.285,7   |
| 15       | Michoacán          | 24,45  | Media                  | 6,4  | 5,9                                     | 3,0                           | 6.282,5  |
| 16       | Jalisco            | 20,69  | Media baja             | 3,3  | 2,1                                     | 2,7                           | 10.696,1   |
| 17       | Tabasco            | 20,42  | Media baja             | 5,4  | 1,0                                     | 3,6                           | 6.714,0  |
| 18       | Guanajuato         | 20,30  | Media baja             | 3,0  | 1,2                                     | 2,8                           | 11.331,1   |
| 19       | Chiapas            | 18,70  | Media Baja             | 7,1  | 0,7                                     | 3,3                           | 2.960,0  |
| 20       | Veracruz           | 18,66  | Media baja             | 6,0  | 0,4                                     | 1,9                           | 6.847,6  |

2 No existe acuerdo entre la PGJE y estas instituciones estatales en el número de mujeres asesinadas en Veracruz.

| Posición | Entidad Federativa  | Índice | Incidencia y violencia | Homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes | Ejecuciones por cada 100 mil habitantes | Vehículos robados de cada mil | Resto de los delitos por cada 100 mil habitantes |
|----------|---------------------|--------|------------------------|--|---|-------------------------------|--|
| 21       | Puebla              | 17,98  | Media baja             | 3,3  | 0,3                                     | 1,6                           | 10.863,8   |
| 22       | Baja California Sur | 17,60  | Media baja             | 4,7  | 0,0                                     | 3,1                           | 6.450,1  |
| 23       | Aguascalientes      | 17,44  | Media baja             | 2,0  | 3,4                                     | 4,1                           | 6.552,6  |
| 24       | Coahuila            | 15,03  | Media baja             | 4,1  | 2,0                                     | 1,8                           | 4.842,9  |
| 25       | Querétaro           | 14,04  | Media baja             | 2,2  | 0,4                                     | 4,6                           | 4.300,7  |
| 26       | Colima              | 13,73  | Media baja             | 4,1  | 0,9                                     | 2,0                           | 4.210,7  |
| 27       | Campeche            | 13,16  | Media baja             | 3,4  | 0,4                                     | 0,2                           | 7.484,2  |
| 28       | Tlaxcala            | 13,09  | Media baja             | 3,0  | 0,1                                     | 2,0                           | 5.546,6  |
| 29       | Zacatecas           | 10,03  | Media baja             | 2,3  | 1,7                                     | 2,4                           | 2.015,2  |
| 30       | San Luis Potosí     | 9,96   | Media baja             | 1,2  | 1,3                                     | 0,4                           | 6.683,4  |
| 31       | Hidalgo             | 8,09   | Media baja             | 1,4  | 1,5                                     | 1,4                           | 3.048,4  |
| 32       | Yucatán             | 7,82   | Media baja             | 1,2  | 0,9                                     | 0,8                           | 4.369,6  |
| —        | Nacional            | —      | —                      | 5,7  | 4,9                                     | 5,6                           | 10.348,8   |

Fuentes: homicidio intencional y robo de vehículos por cada 100 mil habitantes, elaborados con base en información de periódico Reforma; el resto de delitos, por cada 100 mil habitantes se obtuvo de restar a la incidencia total de delitos (denunciados y no denunciados) captada por la Quinta Encuesta Nacional sobre Seguridad del ICESI, los delitos reportados en las tres variables ya consideradas en otros componentes del índice (homicidio, ejecuciones y robo de vehículos por cada 100 mil habitantes).

Los medios de comunicación que tradicionalmente debatían la consistencia de las estadísticas delictivas, como parte de su posicionamiento en la esfera pública local, ahora, controlados directamente por las élites políticas mediante los contratos de publicidad, han desplazado este tema de la agenda pública, como parte de una estrategia que hace imposible la evaluación de los discursos sobre los logros de las políticas de seguridad pública de los gobiernos federal y estatal.

Este mecanismo de legitimidad utilizado por el gobierno estatal en los medios es relativamente sencillo y se ha convertido en una matriz institucional de la legitimidad estatal<sup>3</sup>. En los anexos estadísticos de los informes de gobierno o, en los boletines internos de la ssPE, hay un uso artificioso de los datos de algunos delitos en ciclos cortos, menores de un año, para argumentar, mediante la ultra generalización que el delito tiende a la baja. El efecto mediático de esta táctica mediática es efímero, porque sólo dura algunos

3 Por ejemplo la nota: “Veracruz de los estados más seguros” en *Diario de Xalapa*, 26 de noviembre de 2009.

días, durante las coyunturas más intensas de violencia, después, el gobierno y los medios de comunicación vuelven a guardar silencio o bien delegan al gobierno federal la responsabilidad de lo que sucede en el Estado.

Otro buen ejemplo de esta censura pactada es la información oficial del portal de la SSPE. En sus boletines internos la SSPE es auto-complaciente, se autolegitima mediante la autoreferencia, pero en los hechos se muestra poco responsable con el uso de los datos a juzgar por lo que no aparece en el portal y lo que divulga en los apartados de seguridad pública en los informes de gobierno estatal. Esta estrategia es comprensible en medio del conflicto con el gobierno federal por el control de Veracruz. En el Estado hay una transferencia morbosa de responsabilidades acerca del incremento de la inseguridad y la baja eficiencia de los operativos entre el los gobiernos estatal y federal, Respecto de los delitos más violentos, el argumento del gobierno estatal es del tipo: “no es de nuestra incumbencia, esperemos la información del gobierno federal” (Ver Cuadro III, el cual sintetiza este enfrentamiento catalizado por las alternancias).

### 1.1 EL SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD EN VERACRUZ

En menos de 5 años, Veracruz pasó del 6° al 14° lugar como Estado *más seguro* del país<sup>4</sup>. El sentimiento de inseguridad se incrementó: 5 de cada 10 veracruzanos dice sentirse inseguro, 3 de cada 10 han sufrido algún delito, 4 de cada 10 conoce a alguno que lo haya sufrido<sup>5</sup>.

El incremento en el sentimiento de inseguridad de los veracruzanos contrasta positivamente con la delincuencia media nacional y la pasmosa actitud gubernamental que ha considerado el miedo de los veracruzanos como una mitología urbana.

De acuerdo a la VI Encuesta del ICESI el sentimiento de inseguridad se incrementó 8%, de 45 a 53%, durante el periodo 2004-2009<sup>6</sup>. De acuerdo a nuestros datos, el sentimiento de inseguridad varía en las zonas urbanas, según género, edad y nivel de escolaridad. Los veracruzanos creen que ésta es resultado de diversa causas sociales. El 37,7% piensa que es causada por el desempleo, el 24,2% lo relaciona con la inmoralidad, el 21,8 con las drogas, mientras que el 9,9% con la desintegración social y el 2,7% con la migración.

Las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores y los universitarios son quienes se sienten más inseguros. El 53,13% de las mujeres

4 ENSI-5. V Encuesta Nacional de Inseguridad (ICESI, 2008).

5 Resultados de la encuesta de sentimiento de inseguridad en zonas urbanas de Veracruz, Proyecto “La calidad de la democracia en Veracruz”, IHS.

6 ENSI-6. VI, Encuesta Nacional de Inseguridad, (ICESI, 2009).

dice tener miedo a diferencia del 46,87% de los hombres. En tales circunstancias, este sentimiento crece entre hombres y mujeres, a mayor nivel de instrucción, a mayor inclusión laboral y a menor confianza en las policías municipales, intermunicipales y la policía ministerial (Ver los Gráficos 1 y 2, los cuales muestran esta paradoja subjetiva).

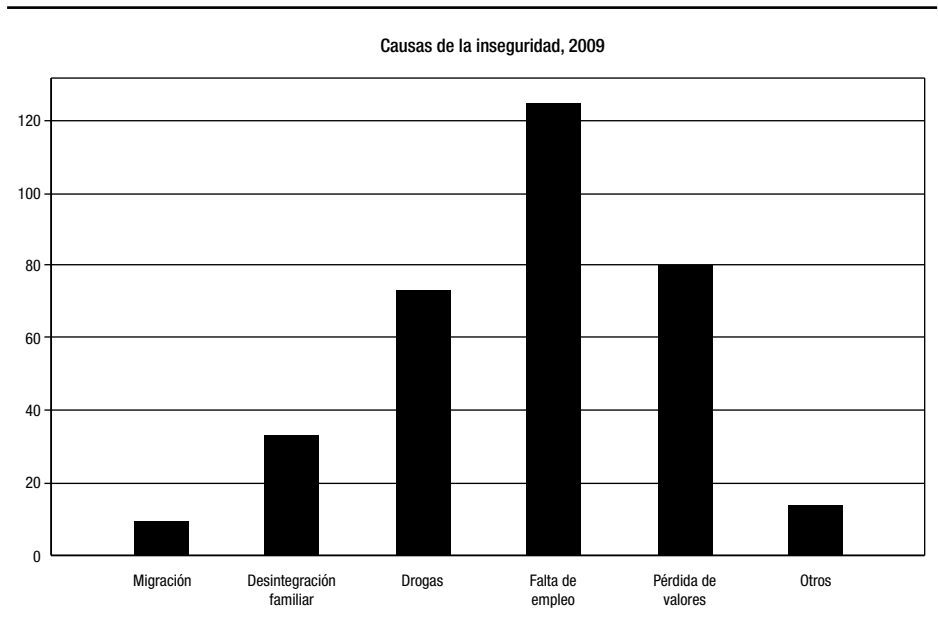
El nivel de instrucción es determinante; es muy alto el contraste entre el 2,7% de población con primaria terminada que dice tener miedo respecto del 55% de universitarios que experimenta miedo y además preocupación pública; asimismo, entre más capital económico se acumula, mayor es el miedo. El sentimiento de inseguridad del 13,1% de la población con ingresos menores de \$ 1.350 mensuales contrasta fuertemente con el 31,3% de los cuales ganan más de \$ 5.401 pesos; el 42,7% de los jóvenes de entre 18 y 29 años tienen más miedo que otros grupos sociales porque aún no han acumulado suficiente, sobre todo cuando se es estudiante, empleado o profesionista y se profesa la religión católica. La confianza de los ciudadanos en la policía municipal, intermunicipal y ministerial es baja. Cinco de cada 10 desconfía de las policías municipales, 6 de cada 10 desconfía de la ministerial.

En general, los hombres experimentan impotencia antes que miedo y las mujeres miedo en lugar de impotencia. Los principales conflictos vecinales en las áreas urbanas de Veracruz se producen por la falta de lugares para estacionamiento, la basura y las riñas de los hijos. El 22,7% ha tenido este tipo de problemas de interacción vecinal. En Veracruz, los ciudadanos experimentan miedo en los bares, las calles, el transporte urbano y la casa. El 17,3% tienen miedo en los bares, el 36,7% tiene miedo en la calle y el 19,1% en el transporte urbano. De acuerdo a nuestros datos, los solteros se sienten más inseguros que los casados o los que viven en unión libre; los profesionistas y empleados tienen más miedo que los obreros y las amas de casa; el 89,5% de los casados, debido al interés en el patrimonio familiar, experimenta más miedo que las parejas en unión libre, los divorciados y los viudos, los cuales en conjunto han desarrollado una idea más desacralizada de la familia no vinculada directamente a la acumulación económica.

Respecto de la información sobre la inseguridad, confían más en los medios de comunicación que en las universidades y las organizaciones no gubernamentales, pero menos que en los padres de familia. El sentimiento de inseguridad de los veracruzanos se incrementa en los lugares públicos y por eso conceden a los medios de comunicación la confianza para informarles acerca de lo que acontece en la vida diaria de las ciudades. Las expectativas puestas

en los medios para conocer la verdad acerca de la inseguridad contrasta entre el 29,3% asignado a éstos con el 12,5% concedido a las universidades. Para los veracruzanos, en el debate de estos temas, debe confiarse más en los padres de familia, los investigadores y los periodistas. En sentido estricto, el sentimiento de inseguridad de los veracruzanos no tiene una correlación alta con los delitos cometidos, pero es determinante el bajo grado de confianza que los ciudadanos otorgan a las instituciones policiacas. La siguiente tabla muestran las principales causas que los ciudadanos atribuyen a la inseguridad en las zonas metropolitanas de Xalapa y el Puerto de Veracruz.

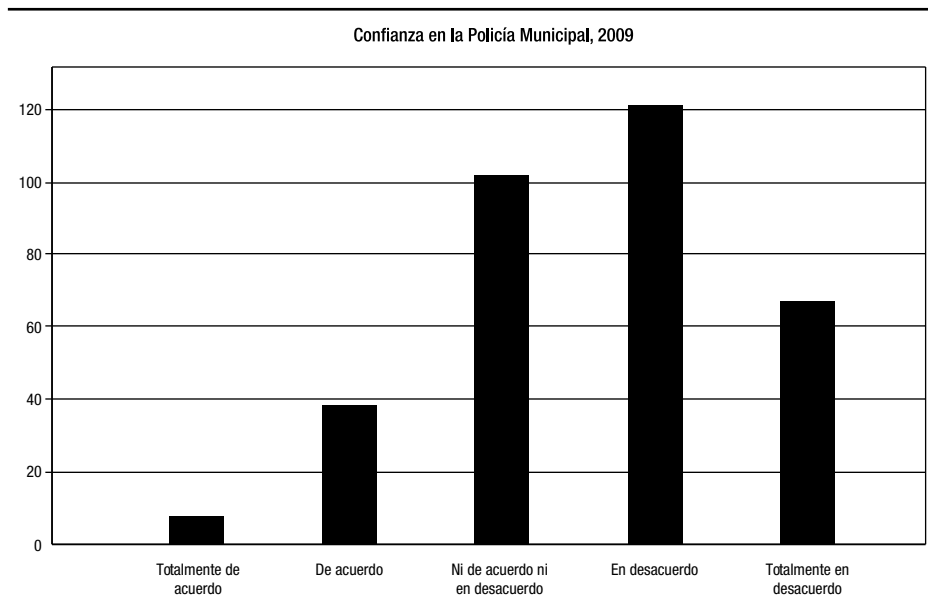
**Gráfico 1**  
Las causas de la inseguridad



Asimismo, puede observarse en la tabla siguiente el grado de confianza que éstos confieren a la policía municipal en estas zonas metropolitanas.



**Gráfico 2**  
La confianza en las policías intermunicipales



## 1.2 LA DELINCUENCIA EN EL ESTADO

El alto sentimiento de inseguridad está anclado en Veracruz a un incremento de la delincuencia, sobre todo, al alza de algunos delitos violentos tales como el narcotráfico y el tráfico de personas.

En 2002 se cometieron 65.523 delitos, mientras que en 2007 se cometieron 76.560. Los delitos del fuero común que más incremento tuvieron en este periodo fueron el robo, los daños y las violaciones. Los delitos del fuero común se han incrementado en Veracruz en términos absolutos durante el periodo 2004-2007. Los delitos con mayor tasa delictiva son el robo, los daños, las lesiones y las violaciones.

El robo, el delito más frecuente, se incrementó de 16.079 a 20.910 en las modalidades de robo común y abigeato durante el periodo 2003-2007. En la ciudad de Xalapa se cometieron 3.304 robos en 2005-2006; en Veracruz Puerto se cometieron 3.304 robos sólo en 2005; en Coatzacoalcos, 2.486 entre 2005 y el primer semestre de 2006; en Boca del Río 1.672 robos en 2005-2006; en Poza Rica, 1.181 robos en 2005-2006; en Tuxpan, 608 en 2005, en Minatitlán 523, en Córdoba 746, y en Orizaba, 530 en el mismo año<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Datos del Consejo Estatal de Seguridad Pública 2005-2006, gobierno del Estado de Veracruz.

El robo, un delito que experimenta internacional y nacionalmente una baja, se ha incrementado en sus distintas modalidades, robo común, abigeato, asaltos bancarios, en carretera (ICESI, 2008).

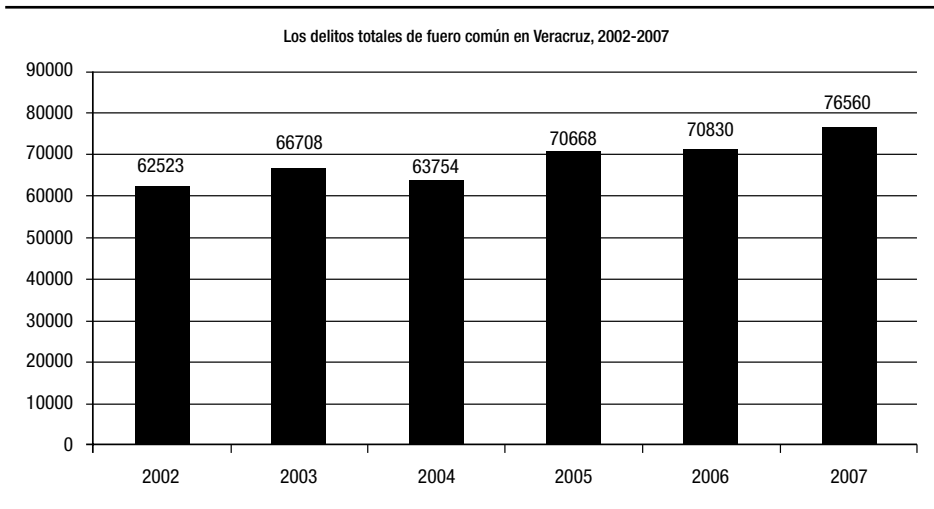
Los delitos del fuero federal también se han incrementado, particularmente, los delitos contra la salud y los delitos electorales.

Los municipios con mayor tasa delictiva son Pánuco, Ozulama, Huayacocotla, Poza Rica, Martínez de la Torre, Perote, Xico, Veracruz, Boca del Río, La Antigua, Minatitlán, Las Choapas, Coatzacoalcos, Acayucan, Tierra Blanca y Cosamaloapan.

Las regiones con mayores tasas delictivas son Grandes Montañas, Central y Selvas, mientras que las delegaciones policiacas que concentran mayores delitos son Fortín, Perote, Las Choapas, Acayucan, Xico, Xalapa, Pánuco y Tuxpan (Véanse los Mapas I y II, que muestran la concentración de las tasas delictivas en los municipios y las regiones veracruzanas).

Estos datos relativos muestran un crecimiento sostenido del volumen de los delitos durante el periodo, particularmente a partir de 2005, lo que derrumba la publicidad de la mercadotecnia estatal que ofrece a Veracruz como un Estado seguro para las inversiones, tanto como evidencia la baja eficacia y eficiencia, de las instituciones responsables del acceso a la justicia penal en el Estado (Véanse los Gráficos siguientes, que muestran la evolución del delito en el Estado).

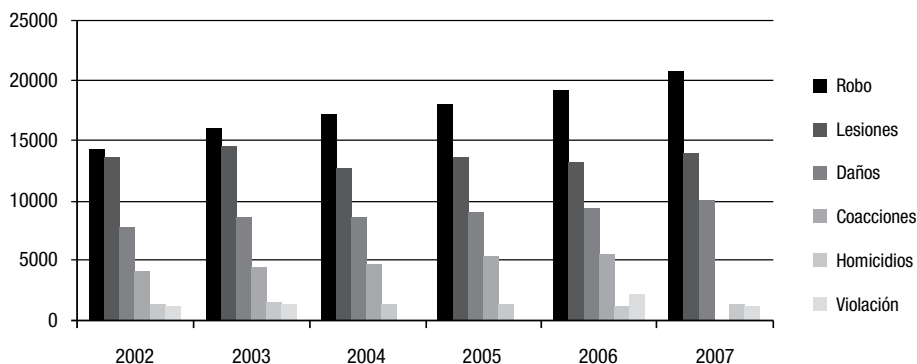
**Gráfico 3**



Fuente: Anuarios Estadísticos de Veracruz (INEGI, 2002-2007).

Gráfico 4

Los delitos totales de fuero común en Veracruz, 2002-2004



Fuente: Anuarios Estadísticos de Veracruz (INEGI, 2002-2007).

De acuerdo a los Gráficos anteriores, los delitos con mayor crecimiento absoluto fueron el robo, las lesiones, los daños y las coacciones mientras que los homicidios y violaciones se mantienen relativamente estables en este periodo si se les compara con las tasas registradas en durante el gobiernos estatal anterior.

En el mismo periodo, los delitos del fuero federal cometidos en Veracruz se incrementaron de 378 a 583. Los delitos de este tipo más cometidos fueron el comercio y la posesión de drogas, la violación a la ley de población y los delitos fiscales<sup>8</sup>.

Entre el último trimestre de 2007 y el tercero de 2008 se recibieron 139 denuncias de narcomenudeo, 103 denuncias anónimas, mediante el *sistema 089*<sup>9</sup>. En el primer cuatrimestre de 2007 se ejecutaron en Veracruz a 28 personas<sup>10</sup>. El caso de Villarín y los ajusticiamientos que le siguieron como resonancia, es el suceso más importante de este problema. De acuerdo a la prensa local, las principales ciudades del Estado de Veracruz son un mercado en disputa para las empresas ilegales de drogas<sup>11</sup>. Veracruz ocupa el 28° lugar en confiabilidad de los ciudadanos en su Estado de Derecho (IMCO, 2008). Para una idea espacial de la distribución del delito por municipio y región observemos los siguientes mapas que muestran la especialidad del campo delictivo.

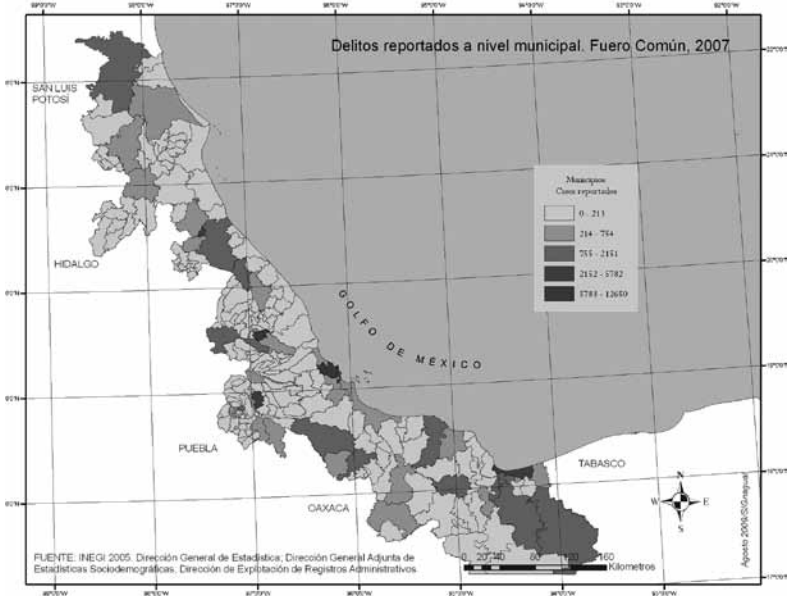
8 Anuarios Estadísticos de Veracruz (INEGI, 2002-2007).

9 Agencia I del Ministerio Público de la Federación, Xalapa (UMAN, 2008).

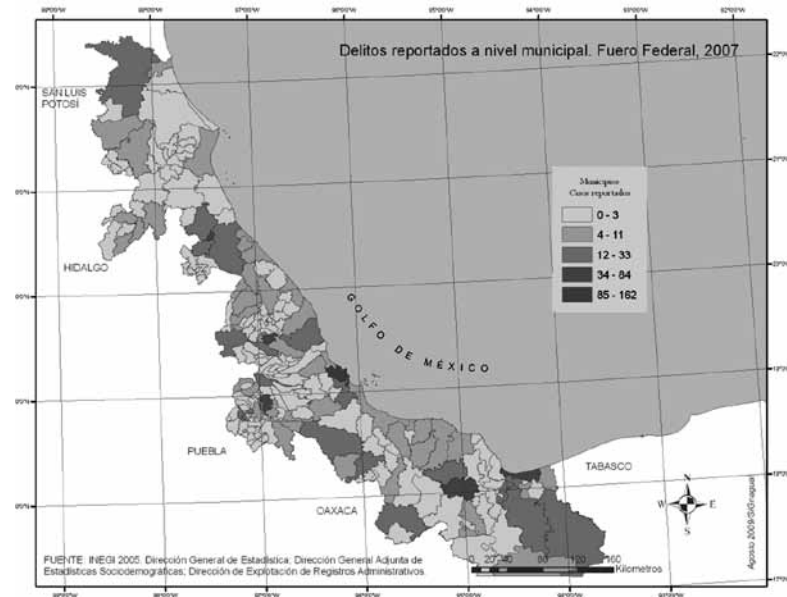
10 Luisa Melgarejo 2007 "México Seguro: Veracruz Seguro" en *Revista Diacrítica* 37 (Xalapa).

11 Juan Manuel Mejía Domínguez s/f "Cercan tres cárteles del narcotráfico a Veracruz" en *Diario Hoy Laredo*.

Mapa 1



Mapa 2



### 1.3 LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN VERACRUZ

En Veracruz no hay *narcomunicipios*, aunque si están ubicados algunos municipios de los 353 clasificados por la SSPF con altos índices de inseguridad, entre ellos: Pánuco, Naranjos, Tuxpan, Álamo, Poza Rica, Martínez, Perote, Cardel, Xalapa, Huatusco, Córdoba, Orizaba, Cuitláhuac, Tierra Blanca, Veracruz, Alvarado, Cosamaloapan, San Andrés, Acayucan, Coatzacoalcos, Minatitlán y Las Choapas.

En el Estado operan, básicamente, dos organizaciones delictivas y sus respectivos grupos de sicarios: la organización de Sinaloa con su grupo Gente Nueva y la organización del Golfo y los Zetas. Hay presencia en los municipios de Coatzacoalcos y Minatitlán de redes de la organización de Oaxaca, Estas células de organizaciones delictivas son segmentos de los llamados carteles de Sinaloa, cartel del Golfo y del cartel de Pedro Díaz Parada.

Las actividades delictivas organizadas son diversas, tráfico de drogas, narcomenudeo, secuestros, asaltos, robo de automóviles. El mercado de los delitos organizados en Veracruz es controlado básicamente por la Organización del Golfo, pero ahora la organización de Sinaloa disputa el centro y el sur del Estado mediante levantones y ejecuciones. Al margen de éstas, de los decapitados y los levantados, los acontecimientos más relevantes se registraron el 4 de marzo de 2007 en Villarín, cuando una carrera de caballos terminó con el enfrentamiento entre los sicarios de ambas organizaciones, el 28 de julio de 2009, cuando fue ejecutado con su familia el subcoordinador de la PIVB, Antonio Romero, recientemente nombrado, en el contexto de la desaparición del jefe de Aduanas que condujo al arraigo de 40 agentes de tránsito municipal, incluido el director y, el 7 de noviembre de 2007 día de la ejecución y descuartizamiento del delegado de Seguridad Pública en Paso del Toro, Casto Acevedo Manzano.

Las plazas de disputa son las el Puerto, Boca del Río y las ciudades medias tales como Poza Rica, Martínez de la Torre, Xalapa, Córdoba, Coatzacoalcos. Estos mercados delictivos funcionan con protección, sin embargo, no es posible afirmar con pruebas la existencia de redes de *narcopolítica*.

El mapa del narcotráfico en el Estado está dividido en tres, el norte del Estado está controlado por el Cartel del Golfo y los zetas, el centro del Estado, incluyendo Xalapa y Veracruz, está controlada por gente nueva [...] y el sur lo comanda el Chapo Guzmán<sup>12</sup>.

---

12 Juan Manuel Mejía Domínguez s/f "Cercan tres cárteles del narcotráfico a Veracruz" *Diario Hoy Laredo*.

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: “a lo largo y ancho del Estado [...] pelean el derecho de paso en la plaza [...] reciben, transportan y comercializan drogas, lavan dinero en hoteles, empresas turísticas, de bienes raíces, casas de cambio y narco-campañas”<sup>13</sup>.

En las elecciones intermedias de 2007 hubo denuncias de la existencia de vínculos entre candidatos y narcotraficantes, pero no hay evidencias empíricas de la *institucionalización* de la *narco-política* en el Estado.

## 2. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA, 2004-2009

El gobierno de Fidel Herrera Beltrán (2004-2010) se instaló en medio del incremento de la delincuencia. La ola de delitos de los últimos años del gobierno de Miguel Alemán Velasco se diseminó en el Estado. Para controlarla, así como para instituir la gobernabilidad, después de un triunfo electoral magro, en un estado que no ha experimentado la alternancia en la gubernatura, el gobernador propuso el 31 de mayo de 2005 un Acuerdo para la Gobernabilidad y el Desarrollo, cuyo punto 7 hacía referencia a la necesidad de modernizar las instituciones policiacas y judiciales; particularmente proponía: “rediseñar el sistema de Seguridad Pública para combatir a la delincuencia organizada [...] elaborar programas específicos de seguridad pública. Establecer mecanismos de coordinación entre las distintas policías *privilegiando acciones preventivas*”<sup>14</sup>.

En esta lógica, el Plan Estatal de Desarrollo del 30 de marzo de 2005 sostenía, entre otras cosas relativas al tema, la necesidad de la “cero tolerancia frente a la delincuencia, en especial al narcotráfico y al narcomenudeo [...] tipificación de nuevos delitos, mayor severidad de penas, una seguridad pública eficaz”<sup>15</sup>. El realineamiento del Plan presentado el 7 de agosto de 2008, tres años después de la instalación del gobierno “fiel”, se sostiene como extensión de los argumentos anteriores: “[...] como parte de la lucha frontal contra la delincuencia en el Estado, se registraron 18.772 delitos, de los cuales 16.455 corresponden a delitos del fuero común y 2.317 a delitos del fuero federal [sic] y se intervino como probables responsables de una conducta delictiva

13 *Ibid.*

14 Fidel Herrera Beltrán 2005 “Acuerdo para la Gobernabilidad y el Desarrollo”, Xalapa, Veracruz.

15 Plan Estatal de Desarrollo de Veracruz.

a 9.767 personas por la supuesta comisión de delitos del fuero común y a 3.339 personas por su probable responsabilidad en la comisión de ilícitos del fuero federal”<sup>16</sup>.

Después de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad del 25 de agosto del mismo año, en el cual se advierte la necesidad de la coordinación intergubernamental “por encima de cualquier diferencia política o ideológica [...] que la participación ciudadana es fundamental para derrotar al crimen organizado y para consolidar instituciones públicas, efectivas y transparentes que rindan cuentas”. Fidel Herrera Beltrán firmó con dirigentes de partidos políticos, el 23 de septiembre de 2008, el Pacto por la Seguridad de los Veracruzanos<sup>17</sup>.

El Pacto insistía entre otras cosas en: a) la depuración de las policías, b) la instalación de un Observatorio Ciudadano, “plural, representativo [...] con la participación de la sociedad civil, el sistema de denuncias contra la corrupción y la mala actuación de los servidores públicos”, c) la creación del Centro Estatal de evaluación y Confianza, d) la revisión de las leyes de seguridad pública, En la presentación del plan, el gobernador sostuvo:

¡Aquí no se vale rajarse! [...]. Vamos a dar toda la batalla, cueste lo que cueste, con la ley en la mano, para que aquí la ley se respete y el que cometa un delito lo pague con todo rigor [...]. Vamos con todo contra los malos, sin límites más que los de la ley, *Vamos por ellos*, *Vamos por la paz* [...]. *La nación exige unidad* para hacer retroceder las cadenas del crimen, *unidad en torno del Presidente de la República y de las fuerzas del Pacto Federal*, *unidad para vivir en paz* y devolver a los mexicanos el México libre, seguro y próspero que merece, pero, sobre todo, para que nuestros hijos disfruten de las libertades que tantas luchas nuestra historia ha conquistado<sup>18</sup>.

En este contexto, los 5 informes de gobierno de Fidel Herrera Beltrán son un inventario repetido, rutinario y flotante de los débiles logros alcanzados en la colaboración, coordinación institucional y operativa, pero no son, en sentido estricto una evaluación sistemática de lo ofertado en los acuerdos, planes y pactos firmados.

El discurso de los informes del gobierno estatal se orienta a la oferta de seguridad eficaz para las inversiones y la convivencia “sana”

---

16 Actualización del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Veracruz, Realineamiento al Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012 y los Planes municipales 2008-2010, gobierno del Estado de Veracruz.

17 Pacto por la seguridad de los veracruzanos.

18 Boletín de la SSPE 2008 “Se firma Pacto estatal por la Seguridad”, 23 de septiembre.

de los veracruzanos. Las palabras estelares más utilizadas en estos discursos retóricos son: tranquilidad, armonía y desarrollo, síntomas del conflicto político que se avecinaba con el gobierno federal, por el control político de Veracruz.

Hay, sin embargo, un cambio sutil en el discurso. Existe una gran diferencia de énfasis y objeto si se compara la insistencia inicial del I Informe que señala a Veracruz como una de las entidades de más seguras del país, con la idea del V Informe: “la seguridad es hoy el gran reto de México. El orden público es presupuesto de todas las realizaciones del Estado. Lo defenderemos con apego a la Ley”. Para el inicio del desenlace del gobierno de Fidel Herrera que se autocomplace con el eslogan “vamos bien, viene lo mejor”, comenzó a reconocerse que en Veracruz –como en todo el país– el problema de la delincuencia se había complicado.

### 3. LA MITOLOGÍA DE LA UNIDAD NACIONAL

La arquitectura estatal de la seguridad pública, autodescrita como “reingeniería”, se diseñó y construyó en medio del conflicto intergubernamental con el gobierno federal y los principales municipios panistas. La unidad imaginaria, que unía mediáticamente al gobernador con el presidente de la República, se desdibujó mediante una serie de acontecimientos que en retrospectiva son claves para entender el actual escenario electoral en Veracruz: la revisión por el ejército del helicóptero del gobernador; las incursiones político electorales del director del ISSSTE, la operación *México seguro* en Veracruz, llamada por Fidel Herrera *Veracruz Seguro*, la detención y arraigo del director y agentes de tránsito municipal de Veracruz Puerto por la desaparición del funcionario aduanal, la divulgación de las grabaciones en las cuales se evidencia a Fidel Herrera en plena operación electoral para las elecciones del 2007, la publicación de la Policía Federal de los resultados de confianza que hace desconfiables a 1.030 policías veracruzanos, las denuncias por delitos electorales de funcionarios estatales en elecciones intermedias, el supuesto espionaje de las cuentas bancarias de sus familiares, son parte de una cadena panista que une el discurso del combate al crimen organizado y elecciones y que ha atrincherado a los priístas y al gobernador de Veracruz para defender el control político del Estado, mediante las prácticas políticas populistas y clientelares propias del enclave autoritario que aún es el gobierno priísta de Veracruz.

La estrategia de Fidel Herrera Beltrán en la seguridad pública ha sido continuar el proceso de militarización pasiva iniciado por el gobernador Miguel Alemán Velasco (1998-2004). Los altos mandos de la Secretaría de Seguridad Pública han sido militares retirados. En lo que va de la gestión han habido tres secretarios: Gral. Rigoberto Ri-



vera Hernández, Gral. Juan Manuel Orozco Méndez, y el actual Gral. Sergio López Esquer.

La Secretaría de Seguridad Pública ha sido blindada con mandos militares en los principales cargos del nuevo organigrama que incluye una Subsecretaría B, después de los acontecimientos de Villarín. Prácticamente, todos los delegados regionales y coordinadores de las policías intermunicipales son militares retirados y con licencia.

En general, las policías en el estado son cada vez más complejas. El sistema policíaco actual ha requerido de las reformas a la Ley de Seguridad Pública de 2004 –aprobadas sin debate parlamentario– y la recién creada nueva Ley de Seguridad Pública de 2009, la cual decreta la institucionalización del Observatorio Ciudadano de la Seguridad en Veracruz, aún sin instalar a finales de 2009. La institucionalización de la SSPE y del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha requerido de un incremento de los agentes y de su continua capacitación. La inversión en seguridad pública ha ido de 188.771.324 millones de pesos aprobados para 2003 a 261.898.001 millones de pesos, aprobados para 2006.

De acuerdo a la prensa nacional en lo que va de esta década han desertado en Veracruz 9.016 policías, 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.

Los acontecimientos de política pública más relevantes en las policías veracruzanas han sido la creación de las Unidades contra Robos de Auto, la instalación de las unidades de la UMAN en Poza Rica, Xalapa, Veracruz y Coatzacoalcos, antes de su decreto de desaparición que adiciona a los ministerios públicos el encargo de los delitos del narco menudeo, la instalación de videocámaras en las principales ciudades del Estado, los convenios regionales que involucran a otros estados vecinos contra el delito, la aplicación de los municipios de Coatzacoalcos, Córdoba, Minatitlán, Orizaba, Papantla, Poza Rica, Tuxpan, San Andrés, Veracruz y Xalapa a los fondos del SUBSEMUN, la instalación de terminales en Veracruz de *Plataforma México*, operada por Teléfonos de México y la creación del Penal federal de Villa Aldama.

El problema más complejo para los militares y el gobernador ha sido el conflicto por la gestión de las policías intermunicipales, un problema que sintetiza el enfrentamiento entre el gobierno federal y el

estatal. Los conflictos de los mandos militares de la Secretaría de Seguridad Pública con los policías intermunicipales, han sido cada vez mayores. Los policías intermunicipales se quejan en sus manifestaciones de precariedad laboral y rotaciones injustas. Las más intensas fueron en 2003 contra el Capitán Alejandro Montano, en 2005 contra el Gral. Rigoberto Rivera Hernández, y en 2007 contra el Gral. Juan Manuel Orozco.

Esa complejidad también se incrementó con la alternancia en algunos municipios. El 18 de mayo de 1996 los alcaldes panistas de Córdoba y Orizaba, entre ellos Tomás Ríos, rechazaron la propuesta de creación de una policía intermunicipal. El 29 de junio de 1998, el alcalde perredista de Xalapa, Rafael Hernández Villalpando, desconoció el acuerdo de creación de la policía intermunicipal para este municipio. El 20 de mayo de 2008 se creó la policía intermunicipal de Coatzacoalcos y Minatitlán, mientras que el 2 de abril de 2007, el gobierno estatal recupera la policía intermunicipal de Veracruz-Boca del Río, después de un breve periodo de municipalización del ayuntamiento local.

Fidel Herrera Beltrán y los militares a cargo de la seguridad pública estatal heredaron en las policías intermunicipales una figura complicada y una institución cuyas patologías son históricas<sup>19</sup>. Las policías municipales nacieron en 1994 en Veracruz durante el gobierno de Patricio Chirinos Calero (1992-1998) sin fundamento legal en el Estado y sin reglamento interno. La evolución de las policías intermunicipales se ha caracterizado por una desinstitucionalización, resultado de las continuas disputas por su gestión generadas por las alternancias panistas y perredistas y por el involucramiento de algunos de sus mandos y elementos en actividades ilegales de narcotráfico<sup>20</sup>. Durante el periodo 1994-2008, las policías intermunicipales han sido las principales responsables de abuso de poder según la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Del proceso de des-institucionalización de las policías intermunicipales, hablaremos a continuación.

### 3.1 LA CRISIS DE LAS POLICÍAS INTERMUNICIPALES

En retrospectiva, las policías intermunicipales pueden observarse como instituciones débiles que experimentan una crisis de su modelo organizacional. La desinstitucionalización de las policías intermunicipales se evidencia en los vínculos de algunos de sus integrantes con la delincuencia organizada (Huerta, 2009).

19 Zavaleta Betancourt, José Alfredo 2009 *La seguridad pública en Veracruz* (México: UV).

20 Huerta Ferrari, Naty 2009 "La implantación de las policías intermunicipales en Veracruz, 1994-2008". Tesis de Licenciatura en Sociología, s/d.

El problema es de antaño. Las intermunicipales nacieron ilegales, sin base jurídica y sin reglamento interno. La base jurídica de éstas era el Sistema Nacional de Seguridad Pública [SNSP] pero no existía en 1994, en la Constitución estatal ni en los municipios una ley que legalizara la asociación de los municipios para la prestación de servicios.

Ese vacío legal fue la causa de un proceso de desinstitucionalización prolongado que no detuvo ni los mandos militares ni las inversiones constantes en infraestructura y capacitación. La implantación gradual de las policías intermunicipales enfrentó múltiples resistencias internas y externas.

Los policías municipales incorporados a las policías intermunicipales observaron una sobrecarga de funciones mientras avanzaba la precarización de su trabajo, tendencia inversa a las generadas por la construcción de la Policía Federal. Del deterioro de las condiciones laborales se produjeron las marchas de protesta contra los mandos militares y por demandas económicas; asimismo, la implantación de este programa se complicó por las alternancias municipales. El programa de estas policías fue rechazado en 1996, mediante un Acuerdo de Cabildo en el ayuntamiento de Xalapa, entonces gobernado por Rafael Hernández Villalpando, rechazado por Tomás Ríos, alcalde panista que se opuso a la creación de la intermunicipal en Córdoba y Orizaba y fue retrasado en la instalación de la PICM, instalada hasta 2008.

En efecto, la matriz de la crisis de las policías intermunicipales es organizacional. La militarización de sus mandos, observada por los mandos medios como una imposición política generó un espacio informal de toma de decisiones compensatorias del salario deprimido de las policías en un escenario de ascenso de los delitos, particularmente del narcotráfico.

La eficiencia de estas policías, comparada con la lograda por las policías preventiva y ministerial ha sido lograda al precio de la arbitrariedad y la gestión de ilegalidades. La PIXB y la PIVB son las policías que mayor número de recomendaciones reciben de la CEDHV, Esta es la razón del estigma que tienen entre los veracruzanos (Huerta, 2009).

#### **4. LOS CIUDADANOS SELECCIONADOS COMO PARTICIPANTES**

El discurso de la participación y la consulta han sido un eje central de la planeación estatal. Este metarrelato ha perdido fuerza y ha dejado de ser persuasivo a juzgar por las paradojas de la participación ciudadana en Veracruz, sujeta a la regla de que *los ciudadanos participen para no hacer nada*, El gobierno del Estado manifiesta en sus publicaciones institucionales que éstas son elementos claves para el diseño de sus propuestas de desarrollo, gobernabilidad y seguridad eficaz.

De acuerdo a los informes de gobierno de Fidel Herrera Beltrán, el plan sectorial de la materia se diseñó con base en un Foro, se han implantado desde el inicio de la gubernatura actual 25 programas de participación ciudadana, hay en Veracruz 212 comités de consulta y participación ciudadana de seguridad pública que involucran hasta 32.248 veracruzanos<sup>21</sup>.

En los hechos, en Veracruz, los comités tienen una dinámica precaria y casi inexistente. La participación ciudadana gubernamentalizada se reduce a las consultas de puertas abiertas, impulsadas por las instituciones estatales y municipales<sup>22</sup>.

En el campo civil, las organizaciones sociales sólo apenas recientemente han integrado a su agenda ciudadana el tema de la seguridad y pública y realizan un monitoreo sobre la transparencia y acceso a la información de la Procuraduría General de Justicia Estatal y la Secretaría de Seguridad Pública. Un informe de monitoreo civil muestra la baja disposición para informar y rendir cuentas de ambas instituciones, las cuales en una escala de 10, la primera obtuvo 5,8, y 4,8 en la segunda<sup>23</sup>.

En este contexto se ha diseñado, mediante convenio entre la PGJE y la Universidad Veracruzana un Observatorio Ciudadano de Seguridad, aún no implantado y *cuyo riesgo principal consiste en convertirse en un Observatorio Universitario o en un Observatorio de Seguridad Ciudadana pero no en un Observatorio Ciudadano de la Seguridad*. Es una paradoja que una iniciativa que debía orientarse hacia la contraloría civil *haya terminado capturada por una red burocrática precaria*. Esta innovación institucional corre el riesgo de la distorsión del espíritu legal y político que la anima, mandato del Acuerdo Nacional por la Seguridad.

Los avances en Veracruz del acuerdo nacional son imperceptibles aunque el gobernador insiste en que se ha cumplido el 93% de los acuerdos establecidos en el Pacto estatal por la Seguridad de los veracruzanos. Abajo, a contrapelo de esta retórica institucional, sin consulta, 9 de cada 10 veracruzanos opinan que la participación ciudadana debe contribuir a la solución del problema, y 6 de cada 10,

---

21 Fidel Herrera Beltrán. I-IV Informes de Gobierno del Estado de Veracruz.

22 Oseguera Cruz, Alfonso 2009 "Las políticas intermunicipales en seguridad pública. Los casos de la Policía Metropolitana de Guadalajara y la Policía Intermunicipal Xalapa, Banderilla, San Andrés Tlalnelhuayocan, 2007-2009". Ponencia preparada para el *Seminario Interinstitucional La incivildad, la delincuencia, la reforma policíaca y la participación ciudadana*, IHS-COLVER.

23 Monitoreo de Obligaciones de Transparencia en el Estado de Veracruz, EMCESEM, 2009.

sobre todo los jóvenes universitarios, manifiestan disposición para participar en programas de seguridad pública<sup>24</sup>.

#### 4.1 UN MODELO ESTRATÉGICO PARA LA METROPOLIZACIÓN DE LAS POLICÍAS DE VERACRUZ

En la última comparecencia ante el congreso federal, el secretario de seguridad pública Genaro García Luna propuso la concentración de las policías municipales en las policías estatales, bajo mando de los gobernadores, una vez que desaparecieron las UMAN y se le brindan atribuciones a los ministerios públicos estatales para combatir el narcomenudeo.

Los priístas han reaccionado positivamente a la propuesta y han manifestado aceptar el encargo, los magistrados han expresado su preocupación por los riesgos *personales* del encargo. En Veracruz, Fidel Herrera sostiene que la homologación salarial prometida a las policías municipales previa a la entrega del quinto informe es un mecanismo que prepara la concentración de éstas en un sólo mando en el Estado, acepta la concentración policiaca, pero añade que debe acompañarse de la creación de la Guardia nacional, vieja consigna priísta alternativa a la propuesta panista de una Policía nacional.

Esta decisión aún no implantada en Veracruz es una modalidad más de la transferencia de las responsabilidades entre el gobierno federal y estatal. Es inusitado que el gobierno federal, el cual había impulsado el apoyo directo a los municipios mediante un subsidio, ahora propone delegar la responsabilidad a los gobiernos estatales de los costos políticos y electorales de las policías infiltradas y desinstitucionalizadas que existen en los municipios.

Este intercambio perverso constituye una evidencia de las dificultades de implantación de la política centralizada del gobierno federal de un código penal único y una policía nacional controlada por el gobierno federal. Es claro que el gobierno federal quiere que los gobiernos estatales paguen a corto plazo los costos políticos de la gestión de las policías municipales, al mismo tiempo que considera que la concentración es un paso en la institucionalización de la Policía Federal. En sentido estricto, esta decisión, de implantarse, no constituye una salida ideal. La concentración de las policías preventivas en los gobiernos estatales va a intensificar el conflicto intergubernamental por el control de los recursos y los logros en el control de la delincuencia.

Una alternativa a la centralización del gobierno federal y a la concentración de las policías por los gobiernos estatales es la *metropoli-*

---

24 Resultados de la encuesta de sentimiento de inseguridad en zonas urbanas de Veracruz, Proyecto "La Calidad de la Democracia en Veracruz", IHS.

zación como pivote de una policía nacional. Las experiencias intermunicipales que han existido en Coahuila, Veracruz y ahora en Nuevo León, indican que debe diseñarse un modelo de control del delito integral controlado por los presidentes municipales mediante un consejo metropolitano.

Las experiencias de *metropolización* de la policía tal como se han logrado en Jalisco o malogrado en Tamaulipas y Puebla, deben reinventarse mediante un balance crítico de sus logros y límites. La atención del gobierno federal de las zonas urbanas del país mediante un fondo metropolitano debe articular la política social y de desarrollo urbano al combate de la delincuencia. Un modelo basado en un consejo por aglomeración o zona metropolitana para una policía metropolitana con integrantes de los tres niveles de gobierno es un buen principio de la renovación del viejo federalismo y el principio del fin de las competencias perversas del ciclo reciente de los gobiernos divididos. La policía nacional no puede ser sólo federal pero tampoco puede construirse sin su presencia en las zonas metropolitanas (Zavaleta, 2008).

### **ALGUNAS CONCLUSIONES**

En Veracruz, el sentimiento de inseguridad y la delincuencia se ha incrementado a pesar de la militarización de las policías y los patrullajes militares de las calles de los principales municipios.

La gestión militar de las policías ha garantizado control institucional de las policías pero no ha sido un dispositivo eficaz en el combate a la delincuencia.

En tales circunstancias, el gobierno estatal saliente puede limpiar las impericias con publicidad y reconocimientos extranjeros, sin embargo, no puede negar sus propias estadísticas que indican que el delito se ha incrementado, aunque el consuelo utilizado sea decir que las cosas son más complicadas en otros estados del país.

El gobierno estatal, en plena disputa con el gobierno federal por el control político del Estado insiste en un esquema de política pública parcial, ineficiente y delegativo, el cual, ni contribuye de forma decidida a la construcción de un sistema nacional de seguridad pública ni a la coproducción de la seguridad con los ciudadanos en el campo de la prevención. El militarismo de la seguridad, como militarización pasiva o *policización* de algunos militares, no resuelve el problema de la inseguridad y añade mayor complejidad a la gestión de éste.

La asunción de la participación ciudadana efectiva es una buena forma no sólo de legitimar las políticas y sus instrumentos sino de añadir imaginación institucional a la solución pública de los problemas. Los instrumentos de participación ciudadana colonizada

por el gobierno estatal son un desperdicio de recursos públicos que pospone la reforma democrática de las policías e innovaciones en las políticas de seguridad pública. El reto de la próxima gubernatura, con alternancia o sin ella, será diseñar una nueva arquitectura de las policías e impulsar políticas de seguridad pública basadas en la cooperación *interagencial* e intergubernamental, en la transparencia y la rendición de cuentas. La transición de la vieja policía a una policía moderna en Veracruz será posible si el gobierno escucha con seriedad la propuesta de la *metropolización* como pivote de una Policía Nacional.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Base hemerográfica *Enfoque Veracruz* (2004-2009).

Boletines de la SSPE (2006-2009).

Informes de Gobierno de Fidel Herrera Beltrán (2004-2009).

Huerta Ferrari, Naty 2009 “Las policías intermunicipales en Veracruz”. Tesis de Licenciatura en Sociología, Universidad Veracruzana, México.

Zavaleta Betancourt, José Alfredo 2008 “La reforma policiaca en México” en *La Palabra y el Hombre* (México: Universidad Veracruzana).

Zavaleta Betancourt, José Alfredo 2009 *La seguridad pública y la participación ciudadana* (México: Universidad Veracruzana).

## **ENCUESTAS**

Encuestas I, II, III, IV, V, VI de Inseguridad (ICESI, 2004-2009).

Encuesta Internacional sobre criminalidad y victimación (ICESI, 2008).

Encuesta de percepción de la inseguridad (IIHS-UV, 2009).

Índice de competitividad por estados (2008).

## **CRONOLOGÍA**

### **POLICÍAS PREVENTIVAS ESTATALES**

2006

- Mario Enrique Escobar Escobar sustituye a Jorge Justiniano González Betancourt en la coordinación de la PIXBT, 5 de enero de 2006, SSPE.
- Es instalado el segundo sistema municipal de video-vigilancia en Boca del Río, 1 de febrero de 2006, SSPE.
- La SSP y la Escuela Libre de Ciencia Política crearon la Licenciatura en Seguridad Pública, 4 de septiembre de 2006, SSPE.

## 2007

- Policías de la PIXBT se reunieron después de su protesta para exigir el pago de un bono sexenal con el secretario de Gobierno Raymundo Escobar y obtuvieron un pago de carestía acceso a INFONAVIT, 31 de enero de 2007.
- Reunión del subsecretario de Gobierno Héctor Yunes Landa con empresarios de Plaza Ameritas para explicar el operativo realizado por la AFI, 21 de marzo de 2007, SSPE.
- Se anuncia Veracruz Seguro, 11 de mayo de 2007.

## 2008

- De acuerdo al secretario de Seguridad Pública Juan Manuel Orozco Méndez, los comandantes municipales reciben capacitación en la Academia Estatal de Policía, 14 de enero de 2008, SSPE.
- Los mandos medios de las policías municipales reciben el curso Policía Confiable como parte de la certificación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 11 de febrero de 2008, SSPE.
- Conferencia acerca de bandas delictivas a cargo de Max Cerda y Federico Sicard, especialistas estadounidenses, a policías estatales, intermunicipales y del IPAX, 21 de marzo de 2008, SSPE.
- Nombran a Carlos Benítez Campos nuevo coordinador de la PIPCT, 30 de abril de 2008, SSPE.
- El general Sergio López Esquer y el Licenciado Salvador Mikel son nombrados Secretario de Seguridad Pública y Procurador Estatal de Justicia, en sustitución de Juan Manuel Orozco Méndez y Emeterio López Márquez, 1 de julio de 2008, SSPE.
- El general Raymundo Rodríguez Baena es nombrado director de la Academia estatal de Policía en sustitución de Vicente López Estrada, 16 de julio de 2008, SSPE.
- El secretario de Seguridad y el Subdirector de Análisis del SNSP explican a autoridades municipales la operatividad del SUBSEMUN, 13 de octubre de 2008, SSPE.
- El secretario de Seguridad Pública Sergio López Esquer instituye el programa de capacitación itinerante para policías preventivos municipales, 9 de diciembre de 2008, SSPE.

## 2009

- Nombramiento de Casto Acevedo Manzano como delegado de Ciudad Mendoza XVI en sustitución de Claudio Gonzalo Ruiz quien sustituyó a Andrés Toga Fiscal en Tuxpan II; Valentín Ríos sustituyó a Emilio López Guerrero en Coatzacoalcos XVII el cual fue rotado a Benito Juárez III, Isidro Mendoza Guadarrama a Gabriel paredes Flores en Cosamaloapan XVIII y Epifanio Guzmán



Domínguez a Martín Islas Mora en Las Choapas XII, 5 de enero de 2009, SSPE.

- El secretario de Seguridad Pública nombró a Luis Gregorio Rodríguez López nuevo coordinador de la PIXBT en sustitución de Bertoldo Reyes Campuzano, 6 de enero de 2009, SSPE.
- Inversión de 13,5 millones para el sistema de video-vigilancia del Centro estatal de Control y C4 de Veracruz y Boca del Río, 9 de enero de 2009, SSPE.
- Elementos de la PICMCM reciben durante 3 meses capacitación en la Academia Estatal, 13 de enero de 2009, SSPE.
- Reunión de funcionarios estatales y representantes de la PIXBT para dialogar sobre las demandas elevadas en las protestas policíacas en Xalapa, 15 de junio de 2009, SSPE.
- El secretario de Seguridad Pública Sergio López Esquer nombró nuevo delegado en Benito Juárez III a Damián Flores Alonso en sustitución de Filiberto Basilio Pérez que ocuparía la delegación I de Pánuco, 1 de agosto de 2009, SSPE.
- Reunión de padres de familia, estudiantes y policías en las Jornadas escolares por la Seguridad que incluyen los programas Escuela Segura, Delito Cibernético y Policía Amigo, 3 de febrero de 2009, SSPE.
- Debido al paro de transporte público en demanda de reducción del precio del diesel la SSPE utilizó 400 patrullas en las principales ciudades del Estado para resolver el problema del traslado de los ciudadanos a escuelas y centros de trabajo, 12 de enero de 2009, SSPE.
- Reunión del secretario de Seguridad Pública con CCENV, 11 de febrero de 2009, SSPE.

## **POLICÍAS INTERMUNICIPALES**

*2004*

- Es rechazada la propuesta de una policía intermunicipal entre Martínez y San Rafael después de la conversión del último en nuevo municipio, 23 de enero de 2004, OPR,
- De acuerdo al Ayuntamiento local, participan 3 mil xalapeños en Vecino vigilante, 11 de agosto de 2004, DX.
- Es cesado policía de la PIXBT por protección a narco menudistas de la colonia Revolución, 26 de octubre de 2004, NV.

*2005*

- La CANACO implanta Policía de Cuadra en el Puerto de Veracruz, 3 de febrero de 2005, IV.

- Rafael Palomba Márquez es sentenciado a 25 años de prisión por la protección brindada a Albino Quintero Meraz durante el gobierno estatal de Miguel Alemán, 8 de marzo de 2005, RF.
- El coordinador de la PIXBT anuncia despido de 20 elementos por sus implicaciones en robo, consumo de drogas y protección a narco-menudistas, 7 de junio de 2005, GX.

#### 2006

- El comisionado del IPAX se opone al uso de este instituto para la vigilancia de bancos, 28 de enero de 2006, DP.
- El coordinador de la PIVB Manuel Díaz Escobar sostiene que es irresponsable negar o afirmar la presencia de sicarios del narcotráfico en Veracruz, 10 de marzo de 2006, ML.
- Es nombrado nuevo coordinador de la PIPTC Jesús Lozano Cayetano en sustitución del desaparecido Gonzalo Chong Ortíz, 18 de diciembre de 2006, DX.

#### 2007

- Nuevo León toma como prototipo el modelo intermunicipal de las policías de Veracruz, 16 de enero de 2007, VR.
- Marchan intermunicipales de la PIXBT en demanda de pago de bono sexenal, 17 de enero de 2007, ML.
- El diputado federal Gral. Jorge González Betancourt afirma que el cartel del Golfo opera en Veracruz, 20 de enero de 2007, EM.
- Es creada la subsecretaría B para la coordinación de las policías intermunicipales a cargo de Remigio Ortíz Olivares, 8 de febrero de 2007, DP.
- El ejército rodea las instalaciones de la PIPTC para revisión de armamento, 11 de marzo de 2007, IV.
- Un comando libera a 5 homicidas del reclusorio de Coatzacoalcos, 16 de mayo de 2007, EV.

#### 2008

- Son instaladas 32 nuevas videocámaras en Xalapa, 5 de mayo de 2008, ML.
- Son ejecutados 3 intermunicipales de la PIVB después de los sucesos de Villarín, 18 de marzo de 2008, DX.
- Video en la red denuncia redes de protección policíaca al narcotráfico en Veracruz, 29 de marzo de 2008, IV.
- El gobierno estatal recupera el control de la policía de Veracruz Puerto, después de que se había sido retirada de la intermunicipalidad, 1 de abril de 2008, UM.

## ANEXO 1

## Los delitos según delegación policiaca

| Delegación         | Delegado                                       |
|--------------------|--|
| XI Acayucan        | Tte. Cnel. Juan Bañuelos Cornejo               |
| III Benito Juárez  |  |
| VI Cardel          |  |
| IX Catemaco        |  |
| XVI Ciudad Mendoza | Mayor Inf. Ret. Patricio Martínez Joaquín      |
| Coatzacoalcos      | Tte. Artillería VirgilioValentín Ríos Lara     |
| Cosamaloapan       | Cap. Cab. Ret. Isidro Mendoza Guadarrama       |
| J. Rodríguez Clara | Cap. Inf. Ret. Rolando Olguin López            |
| VII Las Choapas    |  |
| I Pánuco           | C. Nicolás Salazar y Martínez                  |
| IV Papantla        |  |
| Paso del Toro      | Mayor de Inf. Ret. Patricio Martínez Joaquín   |
| XV Perote          |  |
| San Andrés         | Mayor Ret. De Cab. Carmen Arnoldo Rosas Araujo |
| V San Rafael       | Mayor Leobardo Cruz Gutiérrez                  |
| Tantoyuca          | Cap. Jaime Dario Aguirre Sagahon               |
| VIII Tierra Blanca | Tte. Inf. Marco Antonio de Dios Sánchez        |
| II Tuxpan          | Tte. Cnel. Claudio González Ruíz               |
| X Villa Azueta     |  |
| XIV Xico           | Gral. Brigadier Ret. Oscar Ruby Castro García  |
| PIPRTHC            |  |
| PIVB               | Tte. Ret. Arturo Paredes Guevara               |
| PIXBT              | Lic. José Martínez Riveroll                    |
| PICMNC             | Gral. Brig. Ret. Pedro Aguilar Medicina        |

Fuentes: Secretaría de Seguridad Pública, Guía Roja de la Administración Pública de Veracruz (2007).

\*Los delegados son rotados frecuentemente.

## ANEXO 2

## Los otros militares en la seguridad pública en Veracruz

| Cargo  | Institución                                 | Rango  |
|--|---|--|
| Secretario de Seguridad Pública                  | Secretaría de Seguridad Pública             | Gral. Div. Sergio López Esquer                     |
| Jefe del Departamento de Evaluación de Programas | Departamento de Evaluación de Programas     | Cap. Alfonso Sanabria Murrieta                     |
| Comandante del Agrupamiento de Caballería        | Dirección de Operaciones de la SSP          | Cap. Sdo. de Cab. Ret. Armando Cortés Osorio       |
| Titular de la Unidad Administrativa              | Unidad Administrativa de la SSP             | Cap. Armando Mendoza Paredes                       |
| Director de Operaciones de Seguridad Pública     | Subsecretaría de Seguridad Pública          | Gral. Brig. Mario Eduardo Chavero Ceballos         |
| Director de la Academia de Policía               | Dirección de la Academia Estatal de Policía | Gral. Brig. Ret. Refugio Raymundo Rodríguez Bahena |
| Subsecretario de Seguridad Pública A             | Subsecretaría de Seguridad Pública          | Gral. José Torres Hernández                        |
| Subdirector Regional Zona Centro                 | Dirección de Operaciones de la SSP          | Mayor Agustín Reyes Rivera                         |
| Subdirector Operativo                            | Academia Estatal de Policía                 | Cnel. Marino López Patraca                         |
| Jefe de Ayudantes del Gobernador                 | Gobierno del Estado de Veracruz             | Tte. Guillermo Díaz Salazar                        |
| Centro Estatal C-4                               | Secretaría de Seguridad Pública             | Tte. Navío Gustavo Tronco Quevedo                  |

Fuentes: Secretaría de Seguridad Pública, Guía Roja de la Administración Pública de Veracruz (2007).

### ANEXO 3

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| Presidentes de la República                                 | Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)  | Vicente Fox Queada (2000-2006)  | Felipe Calderón Fournier (2006-2012)   |
| Secretario Ejecutivo del snsp                               | Ernesto Gil Elourdy  | Roberto Campa Ciprián (¿? -2007)  |  |
| Gobernadores del Estado de Veracruz                         | Patricio Chirinos Calero (1994-2000)   | Miguel Alemán Velasco (2000-2006)   | Fidel Herrera Beltrán (2006-2010)  |
| DGSP/VS/Secretaría de Seguridad Pública                     | Cap. Alberto Rodríguez Cañada<br>Juan Herrera Marín<br>Domingo Martínez Riveroll                                     | Cap. Alejandro Montano Guzmán (2000-2006)*<br>Gral. Valentín Romano López (2000-2006)*<br>Gral. Alfonso De la Torre           | Gral. Rigoberto Rivera Hernández<br>Gral. Juan Manuel Orozco Méndez<br>Gral. Sergio López Esquer             |
| Consejo Estatal de Seguridad Pública de Veracruz            |  | Jorge Moreno Salinas<br>Clara Luz Prieto  | Amadeo Flores Espinosa   |
| Procuradores de Justicia del Estado                         | Eduardo Andrade<br>Rodolfo Duarte Rivas  | Pericles Namorado Urrutia†  | Emeterio López Márquez<br>Salvador Mikel Rivera  |
| Comisión Estatal de Derechos Humanos                        | Margarita Herrera Ortiz  | José Luis Rivera Sánchez<br>Noemí Quirasco Hernández  | Noemí Quirasco Hernández   |
| Delegación de Derechos Humanos en Veracruz Puerto           | Noemí Quirasco Hernández   | Bertha Inés Chávez<br>Adán San Román Andrade  |  |
| Policía Intermunicipal Veracruz/ Boca del Río Ayuntamientos | Presidente<br>Roberto Bueno Campos (1995-1997), PAN**<br>Francisco Ávila Camberos (1998-2000), PAN                   | Coordinador intermunicipal<br>Cap. Alberto Rodríguez Cañada<br>Antonio Vázquez González                                       | Presidente<br>Julen Rementería Del Puerto (2005-2007), PAN*<br>Jon Rementería Sempé (2007-2010) PRI          |
| Veracruz Puerto   | Presidente<br>Roberto Bueno Campos (1995-1997), PAN**<br>Francisco Ávila Camberos (1998-2000), PAN                   | Coordinador intermunicipal<br>José Luis Sáenz Escalera<br>Jaime Tellez Marié<br>Mario Enrique Escobar<br>José Alberto Carrión | Coordinador intermunicipal<br>Cnel. Manuel Díaz Escobar<br>Rubén Arias Torres<br>Tte. Arturo Paredes Guevara |
| Boca Del Río  | Ubaldo Flores Alpizart (1994-1997), PAN<br>Ángel R. Deschamps (1998-2000), PAN<br>Carlos Escalante. Igual (2000) PAN | Adrián Sifrido Ávila Estrada (2001-2004) PAN  | Francisco Gutiérrez de Velasco (2003-2007), PAN<br>Miguel Ángel Yunes Linares (2008-2010), PAN               |

|  |  |   |  |   |  |  |
|--|--|---|--|---|--|--|
| Policía Intermunicipal Poza Rica/<br>Coatzintla/Tehuacán               | Presidente<br>Enrique Basañez Trevelhan (1995-1997) PRI  | Coordinador intermunicipal<br>Remigio Ortiz Oliva                             | Presidente<br>Arturo Hernández Basañez<br>Marco López Mora (1998-2000) PRI<br>Fausto Amador Mixtega (2000) PRI | Coordinador Intermunicipal<br>Venancio Agustín Márquez Luna<br>Cnel. Juan Tenorio Ignon | Presidente<br>Guadalupe Velásquez Casanova (2001-2004) PAN<br>Jorge Elías Rodríguez (2005-2007) COAL<br>Pablo Anaya Rivera (2008-2010) PRI-AFV | Coordinador Intermunicipal<br>Gonzalo Chong Ortiz<br>Vicente Contreras Morales<br>Carlos Benítez Campos                          |
| Coatzintla   | Rafael Huerta Guzmán (1995-1997) PRI<br>Daniel García Cortés (1998-2000) PRD   |   | César Ulises García (2001-2004) PRD  |   | Aurelio Cazares Anaya (2005-2007) CUV<br>Yolanda Del Valle Toca (2008-2010), PRI-AFV   |  |
| Tehuacán   | César Esquitín Ibarra (1995-1997) PRI<br>Alfredo Benítez Luna (1998-2000) PRD  |   | Leobardo Gómez González (2001-2004) PRI  |   | Francisco Ortiz Dorio (2005-2007) PAN<br>José Luis Rodríguez Rivera (2008-2010), PRI-AFV   |  |
| Policía Intermunicipal Xalapa/<br>Banderilla/San Andrés Tlalmehuayocan | Presidente   | Coordinador intermunicipal  | Presidente   | Coordinador intermunicipal  | Presidente   | Coordinador Intermunicipal   |
| Xalapa   | Carlos Rodríguez Velazco [Maria Amparo Alvarez]* (1995-1997), PRI<br>Rafael Hernández Villalpando [Teresa Chaires] (1998-2000), CD | Luis Fernández Ruiz<br>Cap. Alberto Rodríguez Cañada<br>Nelson Fernández Díaz | Reynaldo Escobar (2000-2004) CD  | Gral. Jorge González Betancourt<br>Cnel. Refugio Rodríguez Baeza                        | Ricardo Ahued Bantahuil (2003-2007), PRI<br>David Velazco Chedrahui (2008-2010), PRI   | Mario Enrique Escobar<br>Remigio Ortiz Olivarez<br>Bertoldo Reyes Campuzano<br>Hilario Arenas Cerdán<br>Gregorio Rodríguez López |

|                           |   |   |   |   |  |
|---------------------------|---|---|---|---|--|
| Banderilla                |   |   | María Isabel<br>Fernández Saldaña<br>(1995-1997) PRD<br>Fidel Cruz González<br>(1998-2000) PT | Fidel Cruz González<br>(2008-2010) PRI        |  |
| San Andrés Tlalnehuayocan | Fernando Acosta<br>Hernández<br>(1995-1997) PRI<br>Constantino<br>Herrera Márquez<br>(1998) [Ciro<br>Gómez García<br>1998-2000] PRD | Reyes Viveros<br>Hernández (2001-<br>2004) COAL |   | Isidro González<br>Aguilar (2005-2007)<br>PAN |  |

Fuente: elaboración propia.