

El sentimiento de inseguridad y victimización en Xalapa*¹

José Alfredo Zavaleta Betancourt**

RESUMEN: *El presente trabajo describe el sentimiento de inseguridad y victimización en el municipio de Xalapa, Veracruz. Para tal efecto, describe los datos más relevantes de la zona metropolitana y analiza, con base en un análisis de contenido de prensa exploratorio, las principales significados que el gobierno estatal concede a estos procesos, para después interpretar el sentimiento de inseguridad de los xalapeños, con base en los resultados básicos de la encuesta de victimización e inseguridad (ENVIX), que hemos realizado junto con la coordinación de observatorios universitarios (CUO) y el Centro de Estudios de Opinión (CEOP) de la Universidad Veracruzana. El trabajo registra, por otra parte, la lucha discursiva del gobierno estatal para responder a las críticas de la oposición y las tendencias básicas de la opinión pública local, acerca del miedo, la desconfianza en las instituciones y las disposiciones para la participación en iniciativas relacionadas con la prevención de la violencia y el delito. Este*

ABSTRACT: *This paper describes the feeling of insecurity and victimization in the city of Xalapa, Veracruz. For this purpose, describes the most relevant data in the metropolitan area and analyzes, based on a exploratory content analysis of the press, the main meanings that the state government attaches to these processes, then interpret the feeling of insecurity xalapeños with based on the basic results of the survey of victimization and insecurity (ENVIX), we have done together with coordination of university observatories (CUO) and the Center for Opinion Studies (CEOP) of the Universidad Veracruzana.*

The work records, on the other hand, the discursive struggle of the state government to respond to criticism from the opposition and the basic trends of local public opinion, about fear, distrust in institutions and provisions for participation in initiatives prevention of violence and crime. This paper concludes with some recommendations to civil society

* Artículo recibido el 25 de febrero de 2016 y aceptado para su publicación el 20 de abril de 2016.

¹El presente trabajo incorpora algunas ideas de mis intervenciones en un diagnóstico que realicé para el CESEM-Heriberto Jara de Xalapa responsable de un encargo institucional, así como algunos elementos de otros ejercicios de análisis del sentimiento de inseguridad local, particularmente en la interpretación de datos de la encuesta de victimización e inseguridad en Xalapa (ENVIX) producto esta última un trabajo colegiado en el que participaron además de nosotros que diseñamos el instrumento inicial, otros colegas de la Coordinación de Observatorios Universitarios (CUO) y del Centro de Estudios de Opinión en la aplicación y georreferenciación.

** Doctor en Sociología, Investigador del IIHS de la Universidad Veracruzana, SNI-I.

trabajo finaliza con algunas recomendaciones para las organizaciones de la sociedad civil para implicarse en los procesos de prevención y reforma de las instituciones de seguridad y justicia, sin las cuales el problema de la inseguridad no tendrá solución a mediano plazo.

Palabras clave: *Inseguridad, seguridad, sentimiento de inseguridad, victimización, Reforma de la Justicia*

organizations to engage in prevention processes and reform of the institutions of security and justice without which the problem of insecurity not have medium-term solution.

Keywords: *Insecurity, security, feeling of insecurity, victimization, Justice Reform*

SUMARIO: I. Xalapa como municipio central de la Zona Metropolitana, II. Las representaciones de la inseguridad y la seguridad local, III. Del sentimiento de inseguridad y la victimización, Conclusiones, Bibliografía.

1. Xalapa como municipio central de la Zona Metropolitana

En los años recientes el problema de la inseguridad se ha convertido en un elemento central de la agenda pública del gobierno municipal, el gobierno estatal, los grupos empresariales y las organizaciones civiles.

Xalapa, capital de Veracruz, es el municipio principal de la zona metropolitana del mismo nombre (ZMX) integrada por otros municipios como Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata, Jilotepec, Tlalnehuayocan y Rafael Lucio.

De acuerdo a CONAPO² la zona metropolitana de Xalapa tiene como municipios centrales a Xalapa, Banderilla y Tlalnehuayocan, mientras que Coatepec, Emiliano Zapata, Jilotepec y Rafael Lucio son considerados municipios "exteriores". En conjunto la ZMX ha tenido un crecimiento anual medio de población acelerado en Banderilla, 2.7%, Tlalnehuayocan 3.5%, Emiliano Zapata, 3.2% y Rafael Lucio 2.7, mientras que Xalapa y Jilotepec se encuentran con debajo de la media para la ZMX (1.8%), con 1.6%.

El crecimiento de la población es sólo una variable de la integración funcional de esta zona metropolitana cuyos municipios comparten otros servicios, incluida la seguridad pública. Para referirnos únicamente a la variable poblacional, el análisis de las localidades urbanas indica una fuerte concentración de habitantes en las cabeceras municipales, particularmente, Xalapa.

La ubicación del municipio de Xalapa en la ZMX es importante para nuestro propósito porque permite comprender la interconexión de procesos de movilidad urbana por empleo, consumo, delitos y operativos policiales. Para este trabajo es muy útil la localización de polígonos de inseguridad en la ZMX. La dinámica de la violencia en las escuelas en las colonias de la periferia de la cabecera urbana de Xalapa conecta con Banderilla, los micro-grupos juveniles que se diferencian de los

² <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/2010>

grupos de narcomenudeo en los municipios que componen la ZMX, es crucial para comprender la manifestación de la inseguridad en nuestro municipio.

La presencia en la ZMX de grupos de la delincuencia organizada, particularmente en Xalapa, Coatepec y Emiliano Zapata, determinaron, como veremos más adelante, las representaciones sociales del miedo y las estrategias discursivas del gobierno del estado que mediante el control de medios y la negación sostenida del problema, intentó bajar el sentimiento de inseguridad de los xalapeños.

Respecto de los procesos de violencia social en otros trabajos hemos demostrado que la violencia en las escuelas y la violencia juvenil se incrementó en la ciudad, pero que no existe razón suficiente para la criminalización de jóvenes que justifique que se les relacione automáticamente con los grupos de la delincuencia organizada que han existido en la ZMX, porque no existe tal relación directa entre violencia en las escuelas y la ilegalidad de la distribución de drogas al menudeo.³

En estas circunstancias, es útil considerar los datos principales del municipio central de la ZMX. De acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo, Xalapa tiene 55 localidades, 5 urbanas y 50 rurales y, es habitada por 488, 104 habitantes, 228, 431 hombres, 259 mujeres. Del conjunto de la población el 26% pertenece al intervalo de 15 a 29 años y el 34.4% vive en condiciones de pobreza.⁴

En general, Xalapa es un municipio en el cual el sentimiento de inseguridad ha tenido un crecimiento sostenido en la última década, debido a los delitos de alto impacto que han afectado el tejido social de la ciudad (PPVX, 2013). Este sentimiento no se corresponde con la evolución de las tasas de delitos, sea por cifra negra o por el uso político de las estadísticas delictivas de las autoridades estatales, pero a partir de 2011, tal como mostraremos más adelante, la población experimentó mayor miedo y preocupación pública por la inseguridad local. Respecto del sentimiento de inseguridad dicen algunos autores:

El sentimiento de inseguridad puede nacer de pequeños hechos, aparentemente anodinos, pero muy perceptibles o palpables: una mirada muy insistente, una fila de atención no respetada, un boleto de autobús no pagado, de los decibeles de la música de un equipo de sonido, de los vehículos que hacen un ruido insoportable, en un estacionamiento...⁵

La inseguridad no puede ser, en última instancia, más que una percepción o un sentimiento, porque expresa una demanda, la sensación de una aporía con respecto a la capacidad del estado para garantizar un umbral de riesgos que se perciben ligados al delito".⁶

³ ZAVALA BETANCOURT, José Alfredo, "Las representaciones e interacciones entre jóvenes y policías en la zona metropolitana de Xalapa", (2014a), en *La violencia juvenil en América Latina*, ALVARADO, Arturo, Colegio de México, México, 2014.

⁴ Plan Municipal de Desarrollo 2014-2017, Ayuntamiento de Xalapa, Colegio de Veracruz, 2014, http://xalapa.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/sites/2/2014/05/PMDXalapa_2014-2017.pdf

⁵ ROCHÉ y Schlegel, *La société d'hospitalité*, Editorial Seuil, France, 2000, pág. 9

⁶ KESSLER, Gabriel, *El sentimiento de inseguridad, sociología del temor al delito*, Editorial Siglo XXI, Argentina, 2009, pág. 12

Desde esta perspectiva, Xalapa era un municipio de baja inseguridad, sin embargo, de acuerdo a nuestros datos de encuesta, a partir de 2011 experimentó una serie de acontecimientos que provocaron la crisis de seguridad pública en una ciudad que no tiene policía municipal sino que fue vigilada y controlada por la policía estatal e intermunicipal hasta la desaparición de esta última en el mismo año.

En efecto, en la configuración del sentimiento de inseguridad han sido determinantes algunos acontecimientos de violencia social y de la delincuencia organizada⁷, pero también la desaparición de la policía intermunicipal -cuya jurisdicción abarcaba Banderilla y Tlalnehuayocan-, sustituida por la Policía Conurbada, perteneciente a la Secretaría de Seguridad Pública Estatal (SSPE).

El incremento de tales delitos fue simultáneo al incremento de la violencia social. La violencia social se incrementó en las escuelas y en los barrios, sobre todo en algunas colonias de la periferia, como efecto de un incremento del consumo de alcohol y drogas; asimismo, la violencia de la delincuencia organizada -desapariciones, extorsiones y secuestros- y algunos enfrentamientos entre delincuentes, policías y militares, hicieron que en la ciudad los habitantes modificaran drásticamente su opinión acerca de la inseguridad.

El incremento de la violencia en el noviazgo, de las jefaturas femeninas de familia, del bullying y otras modalidades de violencia en las escuelas, de los micro-grupos juveniles en las colonias periféricas, advirtieron a la población y las autoridades municipales acerca de la violencia social y los riesgos de que está fuese un factor de la inseguridad generada por la delincuencia organizada.⁸

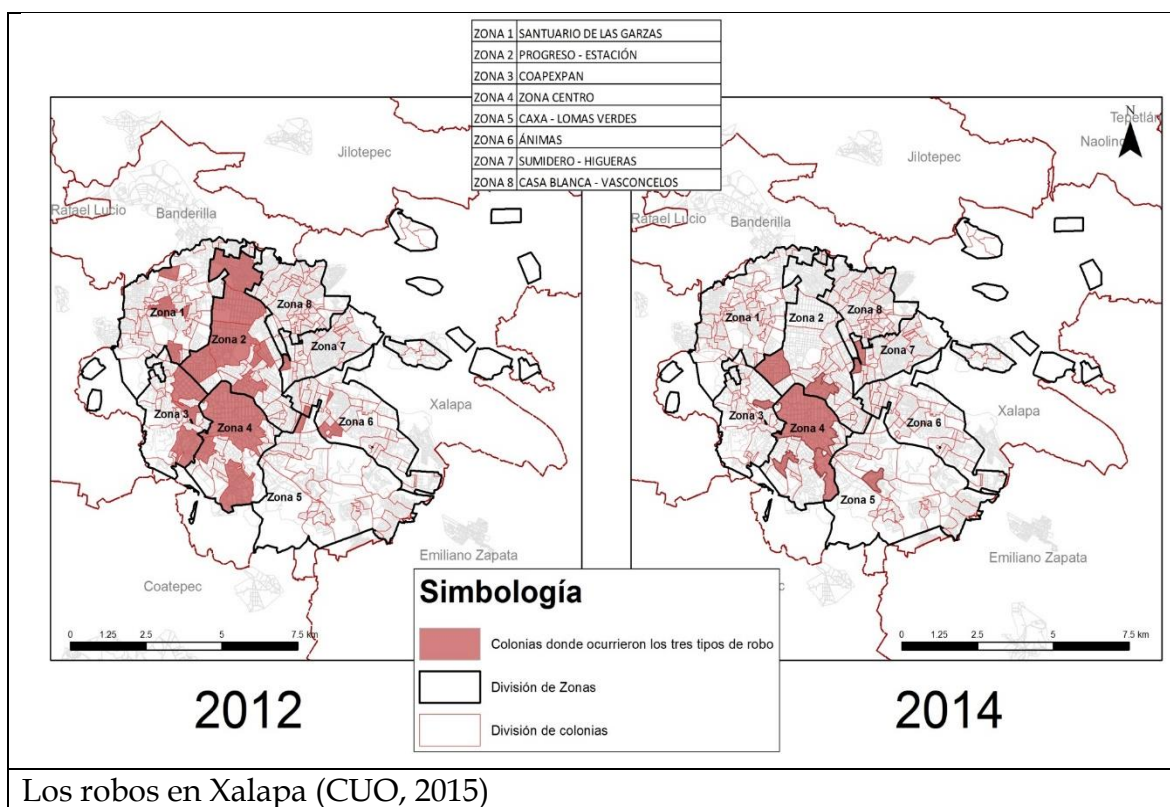
De cualquier forma, aunque el sentimiento de inseguridad no se corresponde mecánicamente con la evolución de las tasas de delito, algunas de estas últimas han tenido un incremento significativo desde 2004. El delito más frecuente en Xalapa es el robo, el robo con violencia, las extorsiones, el robo de autos y las lesiones (PPVX, 2013). Para tener una idea espacial de este problema el siguiente mapa muestra la intersección de las zonas en las cuales se registraron diferentes modalidades de robo durante 2012-2014 que es importante tener como referencia para el análisis de las

⁷ En este trabajo entendemos por violencia un tipo de poder mediante el cual se daña intencionalmente la dignidad y el cuerpo de las personas. Para nuestro propósito diferenciamos la violencia social de la violencia política porque la primera no tiene intenciones de control político o gubernamental. Por victimización directa entendemos la experiencia personal o grupal de un delito o un tipo de violencia. En estas circunstancias clasificamos la pluralidad de violencias sociales según modalidades, por ejemplo: intrafamiliar, en la escuela, juvenil, policial y de la delincuencia organizada. Respecto de esta última, puede decirse que se trata de un tipo de violencia resultado de diferentes tipos de delitos realizados en asociación particularmente en el tráfico de drogas, pero también en la trata, desapariciones forzadas, las extorsiones o secuestros.

⁸ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo, "Las representaciones e interacciones entre jóvenes y policías en la zona metropolitana de Xalapa", en *La violencia juvenil en América Latina*, (2014a). ALVARADO, Arturo, *Colegio de México*, México, 2014. *Vease también*: ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo y Otros. *La gestión de la violencia en escuelas de educación básica en Veracruz*, UV, 2014.

El sentimiento de inseguridad y victimización en Xalapa

representaciones sociales de la violencia y el delito que abordaremos en el siguiente apartado.



2. Las representaciones de la inseguridad y la seguridad local

2.1. Las representaciones sociales del gobierno estatal

Ahora bien, para un análisis de la composición del sentimiento de inseguridad recurriremos a la teoría de las representaciones sociales. De acuerdo a Jodelet, las representaciones sociales son interpretaciones compuestas de significados acerca de objetos o personas, cuyo uso posibilita la configuración de relaciones sociales de los sujetos en la vida diaria. El concepto de las representaciones sociales –tanto como el de habitus, imaginario social e inconsciente colectivo, utilizados en la sociología- es una herramienta para el análisis del sentimiento de inseguridad. Dice Jodelet:

(...) como lo plantea la teoría de las representaciones sociales... toda representación es la presentación de un objeto y un sujeto... se debe tomar siempre en consideración el tipo de objeto referido en el estudio de una representación social, el comentario del esquema se focalizará por razones analíticas, exclusivamente en el sujeto pensante.⁹

⁹ JODELET, Dennis, "El movimiento de retorno al sujeto y el enfoque de las representaciones sociales", en *La sociología hoy, debates contemporáneos sobre cultura, individualidad y representaciones sociales*, GIMÉNEZ Gilberto y otros, Universidad Católica, Chile 2010, pág. 223

Las entrevistas y el análisis de contenido de prensa dotan de elementos para la comprensión de la lógica de las representaciones del miedo y las atribuciones simbólicas de responsabilidad pública de la inseguridad tanto como acerca de sus factores. En el análisis de contenido de notas de prensa exploratorio y las entrevistas realizadas en algunos trabajos académicos sobre el problema se indica:

"(...) somos [presa de distintos robos], sustracción de autopartes y casa habitación y otras formas de expresión de la delincuencia como pandillerismo acompañado de grafitti en fachadas y escalinatas".¹⁰

"En general mal. Antes no se daban con facilidad los secuestros express o los robos a negocios. Antes era muy difícil; ahora [roban hasta tres veces al mismo negocio en un mes o mes y medio], [la seguridad ha sido mala]".¹¹

"Los vándalos se han vuelto tan mañosos y tan organizados que [ya hasta tienen medidos los horarios de los rondines de la Policía Intermunicipal]".¹²

"Todo [Xalapa, está rodeado de delitos]: la Revolución, Carolino Anaya, Vasconcelos, Rubén Pabello, la Veracruz, El Porvenir, Luz del Barrio y Santa Bárbara; es decir, en todos los asentamientos irregulares y periferias".¹³

"Aumenta mi sentimiento de inseguridad el saber que cada día hay más cosas, si aumenta el temor. Hoy lo escuchamos allá, hoy lo vamos a ver aquí".¹⁴

En esta lógica, la prensa en la ciudad, registra los significados del discurso del gobierno estatal en torno a la inseguridad, la seguridad, "las autodefensas". El análisis de contenido de este discurso centrado en sus estrategias evidencia las luchas discursivas con la oposición que acusa al gobierno estatal de la mayor crisis de inseguridad en Veracruz, lo que amerita según sus dirigentes, un comisionado federal como se hizo para Michoacán, o en su momento, previo a los acontecimientos de la desaparición de los jóvenes de Tierra Blanca, la entrada a Veracruz de la Gendarmería Nacional, división adscrita a la Policía Federal.

De acuerdo a nuestro análisis de contenido de prensa exploratorio para los años 2011-2015, del conjunto de esos significados utilizados por el gobierno estatal en sus discursos son relevantes para nuestra caracterización del sentimiento de inseguridad local los siguientes enunciados.¹⁵ La inseguridad aparece en el discurso gubernamental -la gubernatura, la policía- como un "escenario complejo", "una crisis", una situación "fea", aunque siempre enunciada mediante una estrategia

¹⁰ Crónica de Xalapa, 2009, citado por CARMONA, Arely, El sentimiento de inseguridad en Xalapa 2000, Tesis de Licenciatura en Sociología, Universidad Veracruzana, México, 2010.

¹¹ Ibid

¹² Diario de Xalapa, citado por CARMONA, Arely, El sentimiento de inseguridad en Xalapa 2000, Tesis de Licenciatura en Sociología, Universidad Veracruzana, México, 2010.

¹³ Ibid

¹⁴ HERNÁNDEZ MURRIETA, Rosa Lina, En sentimiento de inseguridad de los habitantes de Banderilla, Tesis de Licenciatura en Sociología, Universidad Veracruzana, México, 2010.

¹⁵ TREVIÑO, Ernesto y Alfredo Zavaleta, Análisis de contenido de notas sobre violencia y delito en Veracruz, Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana, Inédito, México, 2015.

optimista que supone “desaparecerá” “no se disparará”, porque es “atípica”, va “a la baja”, situación que de acuerdo a sus principales funcionarios “no debe politizarse”, por lo contrario, debería, dicen ellos, “observarse con madurez” porque el estado se “encuentra en calma”.

De acuerdo al gobierno estatal al Gobernador le “tocó bailar con las más fea” porque “no estaba preparado para ese escenario complejo” pero dice haber hecho esfuerzos “extrahumanos” para “lograr buenos resultados” mediante “operativos valientes”, la “depuración de las policías” controladas por la delincuencia y las recomendaciones de autoprotección –comprar candados, censores, perros- a los ciudadanos para que reduzcan las posibilidades de la delincuencia y la violencia.

Evidentemente, estas representaciones gubernamentales, supuestamente “despolitizadas” de la inseguridad y la seguridad, rechazan la existencia de autodefensas como “engaño electoral” y niegan la necesidad de la intervención de fuerzas especiales del gobierno federal en el estado porque consideran que Veracruz es “un estado en paz”, en el cual, antes se hablaba de la violencia de la delincuencia organizada y ahora sólo se habla de algunos robos pequeños y ridículos. Puede observarse en este caso que el discurso gubernamental es reactivo, oculta lo que acontece, intenta cambiar el diálogo público a otros temas, como si la negación discursiva deshiciera la cadena de acontecimientos que hicieron de Veracruz un estado inseguro. Esto es evidente, por ejemplo, en los siguientes párrafos:

“Veracruz es y seguirá siendo [un estado de paz]...un exhorto a los representantes populares y a las fuerzas políticas para que nos conduzcamos con madurez y que un operativo que muestra la solidez, determinación, la valentía por parte de las instituciones encargadas de salvaguardar la tranquilidad, la paz y la armonía del estado no sea [elemento de aprovechamiento político] que tengan que ver con otros fines que no son del beneficio de la sociedad veracruzana”.¹⁶

“En Veracruz no hay espacio para la impunidad”.¹⁷

“Estamos haciendo [un esfuerzo extrahumano para cumplir las metas]; trabajamos sábados y domingos y no buscaremos ninguna prórroga. Lograremos evaluar el 100 por ciento de la policía”.¹⁸

“Teníamos [una policía realmente corrupta...Ellos seguirán siendo enemigos de la población pero hoy sin uniforme. Hoy sin arma, hoy sin un salario de nosotros]... tenemos perfectamente bien identificados quiénes son esos delincuentes o esos malos servidores públicos”.¹⁹

“Como dicen aquí en mi tierra, permítanme sincerarme unos minutos, [no estábamos preparados para este complejo escenario que se tenía, con grandes desastres naturales como los huracanes], el flagelo de la inseguridad como en el resto del país”.²⁰

¹⁶ <http://www.animalpolitico.com/2011/01/ejercito-confirma-14-muertos-tras-balacera-en-xalapa/>

¹⁷ <http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=266691>

¹⁸ <http://www.eluniversalveracruz.com.mx/15997.html>

¹⁹ <http://www.proceso.com.mx/320881/en-veracruz-exhibida-la-colusion-entre-policias-y-narcotraficantes>

²⁰ <http://www.animalpolitico.com/2014/07/tras-aumento-en-homicidios-y-secuestros-en-veracruz-duarte-dice-me-toco-bailar-con-la-mas-fea/>

2.2. Las representaciones sociales de los ciudadanos

Desde esta perspectiva, para el análisis de las representaciones del sentimiento de inseguridad y los procesos de victimización en la ciudad utilizaremos la Encuesta de Victimización e Inseguridad en Xalapa (ENVIX) que hemos trabajado colegiadamente en la Universidad Veracruzana investigadores del CEO, CUO y el IIHS entre 2013 y 2015.

Los datos más relevantes de esta encuesta indican la particularidad de las relaciones entre sentimiento de inseguridad, victimización y confianza (o aceptación de su eficacia) en las instituciones de seguridad y justicia del gobierno estatal que operan en Xalapa.

De acuerdo a los resultados de la ENVIX el sentimiento de inseguridad se incrementa durante el periodo 2012-2014, de 65.7% a 72.0%; las mujeres se sienten más inseguras que los hombres, los adultos que los jóvenes y el sentimiento de inseguridad se concentra en las colonias de la zona 3 en 2015, a diferencia de los resultados de 2013 que se concentraban en la 2, tal como puede verse en el mapa del primer apartado del trabajo.

Puede sostenerse que los xalapeños se sienten más inseguros en la calle, 85.0%, en los cajeros automáticos, 70.0%, en el transporte público, 70.7% en carretera, 64% y en el parque, 63%. El sentimiento de inseguridad de los xalapeños se relaciona con la victimización directa e indirecta, particularmente en los casos de robos con violencia, 54.9%; consumo de alcohol, 41.4%; pandillerismo, 32.2% y consumo de drogas, 24.6%.

El miedo, uno de los componentes del sentimiento de inseguridad, se convirtió en una preocupación pública superada en algún momento por la corrupción, tal como muestran los datos referidos a las preocupaciones principales de los ciudadanos en los cuales figuran la inseguridad, el desempleo, pero sobre todo la corrupción policial.

Respecto de este punto es interesante considerar que a nivel nacional en la Encuesta Nacional de Violencia Organizada (ENVO) –que mide percepciones sobre la violencia de la delincuencia organizada- se diferencia la percepción de los ciudadanos que relacionan inseguridad con pobreza respecto de la percepción de las elites quienes relacionan la inseguridad con la corrupción.²¹

En el caso de Xalapa, para la victimización directa, bajan durante el periodo los robos de autos, de 9.5% a 5.4%; los robos a casa habitación, de 16.0% a 11.8%; los secuestros express de 1.6% a 1.4% y los homicidios de 2.9 a 0.9%. Por lo contrario, se incrementan los robos en la calle, de 21.5% a 22.9% y la extorsión de 15.8 a 31%. Respecto de estas tendencias es necesario enfatizar que en la comisión de algunos delitos sube la violencia como en el caso de robo de auto que se incrementa de 46.2%

²¹ Encuesta Nacional de Violencia Organizada (ENVO), CIDE, 2014.

a 60% y baja la denuncia en robo a casa a habitación de 47.9% a 38.6% y en el robo en la calle de 29.9% a 21.1%.

La situación anterior puede ser descrita mediante la fórmula: alto sentimiento de inseguridad, baja victimización indirecta pero incremento de violencia en algunos delitos produce alta desconfianza en las instituciones de seguridad y justicia del gobierno estatal que funcionan en Xalapa. Este efecto es evidente en los datos relativos a la desconfianza categorizada en la encuesta con la opción "ninguna confianza".

Así, los ciudadanos tienen poca confianza en la policía conurbada -la cual sustituyó a la Policía Intermunicipal en 2011- a la cual le asignan el valor 29.9% en 2013 y 43.0% en 2015; la policía de tránsito, ahora policía vial, tiene en este indicador 37.1% para 2013 y 46.9 para 2015; los agentes de ministerio público son calificados con 35.8% en 2013 y 50% en 2015; los jueces pasan de 35.0 a 46.9% en el mismo periodo.

Es evidente que las instituciones de seguridad y justicia enfrentan una crisis de legitimidad -desconfianza, más desprecio- como resultado de la captura parcial de la Policía Intermunicipal por la delincuencia, la sustitución por las mismas razones de los agentes de tránsito por la policía vial armada y la baja calidad del desempeño de las agencias de ministerios públicos y los juzgados.

La situación anterior contrasta con los altos porcentajes de aceptación que se le asignan al Ejército, y la Marina, quienes reciben en este indicador valores de 15.3% y 14.4% respectivamente; sin embargo, de los datos previos es interesante el contraste entre la aceptación de los militares y marinos respecto de las policías, tanto como la mayor aceptación del Ejército sobre la Marina. Este no es un dato menor si consideramos que a nivel nacional las cosas son inversas en lo que respecta a los niveles de aceptación de militares y marinos. Estos datos inversos pueden interpretarse como un indicio de que la crisis de legitimidad de las policías determina un incremento de la demanda ciudadana del uso de la mano dura, pero sabemos que los militares y marinos no pueden permanecer para siempre en los municipios veracruzanos sin el desgaste de su imagen pública.

3. Del sentimiento de inseguridad y la victimización

En general, los resultados de la ENVIX²² pueden utilizarse para una interpretación más compleja de lo que acontece en Xalapa, orientada por la idea de que el sentimiento de inseguridad creció -no sólo por las variables referidas en el apartado anterior- sino además debido a la inadecuada estrategia de medios del gobierno estatal, las experiencias negativas de acceso a la justicia y las experiencias de victimización indirecta compartidas en conversaciones que asocian lo acontecido en el país y en Veracruz.

²² Encuesta de Victimización en Xalapa (ENVIX), Universidad Veracruzana, 2015

La estrategia de comunicación del gobierno estatal, una constante en la última década, no sólo se agotó sino que es importante para explicar la desconfianza ciudadana en el gobierno. Las experiencias directas de victimización de alto impacto han implicado en algunos casos el incremento de la violencia en el delito y el acceso a la justicia no funcional para el caso de delitos, particularmente los traumáticos para algunas familias tales como las desapariciones.

En estas circunstancias, el sentimiento de inseguridad está determinado por la desconfianza en las instituciones de seguridad y justicia y éste es parte de una desconfianza mayor respecto de las instituciones gubernamentales.

Es interesante que en los años recientes, en Xalapa el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos ha dejado de caracterizarse por el miedo para convertirse en una preocupación pública. El miedo por algunos delitos tales como el robo en la calle, las extorsiones y los secuestros han sido detonantes de un debate público en redes sociales, medios locales y nacionales y en las protestas de las organizaciones civiles que han incluido en la agenda social el tema de la violencia contra los periodistas, la omisión gubernamental en el caso de los desaparecidos y los feminicidios.

En estas circunstancias, la desconfianza ciudadana en las instituciones de seguridad y de justicia, que se traduce en algunos grupos sociales en una demanda de mano dura, ha obligado al gobierno estatal a la implementación de programas de policía vial, a la aprobación de un reglamento de tránsito inadecuado y al despliegue en el municipio de una nueva fuerza policiaca estatal denominada Fuerza Civil.

En estas circunstancias, el sentimiento de inseguridad local, a pesar del incremento relativo comparado con los años pasados en la ciudad, se ubica en la media nacional de 71% para los ciudadanos que se sienten inseguros y 63% para quienes piensan que las condiciones de inseguridad empeorarán en los próximos años (ENSU, 2015). Este incremento en el sentimiento de inseguridad se relaciona con el miedo producido por los cambios en los patrones de victimización en algunos delitos, tal como se registró, arriba, en el primer apartado y como veremos de forma desagregada en el apartado siguiente.

3.1 De las tendencias de las tasas de delito de alto impacto

El sentimiento de inseguridad y la victimización en Xalapa pueden explicarse además de los factores referidos hasta ahora por la condensación de miedo producido por las tendencias que han experimentado las tasas de delito de alto impacto en Veracruz. Es bueno recordar que estos delitos no sólo determinan la percepción ciudadana sino sobre todo el tejido social. Así, puede observarse, para el caso de estos delitos un incremento sostenido durante el periodo 1997-2013, particularmente en el caso de robo de autos con y sin violencia. De esta tabla es importante observar el cambio de tendencia entre 2007 y 2011 y específicamente, 2011 como un año complicado para Veracruz.

El sentimiento de inseguridad y victimización en Xalapa

Tabla I. Las tasas de los delitos de alto impacto en Veracruz, 1997-2013

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Homicidios	10.1	9.8	8.1	6.4	6.4	6.1	6.8	6.3	6.1	5.8	6.3*	6.3	4.5	7.5*	11.4	12.3	10.8
Secuestros	0.1	0.08	0.1	0.06	0.1	0.14	0.22	0.18	0.08	0.09	0.17*	0.13	0	0.22	0.77	1.16	1.38
Extorsiones	0.74	1.02	1.01	0.61	0.81	0.97	1.42	1.72	2.5	2.13	2.92*	5.11*	4.84	4.55	5.13	5.69	5.82
Robo de autos sin violencia	14.7	13.8	10.9	11.4	12.3	16.2	20.4	21.0	26.1	26.2	30.9*	32.5	28.9	58.2	62.6	64.8	43.8
Robo de autos con violencia	5.85	4.77	3.19	3.21	3.20	3.13	4.85	4.39	4.10	3.85	5.65	7.09	4.59	11.57	25.76	21.73	19.39

Fuente: (OCSJV, 2013, SESNSP).

Particularmente, son interesantes los datos a nivel municipal en los cuáles durante el periodo 2011-2013 Xalapa dejan de ser preocupantes a partir de 2013.

Tabla II. Los municipios de Veracruz según tasa de incidencia delictiva*, 2011-2013

Posición	2011		2012		2013	
1	Orizaba	15.1	Martínez	16.8	Veracruz	12.5
2	Poza Rica	14.6	Xalapa*	16.6	Martínez	12.7
3	Cosamaloapan	13.8	Córdoba	16.5	Poza Rica	10.7
4	Tuxpan	13.5	Huatusco	16.3	Boca del Río	10.0
5	Veracruz	13.2	Orizaba	16.2	Orizaba	8.7
6	Martínez	12.6	Poza Rica	15.9	Tuxpan	8.6
7	Xalapa*	12.2	Veracruz	15.1	Perote	8.2
8	Córdoba	11.9	Cosamaloapan	14.5	Pánuco	7.1
9	Tierra Blanca	11.5	Tuxpan	12.5	Tierra Blanca	7.0
10	Pánuco	11.0	Tierra Blanca	11.5	Las Choapas	6.8

Fuente: (OCSJV, 2013).

El uso de otra fuente indica que para el periodo 2012-2014 Xalapa pasó del lugar 121 al 172 de un total de 223 de municipios urbanos más violentos del país en el (SJP, 2015). De esta tabla es útil observar como Martínez deja de ser conceptuado como el municipio urbano más violento y es sustituido por Córdoba y Boca del Río.

Tabla III. Índice de violencia en municipios urbanos de Veracruz, 2012-2014*

Municipio	Posición	Índice de violencia 2012	Posición	Índice de Violencia 2014
*Martínez de la Torre	80	23.31	132	15.8
Veracruz	113	19.32	152	13.23
Xalapa	121	18.77	172	11.34*
Poza Rica	125	18.52	159	12.41
Papantla	143	15.78	170	11.40
Boca del Río	151	15.05	116	17.10
Córdoba	153	14.94	102	18.40
Álamo	166	13.24		9.87

Tuxpan	168	13.10	183	10.8
San Andrés Tuxtla	179	11.25	218	4.18
Orizaba	187	10.43	174	10.96
Coatzacoalcos	199	8.02	202	8.14
Minatitlán	200	8.00	192	9.33
Tantoyuca	206	6.28	221	2.55
Cosoloacaque	212	3.77		

Fuente: Consejo Ciudadano, Seguridad, Justicia y Paz/Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2012/2015

Asimismo, la observación puede concentrarse en la siguiente tabla para observar las tasas de delitos de alto impacto para Xalapa en el 2014. De estos datos son interesantes los datos de robo con violencia y extorsión. Véanos:

Tabla IV. Las tasas de delitos de alto impacto en los municipios urbanos de Veracruz

Posición	Municipio	Homicidio	Secuestro	Violación	Lesiones	RCV	Extorsión	Índice de Violencia
102	Córdoba	6.72	0.54	0.76	5.69	4.34	0.34	18.40
103	Tierra Blanca	9.30	0.22	0.78	3.58	4.30	0.21	18.39
116	Boca del Río	4.07	1.47	0.39	4.42	6.58	0.18	17.10
132	Martínez de la Torre	6.33	0.84	0.00	4.34	3.22	0.35	15.08
152	Veracruz	3.96	0.19	0.82	3.17	4.95	0.14	13.23
159	Poza Rica de Hidalgo	3.80	0.33	0.19	4.69	3.31	0.09	12.41
166	Pánuco	4.30	0.43	0.38	3.21	3.49	0.09	11.89
170	Papantla	5.73	0.27	0.24	3.60	1.45	0.11	11.40
172	Xalapa*	2.56*	0.40*	0.74	2.87	4.49*	0.28	11.34
174	Orizaba	3.11	1.42	0.31	4.23	1.74	0.15	10.96
183	Tuxpan	4.38	0.15	0.52	4.25	0.70	0.08	10.08
187	Álamo Temapache	5.63	0.00	0.24	2.61	1.23	0.17	9.87
188	Cosoleacaque	4.73	0.34	0.41	2.22	1.97	0.09	9.76
192	Minatitlán	3.05	0.95	0.32	2.19	2.75	0.07	9.33
202	Coatzacoalcos	2.03	0.41	0.72	2.47	2.44	0.06	8.14
218	San Andrés Tuxtla	0.67	0.27	0.08	2.09	1.00	0.07	4.18
221	Tantoyuca	0.52	0.42	0.62	0.73	0.23	0.03	2.55

Fuente: Consejo Ciudadano, Seguridad, Justicia y Paz/Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2015

Por otra parte, para Xalapa puede decirse incluso que el descenso en algunos delitos tales como homicidios y robo a casa habitación son tendencias opuestas al incremento de la violencia de género, la violencia en las escuelas y la violencia juvenil, tal como lo consigna un estudio encargo del Ayuntamiento (PPX, 2013). Respecto de este punto es útil recuperar lo dicho antes acerca de que la violencia en las escuelas en la zona metropolitana de Xalapa no se asocia a las pandillas y que la

violencia juvenil de pandillas no implica la delincuencia organizada. A diferencia de otros municipios de Veracruz donde el abandono escolar y la familia con jefatura femenina es un factor de riesgo de participación en redes de microtráfico en Xalapa, las pandillas son una mediación entre la violencia juvenil y la delincuencia organizada.²³

3.2 De las estrategias y el relanzamiento de las reformas

En estas circunstancias, es claro que el alto sentimiento de inseguridad, el incremento de la violencia en la victimización y la desconfianza en policías, agentes de ministerios públicos y jueces es una situación que no se superará con la prevención social ocasional, los operativos conjuntos de militares y marinos, y el incumplimiento de las reformas institucionales de seguridad y justicia.

La prevención mediante talleres de habilidades y valores en polígonos definidos en el centro del país (ME, 2015); la intervención de los militares en el control policial; la policialización de la vida diaria mediante el control policial del tránsito urbano; la estrategia de negación de la complejidad de la violencia y el delito, controlan, pero no solucionan las causas de los problemas registrados por la ENVIX.

Estas estrategias son eficaces sólo durante algún tiempo, pero pronto evidencian algunos costos sociales y políticos, tales como la estigmatización de jóvenes, la restricción de libertades ciudadanas y los casos extremos de letalidad y "daños" colaterales en el uso de la fuerza en los operativos contra la delincuencia organizada. Por lo contrario, para una estrategia a mediano plazo que haga sustentable la solución de estos desacoplamientos entre sentimiento de inseguridad, victimización violenta y desconfianza en las instituciones de seguridad y justicia se requiere además de las estrategias de control y disuasión entre otras cosas:

- a) Otras actividades de prevención eficaz en las colonias mediante nuevos polígonos según la flexibilidad de la violencia y el delito.
- b) Actividades de prevención social y comunitaria focalizada en jóvenes y mujeres.
- c) Apertura de la mesa de seguridad y los consejos ciudadanos a las organizaciones civiles y las universidades.
- d) Activar el Observatorio Ciudadano de la Seguridad, la Legalidad y la Justicia como un centro de evaluación de la reforma policial basada en el mando único y la reforma de la justicia penal. Preocupa que el 47.3% de los policías estatales y el 43.5% de policías municipales evaluados hayan reprobado el examen de confianza - Veracruz es el estado de más policías reprobados en el examen a nivel nacional- y

²³ ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo y Otros, La gestión de la violencia en escuelas de educación básica en Veracruz, UV, 2014.

Vease también: ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo, "Las representaciones e interacciones entre jóvenes y policías en la zona metropolitana de Xalapa", (2014a), en La violencia juvenil en América Latina, ALVARADO, Arturo, Colegio de México, México, 2014.

que nuestro estado se encuentre aún a la mitad del proceso de implementación de la reforma de la justicia penal.

e) Es urgente el relanzamiento de la reforma de la justicia penal en Veracruz con especial atención a lo que sucede en el desarrollo de capacidades institucionales en la policía para la investigación en coadyuvancia con el ministerio público y la capacitación de personal y custodios del sistema penitenciario.

f) Evaluación de gasto del uso presupuesto de prevención y seguridad pública

g) Evaluación de impacto de las políticas de prevención

h) Diseñar mecanismos de control civil de la violencia policial y del desempeño de las instituciones de seguridad.

i) Avanzar en la construcción de un sistema estatal funcional de reparación de daños de las víctimas de la violencia.

Conclusiones

En el presente trabajo hemos descrito las características básicas de la ZMX para contextualizar los procesos de violencia y delito ocurridos en la ciudad en los años 2011- 2015. Después de identificar algunas diferencias entre la dinámica de las tasas delictivas y el sentimiento de inseguridad, abordamos las modalidades del discurso gubernamental estatal que se produce principalmente en Xalapa pero que tiene impacto en el conjunto de Veracruz.

El trabajo analiza –mediante la técnica de análisis de contenido exploratorio de prensa- este discurso para hacer evidente el desgaste de la estrategia discursiva que niega el problema porque los funcionarios terminan por aceptar que se trata de un problema muy complejo que requiere de la participación de los ciudadanos para su solución.

La parte de los resultados de la ENVIX utilizados para la descripción del sentimiento de inseguridad y victimización permiten identificar las áreas de oportunidad en las cuales las organizaciones civiles y los empresarios pueden intervenir para coproducir la seguridad ciudadana en Xalapa.²⁴

Esta participación requiere de la apertura de los consejos ciudadanos locales y estatales que no son hasta ahora conformados mediante los criterios establecidos por la misma normatividad. Para el logro de metas realistas de control de la violencia y el delito es necesaria una discusión más fina acerca del diseño institucional que deben adoptar los programas de prevención y control del delito en la ZMX sugeridos en la parte final de este trabajo pero no hay espacio aquí para tal propósito. El reconocimiento de la necesidad de la prevención no garantiza la implementación de buenas prácticas y la sinergia entre éstas y las prácticas policiales en una zona

²⁴ El instrumento utilizado en esta aplicación (2015) ajusta otros esfuerzos que hemos desarrollado en Ciudad Juárez, Xalapa y Veracruz Puerto en los años recientes.

metropolitana en la cual sufrimos problemas graves de violencia social y otras modalidades de violencia de la delincuencia organizada.

Bibliografía

- CARMONA, Arely, El sentimiento de inseguridad en Xalapa 2000, Tesis de Licenciatura en Sociología, Universidad Veracruzana, México, 2010.
- HERNÁNDEZ MURRIETA, Rosa Lina, En sentimiento de inseguridad de los habitantes de Banderilla, Tesis de Licenciatura en Sociología, Universidad Veracruzana, México, 2010.
- JODELET, Dennis, "El movimiento de retorno al sujeto y el enfoque de las representaciones sociales" en La sociología hoy, debates contemporáneos sobre cultura, individualidad y representaciones sociales, GIMÉNEZ Gilberto y otros, Universidad Católica, Chile 2010.
- KESSLER, Gabriel, El sentimiento de inseguridad, sociología del temor al delito, Editorial Siglo XXI, Argentina, 2009.
- ROCHÉ, Sebastián y Jean-Louis Schelegel, La société d'hospitalité, Seuil, France, 2000.
- TREVIÑO, Ernesto y Alfredo Zavaleta, Análisis de contenido de notas sobre violencia y delito en Veracruz, Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana, Inédito, México, 2015.
- ZAVALETA BETANCOURT, José Alfredo y Otros, La gestión de la violencia en escuelas de educación básica en Veracruz, UV, Veracruz, México, 2014.
- "Las representaciones e interacciones entre jóvenes y policías en la zona metropolitana de Xalapa", (2014a), en La violencia juvenil en América Latina, ALVARADO, Arturo, Colegio de México, México, 2014.

Otras fuentes

- Encuesta de Victimización en Xalapa (ENVIX), Universidad Veracruzana, 2015.
- Encuesta Nacional de Violencia Organizada (ENVO), CIDE, 2014.
- Encuesta Nacional de Seguridad Urbana, INEGI, 2015.
- Análisis de sentimiento de inseguridad en Veracruz, OCSyJV, 2013.
- CCSJyP. La violencia en los municipios de México (2014), México, 2015.
- CONAPO, <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/2010>
- Plan Municipal de Desarrollo 2014-2017, Ayuntamiento de Xalapa, Colegio de Veracruz, 2014, http://xalapa.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/sites/2/2014/05/PMDXalapa_2014-2017.pdf

Siglas

- AP. Animal Político
P. Proceso
IG. Imagen del Golfo
U. Universal
CX. Crónica de Xalapa

DX. Diario de Xalapa

Nota metodológica

Para el desarrollo de este trabajo recupero algunas de las ideas básicas del diagnóstico que elaboré para el CESEM encargado en el trienio anterior del Plan de Prevención de la Violencia y el Delito para el ayuntamiento de Xalapa (PPVX). Este texto, en su apartado de contextualización es diferente de aquel y actualiza los datos con base en el Plan Municipal de Desarrollo actual.

En este trabajo utilizamos la técnica de análisis de contenido que identifica una unidad de análisis, formas discursivas y enunciados- mediante la pregunta ¿Cómo se construye discursivamente el adversario en el caso de la inseguridad?

Asimismo, utilizamos los resultados de la ENVIX, una encuesta institucional aplicada en la ciudad de Xalapa en 2012 y 2014, diseñada en el IIHS, aplicada por CEOP y georreferenciada por CUO, mediante un instrumento que ya había sido utilizado en otros ejercicios similares en otras investigaciones sobre sentimiento de inseguridad y victimización en otras ciudades.