

Transformación del Estado y privatización de la seguridad pública

Policías privadas, cárceles privadas
y *gated communities* en México

Transformación del Estado y privatización de la seguridad pública

Policías privadas, cárceles privadas
y *gated communities* en México

Lucía Carmina Jasso López
Matari Pierre Manigat
(coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Instituto de Investigaciones Sociales
México, 2020

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas

Nombres: Jasso López, Lucía Carmina, editor | Pierre Manigat, Matari, editor.

Título: Transformación del Estado y privatización de la seguridad pública : policías privadas, cárceles privadas y gated communities en México / Lucía Carmina Jasso López, Matari Pierre Manigat (coordinadores).

Descripción: Primera edición | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2020.

Identificadores: LIBRUNAM 2091017 | ISBN 978-607-30-3764-8.

Temas: Servicio de seguridad privada – México | Policía privada – México | Prisiones – México | Correccionales – Contratación externa – México | Fraccionamientos privados – México | Privatización – México.

Clasificación: LCC HV8291.M49.T73 2020 | DDC 363.289—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito del legítimo titular de los derechos.

Primera edición: noviembre de 2020

D.R.© 2020, Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México

Coordinación editorial: Virginia Careaga Covarrubias
Cuidado de la edición: Mauro Chávez Rodríguez
Diseño de portada y tratamiento de imágenes: Cynthia Trigos Suzán
Formación: Óscar Quintana Ángeles

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-30-3764-8

Índice

- 7 Introducción
Lucía Carmina Jasso López y Matari Pierre Manigat

PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS: LAS MUTACIONES ESTATALES

- 15 El Estado neoliberal y sus crisis: la privatización
de la seguridad en perspectiva sociohistórica
Fernando Munquía Galeana
- 45 La transformación de las funciones soberanas
del Estado en el capitalismo contemporáneo:
el caso de la privatización de la seguridad pública
Matari Pierre Manigat
- 69 Claves analíticas para el estudio de la seguridad privada:
México frente al contexto internacional
Sergio Padilla Oñate
- 93 La seguridad privada en México: su regulación y prospectiva
Teodoro Antonio Serralde Medina

- 125 ¿Privatización del sistema penitenciario en México?
Un balance en torno a las prisiones construidas bajo
el esquema de asociaciones público-privadas
Alberto Espejel Espinoza y Mariela Díaz Sandoval

GATED COMMUNITIES, SEGURIDAD PRIVADA
Y REORGANIZACIÓN DEL ESPACIO URBANO

- 169 De los fraccionamientos cerrados a los conjuntos urbanos:
¿una nueva forma urbana para una nueva forma de habitar?
El caso de San Pedro Garza García, Nuevo León
Leily HassaineBau
- 197 Representación de la seguridad privatizada a través
del diseño arquitectónico y urbano en el contexto
habitacional de la Ciudad de México
Sellenne Galeana Cruz
- 221 Delincuencia urbana y procesos de transformación espacial
en tres entornos locales en la delegación Iztapalapa
Celia Elizabeth Caracheo Miguel
- 257 Una nueva forma de habitar en México:
las comunidades cerradas en estratos medios y pobres
Lucía Carmina Jasso López
- 289 Conclusiones
Lucía Carmina Jasso López y Matari Pierre Manigat

Introducción

Lucía Carmina Jasso López
Matari Pierre Manigat

La privatización de las funciones de seguridad pública es un fenómeno distintivo de las sociedades y de los Estados contemporáneos. Con diferentes modalidades, empresas de seguridad participan en actividades del campo de la soberanía del Estado. Éste es el caso, por ejemplo, del control de pasajeros y equipajes en los puertos y aeropuertos, del patrullaje de diversos espacios públicos, como calles, monumentos nacionales, parques, playas, ferias, salas de conciertos, estadios, etcétera. Una tendencia análoga se puede observar en el mundo penitenciario, donde la construcción y gestión parcial o total de cárceles transita crecientemente por manos de capitales privados.

Indicadora de una transformación del Estado y sus funciones, la privatización de la seguridad desborda, a su vez, el análisis de las instituciones encargadas de mantener el orden público y de ejecutar la justicia penal. Responde a mutaciones sociales más profundas que intervienen en sociedades crecientemente desgarradas por antagonismos socioeconómicos y marcadas por aumentos en los índices de delincuencia, en las tasas de criminalidad, y particularmente por los delitos de alto impacto social, como el homicidio, así como por diversas formas del sentimiento de inseguridad. En este sentido, la proliferación de barrios cerrados (*gated communities*) sintetiza diferentes determinaciones entrelazadas en la privatización de la seguridad pública. Los fenómenos anteriores remiten a mutaciones

en el Estado y particularmente en la producción y organización del espacio público.

Estudiar las determinaciones, facetas e implicaciones de estos fenómenos convoca a miradas cruzadas desde diferentes perspectivas teóricas y distintas disciplinas de las ciencias sociales y políticas.

Los nueve trabajos reunidos en este libro ofrecen miradas transversales sobre este fenómeno multidimensional. Más precisamente, describen y abordan sus facetas, causas e implicaciones a partir de dos grandes problemáticas: las relaciones entre la transformación del Estado y la privatización de las funciones policiales o penitenciarias y los modos de apropiación de la organización de la seguridad por diferentes clases y sectores de la ciudadanía en las llamadas comunidades cerradas (*gated communities*). La pluralidad de enfoques disciplinarios y las distintas perspectivas teóricas de este libro colectivo permiten plantear interrogantes relativas a las diferentes determinaciones y aspectos del fenómeno. Si bien obedece a causas estructurales económicas, sociales, políticas y jurídicas, la tendencia a la privatización de la seguridad se nutre, a su vez, de representaciones diferenciadas de la inseguridad en las distintas clases y estratos de la sociedad.

Los tópicos y puntos de vistas que presiden a estos trabajos proceden de los planteamientos que estructuraron las discusiones y las labores realizadas en el seminario institucional titulado *En Torno a la Mutación del Estado Contemporáneo: la Privatización de las Funciones de Seguridad Pública*, celebrado entre abril y agosto del año 2018 en el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). ¿A qué determinaciones responde la privatización de las funciones de seguridad pública y de los centros penitenciarios? ¿En qué medida el fenómeno es sintomático de las transformaciones de las funciones del Estado contemporáneo? ¿Cuáles son sus principales implicaciones sociales, políticas y jurídicas? ¿En qué medida el fenómeno de las *gated communities* obedece exclusivamente a las determinaciones de la privatización de la seguridad? ¿En qué medida el desarrollo de las *gated communities* implica una reorganización del espacio público? Éstas son algunas de las

preguntas que integran y estructuran el tema general de este libro, pensado y elaborado a partir del caso de México.

El libro se ordena en dos partes, correspondientes a las dos grandes problemáticas abordadas: la mutación de las funciones soberanas del Estado, a través de la privatización de la seguridad pública y los centros penitenciarios, y el desarrollo de las *gated communities* y las formas de seguridad privada y de organización social asociadas a estos espacios urbanos.

Los cinco trabajos de la primera parte describen y analizan los determinantes y las implicaciones sociales, políticas y jurídicas de la privatización de las funciones policiales, así como la gestión privada parcial o total de los centros penitenciarios.

En el capítulo “El Estado neoliberal y sus crisis: la privatización de la seguridad en perspectiva sociohistórica”, Fernando Munguía Galeana presenta la privatización de la seguridad en México como parte de una transformación histórica de la estatalidad en la reproducción de la socialidad y la hegemonía. Para el autor, la mutación de los mecanismos de vigilancia, sanción y judicialización de la seguridad debe ser vista con el prisma de las transformaciones y de las crisis de las últimas tres décadas.

En el capítulo “La transformación de las funciones soberanas del Estado en el capitalismo contemporáneo: el caso de la privatización de la seguridad pública”, Matari Pierre Manigat analiza el fenómeno como una doble expresión de la mutación de los fundamentos sociales del Estado y de la organización de la máquina estatal. Más exactamente, la privatización del control social se traduce en una modificación de las relaciones de clase y en la “financiarización” de los mecanismos de ejecución del poder estatal.

En el capítulo “Claves analíticas para el estudio de la seguridad privada: México frente al contexto internacional”, Sergio Padilla Oñate pone en perspectiva las causas y consecuencias del crecimiento de los servicios de seguridad privada. El autor reflexiona especialmente sobre la capacidad de los Estados para fungir como reguladores de las empresas de seguridad privada y como coordinadores y construc-

tores de “sistemas de seguridad plural”, con variados arreglos entre actores públicos y privados.

En el capítulo “La seguridad privada en México: su regulación y prospectiva”, Teodoro Antonio Serralde Medina analiza el marco jurídico de la regulación de los servicios de seguridad privada y las normas especiales que reglamentan las autorizaciones y el registro de los prestadores de servicios particulares. A partir de esto, ofrece un análisis prospectivo que desemboca en una serie de conclusiones y proposiciones para mejorar el marco de regulación en México.

Esta primera parte del libro termina con una quinta contribución, “¿Privatización del sistema penitenciario en México? Un balance en torno a las prisiones construidas bajo el esquema de asociaciones público-privadas”, de Alberto Espejel Espinoza y Mariela Díaz Sandoval, quienes identifican las características y consecuencias de la inversión de capital privado en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de complejos penitenciarios en México, especialmente a través de las asociaciones público-privadas. Destacan que la participación privada en este sector no se ha traducido en mejores prácticas en la utilización de los recursos y en el manejo de la población penitenciaria.

La segunda parte del libro contiene cuatro contribuciones y se ordena en torno a la problemática de los barrios cerrados (*gated communities*) y las formas de seguridad privada que van aparejadas. En el capítulo “De los fraccionamientos cerrados a los conjuntos urbanos: ¿una nueva forma urbana para una nueva forma de habitar? El caso de San Pedro Garza García, Nuevo León”, Leily HassaineBau analiza diferentes aspectos del proceso de privatización de la producción urbana en ese municipio, uno de los más ricos de México, situado en la zona metropolitana de Monterrey. Identifica y pone en relieve los diferentes actores e instituciones, así como los mecanismos y prácticas asociadas al surgimiento, el desarrollo y la difusión de una nueva forma urbana.

En el capítulo “Representación de la seguridad privatizada a través del diseño arquitectónico y urbano en el contexto habitacional de la

Ciudad de México”, Sellenne Galeana Cruz compara tres casos de comunidades cerradas de diferentes estratos socioeconómicos. En particular, cómo la representación de la seguridad privatizada a través del diseño arquitectónico y urbano deriva de una pluralidad de factores, como la percepción de la inseguridad, el “crimen real”, la exclusividad y la capacidad económica de los usuarios.

En el capítulo “Delincuencia urbana y procesos de transformación espacial en tres entornos locales en la delegación Iztapalapa”, Celia Elizabeth Caracheo Miguel señala la importancia de la forma urbana y los procesos sociales en la configuración de espacios que se perciben como seguros o inseguros. A partir de un estudio de los patrones y la localización del delito, la autora da cuenta de cómo el sentimiento de inseguridad modifica el uso y la apropiación de los espacios, suscitando una suerte de “encerramiento espacial”.

Finalmente, en el noveno y último capítulo, “Una nueva forma de habitar en México: las comunidades cerradas en estratos medios y pobres”, Lucía Carmina Jasso López analiza el fenómeno de las comunidades cerradas y su conversión en una nueva forma de habitar las ciudades, particularmente en los estratos medios y pobres. Concluye que, en los últimos años, las comunidades cerradas, lejos de ser un fenómeno propio de barrios de estratos sociales con mayor poder económico, se configuran como nuevas formas de habitar para los estratos medios y pobres.

PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA
Y DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS:
LAS MUTACIONES ESTATALES

El Estado neoliberal y sus crisis: la privatización de la seguridad en perspectiva sociohistórica

Fernando Munguía Galeana

INTRODUCCIÓN

Decir que el Estado, en el contexto abierto hace casi cuatro décadas, a partir de la fase neoliberal del capitalismo, se achicó o entró en un ciclo de disminución con respecto a su antecesor (el Estado desarrollista, o benefactor) se ha convertido en un recurso analítico de uso corriente en las ciencias políticas y ciertos enfoques de la sociología contemporáneas. Sin embargo, en el curso de los años que marcan el final del siglo xx y los primeros lustros de este siglo xxi se ha constatado que el lugar que tiene en la organización de la vida social, la economía y la política sigue siendo fundamental.

Este texto tiene como objetivo discutir algunos nodos conceptuales que pueden ser útiles para emprender la crítica a estas posturas y plantear que la problemática en torno a las transformaciones ocurridas en este arco de tiempo se corresponde con la continuidad de las profundas crisis sociales y económicas y con la manera en que el Estado interviene en la reproducción de esta socialidad. A partir de la propuesta sobre la comprensión relacional de la estatalidad, discuto que los mecanismos de vigilancia, sanción y judicialización de la seguridad en México pueden ser contemplados, desde esta perspectiva sociohistórica, como elementos de la transformación del Estado en un sentido integral, antes que como síntoma de su ineficiencia.

Así, para un análisis de las transformaciones del Estado que considere las políticas estatales, como la privatización de la seguridad y las cárceles, el primer aspecto es reconocerlas como el anudamiento de intereses determinados históricamente, pues su identificación en el tiempo implica la evidencia sociopolítica de la constitución de momentos clave en el devenir de las propias transformaciones estatales entendidas como proceso. La recurrencia a la generalización de los fenómenos, haciendo uso de categorías teóricas que pueden ser aplicadas a distintos contextos sociales e históricos, resulta útil sólo como un indicador de la necesidad de distinguir que se trata de configuraciones situadas, cuya comprensión y explicación es alcanzable mediante la saturación analítica de sus elementos tanto estructurales como procesales. En este sentido, *el cuándo* se registran los cambios, las crisis o las transformaciones en las relaciones estatales afecta *el cómo* se despliegan y el sentido social y político que asumen entre los sujetos y grupos que las promueven o las resisten (Tilly, 1991). Esto hace que el recurso metodológico de la articulación entre diacronía y sincronía, propio de las propuestas de análisis sociohistórico que aquí recupero, responda a la idea de que el tiempo histórico no es homogéneo, sino que se cruza o entrecruza con múltiples temporalidades en las cuales surgen tendencialmente expresiones de crisis, no como desajustes funcionales de determinados sistemas, o como fisuras en los arreglos institucionales, sino como conflictos y contradicciones en la correlación de fuerzas que dinamizan los procesos de transformación (Ramos Torre, 1993).

En el primer apartado de este texto expongo algunos debates y algunas interpretaciones sobre el Estado que me permiten dilucidar dos cuestiones centrales: que la reiteración de los planteamientos sobre el desplazamiento de la estatalidad en la forma de organización de las sociedades contemporáneas está fincado en presupuestos políticos, antes que científicos, y que las expresiones de control se han recodificado con un esquema neoliberal y excluyente que se constituye en la expresión característica del régimen de historicidad vigente. Esta idea, desarrollada en el segundo apartado, se problematiza a partir

de la recuperación de la categoría *hegemonía*, y en particular de un par de perspectivas que permiten distinguir la especificidad de las transformaciones de la estatalidad y los conflictos clasistas, ubicando cierta gradualidad en las expresiones que asumen en determinadas fases o coyunturas. Con estas discusiones, en la parte final propongo una lectura que permite introducir el sentido en que las formas de la privatización de la seguridad se han impuesto como una suerte de paradigma y se engarzan como un problema estructural del ejercicio del orden y la dominación, en una interpretación procesal de las crisis y transformaciones de la estatalidad contemporánea.

DEBATES SOBRE EL ESTADO: LA CRISIS EN PERSPECTIVA SOCIOHISTÓRICA

La reconfiguración del patrón de reproducción capitalista ocurrida durante el último tercio del siglo xx, del desarrollismo al neoliberalismo, se acompañó de un proceso paralelo en lo político con el cierre de una fase de ordenamiento institucional y con la apertura de una nueva forma de control político, de regulación social y de relaciones de mando-obediencia que habían tenido su expresión más robusta en el Estado de bienestar occidental y en sus distintas variaciones periféricas (Kaplan, 1997; Freedon, 2013; Roux, 2015).

Como todo gran proceso histórico de agotamiento y de emergencia de nuevas formas de control, este desarrollo no sucedió de manera lineal, sino que se produjo en oleadas de cambios y transformaciones, con distintos grados de violencia e imposición política que codificaron una etapa distinta de intercambios societales y nuevas formas de relaciones políticas e ideológicas que encontraron la máxima eficiencia posible en un contexto de crisis general y aceleración constante de la precariedad material de las clases sociales y de vastos sectores populares.

Antes de que este ciclo —que podemos considerar como un cambio de época neoliberal— mostrara su cara más nítida, la cuestión estatal conoció importantes periodos de debates teóricos y propuestas políticas, con interpretaciones provenientes de un amplio espectro de

teorías y campos disciplinarios, como la sociología, en particular la sociología política, y la ciencia política; con diversos enfoques, como el desarrollismo, el institucionalismo y el neoinstitucionalismo, y distintas perspectivas marxistas (Poulantzas, 2005; Artous, 2015).

Estos procesos de crisis y transformación política de las relaciones entre el Estado y el capitalismo neoliberal tuvieron su expresión más contundente con la implementación de las reformas de apertura comercial y los procesos de integración económica desigual entre regiones, que produjeron una serie de modificaciones radicales en las estructuras y lógicas estatales nacionales, pero sin generar procesos de apertura política, o de estabilidad, igualdad y amplitud de derechos políticos y sociales, como sugerían sus primeros impulsores, frente a la crisis de la forma de organización estatal y el modo de desarrollo precedentes (Osorio, 2012; Valenzuela Feijóo, 1997).¹

Lo que se puede constatar entre las diversas regiones del globo, e incluso en los países que en las décadas de los setenta y ochenta habían dirigido política y económicamente el viraje neoliberal, es la irrupción de crisis de carácter financiero y productivo, así como diversas crisis sociales y políticas relacionadas con la forma parcial o desigual de la distribución de la riqueza y los recursos materiales, y con la legitimidad política y la apertura democrática (Valenzuela Feijóo, 2009; Harvey, 2007).

De este modo, el interés por repensar la categoría del Estado encuentra un nuevo impulso como unidad, aparato, instrumento o sujeto a la luz de todos los cambios en la reorganización administrativa, territorial, económica y social, y en su relación con la constante

¹ En esta fase de transformaciones, la proliferación de debates sobre el Estado y la globalización neoliberal llegó a convertirse en la directriz para la elaboración de recomendaciones y programas de políticas económicas y sociales diseñadas por organismos multilaterales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, entre otros, que han tenido incidencia parcial o total en la planeación y la intervención pública institucional, lo que es indicativo de la importancia política y teórica de este problema desde la coyuntura clave de su definición en la actualidad.

emergencia de conflictos políticos y nuevas identidades y subjetividades políticas que disputan espacios de reproducción y confrontan los sentidos comunes impuestos por las tendencias globalistas todavía dominantes (Contreras, 2015; Jessop, 2016).

Estas coordenadas históricas y políticas definen una perspectiva analítica y colocan este debate sobre el neoliberalismo y el Estado en la propuesta de discusión teórica sobre el Estado como una forma histórica de relación política (relación-Estado) en la que se articula una serie determinada de clases sociales, organizaciones e instituciones que expresan contenidos ideológicos y culturales también específicos.

En consonancia con este enfoque, propongo problematizar y desplazar las interpretaciones que sugieren un “adentro” y un “afuera”, o un “arriba” y un “abajo” del Estado, ideas topológicas útiles en un momento de la abstracción conceptual pero que resultan confusas e inoperantes en términos analíticos. En cambio, el Estado estaría en el centro mismo de las contracciones, no por una cuestión ontológica o exterior, sino porque se expresa a la vez como espacio y territorio de disputa y articulación; es decir, como campo de lucha política, social e ideológica en donde relacionalmente se disputa el control de determinadas “trincheras” (instituciones y sentidos, o direccionalidad ideológica y cultural), según la correlación de fuerzas que en cada coyuntura se va marcando (Gramsci, 1984; García Linera, 2010).

Visto como objeto de intervención administrativa o como materia de investigación académica, el problema sobre el Estado cayó en relativo abandono apenas unos años después de que había constituido uno de los debates más prolíficos en la ciencia política y la sociología crítica. En efecto, como lo recordaba Skocpol, durante la década comprendida entre 1975 y 1985 la recuperación del problema del Estado se ubicaba en el centro de los intereses de investigación entre académicos de varias regiones del mundo, central y periférico, y se abordaba desde diversas perspectivas teóricas en prácticamente todas las ciencias sociales (Skocpol, 2002).

Hasta ese momento se destacaba en el cambio en las orientaciones teóricas e investigativas de las ciencias sociales el peso de la expli-

cación centrada en la sociedad, con teorías asociadas a perspectivas pluralistas y estructural-funcionalistas, un campo amplio de propuestas críticas en las que el “neomarxismo” parecía ofrecer algunos de los mejores ejemplos, pero con una visión todavía muy general y abstracta de las “características y funciones compartidas por todos los Estados” (Skocpol, 2002:5).

Asistimos, pues, a una suerte de “revisionismo conceptual” en los debates académicos y políticos sobre el Estado-nación en la misma medida que el patrón de reproducción capitalista avanzó en la consolidación de su fase neoliberal, que implicó, entre otros elementos, la desterritorialización de los procesos productivos, la apertura comercial y la integración subordinada de las economías periféricas a un mercado global controlado por el capital financiero transnacional; así, la pérdida de gravitación de los debates sobre el Estado coincide con el proceso en que la “mundialización” del capital productivo y financiero se convertía en la forma general de regulación de los intercambios económicos y se imponía como “modo de desarrollo” predominante (Astarita, 2006; Laval y Dardot, 2013).

Después del periodo en que esta condicionante histórica prácticamente no fue cuestionada, se han recuperado diversos debates teóricos y políticos que plantean nuevamente la pertinencia del estudio del Estado ante los emergentes procesos de precarización de la vida material de las sociedades durante la globalización neoliberal, tratando de repositionar las coordenadas analíticas para entender los cruces entre el poder económico y la política. Este replanteamiento es el que postula, a contracorriente del liberalismo predominante, que la articulación entre política y economía es sustantiva para la comprensión de las disputas y los proyectos de transformación de la sociedad, o bien lo que determinada literatura denomina como *correlación de fuerzas* (con los respectivos recursos políticos e ideológico-culturales que conlleva), lo que da forma al bloque en el poder, que en coyunturas específicas disputa el control del aparato estatal para imponer y sostener un proyecto de acumulación por desposesión también específico (Block, 1977; Clarke, 1991; Saad-Filho y Johnston, 2005).

Así, el análisis de las relaciones entre el neoliberalismo, o la globalización neoliberal, y el Estado-nación ha dado prioridad a dos tipos de acercamiento que parecieran ser antitéticos: por un lado, los estudios en que se enfatiza la relativa o la total disolución del poder del Estado en el control de la planeación y regulación de la producción y distribución de capital y la riqueza social; por otro, los que resaltan la correlativa debilidad que esto genera en sus capacidades de gestión administrativa, jurídica y territorial (política y militarmente) (Sandoval, 2004). Estos acercamientos, provenientes de la ciencia política en su mayoría, son los que han puesto a debate la idea del “achicamiento del Estado”, o una idea más complicada de sostener analíticamente que sugiere que frente a esta nueva realidad estaríamos en presencia de “Estados fallidos” y, por lo tanto, ya superados para garantizar las necesidades de las sociedades contemporáneas (Hincapié, 2014).

Otros análisis destacan que a la generación y multiplicidad de nuevos vínculos societales entre individuos y comunidades, insertos en la lógica global de la información y el conocimiento, están en un proceso permanente de intercambios culturales e identitarios, lo que habría superado las matrices clásicas de organización social y, por lo tanto, reduciría las funciones del Estado a una tarea meramente administrativa o gerencial. Esta idea, profusa en estudios culturales y antropológicos, está presente también en ciertos acercamientos sociológicos que señalan que esta relación evidencia un pasaje no resuelto para la disciplina, pues se refiere a los límites de la modernidad y las atribuciones o características del Estado-nación como uno de los rasgos institucionales que le confieren sentido y orden (Giddens, 2000).

En este contexto, en contraste, son cada vez menos frecuentes los trabajos que analizan la relevancia o centralidad del Estado, ya sea para reencaminar los procesos de desarrollo y las posibilidades del crecimiento económico frente a la desigualdad y la precariedad abiertas por la globalización neoliberal o, en otro extremo, para operar en beneficio del mercado y los intereses del capital para hacer funcionales y operativas las reformas privatizadoras que requiere; es

decir, los análisis en que el Estado deje de ser un árbitro o agente pasivo y aparezca, de nueva cuenta, como el organizador y garante fundamental de dichos procesos (Sandoval, 2004; Escalante, 2015).

El denominador común de estas argumentaciones estaría en que Estado-nación y capitalismo fueron siempre dos elementos de la modernidad articulados y que las crisis y las transformaciones que han atravesado en su historia se han dado a partir de los requerimientos de los ciclos de acumulación y expansión, en donde la dimensión estatal estaría condicionada o sería reflejo de la dimensión material-productiva. En el contexto de la crisis del fordismo y el Estado-benefactor, la alternativa consistió en la generación por parte del aparato estatal de las condiciones jurídico-administrativas para sostener la acumulación durante la fase capitalista de la globalización neoliberal.

FRAGMENTARIEDAD DEL PODER SIN PÉRDIDA DE CONTROL

Un problema de interpretación reconocible en este periodo consiste en la falta de problematización de las políticas económicas implementadas en dicha coyuntura y la consideración de que las reformas estructurales fueron la única salida posible ante el agotamiento de la estatalidad previa. De esta manera, se dejan de lado las contradicciones de clase y la actuación de las fuerzas políticas que se disputaron la posibilidad de dirección hegemónica en ese pasaje de cambios generales de la sociedad.

En efecto, la impronta de la transformación producida en el aparato de Estado tuvo un impacto sustantivo en la manera de ejercer el poder desde las instituciones políticas, pero esto no implica una disminución del control. La transición de los mecanismos de “violencia legítima” —incluido el control fiscal y monetario, antes en manos del aparato central— hacia instancias autónomas no modifica el sentido de clase, que estaba de hecho inscrito en el código de funcionamiento de la estatalidad precedente.

A partir de este giro histórico asistimos al surgimiento de las expresiones “hegemonía débil” o “hegemonía de la pequeña política”, con las que el neoliberalismo logró sostenerse durante las primeras fases de su implementación, que tuvieron en el libre mercado, así como en la consolidación de la democracia procedimental y la difusión de recursos ideológico-políticos de individualidad y competitividad, mecanismos de control y dominación con un elemento consensual como expresión de una nueva etapa en la agudización de los antagonismos de clase y de polarización de las contradicciones materiales en las sociedades actuales (Piva, 2007; Coutinho, 2012).

Estos conceptos de “hegemonía débil” y “hegemonía de la pequeña política” coinciden en relevar las formas en que, en diversos contextos y relaciones políticas disímiles, se puede asumir la hegemonía frente a procesos de violencia o dominación política en los cuales se pierde la capacidad o el equilibrio entre consenso y coerción, pero no se puede renunciar a formas pactadas de control.

Resultan alternativas explicativas justamente porque la imposición política y económica del neoliberalismo como proyecto clasista puede ser analizado en esa dirección y por eso pueden ayudar a develar el rasgo incompleto o parcial de los procesos hegemónicos (como un proceso en curso o hegemonización), que son clave para interpretar las posibles alternativas o los espacios de incidencia de la acción política organizada, tanto de los sectores dominantes como de los grupos subalternos.²

² Si bien el adjetivo “débil” tiende a ilustrar un dato que con relativa claridad es considerado por los análisis sociológicos que estudian este periodo y que resaltan las comparaciones con ciclos anteriores en cuanto a la forma que asumieron las relaciones hegemónicas estatales, lo sugerente en términos analíticos de esta perspectiva en particular es que señala el carácter parcial, inestable o inacabado de la hegemonía al advertir que los mecanismos utilizados o instrumentalizados para su constitución se dieron mediante consensos pasivos o negativos; es decir, que procura indicar las formas específicas de la articulación entre los grupos del bloque en el poder con los diversos sectores subalternos, pero también la capacidad que éstos tuvieron para buscar, conservar o ampliar diversos “grados de autonomía frente a la iniciativa de las clases dominantes” (Gramsci, 1997). El origen de este planteamiento se desprende del pensamiento gramsciano sobre la hegemonía, la subalternidad y el Estado ampliado, pero resulta necesario precisar que no es el mismo que siguieron otras perspectivas que, aun cuando en

En este mismo sentido, David Morton, siguiendo la interpretación gramsciana de la revolución pasiva, sugiere la diferenciación entre tres formas de expresión de la hegemonía que refieren a la existencia desigual y combinada de mediaciones consensuales y coercitivas en la configuración del poder estatal. Así, distingue entre hegemonía integral, decadente y mínima:

- a. Hegemonía integral, en la que la relación entre clases dominantes y subalternas es orgánica, y en la que el ejercicio de la hegemonía se apoya en el consenso de la mayoría.
- b. Hegemonía decadente, cuando se expresan diversos grados de “descomposición del poder ideológico del grupo gobernante con una cultura y una integración política débil”.
- c. Hegemonía mínima, en la que si bien prevalece la actividad hegemónica de las clases dominantes, las mediaciones políticas son una expresión de la “función de dominio” (Morton, 2011).

Hacia finales de los años setenta, al inicio de este ciclo de acumulación capitalista, y con mayor claridad durante las dos décadas siguientes, cuando el modelo neoliberal alcanzó a imponer la hegemonía débil que lo caracteriza, las modificaciones en el plano estatal impulsadas por los sectores dominantes que entonces comandaron el giro neoliberal se centraban en la destrucción o supresión de las capacidades y las tareas productivas y reguladoras del Estado que se habían desarrollado durante la fase previa de acumulación del capital, la etapa “fordista”, para que el mercado global, los consorcios transnacionales y el capital financiero pudieran convertirse en el impulso del modo de desarrollo emergente (Basualdo y Arceo, 2006).

Con esto se transformó la organización clasista de las sociedades y la distribución del poder político, dando paso a la conformación

muchos casos partieron de aquél, continuaron otra configuración teórica y analítica de estos conceptos, como, por ejemplo, la Escuela de Estudios Subalternos de la India o ciertas líneas del pensamiento decolonial.

de nuevos sectores de clase y bloques de poder dominantes, y a la pauperización de las condiciones materiales de las clases y los grupos subalternos, enfrentados a nuevas y más agudas condiciones de explotación laboral y desposesión. Aunque se trata de un periodo relativamente breve en términos históricos, dio paso a la configuración de la “hegemonía débil” en la que, contra la tesis del achicamiento del Estado, éste fue un bastión determinante en el proceso de la configuración neoliberal.

La relación entre Estado y capital se ha vuelto más problemática y en ciertos aspectos incompatible, según algunas interpretaciones, en la medida que estos cambios suponen limitantes a la libertad y el desarrollo de los individuos y de las capacidades productivas a nivel global. Se podría decir que la aceleración y la comprensión del tiempo y del espacio producidas en las sociedades neoliberales definirían una nueva condición histórica, que sería la nueva condición posmoderna dominante (Harvey, 2008).

Como ya propuse en las líneas precedentes, es necesario identificar los procesos de articulación e imbricación y las contradicciones que emergen en el Estado como relación social, es decir, como forma estatal o estatalidad. La propuesta teórica y metodológica es repensar al Estado en un sentido histórico y estructural, en términos de relacionalidad política y social, para reconocer las diversas fuerzas y los intereses que convergen en su crisis y transformación y superar las visiones instrumentalistas que han sido predominantes durante varios años en la sociología política y la ciencia política.

Que la fase de la globalización neoliberal implique determinadas formas de integración entre lo regional y lo global de mercados y capitales no sucedió en abstracto ni de manera “neutral”, sino como un complejo proceso de imposición económica y dominación política. Requirió, por lo tanto, de un diseño institucional, de pactos y arreglos entre los Estados y las clases sociales (o sectores de clase) que comandaron la estrategia de desmantelamiento de una forma específica de estatalidad (el Estado benefactor, o nacional-desarrollista) que había prevalecido hasta el último cuarto del siglo xx, en tanto que había

resultado funcional a la fase de acumulación y expansión de la “configuración fordista-keynesiana” (Harvey, 2008).

Lo que apareció en su lugar fue un proyecto estatal con otra configuración, la que aquí denomino *neoliberal-autoritaria*, que requería de una serie diversificada de reformas estructurales y de políticas públicas que configuraran en su núcleo una nueva forma de estatalidad, en la medida que eran producto de las condensaciones históricas y de los intereses económicos y políticos dominantes en esa coyuntura con capacidad de proyección.

En el siguiente apartado de este capítulo presento el andamiaje teórico del trabajo, pero vale decir aquí que entiendo estatalidad o cuestión estatal en un sentido similar a la idea de forma de Estado; es decir, como la expresión concreta e histórica que asume el concepto de Estado en cada caso específico. No hay categoría de Estado, en tanto abstracción, que pueda ser “aplicada” o considerada como explicación inequívoca para analizar experiencias particulares, pues sólo aporta elementos generales o regularidades identificadas históricamente, por ejemplo: Estado capitalista, Estado fordista, Estado populista, Estado benefactor, Estado neoliberal.

En cambio, lo que se puede encontrar es una amplia gama de variantes y heterogeneidades determinadas por los elementos y las condicionantes de cada caso histórico que dan forma a dicha categoría general. Así, *Estado neoliberal* indica la forma general, pero *estatalidad neoliberal* señala la especificidad que asume en la medida que expresa los contenidos ideológicos y simbólicos a través de los cuales el “Estado repite y reproduce la sociedad, la representa” (Lechner, 2013: 81).

Esta diferencia, más que nominal, tiene una importancia metodológica, pues sirve para visibilizar los procesos de cambio entre las formas de Estado; por ejemplo, lo que en el debate latinoamericano de los años recientes se ha denominado *posneoliberalismo*, que hace alusión a los cambios en la dirección del aparato del Estado pero no rompe con las lógicas de acumulación y las formas de dominación neoliberal. En estos casos, aunque había variaciones en los contenidos de la estatalidad que resultaban importantes para la dinámica

y subjetivación política de las clases, la forma general no cambiaba sustancialmente, lo cual hizo perdurar los mecanismos de dominación específicos del neoliberalismo.

Por esto, al identificar las potencialidades y los desafíos que surgen en la coyuntura sociohistórica en la que el tipo de regulación política e ideológica de la estatalidad desarrollista entró en crisis, y sobre la cual se edificó la estatalidad neoliberal con una panorámica regional, “no se trata sólo de saber qué es lo que el Estado es, sino también para qué y para quiénes es y debería ser ese Estado en las presentes circunstancias de América Latina” (O’Donnell, 2004: 155).

En este sentido, uno de los problemas recurrentes que se identifican en la literatura especializada ya referida está en el tipo de conexiones establecidas entre el Estado y la globalización, y en las definiciones de la amplitud de las transformaciones observadas, pues tienden a la imprecisión o laxitud de los conceptos empleados y a la expresión de posturas divergentes entre quienes se consideran escépticos en relación con lo “nuevo” de la globalización (denominados como críticos o heterodoxos) y quienes con actitud radical (u ortodoxa) afirman que esta nueva etapa no sólo es real, sino que alcanza a todas las regiones del mundo, reconfigurando los mecanismos sociales de inclusión y exclusión (Giddens, 2000; Wiess, 2000).³

La inoperancia actual de estos debates, en mi opinión, es que mantienen una contraposición entre los conceptos de *Estado* y *globalización* que es ficticia, y al insistir en ella pierden de vista las relaciones, las contradicciones, las disputas y los conflictos de clase que expresan, cuyo análisis sólo es posible si se les considera articulados.

³ Un planteamiento similar es el que distingue entre “optimistas” y “pesimistas” y ubica en el primer grupo a “los neoliberales”, que reconocen “en los procesos de globalización el surgimiento de una nueva era de riqueza y de crecimiento con oportunidades para nuevos actores, para los hasta ahora perdedores y también para los pequeños países”, y del lado de los pesimistas a distintas versiones de “izquierda” (partidos políticos, sindicatos, periodistas y científicos), en las que se “vincula la globalización al socavamiento del Estado de bienestar que resulta de la competencia en el mercado mundial, con la pérdida de empleos e ingresos y de la seguridad laboral y material, con la nueva pobreza, el aumento de la desigualdad, la inseguridad y la criminalidad [y] con la pérdida de poder de los ciudadanos, la dictadura del capital, la desestatización, la despolitización y el retroceso de la democracia” (Bodemer, 1998: 1-2).

La dificultad para encontrar las conexiones específicas entre lo estatal y la globalización que no abundan en esta polarización de las interpretaciones está influida también por la tendencia a pensar la globalización predominantemente desde su dimensión económica, soslayando sus aspectos políticos, sociales y culturales, así como la multiplicidad de factores y variantes que asumen (De Sousa Santos, 2005).

Considerados así, los argumentos que apuntan a la reducción o extinción del Estado-nación (con todas las implicaciones societales y el entramado de relaciones que esto supone) resultan consistentes con las conclusiones que proponen, que indican que las actividades económicas globalizadas habrían desbordado por completo los límites y las capacidades estatales para regular el espacio de la contienda y la transformación política (Jessop, 2016). Los impactos producidos por el fenómeno de la “globalización” volvieron obsoletas las diversas formas que asumió regionalmente el “Estado social keynesiano”, que además de implicar un anclaje territorial suponía una estructura productiva que le permitía la capacidad, con cierto margen de autonomía, de orientar el diseño y la implementación de políticas para potenciar el crecimiento económico interno. Esta forma de estatalidad quedó superada por “la liberalización del tráfico de capital, mercancías y servicios” generada por “la dinámica del mercado mundial y las estrategias de los consorcios internacionales” (Hirsch, 1998: 54).

Por su parte, la idea de un mundo global sin barreras nacionales para el libre tránsito de capitales y mercancías es identificada con procesos ambiguos de internacionalización, mundialización o transnacionalización, que no necesariamente son equivalentes, pues refieren a distintos niveles de relaciones y posibilidades para diversos actores.

En contraste con lo que apuntan algunas de las posturas radicales mencionadas, estas tensiones pueden ser pensadas a partir de las escalas local-regional y global como formas de entrelazamiento en donde las especificidades del control estatal y los mecanismos de regulación global de los mercados aparecen superpuestos, lo que

definitivamente implica la intensificación de esta tendencia, que ha permanecido latente a lo largo del desarrollo de las sociedades capitalistas (Weiss, 2000; Vilas, 2000).

Una de las particularidades introducidas por esta interpenetración extensiva está asociada a las dificultades parciales que tiene la estatalidad contemporánea para expresar la síntesis de la dimensión espacio-tiempo, que había sido consustancial al Estado, especialmente durante la larga fase de expansión capitalista, desde finales del siglo XVIII y todo el siglo XIX, así como en el convulso siglo XX corto, de 1914 a 1989 (Hobsbawm, 2002).

Ciertamente, no deja de ser un proceso contradictorio. Este tipo de “Estado globalizado” ha tenido que reconfigurar ciertos espacios de poder político y económico, e incluso se puede considerar que resulta inoperante para “controlar la política monetaria, decidir su presupuesto, organizar la producción y el comercio” (Castells, 1999: 282). Sin embargo, sigue siendo la mediación a través de la cual todo tipo de imposición de clase, nacional o global, política o económica, es procesada y traducida, mediante negociaciones y arreglos institucionales, jurídicos y de clase internos que reafirman y prolongan el poder del aparato del Estado y su capacidad para ejercer “la violencia legítima dentro de un territorio específico” (Giddens, 2002: 72-79).

La presencia, el flujo y la preponderancia del capital financiero transnacional y multinacional como lógica global del neoliberalismo no implica un “achicamiento” o una disminución del poder del Estado, sino su reconfiguración, en función de los requerimientos actuales de su reproducción y de los bloques de poder emergentes. Aun cuando aparezca menos como detentador, defensor o promotor de políticas y estrategias de desarrollo económico, sigue funcionando como regulador de los conflictos económicos y sociopolíticos entre los sectores de trabajadores y los bloques de poder dominantes, incluidos los de las multinacionales, derivados de la reconfiguración territorial que éstas suponen.

Este hecho, es importante enfatizarlo, se da a partir de un proceso de acumulación de crisis que había condicionado las alternativas de

crecimiento y desarrollo, así como los flujos comerciales (identificados con el esquema general de centro/periferia), una condición crítica que no ha desaparecido a pesar de las constantes reformas. Se trata, en efecto, de una transformación política radical que no ocurrió de forma contingente ni homogénea, con la intervención de determinadas fuerzas e intereses clasistas y con asimetrías estructurales, en un proceso que tiene una historicidad particular.

Ante este agotamiento del patrón de reproducción del capital desarrollista que reguló la economía mundial hasta los años setenta, los diversos centros económicos impulsaron una reconfiguración del patrón de reproducción fordista que condujo a una nueva división internacional del trabajo, la elevación del grado de explotación de la fuerza y la segmentación de los procesos productivos con la aparición de nodos especializados de producción a escala planetaria (Harvey, 2007 y 2012).

Hay que observar que fue precisamente en las regiones del mundo en donde se había alcanzado un nivel de desarrollo tecnológico e industrial nacional mayor durante la etapa previa que la emergencia de formas de integración y la formación de nuevos bloques económicos se dio con mayores posibilidades de éxito y con relativa estabilidad política, y desde donde se delinearon los sucesivos mecanismos de integración regional (Alvater y Mahnkopf, 2002).

Se pueden recuperar tres grandes tipos de hipótesis como referencia para ordenar el campo de estudios sobre la relación entre globalización y Estado: *a)* Las que sugieren que ante una “globalización fuerte” el “poder del Estado se erosiona”, *b)* Las que afirman que frente a una “globalización fuerte” el “poder del Estado permanece sin cambios”, y *c)* Las que dicen que ante una “globalización débil” y una “internacionalización fuerte” el “poder del Estado se reduce en amplitud” (Weiss, 1997: 6).⁴

⁴ Estas combinaciones no se expresan de la misma manera en todas las regiones, pues se reproducen sobre patrones previos de acumulación que determinan las posibilidades diferenciadas de los diversos Estados para insertarse en las tendencias que apuntan a la

Linda Weiss (1997) afirma que los elementos considerados normalmente como característicos y concluyentes de las tendencias globalistas (la novedad histórica de los flujos de intercambios, la magnitud de los cambios observados históricamente a partir de la inversión extranjera directa y la movilidad del capital, así como las maneras en que el comercio y la inversión se distribuyen mundialmente) han sido siempre una cuestión que pasa por las capacidades diferenciadas de los distintos Estados para hacerles frente. En su consideración, entonces, habría que colocar el poder del Estado (con sus variaciones regionales y las asimetrías internas propias) en el primer plano del análisis.

Estos elementos, que en conjunto suponen una transformación radical del patrón de reproducción, están estrechamente asociados a las modificaciones políticas ocurridas en el plano estatal. El nuevo mapa geopolítico mundial y la proliferación de territorios especializados durante esta fase del capital se caracterizan por tres factores importantes: *a)* Un requerimiento limitado de infraestructura, en la medida que las tareas productivas son parciales, *b)* Una fuerza de trabajo menos calificada, con una inversión decreciente en educación y ciencia, y *c)* Un desarrollo tecnológico menos avanzado, dado que se dedican a segmentos de la producción de ensamblaje (Osorio, 2009).

Este esquema general, que implica a regiones enteras del globo, se corresponde a su vez con un complejo entramado de procesos al interior de cada Estado-nación y con la estructuración clasista que los reproduce.

De igual manera que la “teoría neoliberal” sugiere la preeminencia del libre mercado y del valor de cambio como entidades separadas del Estado y el valor de uso, presenta a los individuos como agentes encargados de cumplir su propio destino y a la sociedad como la

lógica integración/exclusión de la globalización neoliberal. Éste es justamente uno de los límites más importantes a superar en los estudios sobre el Estado contemporáneo, dado que apunta no sólo a las variables internacionales y de integración, sino al significado que tienen estos cambios en las relaciones locales, entre los grupos subalternos y las clases dirigentes, el bloque dominante y las relaciones ideológico-políticas que se despliegan en el Estado.

suma de esos impulsos o trayectorias individuales contingentes; es decir, estos argumentos se fundamentan en las categorías de la estratificación social.

A partir de este plano de análisis, es necesario articular el nivel de lo jurídico-político, con el que podemos apreciar el sentido integral de las relaciones sociales y tener una “visión global de la realidad social” (Osorio, 2009). De ahí que podamos argumentar que las diversas formas en que la globalización ha impactado en el mundo dependen en buena medida de las relaciones de poder, que tienen un lugar de expresión puntual en el marco de los Estados nacionales. Esto implica distinguir las formas históricas que han conducido, a través de la desposesión, a la separación y polarización de clases entre dominados y dominantes, lo que visto en términos de un análisis de larga duración permite sostener que en la sociedad moderna, regulada por el despliegue histórico de la lógica del capital, las divisiones y los conflictos entre las clases sociales tienden al antagonismo. En este sentido, se devela el anclaje estructural de las clases sociales, el tipo de relación que guardan con los medios de producción y el lugar que ocupan en las relaciones sociales de producción (Olin Wright, 1983).

La organización económica de la sociedad en la que las clases sociales se producen y reproducen se vincula, a su vez, con las formas jurídicas y políticas específicas que se asumen a lo largo de un determinado proceso histórico. Si bien resulta inoperante considerar que hay una identidad total entre los grupos que detentan las posiciones de poder y el Estado (un aspecto que limitó algunas interpretaciones elaboradas desde el marxismo), sí es necesario llevar a cabo análisis empíricos que permitan, sobre esta base, identificar a las clases (o fracciones de clases) dominantes que se distribuyen y ocupan esta estructura jurídica y política y los vínculos que guardan con la estructura económica, en la medida que, como se ha dicho, es viable distinguir niveles o espesores de la realidad articulados, por lo que el análisis del Estado implica la necesidad de reconstruir de manera analítica el sentido de la totalidad, que es permanentemente fragmen-

tado y redefinido por el capital, como una de sus formas elementales de reproducción (Osorio, 2012).

La centralidad de estos elementos en la configuración de los Estados se hace visible en la capacidad que cada uno tiene para abarcar una serie aún más larga de variantes, las cuales abren hacia otras dimensiones de la política, como el sistema electoral, las relaciones entre clases dominantes y subalternas, las subjetividades políticas, entre otras, pero que en su unidad pueden ser lo suficientemente indicativas de la especificidad de las relaciones y contradicciones inscritas en el seno mismo del Estado y permitir su comprensión en términos teóricos.⁵ De ahí que sea posible afirmar que el Estado no se agota en la dimensión institucional, como suele insistirse desde ciertas versiones que reducen lo político a esta dimensión (aunque, efectivamente, todo Estado sea también una determinada forma de institucionalidad), sino que integra, en tanto expresión histórica que condensa proyectos, necesidades y luchas e intereses, ámbitos y acciones sociales que tendencialmente desbordan la institucionalidad.

No se trata de negar la importancia empírica y analítica del “Estado visible”, de las instituciones, el aparato burocrático, las leyes, las normas y los reglamentos que le dan legitimidad y solidez, sino de articular a esta dimensión aquella que estará expresada en “una particular condensación de relaciones de poder, dominio y fuerza que atraviesan a la sociedad” y que representarían al “Estado invisible”, pues aun cuando no se les suele asociar, estas relaciones son esenciales para su existencia (Osorio, 2009).

Esta interpretación se distancia de una lectura reduccionista del Estado, de las que sobredimensionan el peso de lo económico o de

⁵ Incluso se puede decir que estos elementos cruzan transversalmente a la sociedad entera, en tanto que refieren a múltiples registros de lo real (material, simbólico, discursivo, político, económico), sin que por esto se sugiera que cada uno de ellos pierda su propia especificidad. Esto es lo que se puede considerar como una lógica tripartita del Estado: 1. Lógica de la centralización del poder, 2. Lógica de la reproducción de la sociedad, y 3. Lógica de la irradiación de lo particular como falso universal (Osorio, 2009).

las que priorizan el análisis únicamente en un sentido político, para pensarlo más bien como una estructura histórica, como síntesis inestable de intereses y proyectos políticos en constante disputa para hacerse de la dirección estatal, lo que a su vez permite identificar fases o grados que expresan el nivel de su concreción o consolidación y distinguir a las clases u organizaciones que inciden en las crisis y los momentos de transición.

Desde esta perspectiva, el Estado es una forma sociopolítica en permanente redefinición, dada su interrelación indiscutible con la estructura productiva, lo cual nos obliga a reconsiderar su lugar en la actual fase de expansión e integración de mercados (Thwaites Rey, 2004).

LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA HEGEMONÍA DÉBIL DEL NEOLIBERALISMO

Si bien las nociones de cambio están presentes en la mayoría de los estudios que intentan abordar las transformaciones recientes del Estado, parece haber diversos problemas para interpretar la profundidad y direccionalidad de estos cambios. Lo que se encuentra con mayor frecuencia en los trabajos en que tácitamente se discute sobre el Estado es el énfasis en la separación de las dimensiones que componen la totalidad del proceso, lo que redundaría en la dificultad para destacar el sentido de estas transformaciones y en la imposibilidad de considerar el despliegue y las contradicciones de las fuerzas sociales y políticas. Y cuando los estudios se refieren sólo a una parcela de la realidad en cuestión —como las reformas en materia institucional, penal o judicial—, las complicaciones metodológicas y la falta de conexiones analíticas suelen ser más profundas en cuanto a la especialidad temática que abordan como reducidas en la amplitud de sus implicaciones sociales, reproduciendo una perspectiva de corto alcance que desatiende la configuración sociohistórica de los fenómenos.

Así, por ejemplo, la información disponible en los diagnósticos sobre el funcionamiento de los centros de readaptación social en

México señala una profunda crisis en materia de financiamiento, condiciones de infraestructura, capacitación del personal y respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Según el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en colaboración con otros 32 organismos públicos de derechos humanos, las condiciones de los centros de readaptación social en sus niveles federal, estatal y municipal son alarmantes: si bien las calificaciones promedio son similares a las de otros años (arriba de seis puntos, en promedio, con las prisiones militares por arriba de ocho y, en contraste, las municipales por debajo de cuatro), persisten las condiciones de hacinamiento, insuficiencia de personal y falta de capacitación, con ausencia de protocolos para prevenir y atender incidentes violentos y de programas de atención a las adicciones, entre otros (CNDH, 2017).

Por lo tanto, para desmontar en el análisis esta complejidad y visibilizar el entramado empírico que la acompaña, sugiero recuperar esta perspectiva metodológica que concibe a las políticas y los programas de intervención pública como políticas estatales, es decir, como nodos históricos que condensan y expresan de manera desagregada la relación que está presente en todo momento en el Estado, pero que a primera vista aparece como dada (Oszlak y O'Donnell, 2007).

Esta aproximación plantea superar “lo evidente” sobre el Estado, lo que no es equivalente a la insistencia en complejizar las definiciones en aras de un formalismo conceptual o teórico, sino a operacionalizar y visibilizar la categoría abstracta del Estado, en el sentido de identificar los procesos específicos que componen esta forma de estatalidad, la neoliberal, y dan pauta a que ciertas políticas se constituyan en proyectos predominantes en coyunturas históricas específicas, sin perder de vista las conexiones y articulaciones generales que van marcando el pulso de las crisis y las transformaciones hacia otras formas de estatalidad.

De esta manera, la posible especificidad conceptual y las manifestaciones que asume en los registros temporales y los mecanismos de

consenso y coerción permiten establecer, a su vez, las articulaciones entre la correlación de fuerzas políticas, las transformaciones impulsadas en el ámbito de la institucionalidad política y el despliegue de las estrategias ideológico-políticas instrumentadas para sostener la reproducción y permanencia de formas específicas de dominación en la sociedad mexicana durante este periodo.

Así, al plantear la problemática del abordaje conceptual y metodológico del Estado desde una perspectiva relacional, se puede considerar que la dinámica estatal va constituyendo registros o expresiones de un determinado número de elementos de poder que se convierten en cristalizaciones históricas y en políticas con contenidos ideológicos específicos desplegados por clases, grupos u organizaciones también identificables. No suceden de forma autónoma (sino únicamente en un sentido relativo) al resto de la sociedad y de las contradicciones (materiales, culturales e ideológicas) que la definen. En otras palabras, en este esquema el Estado no es sólo un ejecutor o árbitro que opera en un espacio neutral, lo cual se correspondería sólo con la idea de Estado como “forma de gobierno”, sino que se convierte en un espacio de mediación en donde se disputa la definición de las “cuestiones” o los proyectos que pueden llegar a constituirse en una política general con alcance estatal, según la direccionalidad de la correlación de fuerzas sociopolíticas existentes en una coyuntura específica.

En este sentido, Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell plantearon hace más de una década las líneas generales de este tipo de investigaciones. En su trabajo “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” presentan una serie de preguntas (que denominan “cuestiones”) ilustrativas sobre la trayectoria que puede ser identificable desde este enfoque relacional para abordar problemas generales sobre la desestructuración de una forma de estatalidad, como la desarrollista, en beneficio de la neoliberal, o en un sentido más puntual: los procesos y mecanismos de privatización del sistema penitenciario que comenzó a ocurrir poco tiempo atrás.

Recupero cinco de los cuestionamientos que presentan y pueden ser útiles para ubicar estas transformaciones:

1. ¿En qué momento de la historia de la cuestión se produce la primera toma de posición identificable por parte del Estado?
2. ¿Cómo influye esta toma de posición inicial por parte del Estado respecto a las de otros actores sociales?
3. ¿Qué actores sociales y cuándo se movilizan buscando influir en el modo de resolución de la cuestión? ¿Qué recursos ponen en juego para ello? (...)
4. ¿Qué procesos burocráticos horizontales y verticales genera la toma inicial de posición por parte del Estado? ¿Qué cristalizaciones institucionales se producen? (...)
5. ¿Qué cambios sociales e internos al Estado mismo son atribuibles a estos procesos?

La primera pregunta indica la identificación del contenido político del Estado y, en este caso, de las políticas estatales como expresión de un momento histórico determinado. A partir de esto nos introduce en la discusión sobre el proceso que condujo al desmantelamiento de la estructura nacional-autoritaria del Estado mexicano y a la adopción y refuncionalización de políticas y reformas neoliberales. Esta discusión puede darse desde la óptica de la crisis orgánica del Estado como forma de socialidad que se contraponen con la idea de achicamiento o debilidad del Estado neoliberal.

Las preguntas dos y tres señalan la posibilidad de identificar las tensiones en la correlación de fuerzas que se producen en este proceso, así como las transformaciones en la composición de los sectores dominantes y la emergencia de un bloque en el poder con alcance estatal. Las alianzas, la formación de coaliciones económico-políticas y las disputas entre viejos y nuevos sectores en este plano hacen posible argumentar el sentido relacional del Estado.

Finalmente, las preguntas cuatro y cinco sugieren que luego de un periodo de inestabilidad y disputa por la redefinición de las dinámicas

y tensiones imperantes en la correlación de fuerzas surgiría una nueva forma de estatalidad que modifica las pautas de inclusión y exclusión de sujetos y organizaciones en la medida que las políticas estatales derivan en contenidos institucionales que regulan estas dinámicas.

CONSIDERACIONES FINALES

La reflexión en México en torno al Estado ha permanecido un tanto oscurecida o ha sido relegada en diversos acercamientos a la política que se centran más en una dimensión meramente institucional del proceso (sobre todo en los planos electoral y jurídico) o bien privilegian una perspectiva más ligada a los movimientos sociales y las expresiones organizativas de la sociedad civil, pensados como sujetos de cambio y contrapeso a lo gubernamental.

Empero, preguntarnos por las lógicas política, institucional y social, que funcionan como fundamentos de la privatización de las cárceles en México, podría partir de la consideración que se abre inicialmente desde que el esquema general del Estado financiero (Pierre, 2015) entra en vigor hace casi cuatro décadas y tiene un segundo momento clave dos sexenios atrás, cuando el esquema más amplio de la seguridad nacional se modifica de manera sustantiva y se perfilan también los mecanismos de procesamiento institucional, en este caso penal y judicial, para la atención de los centros de reinserción social, en los que, sin embargo, no se pueden constatar diferencias cualitativas en un sentido positivo respecto a los administrados por el gobierno.

Es decir, el argumento de que la transferencia de la administración de estos centros a inversionistas privados constituiría un alivio para la carga presupuestal de los gobiernos —como se ha expresado en otros ejemplos de privatización de bienes y servicios públicos—, y mejoraría las condiciones de las personas privadas de la libertad, no se ha podido confirmar en el curso de estos últimos años.

De hecho, la generación de cárceles más sofisticadas, equipadas y “seguras” mediante la utilización de tecnología de punta se corresponde con la lógica general —verificable también en otros

ejemplos de privatización que arrancaron dos décadas antes— de la mercantilización, pero no necesariamente con el proceso de rehabilitación y reinserción social de las personas que las ocupan —y los impactos económicos que repercuten en sus familias, al tener que realizar grandes desplazamientos para visitarlos—, sino con la rentabilidad de las inversiones.

Esto acarrea una serie de dificultades al encarar las condiciones y determinaciones de los proyectos de disputa y transformación en el campo político y en buena medida está relacionado con la reproducción de principios epistemológicos que tienden a fragmentar y, aún más, a identificar como antagónicas las dimensiones de una misma realidad (Osorio, 2012).

Si bien se puede decir que todavía hay una disputa en las interpretaciones y posturas teóricas en el campo académico que se ha dado a la tarea de estudiar los cambios en las dinámicas políticas y estatales, en el caso de los trabajos sobre la privatización de las instituciones penitenciarias las conclusiones parecen ser compartidas: el sistema de transferencia hacia la inversión privada no ha resultado exitoso, en parte por la falta de diseño, planeación e implementación del modelo y en parte por el énfasis en la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura antes que en la consideración de los derechos humanos y la dignidad de las personas privadas de la libertad, como se señala en el informe *Privatización del Sistema Penitenciario en México*, elaborado por diversas organizaciones civiles y educativas (Documenta, 2016).

Se podría agregar que desde la revisión y la interpretación socio-histórica de la cuestión estatal en México y la privatización de las cárceles y la seguridad en general habría que plantear abordajes que no separen la dimensión institucional de la lectura estructural y las dinámicas de poder entre las clases y los grupos sociales, es decir, que pongan el acento del análisis en un enfoque relacional del Estado.

En este sentido, de la crisis estructural provocada por el desmantelamiento de un tipo de estatalidad ligado a las formas heredadas del nacionalismo —que también atravesó por diversas transfor-

maciones—, que tuvo su momento inicial con la implementación del paquete de reformas estructurales neoliberales desde los años ochenta, se desprenden múltiples modificaciones de las pautas de funcionamiento institucional y de las relaciones sociales que socavan los mecanismos de reproducción y articulación entre los grupos y las clases sociales en la medida que las lógicas y prácticas de dominación, exclusión y violencia implementadas a la largo del proceso ampliado de crisis estatal —en el que la privatización de la seguridad no parece ser la excepción— socavan las posibilidades de encontrar formas de mediación social y política tendientes a transformar esta condición.

REFERENCIAS

- Alvater, Elmar, y Birgit Mahnkopf (2002). *Las limitaciones de la globalización*. México: Siglo XXI Editores.
- Artous, Antoine (2016). “Retorno sobre algunas dificultades y discusiones”. En *Naturaleza y forma del Estado capitalista*, coordinado por Antoine Artous, Tran Hai Hac, José Luis Solís y Pierre Salama. Buenos Aires: Herramienta Ediciones.
- Astarita, Rolando (2006). *Valor, mercado mundial y globalización*. Buenos Aires: Kaicron.
- Ávalos Tenorio, Gerardo (2013). “La cuestión del Estado en la reorganización del capital”. *El Cotidiano* (177): 5-16.
- Basualdo, Eduardo, y Enrique Arceo (comps.) (2006). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Bodemer, Klaus (1998). “La globalización. Un concepto y sus problemas”. *Revista Nueva Sociedad* (156): 54-71.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información. El poder de la identidad*. México: Siglo XXI Editores.
- Clarke, Simon (1991). *The State Debate*. Londres: Palgrave Mcmillan.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2017). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria [en línea]. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf>
- Contreras Natera, Miguel Ángel (2015). *Crítica a la razón neoliberal. Del neoliberalismo al posliberalismo*. México: Akal.
- Coutinho, Carlos Nelson (2012). “La era neoliberal y la hegemonía de la pequeña política”. En *Marx en el siglo XXI. La vigencia del(os) marxismo(s) para*

- comprender y superar el capitalismo actual*, compilado por Claudia Drago, Tomás Moulián y Paaula Vidal Molina. Santiago de Chile: Lom Ediciones. Documenta (2016). *Privatización del sistema penitenciario en México*. México: Documenta. Análisis y Acción para la Justicia Social/Fundación para el Debido Proceso/Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría/Universidad Iberoamericana Puebla/Instituto de Justicia Procesal Penal/Madres y Hermanas de la Plaza Pasteur/México Evalúa [en línea]. Disponible en <<http://www.documenta.org.mx/layout/archivos/2016-agosto-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico.pdf>>.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: El Colegio de México.
- Freeden, Michael (2013). “El advenimiento del Estado de Bienestar”. En *Historia del pensamiento político del siglo xx*, coordinado por Terence Ball y Richard Bellamy, 13-52. Madrid: Akal.
- García Linera, Álvaro (2010). “El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación”. En *El Estado. Campo de lucha*, coordinado por Álvaro García Linera. La Paz: Muela del Diablo/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Giddens, Anthony (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México: Taurus.
- Giddens, Anthony (2002). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Gramsci, Antonio (1984). *Cuadernos de la cárcel*, 3. México: Era.
- Gramsci, Antonio (1997). *Escritos políticos*. México: Siglo XXI Editores.
- Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, David (2008). *La condición posmoderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Harvey, David (2012). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Hincapié Jiménez, Sandra (2014). “Estados débiles o conceptos fallidos. Por una definición teórica del orden estatal”. *Revista Espiral* 21 (16): 51-83.
- Hirsch, Joachim (1998). *Globalización, capital y Estado*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Hobsbawm, Eric (2002). *Historia del siglo xx*. Barcelona: Crítica.
- Jessop, Bob (2016). *The State. Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.
- Kaplan, Marcos (1997). “Crisis y reformas del Estado latinoamericano”. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Reforma y Democracia* (9): 1-12.
- Laval, Christian, y Pierre Dardot (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Lechner, Norbert (2013). “El concepto de Estado en Marx”. En *Obras I. Estado y derecho*, coordinado por Norbert Lechner, 549-580. México: Fondo de Cultura Económica/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.

- Morton, David (2007). *Unravelling Gramsci. Hegemony and Passive Revolution in the Global Economy*. Londres: Pluto Press.
- O'Donnell, Guillermo (2004). "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión". En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, 149-192. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Olin Wright, Erik (1983). *Clase, crisis y Estado*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Osorio, Jaime (2009). *El Estado en el centro de la mundialización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Osorio, Jaime. (2012). *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell (2007). "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 555-584. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado/Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Pierre, Matari (2015). "Los políticos reinan, pero no gobiernan". *Revista Memoria* (255): 40-41.
- Piva, Adrián (2007). "Acumulación de capital y hegemonía débil en la Argentina (1989-2001)". *Realidad Económica* (225): 72-98.
- Poulantzas, Nicos (2005). *Estado, poder y socialismo*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Ramos Torre, Ramón (1993). "Problemas textuales y metodológicos de la sociología histórica". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (63): 7-28.
- Roux, Rhina (2015). "El Príncipe fragmentado". En *El tiempo del despojo. Siete ensayos sobre un cambio de época*, coordinado por Adolfo Gilly y Rhina Roux, 99-129. México: Ítaca.
- Saad-Filho, Alfredo, y Deborah Johnston (2005). *Neoliberalism: A Critical Reader*. Londres: Pluto Press.
- Sandoval Ballesteros, Irma E. (2004). "Hacia un enfoque 'estratégico-relacional' del Estado: Más allá del Nuevo Institucionalismo". *Perfiles Latinoamericanos* (25): 217-235.
- Skocpol, Theda (2002). "Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research". En *Bringing the State Back In*, coordinado por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, 3-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sousa Santos, Boaventura de (2005). *El milenio huérfano*. Madrid: Trotta.
- Thwaites Rey, Mabel (2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tilly, Charles (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza.

- Tilly, Charles (1992). "Prisioneros del Estado". *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (133): 351-365.
- Valenzuela Feijóo, José (1997). "Cinco dimensiones del modelo neoliberal". *Política y Cultura* (8): 9-38.
- Valenzuela Feijóo, José (2009). *La gran crisis del capital. Trasfondo estructural e impacto en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Vilas, Carlos (2000). *El Estado en la globalización*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Weiss, Linda. (1997). "Globalization and the myth of the powerless State". *New Left Review* (225): 3-27.
- Weiss, Linda (2000). "Globalization and State power". *Development and Society* 29 (1): 1-15.

La transformación de las funciones soberanas del Estado en el capitalismo contemporáneo: el caso de la privatización de la seguridad pública*

Matari Pierre Manigat

INTRODUCCIÓN

La privatización de la seguridad pública, es decir, la delegación de funciones a entidades comerciales para el mantenimiento del orden y la expansión de su campo de actividades, es un fenómeno mundial. La literatura especializada ha destacado la polisemia de la noción de policía privada, así como las dificultades para establecer criterios de distinción con la policía estatal. Cuando no señala que la noción misma constituye una *contradictio in adjecto*, resalta la porosidad de sus fronteras con las de detectives privados, milicias, “grupos de vigilancia” o “sector privado de la seguridad” (Reiss y Bordua, 1964; Becker, 1974; Marx y Archer, 1976; Eisenstadter, 1984; Ocqueteau, 1986; Sklansky, 1998 y 2006; Joh, 2005; Lorenc, 2011). Pero la ambivalencia de la noción no sólo refleja su polisemia. Anuncia la problemática de las relaciones entre policías privadas y policía estatal, así como la regulación de las primeras. Definición y regulación se volvieron desafíos más arduos a partir de los años setenta, a medida que se afirmaba el *boom* de los servicios de protección y seguridad privada. Subyacen a los debates sobre las causas del fenómeno y sus implicaciones para la vida social en las democracias liberales (Sklansky, 2006; Verkuil, 2007).

* Investigación realizada gracias al proyecto PAPIIT IA 300319.

En este capítulo consideramos la tendencia a la privatización de la seguridad pública para enfatizar algunas características del Estado contemporáneo; es decir, el Estado dominado por el capital financiero. Más que un repliegue del Estado, la privatización de la seguridad pública es una manifestación doblemente sintomática de la modificación de sus fundamentos sociales y de su organización interna. La tendencia a la privatización de la seguridad pública abre la vía a formas inéditas de dominación de clase, al tiempo que es sintomática de lo que llamamos la “financiarización” de los mecanismos de ejecución de poder del Estado. Más que disecar un aspecto especial de la seguridad pública o estudiar un caso concreto, el texto esboza algunas hipótesis para una futura sistematización de la forma estatal contemporánea. De ahí la necesidad de aclarar brevemente la hipótesis general subyacente a la perspectiva teórica implícita en este artículo.

El arraigo de los antagonismos de clase en la división social del trabajo contiene todos los elementos de la concepción materialista del Estado. El Estado no es un simple instrumento al servicio de los intereses dominantes, aun cuando la existencia de clases sociales constituye su fundamento y origen último. “El Estado es la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes y en la que se condensa toda la sociedad civil de una época, se sigue que todas las instituciones comunes tienen como mediador al Estado y adquieren a través de él una forma política” (Marx, 1846). Estas instituciones comunes nacen de la división del trabajo, es decir, realizan funciones inmanentes a la vida en sociedad. El Estado, en cuanto órgano separado de la sociedad civil y síntesis de sus relaciones de poder, participa en la reproducción del orden social, conduciendo los asuntos comunes de la sociedad.¹

¹ Este doble carácter de las funciones del Estado determina la crítica de Marx desde su confrontación inicial con la teoría del derecho de Hegel (1843). La dualidad funda la ambivalencia y, a menudo, el unilateralismo del tratamiento de la problemática del Estado en las diferentes corrientes del pensamiento marxista (Adler, 1922; Kolakowski, 1976; Picciotto y Holloway, 1979; Clarke, 1991; Barrow, 1993).

La policía, por ejemplo, fiscaliza y reprime las huelgas, los motines y las manifestaciones contrarias al orden existente, al tiempo que regula la circulación en la vía pública. Las nociones mismas de “orden público” y de “seguridad pública” condensan esta dualidad del orden social. Corazón del Estado, las instituciones a cargo de las fuerzas del orden no se constituyen como una herramienta de coacción privada de la clase dominante. Separadas de ésta, revisten la forma de “un poder público e impersonal”, para retomar una expresión de Pasukanis (1970).² Esta objetivación del poder estatal como ente separado de la sociedad civil y situado por encima de ésta es una condición *sine qua non* del éxito de la participación del Estado en la reproducción social; es decir, tanto de la dominación de clase como de los asuntos comunes de la sociedad.³ Las fuerzas del orden conforman el meollo del poder estatal, lo que podría designarse en clave neogramsciana como un *Estado restringido*. La dominación estatal, en cuanto elemento esencial de la reproducción social, articula funciones de fuerza y de consenso. Perry Anderson comparó esta articulación con la relación entre las reservas de los bancos centrales y la circulación fiduciaria: de la misma manera que las reservas respaldan la circulación de créditos en un sistema monetario, las funciones de coerción sirven de respaldo a las funciones de consenso en la dominación estatal.

El poder del Estado se manifiesta, como una máquina, a través de tres mecanismos fundamentales: motor, transmisión y ejecución. El mecanismo motor radica en los conflictos y antagonismos que atraviesan y desgarran —en grados diversos— a la sociedad civil, cuyas expresiones canónicas son la agitación periodística, el enfrentamiento y la competencia de los partidos políticos, las peticiones de las diferentes clases y sectores de la sociedad, la agitación sindical, los mítines, las revueltas, las huelgas, la delincuencia, etc. El mecanismo de trans-

² Una propiedad que el poder político sólo adquiere en una sociedad fundamentada en la circulación de mercancías y dinero (Marx, 1846).

³ Por “papel del Estado en la reproducción social” entenderemos siempre la imbricación de la reproducción de la dominación de clase y los asuntos comunes de la sociedad.

misión del poder del Estado consiste en la organización legislativa de los intereses de las clases dominantes que ejercen su hegemonía en la sociedad civil. Finalmente, los mecanismos de ejecución del poder estatal abarcan a la administración, los tribunales y los alguaciles, pero también al conjunto de cuerpos a cargo del control social, como el ejército, la policía, las cárceles, etc.⁴ La problemática de la privatización de la seguridad pública se ubica en el tercer mecanismo.

Lo precedente determina el siguiente modo de exposición. En la primera parte hacemos un esbozo de la tendencia a la privatización de la seguridad pública, considerando su carácter global y desigual, así como algunos de sus resortes objetivos. En la segunda parte mostramos cómo el fenómeno legitima las formas de control social en los espacios públicos y de trabajo que corresponden a la correlación de fuerzas entre las clases sociales. Pero la privatización de la seguridad pública no solamente implica un cambio en los fundamentos sociales del Estado. Devela una transformación más profunda que atañe a la organización interna del Estado conforme a la lógica de “financiación” que preside el capitalismo de hoy.

EL FENÓMENO DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Una tendencia global y desigual

La capacidad de reproducir un orden social y político determinado como el único horizonte posible constituye el criterio decisivo de éxito o crisis de una forma estatal. Las actuales formas de Estado se gestaron a partir del ocaso de la economía mixta, entendida como una fase particular de la historia social; sintetizan el fracaso de las respuestas keynesianas a las crisis de los regímenes de acumulación de la

⁴ En la literatura marxista, esta representación del Estado como una máquina dotada de tres mecanismos (motor, transmisor y ejecutor) es sistematizada por Trotsky (1969). La mayor parte de estos mecanismos de ejecución del poder conforma lo que Althusser clasifica como “aparatos represivos del Estado” (1976).

posguerra a partir de las décadas de los años setenta y ochenta, así como los cambios en la composición, la organización y las relaciones entre las clases sociales.⁵ El triunfo de las políticas económicas neoliberales y la reforma a las instituciones a cargo de las atribuciones sociales que el Estado había desarrollado desde la posguerra son el resultado más visible de este proceso. El cambio de la política económica, el desmantelamiento y/o la reforma de los Estados de bienestar y, de manera general, la erosión de las relaciones de clase que prevalecieron entre la posguerra y las décadas señaladas tuvieron como correlato el reforzamiento relativo de las fuerzas a cargo del control social. En efecto, si la imagen de un Estado confinado a sus funciones soberanas y cuidadoso de una estricta aplicación de las reglas de libre mercado fue más una retórica propagandística que una realidad, las reformas a los poderes públicos acusaron un reforzamiento de los recursos de las fuerzas a cargo del orden público.

La evolución de los recursos de las fuerzas policíacas contrasta con las políticas de austeridad que afectaron especialmente a las instituciones encargadas de las funciones sociales del Estado. La cantidad de policías por número de habitantes sigue elevándose, aun cuando los efectivos registran una evolución desigual desde los años ochenta. Cualitativamente, el tipo de armamento a disposición de las fuerzas del orden tiende a evolucionar de simples armas de mano a armamentos más pesados y sofisticados. Finalmente, los reglamentos policíacos han evolucionado hacia una “relajación” del manejo de las armas al enfrentar a la delincuencia y patrullar en las favelas, guetos y barrios marginales. Pero la singularidad de esta transformación del Estado reside menos en el endurecimiento y/o la militarización del control social que en la traslación de atribuciones exclusivas del Estado a campos abiertos al capital.

⁵ Detrás de su dimensión fiscal (O'Connor, 1974), la crisis y mutación del Estado de bienestar revelaban profundas transformaciones sociales y políticas (Poulantzas, 1976; Rosanvallon, 1981; Offe, 1984) y un cambio decisivo en la forma de la política económica (Brunhoff, 1986).

En la era neoliberal, el orden público transita crecientemente por cuerpos de seguridad privada. Históricamente presente en tareas de resguardo de comercios, empresas, así como en el transporte de fondos, la policía privada extiende su campo a actividades que forman parte de prerrogativas exclusivas de los poderes públicos. Éste es el caso del control de pasajeros y equipajes en los puertos y aeropuertos, y del patrullaje en espacios públicos, como parques, barrios, playas, ferias, salas de conciertos, estadios, etc. La falta de recopilación sistemática de datos constituye un obstáculo para contabilizar la cantidad y la evolución de estos efectivos. No obstante, los estudios disponibles develan el carácter mundial de esta tendencia, aun cuando sobreviene bajo modalidades jurídicas y ritmos diferentes, según cada contexto nacional. Con todo, el crecimiento comparado de los agentes de la policía privada con respecto a la oficial favorece a la primera (cuadro 1).

Este fenómeno es doblemente ilustrativo en el caso de Estados Unidos. A inicios de 1970, la cantidad de policías oficiales superaba a los efectivos privados en una proporción estimada de 1.4 por 1. Hoy, los efectivos de la seguridad privada superan a las fuerzas policíacas, en una proporción cercana a 3 por 1. La misma tendencia es visible en otros países del mundo anglosajón. En Gran Bretaña, el número de guardias privados ha aumentado de aproximadamente ochenta mil a inicios de los años setenta a más de trescientos mil a finales de los años noventa. Lo mismo pasa en Australia y Canadá, dos países en donde la proporción de policías privada/oficiales es también de aproximadamente 2 por 1. América Latina es la región donde el ritmo de crecimiento de la seguridad privada es más vertiginoso. El sector (formal e informal) contaría entre dos millones y cuatro millones de empleados a finales de la década de los años 2000 (Betancourt, 2007; Arias, 2009). Los efectivos de las empresas privadas de seguridad rondaban los ciento noventa mil en Colombia, entre cincuenta mil y ciento cincuenta mil en Argentina y entre quinientos setenta mil y un millón en Brasil (Betancourt, 2007; Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, 2011; Lorenc 2011). En México su

Cuadro 1
Efectivos de cuerpos de seguridad privada en proporción con la policía oficial

País	Año	Policías privadas	Policías oficiales	Población millones habs.	Privadas/ oficiales	Privadas/ 100 000 habs. oficial	Oficiales/ 100 000 habs.
Argentina	2007	150 000	120 000	38 732	1.25	387	310
Brasil	2007	570 000/1M	687 684	186 075			
Chile	2008	45 020	35 053	16 297	1.28	276	215
Colombia	2007	190 000	119 146	43 049	1.59	441	277
Estados Unidos	2007	1105 440	660 000	302 741	1.67		
Francia	2009	160 000	250 000	64 709	0.64	247	386
Guatemala	2008	120 000	19 974	12 710	6.01	944	157
Honduras	2007	60 000	12 301	6 890	4.88	870	178
México	2007	450 000	495 821	108 330	0.91	427	471
Reino Unido	2009	120 000	140 000	62 041	0.86	193	226
Promedio (70 países)		19 545 308	10 799 059	4.5	1.81	435	240

Fuente: Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, 2011. Para Estados Unidos: Bureau of Labor Statistics (United States Department of Labor).

crecimiento ha sido exponencial, especialmente desde la reforma al sector de la seguridad pública, a mediados de los años noventa, y se estiman entre cuatrocientos cincuenta mil y medio millón de efectivos (Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, 2011). En todos estos casos, las fuerzas de seguridad privada tienden a superar a la policía oficial. En algunos países, como Guatemala, esta relación es de 6 a 1 (récord regional).⁶ Pero América Latina no se singulariza solamente por el ritmo de crecimiento de los efectivos de la seguridad privada; es también la región en donde las empresas disponen de un mayor arsenal. La proporción de armas por empleado de las empresas de seguridad privada es diez veces más elevada en promedio que en Europa occidental.

El crecimiento del sector de los servicios de seguridad privada y la extensión de su campo de actividad favorecen una diferenciación y una estructuración de los campos nacionales de seguridad privada en servicios de empresas (*in-house security*) y empresas de seguridad propiamente dichas (*contract security*). Las dimensiones de estas últimas varían desde negocios que emplean a una decena de trabajadores hasta multinacionales de la seguridad que contratan decenas de miles y ofrecen un amplio abanico de servicios (custodio, monitoreo, alarmas, transporte blindado, etc.) para empresas financieras y no financieras, residencias privadas y gobiernos. La empresa G4S, por ejemplo, una de las mayores multinacionales de la seguridad, emplea a quinientos treinta mil personas en 115 países. Securitas es patrón de doscientos sesenta mil asalariados en cuarenta países.

Como reflejo de lo anterior, el mercado asociado a estos servicios crece a un ritmo exponencial. En 2017, el mercado mundial de la seguridad tenía un valor estimado de ciento ochenta mil millones

⁶ Esta enorme cantidad de empleados de las agencias de seguridad privada en América Latina y otras regiones del tercer mundo se debe, al menos parcialmente, a una menor generalización de tecnología moderna.

de dólares y sus perspectivas de crecimiento ascendían a doscientos cuarenta mil millones de dólares para 2020.⁷ Estados Unidos es el principal motor en el crecimiento de este mercado. Desde finales de los años sesenta, el volumen del mercado de la seguridad privada en ese país crece al ritmo de 10%-15% anual. Más recientemente, la empresa líder del sector de la seguridad privada, G4S, reportó ingresos de 8.7 billones de dólares en 2016. Entre 2015 y 2016 sus ingresos en América del Norte aumentaron 12%, así como 7% en África y América Latina (Provost, 2018). Este mercado estaba valuado en cuatro mil millones de dólares en 2003 en América Latina.

En torno a las causas institucionales y sociales

Los estudios sobre los factores que determinan el desarrollo del sector de la seguridad privada combinan, casi siempre, causas institucionales y sociales. Mientras las primeras atañen a reformas de las instituciones a cargo de la seguridad pública desde los años ochenta, las segundas ponen en relieve diferentes aspectos de la criminalidad y los conflictos sociales en general.

En la primera categoría figura la práctica de subcontratación (*outsourcing*), así como la multiplicación de asociaciones público-privadas en diferentes campos de la seguridad. Funciones que eran atributos tradicionales del Soberano —como la vigilancia penitenciaria, el control migratorio, la custodia de puertos y aeropuertos— son subcontratadas a empresas privadas con el objetivo declarado de ahorrar recursos financieros y humanos del Estado. Este *outsourcing* es el motor del crecimiento en el comercio de servicios de seguridad y explica cómo se han convertido los gobiernos en uno de los principales consumidores de servicios de seguridad privada. *Ceteris*

⁷ Se sugiere consultar Global Security Service Market, 12ª edición, en <<https://www.freedoniagroup.com/industry-study/global-security-services-market-by-type-market-and-region-12th-edition-3451.htm>>.

paribus, su vigor dependerá de la diferencia de costos entre contratar empresas privadas y aumentar el empleo público. En un orden análogo de ideas, la subcontratación y el crecimiento del comercio de la seguridad en general respondían a las medidas de austeridad y de *downsizing* de las burocracias estatales, a medida que arreciaban las crisis fiscales de los Estados a partir de los años setenta.

Aunado a esto, se ha adelantado una multiplicidad de causas sociales para explicar el fenómeno del *boom* de la seguridad privada. Una causa de carácter sociohistórico atañe a la extensión de una suerte de “propiedad privada de masas” (*mass private property*), centros comerciales, barrios cerrados (*gated communities*), espacios de trabajo “colaborativos” (*hubs, cowork*, etc.), centros de salud privados, universidades, etc.; es decir, espacios urbanos privados abiertos a la circulación de la población. El desarrollo de estos espacios es un factor decisivo en la demanda de los servicios de protección y seguridad privada (Shearing y Stenning, 1982 y 1987). En el mismo movimiento, tareas de vigilancia anteriormente asumidas por trabajadores domésticos y conserjes de edificios se convierten en asuntos de profesionales de la seguridad (Lorenc, 2011).

Entre las causas sociales del desarrollo de la seguridad privada, la anomia, los crímenes y los delitos, especialmente en las ciudades, ocupan un lugar privilegiado. Esta correlación entre seguridad privada y violencia obedece tanto a la realidad de la inseguridad (aumento de la cantidad de crímenes y delitos) como a cierta “industria del miedo”, particularmente exitosa entre las clases medias y altas. El *boom* de la demanda de servicios de seguridad privada en Estados Unidos entre los años setenta y mediados de los ochenta (20% de crecimiento anual en promedio) se debió más a la percepción de una creciente inseguridad que a una agravación efectiva de los crímenes y delitos (Stewart, 1985). En otros contextos, el aumento efectivo de la criminalidad y la industria del miedo actúan simultáneamente como motores de la demanda de servicios de seguridad privada. En América Latina, el fuerte aumento de la delincuencia y las tasas de homicidios generó una explosión en la demanda de estos servicios,

aun cuando la criminalidad tendía a concentrarse en los barrios más pobres y marginales (Camara y Salama, 2004). En situaciones de semejantes antagonismos, la debilidad de la policía y, de manera general, de las instituciones del Estado a cargo de la seguridad pública pueden actuar como fermentos suplementarios de la correlación positiva entre violencia urbana y crecimiento de la seguridad privada. Esta debilidad se refleja ideológicamente, en ciertos contextos, en los altos índices de “aceptación” del principio de seguridad privada, como puede observarse en algunos países de América central, el Caribe y África (IAUI, 2011). Finalmente, el desarrollo de la seguridad privada oculta riesgos de desmoronamiento de los vínculos comunitarios y de desarrollo de relaciones neofeudales entre diferentes categorías de ciudadanos. Estos riesgos son inmanentes a la exacerbación de las desigualdades entre clases pudientes protegidas por sistemas de seguridad cada vez más sofisticados y clases proletarias y capas marginales obligadas a recurrir a medios informales y, a veces, ilegales para garantizar su seguridad (Holmqvist, 2005). El fenómeno, observable en muchos países del tercer mundo, y especialmente en América Latina (PNUD, 2013), se desarrolla más silenciosamente y bajo formas insidiosas en ciudades y suburbios de las democracias más desarrolladas (Provost, 2018).

La ponderación de la totalidad de estas causas conforma los parámetros de los análisis respecto a la privatización de la seguridad pública en cada contexto particular. Más allá, conduce a una pregunta relativa a la forma del Estado contemporáneo. La privatización de la seguridad pública parece poner en cuestión un aspecto medular de las definiciones clásicas del Estado moderno: el monopolio de la violencia física legítima.

PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

La articulación entre dominación privada y dominación estatal en el control social

Las monopolizaciones de los medios de ejercicio de la violencia física y la recaudación tributaria constituyen el meollo de la sociogénesis del Estado moderno. Se trata de dos procesos que presuponen y acompañan la objetivación del Estado como poder público e impersonal. Los mecanismos de transmisión y ejecución de este Estado se materializan en cuerpos encargados de las fuerzas del orden y en una burocracia formalmente desvinculada de alguna clase o estamento social particular.⁸ Pero el monopolio de la violencia física legítima no desemboca ni implica una completa desaparición de las milicias y los cuerpos de seguridad privada.⁹ La dominación de clase rebasa “el campo de la esfera oficial de la dominación del poder estatal” (Pasukanis, 1970). La formación del Estado moderno significa que “al lado de la dominación de clase directa e inmediata, se constituye una dominación mediata, que se refleja bajo la forma de un poder de Estado oficial en cuanto poder particular desprendido de la sociedad” (Pasukanis, 1970). De ahí surge una doble tendencia que estructura y atraviesa la historia de la dominación social en las sociedades capitalistas. La dominación social combina una forma

⁸ La existencia de vínculos orgánicos entre cargos públicos y clases dominantes singulariza la organización del poder político en las sociedades precapitalistas.

⁹ Cada sociogénesis estatal desemboca en cierto grado de monopolización de los medios de violencia física. Los resultados diferenciados de estos procesos quedan codificados en andamiajes jurídicos que norman, recíprocamente, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Las diferencias entre estas grandes codificaciones jurídicas revelan algunos “tipos” en la articulación entre dominación indirecta (estatal) y directa (privada). Mientras que los países anglosajones tienden a singularizarse por una mayor permisividad en cuanto a la portación de armas por la población, el derecho a formar milicias y otras formas de “seguridad ciudadana”, los países de “Estado fuerte” (Badie y Birnbaum, 1979) y regidos por normas jurídicas inspiradas de una tradición jacobina y napoleónica se caracterizan por un mayor grado de monopolización (al menos formalmente) de los medios de violencia en cuanto funciones exclusivas del Soberano.

organizada (estatal) y otra forma inorganizada (privada). La historia de la policía tiene como correlato la historia de milicias o policías privadas. La organización de ambas formas de control, y sus combinaciones, son diferentes según el periodo histórico y la correlación de fuerzas entre las clases sociales.

Es lo que revela la polisemia de la noción de policía privada. Originalmente designa a organismos de detectives especializados en investigaciones criminales y obtención de información confidencial (Kalifa, 2000). Durante el siglo XIX, estas policías privadas desempeñaron un papel importante en la infiltración de las organizaciones sindicales y en la represión de las huelgas, especialmente en la industria y en las minas. Para Robert Weiss, el origen de la policía privada en Estados Unidos reside en la “comprensión de la necesidad de una clase obrera obediente para impulsar la industrialización capitalista, y su transformación ha correspondido a cambios en la economía” (Weiss, 1978). En muchas regiones de la América Latina poscolonial, el gamonalismo y sus variantes representan sistemas de poder que articulan la dominación directa y la dominación indirecta en condiciones agrarias semif feudales o protocapitalistas (Mariátegui, 1928). Lo mismo vale para los “enclaves” en los cuales los Estados en cierre de algunos países del tercer mundo delegan funciones soberanas a compañías multinacionales (Vernon, 1971). De manera general, la historia del control social combina formas de dominación directa e indirecta. Cada una, y su combinación, reviste modalidades diferentes en cada fase histórica (Spitzner y Scull, 1977; Weiss, 1978; Ocqueteau, 1986), según las particularidades del desarrollo del capitalismo en cada país. A partir de 1930, y durante las tres décadas de la posguerra, al mayor poder de las organizaciones sindicales y políticas de los trabajadores correspondió una mayor estatalización de los asuntos colectivos de la sociedad.

En este sentido, el desarrollo contemporáneo de la seguridad privada, y sus relaciones con la policía, anuncia una nueva articulación entre las esferas de dominación estatal y privada. Esta combinación no sólo se traduce en cambios objetivos en la composición y correlación de

fuerzas entre las clases sociales desde los años setenta y ochenta, sino que abre la vía a nuevas modalidades de dominación en los espacios públicos, así como en los lugares de trabajo. En el primer caso, en los espacios públicos, se trata fundamentalmente de la comercialización del control de la delincuencia. Para las clases propietarias, el uso sistemático de cuerpos de seguridad privada en los espacios semipúblicos (*malls, hubs, gated communities, etc.*), por ejemplo, permite imponer métodos de vigilancia orientados a la prevención de la delincuencia potencial y la reducción al mínimo de pérdidas financieras. Se establece, así, una suerte de división del trabajo de la seguridad pública en la que el Estado y su policía, esencialmente “reactiva”, conservan el monopolio de la coacción legítima, mientras que las entidades privadas se especializan en la dimensión preventiva de la seguridad; una repartición de tareas tempranamente celebrada por el informe firmado por Kakalik y Wildhorn (1971), comanditado a inicios de los años setenta por la administración estadounidense y fuente recurrente de argumentos para los abogados de la comercialización de la seguridad. El desarrollo de esta seguridad preventiva va de la mano con el de prácticas de lo que conviene llamar pseudojusticias privadas. “Si bien no tienen el carácter coercitivo del sistema de regulación pública, se trata de represiones formales, sutiles y enmascaradas en contra de los usuarios, clientes o empleados: presiones psicológicas, amenazas, chantajes, restituciones, rechazo de crédito, transferencias, mutaciones de puestos, despidos, reducciones de salarios, retrogradaciones, etc.” (Ocqueteau, 1990). Tanto la lógica preventiva de la seguridad como estas formas de justicia privada responden al imperativo de reducir al mínimo las pérdidas financieras, el principal móvil de los clientes empresariales de los servicios de seguridad y vigilancia. En el segundo caso (los espacios de trabajo), la contratación de cuerpos de seguridad y vigilancia abre posibilidades inéditas para un reforzamiento de la supervisión y el control permanente de los empleados; una situación que es objeto de crecientes preocupaciones en el mundo sindical. En este sentido, la problemática del comercio de la seguridad y la vigilancia encuentra un punto de intersección en la

detección y observación de “vicios” y comportamientos “desviantes” o “inmorales” en los trabajadores por las direcciones empresariales preocupadas por perfeccionar nuevos métodos de disciplina laboral.¹⁰

Finalmente, para el Estado la comercialización de la seguridad tiene implicaciones ambivalentes. Por una parte, el desarrollo del principio de la gestión comercial de la seguridad pública envuelve diversas contradicciones —prácticas y jurídicas— para con la naturaleza inalienable de la soberanía y sus funciones definitorias. Por otra parte, otorga una mayor elasticidad a la represión policiaca extragubernamental. Hasta tiempos recientes, los Estados se enfrentaban a dificultades jurídicas para encubrir vínculos orgánicos con aparatos de seguridad de empresas urbanas y/o del mundo rural (milicias, escuadrones, etc.). Esto último puede observarse en la multiplicación de “incidentes” reveladores de un aumento paulatino de la participación de empresas de seguridad privada en tareas de vigilancia y dispersión, pero también de represión de manifestaciones callejeras (Provost, 2018). Pero la privatización de la seguridad pública no se traduce únicamente en una modificación de los fundamentos sociales del Estado, que se refleja, a su vez, en una nueva combinación entre la dominación indirecta (estatal) y la directa (privada). Más esencialmente, este cambio en las relaciones de clase implica un nuevo tipo de entrelazamiento entre los intereses de la clase dominante y la esfera pública. Sus implicaciones atañen, por consiguiente, a la organización de las instituciones a cargo del ejercicio del poder estatal.

La financiarización de los mecanismos de ejecución del poder estatal

El *boom* de la seguridad privada genera, naturalmente, una amplia literatura sobre la regulación de este sector. Este debate se ha centrado prioritariamente en cuestiones como el derecho a utilizar armas, el

¹⁰ Conforme a una intuición de Gramsci en su análisis de los vínculos entre la prohibición en Estados Unidos de la posguerra, el control de la vida privada de los trabajadores y el imperativo del aumento de la productividad de la industria fordista (Gramsci, 1982).

tipo de armamento y las condiciones para su uso, el modo de reclutamiento de los trabajadores de esas entidades comerciales y, de manera general, las condiciones de ejercicio y la deontología del “oficio” de guardia privado. Sincrónicamente, los conflictos de interés y las diversas formas de connivencia entre los empresarios de la seguridad y los funcionarios de las fuerzas del orden conforman un segundo campo de este debate; discusiones generalmente asociadas a la problemática de la rendición de cuentas en la administración pública. De la misma manera, la exigencia de una mayor “coordinación” de las actividades, las relaciones y el intercambio de información entre los Estados y las empresas de seguridad ha puesto de manifiesto diversos conflictos y rivalidades (Bosch *et al.*, 2004).¹¹ Finalmente, el carácter global del fenómeno fomentó un metacampo de iniciativas en torno a los desafíos que plantea la gestión comercial de la seguridad pública a nivel global. De ahí el surgimiento de una creciente cantidad de iniciativas y recomendaciones en torno a la adecuación de los marcos jurídicos nacionales a los marcos de referencia.¹²

Empero, más profundamente, los problemas de “regulación y supervisión” de los cuerpos de seguridad privada, así como la consigna recurrente de una mayor coordinación con las actividades de las fuerzas del orden, expresan jurídicamente un proceso más extenso que rebasa el campo exclusivo de la seguridad pública. Se trata fundamentalmente de la introducción de normas gerenciales de corporaciones privadas en la organización y el funcionamiento de las instituciones encargadas de la ejecución del poder estatal.

En efecto, la privatización del control social no concierne únicamente a las tareas policiacas. Las cárceles constituyen un campo complementario de esta privatización del control social. Desde los años ochenta, los países anglosajones han abierto la puerta a empre-

¹¹ Rivalidades que atraviesan la historia de las relaciones entre el Estado y los cuerpos de seguridad privada (Joh, 2006).

¹² Por ejemplo, el “Proyecto de una posible convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas”, patrocinado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Caonero *et al.*, 2009).

sas privadas para el suministro de estos servicios, pero también para la construcción y la organización de centros penitenciarios. En 2015, las cárceles privadas albergaban a 8% de los 1.6 millones de prisioneros en Estados Unidos. Estas cárceles privadas tienden a especializarse en algunas tareas y categorías de presos, como los inmigrantes ilegales (US Department of Justice, 2014). Nuevamente, Estados Unidos aparece como un ejemplo extremo —mientras la población total aumentó aproximadamente un tercio entre 1981 y 2014, la proporción de detenidos aumentó en 800% en el mismo periodo— que traza, empero, una tendencia general. En efecto, la construcción y/o la gestión privada (parcial o total) de centros penitenciarios se globaliza (a ritmos desiguales), especialmente bajo la presión de los fenómenos derivados de la lucha contra la criminalidad. En particular, el hacinamiento carcelario y el endurecimiento de las legislaciones penales desempeñan un poderoso efecto catalizador en este terreno. En México, una reforma del año 2013 introdujo el principio y su práctica. Finalmente, la tendencia a la privatización del control social concierne también a las fuerzas armadas, una dimensión crucial de la problemática de la transformación de los aparatos represivos del Estado que desborda los límites de este trabajo.

En suma, la subcontratación de funciones y actividades del control social forma parte de una tendencia más general que designo como financiarización del Estado. Se trata de la introducción del arbitraje mercantil y de los principios de valorización y competencia en las instituciones a cargo de la ejecución del poder estatal. La financiarización del Estado, como producto de la introducción de métodos corporativos en la administración pública, reviste diversas modalidades, como el *outsourcing*. Corresponde a un modo de administración en el cual el Estado tiende a comportarse como las grandes corporaciones industriales que subcontratan actividades (*outsourcing*), según las modalidades del cálculo de costos de oportunidad.¹³

¹³ Métodos condicionados, en diferentes grados, por reformas a la administración pública llevadas a cabo a partir de los principios del New Public Management (Osborne y Plastrik, 1997; Larbi, 1999; Hood, 1998; Laval y Dardot, 2009).

Este imperativo de adaptación a las normas de productividad de las gerencias de corporaciones privadas opera como factor decisivo en la transformación del funcionamiento de las policías en las democracias liberales occidentales (Ocqueteau, 2004), una tendencia que se ve reforzada por el *lobbying* de las compañías de seguros. La naturaleza misma del negocio de las aseguradoras las compele a luchar por la conquista y/o la extensión de prerrogativas de investigación en materia policíaca (Guarino Ghezzi, 1983). Pero en la era neoliberal, las aseguradoras ya no se limitan a su propio campo, que es el negocio del riesgo de siniestros de los asegurados. “Mediante su implicación en los eslabones cada vez más numerosos de la ‘cadena de seguridad’, las aseguradoras elaboran las principales modalidades de la prevención de los riesgos de agravio a los bienes” (Ocqueteau, 1995 y 2004). Además de su poder en cuanto protagonistas del sector financiero, el *lobbying* de las aseguradoras coincide con los intereses de las empresas no industriales.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Desde los años setenta, la tendencia a la privatización de la seguridad pública, es decir, la delegación de funciones para el mantenimiento del orden a entidades comerciales y la expansión de su campo de actividades, se singulariza como un fenómeno global y desigual. A primera vista, indica una creciente competencia entre el Estado y las entidades comerciales en un campo cuyo objetivo es, paradójicamente, un atributo de la soberanía. Este espejismo reposa en la idea de que el monopolio de la violencia física legítima tiende a anular la participación de entidades privadas en el control social, mientras que dicho monopolio no desemboca ni tampoco presupone la eliminación de los cuerpos de seguridad privada. La dominación de clase rebasa “el campo de la esfera oficial de la dominación del poder estatal”, como recalca Pasukanis. De suerte que la sociogénesis del Estado burgués significa que “al lado de la dominación de clase directa e inmediata, se constituye una dominación mediata, que se

refleja, bajo la forma de un poder de Estado oficial”. Los cambios en la combinación de ambas formas de dominación, estatal y privada, estructuran la historia del control social. La tendencia actual a la privatización de la seguridad pública corresponde a una modificación de esta articulación. La modificación expresa un cambio en la composición de las clases sociales y en su correlación de fuerzas. Abre la vía a modalidades inéditas de control social en los espacios públicos, al tiempo que renueva métodos de imposición de disciplina laboral en las empresas.

Simultáneamente, esta actualización del entrelazamiento entre los intereses de la clase dominante y el Estado, producto de este cambio en las relaciones de clase, anuncia una reorganización de las instituciones a cargo del ejercicio del poder estatal, conforme a la lógica que domina a los regímenes de acumulación contemporáneos. La financiazación de la gestión pública designa la introducción del arbitraje mercantil y de normas de administración de empresas basadas en los principios de valorización y competencia al interior de las instituciones encargadas de la ejecución del poder estatal. Si obedece a una introducción de normas gerenciales de corporaciones privadas en el Estado, en general, la financiarización de la seguridad pública, en particular, es promovida directamente por las compañías de seguros, es decir, por agentes que pertenecen a la vez al campo de la seguridad y al campo financiero. En suma, más que un simple repliegue del Estado consecutivo a reformas neoliberales, la proliferación de cuerpos de seguridad privada y la extensión de su campo de acción indican dos transformaciones coetáneas. Finalmente, desde ambos puntos de vista, la privatización de la seguridad pública invita a entablar un debate sobre las expresiones contemporáneas de los tensos vínculos entre las dos funciones fundamentales del Estado: gestionar los asuntos de la comunidad y reproducir las relaciones de dominación de clase.

REFERENCIAS

- Adler, Max (1982). *La concepción del Estado en el marxismo*. México: Siglo XXI Editores.
- Althusser, Louis (1976). "Idéologie et appareil idéologique d'État". En *Positions*. París: Les Éditions Sociales.
- Arias, Patricia (2009). *Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Badie, Bertrand, y Pierre Birnbaum (1979). *Sociologie de l'État*. París: Grasset.
- Barrow, Clyde (1993). *Critical Theories of the State: Marxist, Neo-Marxist, Post Marxist*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Becker, Theodore (1974). "Place of private police in society: An area of research for the social sciences". *Social Problems* 2 (3): 438-453.
- Betancourt, Andrea (2007). "La seguridad privada en América Latina: un mercado en crecimiento". *Ciudad Segura* 19: 3.
- Bosch, José Luis C., Jaume Farrás, Manuel Martín, Juli Sabaté y Diego Torrente (2004). "Estado, mercado y seguridad ciudadana. Análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España". *Revista Internacional de Sociología* (39): 107-137.
- Camara, Mamadou, y Pierre Salama (2004). "Homicidios en América del Sur. ¿Los pobres son peligrosos?" *Revista de Economía Institucional* 10 (6): 159-181.
- Caonero, Francesca, William Harry Godnick, Sonia Fernández, Julián Bustamante y Samanta Natenzon (2013). "Control y regulación de las empresas de seguridad privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo". *Policía y Seguridad Pública* 1 (1): 187-266.
- Clarke, Simon (1991). *The State Debate*. Londres: Palgrave.
- Cusumano, Eugenio (2009). "Regulating private military and security companies: A multifaceted and multilayered approach". *European University Institute. Working Papers. AEL* 11 [en línea]. Disponible en <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12953/AEL_2009_11.pdf?sequence=1>.
- Einstadter, Werner J. (1984). "Citizen patrols: Prevention or control?" *Crime and Social Justice* (21-22): 200-212.
- Enzensberger, Hans Magnus (2000). *Mafia y capitalismo*. Madrid: Errata Naturae.
- Freedonia (2017). *Global Security Service Market* [en línea]. Disponible en <<https://www.freedoniagroup.com/industry-study/global-security-services-market-by-type-market-and-region-12th-edition-3451.htm>>.

- Gramsci, Antonio (1982). "Américanisme et fordisme". En *Cahiers de prison*, 22. París: Gallimard.
- Guarino Ghezzi, Susan (1983). "A private network of social control: Insurance investigation units". *Social Problems* 30 (5): 521-531.
- Holloway, John, y Sol Picciotto (eds.) (1979). *State and Capital: A Marxist Debate*. Texas: University of Texas Press.
- Holmqvist, Caroline (2005). "Private security companies: The case for regulation". *SIPRI. Policy Paper* (9).
- Hood, Christopher (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon Press.
- Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales (IUAEI) (2011). *Small Arms Survey 2011: Estados de seguridad*. Ginebra: Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales [en línea]. Disponible en <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2011/en/Small-Arms-Survey-2011-Chapter-04-EN.pdf>>.
- Joh, Elizabeth E. (2005). "Conceptualizing the private police". *Utah Law Review* 2005: 573-617.
- Joh, Elizabeth E. (2006). "The forgotten threat: Private policing and the State". *Indiana Journal of Global Legal Studies* 13 (2).
- Kakalik, James S., y Sorrel Wildhorn (1971). *The Private Police Industry: Its Nature and Extent*. Santa Mónica, CA: Rand Corporation.
- Kalifa, Dominique (2000). *Naissance de la police privée. Détectives et agences de recherches en France (1832-1942)*. París: Plon.
- Kolakowski, Leszek (1976). *Histoire du marxisme*, 3. vols. París: Fayard.
- Larbi, George A. (1999). *The New Public Management and Crisis States*. Génova: United Nations Research Institute for Social Development [en línea]. Disponible en <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=5F280B19C6125F4380256B6600448FDB&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB/\\$file/dp112.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=5F280B19C6125F4380256B6600448FDB&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB/$file/dp112.pdf)>.
- Laval, Pierre, y Christian Dardot (2009). *La nouvelle raison du monde*. París: La Découverte.
- Lorenc, Federico (2011). *La sécurité privée en Argentine*. París: Karthala.
- Mariátegui, José Carlos (1928). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Amauta.
- Marx, Karl, y Friedrich Engels (1977). *La ideología alemana*. México: Ediciones de Cultura Popular.
- Marx, Gary, y Dane Archer (1976). "Community police patrols and vigilantism". En *Vigilante Politics: An Absorbing Study of a Dangerous Shortcut*:

- Order Without Law*, coordinado por Jon Rosebaum y Peter C. Sedenberg. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- O'Connor, James (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York: St. Martin Press.
- Ocqueteau, Frédéric (1986). "Police(s) privées(s), sécurité privée: Nouveaux enjeux de l'ordre et du contrôle social". *Déviance et Société* 10 (3): 247-281.
- Ocqueteau, Frédéric (1990). "L'Etat face au commerce de la sécurité". *L'Année Sociologique* (40): 97-124.
- Ocqueteau, Frédéric (1995). "Etat, compagnies d'assurances et marché de la protection des biens". *Déviance et Société* 19 (2): 151-158.
- Ocqueteau, Frédéric (2004). *Polices entre État et marché*. París: Sciences Po.
- Offe, Claus (1990). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Madrid: Alianza.
- Osborne, David, y Peter Plastrik (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Londres: Penguin.
- Pasukanis, Evgeny (1970). *La théorie générale du droit et le marxisme*. París: Éditions de l'Atelier.
- Poulantzas, Nicos (1976). *La crise de l'Etat*. París: Maspero.
- Provost, Claire (2017). "The industry of inequality: why the world is obsessed with private security". *The Guardian*, 12 de mayo.
- Reiss, Albert, y David J. Bordua (1964). "Environment and organization: A perspective on the police". En *The Police, Six Sociological Essays*, coordinado por David Bordua, 25-55. Nueva York: John Wiley.
- Rosanvallon, Pierre (1981). *La crise de l'Etat-providence*. París: Seuil.
- Sklansky, David Alan (1998). "The private police". *UCLA Law Review* 46 (4): 1165-1287.
- Sklansky, David Alan (2006). "Private police and democracy". *American Criminal Law Review* 43: 89-105.
- Trotsky, León (1969). *1905, suivi de Bilan et perspectives*. París: Les Éditions de Minuit.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2013). "Citizen insecurity thwarts Latin America's development" [en línea]. Disponible en <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2013/11/12/citizen-insecurity-thwarts-latin-america-s-development-says-undp.html>>
- United States. Bureau of Labor Statistics (2017). *Occupational Employment and Wages, May 2017: 33-9032 Security Guards* [en línea]. Disponible en: <<https://www.bls.gov/oes/current/oes339032.htm>>.
- United States. Department of Justice. Office of Justice Programs. Bureau of Justice Statistics (2014). *Prisoners in 2013* [en línea]. Disponible en <<http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/p13.pdf>>.

- Verkuil, Paul R. (2007). *Outsourcing Sovereignty: Why Privatization of Government Functions Threatens Democracy and what We can do about it*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vernon, Raymond (1971). *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of us Enterprises*. Nueva York: Basic Books.
- Wacquant, Loïc (2010). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- Weiss, Robert (1978). "The emergence and transformation of private detective industrial policing in the United States, 1850-1940". *Crime and Social Justice* (9): 35-48.

Claves analíticas para el estudio de la seguridad privada: México frente al contexto internacional

Sergio Padilla Oñate

INTRODUCCIÓN

El crecimiento de las empresas de seguridad privada es un fenómeno que se presenta en todo el mundo. Numerosas investigaciones y reportes han mostrado que existen, desde hace algunos años, a nivel internacional, más empleados de seguridad en el sector privado que oficiales de policía. Como consecuencia, nuestras dinámicas cotidianas se desarrollan en medio de arreglos entre agentes privados y públicos que realizan diversas labores de vigilancia y control social. Mediante estos acomodos se brinda seguridad privada, pero también se desarrollan algunas políticas de seguridad pública, generando diversos impactos en la vida de las personas que habitan las grandes urbes.

Por esta razón, este capítulo tiene como objetivo presentar las principales discusiones que se han dado en las investigaciones sobre la seguridad privada respecto al papel del Estado, así como los distintos tipos de arreglos o configuraciones que se han generado entre empleados del sector público y privado para implementar políticas de seguridad. La revisión de distintas experiencias internacionales permitirá identificar similitudes y particularidades en las formas en que este fenómeno se está desarrollando en el contexto mexicano.

Ante la polisemia presente en el término *seguridad privada* es necesario hacer algunas precisiones. Las llamadas empresas de seguridad privada ofrecen una gran cantidad de servicios, pero en este trabajo nos centraremos en los que de alguna forma se encuentran ligados a las labores de *policiamiento*, es decir, donde intervienen individuos para realizar labores de vigilancia y control social, e incluso para mantener el orden. De esta manera, fenómenos como la venta y/o renta de equipamiento para vigilar y/o proteger propiedades o la privatización de instancias del sistema penitenciario no forman parte de los argumentos aquí presentados.

El concepto de *seguridad privada* resulta útil en la vida cotidiana para distinguir a un grupo de empresas y agentes que ofertan diversos servicios de seguridad y cobran por llevarlos a cabo. Sin embargo, el potencial analítico de la distinción seguridad pública/seguridad privada resulta insuficiente cuando se comienzan a estudiar con detenimiento las relaciones entre los empleados de las empresas de seguridad, los policías, los ciudadanos y las instituciones estatales

SURGIMIENTO DE LA SEGURIDAD PRIVADA

La relación entre los servicios de seguridad privada y las policías es un fenómeno de larga data. La policía surgió como resultado de la caída del modelo de producción feudal. El crecimiento del comercio, la industria, la división del trabajo y el desarrollo de una economía monetaria provocaron que el orden social basado en el control del señor sobre el siervo se fuera debilitando paulatinamente (Neocleous, 2010).

En el siglo XVI se comenzaron a unir los feudos bajo el poder de un rey, iniciándose el proceso de conformación de los Estados-nación. La centralización del poder y el mayor dinamismo social trajeron consigo la necesidad de crear cuerpos de vigilancia que representaran a la corona, que fueran capaces de contener los disturbios y mantener el orden en las ciudades (Yáñez, 1999; Foucault, 2006; Tilly, 1985).

Antes de que estos cuerpos de vigilancia adquirieran rasgos y capacidades similares a las de los cuerpos policiales que conocemos

ahora, existieron diversas formas de proveer seguridad. Laurrati (1991) afirma que surgieron empresas privadas que ofrecían servicios de seguridad, concentrándose principalmente en cuestiones de investigación. El ejemplo emblemático de esas organizaciones es la Agencia Pinkerton, en Estados Unidos. Otro mecanismo para la provisión de seguridad consistió en la conformación de grupos de ciudadanos que de manera voluntaria y no remunerada realizaban tareas de vigilancia y mantenimiento del orden (Spitzner y Scull, 1977). Los planteamientos de estos autores sugieren que desde el surgimiento de las policías han existido servicios de seguridad privada.

CAUSAS DEL CRECIMIENTO DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA

La evolución del capitalismo industrial generó varios cambios en las dinámicas sociales; se desarrolló la idea del bien común, del respeto a la ley, y se reforzó la necesidad del mantenimiento del orden. La policía, como una institución profesional que ofrece un servicio público, se convirtió en el modelo más adecuado para proveer seguridad a los ciudadanos, debido a que presentaba mayor legitimidad y menores costos con respecto de otras opciones (Spitzner y Scull, 1977). La centralidad que fue adquiriendo la policía no implicó la desaparición de los servicios de seguridad privada; simplemente se habían mantenido fuera del foco de los estudios policiales y de seguridad, hasta que comenzaron a adquirir relevancia nuevamente.

Siguiendo con la lógica de las transformaciones capitalistas, Laurrati (1991) coincide con Spitzner y Scull, (1977) en que el tránsito de un capitalismo industrial a uno corporativo favoreció el crecimiento de las empresas de seguridad privada. El surgimiento de grandes corporaciones trajo consigo la necesidad de utilizar sistemas de seguridad para el cuidado de los bienes y las ganancias. Este tipo de trabajo difícilmente puede ser desempeñado por la policía, enfocada al mantenimiento del orden en el ámbito público.

Además del surgimiento de las grandes corporaciones, la transformación de las grandes urbes ha generado nuevas dinámicas

espaciales que requieren nuevas formas de vigilancia y control. Algunas investigaciones, como las de Shearing y Stenning (1987) y Beck y Williams (1995), ponen énfasis en el aumento de los espacios privados de uso masivo (*mass private property*), como áreas residenciales, plazas comerciales, parques de diversiones, etc. De acuerdo con estas investigaciones, el aumento de este tipo de espacios ha incentivado el crecimiento de las empresas de seguridad, pues la vigilancia y el control difícilmente pueden ser realizados por la policía. Las dinámicas particulares que se desarrollan en cada uno de estos espacios generan necesidades específicas de seguridad, que se gestionan sobre todo con la contratación de servicios privados que se ajusten a las preferencias de los clientes.

Jones y Newburn (1999) argumentan que a pesar de que en Inglaterra se había detectado el fenómeno del *mass private property*, se encontraron también claros e importantes contrastes con el contexto estadounidense. Los autores sugieren que la complejidad del crecimiento de los espacios urbanos no puede ser adecuadamente capturada por este concepto. En contraste, propusieron la noción de *hybrid private property*, mostrando que en algunos países de Europa occidental, principalmente Inglaterra, existían espacios, como hospitales, centros educativos, etc., donde el Estado continuaba siendo el encargado de proveer los servicios de seguridad. A su vez, mencionaban que a pesar de este contraste el crecimiento de las empresas de seguridad privada era notable, lo que sugiere la existencia de otros factores que podrían influir con mayor fuerza en el crecimiento de las empresas de seguridad privada.

Para el caso de América Latina, algunos autores han argumentado que las transformaciones urbanas de las últimas décadas han tenido un impacto en el crecimiento de la seguridad privada, como consecuencia de la polarización social. Teresa Caldeira (2000) ha dado cuenta de la segregación urbana de las clases superiores, tanto para cuestiones de vivienda como de esparcimiento y consumo, en Sao Paulo, Brasil. Emilio Duhau y Ángela Giglia (2008) discuten

cuestiones similares por la tendencia a la privatización de espacios públicos en la Ciudad de México.

La disputa por el espacio en las ciudades y la búsqueda de alternativas para vivir seguros ha llevado a los sectores ricos de las sociedades latinoamericanas a encerrarse en comunidades dotadas de gran cantidad de dispositivos de seguridad y vigiladas por guardias. También ha generado fenómenos de *vigilantismo* en sectores de escasos recursos. En este sentido, lo que la experiencia latinoamericana pone de manifiesto es que además de las necesidades de las grandes corporaciones hay todo un mercado dirigido a las familias y ciudadanos que desean sentirse seguros. Las decisiones que toman estos individuos repercuten en dinámicas sociales más generales. Las consecuencias de este tipo de arreglos las analizaremos más adelante.

Además de estas teorías centradas en los cambios urbanos producto del capitalismo se han identificado otro tipo de causas, asociadas al crecimiento de las empresas de seguridad privada. Autores como Forst y Manning (1999) y McMahon (1996) argumentan que la privatización de la seguridad pública puede ser parte de un proceso mucho más amplio que incluye otras esferas de gobierno, como la educación, el transporte, etcétera.

El poder explicativo de esta teoría resulta bastante restringido, pues el crecimiento de las empresas de seguridad privada tendría que ir acompañado de la disminución de las funciones y el tamaño de la policía; sin embargo, en muchos casos no es así.

Lorenc-Valcarce (2013) muestra que en Argentina el sector de la seguridad privada se ha incrementado, pero también las fuerzas de seguridad del Estado han mostrado crecimiento. Se trata de un reacomodo de funciones, como producto de las transformaciones de la policía pública, pero de ninguna manera de una disminución de la capacidad del Estado para regular los servicios privados de seguridad y mantener su propia policía. México presenta un comportamiento similar. El sector privado ha ido creciendo, pero las instituciones policiales de todos los niveles siguen teniendo

como prioridades el reclutamiento del personal y la profesionalización del servicio.

En términos generales, las diferentes explicaciones sobre las causas de la privatización de la seguridad no han logrado ser lo suficientemente refinadas para lograr explicar casos más allá de los contextos en donde surgieron. No obstante, han permitido observar con mayor detalle el crecimiento de las empresas de seguridad privada y entenderlo como un proceso complejo, en donde más que una disputa entre los servicios públicos y privados están generándose diversos mecanismos de provisión de seguridad en los que agentes públicos y privados conviven de formas variadas.

Analizar las causas de la privatización de la seguridad con mucho mayor rigor es uno de los grandes pendientes para las ciencias sociales. Sin embargo, también es importante analizar el impacto y las consecuencias de las diferentes formas de proveer seguridad que se han generado como resultado del crecimiento de los sistemas de seguridad plural, integrados por agentes públicos y privados.

CONSECUENCIAS DEL CRECIMIENTO DE LA SEGURIDAD PRIVADA

El crecimiento de las empresas de seguridad privada ha impedido que este sector sea visto como complementario a las policías. Por el contrario, un sistema plural de seguridad implica asociaciones diversas entre actores públicos y privados. Las empresas de seguridad pueden solicitar ayuda a las policías, pero también las policías subrogan muchas veces algunas de sus actividades a empresas de seguridad privada. Los guardias de seguridad privada resguardan edificios de gobierno y las policías algunas veces protegen edificios o propiedades de particulares. La policía controla, regula, capacita y certifica a los guardias de seguridad privada, pero muchas veces las corporaciones policiacas reciben capacitación y asesoramiento de empresas privadas.

Marina Caparini (2006) señala que los gobiernos han reconocido la experiencia y capacidad del sector privado en el ámbito de

la seguridad. La perspectiva de la gobernanza de la seguridad da cuenta de este fenómeno, reconociendo la capacidad de los actores privados y de los ciudadanos para incidir en la seguridad. De esta manera, el Estado adquiere el papel de ente regulador. En este sentido, el problema central para los gobernantes no debe ser el crecimiento de los servicios de seguridad privada, sino conducirlos y administrarlos adecuadamente para lograr el bien común. Fungir como reguladores de agentes que tienen la facultad legal y hasta cierto punto la legitimidad para ejercer el uso de la fuerza es una tarea bastante complicada.

Tomando como ejes de reflexión el bien público y los valores democráticos, Slansky (2006) identifica dos grandes riesgos respecto al crecimiento de las empresas de seguridad privada. En primer lugar, consumir el presupuesto estatal de manera inadecuada y que esto repercuta en formas de “policiamiento” desiguales. En segundo lugar, que la lógica del manejo y la administración de las empresas privadas sea cada vez más utilizada por las instituciones policiales y contribuya a bloquear su proceso de democratización.

Otro de los grandes riesgos del crecimiento de la seguridad privada tiene que ver con la impartición de justicia. Los estudios sobre la policía nos han mostrado que estas instituciones gozan de altos niveles de discrecionalidad, a pesar de las diferentes instancias de control interno y externo que se han construido para garantizar su adecuada actuación. En este sentido, el nivel de discrecionalidad de los guardias de seguridad privada es mucho mayor, al tener sistemas de monitoreo y sanción mucho menos fortalecidos que los policías.

Para los policías privados, llevar a un detenido ante una autoridad competente para que lo juzgue es una opción entre muchas otras, y pueden decidir juzgar y castigar a un individuo por su propia cuenta. De igual forma, pueden contar con criterios particulares, impuestos por el cliente, para detener a personas en circunstancias que en el ámbito público no sería posible. Todos los riesgos mencionados tienen de fondo el dilema del que da cuenta Swanton (1993) al señalar que la aplicación de la ley es un elemento central en los repertorios de

protección de los policías, el cual es inconsistente con la idea de ganar dinero brindando seguridad.

El enfoque de la gobernanza en la seguridad pone de manifiesto que el impacto social de los diferentes arreglos entre sectores públicos y privados para brindar seguridad dependerá en gran medida de la fortaleza del Estado para cumplir con su papel de regulador. Por consiguiente, un primer aspecto del control sobre las empresas de seguridad privada se encuentra relacionado con las leyes y los reglamentos que se crean para delimitar sus funciones.

De acuerdo con esto, existen dos grandes formas de atender el problema. Según Torrente (2001), Estados Unidos posee un modelo de regulación laxo hasta cierto punto. Las empresas de seguridad son tratadas como cualquier otra empresa del sector privado, por lo que las exigencias en cuanto a capacitación y certificación no son amplias. En contraste se encuentra el modelo español, en el que las empresas de seguridad privada son sometidas a controles rigurosos y su vinculación con las instituciones de gobierno es mucho mayor, al tener que someterse a procesos de control y capacitación.

Contar con un marco legal que respalde y regule las actuaciones de los miembros de las empresas de seguridad privada es un avance importante, pero las labores de “policiamiento”, vigilancia y control son por lo regular polémicas. Los guardias no están exentos de errores y cuando incurrían en uno, al estar relacionado con temas de seguridad, se generan víctimas y distintos tipos de daños de los que el Estado debe dar cuenta. ¿Qué medidas está tomando para garantizar la adecuada operación de los guardias de seguridad? ¿Quién y cómo vigila y supervisa a los guardias de seguridad? ¿Quién los capacita? Etcétera.

Algunas investigaciones han mostrado las tensiones sociales y las respuestas estatales ante errores graves cometidos por los guardias de seguridad. Adam White (2014) relata que hace algunos años se generó en el Reino Unido una discusión sobre la necesidad de subrogar algunos servicios de la policía a empresas de seguridad privada debido a los recortes presupuestales. Cuando esto se debatía ocurrió

algo desafortunado. Un traslado de reos llevado a cabo por guardias de seguridad terminó en una fuga. Este y otros factores condujeron a que las instituciones policiales reconsideraran su posición ante la posibilidad de subrogar algunos servicios y se frenara el impulso a la privatización.

Andrej Sotlar y Gorazd Meško (2009) analizaron una experiencia similar ocurrida en Eslovenia, luego de un aumento del servicio de seguridad privada en las últimas décadas. El crecimiento del número de guardias derivó en varios incidentes en los que se reportaron daños y muertes, por lo que las autoridades estatales aumentaron la regulación y el control de sus trabajadores. Lo que inició con el control de las licencias de las empresas de seguridad privada evolucionó hacia un modelo que cuenta con un centro de entrenamiento a cargo del Estado. Las personas que desean trabajar en las empresas de seguridad privada deben ingresar a sus cursos y recibir la capacitación correspondiente.

Las experiencias abordadas por estas investigaciones muestran que aunque estas empresas hayan crecido y sus guardias tengan mayor actuación e influencia el papel del Estado sigue siendo central. Estos hallazgos apuntan a que mientras más crezca el sector de la seguridad privada mayores tendrán que ser las regulaciones y los controles para garantizar su adecuado desempeño. Es importante precisar que estos ejemplos corresponden a Estados fuertes y es necesario analizar qué tipo de relaciones y problemáticas surgen en contextos donde las instituciones estatales son débiles, los índices delictivos son elevados y existe poca confianza en la policía.

LA SEGURIDAD PRIVADA EN CONTEXTOS INSTITUCIONALES DÉBILES

América Latina cumple con las características antes mencionadas. Se trata de una región con Estados débiles que no han tenido la capacidad de regular adecuadamente a las empresas de seguridad privada. Mark Ungar (2007) muestra que en varios países latinoamericanos existe un importante subregistro de las fuerzas de seguridad que

impide conocer con exactitud las dimensiones del sector y genera otro tipo de problemas, como el uso de armamento de alto calibre sin la autorización ni supervisión correspondientes.

La discrecionalidad y falta de regulación no son un asunto exclusivo de las empresas de seguridad privada. La mayoría de las policías de la región se caracteriza por trabajar en condiciones laborales desfavorables y ejercer sus funciones con falta de profesionalismo. Al igual que en otras latitudes, los países latinoamericanos han tenido un incremento importante de las fuerzas de seguridad privada. Esto podría atribuirse a un contexto altamente violento donde ocurren muchos crímenes y los policías tienen poca capacidad para salvaguardar la integridad y los bienes de los ciudadanos, pero la evidencia empírica no permite sostener estas afirmaciones tan fácilmente.

Tanto Ungar (2007) como Federico Lorenc-Valcarce (2013) muestran que no existe una relación significativa entre el aumento de los índices delictivos y el crecimiento de las empresas de seguridad privada en los países de América Latina. Respecto a la falta de policías profesionales en la región, las dinámicas que se dan entre el sector público y el privado no muestran una disminución sustancial de las fuerzas policiales frente al crecimiento de las empresas de seguridad, sino que de manera similar a otras latitudes han surgido distintos arreglos entre actores públicos y privados, aunque con algunas particularidades propias del contexto (tabla 1).

Tabla 1
Tipología de la seguridad privada en América Latina

Misión	Alto control estatal	Alto control privado
Acotada	Policías a cargo de protección privada (<i>police moonlighting</i>)	Comunidades cerradas
Amplia	Estrategias de policía comunitaria con tendencias a la privatización	Vigilantismo

Fuente: Elaboración propia con base en Ungar (2007).

Con esta tipificación, Ungar (2007) problematiza sobre las implicaciones y consecuencias de los distintos tipos de expresiones de la seguridad privada en América Latina. En “Policías a cargo de protección privada (*police moonlighting*)” contempla los casos en donde los policías se encargan del resguardo de instalaciones, bienes o personas que representan intereses privados. Las problemáticas derivadas de este tipo de arreglos tienen que ver con la mala utilización de los impuestos, ya que no son destinados a cuestiones que fortalezcan el bien común, sino a la atención privilegiada a ciertos sectores sociales o grupos influyentes. El caso que identifica el autor es el de Bolivia, donde existe una alta discrecionalidad en el uso de los fondos públicos de la policía, lo cual fomenta ese tipo de dinámicas.

En “Estrategias de policía comunitaria con tendencias a la privatización” da cuenta de iniciativas de participación ciudadana en las que el Estado interviene con estrategias de policías comunitarias. Si bien estas formas de asociación se han identificado como positivas o deseables desde la perspectiva de gobernanza de la seguridad, existen muchos problemas para su desarrollo en contextos con instituciones estatales débiles. Ungar (2007) ubica a Honduras como un caso de este tipo, con la implementación de comités de seguridad. Algunos han tenido resultados positivos al reducir los índices delictivos y los abusos policiales. No obstante, algunos otros fueron cooptados por individuos relacionados con las bandas criminales o por ciudadanos influyentes que hicieron que el trabajo de los comités derivara en cuestiones anómalas, como corrupción y vigilantismo. Para el autor, esta experiencia es el resultado de la combinación entre un Estado débil y una política criminal dura. La principal problemática con estos grupos en cuanto a la privatización es que, precisamente, a pesar de tratarse de una política pública para el bien común, la conformación de esquemas de policías comunitarias en trabajo conjunto con comités o grupos vecinales ha generado en algunos casos la pérdida de perspectiva del bien común y la realización de acciones para mejorar sus condiciones de seguridad, pero apelando a intereses privados.

Las “comunidades cerradas”, por su disposición espacial, requieren de guardias privados para garantizar la seguridad de sus inquilinos. De acuerdo con Ungar (2007), Argentina ha concentrado gran parte de sus empresas de seguridad en este tipo de dinámicas. La utilización de estos servicios fortalece la fragmentación y polarización de las ciudades y en casos extremos genera espacios de control y vigilancia que producen reglas propias que pueden ser contraproducentes para las libertades ciudadanas. Claire Bénit-Gbaffou (2006) analizó los arreglos entre empresas de seguridad privada y la policía en barrios ricos de Johannesburgo, Sudáfrica, donde se crearon *community security companies*. Se trata de una vía intermedia entre los servicios de la policía y la seguridad privada. Los vecinos acuerdan la contratación de una empresa de seguridad privada y la policía se encarga de brindar a sus trabajadores la capacitación necesaria para que realicen de manera adecuada su trabajo. En algunos complejos habitacionales, los vecinos se pusieron de acuerdo incluso para contratar también servicios de limpieza y recolección de basura, por la existencia comités de seguridad. El mecanismo parecía adecuado, incluso para resaltar que el desarrollo de instancias institucionales hace posible que los vecinos puedan llegar a acuerdos para beneficio de la seguridad en su barrio; no obstante, se hallaron varias complicaciones para su funcionamiento. Bénit-Gbaffou (2006) destaca que la competencia entre las compañías hace difícil establecer mecanismos de coordinación efectivos y duraderos.

En el “vigilantismo” se ubica un caso extremo de lo que Caparini (2006) conceptualiza como privatización desde abajo. La formación de grupos de vigilantes es la consecuencia de un vacío de autoridad en un entorno donde la violencia se ha convertido en parte de las dinámicas sociales cotidianas. Los grupos que actúan como guardias privados, al servicio de comunidades, actores influyentes o bandas criminales, se caracterizan por portar armas, llevar a cabo acciones de vigilancia y control e impartir “justicia” por su propia cuenta. Ungar (2007) ubica a Venezuela como un caso emblemático de esta categoría. Previo a la presidencia de Hugo Chávez, surgieron grupos de vigilantes que

fueron responsables de la muerte de varios “supuestos delincuentes”. Este tipo de agrupaciones existió en una gran parte del país y si bien eran identificadas como ilegales por parte de la policía, su relación con las autoridades resultaba ambigua. Un bajo porcentaje de arrestos por sus actividades ilegales muestra cierto solapamiento por parte del gobierno, además de que algunas veces se llegaron a considerar como grupos paramilitares que enfrentaban a los opositores chavistas.

Martha Huggins (2000) realizó una exploración en Brasil, donde reconoce tensiones similares. Por un lado, existe una tendencia a la centralización de los cuerpos policiacos; por otro, ha habido un crecimiento de las empresas de seguridad privada. El problema con los guardias de seguridad en Brasil es que muchos se vieron involucrados en asesinatos, principalmente de jóvenes de raza negra en las favelas que supuestamente estaban involucrados con grupos del crimen organizado. Uno de los principales hallazgos de la investigación es que las muertes perpetradas por estos grupos de seguridad, que es difícil catalogar como legales o ilegales por la falta de una regulación adecuada, contribuyen también a invisibilizarlas y son parte de una política altamente represiva de la cual forman parte las autoridades. A través de estos ejemplos se pueden identificar dos formas de afectación por las acciones del vigilantismo: la formación de grupos que intentan poner de manera sistemática condiciones al Estado para seguir presentes en los territorios que controlan y la generación de acciones de “limpia social”, que minan la posibilidad de que en sociedades democráticas en vías de consolidación se logre el respeto a los derechos humanos.

Una vez expuestos estos ejemplos para ilustrar las principales problemáticas del crecimiento de las empresas de seguridad privada en contextos democráticos débiles, se exponen algunas experiencias en el territorio mexicano, principalmente en la Ciudad de México, para identificar las similitudes y particularidades que este fenómeno ha tenido en este contexto.

LA SEGURIDAD PRIVADA Y LAS RELACIONES CON LAS INSTITUCIONES ESTATALES EN MÉXICO

La Ciudad de México experimentó una alternancia política en 1997, cuando arribó a la jefatura de gobierno el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con lo que concluyeron poco más de setenta años de gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta alternancia contribuyó a que se generaran grandes expectativas respecto a los cambios en la vida democrática de la urbe. Sin embargo, los resultados en materia de seguridad han sido bastante limitados e incluso parecen apuntar a que no se ha logrado consolidar la democracia como forma de vida en la ciudad, es decir, garantizar el respeto a la ley y los derechos humanos de sus habitantes.

Markus-Michael Müller (2016) muestra que en la Ciudad de México el Estado es un actor que se encuentra directamente inmiscuido en la transformación local de la provisión de seguridad. A pesar de su centralidad, las consecuencias de los arreglos construidos mediante este esquema resultan problemáticos, pues están minando la posibilidad de una consolidación democrática. En este sentido, el autor concibe la inseguridad no como una preocupación compartida por todos para cuidar y mejorar lo público, sino como una herramienta para reordenar la ciudad privilegiando las lógicas del capitalismo y marginando cada vez más a los marginados.

En cuanto a la regulación, Müller (2010) identifica que la Ciudad de México cuenta con una ley de seguridad privada más demandante que la de otros países con modelos más laxos, como Canadá y Reino Unido. La Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México es la responsable de la regulación y la supervisión de las empresas de seguridad privada. No obstante, el autor muestra que en la realidad la ley es más una excepción que una regla. El subregistro de las empresas de seguridad privada, al igual que en los casos latinoamericanos, es alarmante. Se estima que existen tres veces más compañías que las registradas.

Una característica peculiar de los arreglos entre el sector público y el privado en la Ciudad de México es su esquema híbrido de policías. Los capitalinos cuentan con una policía local y dos policías complementarias: la Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial. Ambas corporaciones responden al mando de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México cuando realizan labores de policía similares a la policía preventiva. En casos de abuso o faltas por parte de los miembros de las policías complementarias, son juzgados como los policías preventivos, a través de las áreas de control interno de la secretaría. La Policía Auxiliar y la Policía Bancaria e Industrial también pueden brindar sus servicios a los clientes (privados) que así lo soliciten, y desempeñarse como el resto de las empresas de seguridad privada.¹

Este esquema ha funcionado para implementar sistemas de patrullaje en la gran urbe, pero no impide el crecimiento y la operación de otras empresas que ofrezcan servicios de seguridad. De manera similar a otras experiencias latinoamericanas, la expansión de este sector ha evidenciado diversos tipos de anomalías que afectan las dinámicas sociales que se desarrollan en la ciudad.

Müller (2010) señala que los problemas de la configuración del mercado de la seguridad privada en la Ciudad de México se encuentran desde los congresistas, quienes no pueden hacer modificaciones sustanciales a las formas de legislación y supervisión actuales, ya que afectan a sus clientelas políticas. Con respecto a los mecanismos de supervisión, el autor afirma que son escasos y reactivos. Al realizar su investigación existían únicamente cincuenta supervisores que eran altamente corruptibles, de acuerdo con la evidencia.

¹ Para un análisis de la evolución de los sistemas de protección bancaria en México, y de la Policía Bancaria e Industrial en particular, sugiero consultar el trabajo realizado por Alvarado y Davis (2000). Los autores profundizan en los sistemas de *accountability* tanto internos como externos que se han desarrollado para el monitoreo de empresas que dan seguridad a bancos, destacando su insuficiencia. A su vez muestran cómo los arreglos entre policías públicas y privadas para implementar políticas de seguridad pública no han mostrado resultados satisfactorios.

Cuando ocurren escándalos donde están involucrados guardias de seguridad se evidencian las falencias de las empresas y se procede a la investigación y la sanción. En consecuencia, en la Ciudad de México existe un amplio mercado ilegal de la seguridad privada.

Diane Davis (2006) señala varios hechos en donde miembros de empresas de seguridad privada sostuvieron encuentros violentos contra policías oficiales, lo cual implica un cuestionamiento continuo al monopolio legítimo del uso de la fuerza. Asimismo, se ha señalado en diversas ocasiones el involucramiento de guardias de seguridad en actividades ilegales, como asalto a casa habitación (Mendieta Jiménez, 2006), secuestro, robo, extorsión y coerción (Arias, 2009).

En los ejemplos latinoamericanos ya expuestos se hizo énfasis en las dinámicas de vigilantismo como un caso extremo de la privatización. La Ciudad de México no se encuentra exenta de estas prácticas. Müller (2016) argumenta que como consecuencia de la privatización de la seguridad pública se han generado dinámicas de marginación que exacerban las desigualdades ya existentes entre los diferentes sectores de la sociedad. Por lo tanto, los sectores populares también generan formas de resistencia ante estas políticas.

Un claro ejemplo de estas tensiones lo encontramos en Tepito, uno de los barrios más problemáticos de la ciudad por su alta concentración de comercio y actividades ilegales en general. Por estas condiciones, las relaciones entre la policía, los comerciantes y los habitantes del lugar son ríspidas. En este sentido, Padilla (2014), al analizarlas, argumenta que los policías no están interesados en satisfacer las demandas de la población, sino que tratan de mantener un orden que sólo es benéfico desde la óptica del gobierno. Los policías que patrullan Tepito están preocupados de que no se cometan homicidios en la zona y de que las dinámicas de comercio semifijo no se desborden más allá de los límites establecidos. Se trata de una labor de contención.

La gente que ejerce el comercio está más preocupada de que no ocurran asaltos y otro tipo de situaciones que alejen a los clientes potenciales. Como alternativa para satisfacer sus demandas se creó un grupo de vigilantes financiado por los propios comerciantes, in-

tegrado por personas del propio barrio, que en algunos casos tenían un historial delictivo. Su experiencia en actividades ilegales es de utilidad para identificar a las personas que delinquen en el barrio y proveer seguridad de acuerdo con los valores y las expectativas de los comerciantes y habitantes del lugar.

Padilla (2014) muestra que la relación entre los vigilantes y los policías es bastante ambigua. Algunas veces los vigilantes entregan a la policía a las personas que detienen y otras veces se encargan de ejercer el castigo ellos mismos. El hecho de que esos vigilantes operen de esta forma en la zona representa un peligro constante, pues no existen mecanismos de supervisión y mecanismos legales que puedan controlar las acciones ejercidas por este grupo para evitar que se violen los derechos humanos de los supuestos delincuentes que captura.

En resumen, el crecimiento de las empresas de seguridad privada en la Ciudad de México, así como la existencia de una policía con amplia cobertura del territorio, en un contexto con sistemas de supervisión escasos, ha generado que la discrecionalidad y los canales informales sean las formas más comunes en que los diferentes sectores sociales construyen sus mecanismos para proveerse de seguridad, lo que trae consigo actuaciones policiales limitadas, así como una serie de dinámicas ilegales alrededor de los guardias de seguridad.

Algunos otros trabajos han analizado el crecimiento de la seguridad privada a nivel nacional. En México se comenzó a experimentar una crisis en la seguridad a partir de 2008, expresada en un aumento estrepitoso de los homicidios y el posterior crecimiento y expansión de otros delitos, como secuestro y extorsión, como resultado del inicio de la guerra contra el narcotráfico. Al inicio de este proceso, el ejército y posteriormente la marina salieron de sus cuarteles para atender esta problemática, pero lo que se esperaba que fuera un asunto de corto plazo se ha convertido en una política de seguridad que ha durado prácticamente una década, y que en 2018 se consolida con la promulgación de la Ley de Seguridad Interior, que

faculta a las fuerzas armadas para desplegar políticas de seguridad pública en las calles.

El papel central que han adquirido las fuerzas armadas en las políticas de seguridad pública es resultado, en parte, de la existencia de policías estatales y municipales débiles. Tanto el informe emitido por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, titulado Modelo Óptimo de la Función Policial, como el Índice de Desarrollo Policial, publicado por la organización de la sociedad civil Causa en Común,² coinciden en que la mayoría de las policías estatales cuentan con capacidades institucionales mínimas, un sistema de carrera policial poco desarrollado y con mecanismos de supervisión y sanción poco eficientes.

El contexto institucional débil y la amenaza del crecimiento de las organizaciones criminales han hecho que el sector privado adquiera relevancia a nivel nacional. Guzik (2013) señala que en México los elementos básicos de la gobernanza de la seguridad (cooperación internacional, tecnologías de vigilancia, leyes, etc.) sí están presentes, pero de manera modificada. Más que enfocarse a riesgos externos que puedan convertirse en futuras amenazas, la seguridad se enfoca al territorio nacional. Muchos de los grupos que se pretende combatir no son terroristas de otras latitudes que intentan afectar a la población; se trata de cárteles y bandas, conformadas en un gran porcentaje por mexicanos, que se desarrollaron como producto del vacío institucional existente.

En este sentido, una particularidad del caso mexicano con respecto a otras experiencias es que las estrategias de seguridad no están encaminadas a preservar el orden. Guzik (2013) argumenta que lo que el Estado mexicano está buscando es transformar un orden emergente que se ha construido mediante diversas prácticas discrecionales en

² Para una revisión detallada de los informes se sugiere consultar las siguientes ligas: Modelo Óptimo de la Función Policial: <<https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/modelo-optimo-de-la-funcion-policial?idiom=es>>. Causa en Común (2017), Índice de Desarrollo Policial: <<http://causaencomun.org.mx/beta/indepol-indice-de-desarrollo-policial/>>-

todos los niveles y que involucran tanto a actores estatales como a no estatales. Ahí radica la dificultad para lograr su cometido.

Desde una perspectiva similar, Antoine Perret (2013), en su análisis de la guerra contra las drogas en México, encontró que existen policías privadas que realizan tareas de inteligencia, apoyo logístico y entrenamiento para apoyar al ejército colombiano y al mexicano. Si bien a nivel federal existe en México una ley que regula a las empresas de seguridad privada, destaca que 80% de las firmas no se encuentran registradas. El autor señala que esto ocasiona que personal de empresas de seguridad privada con cobertura internacional que cuentan con empleados que no son ciudadanos mexicanos porten armas de alto calibre en territorio nacional, violando así una de las principales restricciones impuestas por el Estado mexicano; sin embargo, menciona que más que labores de policía o de otro tipo de acciones que impliquen el uso de armas el sector privado a nivel federal se ha centrado en aspectos de capacitación para la prevención y la inteligencia.

El aporte del autor puede ser considerado como una de las principales diferencias entre Estados fuertes y débiles. Mientras que la experiencia de Eslovenia nos muestra cómo desarrolló el Estado un sistema de capacitación para los guardias de vigilancia, en México las empresas de seguridad privada se están encargando de asesorar a las fuerzas armadas y capacitar a las policías a nivel federal y estatal a través de la Iniciativa Mérida. Es necesario analizar con mayor detenimiento la capacitación dada a los integrantes de las fuerzas armadas, así como a los de las instituciones policiales por parte de las empresas privadas, pues el riesgo de que las instituciones públicas no sean las que marquen las directrices de las políticas de seguridad es que se generen nuevos vínculos entre los sectores público y privado que deriven en formas de provisión de seguridad que no tengan como objetivo prioritario la seguridad de todos los habitantes y el respeto a los derechos humanos.

CONCLUSIONES

La revisión de las distintas experiencias que han dado cuenta del crecimiento de las empresas de seguridad privada y su relación con el ámbito estatal ha sido de utilidad para identificar el potencial analítico de las perspectivas teóricas que han surgido. Con respecto a las causas de la reemergencia del sector privado en la seguridad se ha identificado que son múltiples y variadas. La gran falencia en el análisis de estas causas es que no se han realizado estudios que puedan medir con la rigurosidad debida las relaciones entre el aumento de los delitos, la implementación de las políticas neoliberales, la elevación del sentimiento de inseguridad y la transformación de las ciudades con el aumento de las empresas de seguridad privada.

Uno de los grandes debates se ha dado en torno al papel de los Estados; el gran hallazgo de los estudios sobre la seguridad privada es que dicho ente no se ha reducido, como lo postulaban algunos. El sector de la seguridad tiene una lógica distinta a otras dinámicas estatales, donde la subrogación de servicios al sector privado significa un retraimiento del Estado. Las experiencias internacionales dan cuenta de que las instituciones estatales tienen un lugar central como reguladoras del sector privado. La variedad de los esquemas de regulación y coordinación se explica en gran medida por la capacidad institucional de los Estados.

La evidencia empírica nos muestra que en Estados fuertes la seguridad privada tiende a adaptarse a esquemas de regulación y supervisión rigurosos, que se vuelven más exigentes cuando los guardias de seguridad fallan en sus tareas y estas problemáticas salen a la luz pública. Por el contrario, en Estados débiles la regulación y la supervisión resultan problemáticas. No obstante, el Estado no se retrae de este sector, sino que entabla relaciones con impactos nocivos para la sociedad, como producto de la corrupción, la permisividad y la falta de instituciones policiales que puedan marcar el rumbo a las empresas privadas de seguridad.

En consecuencia, considero que la construcción de teorías que expliquen estas relaciones debe tomar en cuenta esta diferencia sustancial entre los Estados. Para el caso específico de América Latina, el reto analítico se centra en el estudio pormenorizado de cada una de las diferentes prácticas de las que da cuenta la tipología de Ungar (2007), pues cada una de estas posibilidades de arreglo entre el sector privado y el Estado tiene diferentes implicaciones y consecuencias para la seguridad pública. Fenómenos como el vigilantismo habían sido ignorados, o poco considerados, en las teorías desarrolladas con la experiencia de países anglosajones. No obstante, para América Latina resulta urgente identificar las distintas expresiones de este fenómeno, las causas que lo producen y las posibles vías para solucionar estos problemas, ya que es uno de los arreglos entre los sectores público y privado que generan más consecuencias negativas para la seguridad de los habitantes y el respeto a sus derechos humanos.

Respecto al caso mexicano, hace falta investigar otros contextos más allá de la Ciudad de México. Resulta necesario analizar a nivel estatal y municipal qué servicios ofrecen las empresas de seguridad privada, qué arreglos han construido con el sector público, tomando en cuenta que la capacidad de los gobiernos locales y sus policías en la mayoría de los casos es escasa y que las problemáticas sociales en el ámbito de la seguridad son muchas y variadas. No obstante, con lo que se conoce hasta el momento es necesario insistir en que el mejor antídoto contra la generación de arreglos nocivos entre actores públicos y privados es un Estado con capacidad reguladora y con instituciones efectivas. En este sentido, en la medida que contemos con mejores instituciones de seguridad pública mayor será la probabilidad de establecer políticas de certificación y mecanismos de supervisión que contribuyan a contar con empresas de seguridad privada confiables. No se trata de negar la existencia de los sistemas plurales de seguridad, sino de que existan los mecanismos para que el trabajo de todos los actores involucrados favorezca lo más posible al bien común.

REFERENCIAS

- Alvarado, Arturo, y Diane Davis (2000). "Banking security in Mexico City: Mixing public and private police". En *The Public Accountability of Private Police: Lessons from New York, Johannesburg and Mexico City*, 34-45. Nueva York: Vera Institute of Justice.
- Arias, Patricia (2009). *Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Bénit-Gbaffou, Claire (2006). "Policing Johannesburg wealthy neighborhoods: The Uncertain 'partnerships' between police, communities and private security companies". *Dialog* (89): 21-26.
- Caldeira, Teresa (2000). *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Caparini, Marina (2006). "Applying a security governance perspective to the privatisation of security". En *Private Actors and Security Governance*, coordinado por Alan Bryden y Marina Caparini, 263-284. Génova: Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Davis, Diane (2006). "Undermining the rule of law: Democratization and the dark side of police reform in Mexico". *Latin American Politics and Society* 48 (1): 55-86.
- Duhau, Emilio, y Ángela Giglia (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Siglo XXI Editores.
- Forst, Brian, y Peter Manning (1999). *The Privatization of Policing: Two Views*. Washington: Georgetown University Press.
- Foucault, Michele (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Guzik, Keith (2013). "Security a la mexicana: On the particularities of security governance in México's war on crime". *Theory and Society* 42 (2): 161-187.
- Huggins, Martha (2000). "Urban violence and police privatization in Brazil: Blended invisibility". *Social Justice* 27 (2): 113-134.
- Jones, Trevor, y Tim Newburn (1999). "Urban change and policing: Mass private property re-considered". *European Journal on Criminal Policy and Research* (7): 225-244.
- Laurrati, Elena (1991). "Introducción al debate de la privatización del sistema penal: la policía privada". *Nuevo Foro Penal* (52): 225-238.
- Lorenc-Valcarce, Federico (2013). "Estado, policías y criminalidad: seguridad pública y seguridad privada en la Argentina actual". *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político* 18 (1): 11-49.
- McMahon, Maeve (1996). "La répression comme entreprise: quelques tendances récentes en matière de privatisation et de justice criminelle". *Déviance et Société* 20 (2): 103-118.

- Mendieta, Ernesto (2006). "Seguridad pública y seguridad privada, ¿complementarias o antagónicas?" En *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, coordinado por Pedro José Peñaloza, 409-436. México: Editorial Porrúa.
- Müller, Markus-Michael (2010). "Private security and the State in Latin America: The case of Mexico City". *Brazilian Political Science Review* 4 (1): 131-154.
- Müller, Markus-Michael (2016). *The Punitive City: Privatized Policing and Protection in Neoliberal Mexico*. Londres: Zed Books.
- Neocleous, Mark (2010). *La fabricación del orden social. Una teoría crítica sobre el poder de la policía*. Buenos Aires: Prometeo.
- Padilla, Sergio (2014). "Variación del trabajo policial en la Ciudad de México: Estudio comparativo entre el sector Roma y sector Morelos". Tesis de maestría. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Perret, Antoine (2013). "Privatization without regulation: The human rights risks of private military and security companies in Mexico". *Mexican Law Review* 6 (1): 163-175.
- Shearing, Clifford, y Philip Stenning (1985). "From the panopticon to Disney World: The development of discipline". En *Perspectives in Criminal Law: An Introduction to Criminal Justice*, coordinado por Anthony Dobb y Edward Greenspan. Toronto: Canada Law Book.
- Slansky, David Alan (2006). "Private police and democracy". *American Criminal Law Review* 43 (89): 89-105.
- Sotlar, Andrej, y Gorazd Meško (2009). "The relationship between the public and private security sectors in Slovenia - From coexistence towards partnership?" *Journal of Criminal Justice and Security* 11 (2): 269-285.
- Spitzner, Steven, y Andrew Scull (1977). "Privatization and capitalist development: The case of private police". *Social Problems* 25 (1): 18-29.
- Swanton, Bruce (1993). *Police and Private Security: Possible Directions*. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Tilly, Charles (1985). "War making and State making as organized crime". En *Bringing State Back In*, coordinado por Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol, 169-187. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torrente, Diego (2001). *La privatización de la seguridad ciudadana: un marco para el análisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ungar, Mark (2007). "The privatization of citizen security in Latin America: From elite guards to neighborhood vigilantes". *Social Justice* (34): 20-37.
- White, Adam (2014). "The politics of police privatization: A multiple streams approach". *Criminology and Criminal Justice* 15 (3): 283-299.
- Yáñez, José Antonio (1999). *Policía mexicana: cultura política (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal (1821-1876)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Plaza y Valdés.

La seguridad privada en México: su regulación y prospectiva

Teodoro Antonio Serralde Medina

INTRODUCCIÓN

La privatización de la seguridad pública es una constante en distintas partes del mundo. Por diversos factores, como el incremento de la inseguridad, el temor a ser víctima de un delito, la desconfianza en las autoridades, etc., se han privatizado funciones originalmente depositadas en el Estado. Como refiere Castells (1997): “El Estado nación parece, en efecto, cada vez menos capaz de controlar la globalización de la economía, de los flujos de información, de los medios de comunicación y de las redes criminales”. Particularmente, respecto al crimen y la violencia el Estado ha sido insuficiente y en consecuencia han intervenido los agentes privados.

La privatización de la seguridad pública implica que los agentes privados tengan “el control creciente sobre la producción de este servicio” (Zamorano, 2019: 486). Sin embargo, esto no supone la retirada total del Estado, porque sigue teniendo la responsabilidad de gestionar y operar aspectos intrínsecos a esta seguridad privada; de ahí la formación de una nueva relación entre el Estado y este nuevo mercado de la seguridad. En particular, el Estado tiene la alta responsabilidad de regular la seguridad privada para garantizar que se apege a las leyes vigentes y que sus servicios no vulneren los

derechos humanos, ni los de sus trabajadores ni los de la sociedad en general.

En suma, “la regulación de la seguridad privada permite al Estado intervenir en el mercado, ordenar sus contribuciones a la seguridad ciudadana colectiva, ejercer un control y canalizar las relaciones entre los actores. La regulación es, por tanto, un instrumento importante para la coordinación entre el Estado y el mercado, pero hay otros” (Bosch *et al.*, 2004: 110).

Este capítulo tiene como objetivo estudiar la relación entre el Estado y el mercado con respecto a los servicios de seguridad privada. En particular, se orienta al análisis del marco jurídico con la finalidad de establecer una posible prospectiva en torno a la regulación. Plantea como hipótesis que la regulación de los servicios de seguridad privada es fundamental, y en la medida que la legislación, los procesos de registro y el control de las empresas se homologuen, estos servicios mejorarán sustancialmente.

La investigación revisa lo que sucede en la República Mexicana, que ha registrado un crecimiento exponencial de este tipo de privatización de la seguridad pública en los últimos años. Además de analizar el marco jurídico, que es un objetivo central de esta investigación, presenta estadísticas oficiales sobre los servicios de seguridad privada en las entidades federativas para dimensionar la magnitud del fenómeno. Se analizan también las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, desde el punto de vista de la regulación de los servicios de seguridad privada, y las normas especiales que reglamentan las autorizaciones y el registro de los prestadores de servicios, y de manera específica la problemática que existe con los registros del personal operativo.

Las preguntas que orientan este análisis son las siguientes: ¿La seguridad privada se contempla en el artículo 21 constitucional? ¿Existen bases de coordinación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública para reglamentar los servicios de seguridad privada? ¿Cuál es el objetivo de dar autorizaciones a los particulares que prestan servicios de seguridad privada? ¿Existen acciones de coordinación

eficaces entre los reguladores federal y estatales? ¿Qué se necesita para que exista una regulación nacional eficaz y eficiente?

Las posibles respuestas a estos cuestionamientos se expondrán y explicarán en las siguientes líneas. La exposición se combina con el análisis jurídico de las bases constitucionales y la realidad en la que se encuentra la regulación de los particulares que se dedican a prestar estos servicios. Con el objetivo de contar con mayores elementos para la propuesta, analizaremos algunas características de la legislación española, con la finalidad de considerar figuras que beneficien al marco jurídico mexicano y a la realidad de los servicios de seguridad privada. Concluiremos con una propuesta de coordinación desde el punto de vista jurídico que podría tener un impacto en la administración pública y en la operación diaria de estos servicios.

¿QUÉ SON Y POR QUÉ SURGEN LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA?

Un hecho innegable en varias partes del mundo es que la privatización de la seguridad está creciendo exponencialmente; así “las policías privadas superan con creces al pie de fuerza de la policía pública. La privatización de hecho es —en la actualidad— el sello del gran cambio producido en las políticas de seguridad y de las transformaciones de la policía en la región (América Latina)” (Carrión, 2007: 9). En correspondencia con este crecimiento, es pertinente estudiar qué implica esta privatización de la seguridad, para lo cual se responde a una pregunta: ¿Qué son y por qué surgen los servicios de seguridad privada?

Una primera diferencia es la que existe entre los objetivos de la seguridad pública y la privada. Al respecto, Larrauri (1991: 334) presenta un listado en donde se resumen las principales características de una y otra, destacando el ámbito de acción, público o privado; los intereses, si obedecen al Estado o a la empresa; las funciones, que son mucho más amplias para la seguridad pública, y que en algunos casos pueden ser limitadas o etéreas para la seguridad privada, entre

otras diferencias que hacen patente la necesidad de contar con una regulación adecuada.

1. *Lugar*: la policía pública está en áreas públicas, la privada en sitios privados. No se requiere demasiada argumentación para observar que la policía privada está también en sitios públicos.
2. *Intereses*: la policía pública protege intereses públicos, la privada intereses de los particulares. Indudablemente la policía pública desarrolla múltiples funciones, siendo en ocasiones su misión fundamental la de proteger los intereses particulares de una víctima.
3. *Actividad*: la policía pública se ocupa más del delito, es reactiva, centrada en los aspectos morales de culpa y responsabilidad. Ello es, a grandes rasgos, cierto; pero ¿qué duda cabe de que también la policía privada aprehende en algunas ocasiones a delincuentes remitiéndolos a la policía pública y que ésta intenta a su vez el desarrollo de medidas preventivas?
4. *Sujetos*: la policía pública tiene el carácter de funcionario, en tanto que la privada es integrada por ciudadanos. Aparece claro que en determinadas ocasiones la policía privada está investida de poderes públicos.
5. *Control*: la policía pública está sometida al control del Poder Ejecutivo y Legislativo, la privada sólo responde ante su empresa. De nuevo, aun cuando ello sea a grandes rasgos cierto, los múltiples controles establecidos por el gobierno en el área de la seguridad privada pretenden ejercer sobre ésta un control público.
6. *Financiación*: la policía pública está subvencionada por los impuestos ciudadanos —gobierno—, en tanto que la privada es sufragada por el cliente. Sin entrar en consideraciones de a quién revierten los costes en última instancia, pensamos sólo en el caso de cuando el gobierno recurre a la policía privada.
7. *Autodefiniciones*: la policía pública se ve a sí misma como un servicio público, en tanto que la privada actúa directamente

dependiente de su empresario. Como ya he señalado, éste no suele ser el caso de la policía privada, lo cual afirma su carácter de auxiliar de la policía pública ante la imposibilidad de ésta de realizar todo el trabajo.

8. *Organización*: la policía pública tiene redes y estructuras distintas de las de la policía privada. De nuevo el intercambio de personal entre ambos cuerpos desmiente una tajante separación.

Aunque existen diferencias que distinguen con cierta claridad a la seguridad pública de la privada, lo cierto es que las fronteras entre una y otra son más difíciles de establecer de lo que parece (Torrente, 2016). Entre ambos tipos existe una porosidad y eventualmente un traslape de funciones que puede ser complejo.

Entre estas diferencias, una de las más relevantes es la que corresponde a la intervención de “nuevos actores que tienen intereses económicos explícitos, incluso contrarios a la seguridad, como son las empresas de seguros, las escuelas de defensa personal, las tiendas de venta de tecnologías (armas, alarmas), las entidades de investigación, comunicación, transporte y las policías privadas, entre otras” (Carrión, 2007: 9). Con los intereses del sector privado, la seguridad se convierte en un negocio, la mayoría de las veces altamente rentable, en el que se privilegia la obtención de recursos sobre el objetivo de proveer seguridad.

Respecto al origen de las policías privadas, se justifican porque había “un vacío en la protección del mundo empresarial, que se agudizaba por el retraso de la policía pública respecto de las nuevas modalidades de ataque” (Larrauri, 1991: 231). La policía pública, tanto numéricamente como por la diversificación y sofisticación del crimen y la violencia, no contaba con las capacidades suficientes para atender la demanda de seguridad del sector privado, y por eso comenzó el financiamiento propio para proveerse de seguridad.

Sin embargo, la evidencia empírica e histórica de otros países muestra que la seguridad privada no surge o se incrementa exclu-

sivamente a partir de la incidencia delictiva, sino que también hay otros factores, como “el aumento del PIB, las crecientes responsabilidades civiles y penales en que pueden incurrir las empresas”, “el aumento de los estándares de referencia en seguridad”, “la naturaleza competitiva de la industria” (Torrente, 2016), entre otros.

De acuerdo con Larrauri (1991: 231), el surgimiento de esta seguridad privada está relacionado con el derecho a la propiedad y, por ende, “el derecho del propietario a disponer de los medios adecuados de protección”:

Inevitablemente, la defensa de la propiedad adquiere el carácter de control de comportamientos de los ciudadanos, con el detrimento de que este control se considera una materia privada. Por ello posiblemente se requiere de una justificación adicional invocada ininidad de veces, esto es, que la policía privada es auxiliar de la policía pública, con lo que, en últimas, su legitimidad deriva de esta delegación o adición de las fuerzas estatales.

El surgimiento de la policía privada resultó ser una alternativa más conveniente para el sector empresarial, que considera que es “más rentable y adaptable a las concretas necesidades del empresario. Es posible contratarla por tiempo parcial, por épocas determinadas, etc., no está sometida a los requisitos de funcionario público y responde directamente al empresario” (Larrauri, 1991: 232). Esto trae consigo un problema de derechos laborales para las policías privadas, del que no están exentas las policías públicas, como las jornadas laborales excesivas, la ausencia de prestaciones imprescindibles ante un trabajo de alto riesgo, entre otros asuntos que podrían extremarse en el caso de las policías privadas, sobre todo cuando no están debidamente registradas y se evade la regulación existente.

Además, desde el punto de vista de Larrauri (1991: 232), las policías privadas conservan la “simbología de la policía pública (i.e. uniforme) y de la red de contactos informales existente —debido a que numerosos miembros de la privada han sido miembros de la

pública— que permite un provechoso intercambio de información”. Aunque, respecto al uniforme, en algunos países se asignan colores diferentes a los distintos tipos de policías, justamente para que la sociedad pueda distinguirlos, es probable que la fuerza simbólica de la policía pública se transmita a las policías privadas. En cuanto a las redes, el hecho de que los policías privados provengan de la fuerza pública puede representar un riesgo si no se tienen los procesos de ingreso para identificar a aquellos elementos que son aptos para realizar tareas de seguridad.

LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO

El origen de los servicios de seguridad privada en México se remonta a los años setenta del siglo xx, cuando se contabilizaban unas cuarenta empresas de seguridad privada en el país; sin embargo, para el año 2000 este número se incrementó a mil cuatrocientas (Müller, 2010) y paulatinamente ha ido creciendo.

De acuerdo con Müller (2010), el número de compañías comenzó a crecer significativamente después de la crisis económica de 1994, debido a las percepciones relacionadas con el aumento de la delincuencia. Así, “en los últimos 25 años, se sumó al negocio de la seguridad un promedio anual de 151 empresas con dimensiones y calificaciones muy desiguales” (Zamorano, 2019: 485) que reúnen a decenas de miles de empleados para realizar funciones de seguridad.

De 2017 a 2018, el total de empresas con registro estatal se incrementó de 4 207 a 4 466, es decir, 259 empresas de un año a otro. Mientras que el personal operativo estatal pasó de 87 583 a 85 230 de 2016 a 2018, es decir, tuvo una ligera reducción (cuadros 1 y 2).

La entidad en que se contabiliza el mayor porcentaje de empresas en el registro estatal es la Ciudad de México, con 18.63%, y en segundo lugar el Estado de México, con 10.32%. Tomando en cuenta que la Ciudad de México y el Estado de México comparten fronteras, una de cada cuatro empresas de seguridad privada se encuentra en el centro del país.

Cuadro 1
Empresas con registro estatal

Entidad	2017	2018
Aguascalientes	64	78
Baja California	238	246
Baja California Sur	62	68
Campeche	53	48
Coahuila	122	131
Colima	94	110
Chiapas	73	88
Chihuahua	224	178
Ciudad de México	760	832
Durango	41	49
Guanajuato	168	192
Guerrero	82	87
Hidalgo	35	49
Jalisco	240	294
México	241	269
Michoacán	70	60
Morelos	128	133
Nayarit	45	54
Nuevo León	422	461
Oaxaca	47	52
Puebla	152	173
Querétaro	101	151
Quintana Roo	146	162
San Luis Potosí	89	100
Sinaloa	96	90
Sonora	96	43
Tabasco	54	53
Tamaulipas	10	6
Tlaxcala	16	15
Veracruz	61	25
Yucatán	102	104
Zacatecas	75	65
Total	4 207	4 466

Fuente: Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada. Compendio de Datos 2018, elaborado por la Dirección General de Seguridad Privada.

Cuadro 2
Personal operativo estatal

Entidad	2016	2017	2018
Aguascalientes	779	449	167
Baja California	8 582	7 427	7 210
Baja California Sur	865	985	805
Campeche	769	772	978
Coahuila	3 066	3 995	4 043
Colima	1 654	1 751	1 897
Chiapas	2 005	1 978	2 218
Chihuahua	5 708	5 413	5 704
Ciudad de México	17 122	18 592	19 121
Durango	545	581	588
Guanajuato	3 821	3 954	3 756
Guerrero	1 308	1 262	1 216
Hidalgo	778	269	120
Jalisco	1 289	1 121	1 541
Estado de México	1 974	2 063	1 877
Michoacán	1 712	1 607	1 198
Morelos	3 046	2 747	2 221
Nayarit	508	592	685
Nuevo León	6 742	3 792	3 900
Oaxaca	843	764	650
Puebla	1 781	1 725	1 525
Querétaro	4 691	5 157	5 719
Quintana Roo	5 582	6 361	7 199
San Luis Potosí	2 011	2 040	1 958
Sinaloa	2 461	2 815	2 394
Sonora	1 392	1 546	1 561
Tabasco	245	341	386
Tamaulipas	3 001	2 796	1 989
Tlaxcala	280	298	215
Veracruz	1 457	1 376	1 150
Yucatán	1 227	1 052	1 024
Zacatecas	339	311	215
Total	87 583	85 932	85 230

Fuente: Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada. Compendio de Datos 2018, elaborado por la Dirección General de Seguridad Privada.

En cuanto a las empresas y el personal con registro federal, se observa que ha habido un incremento sostenido y para 2017 se contabilizaban más de mil doscientas empresas, con 81 671 elementos.

LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO

Es preciso referir que “aunque las formas del Estado-nación persisten, su contenido y su práctica se han transformado ya profundamente” (Castells, 1997), y una muestra de esto es la intervención estatal para regular los mercados. En materia de seguridad privada, “el Estado genera dispositivos para regular a las empresas de seguridad” (Zamorano, 2019: 490) y México no ha sido la excepción, aunque avanza a un ritmo diferente respecto a otros países.

La regulación en materia de seguridad privada es fundamental: “Una de las funciones de las leyes es regular la vida social (...). Las consecuencias prácticas que tiene la legislación en la vida social son variadas. En el caso de la regulación de la seguridad privada, si ésta es estricta o rígida, resta espontaneidad a las relaciones entre los actores del sistema” (Torrente, 2016), y si es laxa puede dejar vacíos regulatorios que no definan los límites, así como los derechos y las obligaciones.

En México, la regulación de los servicios de seguridad privada comenzó formalmente a partir de los años noventa, a través de una legislación especial en la Ciudad de México, que inició con un reglamento que responsabilizaba del registro a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El 6 de julio de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Seguridad Privada. En correspondencia, en las entidades federativas hay un avance en la regulación de las empresas de seguridad privada y cada día se expiden más legislaciones especiales locales para regular en la materia. La mayoría de estas legislaciones se encuentran basadas en la legislación federal, con algunas excepciones que se apartan de las bases de coordinación.

MARCO JURÍDICO

La existencia del marco jurídico es fundamental porque “la presencia y la expansión de la seguridad privada no siempre ponen en vilo el monopolio del Estado de la violencia legítima; a veces lo fortalecen si conviven bajo sus reglas” (Zamorano, 2019: 501). En las siguientes páginas se realiza el análisis del marco jurídico vigente en materia de seguridad privada en el contexto mexicano.

Bases constitucionales

La seguridad pública tiene su fundamento en el artículo 21, párrafos noveno y décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ que establece las bases de las instituciones de seguridad pública:

- Es competencia concurrente de la federación, de las entidades federativas y de los municipios.
- Sus funciones son la prevención del delito, la investigación y la persecución para hacer efectiva a la misma, así como la sanción de infracciones administrativas.
- Se rigen bajo los principios de actuación de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.
- Son de carácter civil, disciplinado y profesional.
- El ministerio público y las instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- El establecimiento de bases de coordinación mínimas para el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹ El 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 21 constitucional.

El mandato constitucional señala las bases normativas que permiten homologar las funciones de seguridad pública, con el objetivo de crear el mínimo común de un servicio civil de carrera para las instituciones policiales (Magaloni, 2012: 99-104). Si bien es cierto que el precepto constitucional citado hace referencia a la seguridad pública, por el carácter auxiliar de los servicios de seguridad privada se considera que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 151 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tomando esto como base, podemos afirmar que la regulación de los servicios de seguridad privada es competencia de los tres niveles de gobierno: federación, entidades y municipios.

Bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el título decimosegundo, “De los servicios de seguridad privada”, establece las bases de coordinación y regulación nacional.

Los artículos 150, 151 y 152 de la ley reglamentaria del artículo 21 de la Constitución establecen las bases mínimas de coordinación y regulación de los servicios de seguridad privada en el país. El artículo 150 consigna las modalidades² en que se podrá prestar este servicio, así como una especie de distribución de competencias. En las modalidades se contemplan las siguientes:

- Seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas.
- Seguridad, protección, vigilancia o custodia de bienes.
- Seguridad, protección, vigilancia o custodia de valores

² El artículo 15 de la Ley Federal de Seguridad Privada incluye siete modalidades de prestación de servicios de seguridad privada: seguridad privada a personas, seguridad privada en los bienes, traslado de bienes o valores, servicios de alarma y monitoreo, seguridad de la información, sistemas de prevención y responsabilidades (investigaciones) y actividades vinculadas (blindajes).

- Traslado, seguridad, vigilancia o custodia de personas, bienes o valores.
- Monitoreo electrónico.

En cuanto a la distribución de competencias, su redacción es vaga y la técnica legislativa utilizada es deficiente, pues se reparten entre la federación y las entidades de la siguiente manera:

- A la federación le otorga la facultad de regular a los particulares que presten servicios de seguridad privada en dos o más entidades federativas.
- A las entidades federativas se les otorga cuando el particular sólo preste servicios dentro de una entidad.

A los municipios no se les da ninguna facultad de regulación, no obstante que el artículo 21 constitucional sí contempla a la seguridad pública como parte de sus competencias.

La vaguedad y deficiencia mencionadas se hacen evidentes porque en la parte final del artículo 150 se señala que en caso de haber autorización de la Secretaría de Gobernación los particulares deberán cumplir además con la regulación local. Este párrafo afecta la distribución de competencias que había quedado establecida y complica la regulación, pues significa que las empresas de competencia federal también son de competencia local. Esta situación ya fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³

El primer párrafo de este precepto legal señala que la regulación local no deberá exceder los requisitos establecidos en la Ley Federal de Seguridad Privada. Este criterio en la práctica es letra muerta, toda vez que la mayoría de las legislaciones o los reglamentos estatales

³ Tesis aislada (constitucional) 167366, tesis P.XIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIX, abril de 2009, página 1295. Las empresas relativas, además de obtener la autorización de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, deben conseguir la de la autoridad administrativa de cada una de las entidades en las que deseen prestar sus servicios.

contemplan no sólo requisitos que exceden la ley federal, sino que regulan modalidades distintas a las precisadas en el artículo 150.

A su vez, el segundo párrafo establece que las instancias de coordinación promoverán que estas leyes locales prevean los requisitos y las condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para la supervisión y las causas y los procedimientos para determinar sanciones. Con estas condiciones en la regulación, el Consejo Nacional de Seguridad Pública es la instancia competente para promover que las legislaciones locales den cumplimiento a las bases de coordinación establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para el país.

En suma, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública determina que los servicios de seguridad privados son auxiliares de la seguridad pública; no obstante, están impedidos para ejercer las funciones que llevan a cabo los organismos de seguridad pública. Para su funcionamiento, la seguridad privada en México requiere, cuando los servicios que se prestan comprenden varias entidades, un permiso de la Secretaría de Gobernación, o ajustarse a la normativa y las leyes locales en cada entidad (Arteaga, 2005: 341).

Carácter auxiliar de los prestadores de servicios de seguridad privada

En términos del artículo 151 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los servicios de seguridad privada son auxiliares de la seguridad pública. El carácter de *auxiliar* los define como coadyuvantes de las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia o desastres, o cuando así lo solicite la autoridad competente de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, de acuerdo con los requisitos y las condiciones que establezca la autorización respectiva.

También se puede considerar que los servicios de seguridad privada son complementarios para las instituciones de seguridad pública cuando los particulares desean realizar actividades preventivas,

es decir, generar acciones para satisfacer sus necesidades tomando como base su derecho a la libertad (Garrido, 2015: 6-8). Si bien es cierto que proporcionar seguridad es una obligación del Estado, también lo es que tiene limitaciones para llegar a todas las áreas requeridas por los particulares, por lo que se les permite protegerse en su privacidad y propiedad, sin extenderse a las áreas públicas. Esto significa que los particulares pueden realizar acciones de prevención para satisfacer sus necesidades de protección de bienes, derechos y personas dentro de sus propiedades, o para proteger su vida e integridad física. Además, los prestadores de servicios de seguridad privada están obligados a auxiliar a las autoridades en caso de urgencia o desastres. Al respecto, es importante precisar que el apoyo que pueden otorgar está sujeto a las siguientes condiciones:

- Coadyuvar en situaciones de urgencia o desastre, o cuando lo soliciten las autoridades de seguridad pública federales, estatales o municipales.
- El auxilio se ajustará a la modalidad para la cual fueron autorizados.
- En la resolución de la autorización se deben establecer las condiciones y los requisitos bajo los cuales se puede colaborar con las autoridades de seguridad pública.

Sin duda alguna, los prestadores de servicios de seguridad privada pueden y deben dar apoyo al Sistema Nacional de Seguridad Pública, tanto con la información que poseen por la prestación de los servicios como con la infraestructura con que cuentan para mejorar las condiciones de seguridad en el país. Una parte de esta información fundamental es lo que se denomina *kárdex* de los elementos operativos, con la finalidad de registrar su trayectoria laboral, sus antecedentes negativos y su desempeño dentro de las instituciones de seguridad pública y en las empresas de seguridad privada (Acosta, 2012: 24-25).

El carácter de *auxiliar* ha sido un tema debatido entre los prestadores de servicios y las autoridades reguladoras, así como las de

seguridad pública, toda vez que no es claro cuándo deben coadyuvar, pero sobre todo cómo pueden auxiliar a las instituciones de seguridad pública a partir de los términos establecidos cuando se les autorizó a prestar el servicio.

Obligaciones y principios de actuación de los prestadores de servicios de seguridad privada

El artículo 152 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que los particulares que presten estos servicios y su personal se registrarán por las normas y los principios de actuación previstos en esta ley. Los principios de actuación se contemplan en nueve artículos, del 27 al 35, de la Ley Federal de Seguridad Privada, y se basan en la legalidad, la objetividad, la eficiencia, el profesionalismo y el respeto a los derechos humanos.⁴ Es importante destacar que sus elementos operativos no tienen el carácter de autoridades, por lo cual la exigencia y la aplicación de los principios de actuación se deben acotar al respeto a los derechos fundamentales y las garantías constitucionales que tiene cualquier particular.

Este artículo establece también la obligación para los prestadores de servicios de seguridad privada de aportar los datos necesarios para registrar a su personal y equipo, así como proporcionar información estadística y sobre delincuencia al Centro Nacional de Información. Si bien es cierto que la obligación de notificar al Sistema Nacional de Seguridad Pública es fundamental para las instituciones de seguridad, también lo es que debe respetar los derechos fundamentales a la intimidad y la protección de datos personales que tienen sus elementos. En este mismo sentido, desde nuestro punto de vista se debe establecer una base de datos especializada en prestadores de servicios de seguridad privada, en concordancia con la Ley Federal

⁴ Principios de actuación del personal de seguridad pública, de acuerdo con el artículo 21, párrafos noveno y décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de Seguridad Privada, que permita contar con información actualizada conforme a la dinámica y la realidad de los servicios.

Como veremos más adelante, la información de los prestadores de servicios de seguridad privada, en particular de los elementos operativos, actualmente se incluye en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, pero es indispensable que se genere una base de datos específica también nacional con estos prestadores de servicios, un registro que sea dinámico y acorde a la realidad del sector, que es distinta a las instituciones de seguridad pública.

Estas empresas tienen la obligación de someter a su personal operativo a procedimientos de evaluación y control de confianza. Al respecto, debemos precisar que los controles de confianza no pueden ser iguales a los aplicados en las instituciones de seguridad pública, respetando siempre los derechos a la intimidad, el honor, la propia imagen, la protección de datos personales, pues la relación de trabajo se lleva a cabo en el ámbito privado. Esta situación compleja entre el interés público y el respeto a los derechos humanos en el ámbito privado debe tener un equilibrio que dé certeza a los usuarios de los servicios de seguridad privada y permita dignificar la función del trabajador de la seguridad privada.

Legislación federal

La Ley Federal de Seguridad Privada se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de julio de 2006, con el objetivo de regular la prestación de estos servicios cuando se proporcionen en dos o más entidades federativas.

La actuación de los prestadores de estos servicios se debe sujetar a los principios de integridad y dignidad, brindando protección y un trato correcto a las personas, evitando en todo momento arbitrariedades y violencia, actuando con congruencia y proporcionalidad en el uso de sus facultades y con los medios disponibles.

La legislación federal define a la seguridad privada como la actividad a cargo de particulares autorizada por el órgano competente,

con el objetivo de desempeñar acciones relacionadas con la seguridad en materia de protección, vigilancia, custodia de personas, información, bienes inmuebles, muebles o valores, incluido su traslado; asimismo, la instalación y operación de sistemas y equipos de seguridad, el aporte de datos para la investigación de delitos y el apoyo en caso de siniestros o desastres, en su carácter de auxiliar de la seguridad pública.

La regulación de sus servicios está a cargo de una autoridad administrativa, la Dirección General de Seguridad Privada. La autorización para prestar el servicio se otorga luego de que los interesados acreditaron que cuentan con los recursos humanos, materiales, económicos y técnicos para atender la modalidad solicitada. Una parte fundamental del procedimiento es registrar al personal y el equipo, lo que se reporta cada mes y se revisa cada año para revalidar la autorización. Como todo acto administrativo, está sujeto a los procedimientos de verificación para el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la legislación federal. Este esquema de regulación de los prestadores de servicios se replica en las legislaciones y reglamentos estatales.

Coordinación interinstitucional

La coordinación interinstitucional es fundamental para regular estos servicios, con la confluencia de distintas instituciones de los diferentes órdenes de gobierno. En amplio sentido, “una de las justificaciones del Estado para intervenir en la seguridad privada es la relación de poder en torno al producto y al servicio que se vende. Como la seguridad es un bien de confianza, el vendedor tiene una posición de poder. La tentación de sobrevender sistemas de seguridad, o la posibilidad de que sean inadecuados en relación a los riesgos, siempre existe” (Bosch *et al.*, 2004: 118).

Así, la coordinación interinstitucional debe orientarse a la regulación de la gestión de la seguridad privada, tanto en su calidad

de productora de bienes como de prestadora del servicio que ofrece a la sociedad.

En general, “el grado de coordinación de un sistema depende, en buena medida, de los objetivos y orientaciones de cada una de sus partes” (Bosch *et al.*, 2004: 123); es decir, de las empresas proveedoras de bienes y servicios, de los miembros de la sociedad que los demandan, e incluso de quienes no los demandan y reciben externalidades positivas y negativas, de las instancias estatales responsables de la gestión y regulación y, desde luego, de los empleados que proveen directamente el servicio.

En este sentido, en el contexto mexicano, a la autoridad reguladora federal le compete realizar las acciones de coordinación entre las autoridades estatales de seguridad privada; como parte de estas atribuciones se encuentran las siguientes:

- Consolidar la operación y el funcionamiento de un Registro Nacional de Prestadores de Servicios de Seguridad Privada;
- La homologación de los criterios, los requisitos, las obligaciones y las sanciones en esta materia, respetando la distribución de competencias que prevé la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública entre la federación y las entidades federativas, para garantizar que los servicios de seguridad privada se realicen en las mejores condiciones de eficiencia y certeza en beneficio del prestatario, evitando que el prestador de servicios multiplique sus obligaciones al desarrollar sus actividades en dos o más entidades federativas.

Uno de los mecanismos que permiten una efectiva coordinación de acciones, y sobre todo de integración de información a nivel nacional, es el Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada, contemplado en siete artículos, del 8° a 14, de la Ley Federal de Seguridad Privada.

LEGISLACIÓN COMPARADA: EL CASO DE ESPAÑA

Para lograr una prospectiva sobre la regulación de la seguridad privada es necesario aproximarnos a la legislación internacional a través del análisis comparado para dimensionar los posibles alcances jurídicos. En este apartado se analiza el caso de España, que tiene varias características relevantes para el caso mexicano.

Antes de continuar es necesario señalar que se refieren tres modelos de regulación de la seguridad privada (Bosch *et al.*, 2004: 116). Un primer modelo corresponde a “una regulación mínima (cercana a la noción de libre mercado)”; el segundo es “una regulación máxima”, basada en una legislación estricta y restrictiva; el tercer modelo “combina definiciones amplias de seguridad y controles estrictos con una gran implantación social de los servicios privados”.

Una de las legislaciones internacionales que iniciaron la regulación de los servicios de seguridad privada fue la española (Garrido, 2015). La regulación en España comenzó con la seguridad especializada, de acuerdo con el tipo de servicio o los bienes a proteger, como los bancos y las joyerías, y son, al igual que en el caso mexicano, reglamentos y decretos de los años cuarenta. En los años setenta se emitieron los primeros decretos para regular la seguridad que debían tener las instituciones de crédito. En 1981 aparece conceptualmente el término *seguridad privada*, y con esto comienza a reglamentarse la prestación de estos servicios. Con estas disposiciones se integran y unifican las normativas que existían al respecto en una sola disposición normativa.

Con estos antecedentes, el 5 de junio de 2014 entra en vigor la Ley 5/2014. La legislación mexicana vigente tiene influencia de la experiencia española; sin embargo, la realidad mexicana se encuentra muy distante respecto a la prestación de estos servicios en España. Se puede observar, por ejemplo, que la legislación española se enfoca a la profesionalización de los prestadores de servicios de seguridad privada, para que los encargados o los responsables de los servicios de

seguridad cuenten con capacitación adecuada, no sólo para prestar el servicio, sino para adoptar las medidas de seguridad que se requieran.

El directivo, gerente o supervisor de seguridad, ya sea interno o externo, se encuentra obligado a capacitarse en una institución educativa autorizada, y ninguno de estos profesionales puede prestar sus servicios si no cuenta con la aprobación y autorización de la autoridad reguladora, en este caso la Policía Nacional, a través del área especializada en los servicios de seguridad privada. La autoridad emite una convocatoria para examinar a los aspirantes, y de cumplir con los requisitos formales y los conocimientos necesarios se les autoriza a prestar el servicio con una tarjeta de identificación personal, que los acredita como expertos en seguridad, desde el elemento operativo hasta el directivo responsable.

Otros elemento importante es que la autoridad reguladora es de carácter administrativo y tiene como finalidad registrar y autorizar a los prestadores de servicios de seguridad privada que cumplan con los requisitos que marca la ley de acuerdo con la modalidad requerida. En su calidad de autoridad administrativa, puede imponer sanciones por la falta de cumplimiento a las obligaciones de registrar e informar por parte de los prestadores de servicios.

No obstante que el Estado español es de carácter central, al igual que en nuestro país tiene problemas con la regulación local, derivados del reconocimiento a las comunidades autónomas, como Cataluña, que tienen la facultad de reglamentar los servicios que se presten en sus territorios. Asimismo, “la legislación española sobre seguridad privada subraya los aspectos en los que ésta realiza funciones que se conectan con la seguridad ciudadana. Sin embargo, la lógica de los servicios privados es más compleja y sigue otras orientaciones” (Bosch *et al.*, 2004: 123).

Una vez expuesto lo anterior, parece evidente la necesidad de crear en México un sistema de profesionalización para los servicios de seguridad privada, organizado y sistematizado por instituciones de educación superior y no por cualquier particular. Este sistema

debe ser dirigido, supervisado y aprobado por una autoridad reguladora a través de la aplicación de exámenes de conocimientos. Es necesario que la regulación de los servicios de seguridad privada en nuestro país pase de ser sólo un trámite administrativo de registro a tener una verdadera regulación para los responsables internos y externos que cuidan de la seguridad de las personas, para garantizar la prestación de servicios eficientes y eficaces, con la identificación plena de los elementos y los responsables de las empresas.

PROBLEMÁTICA DEL REGISTRO NACIONAL DE EMPRESAS, PERSONAL Y EQUIPO DE SEGURIDAD PRIVADA

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Este carácter federal ha creado diversas problemáticas por las atribuciones otorgadas a la federación y los estados, que derivan en facultades coincidentes, concurrentes y exclusivas.

La seguridad es una facultad legal que tienen la federación, los estados y los municipios; es decir, los tres niveles de gobierno pueden legislar en esta materia. La forma de evitar la invasión de facultades es que exista coordinación; es decir, que se distribuyan las competencias para que sean efectivas las acciones de seguridad.

En materia de seguridad privada, la legislación federal y las legislaciones estatales, y en su caso los reglamentos municipales, han creado una problemática: la multiplicidad de registros para poder prestar estos servicios, visible en la existencia de una gran cantidad de procedimientos para solicitar una autorización sin que existan criterios de homologación, por lo que varían los requisitos y la información, afectando derechos fundamentales, además de que no aportan datos reales al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Registro del personal operativo de la seguridad privada

En las fracciones decimosexta y vigésima del artículo 32 de la Ley Federal de Seguridad Privada se establecen las siguientes obligaciones de las empresas de seguridad privada:

- Consultar los antecedentes policiales del personal que se pretenda contratar para prestar servicios de seguridad privada.
- Inscribir al personal operativo en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPPSP).
- Solicitar al personal operativo que utilice la cédula de identificación expedida por la Dirección General de Seguridad Privada.

La razón por la que debe inscribirse al personal operativo en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública es que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública le otorga en su artículo 151 el carácter de auxiliar, es decir, es considerado parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública

El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública se encuentra en el sistema informático denominado Plataforma México. En el apartado de seguridad privada están los módulos que corresponden al registro en la Dirección General de Seguridad Privada y en cada una de las entidades federativas. Dada su naturaleza, no es posible inscribir a una persona en dos o más entidades de la República, toda vez que un elemento no puede estar al mismo tiempo en dos corporaciones.

Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada

En términos del artículo 12 de la Ley Federal de Seguridad Privada, los elementos operativos deben estar inscritos en el Registro Nacional

de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada, que es una base de datos distinta al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública. Esta base de datos es nacional, ya que se integra con los datos obtenidos de los registros estatales de seguridad privada y con la información del regulador federal, es decir, la Dirección General de Seguridad Privada. De la integración de las bases de datos resultan los datos nacionales de los prestadores de servicios de seguridad privada.

Registros estatales de seguridad privada

La mayoría de las legislaciones estatales y/o los reglamentos especiales que regulan la prestación de los servicios de seguridad privada contemplan la creación de registros estatales con la inscripción del personal operativo en el registro estatal de las empresas que cuentan con permiso en la localidad. De la misma forma, es importante resaltar que se trata de una base de datos distinta al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y al Registro Nacional de Empresas, Personal y Equipo de Seguridad Privada.

Obligación de registro federal y estatal

El artículo 150 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que los particulares que presten servicios en dos o más entidades federativas deben tener la autorización de la Secretaría de Gobernación. También señala la obligación de que las empresas cumplan con la legislación local, es decir, que cuenten con el permiso local y tengan registrado a su personal. En la mayoría de las legislaciones o los reglamentos que regulan los servicios de seguridad privada en las entidades federativas se considera la creación de registros estatales de prestadores de servicios.

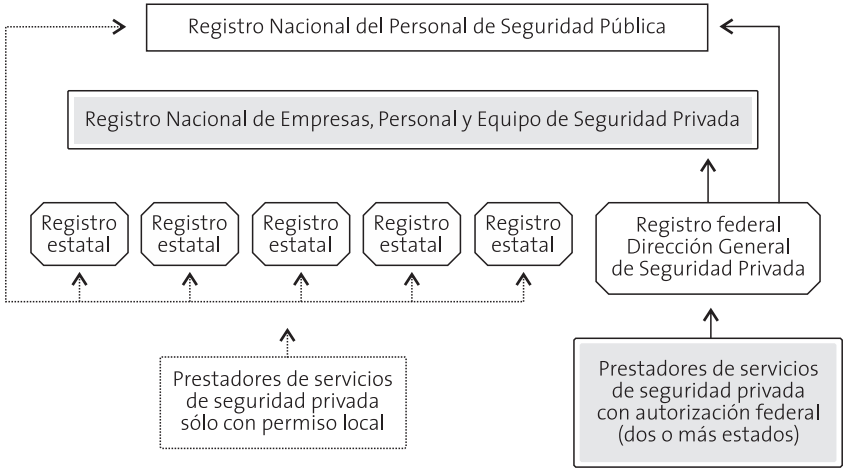
Problemática en el registro del personal operativo

La problemática en cuanto a la inscripción del personal operativo de las empresas prestadoras de servicios de seguridad privada en el país se resume de la siguiente manera:

- Los reguladores estatales obligan a las empresas de seguridad privada a inscribir al personal operativo en sus “registros locales”.
- En la mayoría de los casos, los reguladores estatales no cuentan con una base de datos (registro estatal) y usan el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.
- Los reguladores estatales cobran derechos por la inscripción y existe confusión entre los prestadores de servicios, ya que consideran que el pago que realizan es por la inscripción en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, pero es sólo por la inscripción en el registro local.
- En el caso de las empresas con autorización federal, aun cuando el personal operativo ya se encuentre inscrito en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública deben cumplir con la inscripción en el registro estatal.
- Dada la forma en que se diseñó el módulo para personal de seguridad privada del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, no existe la posibilidad de señalar al personal operativo en dos o más entidades federativas.
- Lo anterior genera la problemática de establecer prioridades de registro (*quien lo realice primero conserva la adscripción*) en lugar de complementar lugares de adscripción del personal.
- Los reguladores estatales establecen requisitos superiores a los señalados en la Ley Federal de Seguridad Privada para el registro del personal operativo.

Por lo anterior, las empresas de seguridad privada se enfrentan a problemas administrativos para cumplir con sus obligaciones en

Esquema 1
Representación de la problemática
de los registros de seguridad privada en México



Fuente: Elaboración propia.

cuanto al registro del personal, tanto a nivel federal como estatal, ya que tienen que replicar el proceso de inscripción hasta 33 veces, además de que el pago por el registro también debe realizarse en cada entidad y en la Dirección General de Seguridad Privada. Asimismo, en términos reales, no se tienen cifras actualizadas respecto al número de prestadores de servicios de seguridad privada en el país ni del equipo que utilizan.

De 2015 a 2017, la Dirección General de Seguridad Privada, adscrita a la Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, elaboró compendios de información con cifras nacionales de empresas, personal y equipo de prestadores de seguridad privada en el país. La autoridad reguladora federal obtenía información de los reguladores locales, homologando los datos para identificar a los prestadores de servicios y su equipamiento. Con los datos obtenidos de cada regulador estatal identificaba a los prestadores de servicios que tuvieran autorización en el ámbito federal, separando a los que tuvieran actividad en una sola entidad federativa. Se con-

juntaban los datos de las empresas federales con los de las empresas locales y la suma reflejaba el número de prestadores de servicios en el país. El mismo procedimiento se aplicaba al personal operativo y al equipamiento. Lamentablemente, durante 2018 la Dirección General de Seguridad Privada dejó de integrar la información nacional y compendiarla.

Por falta de homologación en los procesos de registro, los prestadores de servicios, aprovechando las lagunas en las legislaciones y la falta de coordinación entre los reguladores, evaden su cumplimiento, lo que provoca un subregistro del personal y su equipamiento.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto, la regulación de los prestadores de servicios de seguridad privada en México tiene muchos puntos confusos y no cuenta con un marco constitucional preciso en cuanto a su pertenencia al Sistema Nacional de Seguridad Pública; asimismo, las bases de coordinación no son claras en la distribución de competencias en las legislaciones o los reglamentos para regular al sector. En particular, no hay criterios que homologuen los requisitos para otorgar la autorización ni procedimientos de verificación y sanción y tampoco se establece la información que deben contener los registros estatales de seguridad privada. Existe una multiplicidad de procedimientos para la autorización y el registro del personal y el equipo que se utiliza, sin que se pueda integrar en una sola base de datos para tener certeza sobre el número real de prestadores de servicios en todo el país. Prevalecen problemáticas para señalar su carácter auxiliar, qué aportan al Sistema Nacional de Seguridad Pública y qué normas jurídicas deben cumplir para observar los principios y las obligaciones de actuación, como las instituciones de seguridad pública.

Es necesario preguntarnos: ¿Las autoridades de seguridad pública deben intervenir en la operación o la estrategia que tienen las empresas de seguridad privada para prestar sus servicios? ¿La regulación de los servicios de seguridad privada implica que las autoridades

puedan disponer de sus recursos humanos, materiales y tecnológicos? La respuesta a estas preguntas indicaría hasta dónde es factible la prestación de los servicios de seguridad privada y si sólo puede ser para los particulares o también para vigilar las instalaciones estratégicas del Estado o los espacios públicos.

Las respuestas pueden darse con una ley general de seguridad privada que permita homologar los procedimientos, requisitos, criterios y registros de los prestadores de servicios. Es necesario crear un sistema nacional de regulación de los servicios de seguridad privada en el que participen las autoridades federales y estatales, las principales asociaciones de seguridad privada y los usuarios.

Un sistema nacional de regulación evitaría la multiplicidad de procesos y permitiría integrar información útil en un registro nacional único, además de establecer criterios claros para otorgar la autorización. Asimismo, permitiría enfocar los esfuerzos para que las empresas no registradas se detecten y se regularicen.

Es necesario que se obtengan datos reales y acordes con la dinámica del sector a través de procedimientos electrónicos que faciliten la inscripción del personal y el equipo, para poder analizar la información e implementar estrategias de seguridad. Se requiere también que el sector aporte información con datos criminalísticos derivados o relacionados con la prestación de los servicios de seguridad privada. Del mismo modo, es imprescindible la introducción de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para que los procesos de registro sean sencillos, expeditos y oportunos; es decir, se debe facilitar el cumplimiento de las obligaciones para que se obtenga información de calidad en tiempo real para el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otra parte, se debe transitar del tratamiento sólo administrativo a una verdadera regulación de los servicios que fortalezca al Sistema Nacional de Seguridad Privada, con elementos operativos o prestadores de servicios profesionales, eficaces y eficientes, con un desarrollo académico adecuado para elevar la calidad de su desempeño. Al respecto, debemos considerar el modelo español en cuanto a la profesionalización de los servicios de seguridad privada internos

o externos en las empresas y que la regulación se enfoque a las medidas de seguridad recomendadas. En este sentido, es fundamental involucrar a las instituciones de educación superior para que sean las encargadas de diseñar e impartir los cursos o programas de profesionalización.

Los servicios de seguridad privada requieren de un marco jurídico moderno que les permita a los particulares prestar sus servicios con certeza y fortalecer al Sistema Nacional de Seguridad Pública para beneficio de los usuarios finales. Para obtener esta calidad en los servicios es necesario pasar de una legislación y de autoridades reguladoras enfocadas en los documentos y el trámite administrativo a un sistema real de regulación, obligando a que los prestadores de estos servicios sean verdaderos profesionales y consideren las medidas de seguridad suficientes y acordes con la modalidad a prestar, cubriendo las necesidades del usuario final.

La legislación sobre seguridad privada debe proteger los derechos fundamentales de los elementos operativos sujetos a la inscripción en el registro especial; deben protegerse sus derechos esenciales, como la privacidad, el honor, los datos personales y la propia imagen. Además, la legislación debe cubrir las condiciones laborales del personal operativo para garantizar la estabilidad en el empleo. De esta forma, como lo sugiere Castells (1997), no estaríamos “en el fin del Estado superado por la economía, sino en el principio de un Estado anclado en la sociedad”.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga Botello, Nelson (2005). "Seguridad privada y populismo punitivo en México". *Quivera* 7 (1): 340-356.
- Acosta Bermejo, Raúl, y Jorge Luis Chávez Pérez (2012). "El sistema Plataforma México". En *Plataforma México: la expresión tecnológica del nuevo modelo de policía*. México: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad.
- Bosch, José Luis, Jaume Farrás, Manuel Martín, Juli Sabaté y Diego Torrente (2004). "Estado, mercado y seguridad ciudadana. Análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España". *Revista Internacional de Sociología* 62 (39): 107-137.
- Carbonell, Miguel (2004). *Los derechos fundamentales en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión Nacional de los Derechos Humanos/Porrúa.
- Carrión M., Fernando (2007). "Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?" *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (2): 5-22.
- Castells, Manuel (1997). "¿Fin del Estado nación?". *El País*, 26 de octubre [en línea]. Disponible en <https://elpais.com/diario/1997/10/26/opinion/877816803_850215.html>.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2008). "Y que nos dejen en paz. Apuntes sobre el derecho a la privacidad". En *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, coordinado por Pedro Salazar Ugarte, 181-200. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Garrido Buj, Santiago (2015). *Curso superior de dirección y gestión de seguridad integral*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Gil González, Elena (2016). *Big data, privacidad y protección de datos*. Madrid: Agencia Española de Protección de Datos.
- Larrauri, Elena (1991). "Introducción al debate de la privatización del sistema penal: la policía privada". *Revista Nuevo Foro Penal* (52): 225-238.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura (2012). "Un nuevo marco normativo". En *El nuevo modelo de policía en México*. México: Secretaría de Seguridad Pública Federal/Centro de Investigación y Estudios en Seguridad.
- Müller, Markus-Michael (2010). "Private security and the State in Latin America: The case of Mexico City". *Brazilian Political Science Review* 4 (1): 131-154.
- Torrente, Diego (2016). *Análisis de la seguridad privada*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Zamorano, Claudia (2019). "¿Qué tan pública es la seguridad pública en México?" *Revista Mexicana de Sociología* 81 (3): 479-507.

REFERENCIAS OFICIALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2018). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf>.
- Ley Federal de Seguridad Privada (2011). Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFSP.pdf>>.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009>.
- Reglamento de la Ley Federal de Seguridad Privada (2011). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFSP.pdf>.
- Secretaría de Gobernación-Dirección General de Seguridad Privada. Disponible en <<http://dgsps.cns.gob.mx>>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*. Disponible en <<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Semana rioIndex.aspx>>.

¿Privatización del sistema penitenciario en México?

Un balance en torno a las prisiones construidas bajo el esquema de asociaciones público-privadas

*Alberto Espejel Espinoza
Mariela Díaz Sandoval*

INTRODUCCIÓN

Entre las grandes asignaturas pendientes en el sistema penitenciario mexicano destaca la puesta en marcha de medidas significativas que coadyuven a la prevención de delitos, la disminución de los índices delictivos y la reinserción en la sociedad de quienes los hubieran cometido. Ante las distintas problemáticas estructurales que aquejan al sistema carcelario en México, Felipe Calderón Hinojosa anunció en 2010, durante su mandato, la creación de diez penales bajo el esquema de “asociaciones público-privadas”, en el contexto de la “guerra contra el narcotráfico”. Los contratos implicaron concesiones a empresas para diseñar, construir, operar, mantener y, dos décadas después, transferir los centros de reclusión a la rectoría estatal, específicamente a la extinta Comisión Nacional de Seguridad. En este orden de ideas, se argumentó que ante la sobrepoblación y la corrupción del sistema carcelario era necesario construir más complejos penitenciarios, a pesar de que con la reforma al sistema penal de 2008 se previó la disminución paulatina del número de internos.

No obstante, los datos siguen siendo preocupantes, pues, de acuerdo con la Comisión Nacional de Seguridad, al finalizar el 2016 la población reclusa en los centros penitenciarios era de 233 469 personas (CNS, 2016). Esto ubica a México como uno de los países con mayor número de reclusos en el continente americano, sólo abajo

de Estados Unidos (2 121 600) y Brasil (690 722) (Documenta, 2016; Institute for Criminal Policy Research, 2016). Asimismo, diferentes índices globales evidencian las deficiencias que aquejan al sistema penitenciario del país. Para el Rule of Law Index 2017-2018, elaborado por la organización World Justice Project, México se encuentra entre las naciones peor posicionadas en materia de respeto al Estado de derecho, siendo la justicia criminal, y específicamente el funcionamiento y la efectividad del sistema correccional, el área donde existen mayores deficiencias (World Justice Project, 2018). En el mismo sentido, el Índice Global de Impunidad, elaborado por la Universidad de las Américas Puebla (Udlap), muestra que la impunidad está asociada al incremento de la violencia y los abusos al interior de los centros penitenciarios. Ante este panorama, no es extraño que México se ubique en el cuarto lugar mundial en impunidad, mientras que en el continente americano ocupa la primera posición (Le Clercq Ortega y Rodríguez Sánchez Lara, 2018).

En este contexto, las prisiones construidas bajo el esquema de asociaciones público-privadas no se han traducido en una alternativa positiva dentro del sistema penitenciario. El propósito principal de este texto es identificar las características y consecuencias de la inversión de capital privado en la construcción y el manejo de complejos penitenciarios en México. Es indudable que delegar el manejo de la seguridad pública al sector privado forma parte de la configuración de los Estados contemporáneos; no obstante, sostenemos que la utilización del esquema de asociaciones público-privadas en México para la construcción y el manejo de prisiones ha supuesto, al igual que en otros sectores, una serie de problemas, como el dispendio y la opacidad en el uso de los recursos públicos y la ausencia de mejoras efectivas en materia de derechos humanos.

Para presentar evidencia de lo que planteamos, este texto se divide en tres apartados. En el primero se señala que la inversión privada en el sistema penitenciario forma parte de la transformación de los Estados-nación iniciada hace casi cuatro décadas; asimismo, se describen experiencias que ilustran algunas características e implicaciones

de la participación del sector privado en el sistema penitenciario. En el segundo se describen las principales características de la participación privada en el sistema penitenciario; específicamente, se identifican las modalidades empleadas en la construcción y operación de complejos penitenciarios. El tercero tiene como finalidad mostrar la naturaleza de las prisiones público-privadas en México. Adicionalmente, con base en fuentes documentales y periodísticas se plantean algunos problemas generados por la delegación de funciones penitenciarias al sector privado en México.

Esta investigación es cualitativa, de carácter documental, para lo cual se revisaron materiales bibliográficos y hemerográficos, así como las fuentes oficiales disponibles. Habría que indicar que no existe información suficiente sobre la operación de los centros penitenciarios público-privados en México, por lo que los informes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) aportan datos que permiten conocer algunos aspectos del funcionamiento de las cárceles. Se concluye destacando algunas de las implicaciones de la participación privada en el sector penitenciario, insistiendo en la falta de información para tener mayores detalles sobre el funcionamiento de las prisiones. Además, se señala que la participación privada en este sector no se ha traducido en mejores prácticas en cuanto a la utilización de los recursos y el manejo de la población penitenciaria. Finalmente, se insiste en la necesidad de llevar a cabo investigaciones que exploren y expliquen las consecuencias de la participación privada en la construcción y el manejo de prisiones en perspectiva comparada.

REPENSAR EL MONOPOLIO LEGÍTIMO DE LA VIOLENCIA
EN EL MARCO DE LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO:
HACIA LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Cuando se discute sobre las transformaciones del sistema penitenciario es indispensable ubicarlas dentro de la reestructuración que ha sufrido el Estado en las últimas cuatro décadas. El colapso del modelo

intervencionista en materia de políticas, acompañado por la debacle económica que irrumpió de manera irreversible con la crisis de la deuda en 1982, supuso un golpe a la organización estatal. En el marco de estos cambios estructurales, en los años setenta emerge una veta de análisis en la sociología y la ciencia política, heredera de la tradición weberiana. Estas investigaciones dieron lugar a una literatura en torno a las capacidades estatales cuya particularidad fue rechazar los argumentos que desde la economía neoclásica defendían el retiro del Estado de los ámbitos económico y social (Wo y Chan, 2015).

Si bien desde los trabajos de Max Weber se pone el acento en un conjunto de funciones que debe cumplir el Estado racional-burocrático, las capacidades estatales permiten entenderlo como una entidad polimorfa cuyas partes constitutivas tienen objetivos específicos pero mutuamente dependientes (Evans, 1995 y 2011; Mann, 2011; Schilde, 2015; Skocpol, 1989; Skocpol y Finegold, 1982; Skocpol, Rueschemeyer y Evans, 1985). En este orden de ideas, la atención se colocó en la reestructuración estatal, que implicó ceder áreas neurálgicas de acción al sector privado. No obstante, se reconoció que el Estado no desaparecería, más bien, cambiaría la dinámica y las características de sus funciones. Por lo tanto, los efectos de la transferencia de los servicios de seguridad pública a actores privados están sujetos a la fortaleza de las capacidades estatales. Habría que agregar que la privatización o participación de agentes privados en la administración y el funcionamiento de la seguridad es una tendencia global, cuyos efectos negativos se acrecientan en países con debilidades institucionales y altos niveles de corrupción e impunidad.

Como ya se ha expuesto, la transformación estatal involucra la participación de nuevos actores en la provisión de bienes y servicios públicos, lo que ha significado la subordinación de los intereses públicos a los privados. Desde el inicio de los procesos de privatización se han hecho muchos balances que indican que sus efectos provocaron diversos problemas en algunas regiones —el este de Europa, Asia, África y América Latina—, como la generación y distribución ineficiente de bienes y servicios, la mercantilización de los bienes públicos y el

establecimiento de vínculos corruptos y/o clientelares entre actores privados y públicos (Hall, 2015; Hamm, King y Stuckler, 2012; Kaufmann *et al.*, 2000; Schamis, 1999), como resultado de las fortalezas y debilidades de las capacidades estatales en cada experiencia en cuanto a la venta y transferencia de activos estatales.

En lo que respecta a la seguridad, la presencia de actores privados no es nueva, pues a lo largo de la historia los Estados modernos se han valido de entidades externas para obtener protección, ya sea por la falta de armamento y personal suficiente o para ejecutar “el trabajo sucio”. En el campo militar, era común que algunos Estados contrataran mercenarios, quienes operaban de manera independiente, pero con la reestructuración estatal que comenzó en los años setenta y con la finalización de la “guerra fría” la participación del mercado en la provisión de seguridad ha crecido, introduciendo “técnicas gubernamentales neoliberales” a este sector (Bharadwaj, 2003; Leander, 2008). Actualmente, el mercado es una pieza clave para generar y ofrecer bienes y servicios públicos; en el sistema penitenciario, diversos países abrazaron el modelo privado para construir prisiones, una tendencia que inició en Estados Unidos y Reino Unido, bajo los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, respectivamente, y se extendió de manera rápida, aunque con diferentes intensidades, a todos los rincones del planeta (Oszlak, 2011: 4).

Hay que decir que el manejo privado de las prisiones no es algo nuevo. Por ejemplo, en la Inglaterra del siglo XIV, aproximadamente la mitad era manejada por la Iglesia y algunos nobles (Del Rosal Blasco, 1990). En el contexto de la globalización neoliberal, el primer país en abrazar el modelo de construcción de prisiones con capital privado fue Estados Unidos, con una de las principales y más grandes empresas en el ramo: Corrections Corporation of America (CCA), actualmente conocida como CoreCivic.¹ Esta compañía surge en 1983, y distintos

¹ Otras empresas que paulatinamente se sumaron al negocio carcelario en Estados Unidos fueron Geo Group, Inc. y Management and Training Corporation.

informes dan cuenta de los abusos y las arbitrariedades cometidos en sus instalaciones (In The Public Interest, 2016; Mattera y Khan, 2003).

De acuerdo con Sassen (2014: 68), las primeras prisiones privadas en Estados Unidos fueron fundamentales para el Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service), para detener a los migrantes indocumentados (Proceso, 1984). A casi cuarenta años del surgimiento de prisiones construidas con financiamiento privado, se calcula que esta industria tendrá un crecimiento por las políticas antiinmigrantes del gobierno de Donald Trump (Picchi, 2018).

Con argumentos que defienden la mayor eficiencia del mercado para proveer bienes y servicios a la población, países como Nueva Zelanda, Sudáfrica, Inglaterra, Escocia y Australia han impulsado la inversión privada en el ámbito carcelario. Otras naciones que más tarde emprendieron este camino son Alemania y Francia. También en Europa, la República Checa, Hungría e Irlanda han optado por la participación del sector privado en el rubro penitenciario (Sassen, 2014). En Rusia, desde 2016, varias firmas de abogados han presionado al gobierno del presidente Vladimir Putin para que se apruebe un proyecto de ley que norme la construcción de prisiones privadas, argumentando que esto se traducirá en un ahorro para el sector (Filopov, 2016); sin embargo, desde 2005 se han construido prisiones privadas en ese país. En Asia destaca el caso de Japón, donde la primera prisión concesionada se inauguró en 2007, permitiendo a empresarios privados ocuparse de la gestión y seguridad de los penales (Byrne, Pattavina y Taxman, 2015).

En 2005, el esquema público-privado para la construcción de prisiones se extendió a todos los continentes. También en Asia, Tailandia, Israel y Hong Kong lo adoptaron para llevar a cabo proyectos carcelarios. En América, además de Estados Unidos, distintos países del continente han impulsado las asociaciones público-privadas. Canadá, por ejemplo, contrató los servicios de empresas particulares para llevar a cabo acciones de monitoreo dentro de los penales (Sassen, 2014).

En América Latina, Costa Rica firmó un contrato en la materia con una empresa privada por 73 millones de dólares, pero el siguiente

gobierno nacional canceló esta negociación al considerarla un error. Esta decisión fue tomada porque el gobierno costarricense evaluó su conveniencia, encontrando que la construcción y administración privada de prisiones serían mucho más onerosas que las públicas (Carranza, 2012). Por su parte, Ecuador sí ha permitido la inversión privada en algunos penales (Sassen, 2014). Habría que recordar que Chile, inspirado en el modelo francés de prisiones privadas, fue el primer país de la región en impulsar la participación de empresarios en este sector, aunque con saldos negativos (Arriagada Gajewski, 2012). En 2017, en Buenos Aires, Argentina, se planteó la pertinencia de construir penales bajo el esquema de asociaciones público-privadas para albergar a mil quinientos internos, argumentando que esto impactaría positivamente en el manejo de la sobrepoblación penitenciaria (Carbajal, 2017). Brasil, por su parte, también ha permitido que el sector privado invierta en el sistema carcelario, modelo que ha sido duramente cuestionado porque las concesiones han agravado la violencia al interior de los penales, destacando el caso de la manzana en el Complejo Penitenciario Anísio Jobin, que funciona bajo la administración de la empresa privada Umanizzare (Ojeda, 2017). Uruguay también ha permitido la inversión público-privada en el sector carcelario, lo mismo que Perú, donde en 2016 se aprobó una ley que permite la participación de consorcios privados en el manejo y la administración de penales (Ramsey, 2016). En Colombia se ha discutido la pertinencia de construir cárceles manejadas por entidades privadas, debido también a la sobrepoblación; de hecho, ha sido a nivel local, en Antioquia, donde se ha planteado la posibilidad de construir prisiones público-privadas (Correa Buitrago, 2016).

Es indudable que la concesión de activos carcelarios forma parte de la nueva configuración del Estado, pero sus efectos nocivos aumentan cuando las capacidades estatales, específicamente la fortaleza institucional, son débiles. Una vez expuesto lo anterior, en el siguiente apartado se exploran las características, modalidades y funciones de la participación de actores económicos en el sector penitenciario. Asimismo, se aborda la relación que guardan las

privatizaciones con el esquema de asociaciones público-privadas, utilizándolo para el diseño, la construcción y la operación de prisiones en la época actual.

¿PRIVATIZACIÓN O ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS?

UNA DISCUSIÓN NECESARIA

En la sección anterior se abundó sobre una tendencia global en la que el sector privado ha comenzado a participar de manera más activa en diversas tareas que eran exclusivas del Estado. Es preciso identificar las implicaciones técnicas y los posibles efectos de las privatizaciones y el establecimiento de asociaciones público-privadas, dos procesos que dan cuenta de la presencia del mercado en las funciones estatales. En este texto partimos de la afirmación de que si bien la mutación del Estado ha permitido una interacción más profunda con el mercado, la penetración de este último puede tener distintas características, por lo que es necesario distinguir entre privatizaciones y asociaciones público-privadas. En este sentido, debemos comprender una de las varias diferencias entre ambos términos, aunque su punto de encuentro es la transferencia de responsabilidades en la generación de bienes y servicios.

Las privatizaciones y el establecimiento de las asociaciones público-privadas son procesos implementados en una gran variedad de sectores en el mundo. Aunque ambos esquemas fueron impulsados en los años ochenta, difieren en el grado de participación y responsabilidad del sector privado (Díaz Sandoval, 2017). La puesta en marcha de los programas privatizadores y la ola de proyectos de asociación público-privada iniciada en 1980 se sustentaron en la retórica neoclásica que afirma que el sector privado puede llevar a cabo funciones estatales de manera eficiente, dadas las limitaciones burocráticas, la opacidad y la corrupción inherentes al monopolio estatal. No obstante, la experiencia histórica ha demostrado que las consecuencias negativas provocadas por ambos procesos parecen coincidir, y son más evidentes cuando las capacidades estatales son frágiles.

Precisamente, hay todo un debate en torno a si las asociaciones público-privadas pueden ser equiparadas a las privatizaciones. De acuerdo con Hodge y Greve (2007), en la arena política se ha utilizado el término *asociaciones público-privadas* porque “en un juego del lenguaje” gozan de mayor legitimidad. El término *privatizaciones* tiene connotaciones negativas en el discurso y en la opinión pública, algo que no es gratuito por los efectos generados al concentrar las ganancias en algunos pocos sectores de la población (Hogenboom, 2004; Schamis, 1999). Las asociaciones público-privadas, por otro lado, gozan de mayor popularidad, ya que son un ejemplo de gobernanza, un ingrediente necesario en un contexto democrático. Ante este debate, Hodge (2010) y Hodge y Greve (2007) sostienen que es preferible evitar la satanización de las asociaciones público-privadas, ya que esto impediría mirar de forma objetiva su naturaleza, sus características y sus consecuencias. ¿A qué nos referimos con privatizaciones? Éstas suponen la venta o transferencia de activos estatales a actores privados. Por otro lado, las asociaciones público-privadas pueden manifestarse en una gran cantidad de modalidades, desde una profunda y duradera participación del sector privado hasta un breve y limitado involucramiento sobre la generación y administración de bienes públicos.² Las asociaciones público-privadas, por lo tanto, son definidas por colaboraciones o contratos entre entidades estatales y empresas privadas y/u organizaciones de la sociedad civil.³

² Los programas de privatización fueron puestos en marcha de manera masiva en distintas regiones del mundo dentro de las políticas de liberación y reestructuración económicas. Los resultados han sido diversos; no obstante, el Banco Mundial reconoció que las políticas privatizadoras no generaron los resultados proyectados (Hamm, King y Stuckler, 2012; Kaufmann *et al.*, 2000).

³ Algunos tipos de asociaciones público-privadas pueden ser: 1. *Acuerdos de gestión y operación* (se hace la adjudicación a un contratista para que gestione un conjunto de actividades, específicamente servicios, por un periodo de dos a cinco años; por ejemplo: agua potable y su saneamiento, distribución de energía eléctrica, acuerdos para manejar tranvías y ferrocarriles, gestión y mantenimiento de carreteras, cobro de impuestos a nivel local, etc.). 2. El *arrendamiento*, que implica la adjudicación de un servicio a una empresa privada, con una duración de entre ocho y 15 años. Es utilizado para administrar empresas de agua potable y saneamiento, ofrecer servicios a centros penitenciarios, distribuir energía eléctrica, etc.

Aunque técnica y legalmente son procesos distintos, ambos implican ceder funciones estatales al mercado; por lo tanto, quienes hablan de privatización del sector penitenciario ponen énfasis en la transferencia y mercantilización de las tareas que antes eran desempeñadas exclusivamente por el Estado. Las asociaciones público-privadas se han convertido en una alternativa para tratar de solucionar problemas de manera inmediata; no obstante, instancias como el Public Services International Research Unit (PSIRU), de la Universidad de Greenwich, han dedicado más de tres décadas al estudio de los procesos de privatización, concluyendo que también las asociaciones público-privadas generan problemas en el costo y acceso a los bienes y servicios públicos (Hall, 2015).

Para el caso de las prisiones, no se utiliza el modelo de privatización en su sentido técnico, es decir, la venta del activo, sino el de asociaciones público-privadas, lo cual no implica una reducción de riesgos. Con este modelo, los actores privados sí tienen injerencia en funciones neurálgicas, como la seguridad penitenciaria, el respeto a los derechos humanos y la reinserción social. En la experiencia

3. Las *concesiones* representan otra modalidad e implican otorgar a un privado derechos para utilizar todo el activo adjudicado. Estos contratos han sido utilizados para manejar carreteras y aeropuertos. El siguiente tipo de contratos tiene una serie de variaciones y se caracteriza por otorgarle al privado la facultad para diseñar, construir, mejorar y operar un bien público. 4. Los contratos de esta naturaleza son de larga duración (de veinte a cuarenta años) con posibilidad de renovación. Aquí ubicamos los contratos de tipo BOT, BOOT, DBO, DBF, DBOM, DBFO y demás variantes utilizadas para la construcción de hospitales, prisiones, escuelas, plantas generadoras de energía, centros de investigación, etc. (tabla 1). 5. Las *cooperativas* pueden ser conformadas por organizaciones comunitarias o de la sociedad civil, que establecen acuerdos con instituciones públicas (gobiernos en los tres niveles) e instancias de desarrollo. Las cooperativas pueden ser utilizadas para la investigación y para la puesta en marcha de políticas. 6. Otra modalidad de contratos de las asociaciones público-privadas son las *asociaciones de riesgo compartido*, es decir, alianzas en las que se comparten riesgos, costos y ganancias (cuando se crea una compañía utilizada para la construcción de alguna obra de infraestructura). En términos generales, las asociaciones público-privadas pueden presentarse en una gran cantidad de formas. De hecho, en cada sector (hospitalario, energía, carcelario, transporte, carreteras, etc.) se desagregan subtipos de acuerdos público-privados (Alborta, Stevenson y Triana, 2011; Banco Mundial, 2016; Díaz Sandoval, 2017; Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2015).

Tabla 1
Modelos utilizados para la construcción de prisiones

Tipo	Descripción
BOO	El contratista es el encargado de diseñar, financiar, construir, operar y mantener la prisión durante el periodo de duración del acuerdo. No se incluye la transferencia del activo al gobierno; sin embargo, al término del contrato, puede ser renegociado (en caso de que no se llegase a un acuerdo, las instalaciones pueden ser compradas por el gobierno). En algunos casos, como en Chile, el Estado continúa siendo el responsable del manejo de los custodios. En Francia, los guardias, la seguridad, la administración, la asistencia legal y la procuración de servicios de salud se encuentran bajo la rectoría del gobierno. En Alemania, la propiedad de la prisión y el manejo de los custodios corresponden al Estado. En Corea del Sur, el Estado provee 90% de los costos de operación, mientras que el 10% restante corre a cargo del contratista (Mazerolle, Rynne y Mcphedran, 2018).
BOOT	En estos contratos la instalación es diseñada, financiada, operada y mantenida por el desarrollador o contratista. La propiedad es de la compañía privada, pero una vez concluido el contrato será transferida al Estado. Algunas prisiones en Estados Unidos han sido construidas con esta modalidad.
BOT	La empresa privada es la encargada de diseñar, financiar, operar y mantener las instalaciones penitenciarias durante el periodo establecido en el contrato. La propiedad legal, dependiendo de lo que estipule el contrato, podrá o no recaer en el concesionario.
DFB, DBO	El diseño y el financiamiento corren a cargo del sector privado. En el segundo caso, el contratista podrá operar algunas funciones dentro de la prisión.
DBFO, DBOM	El privado es el encargado de diseñar, construir, financiar operar la prisión y, dependiendo el tipo de contrato, mantener la prisión. De acuerdo con Norment y Mervyn (2005), cuando se incluye el término <i>operar</i> , el privado puede proveer algunos o todos los servicios necesarios para que funcione la prisión. En esta modalidad se encuentran las prisiones construidas en México, dos penales en Nueva Zelanda, dos en Escocia y varios en Estados Unidos. En los tres últimos casos, el privado se encarga contratar a los custodios.

Fuente: Elaboración propia con base en Norment y Mervyn (2005) y Mazerolle, Rynne y Mcphedran (2018). Esta lista no es exhaustiva.

estadounidense, la empresa puede diseñar, construir, financiar y manejar la prisión, y la forma en que recupera la inversión es el pago de un arrendamiento transferido por el gobierno. No obstante, como ilustra el modelo canadiense, es posible concesionar algunas áreas del funcionamiento de los penales, controlando el grado de participación de los actores económicos.

El esquema de inversión público-privada implica que por un periodo de tiempo determinado los inversionistas privados mantengan el control del bien inmueble y/o de otras tareas en los penales. En el sector penitenciario se han utilizado principalmente los modelos Build-Own-Operate (BOO) [Construir-Poseer-Operar], Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) [Construir-Poseer-Operar-Transferir], Build-Operate-Transfer (BOT) [Construir-Operar-Transferir], Design-Build-Finance (DBF) [Diseñar-Construir-Financiar], Design-Build-Finance-Operate (DBFO) [Diseñar-Construir-Financiar-Operar], Design-Build-Operate (DBO) [Diseñar-Construir-Operar] y Design, Build, Operate-Maintain (DBOM) [Diseñar-Construir-Operar-Mantener] (tabla 1). Dependiendo de la modalidad y el país en donde se implementen, estos contratos pueden tener una duración de 24 años o más, con una extensión de diez años más.

En términos formales, las privatizaciones y las asociaciones público-privadas difieren principalmente en la naturaleza de la propiedad del activo estatal. Esto no significa que las consecuencias de las asociaciones público-privadas sean positivas *per se* en el ámbito carcelario. En otra oportunidad ya identificamos los argumentos académicos que defienden los esquemas público-privados *versus* la provisión pública de infraestructura carcelaria. Sin embargo, no existe información suficiente que permita sostener que la provisión privada es más óptima y eficiente que la pública (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2015). De hecho, Engel y Gatelovic (2014) argumentan que los resultados de la provisión pública y de la público-privada van a depender, primordialmente, de las fortalezas institucionales de cada contexto. No obstante, más allá de defender *a priori* la participación público-privada en contextos institucionales sólidos, habría que considerar las objeciones en torno a que los privados manejen áreas medulares para el Estado, como el sistema carcelario. Esto ha generado muchas críticas, pues en países con mayor fortaleza institucional, como Estados Unidos, el desempeño del sector privado para proveer y manejar complejos penitenciarios es negativo. La industria penitenciaria en ese país ha cometido graves violaciones a los

derechos humanos, criminalizando a los sectores más desprotegidos. En la experiencia estadounidense, el auge de esta industria se explica por la poderosa influencia que tienen las corporaciones en este sector, lo que ha permitido inclinar la balanza a su favor. Kaija Schilde (2015) ilustra esto al analizar la desmedida la influencia que tiene el sector armamentístico sobre el Congreso y el Poder Ejecutivo, lo que ha dañado el interés general al privilegiar a unas cuantas empresas poderosas.

Llama la atención el contexto en el que surgen las prisiones con capital privado en Estados Unidos, pues existen algunas coincidencias sociopolíticas y discursivas con la experiencia mexicana. De acuerdo con información de la Public Policy Initiative, de la Universidad de Pensilvania, la creación de complejos penitenciarios privados en Estados Unidos tiene lugar en el contexto de “guerra contra las drogas”, apoyada por Ronald Reagan e impulsada por Richard Nixon (King y Chen, 2018). En el mismo sentido, las prisiones privadas en México se implementaron en un entorno de políticas punitivas en materia de seguridad o de “mano dura”. Dicho esto, en la siguiente sección se identifican las características de la experiencia mexicana, destacando sus particularidades, alcances y costos.

ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN EL SISTEMA CARCELARIO: UN BALANCE EN TORNO A LA EXPERIENCIA MEXICANA

La crisis del sistema penitenciario y la privatización como respuesta

Uno de los eslabones con mayores niveles de impunidad, corrupción y violación a los derechos humanos de la justicia en materia criminal es el sistema penitenciario. Desafortunadamente, la transición a la democracia no vino acompañada de mejoras profundas en el sector carcelario, lo que ha reproducido problemas como desigualdad, exclusión, corrupción y violencia. Históricamente, en México y América Latina las prisiones no han sido concebidas como espacios reales para la rehabilitación. De hecho, se ha acuñado una frase popular en los

países hispanohablantes que define a las prisiones como “escuelas del crimen”. La privación de la libertad en la experiencia latinoamericana no se ha traducido en una disminución de la delincuencia, pudiendo, además, estar correlacionada con la reincidencia delictiva (Rendón, 2017).

México se encuentra entre los diez países con mayor población penitenciaria, con 188 262 reclusos en una capacidad instalada para 170 772 personas en 2016. A su vez, es uno de los países con mayor población carcelaria en el continente americano, sólo después de Estados Unidos y Brasil (Inegi, 2017; Institute for Criminal Policy Research, 2016). Esto significa que las prisiones en México están sobrepobladas por la falta de estrategias preventivas del delito y por la impunidad estructural del sistema de procuración de justicia; tampoco existe interés por una verdadera rehabilitación de los internos.

Habría que agregar que la “guerra contra el crimen organizado” sólo agravó la situación al interior de los penales. De hecho, como parte de los saldos del combate contra los cárteles de la droga, en 2012, seis años después del inicio del Operativo Conjunto Michoacán,⁴ la CNDH dio a conocer que 60% de las prisiones en el país eran autogobernadas por los internos, y controladas por el crimen organizado (Díaz,

⁴ En un intento por obtener legitimidad después de la elección presidencial de 2006, Felipe Calderón Hinojosa puso en marcha el Operativo Conjunto Michoacán, que implicó sacar a las calles a cinco mil miembros de la Marina, el Ejército y las policías para enfrentarse a los cárteles de la droga (Morales Oyarvide 2011). A pesar de que esta política fue justificada como una medida necesaria para disminuir la violencia y la actividad delictiva de los cárteles de la droga, las consecuencias políticas, sociales, económicas, medioambientales y culturales fueron desastrosas. No sólo no ha disminuido la violencia, sino que el tejido social se ha diluido. Existe evidencia acerca de que la violencia generada por las pugnas entre los cárteles de la droga, en las que funcionarios públicos también son partícipes, ha afectado de manera negativa a la democracia en los tres niveles de gobierno. Las desapariciones forzadas llevadas a cabo tanto por miembros de los cárteles del narcotráfico como por las fuerzas de seguridad pública —ejército, policía federal, estatal y municipal— han alcanzado niveles alarmantes (Bizberg, 1999; Ponce, 2016). De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), tan sólo de 2016 a 2017 el número de homicidios dolosos se incrementó en 23%, lo que representa cerca de cinco mil homicidios más de un año a otro. Es comprensible que para el 2017, de acuerdo con el Global Ranking Peace, México se encontrara entre los países más violentos del mundo.

2012).⁵ El impulso de la estrategia punitiva coincidió con la Iniciativa Mérida, un acuerdo internacional impulsado en 2008 por Estados Unidos, durante la administración de George W. Bush. Este proyecto fue conocido inicialmente como Plan México y fue receptor de cuantiosos recursos para continuar con la lucha del gobierno mexicano contra los cárteles de la droga (Benítez Manaut, 2007; Díaz Briseño, 2007). Desde 2008, y hasta 2017, los recursos asignados con la Iniciativa Mérida han sido de 1 600 millones dólares en equipo y capacitación. Este monto se distribuyó entre instituciones de la administración pública federal, el Poder Judicial y algunas entidades federativas del país. Las instancias que recibieron una parte del presupuesto fueron la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), la Secretaría de Marina-Armada de México, la Policía Federal (PF), la Procuraduría General de la República (PGR), el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y el Instituto Nacional de Migración (INM) (Expansión, 2017; Flores, 2017). Habría que indicar que además de intervenir en la lucha contra los cárteles de la droga el gobierno de Estados Unidos se sirvió de la Iniciativa Mérida para mantener control sobre el estratégico territorio mexicano.

Esto también incluyó la intervención en el sistema penitenciario mexicano. Así, en 2010, Felipe Calderón Hinojosa anunció la creación de diez centros penitenciarios en diferentes entidades del país, los cuales alojarían a 32 500 personas (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2015; Ramsey, 2016). La crisis del sistema penitenciario, la corrupción en su interior y la saturación de los inmuebles existentes justificó la intervención de agentes privados en el diseño, la construcción, el mantenimiento y la operación. Asimismo, Genaro García Luna, ex secretario de Seguridad Pública en la administración de Felipe Calderón, argumentó que la falta de recursos económicos

⁵ Por ejemplo, se tiene documentado que de 2010 a 2011 el grupo criminal llamado los Zetas operaba (secuestraba, asesinaba, confeccionaba uniformes y modificaba vehículos) desde el penal de Piedras Negras, Coahuila, con la complicidad del gobernador de la entidad, Humberto Moreira (Aguayo y Dayán, 2017).

para construir y manejar las prisiones y la carencia de evaluaciones sobre su desempeño habían generado ingobernabilidad dentro de las mismas. Habría que agregar que, de acuerdo con el propio García Luna, las cárceles locales no contaban con un registro de los reclusos bajo su resguardo (Brito, 2010).

El anuncio de la construcción de prisiones con capital privado se realizó dos años antes de la aprobación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas. No obstante, esta legislación tiene varios problemas que sólo han agudizado la crisis en el sistema penitenciario mexicano (Díaz Sandoval, 2017). La falta de transparencia en los procesos de adjudicación y la opacidad sobre la operación al interior de las prisiones público-privadas dan cuenta de los cuestionables resultados de este modelo.

Prisiones construidas bajo el esquema de asociaciones público-privadas: los saldos

Con el anuncio de la creación de estas diez cárceles con inversión público-privada de inmediato se puso atención en las empresas encargadas de construir los complejos penitenciarios. En el mismo orden de ideas, surgió la preocupación sobre qué tipo de participación o actividades le serían adjudicadas al sector privado. Fue en 2012 cuando se dio a conocer que grandes empresas de la industria penitenciaria, como Correctional Corporation of America (ahora CivicCore), se negaron a participar en la construcción de prisiones en México por los altos niveles de violencia en los sistemas penitenciarios de la región (O'Neill McCleskey, 2012). Se definió que las nuevas cárceles serían construidas, operadas y mantenidas bajo el esquema de asociación público-privada, pero esto generó consecuencias negativas, como opacidad en el uso de los recursos públicos, sobrecostos en el manejo y mantenimiento de las prisiones, violaciones a los derechos humanos y violencia y fracaso en la reinserción.

La decisión de construir las nuevas prisiones fue tomada antes de que se aprobara la Ley de Asociaciones Público-Privadas en ambas

cámaras legislativas.⁶ Esta ley, en su artículo 2º, define los proyectos de asociación público-privada:

Aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país (Ley de Asociaciones Público-Privadas, 2012).

Es decir, se trata de acuerdos contractuales de largo plazo aplicables a cualquier sector. En el caso de las prisiones en México, la modalidad utilizada es la de Diseño-Construcción-Equipamiento-Operación-Mantenimiento (*Design-Build-Operate-Maintain*). Ocho de los diez penales dependerían de la Comisión Nacional de Seguridad, instancia que sustituyó en 2013 a la Secretaría de Seguridad Pública.⁷ El Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria 1 y el Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria 2 quedaron al mando de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, adscrita a la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de

⁶ Las asociaciones público-privadas tienen su antecedente en los llamados proyectos de infraestructura diferidos en el gasto (Pidiregas), impulsados en 1994, cuyo nombre cambió en 2000 a proyectos de inversión a largo plazo. Específicamente, los Pidiregas se utilizaron para desarrollar esquemas de financiamiento para Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007). Después de los Pidiregas surgieron los proyectos de prestación de servicios, que también forman parte de las asociaciones público-privadas. Este tipo de contratos se establecen a largo plazo, quedando especificado que el inversionista tiene la responsabilidad sobre el diseño, la construcción, la operación, el mantenimiento y el financiamiento de la infraestructura pública (Indaabin, 2015). Inicialmente, este tipo de contratos se establecieron para impulsar la construcción de carreteras, extendiéndose rápidamente al sector hospitalario, bajo la presidencia de Vicente Fox Quesada (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2015).

⁷ Bajo el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, la responsabilidad sobre los penales públicos y público-privados fue transferida a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), a cargo de Alfonso Durazo Montaño.

México. Las nuevas prisiones —denominadas Centro Federal de Readaptación Social (Cefereso) y Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria (Sevaseg)—, ubicadas en distintas entidades federativas del país (véase mapa 1), son las siguientes:

1. Centro Federal de Readaptación Social 11, en Hermosillo, Sonora.
2. Centro Federal de Readaptación Social 12, en Ocampo, Guanajuato.
3. Centro Federal de Readaptación Social Femenil 13, en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.
4. Centro Federal de Readaptación Social 14, en Gómez Palacio, Durango.
5. Centro Federal de Readaptación Social 15, en Villa Comaltitlán, Chiapas.
6. Centro Federal de Readaptación Social Femenil 16, en Coatlán del Río, Morelos.
7. Centro Federal de Readaptación Social 17, en Buenavista Tomatlán, Michoacán.
8. Centro Federal de Readaptación Social, en Ramos Arizpe, Coahuila.
9. Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria 1.
10. Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria 2.

Como se aprecia en el cuadro 1, los contratos para construir los diez complejos penitenciarios se firmaron en 2010, siendo construcciones de tipo *Brownfield*,⁸ es decir, se aprovecharon instalaciones existentes, que fueron adicionadas, modificadas o mejoradas.⁹ Todos

⁸ Otra modalidad es el tipo *greenfield*, que implica construir una obra de infraestructura desde cero.

⁹ Si bien la construcción de los penales es de tipo *brownfield*, de acuerdo con la información del gobierno federal, investigaciones periodísticas ha revelado que las empresas a las que se les asignaron de manera directa los contratos aportaron los terrenos para los inmuebles. Sin duda, la falta de información es una de las limitaciones para entender a cabalidad la dinámica política y económica en torno a estos megaproyectos (Hernández, 2012).

Mapa 1

Ubicación de las prisiones construidas con asociación público-privada



Fuente: Elaboración propia con base en información de Documenta, A.C. (2016), Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banobras (2018) y Espejel Espinoza y Díaz Sandoval (2015).

los proyectos de asociación público-privada se establecieron con la modalidad de diseño, construcción, operación y mantenimiento (DBOM, por sus siglas en inglés) o diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento (véanse la tabla 1 y el cuadro 1). La vigencia de cada uno de los contratos es de 22 años, llegando a su término en 2032, cuando los penales serían transferidos a la Comisión Nacional de Seguridad, pero con la posibilidad de negociar una renovación del contrato. Con la extinción de la Comisión Nacional de Seguridad —instancia adscrita a la Secretaría de Gobernación—, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) es la encargada de pagar a las constructoras por la renta de los complejos penitenciarios. El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), ahora dependiente de la SSPC, deberá: “Implementar la política penitenciaria a nivel nacional establecida por el secretario y promover su observancia por parte de las entidades

Cuadro 1

Características contractuales de los centros penitenciarios construidos con el esquema de asociaciones público-privadas

Complejo penitenciario	Tipo de construcción	Tipo de APP	Duración del contrato	Firma de contrato	Término de vigencia del contrato	Desarrollador	Tipo de adjudicación
Cefereso 11	<i>Brownfield</i>	DBOM	22 años	2010	2032	Ingenieros Civiles Asociados (ICA)	Directa
Cefereso 12	<i>Brownfield</i>	DBOM	22 años	2010	2032	ICA	Directa
Cefereso 13	<i>Brownfield</i>	DBOM	22 años	2010	2032	Constructora y Edificadora GIA+A (GIA+A)	Directa
Cefereso 14	<i>Brownfield</i>	DBOM	22 años	2010	2032	Promotora y Desarrolladora Mexicana (Prodemex)	Directa
Cefereso 15	<i>Brownfield</i>	DBOM	22 años	2010	2032	Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América Latina (IDEAL)	Directa
Cefereso 16	<i>Brownfield</i>	DBOM	22 años	2010	2032	IDEAL	Directa
Cefereso 17	<i>Brownfield</i>	DBOM	22 años	2010	2032	Prodemex	Directa
Cefereso Ramos Arizpe	<i>Brownfield</i>	DBOM	22 años	2010	2032	Tradeco*	Directa
Centro Varonil Seguridad Penitenciaria 1	<i>Brownfield</i>	DBOM	22 años	2010	2032	Hermes (Grupo Financiero Interacciones)	Directa
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria 2	<i>Brownfield</i>	DBOM	22 años	2010	2032	Tradeco	Directa

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP y Banobras (2018), Documenta, A.C. (2016) y García (2017).

* En el sitio *web* Proyectos México del gobierno federal se indica que la empresa adjudicataria no es Tradeco, sino CROC. La búsqueda realizada no arrojó información sobre la existencia de un grupo inmobiliario con este nombre. Nuevamente, la falta de información se convierte en un problema para conocer cuestiones básicas, como el nombre de la empresa beneficiaria.

federativas, el Distrito Federal y los municipios a través del Programa Nacional Penitenciario y de Tratamiento de Menores Infractores” (Secretaría de Seguridad Pública, 2012). Por lo tanto, la OADPRS es la encargada de la administración y el funcionamiento, quedando bajo su responsabilidad el personal de custodia al interior de las cárceles.

Desafortunadamente, desde el origen la opacidad y las irregularidades han estado presentes y es difícil determinar en qué actividades participan el sector público y el privado al interior de los complejos penitenciarios. Por ejemplo, después de la firma, los contratos fueron reservados por 12 años, lo que impide obtener información sobre el funcionamiento de las prisiones. Otro problema de origen es la naturaleza de la asignación de los proyectos para la creación de centros penitenciarios, pues todos los contratos se adjudicaron de manera directa a empresas que no cuentan con experiencia en la construcción y el manejo de este tipo de obras de infraestructura (cuadro 1).

Una razón para cuestionar las adjudicaciones directas (permitidas por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas y la Ley de Asociaciones Público-Privadas) es que generan incentivos para el surgimiento de prácticas como el “aparejo” de licitaciones,¹⁰ limitando la competencia económica. Al respecto, algunas empresas arrendatarias del sector carcelario en México han participado en actos que minan la eficiencia, la competencia y la transparencia en el desarrollo de proyectos de infraestructura, y precisamente los contratos de asociación público-privada en diversos sectores les han representado una gran oportunidad para obtener ventajas competitivas. En este orden de ideas, a ICA —beneficiaria del rescate carretero de la década de 1990 (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007) y declarada en quiebra en 2017¹¹— le fue

¹⁰ Tan sólo en 2017, el 78% de los contratos públicos se otorgó por adjudicación directa, mientras que 12% se asignó por concurso (Redacción Aristegui Noticias, 2017). De acuerdo con datos de Transparencia Internacional, tan sólo en 2014 la Comisión Nacional de Seguridad adjudicó de manera directa 100% de las licitaciones (Transparencia México, 2014).

¹¹ Contraviniendo las reglas de la economía neoclásica, que establece que las empresas menos competitivas están destinadas a desaparecer, ICA salió adelante de sus dificultades

adjudicada de manera directa la construcción de los Ceferesos 11 y 12, y en el sexenio de Enrique Peña Nieto obtuvo la licitación para construir terminales y edificios aéreos, así como para dar mantenimiento a aeronaves del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México (NAICM), proyectando ganancias por 7145 millones de pesos (Forbes Staff, 2018; Redacción Obras, 2018; Rindecuentas, 2018). Su declaratoria de quiebra no impidió que se le adjudicaran contratos de gran envergadura, como los derivados de la construcción del NAICM, megaproyecto cancelado en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

En el mismo sentido, GIA+A, empresa constructora encargada del desarrollo del Cefereso Femenil 13, en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, también fue beneficiada con contratos del NAICM. Habría que agregar que GIA+A, propiedad del cuñado de Carlos Salinas de Gortari, Hipólito Gerard Rivero, logró varias obras de asociación público-privada en las administraciones de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto (Juárez, 2018; Monroy, 2016; Proceso, 2014).

Prodemex, constructora de Olegario Vázquez Raña, encargada del Cefereso 14 y del Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria 2, también ha obtenido otros contratos de asociación público-privada para el desarrollo de obras de infraestructura. Por ejemplo, destaca la construcción de hospitales, adjudicados de manera directa y opaca por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (Fuentes, 2018; Soto, 2015). Otra obra cuestionable en la que ha participado Prodemex es la construcción de la avenida Las Torres, en Toluca. Lo que resalta de esta construcción no es la adjudicación directa, otorgada bajo la administración de Enrique Peña Nieto, sino el elevado costo que ha tenido, pues a pesar de contar con una longitud de veinte kilómetros genera una erogación anual de 250 millones de pesos (Vera, 2012).

económicas gracias a una inversión que Pensión-ISSSTE realizó por veinte millones de dólares para comprar algunas acciones del consorcio constructor (Sin Embargo, 2018).

El grupo Tradeco, encargado de la construcción y el manejo del Cefereso de Ramos Arizpe, tampoco está exento de irregularidades y polémicas en el desarrollo de proyectos de infraestructura público-privada. En este sentido, a Tradeco se le otorgaron otros contratos para el desarrollo de obras en el sector de la seguridad nacional; en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, la Secretaría de la Defensa Nacional le otorgó un contrato que incluyó la construcción de seis naves de adiestramiento táctico y la modernización de la base aérea de Santa Lucía (Aguirre, 2015). En el ámbito periodístico se ha documentado la relación que Federico Martínez Urmenta, presidente de Tradeco, estableció con funcionarios panistas, lo que le permitió obtener diversos contratos (Riva Palacio, 2015). Habría que agregar que el vicepresidente de grupo Tradeco, Sergio Toscano del Olmo, fue detenido en 2016, acusado de fraude por 2.2 millones de pesos contra la empresa Teccimsa, dedicada a la producción de insumos para la construcción (Proceso, 2016).

La constructora Hermes, del Grupo Financiero Interacciones, encargada del Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria 1, también ha sacado ventaja de los contratos de asociación público-privada. Interacciones se ha dedicado a hacer préstamos a los gobiernos estatales, además de haber ganado contratos para el desarrollo del NAICM. En 2016 interpuso recursos judiciales para que la ciudadanía no obtuviera información sobre las deudas contraídas por los tres órdenes de gobiernos; hasta ese año, la constructora había facilitado 1 498 líneas de crédito a distintos gobiernos e instituciones públicas, traducidas en 4 344 contratos. Aunque la Comisión Nacional Bancaria y de Valores declaró que se trataba de información confidencial, el comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información (ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información), Joel Sanz Suárez, presentó un proyecto votado por unanimidad en el que se expuso que la apertura de esos datos no representaba un riesgo para el grupo (El Financiero, 2017; Rodríguez García, 2016).

El grupo Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América Latina (IDEAL) es propiedad de Carlos Slim Helú, uno de los hombres más

acaudalados del mundo. Beneficiario de los procesos de privatización emprendidos por Salinas de Gortari,¹² Slim ha incursionado en diversos sectores con contratos y concesiones otorgados por el gobierno, más en la lógica rentista que en la innovación empresarial (Schamis, 1999). Al igual que ICA, Interacciones y GIA+A, el grupo de Carlos Slim obtuvo contratos para el desarrollo del NAICM.

Todas las empresas a las que se les adjudicaron contratos de infraestructura carcelaria han obtenido ganancias valiéndose de sus conexiones políticas, más que de su probidad empresarial. En lo que se refiere a la erogación para la realización de estas obras, el sobrecupo y la corrupción al interior de los complejos carcelarios existentes sirvieron de justificación para permitir la inversión privada. Se ha sostenido que las asociaciones público-privadas propician una correcta distribución de riesgos, pero en la experiencia mexicana los costos asumidos por la parte privada permiten cuestionar la supuesta eficiencia del modelo para proveer bienes públicos. De hecho, no es posible tener una evidencia sólida que avale sus ventajas para la construcción y el manejo de prisiones (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2015; Lajous, 2012). Pese a esto, en 2010 el gobierno de Felipe Calderón anunció que 199 mil 746 millones de pesos serían destinados al desarrollo de complejos penitenciarios, y luego de seis años de la apertura del primer penal es posible hacer un balance en torno al costo de delegar funciones penitenciarias al sector privado (Herrera, 2018).

La información sobre las prisiones construidas con el esquema de asociación público-privada es muy limitada porque los contratos han sido reservados; sin embargo, los datos generados por la CNDH permiten evaluar una parte de su funcionamiento. En este sentido, las diez prisiones albergan a 14 253 personas, con una capacidad instalada para 16 664 (cuadro 2) (CNDH, 2018; CNS, 2016). En cuanto a la

¹² La fortuna de Slim no puede entenderse sin considerar la venta de la paraestatal Teléfonos de México (Telmex), que se estimó en 443 millones de dólares, lo que representaba menos de las dos terceras partes de su valor real (Hogenboom, 2004: 213). Habría que agregar que a Carlos Slim y a otros empresarios les fueron detectadas en 2017 cuentas *offshore* en paraísos fiscales (Sin Embargo, 2017).

Cuadro 2
Número de personas privadas de su libertad en centros penitenciarios público-privados

Complejo penitenciario	Capacidad instalada	Población privada de la libertad
Cefereso 11	2 520	2 375
Cefereso 12	2 520	2 393
Cefereso 13	2 520	2 147
Cefereso 14	2 520	2 451
Cefereso 15	2 520	2 172
Cefereso 16	2 528	1 328
Cefereso 17	2 520	748
Cefereso Ramos Arizpe	Sin datos	Sin datos
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria 1	768	321
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria 2	768	318
Total	16 664	14 253

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP y Banobras (2018), CNDH (2018) y CNS (2016).

erogación, desde 2013 la CNDH ha realizado visitas a las prisiones público-privadas y públicas para evaluar su funcionamiento en diversos rubros, con la finalidad de garantizar la integridad física y moral de los internos, la estancia digna, la gobernabilidad, la reinserción social de los presos y la atención a los internos con requerimientos específicos. La CNDH informó que el costo diario por interno en los penales público-privados (1 500 pesos) rebasaba diez veces lo erogado en los públicos (150 pesos) (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2015).

Los siguientes cuatro informes de la CNDH (2014-2017) permiten afirmar que los complejos con inversión privada no han mejorado de manera importante las condiciones al interior de las cárceles. Asimismo, estas prisiones han resultado más costosas que los pe-

nales públicos. Como se aprecia en el cuadro 3, los resultados tienen variaciones en cada uno de los rubros; no obstante, los Ceferesos mejor evaluados son los públicos (Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial y Cefereso 7, Durango) (CNDH, 2015).

En el diagnóstico de la CNDH correspondiente al 2015 se consideran seis prisiones público-privadas. En este informe se adopta un semáforo donde cada color representa un rango de calificación. Así, el verde equivale al rango de 8.1 a 10, el amarillo al de 6.0 a 8.0 y el rojo al de cero a 5.9. Se observa nuevamente que los penales con inversión público-privada no obtienen mejores calificaciones con respecto a los públicos, aunque, en general, ningún penal obtiene una calificación de 8.1 a 10 (cuadro 4).

Para el siguiente año, 2016, el diagnóstico nuevamente muestra resultados con variaciones en los que ningún Cefereso público-privado se ubica en los primeros lugares. Es el Cefereso Aserradero Islas Marias el que obtiene la calificación más alta, mientras que a nivel estatal el Centro Penitenciario Femenil Saltillo, con financiamiento, manejo y operación públicos, es el que tuvo mejor puntaje (cuadro 5).

Una constante son las bajas calificaciones obtenidas en los distintos rubros por el Cefereso 11, de Sonora (salvo en el diagnóstico elaborado en 2018, donde puede apreciarse una tenue mejoría) (véanse cuadros 3, 4, 5 y 6). Debe decirse que desde el primer diagnóstico los datos de la CNDH dan cuenta de la inexistencia de diferencias sustanciales entre los penales públicos y los que funcionan con financiamiento público-privado, puesto que en ambos casos los grandes problemas, como la corrupción y la ingobernabilidad, siguen reproduciéndose.¹³ Además, desde 2013 se detectó que el costo de los penales público-privados es más elevado que en el resto de las prisiones,

¹³ Es preocupante que cuatro de los nueve penales bajo el esquema público-privado se encuentren en color amarillo. El principal problema en torno a la ingobernabilidad es la insuficiencia de personal de seguridad y custodia en los Ceferesos 11, 12, 13, 16 y 17. De igual manera, esta insuficiencia está presente en 16 de 20 Ceferesos evaluados (tanto públicos como público-privados). En el Cefereso 17 fue asesinado a golpes en marzo de 2018 un reo por otros reclusos (Arrieta, 2018).

Cuadro 3
Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014

Centro penitenciario	Aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno	Aspectos que garantizan una estancia digna	Condiciones de gobernabilidad	Reinserción social del interno	Grupos de internos con requerimientos específicos	Promedio	Tipo de inversión
Cereso Regional de Apizaco	7.31	7.92	7.59	7.85	5.93	7.32	Pública
Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial	7.79	8.89	8.07	7.71	8.44	8.18	Pública
Cefereso 7, Durango	7.48	8.04	8.39	7.58	6.42	7.58	Pública
Cefereso 11, Sonora	4.85	7.28	6.41	5.14	6.47	6.03	Público-privada
Cefereso 12, Guanajuato	7.21	5.14	8.76	7.41	6.97	7.8	Público-privada
Cefereso 13, Oaxaca	7.04	6.51	8.25	7.16	6.02	7.26	Público-privada

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNDH (2015).

Cuadro 4
Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015

Centro penitenciario	Aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno	Aspectos que garantizan una estancia digna	Condiciones de gobernabilidad	Reinserción social del interno	Grupos de internos con requerimientos específicos	Promedio	Tipo de inversión
Cereso San Miguel de Allende	Verde	Verde	Verde	Amarillo	Amarillo	7.32	Pública
Cefereso Femenil Rehilete, Complejo Penitenciario Islas Mariás.	Verde	Rojo	Verde	Amarillo	Verde	7.99	Pública
Cefereso 14, Durango	Amarillo	Verde	Verde	Amarillo	Amarillo	7.69	Público-privada
Cefereso 13, Oaxaca	Amarillo	Verde	Verde	Amarillo	Rojo	7.28	Público-privada
Cefereso 12, Guanajuato	Amarillo	Verde	Verde	Amarillo	Rojo	7.21	Público-privada
Cefereso 11, Sonora	Rojo	Verde	Amarillo	Rojo	Amarillo	6.74	Público-privada
Sevaseg1	Amarillo	Verde	Amarillo	Rojo	Rojo	6.4	Público-privada
Sevaseg2	Verde	Verde	Verde	Amarillo	Rojo	7.27	Público-privada

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNDH (2016).

Cuadro 5
Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2016

Centro penitenciario	Aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno	Aspectos que garantizan una estancia digna	Condiciones de gobernabilidad	Reinserción social del interno	Grupos de internos con requerimientos específicos	Promedio	Tipo de inversión
Centro Penitenciario Femenil de Saltillo	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	8.57	Pública
Cefereso Aserradero, Islas Mariás	Verde	Verde	Verde	Verde	Verde	8.61	Pública
Cefereso 14, Durango	Amarillo	Verde	Verde	Amarillo	Amarillo	7.69	Público-privada
Cefereso 13, Oaxaca	Rojo	Verde	Verde	Amarillo	Rojo	6.70	Público-privada
Cefereso 12, Guanajuato	Amarillo	Amarillo	Verde	Amarillo	Amarillo	7.34	Público-privada
Cefereso 11, Sonora	Amarillo	Verde	Amarillo	Rojo	Amarillo	7.01	Público-privada
Cefereso 15, Chiapas	Amarillo	Amarillo	Verde	Amarillo	Rojo	6.52	Público-privada
Cefereso Femenil 16, Morelos	Amarillo	Amarillo	Amarillo	Amarillo	Amarillo	6.75	Público-privada
Sevaseg 1	Amarillo	Verde	Verde	Amarillo	Rojo	7.38	Público-privada
Sevaseg 2	Amarillo	Verde	Verde	Amarillo	Amarillo	7.67	Público-privada

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNDH (2017).

Cuadro 6
Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017

Centro penitenciario	Aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno	Aspectos que garantizan una estancia digna	Condiciones de gobernabilidad	Reinserción social del interno	Grupos de internos con requerimientos específicos	Promedio	Tipo de inversión
Cefereso 14, Durango	Amarillo	Amarillo	Verde	Amarillo	Amarillo	7.61	Público-privada
Cefereso 13, Oaxaca	Amarillo	Verde	Amarillo	Rojo	Amarillo	7.06	Público-privada
Cefereso 12, Guanajuato	Amarillo	Amarillo	Verde	Amarillo	Amarillo	7.40	Público-privada
Cefereso 11, Sonora	Verde	Amarillo	Verde	Amarillo	Rojo	7.04	Público-privada
Cefereso 15, Chiapas	Amarillo	Amarillo	Verde	Rojo	Rojo	6.83	Público-privada
Cefereso Femenil 16, Morelos	Amarillo	Amarillo	Amarillo	Amarillo	Amarillo	7.14	Público-privada
Cefereso 17, Michoacán	Amarillo	Verde	Amarillo	Rojo	Rojo	7.01	Público-privada
Sevaseg 1	Amarillo	Verde	Amarillo	Amarillo	Amarillo	7.78	Público-privada
Sevaseg 2	Amarillo	Verde	Verde	Amarillo	Amarillo	7.92	Público-privada

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNDH (2018).

puesto que el gobierno debe transferir la renta para cubrir el gasto del número total de internos para el que está diseñado el complejo. En otras palabras, en 2017 se cubrió el costo por 16 664 internos, pero sólo había 14 253 reclusos en los penales público-privados (véase el cuadro 2) (Azaola, 2018; Espejel Espinoza y Díaz Sandoval, 2015; Reforma, 2013). En 2018, la misma CNDH reveló que el costo por interno en una prisión público-privada es de 2 400 pesos al día, mientras que en los públicos es de 390 pesos (CNDH, 2018).

En términos generales, en México se ha agravado el problema por la falta de atención a las causas de la criminalidad y la violencia. En cuanto al entramado legal, la Ley de Asociaciones Público-Privadas instituyó la adjudicación directa, mientras que la reforma de 2017 permite que las entidades de la administración pública federal puedan asignar contratos de forma discrecional. Otro problema persistente en la Ley de Asociaciones Público-Privadas se encuentra en el artículo 21, que establece que las entidades, en su ejercicio presupuestal anual, “darán prioridad a las obligaciones contraídas en los contratos de asociación público-privada que hayan celebrado” (Ley de Asociaciones Público-Privadas, 2012). Esto significa dar preferencia a las obligaciones con privados, dejando de lado la asignación de recursos para atender otras problemáticas sociales. En este orden de ideas, los complejos carcelarios público-privados tienen un elevado costo, lo que no garantizará el éxito en la reinserción social.

CONCLUSIONES

A pesar de la escasa información oficial, se puede afirmar que la utilización del esquema de asociaciones público-privadas en el ámbito carcelario no ha tenido efectos positivos en la utilización de los recursos y en el manejo de la población penitenciaria. Sin duda, la falta de un entramado legal al establecer los contratos para la construcción de los complejos penitenciarios y la persistencia de deficiencias y limitaciones normativas que se instituyeron con la Ley de Asociaciones Público-Privadas representan uno de los grandes problemas en la

generación de bienes públicos con inversión privada. Las adjudicaciones directas a empresas en riesgo de quiebra o con poca experiencia en el ramo carcelario y los contratos para diseñar, construir, operar y mantener complejos penitenciarios han generado sobrecostos que no suponen condiciones más dignas para los internos.

Esta investigación permite apoyar los argumentos que sostienen que la construcción de prisiones con capital privado ni es más eficiente ni representa una opción para combatir problemas crónicos en el sector carcelario, como la impunidad, la ingobernabilidad y las violaciones a los derechos humanos. La experiencia mexicana da cuenta del fracaso en las políticas de seguridad, pues no se han atendido las causas de la violencia y la criminalidad. En este sentido, ceder obligaciones al sector privado, cuya motivación para invertir es la obtención de mayores ganancias —como sugiere la experiencia estadounidense—, es preocupante por algunos problemas como la opacidad y el elevado costo que supone el manejo de los penales. Aún más importante: la participación privada no ha generado condiciones de vida más dignas para los internos.

El esquema asociaciones público-privadas puede ser riesgoso en donde existe una débil capacidad para hacer valer las reglas del juego. En el caso mexicano, a nivel nacional y subnacional, las asociaciones público-privadas han sido impulsadas con gran ahínco, pero es necesario desarrollar investigaciones que evalúen sus efectos en la generación y distribución de bienes públicos en beneficio de la ciudadanía. Las prácticas rentistas del sector privado, así como la debilidad institucional, son algunos de los mayores desafíos que enfrentan las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario. Aunque el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha defendido la viabilidad de las políticas de seguridad preventivas, los problemas derivados de la creación de la Guardia Nacional y el gran poder del crimen organizado transnacional generan dudas sobre la disminución de la criminalidad y la violencia en México. Además, el actual gobierno no ha planteado la posibilidad de revisar los contratos privados para evaluar si efectivamente existe una equitativa distribución de

riesgos en el sector carcelario. Finalmente, vale la pena desarrollar investigaciones de carácter comparativo que permitan conocer el comportamiento y las consecuencias de este tipo de prisiones, que ilustran a la perfección la mutación de los Estados contemporáneos.

REFERENCIAS

- Aguayo, Sergio, y Jacobo Dayán (2017). *El yugo Zeta. Norte de Coahuila, 2010-2011*. México: El Colegio de México [en línea]. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/274076/El_yugo_Zeta_FINAL_11-16-17.pdf> (consulta: 11 de octubre de 2018).
- Aguirre, Alberto (2015). “Los padrinos de Tradeco”. *El Economista* [en línea]. Disponible en <<https://www.economista.com.mx/opinion/Los-padrinos-de-Tradeco-20150322-0007.html>> (consulta: septiembre de 2018).
- Alborta, Guillermo, Claudia Stevenson y Sergio Triana (2011). *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro. Banco Interamericano de Desarrollo* [en línea]. Disponible en <<http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/36514441.pdf>> (consulta: agosto de 2017).
- Arriagada Gajewski, Isabel (2012). “De cárceles y concesiones: privatización carcelaria y penalidad neoliberal”. *Revista de Derecho* 25 (2): 9-31 [en línea]. Disponible en <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502012000200001> (consulta: julio de 2018).
- Azaola, Elena (2018). “Acusan que la IP subutiliza penales”. *Reforma*, 20 de junio.
- Banco Mundial (2016). Acuerdos de APP. Tipos de Acuerdos de Asociaciones Público-Privadas. En *Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center* [en línea]. Disponible en <<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acuerdos>> (consulta: agosto de 2018).
- Benítez Manaut, Raúl (2007). “Pros y contras de la Iniciativa Mérida”. *Reforma*, 9 de diciembre.
- Bharadwaj, Atul (2003). “Privatization of security: The mercenary-market mix”. *Defence Studies* 3 (2): 64-82.
- Brito, Luis (2010). “Justifica la SSP falta de datos carcelarios”. *Reforma*, 3 de agosto.

- Byrne, James M., April Pattavina y Faye S. Taxman (2015). "International trends in prison upsizing and downsizing: In search of evidence of a global rehabilitation revolution". *Victims and Offenders* 10 (4): 420-451.
- Cámara de Diputados (2012). Ley de Asociaciones Público-Privadas [en línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_210416.pdf> (consulta: 21 de mayo de 2018).
- Cámara de Diputados-Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2007). Programa de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas a 2007 [en línea]. Disponible en <<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0162007.pdf>> (consulta: septiembre de 2018).
- Carbajal, Gustavo (2017). "Proyectan edificar varias cárceles con fondos privados en Buenos Aires". *La Nación*, 2 de septiembre [en línea]. Disponible en <<https://www.lanacion.com.ar/2059025-proyectan-edificar-varias-carceles-con-fondos-privados-en-buenos-aires>> (consulta: agosto de 2018).
- Carranza, Elías (2012). "Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe. ¿Qué hacer?" *Anuario de Derechos Humanos* 8: 31-66 [en línea]. Disponible en <<http://www.inej.edu.ni/wp-content/uploads/2012/09/Situación-penitenciaria-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>> (consulta: agosto de 2018).
- Clercq Ortega, Juan Antonio le, y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (2018). Índice Global de Impunidad México 2018. México: Universidad de las Américas Puebla [en línea]. Disponible en: <https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf> (consulta: agosto de 2018).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2015). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014. Ceresos, Ceferesos y Prisiones Militares. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos [en línea]. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2014.pdf> (consulta: agosto de 2018).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2016). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015. Ceresos, Ceferesos y Prisiones Militares. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2015.pdf> (consulta: agosto de 2018).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2017). Diagnóstico Nacional de Seguridad Penitenciaria 2016. Ceresos, Ceferesos, Prisiones Militares, Cárceles Municipales. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2016.pdf> (consulta: julio de 2018).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2018). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017. Ceresos, Ceferesos, Prisiones

- Militares, Cárceles Municipales. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf> (consulta: septiembre de 2018).
- Comisión Nacional de Seguridad (CNS) (2016). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. México: Secretaría de Gobernación [en línea]. Disponible en <<http://www.cns.gob.mx/portal/WebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1392324/archivo>> (consulta: 13 de octubre de 2018).
- Correa, Sergio Andrés (2016). “Cárceles privadas, solución riesgosa”. *El Mundo*, 28 de julio [en línea]. Disponible en <http://www.elmundo.com/portal/noticias/justicia/carceles_privadas_solucion_riesgosa.php#.W5SVNs5KiUk> (consulta: septiembre de 2018).
- Díaz, Gloria Leticia (2012). “Con autogobierno y bajo control del narco, 60% de las cárceles del país: CNDH”. *Proceso*, 24 de septiembre [en línea]. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/320728/con-autogobierno-y-bajo-control-del-narco-60-de-las-carceles-del-pais-cndh>> (consulta: septiembre de 2018).
- Díaz, Jorge (2007). “Elogia Bush a FCH por lucha antinarco”. *Reforma*, 12 de diciembre.
- Díaz Sandoval, Mariela (2017). “Transparencia y proyectos de infraestructura por medio del esquema de asociación público-privada en México: una revisión del marco regulatorio”. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior* 7 (12): 21-36 [en línea]. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/uploads/250_Revista_Tecnica/RT_12_web.pdf> (consulta: julio de 2018).
- Documenta, A.C. (2016). Privatización del Sistema Penitenciario en México. México: Documenta. Análisis y Acción para la Justicia Social, A.C./Fundación para el Debido Proceso/Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J.-Universidad Iberoamericana Puebla/Instituto de Justicia Procesal Penal, A.C./Madres y Hermanas de la Plaza Pasteur/México Evalúa [en línea]. Disponible en <<https://www.documenta.org.mx/layout/archivos/2016-agosto-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico.pdf>> (consulta: agosto de 2018).
- Engel, Eduardo, Ronald Fischer y Alexander Galetovic (2014). *Economía de las asociaciones público-privadas. Una guía básica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Espejel Espinoza, Alberto, y Mariela Díaz Sandoval (2015). “De violencia y privatizaciones en México: el caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 4 (1): 129-158 [en línea]. Disponible en <<http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/111/101>> (consulta: julio de 2018).

- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter (2011). “El Estado como problema y como solución”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Expansión (2017). “10 años de la Iniciativa Mérida: un recuento de la cooperación entre México y EU”, 10 de abril [en línea]. Disponible en <<https://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu>> (consulta: septiembre de 2018).
- Filopov, Alexey (2016). “Federal chamber of lawyers touts private prisons program for Russia”. *RT*, 12 de julio [en línea]. Disponible en <<https://www.rt.com/politics/350763-federal-attorneys-board-asks-government/>> (consulta: agosto de 2018).
- Financiero, El (2017). “Interacciones, la ‘joya’ de Carlos Hank Rhon”, 25 de octubre [en línea]. Disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/interacciones-la-joya-de-carlos-hank-rhon>> (consulta: septiembre de 2018).
- Flores, Nancy (2017). “Iniciativa Mérida: 2.6 mil millones de dólares financian crisis humanitaria”. *Contra línea*, 2 de abril [en línea]. Disponible en <<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2017/04/02/iniciativa-merida-2-6-mil-millones-de-dolares-financian-crisis-humanitaria/>> (consulta: agosto de 2018).
- Forbes Staff (2018). “ICA gana licitación de 7145 mdp del nuevo aeropuerto”, 6 de marzo [en línea]. Disponible en <<https://www.forbes.com.mx/ica-gana-licitacion-de-7145-mdp-del-nuevo-aeropuerto/>> (consulta: julio de 2018).
- Fuentes, Víctor (2018). “Tendrá Sedena edificio de lujo”. *Reforma*, 22 de abril.
- García, Imelda (2017). “Nuevo modelo, viejas prácticas”. *Reporte Índigo*, 8 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://www.reporteindigo.com/reportesistema-penitenciario-carceles-corrupcion-priatizacion-pagos-movimientos/>> (consulta: agosto de 2018).
- Grimsey, Darrin, y Mervyn K. Lewis (2005). *Public-Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Reino Unido: Edward Elgar.
- Hall, David (2015). *Why Public-Private Partnerships Do't Work: The Many Advantages of the Public Alternative*. Reino Unido: Public Services International Research Unit [en línea]. Disponible en <http://www.world-psi.org/sites/default/files/rappport_eng_56pages_a4_lr.pdf> (consulta: junio de 2018).

- Hamm, Patrick, Lawrence P. King y David Stuckler (2012). "Mass privatization, State capacity, and economic growth in post-communist countries". *American Sociological Review* 77 (2): 295-324.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, Daniel Kaufmann y Mark Schankerman (2000). "Measuring governance, corruption, and State capture: How firms and bureaucrats shape the business environment in transition economies". *Policy Research Working Paper* 2312 [en línea]. Disponible en <<http://documents.worldbank.org/curated/en/241911468765617541/pdf/multi-page.pdf>> (consulta: agosto de 2018).
- Hernández, Jesús (2012). "La IP ahorrará 29% en la operación de penales a la ssp". *Obras Web*, 2 de febrero [en línea]. Disponible en <<http://obrasweb.mx/construccion/2012/02/02/la-ip-ahorrara-29-en-la-operacion-de-penales-a-la-ssp>> (consulta: mayo de 2018).
- Herrera, Rolando (2018). "Tiran fortuna en reclusorios". *Reforma*, 25 de junio.
- Hodge, Graeme A., y Carsten Greve (2007). "Public-private partnerships: An international performance review". *Public Administration Review* 67 (3): 545-558.
- Hodge, Graeme, y Carsten Greve (2010). "Public-private partnerships: Governance scheme or language game?" *Australian Journal of Public Administration* 69 (1): S8-S22.
- Hogenboom, Barbara (2004). "Economic concentration and conglomerates in Mexico". *Journal of Developing Societies* 20 (3-4): 207-225.
- In The Public Interest, ITPI (2016). *Corrections Corporation of America's Troubling Track Record*. Oakland [en línea]. Disponible en <<https://www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/Issue-Brief-CCA-Troubling-Track-Record-February-2016.pdf>> (consulta: mayo de 2018).
- Institute for Criminal Policy Research (2016). Prison Population Total. World Prison Brief [en línea]. Disponible en <<http://www.prisonstudies.org/country/brazil>> (consulta: septiembre de 2018).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2017). Estadísticas sobre el Sistema Penitenciario Estatal en México [en línea]. Disponible en <http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf> (consulta: junio de 2018).
- Juárez, Pilar (2018). "Quintana, Gerard, Slim y 6 más construyen el NAIM". *Milenio*, 10 de mayo [en línea]. Disponible en <<http://www.milenio.com/negocios/quintana-gerard-slim-6-construyen-naim>> (consulta: julio de 2018).
- King, Jordan, y Anthony Chen (2018). "Private prisons: An evaluation of economic and ethical implications". *Public Policy Initiative* [en línea]. Disponible en <<https://publicpolicy.wharton.upenn.edu/live/news/2304-private-prisons-an-evaluation-of-economic-and>> (consulta: junio de 2018).

- Lajous, Andrés (2012). “La privatización del sistema carcelario en México”. *Nexos*, 9 de abril [en línea]. Disponible en <<https://redaccion.nexos.com.mx/?p=3921>> (consulta: septiembre de 2018).
- Leander, Anna (2008). “Securing sovereignty by governing security through markets”. En *Sovereignty Games. Palgrave Studies in Governance, Security, and Development*, coordinado por Rebecca Adler-Nissen y Hansen T. Gammeltoft [en línea]. Disponible en <openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/.../wp_2007-5.pdf> (consulta: 15 de agosto de 2018).
- Mann, Michael (2011). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Mattera, Philip, y Mafruz Khan (2003). *Corrections Corporation of America: A Critical Look at its Twenty Years* [en línea]. Disponible en <<https://www.prisonpolicy.org/scans/grassrootsleadership/cca.pdf>> (consulta: 21 de mayo de 2018).
- Mazerolle, Paul, John Rynne y Samara McPhedran (2018). “Exploring imprisonment across cross-national context”. En *The Oxford Handbook of Prisons and Imprisonment*, coordinado por John Wooldredge y Paula Smith. Nueva York: Oxford University Press.
- Monroy, Jorge (2016). “Cuestionan contrato”. *El Economista*, 28 de diciembre [en línea]. Disponible en <<https://www.economista.com.mx/politica/Cuestionan-contrato-20161228-0021.html>> (consulta: 3 de agosto de 2018).
- Morales Oyarvide, César (2011). “La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales* (50): 1-35 [en línea]. Disponible en <<http://www.redalyc.org/pdf/4959/495950246005.pdf>> (consulta: 1 de agosto de 2018).
- Ojeda, Igor (2017). “Por qué la privatización sólo agrava la crisis en las cárceles brasileñas”. *Public Services International*, 9 de febrero [en línea]. Disponible en <<http://www.world-psi.org/es/por-que-la-privatizacion-solo-agrava-la-crisis-en-las-carceles-brasilenas>> (consulta: 20 de agosto de 2018).
- O’neill Mccleskey, Claire (2012). “Mexico to build 2 private prisons by year-end”. *InSight Crime*, 8 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://www.insightcrime.org/news/brief/mexico-to-build-2-private-prisons-by-year-end/>> (consulta: 11 de julio de 2018).
- Oszalk, Oscar (2011). “Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

- Picchi, Aimee (2018). "One winner under Trump: The private prison industry". *CBS News*, 21 de febrero [en línea]. Disponible en <<https://www.cbsnews.com/news/one-winner-under-trump-the-private-prison-industry/>> (consulta: 2 de septiembre de 2018).
- Prison Studies (2016). *Highest to Lowest. Prison Population Total*. World Prison Brief. Disponible en <http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All&=Apply> (consulta: 13 de agosto de 2018).
- Proceso (1984). "Cárceles privadas para indocumentados, gran negocio que se proyecta hacia México". *Proceso*, 28 de enero. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/137902/carceles-privadas-para-indocumentados-gran-negocio-que-se-proyecta-hacia-mexico>> (consulta: 28 de agosto de 2018).
- Proceso (2014). "Entrega Peña a constructora de cuñado de Salinas contratos por más de mil mdp", 2 de diciembre [en línea]. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/389904/entrega-pena-a-constructora-de-cunado-de-salinas-contratos-por-mas-de-mil-mdp>> (consulta: 5 de agosto de 2018).
- Proceso (2016). "Detienen por fraude de 2.2 mdp a vicepresidente de la constructora Grupo Tradeco", 16 de diciembre [en línea]. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/466665/detienen-fraude-2-2-mdp-a-vicepresidente-la-constructora-grupo-tradeco>> (consulta: 10 de julio de 2018).
- Ramsey, Geoff (2016). "Prisiones privadas: Un modelo cuestionable en las Américas". *WOLA. Incidencia a Favor de los Derechos Humanos en las Américas*, 9 de septiembre. Disponible en <<https://www.wola.org/es/analisis/prisiones-privadas-un-modelo-cuestionable-en-las-americas/>> (consulta: 9 de agosto de 2018).
- Redacción Aristegui Noticias (2017). "78% de contratos públicos, por adjudicación directa en 2017; por licitación, sólo 12%: Cofece". *Aristegui Noticias*, 17 de julio. Disponible en <<https://aristeguinoticias.com/1707/lomasdestacado/78-de-contratos-publicos-por-adjudicacion-directa-en-2017-por-licitacion-solo-12-cofece/>> (consulta: 28 de agosto de 2018).
- Redacción Obras (2018). "ICA gana otra licitación del nuevo aeropuerto con la oferta más baja". *Obras Web*, 7 de marzo. Disponible en <<http://obrasweb.mx/construccion/2018/03/07/ica-gana-otra-licitacion-del-nuevo-aeropuerto-con-la-oferta-mas-baja>> (consulta: 14 de julio de 2018).
- Reforma (2013). "Cuestiona CNDH penales 'privados'", 10 de junio.
- Rendón, Eunice (2017). "Reincidencia perpetua". *Animal Político*, 7 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2017/08/07/reincidencia-perpetua/>> (consulta: 2 de septiembre de 2018).

- Rindecuentas (2018). “ICA: la debacle anunciada y cómo el nuevo aeropuerto la salvó”, 18 de abril [en línea]. Disponible en <<https://www.rindecuentas.org/reportajes/2018/04/18/ica-la-debacle-anunciada-y-como-el-nuevo-aeropuerto-la-salvo/>> (consulta: 4 de agosto de 2018).
- Riva Palacio, Raymundo (2015). “El lado oscuro de Tradeco (II)”. *El Financiero*, 24 de febrero [en línea]. Disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/el-lado-oscuro-de-tradeco-ii>> (consulta: 4 de septiembre de 2018).
- Rodríguez García, Arturo (2016). “El multimillonario negocio de Hank Rhon y los gobiernos estatales”. *Proceso*, 10 de febrero [en línea]. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/429552/el-multimillonario-negocio-de-han-rhon-y-los-gobiernos-estatales>> (consulta: 5 de septiembre de 2018).
- Rosal Blasco, Bernardo del (1990). “Las prisiones privadas: un nuevo modelo en una nueva concepción sobre la ejecución penal”. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* 43 (2): 557-580. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/46371.pdf>> (consulta: 3 de septiembre de 2018).
- Sassen, Saskia (2014). *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge/Massachusetts: Belknap Press-Harvard University Press.
- Schamis, Hector E. (1999). “Distributional coalitions and the politics of economic reform in Latin America”. *World Politics* 51 (2): 236-268.
- Schilde, Kaija E. (2015). “War powers, private actors, and national security State capacity”. *Boston University Law Review* 95 (4): 1369-1386.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (SHCP/Banobras) (2018). *Proyectos México* [en línea]. Disponible en <<https://www.proyectosmexico.gob.mx/>> (consulta: 11 de septiembre de 2018).
- Secretaría de Seguridad Pública (2012). *Manual de Organización General del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Diario Oficial de la Federación* [en línea]. Disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5277194> (consulta: 4 de septiembre de 2018).
- Sin Embargo (2017). “#ParadisePapers. Investigación revela que Slim y otros mexicanos usan paraísos fiscales”, 5 de noviembre [en línea]. Disponible en <www.sinembargo.mx/05-11-2017/3344769> (consulta: 2 de septiembre de 2018).
- Sin Embargo (2018). “PensionIssste metió 400 millones de los trabajadores a ICA justo cuando iba al abismo: Reuters”, 12 de marzo [en línea]. Disponible en <<http://www.sinembargo.mx/12-03-2018/3396094>> (consulta: 8 de septiembre de 2018).

- Skocpol, Theda (1989). “El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación actual”. *Zona Abierta* (50): 71-129.
- Skocpol, Theda, y Kenneth Finegold (1982). “State capacity and economic intervention in the early new deal”. *Political Science Quarterly* 97 (2): 255-278.
- Skocpol, Theda, Dietrich Rueschemeyer y Peter B. Evans (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soto, Gabriela (2015). “Opacidad ‘enfermó’ los proyectos de hospitales”. *Noroeste*, 29 de diciembre [en línea]. Disponible en <<https://www.noroeste.com.mx/publicaciones/view/opacidad-enferm-los-proyectos-de-hospitales-1003749>> (consulta: 23 de agosto de 2018).
- Tilly, Charles (2007). *Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Transparencia México (2014). “Adjudicación directa: ¿excepción que se vuelve norma? Una mirada a las compras del gobierno federal”. Open Contracting Partnership [en línea]. Disponible en <https://www.open-contracting.org/2014/10/16/adjudicaci_n_directa/?lang=es> (consulta: 14 de junio de 2018).
- Vera, Rodrigo (2012). “Corrupción: El Edomex, ejemplo a seguir”. *Proceso*, 25 de octubre. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/323479/corrupcion-el-edomex-ejemplo-a-seguir>> (consulta: 13 de julio de 2018).
- Wo, Alex, y Shun Chan (2015). *State capacity: one concept, many forms?* [en línea]. Disponible en <<http://weblib.cpce-polyu.edu.hk/apps/wps/w20150303.pdf>> (consulta: 25 de agosto de 2017).
- World Justice Project (2018). *Rule of Law Index 2017-2018* [en línea]. Disponible en <<http://data.worldjusticeproject.org/#groups/MEX>> (consulta: 2 de junio de 2018).

GATED COMMUNITIES, SEGURIDAD PRIVADA
Y REORGANIZACIÓN DEL ESPACIO URBANO

De los fraccionamientos cerrados a los conjuntos urbanos: ¿una nueva forma urbana para una nueva forma de habitar?

El caso de San Pedro Garza García, Nuevo León

Leily HassaineBau

INTRODUCCIÓN

Se identifican barrios residenciales cerrados, con acceso controlado al público, como un símbolo de una nueva forma de habitar la ciudad en crecimiento a escala global. Debido a la multiplicidad de formas que puede adoptar una residencia, estos “enclaves residenciales” (Paquot, 2002), también descritos como “urbanos” (Janoschka y Glasze, 2003) o “fortificados” (Caldeira, 2000), siguen siendo difíciles a definir. Sin embargo, en términos generales, a estos conjuntos seguros se les puede caracterizar como “barrios residenciales cuyo acceso está controlado y en los que se privatiza el espacio público. Su infraestructura de seguridad, generalmente paredes o puertas y una entrada vigilada, protege contra el acceso de los no residentes” (Blakely y Snyder, 1997). Si bien el crecimiento de las ciudades depende de la combinación de funciones urbanas, comerciales, industriales y de servicios (entre otras), las áreas residenciales son las que consumen más espacio.

En las áreas metropolitanas de América Latina, el proceso social del cierre de espacios residenciales estalló en los años noventa y los investigadores se han interesado desde el 2000 en analizar las lógicas socio-urbanas locales detrás de la *segurización*, como en México (Capron, 2006; Guerrien, 2004) y Argentina (Janoschka, 2002b; Prévôt-Schapira, 2005), y proponer una reflexión sobre el nuevo modelo de

ciudad que esto implica (Borsdorf, Hidalgo y Sanchez, 2007). Otras ciudades también fueron analizadas con el prisma del cierre urbano a partir de la securización y la privatización. En Estados Unidos, Blakely y Snyder (1997) proponen una reflexión sobre el modelo de ciudad (Le Goix, 2002) cuando los fraccionamientos cerrados se piensan como un nuevo producto inmobiliario. En Sudáfrica, Didier y Morange (2003) discuten los conceptos de privatización y securización en la construcción de la ciudad. En Francia, Dorier-Apprill, Garniaux, Audren, Stoupy y Oz (2008) evalúan las recomposiciones territoriales debidas al cierre de los fraccionamientos, mientras Billard, Chevalier y Madoré (2005) y Charmes (2005) analizan el cierre residencial desde la perspectiva de la seguridad. En China, Giroir (2012) nos permite conocer los lujos de las clases sociales más altas del país en el desarrollo de los fraccionamientos cerrados.

Sin embargo, desde principios del siglo XXI este cierre ha adquirido una nueva dimensión en América Latina con el surgimiento de complejos urbanos que integran actividades y funciones residenciales para las poblaciones ricas. En vista de las numerosas cuestiones sociales y geográficas sobre la producción urbana planteadas por la construcción de complejos urbanos multifuncionales cerrados y privados, la observación de las prácticas urbanas y la forma en que producen la ciudad son un objeto fascinante de investigación.

El estudio de los complejos urbanos multifuncionales, por lo tanto, es un punto de observación privilegiado sobre los cambios socioespaciales en las metrópolis latinoamericanas, en particular por tres evoluciones mayores: 1. Después de décadas de intenso crecimiento demográfico, las ciudades entraron en una fase de desaceleración: la población está creciendo a un ritmo moderado y la expansión urbana al parecer está contenida, al menos en algunas metrópolis. El contraste de la situación actual con el periodo anterior se ilustra mediante la densificación y verticalización de las metrópolis (Sauchaud y Prévôt-Schapira, 2013). Sin embargo, estos cambios se centran más en las clases acomodadas, que tienen los medios financieros para controlar su movilidad residencial intraurbana y adquirir viviendas

en edificios nuevos. De hecho, en un contexto latinoamericano de fuertes desigualdades sociales, las clases medias-altas y altas son el objetivo en la producción de viviendas en torres de departamentos. 2. Estas desigualdades socioespaciales generan un conjunto de estigmatizaciones y representaciones que refuerzan un sentimiento de inseguridad y miedo que crece en las ciudades del mundo, sustentando en el “desarrollo de micro-prácticas segregativas” (Boucher, 2010), o incluso en una frontera simbólica. 3. Finalmente, parece que, para satisfacer la demanda de vivienda, nuevos actores, como empresas constructoras, promotoras inmobiliarias, vendedores inmobiliarios, etc., emergen (con la liberalización de la gestión del suelo urbano), mediante la sustitución gradual del sector público como principal punto de referencia en el campo de la producción de viviendas (Sabatini, 2000).

Estas nuevas formas de gobierno urbano se caracterizan por el crecimiento de la participación de actores privados en las decisiones sobre planificación urbana y la introducción de estrategias mercantiles para promover países, regiones, ciudades y lugares de acumulación de capital, con el debilitamiento de los organismos centrales de planificación (Zunino, 2002). Estas consideraciones son particularmente útiles para analizar el desarrollo de los complejos urbanos cerrados en América Latina, en general, y en México, en particular. El proceso de privatización de la seguridad pública en las ciudades mexicanas provoca mutaciones en la producción social del espacio urbano. Así, Zamorano y Capron (2013) muestran que la intervención de actores privados en la producción de servicios de seguridad no sólo disminuye el monopolio estatal sobre el uso de la fuerza y exacerba la segregación, sino que reduce la capacidad del Estado para intervenir en cuestiones de planificación urbana.

El área metropolitana de Monterrey, la capital económica del norte de la República Mexicana, no escapó a la tendencia general de privatización de la producción urbana ni al cierre de los espacios residenciales (Gonzales Arellano, 2005; Ariza y Solís, 2009). Observamos recientemente la difusión espacial de los conjuntos urbanos.

El proceso de internacionalización de la economía urbana, en un contexto de globalización que afecta particularmente al norte de México (especialmente desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1994), genera aquí, como en otros lugares, una reestructuración económica, social y urbana (Palacios, 2010; Berry-Chikhaoui, Deboulet y Roulleau Berger, 2007). Esto incluye la privatización de empresas estatales y la negación del sistema social, lo que ha limitado severamente la capacidad de gestión del Estado, de la que se han apropiado los actores privados. La reducción de su capacidad redistributiva sólo ha acentuado la ampliación de las desigualdades socioespaciales: se identifica a Monterrey como la metrópoli más desigual del país (González Arellano, 2005).

En términos espaciales, estas desigualdades contribuyen al desarrollo del paradigma de la fragmentación urbana (Gervais-Lambony, 2007; Navez-Bouchanine, 2002), que se traduce, entre otras cosas, en la división de la ciudad en fragmentos muy heterogéneos en los cuales se están desarrollando formas de retiro en “islas” privatizadas, especialmente entre la élite, como lo demuestra la creciente literatura al respecto en América Latina (Capron, 2006; Janoschka, 2002a; Prévôt-Schapira, 2005; Guerrien, 2004; Borsdorf, 2003; Caldeira, 2000) y en otras regiones, especialmente en Estados Unidos (Blakely y Snyder, 1997; Le Goix, 2002). En algunos contextos, especialmente en América Latina, la inseguridad urbana se presenta como un factor importante en el desarrollo de estos barrios (Caldeira, 2000; Jütersonke, Muggah y Rodgers, 2009).

Nuestro caso de estudio detalla las lógicas de los habitantes de los lujosos conjuntos urbanos de una de las municipalidades más ricas de América latina, San Pedro Garza García, en el estado de Nuevo León, en México. Es un lugar de concentración de capital caracterizado por la presencia de grandes y antiguas empresas familiares, surgidas de la primera industrialización de finales del siglo XIX y consolidadas a lo largo del siglo XX. Desde los años cincuenta, el municipio de San Pedro Garza García se ha convertido en la cuna de esta élite económica, que también ocupa cargos políticos.

Es en esta perspectiva de análisis que nos interesa el cierre de los espacios residenciales y la privatización de los espacios públicos en una forma de vivienda colectiva específica: el conjunto urbano. Esta forma de vivienda es un caso notable porque tiende (o permite) a cuestionar la influencia de las formas urbanas en las prácticas socio-urbanas. Sobre esta observación, formularemos la hipótesis de que esta nueva forma urbana influye en las prácticas socio-urbanas de las élites de San Pedro Garza García, cuestionando la producción de la ciudad del mañana.

Para verificar la hipótesis, recopilamos y analizamos documentos específicos del proyecto (marco legal de múltiples escalas, permisos de construcción, análisis de mercado, convenciones, etc.) y realizamos 32 entrevistas en profundidad entre 2015 y 2017 con residentes (edades y sexo indistinto), desarrolladores, empleados municipales, etcétera.

Esta tesis será probada en dos tiempos. Analizaremos primero la figura del conjunto urbano como nueva forma urbana y revisaremos después en qué medida los conjuntos urbanos proponen una nueva forma de vivir la ciudad por las élites de San Pedro Garza García.

LA DIFUSIÓN DEL CONJUNTO URBANO: ¿UN NUEVO TIPO DE FRACCIONAMIENTO?

¿Qué es un conjunto urbano y dónde está la novedad?

Como su nombre lo indica, el conjunto urbano se caracteriza principalmente por la combinación de vivienda y equipamientos: tiendas, oficinas, instalaciones deportivas y de ocio, y en ocasiones incluso centros educativos o culturales (guarderías, bibliotecas, etc.). Más que un área residencial de viviendas cerrada, estrictamente hablando, el conjunto urbano es una entidad espacial multifuncional por derecho propio. De hecho, uno de los pilares de esta forma urbana reside en el importante papel de la organización de la vida cotidiana de sus habitantes: proporcionar en un lugar muchos servicios

que antes prestaban las entidades públicas de la ciudad, organizado como un sistema de lugares. En otras palabras, se está llevando a cabo una nueva organización de la vida cotidiana, ya que la proximidad del equipamiento se experimenta como una extensión del espacio doméstico (Guillot, 2003).

Estos nuevos tipos de vecindarios están dirigidos a las clases sociales superiores, que tienen los recursos para pagar los gastos de mantenimiento relacionados con las áreas comunes; sin embargo, requieren fuertes vínculos con el exterior, de ahí la “hiperconexión” a las redes de transporte (infraestructura vial, helipuertos, etc.). A la escala del complejo urbano, estos proyectos de uso mixto están diseñados para promover una variedad de actividades en la comunidad y que todos los habitantes interactúen en el mismo espacio. Uno de los objetivos parece ser la reducción del uso del automóvil, al menos en relación con las actividades diarias (tiendas locales, instalaciones recreativas para niños, etc.). Por lo tanto, la voluntad es centralizar gradualmente las prácticas urbanas en ciudades donde la organización espacial se caracteriza en parte por la expansión urbana (Sauchaud y Prévôt-Schapira, 2013).

Este nuevo tipo de vecindario no es una excepción, ya que la privatización de su administración urbana y sus servicios se acompaña de un proceso de cierre del complejo y de un sistema de vigilancia interna muy avanzado (cámaras de la última tecnología, controles en las entradas, etc.). Además, como desarrollo residencial de lujo (tanto en los materiales de construcción como en los equipos propuestos), observamos que estos conjuntos urbanos representan una continuidad en las estrategias residenciales de las élites. De hecho, los sociólogos franceses Pinçon y Pinçon-Charlot (2007) afirman que los hermosos vecindarios siempre han procurado uno de los placeres universales de las élites: estar en compañía sus *seres queridos*, compartir con ellos la vida cotidiana protegidos del cuestionamiento y las promiscuidades embarazosas. Además, el *entre-soi* siempre ha contribuido a la reproducción de las posiciones dominantes: el mundo perfecto y homogéneo de los fraccionamientos; aquí el conjunto

urbano refuerza la “superioridad” de las clases dominantes (Pinçon y Pinçon-Charlot, 1986).

La novedad de estos edificios, que pretenden ser verdaderas centralidades urbanas, reside en la combinación de la diversidad funcional, el cierre y la verticalización de los espacios residenciales, pero al servicio de una categoría específica de población. De hecho, como explican Sauchaud y Prévôt-Schapira (2013), el control de la expansión urbana provoca la verticalización de los espacios residenciales, y en esta dinámica se produce el desarrollo de conjuntos urbanos. Al igual que los condominios fechados (barrios residenciales cerrados verticales en ciudades brasileñas), los conjuntos urbanos tienen una mayor combinación funcional, particularmente con la presencia de oficinas. Finalmente, estos objetos urbanos representan a la ciudad compacta, pero el cierre de estos nuevos objetos urbanos refuerza aún más el proceso de fragmentación del espacio urbano.

Las lógicas sociales del confinamiento en un conjunto urbano

Entre los estudios actuales sobre la ciudad, un segundo factor favorece el retiro de las clases sociales acomodadas a los usos mixtos cerrados: la búsqueda de seguridad. De hecho, la casa suburbana en un área cerrada sirve como espacio alternativo que incluye defensas (policía, tecnologías de seguridad, cámaras, etc.), pero el problema es que no está adaptado al estilo de vida de individuos extremadamente móviles. Incluso, los tiempos de transporte a los lugares de trabajo están aumentando y un departamento mucho más cerca del lugar de trabajo, con un sistema de seguridad que ofrece gran paz a sus habitantes, se convierte en una solución más adecuada. Este argumento parece ser la justificación de la densificación de la ciudad, como en Sao Paulo o en la Ciudad de México. Los conjuntos urbanos responden a estas necesidades, combinando lugares de trabajo y lugares de residencia.

Mike Davis (2003) muestra que el modelo de desarrollo neoliberal y la privatización extrema de los servicios públicos en Estados Unidos

coincidieron durante la segunda mitad de los años ochenta con el empobrecimiento de grupos con gran necesidad y con un aumento del poder. Sin embargo, la forma en que los medios de comunicación abordan el problema de la seguridad genera dudas sobre la relación entre la imagen que construyen y la realidad de los hechos (Ramos y Guzmán, 2000). Sea real o no, el aumento de la sensación de miedo e inseguridad (Rodríguez y Winchester, 2001) eleva la demanda de alojamiento en residencias cerradas y, por lo tanto, en conjuntos urbanos con acceso y vigilancia las 24 horas (Hidalgo, 2004). El miedo, la inseguridad y el cierre parecen ser un campo del imaginario urbano dominante (Lindon, 2006). Esta situación no es exclusivamente latinoamericana (véase Viala y Villepontoux, 2007) y no es nueva, ya que siempre ha existido en las ciudades, pero está creciendo y se está convirtiendo en un argumento político: el miedo a lo otro.

Según Hiernaux (2006), reconocer que el otro construye la ciudad con diferentes representaciones a las nuestras y actúa bajo la fuerza de distintas imaginaciones a veces puede causar un conflicto, proveniente de un sentimiento de inseguridad (aunque el autor especifica que es más una imagen que una realidad en muchos casos). Aunque muchos estudios se centran en la relación entre el crimen y la ciudad, sólo recientemente los investigadores urbanos se han dado cuenta de estas representaciones de la inseguridad y han hecho el análisis de los temores urbanos (Hiernaux y Lindon, 2007; Bannister y Eyfe, 2000; Caldeira, 2000; Svampa, 2001; Dammert y Lunecke, 2003).

En este sentido, Capron, Girola y Lacarrieu (2007) muestran que el sentimiento de inseguridad supera el rango de delincuencia, a lo que la mayoría de las políticas públicas reducen el problema. Bauman (2007) diferencia entre la protección a bienes y personas (seguridad) y la seguridad ontológica propuesta por Giddens (1979); es decir, la certeza vinculada a la previsibilidad del resultado de una acción o una decisión. Además, Bauman escribe que en lenguaje y sentimientos comunes estos tres significados no están separados. Para Silva, el

imaginario es un elemento constitutivo del orden social, aunque no es un reflejo de la realidad, sino una parte integral.

Aplicados a la ciudad, observamos que las percepciones de miedo están vinculadas al proceso de construcción, manteniendo una relación dialéctica, como explica Barbero (2002): “Los temores son la clave para nuevas formas de vida, y para comunicarse, son la expresión de una angustia más profunda, de una angustia cultural que proviene, en primer lugar, de la pérdida del apego colectivo de las ciudades”. Incluso, las ciudades latinoamericanas se están convirtiendo en un elemento central en la interpretación del miedo, entendido como una expresión compartida y expresada socialmente.

Para identificar la aparición del miedo y los imaginarios en la ciudad, Mena y Núñez-Vega (2006) identifican dos ejes de análisis que capturan el significado de la palabra “miedo” en la construcción social del espacio urbano: las “figuras del miedo” y la relación entre urbanismo y miedo. Al igual que ellos, muchos investigadores (Donzelot y Jaillet, 1999) trabajan en la relación entre la creciente inseguridad urbana, los sentimientos de inseguridad o los discursos de seguridad y la implementación de estrategias residenciales de autodefensa (cuyo conjunto urbano parece confirmar el proceso en una escala mayor que los fraccionamientos cerrados). Billard y Chevalier distinguen dos temores que parecen confundirse muchas veces: el miedo a la delincuencia y el miedo al Otro, en tanto que el otro está asociado al acto criminal, que tiende a favorecer el proceso de fragmentación socio-espacial (Navez-Bouchanine, 2002). Según la mayoría de los autores que trabajan en ciudades latinoamericanas (Caldeira, 1996; Prévôt-Schapira, 2000; Coy y Pohler, 2002), el desarrollo de estrategias de autocontención residencial se basa en parte en el aumento de la violencia y en el discurso sobre la inseguridad, en un contexto de significativa segregación socioespacial.

Así, observamos una correlación entre el imaginario del miedo a través de la percepción de la inseguridad y la relación entre estos complejos urbanos cuya novedad está marcada por el cierre. A través del desarrollo de complejos urbanos multifuncionales, la planificación

urbana y la seguridad convergen en el proceso de construcción y reconstrucción de la ciudad.

Una búsqueda de la distinción social

La vida “en altura” es aceptada por grupos de altos ingresos, como en Polanco, en la Ciudad de México (Hiernaux, 2008), sólo si está acompañada de servicios, tiendas y un ambiente agradable. Estas poblaciones ahora buscan la proximidad de las instalaciones de ocio, y en este sentido, los desarrolladores han dado valor a sus edificios a través de la oferta de baños sauna, gimnasios, piscinas cubiertas, etc., por sobre una vivienda unifamiliar. Esta organización refleja al mismo tiempo una búsqueda de proximidad de los servicios por parte de los habitantes, pero también una voluntad de exclusividad en su uso (por su inclusión en los complejos cerrados).

La exclusividad de los servicios y el cierre físico de los conjuntos urbanos suponen un sentido de pertenencia a un lugar y un grupo, y estos límites permiten construir y preservar el yo interior. De hecho, si la búsqueda de distinción no es nueva en las clases sociales ricas, la necesidad del confinamiento físico (cierre) parece original desde los años setenta y ochenta (Billard y Chevalier, 2003), dibujando así un nuevo paisaje urbano. Al igual que en el proceso de “defensa”, la búsqueda de distinción por parte de los grupos que eligen su hogar en espacios residenciales cerrados es otro factor que explica el surgimiento y la difusión de la urbanización cerrada, especialmente en las élites.

Al respecto, Bourdieu muestra que en la sociedad, o en los diversos campos sociales, las oportunidades para escenificar la distinción son inagotables: ropa, decoración interior, turismo, ocio, deporte, cocina, etc., porque “una clase se define por su percepción de ser así como por su existencia, por su consumo (...) y por su posición en las relaciones de producción” (Bourdieu, 1979). El autor muestra que la clase dominante busca mantener su posición mediante una estrategia de distinción que le permite afirmar su propia identidad e imponer a todos una cierta visión del mundo social. En efecto, la inscripción espacial del

cierre simboliza una manera de convencerse y convencer a los demás de las diferencias respectivas.

Si consideramos que el cierre se suma a la agregación (Billard y Chevalier, 2003), la vida en un conjunto urbano amplifica esta dinámica en la medida que el objetivo es reducir la necesidad de abandonar el entorno residencial. El tiempo dedicado “a uno mismo” se alarga por los muchos servicios ofrecidos, y combinado con el cierre esta organización crea un universo íntimo por una doble familiaridad: con los lugares y con lo que uno se da a sí mismo.

En la continuidad de lo observado en los fraccionamientos cerrados, es decir, en los dispositivos de cierre alrededor de las casas y su entorno, incluido un club que desempeña el papel de lugar de socialización, el conjunto urbano propone una nueva escala de “la oferta de sociabilidad” para asegurar relaciones personales, personalizadas, y la sobrevaloración de la proximidad espacial y la vivienda en departamentos se convierten en un factor promiscuo. Más que un lugar para vivir, el conjunto urbano y la homogeneidad social que resulta se convierten en un estilo de vida, es decir, en un conjunto de gustos, creencias y prácticas sistemáticas propias de una clase o escuela. Todo este dispositivo tiende a constituir una clara especialización de los interlocutores a través de dos espacios: el hogar, que es el lugar más privado, y los espacios comunes en los que se construye otra intimidad en torno a las afinidades.

Así, el conjunto urbano representa una forma urbana inclusiva, pero también excluye a otras partes de la sociedad. No obstante, esta nueva forma urbana está emergiendo como un modelo urbano innovador en América Latina para las clases altas.

UN PRODUCTO URBANO RENTABLE:

EL DESAFÍO DE CONTROLAR EL USO DEL SUELO

Desde la década de los ochenta, el movimiento de “nueva política urbana” en América Latina ha estado marcado por la institución de la ciudad neoliberal (Moulaert, Rodríguez y Swyngedouw, 2003), la

crítica del racionalismo constructivista y la propagación de la fragmentación de las grandes ciudades del sur (Taylor, 2002). Pedro Pirez (2002) sostiene que la distribución de los recursos de la ciudad depende de tres factores: mercado, gobierno y acciones sociales. Las acciones del mercado se caracterizan por la oposición entre las necesidades de la población y los beneficios económicos de los inversionistas; las acciones del gobierno se utilizan para modificar las primeras, para garantizar el acceso legal a los equipamientos, y las acciones sociales permiten a la población ajustar directamente sus necesidades a partir de la intervención de organizaciones comunitarias.

Por otra parte, Abramo (2012) muestra que en los países latinoamericanos la producción de la ciudad moderna es resultado del funcionamiento de dos lógicas de coordinación social: el mercado y el Estado. Efectivamente, el mercado parece ser el principal vector de estructuración en el uso formal de la tierra. El mercado inmobiliario residencial muestra que el producto de los complejos urbanos multifuncionales está siendo aceptado cada vez más por los consumidores como parte de la tipología de la vivienda, que al final es un producto de consumo (McKenzie, 1994).

Sin embargo, Abramo (2012) observa que la inmovilidad territorial de los bienes raíces implica que este producto se creó de acuerdo con un soporte local específico, lo que puede complicar su transmisión a otros mercados localizados. Esta particularidad del mercado de la tierra, en comparación con otras economías capitalistas, implica, por una parte, una complejidad en la reproducción del capital inmobiliario y, por otra, la participación económica representada por la tierra.

Francisco Sabatini muestra que, en Santiago de Chile, luego de la modernización del sector inmobiliario y, por lo tanto, del creciente papel de los promotores inmobiliarios, el precio de la tierra se vuelve dependiente del precio de venta de los bienes y no al contrario. Un proyecto inmobiliario se lleva a cabo en cinco fases: 1. La decisión sobre el marco al que se quiere llegar; 2. La determinación de las características del proyecto otorgado al marco de demanda definido (ubicación, diseño, tecnología, etc.); 3. La estimación del costo del

proyecto, el mercado para este hábitat; 4. El cálculo del costo de producción, el administrativo, la publicidad, el proyecto financiero, con los honorarios de los profesionales, las ganancias del constructor y los intereses financieros; y 5. La determinación del precio que están dispuestos a pagar por el terreno necesario (Sabatini, 1990). Es entre la tercera y la cuarta etapa que el desarrollador estima el valor agregado que logrará después de la construcción de los bienes raíces, determinando así la renta de la tierra.

El mismo costo de construcción, pero cuanto mayor sea el precio de venta de los edificios, mayor será el precio del terreno, por lo que el valor del terreno depende del precio que los compradores puedan pagar. De hecho, la variación en la regulación del uso de la tierra y los permisos de urbanización puede llevar a un aumento significativo del precio de la tierra y, por lo tanto, tener un impacto en su uso.

Por parte de los promotores inmobiliarios, una de las herramientas de recuperación de la plusvalía parece ser un amplio uso de los mecanismos de control del uso del suelo. Dado que las herramientas de planificación urbana son administradas por las autoridades, tienen la capacidad de controlar el uso del suelo de manera formal y ordenada. Sin embargo, en el contexto latinoamericano, el legado de la colonización ibérica en la administración pública de la región ha contribuido a generar un sesgo elitista con respecto a la composición social de las instituciones a cargo de los marcos regulatorios. Rolnik (1997) muestra que las normas y reglas urbanas latinoamericanas siempre se han utilizado para preservar los privilegios de la clase social rica. En la medida que las reglamentaciones actuales sobre el uso de la tierra no están estrictamente reguladas, como el hecho de que las casas de construcción propia deben completarse para recibir el permiso de ocupación, la tierra se usa donde la población lo necesita.

Este proceso afecta no sólo la expansión urbana de la ciudad por parte de las clases más pobres, sino también la credibilidad de los planes urbanos locales en la aplicación de las regulaciones existentes sobre el uso del suelo en las residencias de las clases sociales. Los conjuntos urbanos son un claro ejemplo de la tolerancia informal de

algunos gobiernos locales, a pesar de las protecciones reglamentarias para la segregación residencial, donde muchas personas ricas están dispuestas a pagar o compensar a la sociedad por este privilegio. Por lo tanto, hacer explícito lo que se ha negociado previamente “debajo de la mesa” puede ayudar a reducir los márgenes potenciales de corrupción implícita en la dinámica comercial. Sin embargo, esto no rompe el círculo vicioso de informalidad que se acaba de describir ni mejora la probabilidad de utilizar cargas reglamentarias para controlar el uso de la tierra mediante la recuperación de la plusvalía.

Así, en América Latina la eficiencia en el control del uso de la tierra con herramientas regulatorias para la recuperación de la plusvalía sigue dependiendo mucho de la capacidad de la mayoría de la población para cumplir con las regulaciones. Las reformas neoliberales han favorecido así la formación de un sector inmobiliario vigoroso que construye bajo su responsabilidad, pero también administra la gestión, la promoción y la venta del producto, así como la protección de sus inversiones en el mundo, en las ciudades que pueden aportar mejores ingresos. Así, los conjuntos urbanos representan uno de los nuevos productos favoritos de los agentes inmobiliarios que favorecidos legislativamente aprovechan cada vez más la seguridad y la exclusividad que promueven estos proyectos urbanos.

LOS CONJUNTOS URBANOS EN LA ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY: NATURALIA,¹ LAS LÓGICAS DEL CIERRE URBANO DE UN ESPACIO EXCLUSIVO

La ley, ¿motor o instrumento para la construcción de los conjuntos urbanos?

Al igual que en las innovaciones industriales, económicas y urbanas, la élite regiomontana está mostrando una vez más su iniciativa en el diseño del complejo urbano multifuncional. Esta nueva figura urbana

¹ Para proteger la investigación en curso se han modificado los nombres de personas y proyectos urbanos.

fue efectivamente conceptualizada en México por primera vez, antes de ser legislada, por J.A. Santiago, entonces secretario de Desarrollo Urbano de San Pedro Garza García (SPGG):

En ese momento era secretario de Desarrollo Urbano del municipio de SPGG y un día Ignacio Dala (futuro propietario de Central, el primer conjunto urbano de la ZMM) llega a mi oficina para obtener el permiso. El problema es que esta figura no existía en la ley. Como funcionario público, no puedo autorizar construcciones que no aparezcan en la ley del municipio o del estado, no hubo antecedente aquí (entrevista realizada el 25 de enero de 2015).

Ignacio Dala —heredero de un terreno en el área del hipódromo por parte de su suegro, Eugenio Conrado, quien a su vez lo recibió de su abuelo, don Jesús María Conrado, uno de los grandes desarrolladores del siglo pasado— propone un concepto que precederá a la legislación. Dala no tiene conocimientos en desarrollo urbano, sólo un capital territorial muy importante y una idea innovadora. Al respecto, destaca que la construcción se inicia a pesar de la falta de permisos, lo que hace evidente que la flexibilidad normativa es un factor importante en la construcción del primer complejo urbano multifuncional, llamado Central. Superando la idea de los barrios cerrados, estas nuevas viviendas se centrarán alrededor de una fuente, y se incluirán tiendas, servicios, oficinas y áreas recreativas (piscinas, gimnasio, etc.). La morfología arquitectónica demuestra la vocación privada del proyecto, centrada en sí misma.

Para regularlo, este nuevo modo de urbanización se institucionalizará al año siguiente en la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. En el capítulo cuarto, titulado “Conjuntos urbanos”, el texto señalará su carácter excepcional en comparación con otras construcciones urbanas. El artículo 216 lo define de la siguiente manera:

Artículo 216. Conjunto urbano es la modalidad de aprovechamiento inmobiliario consistente en una o varias construcciones en un terreno con diversidad de locales y usos, sin vías públicas en su interior que podrán o no estar sujetas al régimen de propiedad en condominio y podrán ser de los siguientes tipos: habitacional, comercial, de servicios, industrial, recreativos y turísticos. La modalidad no sujeta al régimen de propiedad en condominio aplica únicamente cuando exista un solo propietario del conjunto urbano.

Los conjuntos urbanos de tipo habitacional son aquellos que con una planificación integral se deben realizar simultáneamente a las obras de urbanización, el fraccionamiento del terreno y las edificaciones de vivienda unifamiliar y multifamiliar.

Las autorizaciones o licencias para conjuntos de cualquier tipo estarán sujetas a las mismas normas, restricciones y obligaciones de cualquier otra construcción o fraccionamiento.

Esta definición plantea desde el principio la dimensión inmobiliaria de los proyectos, que le dan una vocación predominantemente económica. El conjunto urbano se convierte, entonces, en un mecanismo de desarrollo de nuevos edificios en el sector de la construcción. Además, la privatización de las vías de comunicación muestra una continuidad en la lógica de los fraccionamientos cerrados, ya que están sujetos al mismo régimen. Sin embargo, la combinación del uso del suelo (residencial, comercial y de servicios) y la introducción de edificios residenciales es una novedad en el cierre de los complejos que nos lleva a pensar en el refuerzo de la lógica de la privatización y el confinamiento. En una escala mayor, el hecho de que la ley asuma la creación por parte del sector privado de un lugar que proporciona muchos servicios antes prestados por la ciudad, y que además tiene la calle privatizada, significa una mutación en el uso del suelo en un municipio.

De este modo, se establece una nueva organización de la vida cotidiana, en la que el Estado se convierte —por la legislación y luego por el permiso otorgado para estas construcciones— en el promotor de la privatización de la vivienda y de una nueva forma de vida. El con-

junto urbano —por la combinación de vivienda y equipamiento— y la intercambiabilidad —por la relación que implica con el territorio— son dos “fundamentos arquitectónicos” que impulsan a una nueva escala la disolución del tejido urbano.

Sin embargo, la legislación mexicana obedece teóricamente a una jerarquía descendente, siguiendo tres escalas: nacional, estatal y municipal. Cada introducción de un documento legislativo específica que sus textos se derivan de las normas de una escala más alta: la Ley de Desarrollo Urbano de Nuevo León de 2009 garantiza así su “compatibilidad con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano” (artículo 8°). A nivel municipal, sigue luego el desarrollo de la zonificación y la regulación del uso del suelo, establecidos en las normas estatales y nacionales. Sin embargo, este reglamento se publicó en 2014. Por cinco años, ninguna norma ha gobernado la implementación de los complejos urbanos multifuncionales en San Pedro, ya que teóricamente las autorizaciones no se pueden emitir. Sin embargo, nació otro complejo urbano multifuncional, llamado Naturalia, en 2012.

La lógica de esta legalización del conjunto urbano nos permite observar que las dinámicas locales pueden ser una fuente de innovación legislativa con una lógica ascendente. Con respecto al desarrollo del conjunto urbano, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León sigue siendo particularmente vaga en cuanto a las normas urbanísticas al no especificar ninguna directiva sobre la densidad, la altura o la configuración que debe respetar el conjunto urbano. Esto último refiere al ciudadano a los estatutos y planes del municipio, “el uso del suelo solicitado debe ser compatible con el plan, los estatutos o los programas de desarrollo urbano municipal” (artículo 217). Además, la figura de “conjunto urbano” simplemente no existe en el programa de desarrollo urbano del estado de Nuevo León 2030. Es a nivel municipal donde se deciden las reglas del uso de suelo correspondiente al desarrollo de los conjuntos urbanos, confiriendo a esta escala una gran autonomía al respecto. Así, el proceso de autorización y legislación, donde la construcción se anticipa a la legislación, refleja un modelo urbano transformador con consecuencias para la estructura urbana del municipio.

Esquema 1
Línea del tiempo de los pasos legislativos e inmobiliarios
en la institucionalización del conjunto urbano



Fuente: Realización propia (2018) con base en documentos legislativos e investigación personal.

Exclusividad, distinción e hiperseguridad: Naturalia, uno de los conjuntos urbanos más exclusivos de América Latina

Naturalia, conjunto urbano del cual vamos a rastrear la historia, es un proyecto inmobiliario de cuatro hectáreas ubicado en la zona más exclusiva del municipio de San Pedro Garza García, el hipódromo.

El sitio está dividido en dos sectores contiguos de tamaño equivalente. Hacia el sur, el sector “no residencial” incluye un hotel de lujo, un centro comercial, un centro de conferencias y dos grandes edificios de oficinas: el primero es de 12 pisos y cuenta con seguridad, centro de negocios, recepciones, etc.; el segundo es de sólo tres pisos, para oficinas con terraza. Estas dos torres rodean al Parque Naturalia, la plaza central, que incluye restaurantes y cafés. Al norte, el sector residencial, separado por un acceso seguro, combina diferentes tipos

de residencias. Se caracteriza por una oferta de casas y edificios de diseño innovador especialmente en San Pedro Garza García por dos razones. En primer lugar, la introducción de la verticalidad en las formas residenciales; tradicionalmente, la vivienda del municipio, como en muchas ciudades latinoamericanas, está constituida por casas. Sin embargo, como en otras metrópolis —como Buenos Aires (Prévôt-Schapira, 2004) y Santiago (Cattaneo Pineda, 2011)—, la verticalización de los espacios residenciales aparece como la traducción del paisaje “de un arbitraje productivo y financiero” (Cattaneo Pineda, 2011). En segundo lugar, la apertura de las residencias en un parque central donde los edificios están separados por espacios de plantas y caminos que permiten a los peatones moverse dentro del conjunto contrasta con el plan de laberinto QRF (Quick Response Fund) que tendría sentido, las formas de las residencias en Estados Unidos en la década de los cincuenta (Dansereau, 1989), en relación con una estrategia del uso de la tierra y, más específicamente, el porcentaje del terreno dedicado al tráfico (calles, aceras, etc.) (Ben-Joseph y Southworth, 2003) o una forma que favorece la exclusividad y la intimidad (Blakely y Snyder, 1997).

Por lo tanto, observamos un nuevo modelo de organización espacial que tiene los mismos objetivos de rentabilidad financiera que el uso de suelo: la verticalización de la vivienda. Orientados a una clientela que busca exclusividad y lujo, los 71 departamentos de la primera torre y los 51 de la segunda son particularmente grandes (de entre 165 y 780 metros cuadrados los de la primera y de 145 a 475 metros cuadrados los de la segunda, con precio de 11 millones a 25 millones de pesos).² Cada una de las torres tiene los siguientes servicios: salón de té, gimnasio, sala de usos múltiples (juegos, bar, biblioteca).

En paralelo, el proyecto también ofrece 44 “villas” de 240 a 610 metros cuadrados con terraza en la azotea y jardines privados, algunas de las cuales tienen un ascensor privado. Todas estas residencias se

² Precios de marzo 2016, cuando el desarrollo estaba en preventa. Los departamentos o villas fueron entregados en obra blanca.

ubican alrededor de la casa-club, que incluye una piscina cubierta con sauna y sala de masajes, sala de juegos para niños, bar, boliche, billar, cine, simulador de golf, salón de eventos, salón de té, bodega, jardín etc. Estos servicios, característicos de las clases sociales altas, como el golf (Bourdieu, 1979), incluyen a este complejo en el mercado de lujo, pero también en la extensión de complejos residenciales cerrados a una escala mayor debido a la cantidad de servicios disponibles. El conjunto está cercado por un muro, las entradas se controlan las 24 horas del día y hay varios dispositivos de seguridad.

La otra variable elemental del conjunto urbano en la zona metropolitana de Monterrey parece ser el cierre, mencionado en la misma ley, que define la figura urbana: “Se deberá delimitar físicamente el terreno mediante bardas, rejas o con la propia edificación” (artículo 2017.IV, Ley de Desarrollo Urbano de Nuevo León, 2009). Sin embargo, esta medida de “seguridad” no sólo se observa en la delimitación espacial del complejo, sino en varios dispositivos dedicados a garantizar la seguridad de los habitantes.

El argumento de venta que caracteriza a los conjuntos como “el lugar más seguro de la ciudad” (*Publicación Naturalia*) se encuentra en el imaginario urbano de los residentes: “Mis hijas son adolescentes, y como a todas, les encantan los centros comerciales; tener uno abajo de mi departamento me hace sentir más tranquila; están afuera, pero están en el fraccionamiento” (Rosalinda, 39 años, ama de casa). Finalmente, nos inscribimos aquí en la continuidad de los fraccionamientos cerrados: “Mi esposo vivía en un fraccionamiento cerrado aquí cerca; el hecho que haya seguridad aquí fue determinante” (Yulli, 25 años, profesora de yoga). Sin embargo, la inclusión de servicios y oficinas hace de este lugar una “miniciudad” blindada.

El caso de Naturalia en San Pedro, espacio de vida de la élite regiomontana, atestigua los niveles de protección alcanzados por los espacios residenciales. Así, el proyecto se localiza frente al Hipódromo Club, uno de los lugares de socialización más elitistas de América Latina. No es sorprendente, por lo tanto, observar el control sobre el comprador en el conjunto urbano. El precio de la vivienda podría ser

un filtro económico y social para mantener a la clase social entre sí; sin embargo, Naturalia incorpora en su proceso de ventas un sistema de control de los futuros habitantes: antes de la firma del contrato de venta, el futuro comprador otorga una autorización de “investigación” por parte del departamento de ventas (esta práctica es ilegal en la ley mexicana) y debe financiarla por sí mismo.

La administración del conjunto urbano subcontrata a una empresa de seguridad estadounidense que “despelleja” la vida del posible comprador: saldo y movimientos bancario, historial de crédito, recibos de pago, etc., todo es escudriñado. El objetivo, según uno de los agentes de bienes raíces de Naturalia, es evitar la intrusión de cualquier persona relacionada con el crimen organizado que podría tener los recursos económicos para comprar el departamento pero que no sería deseable en el conjunto. Durante esta misma entrevista informal, el agente nos dice que desde el inicio de la venta de los departamentos dos transacciones fracasaron debido a las dudas sobre la fuente de recursos financieros de los compradores. Este filtro forma parte de una estrategia para cerrar el complejo Naturalia, lo que aumenta los niveles de privacidad.

El primer cerramiento es una cerca que rodea a todo el desarrollo y lo convierte en un proyecto totalmente privado y exclusivo. En total, tres entradas y salidas estratégicamente ubicadas en dos ejes centrales de comunicación de San Pedro Garza García: Ricardo Margáin y Roble (que se conectan con la avenida Vasconcelos). En el interior, estas entradas dan al primer espacio, que calificamos como “público-privado”, que son el centro de negocios, un parque y dos torres de oficinas, según el plan maestro. El segundo cerramiento rodea al espacio residencial, una zona “privada-privada”, en la medida que el acceso está restringido a los residentes. De hecho, el primer espacio del proyecto será accesible para cualquier persona, aunque sujeta a un control de identidad en la entrada, mientras que el segundo, incluidas la vivienda, la casa club, un parque y una piscina, será exclusivamente para el uso de los habitantes.

Además, este modelo de ciudad privada implica un doble control de acceso en el segundo espacio. Cada torre tendrá un sistema de acceso seguro y los residentes de una torre no tendrán acceso a las torres vecinas o a otros pisos de su edificio. En resumen, los propietarios deben cruzar cuatro zonas de seguridad antes de ingresar a su hogar: primero se le debe permitir ingresar a Naturalia, luego tener la autorización para ingresar a la parte residencial y, finalmente, el ingreso a su edificio y a su piso.

Observamos dos características generales en la organización del espacio: los diferentes niveles de privatización y organización espacial dependen de estos recintos. Además de este sistema de cierre, el complejo cuenta con un dispositivo de seguridad muy amplio: más de doscientas cámaras con detector de comportamiento sospechoso (se supone que estas cámaras pueden determinar la temperatura del cuerpo y, por lo tanto, el nivel de estrés de una persona, por lo que la cámara atrae la atención de los guardias), alarmas colocadas por todo el complejo y muchos topes, en cuyo video de demostración se muestra que pueden frenar un camión con artillería para defender la propiedad privada. Asimismo, el acceso está gestionado por un sistema de reconocimiento automático de matrículas y caras. Estas innovaciones en sistemas de seguridad en Monterrey son el resultado de la contribución de consultores de seguridad especializados de Inglaterra, Israel y Estados Unidos (entrevista a Eduardo González, desarrollador de propiedades de Naturalia, realizada el 8 de marzo de 2015, y carteles promocionales).

Estos sistemas integrados e integrales aparecen como argumentos de venta altamente valorados. Así, los temores urbanos relacionados con el periodo de inseguridad y guerra contra el narcotráfico en Monterrey tienden a desarrollar una “arquitectura del miedo” (Ellin, 1996). Finalmente, estas medidas implementadas por el desarrollador de bienes raíces son parte del sistema de seguridad para los espacios residenciales: el concepto de espacio defendible. Este último corresponde en particular a los esfuerzos realizados para promover una concepción de la planificación urbana y de la arquitectura que

pueden producir un entorno libre de delincuencia. El desarrollador asume, así, un papel en la “prevención” de la inseguridad. La homogeneidad y las diferencias entre sí son dos argumentos de venta que también tranquilizan. El cierre de los barrios residenciales tiene como objetivo controlar los riesgos de todo tipo en el espacio público (Capron, 2012) y el conjunto urbano propone una nueva escala de este espacio por la amplitud de los servicios propuestos.

CONCLUSIONES

La originalidad de los resultados es la centralización de las prácticas urbanas en estos nuevos conjuntos, que ahora forman nuevos nodos claves en la ciudad y nuevos espacios de vida. De estas formas internacionales, en Monterrey se observan dinámicas muy específicas, marcadas por la búsqueda de un *entre-soi*, de seguridad, de proximidad de los servicios, en conjuntos verticales. En la ciudad de las montañas, la proliferación de los conjuntos urbanos está ahora en el comienzo, pero la velocidad de la construcción (cuatro en seis años) y el tamaño de las superficies afectadas (Naturalia se extenderá en alrededor del 8% del área total de San Pedro Garza García) tienden a cambiar la morfología urbana.

De hecho, si el cierre de espacios se ha convertido en algo común en el espacio urbano, el conjunto urbano impone dos mutaciones espaciales. A nivel municipal, la multifuncionalidad de estos complejos crea nuevas centralidades, mientras que la verticalización y densificación de los edificios impuestos por los conjuntos urbanos demuestra ser una nueva forma de producción de viviendas en un municipio donde las casas son tradicionalmente la mayoría. Estos cambios recientes en la distribución espacial de algunos sectores de la sociedad urbana de San Pedro Garza García son sólo un paso en la comprensión de un fenómeno que se está extendiendo por toda América Latina, particularmente en Argentina y Brasil, donde los procesos de densificación y verticalización del edificio son anteriores y aparecen más anclados.

En paralelo, el desarrollo de conjuntos urbanos en San Pedro atestigua una anticipación de las construcciones inmobiliarias a la legislación. Naturalia ilustra el desarrollo inmobiliario arquetípico de las ciudades ricas: muy exclusivo, privado y cerrado. En consecuencia, el fomento del desarrollo de estos proyectos, especialmente gracias al apoyo legislativo, muy vinculado a un dinamismo del mercado inmobiliario y de tierras, lleva a pensar en una mutación de la gestión del suelo donde el paradigma de la privatización parece mayor. Naturalia, un conjunto construido en el corazón de un área de ganancias de capital económico, es una herramienta de densificación destinada a impulsar el mercado de tierras en el área. En este contexto, la lógica espacial de los promotores responde sólo a los beneficios económicos en un municipio que ya no desempeña un papel en la planificación territorial. Esto es una fuente de conflicto para una parte de la población que reclama su “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 1968).

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, Pedro (2012). “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 38 (114): 35-69.
- Ariza, Marina, y Patricio Solís (2009). “Dinámica socioeconómica y segregación espacial en tres áreas metropolitanas de México, 1990 y 2000”. *Estudios Sociológicos* 27 (79): 171-209.
- Bannister, Jon, y Nick Fyfe (2000). “Fear and the city”. *Urban Studies* 38 (5-6): 807-813.
- Bauman, Zygmunt (2007). *Miedo líquido. Las sociedades contemporáneas y sus temores*. Madrid: Paidós.
- Ben-Joseph, Eran, y Michael Southworth (2003). *Streets and the Shaping of Towns and Cities*. Washington: Island Press.
- Berry-Chikhaoui, Isabelle, Agnès Deboulet y Laurence Roulleau-Berger (2007). *Villes internationales. Entre tensions et réactions des habitants*. París: La Découverte.
- Billard, Gérald, Jacques Chevalier y François Madoré (2005). *Ville fermée, ville surveillée. La sécurisation des espaces résidentiels en France et en Amérique du Nord*. Rennes: Presses Universitaire de Rennes.

- Blakely, Edward, y Mary Gail Snyder (1997). *Fortress America: Gated Communities in the United States*. Washington, DC/Cambridge, MA: Brooking Institution Press/Lincoln Institute of Land Policy.
- Borsdorf, Axel (2003). "Hacia la ciudad fragmentada. Tempranas estructuras segregadas en la ciudad latinoamericana". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 7 (146).
- Borsdorf, Axel, Rodrigo Hidalgo y Rafael Sánchez (2007). "A new model of urban development in Latin America: The gated communities and fenced cities in the metropolitan areas of Santiago de Chile and Valparaíso". *Cities* 24 (5): 365-378.
- Boucher, Manuel (2010). *Les internés du ghetto. Ethnographie des confrontations violentes dans une cité impopulaire*. París: L'Harmattan.
- Bourdieu, Pierre (1979). *La distinction*. París: Éditions de Minuit.
- Caldeira, Teresa (1996). "Un nouveau modèle de ségrégation spatiale: les murs de São Paulo". *Revue Internationale des Sciences Sociales* 147: 65-77.
- Caldeira, Teresa (2000). *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Capron, Guénola, dir. (2006). *Quand la ville se ferme. Quartiers résidentiels sécurisés*. París: Bréal.
- Capron, Guénola, Mónica Lacarrieu y Florencia Girola (2007). "L'urbanité périphérique latino-américaine. Lotissements résidentiels sécurisés et fermés". *Annales de la Recherche Urbaine* (102): 78-87.
- Cattaneo Pineda, Rodrigo (2011). "Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda en Santiago de Chile: ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad?" *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 37 (112): 5-22.
- Charmes, Eric (2005). *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*. París: L'Harmattan.
- Coy, Martin, y Martin Pöhler (2002). "Gated communities in Latin American megacities: Case studies in Brazil and Argentina". *Environment and Planning B: Planning and Design* 29 (3): 335-370.
- Dammert, Lucía, y Alejandra Lunecke (2003). *Victimización y temor en Chile. Revisión teórico-empírica en doce comunas del país*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Dansereau, Francine (1989). "Jacqueline Coutras: Des villes traditionnelles aux nouvelles banlieues: L'espace public au féminin". *Recherches Féministes* 2 (1): 145-146.
- Davis, Diane (1994). *Urban leviathan: Mexico City in the Twentieth Century*. Filadelfia: Temple University Press.
- Didier, Sophie, y Marianne Morange (2003). "Finding the theoretical missing link: The management of violence and reshaping of urban space in

- South African major cities". *Security, Urban Dynamics and Privatisation of Space in Sub-Saharan African Cities*. Johannesburg: Institut Français d'Afrique du Sud.
- Dorier, Elisabeth, Gwenaëlle Audren, Jérémy Garniaux, Aurélie Stoupy y Rozbabil Oz (2008). "Ensembles résidentiels fermés et recompositions urbaines à Marseille". *Pouvoirs Locaux. Les Cahiers de la Décentralisation* (78): 92-98.
- Ellin, Nan (1996). *Postmodern Urbanism*. Oxford: Blackwell.
- Gervais-Lambony, Philippe (1994). *Territoires citadins*. Paris: Belin Éditeur.
- Giddens, Anthony (1979). *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. Londres: Macmillan.
- Giroir, Guillaume (2012). "Le luxe résidentiel en Chine: le cas des gated communities pour riches". *Monde Chinois* (29): 57-76.
- Goix, Renaud le (2002). "Les gated-communities à Los Angeles, place et enjeux d'un produit immobilier pas tout à fait comme les autres". *L'Espace Géographique* 31 (4): 328-344.
- González Arellano, Salomón (2005). "La structuration socio-spatiale des villes mexicaines au cours des années, 1990". Québec: Université Laval.
- Guerrien, Marc (2004). "Transformation et fragmentation des espaces urbains. Le cas de la zone métropolitaine du bassin de Mexico". *L'Espace Géographique* 33 (4): 336-352.
- Guillot, Xavier (2003). "Les élites professionnelles étrangères à Singapour. Du renouvellement à l'établissement d'une migration haut de gamme". *Les Annales de la Recherche Urbaine* (94): 71-80.
- Hidalgo, Rodrigo (2004). "De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000)". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 30 (91): 29-52.
- Hiernaux, Daniel (2006). "Imaginar la ciudad: ¿hiperurbanización sin ciudad?" *Ciudades* 3 (5): 67-80.
- Hiernaux, Daniel (2008). "De los imaginarios a las prácticas urbanas: construyendo la ciudad de mañana". *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 29 (64-65): 17-38.
- Hiernaux, Daniel, y Alicia Lindon (2007). "Imaginarios urbanos desde América Latina: tradiciones y nuevas perspectivas". En *Imaginarios urbanos en América Latina: urbanismos ciudadanos / Urban Imaginaries in Latin America: Urbanism of the People*, 157-168. Barcelona: Fundación Antoni Tapies.
- Janoschka, Michael (2002a). "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 28 (85): 11-29.

- Janoschka, Michael (2002b). "Urbanizaciones privadas en Buenos Aires: ¿hacia un nuevo modelo de ciudad latinoamericana?" En *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, coordinado por Luis Felipe Cabrales, 287-318. México: Universidad de Guadalajara/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Janoschka, Michael, y Georg Glasze (2003). "Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico". *Ciudades* (59): 9-20.
- Jütersonke, Oliver, Robert Muggah y Dennis Rodgers (2009). "Gangs, urban violence, and security interventions in Central America". *Security Dialogue* 40 (4-5): 373-397.
- Lefebvre, Henri (1968). *Le droit à la ville*. París: Anthropos.
- Lindón, Alicia (2006). "La casa búnker y la deconstrucción de la ciudad". *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos* 4 (2): 18-35.
- McKenzie, Evan (1994). *Privatopia: Homeowner Associations and the Rise of Residential Private Government*. Nueva Haven: Yale University Press.
- Moulaert, Frank, Arantxa Rodríguez y Erik Swyngedouw (2003). *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.
- Navez-Bouchanine, Françoise (dir.) (2002). *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale?* París: L'Harmattan.
- Palacios, Lyllia (2010). *Cuando México enfrenta la globalización. Permanencias y cambios en el área metropolitana de Monterrey*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León/El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey/Universidad de Monterrey/Normal Miguel F. Martínez/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Paquot, Thierry (2002). "Ville fragmentée ou urbaine éparpillée?" En *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale?*, coordinado por Françoise Navez-Bouchanine. París: L'Harmattan.
- Pinçon, Michel, y Monique Pinçon-Charlot (2007). *Les ghettos du gotha, Comment la bourgeoisie défend ses espaces*. París: Seuil.
- Pinçon-Charlot, Monique, Edmond Preteceille y Paul Rendu (1986). *Ségrégation urbaine. Classes sociales et équipements collectifs en région parisienne*. París: Anthropos.
- Pírez, Pedro (2002). "Buenos Aires: Fragmentation and privatization of the metropolitan city". *Environment and Urbanization* 14 (1): 145-158.
- Prévôt-Schapiro, Marie-France (2000). "Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires". *Economía, Sociedad y Territorio* 2 (7): 405-431.

- Prévôt-Schapira, Marie-France (2005). "De l'usage de la fragmentation urbaine en Amérique latine (vue de Buenos Aires)". *Bulletin de l'Association de Géographes Français* 82: 483-495.
- Ramos, Marcela, y Juan Andrés Guzmán (2000). *La guerra y la paz ciudadana*. Santiago: Lom Ediciones.
- Rodríguez, Alfredo, y Lucy Winchester (2001). "Santiago de Chile. Metropolización, globalización, desigualdad". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 27 (80).
- Rolnik, Raquel (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel.
- Sabatini, Francisco (1990). "Precios de suelo y edificación de viviendas (4 conclusiones sobre Santiago relevantes para políticas urbanas)". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 16 (49): 63-72.
- Sabatini, Francisco (2000). "Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 26 (77): 49-80.
- Souchaud, Sylvain, y Marie-France Prévôt-Schapira (2013). "Introduction: Transitions métropolitaines en Amérique latine: densification, verticalisation, étalement". *Problèmes d'Amérique Latine* 90 (3): 5-16.
- Svampa, Maristella (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos.
- Taylor, Pat (2002). "Fragmentation and cultural landscapes: Tightening the relationship between human beings and the environment". *Landscape and Urban Planning* (58): 93-99.
- Viala, Laurent, y Stéphane Villepontoux (2007). *Imaginaire, territoires, sociétés: contribution à un déploiement transdisciplinaire de la géographie sociale*. Montpellier: Université Paul Valéry.
- Zamorano, Claudia, y Guénola Capron (2013). "Privatization of security and the production of space in Mexico City: Challenges for urban planning". *International Journal of E-Planning Research*.
- Zunino, Hugo (2002). "Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 28 (84): 103-116.

Representación de la seguridad privatizada a través del diseño arquitectónico y urbano en el contexto habitacional de la Ciudad de México

Sellenne Galeana Cruz

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (ENSU, 2016-2018), en la zona oriente de la Ciudad de México (Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta) se tiene una mayor percepción social sobre la inseguridad pública, con 91.39%; en contraste, en la zona poniente (Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo) se tiene 85.01%, que corresponde al menor porcentaje de la ciudad.¹ La unidad de muestreo de esta encuesta es la vivienda, por lo que la metodología apunta al espacio urbano que contiene la esfera habitacional, que en cierta medida materializa la representación de la seguridad privatizada a través de su diseño y las características del entorno.

En cuanto a la producción habitacional, ésta ha crecido desde que comenzó el siglo XXI, cuando la línea política empezó a tener una orientación mercantil, cuando el capital privado comenzó a hacerse cargo del financiamiento, el diseño y la construcción de vivienda de interés social (Schteingart y Patiño, 2006), incluyendo la provisión de los

¹ Promedio calculado a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU, marzo de 2016-junio de 2018).

servicios urbanos, como vigilancia, mantenimiento e infraestructura, principalmente. Este proceso se inició en los años noventa, con los cambios en materia de vivienda y diseño urbano, con la “proliferación de grandes proyectos inmobiliarios conducidos por el capital privado; auge de la producción de espacios públicos cerrados y controlados por dispositivos de seguridad privada, estratificados de acuerdo con los sectores sociales a los que están destinados”, como afirma Giglia (2002: 2). Es decir, la construcción habitacional se empezó a asociar con un tipo de seguridad privada para la vigilancia.

Del mismo modo, Igor Rosenmann (2017) afirma que el capital inmobiliario genera un mercado habitacional que se adecua a las condiciones de cada clase social, ajustándolas a sus utilidades (Bourdieu, 2012). Así, los espacios habitacionales en comunidades cerradas (condominios), como dice Giglia, “son vendidos —y vividos— como soluciones a los problemas de inseguridad y del desorden urbano” (Giglia, 2007: 169-171), con vigilancia a través de un servicio privado suministrado para las clases altas, medias y medias bajas, característico en la Ciudad de México (Duhau y Giglia, 2008). Se trata de la construcción de edificios blindados para defenderse del exterior, como resultado de un sentimiento de inseguridad generalizado (Sheinbaum, 2004), a lo que más se recurre para la protección (Rovira, 2002), lo que es aprovechado por las empresas constructoras en su estrategia de diseño, mercadotecnia y publicidad (Méndez, 2009). El modelo de construcción para una comunidad cerrada está asociado, en cierta proporción, a la percepción de inseguridad y a la inseguridad real, así como a la búsqueda de separación de una población urbana que se considera diferente al resto, por lo que en los últimos dos decenios las viviendas nuevas edificadas por el capital privado incluyen dispositivos de control, caseta de vigilancia y muros, “no importa que se trate de un simple edificio de departamentos” (Duhau y Giglia, 2008). Esto se conjuga con la falta de confianza en las instituciones encargadas de la seguridad pública, que son consideradas incompetentes para salvaguardar la integridad física y social de los habitantes.

En la Ciudad de México, el incremento en la construcción de vivienda se justificó con la propuesta de rehabilitar viejas construcciones y utilizar terrenos baldíos en beneficio de la población con bajos ingresos económicos, a través de la vivienda de interés social y popular, con la finalidad de reducir el crecimiento desordenado hacia la periferia, de acuerdo con el Bando Informativo Número 2 (bando 2).² Los lineamientos se hicieron efectivos sobre todo en las colonias Doctores y Obrera, con la implementación de diversas estrategias, como “la construcción de vivienda nueva o rehabilitada para familias provenientes de la periferia, o bien para los residentes originarios de escasos recursos económicos”; asimismo, “se llevaron a cabo acciones de mejoramiento y ampliación de vivienda en lotes familiares”, según el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc 2008 (PDDU Cuauhtémoc 2008: 31).³ No obstante, la ubicación y la disponibilidad de servicios, infraestructura y equipamiento urbano ocasionaron el aumento del costo para la adquisición. Por lo tanto, en 2006 se emitió la Norma General de Ordenación 26 (NGO26),⁴ que extendía la construcción de vivienda de interés social y popular a las 16 delegaciones de la Ciudad de México; esto no logró detener la migración a la periferia y tampoco la construcción de grandes desarrollos habitacionales, pues el costo

² El bando consideró a las delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Fue publicado el 7 de diciembre de 2000 para entrar en vigor a partir del 2 de enero de 2001. Disponible en <http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/pdf/LEYES/Bando_informativo_2.pdf>.

³ Según el PDDU Cuauhtémoc 2008, el Instituto de Vivienda (Invi) implementó 8476 acciones en el periodo 2001-2005 en 307 predios de la delegación Cuauhtémoc; asimismo, el Gobierno del Distrito Federal, en el periodo de 2001 a octubre de 2004, desarrolló acciones de mejoramiento y ampliación de vivienda en lotes familiares, 584 de las cuales se hicieron en la delegación Cuauhtémoc.

⁴ Incluyó a las delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco. En síntesis, establece que el número de niveles puede ser de cuatro a seis con un mínimo de 20% o 30% de área libre y la exención de un porcentaje de cajones de estacionamiento, de acuerdo con el cumplimiento o no de los criterios de sustentabilidad. Sin embargo, la NGO26 quedó sin aplicación desde agosto de 2013.

de la vivienda era poco accesible para las personas de bajos ingresos, porque el precio de venta era elevado al ofrecer por separado los acabados y el cajón de estacionamiento, entre otros (PDDU Cuauhtémoc-2008: 30), haciéndola asequible sólo para las clases solventes.

En el contexto de la producción habitacional, ¿por qué elegimos las tres áreas incluidas en este estudio? La selección se debe a que fueron sujetas a la aplicación del bando 2 y a la NGO26, que facilitaron la redensificación del suelo a través del incremento de niveles de construcción, configurando el tipo vertical,⁵ con el formato de comunidades cerradas, pero con diferente localización, tanto en la zona oriente, que tiene un mayor porcentaje de percepción de la inseguridad (91.39%), como en la zona poniente, que tiene el menor porcentaje (85.01%).

En la zona oriente, en la colonia Tepalcates, de la delegación Iztapalapa, se observa un incremento de comunidades cerradas a partir de la NGO26; en la zona poniente, en las colonias Doctores y Obrera, de la delegación Cuauhtémoc, y en la colonia Anáhuac, de la delegación Miguel Hidalgo, se observan comunidades cerradas construidas a partir de la aplicación del bando 2 y la NGO26, respectivamente.

En las áreas estudiadas se observan, por la arquitectura, tres estratos socioeconómicos, cuyo tipo de seguridad privatizada para protegerse es reflejo de su condición, por lo que se parte de la pregunta: ¿Cuál es la representación arquitectónica y urbana de la protección privatizada en comunidades cerradas de distintos estratos socioeconómicos?, y de manera anticipada: ¿Qué modos de acceso y control se han configurado en el diseño y son parte del modo de habitar? El primer caso corresponde al tipo vertical de las viviendas de interés social en Iztapalapa, el segundo al tipo vertical de nivel medio en Cuauhtémoc y el tercero al tipo vertical residencial de nivel alto en Miguel Hidalgo.

El objetivo principal de esta investigación es analizar los criterios arquitectónicos y urbanos utilizados para configurar la seguridad privatizada y conocer los modos de acceso y control que se han dado

⁵ La tipología vertical se refiere al modelo de edificación construido por encima del suelo con más de tres niveles.

en el diseño de comunidades cerradas verticales en distintos estratos socioeconómicos. Es importante decir que la proliferación de comunidades cerradas se debe no sólo a la necesidad de protección por la percepción de inseguridad, sino también a la búsqueda de exclusividad social, con un modo de habitar distinto al resto del entorno (Giglia, 2002), para no juntarse con los *otros* que son diferentes; sin embargo, ambos factores se interconectan en la defensa y capacidad económica ante el desorden urbano y social de la metrópoli. Respecto a la construcción de viviendas destinadas a las clases media y alta, Caldeira (2007) sostiene que esto ha llevado a la expansión de una configuración de espacios privatizados, cerrados y monitoreados cuya principal justificación es el miedo al crimen, a lo que se suma la idea de un modo de habitar en territorios homogéneos, separados de los que se perciben como diferentes.

TEORÍA, ALGUNAS NOTAS

El espacio público es escenario de relaciones de cooperación, enfrentamiento e indiferencia, y su accesibilidad remite a la localización, que se analiza a través de la permeabilidad (física y visual), donde la gente puede o no caminar o mirar, como proponen Bentley, Alcock, Murrain, MacGlynn y Smith (1999), en relación con las condiciones físicas, sociales y económicas (Urbano y Delpino, 2015). La accesibilidad física y visual es directamente proporcional a la interacción social que surge de los contactos de carácter pasivo, como “ver y oír a otras personas” (Gehl, 2006: 20), y tiene que ver con añadir más ojos a la calle desde la casa (Jacobs, 1973: 6), y viceversa, porque aumenta la vigilancia natural; es decir, la permeabilidad entre el espacio público y el privado es un mecanismo que implica la percepción de seguridad, que es un indicador muy importante para la calidad de vida de las personas (Fraile, 2007).

Carmona, Tiesdell, Heath y Oc (2003) afirman que lo perceptual está ligado al sentido de lugar y es inherente a lo social —que puede ser entendido por la noción de seguridad— y lo funcional —debido

al diseño del entorno construido—. En este sentido, la percepción de seguridad está paradójicamente relacionada con la inseguridad, pues la diferencia entre las dos zonas de este estudio (oriente y poniente) es sólo de 6.38%, con una media de 88.20%, mayor al promedio nacional en los dos últimos trimestres, que es de 76.35%, de acuerdo con la ENSU (enero a junio de 2018).

De esta manera, la percepción sobre la inseguridad es una de las piezas clave para entender la representación del diseño arquitectónico y urbano a través de la seguridad privatizada, que responde al sentido defensivo ante los “otros”. Como dice Cortés: “Contra estos ‘otros’, que representan la fragilidad y la precariedad de la existencia cotidiana, todas las sociedades se han dotado de múltiples argucias e instrumentos defensivos que permitieran preservar y mantener lo adquirido” (Cortés, 2010: 7); es decir, se construye una dualidad entre los residentes de las comunidades cerradas y los externos, los *otros*, cuyo significado se vincula con la incertidumbre (Becerril, Méndez y Garrocho, 2013), pero al mismo tiempo induce a la división, la distancia, la separación, a acentuar la paranoia, la desconfianza y el miedo, como argumenta Ellin (1995: 13). Así, el muro es un componente que representa el resguardo ante el desorden urbano y las incivildades, que coexiste con la preservación de un modo de vida característico de cada estrato social por la exclusividad ante los “otros” (Rosenmann, 2017: 83).

La *seguridad privatizada* se refiere a la protección que las personas buscan para garantizar su integridad física y social a través del sector privado, utilizando la configuración cerrada como medio defensivo, con dispositivos de monitoreo que en cierta medida concierne con la teoría de los espacios defendibles de Newman (1973); además, se vincula a la percepción que se tiene “de las actividades urbanas como caóticas e incontrolables”, de acuerdo con Duhau y Giglia (2004: 274), quienes agregan que la búsqueda de protección no es exclusiva de las clases pudientes.

El programa del *espacio defendible* se refiere a la reestructuración del espacio físico para reducir o eliminar la delincuencia con el

diseño de una configuración cerrada, con el menor número de accesos que deben ser controlados, con la finalidad de propiciar la autoayuda comunitaria más que la intervención del gobierno; es decir, crear un entramado social que se defiende a sí mismo (Newman, 1973: 3). Alude a un diseño arquitectónico, urbano y social en el que su condición *cerrada* es el medio para salvaguardar a una comunidad, pues permite delimitar el “dentro”, en donde se trata de mantener el orden y lo conseguido en términos de propiedad, y el “fuera”, en donde persiste la inseguridad.

La incertidumbre ante la fragilidad y la precariedad concierta en cierto grado con la teoría de la incivilidad; de acuerdo con Vilalta (2012), las comunidades que habitan en áreas con señales de desorden social y/o deterioro físico tienden a producir mayor sensación de inseguridad; la certeza de la incivilidad se relaciona con el deterioro, el abandono y las malas condiciones físicas tanto de las edificaciones como de los espacios abiertos; asimismo, apunta a los comportamientos antisociales en la calle, como el consumo de alcohol, el consumo y la venta de drogas, la prostitución, y da reputación de “barrio duro” a una zona. Así, la percepción de inseguridad es una de las condicionantes para este estudio, a la que se suman la prevalencia de delitos y las conductas antisociales en la zona oriente y en la zona poniente, que suceden tanto en la vivienda como en el espacio público, pero difieren en los tipos de crimen, como robo a casa-habitación, robo o asalto a transeúnte y robo de vehículo automotor, entre otros, señalando la incivilidad o el desorden social. En este sentido, la percepción de inseguridad y los crímenes reportados conforman una parte de las circunstancias relacionadas con el lugar o medio ambiente, y tanto lo social como lo funcional son elementos indispensables para entender la seguridad privatizada.

De los crímenes reportados a la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (SSP-CDMX) en el periodo octubre-septiembre de 2016, se eligen los que trastocan la vivienda y el espacio público inmediato, por tener mayor incidencia en el espacio habitable: robo a casa habitación, robo a transeúnte con violencia, robo a

transeúnte sin violencia, robo de vehículo con violencia y robo de vehículo sin violencia. Para analizar la representación de la seguridad privatizada se parte de las dimensiones arquitectónica y urbana (accesibilidad, referentes de peligro y diseño) y socioeconómica (incivilidad, vigilancia), que se refieren a la configuración básica del diseño de comunidades cerradas en relación con el estrato socioeconómico, que coexiste con el sentido de exclusividad.

METODOLOGÍA

Se observan las características tipológicas representadas en el paisaje urbano y se aplican entrevistas a personas clave⁶ en dos zonas —con la mayor y la menor tasa de percepción de inseguridad— con comunidades cerradas en edificaciones verticales; en particular, en tres edificaciones destinadas a diferentes estratos socioeconómicos (bajo, o de interés social, medio y alto) y se compara con la escala de análisis entre espacio público y vivienda.

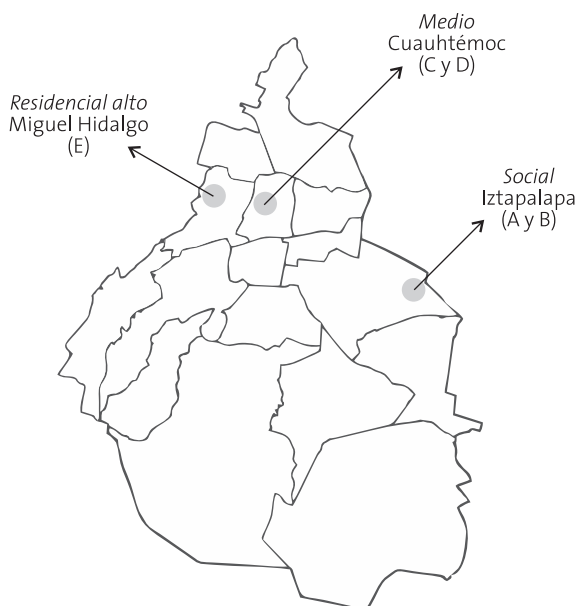
RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En la zona oriente se elige el tipo vertical de interés social (A y B), en la colonia Tepalcates, de la alcaldía Iztapalapa; en la zona poniente, el tipo vertical medio (C y D), en las colonias Obrera y Doctores, de la alcaldía Cuauhtémoc, y el tipo vertical residencial alto en la colonia Anáhuac (E), de la alcaldía Miguel Hidalgo, de la Ciudad de México (figura 1).

Mientras que en la escala local la tasa de los crímenes reportados en el área de Iztapalapa, en la zona oriente, que corresponde al tipo vertical de interés social, es de 179.40%, con incidencia de 98 delitos

⁶ Para citar a las personas que participaron en la entrevista se utiliza un sistema de referencia conformado por el número que le corresponde como entrevistado, las iniciales de la edificación y el año en el que se llevó a cabo. A saber: entrevistado 1, edificación A, 2018 es igual a 1-A, 2018.

Representación de la seguridad privatizada a través del diseño arquitectónico



1. Localización de las áreas de estudio. Elaboración propia utilizando el mapa Hoyo de Crimen, del periodo octubre 2015-septiembre 2016.

en la colonia Tepalcates,⁷ en el poniente, en la alcaldía Cuauhtémoc, con el tipo vertical medio, la tasa de crímenes es de 322.60%, con una incidencia de 246 delitos en la colonia Doctores y de 144 en la Obrera, y en el área delimitada en Miguel Hidalgo, con el tipo vertical alto, la tasa crímenes es de 247.30%, con una incidencia de 76 delitos en la colonia Anáhuac.⁸ La percepción de inseguridad en la ciudad —con 91.39% en la zona oriente y con 85.01% en la zona poniente— contrasta con los datos presentados en cuanto a los delitos reportados en cada colonia, lo cual indica que pueden ser islas dentro del continuo de

⁷ Se hace referencia a robo a transeúnte con y sin violencia, robo de vehículo con y sin violencia y robo a casa habitación con y sin violencia.

⁸ Hoyo de Crimen es una página creada por Diego Valle a partir de los datos de incidencia delictiva desde 2013, provenientes de una solicitud de información a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (Ciudad de México). El mapa es de consulta por cuadrantes y la población está basada en información del censo 2010 por manzana. Disponible en <<https://hoyodecrimen.com/acerca>>.

la violencia urbana y regional que se deriva, de acuerdo con Wil y Castillo (2007), de los contrastes en cuanto a riqueza y diseño urbano y de la fragmentación del espacio social característico de la Ciudad de México.

Esta discordancia puede deberse a que cada colonia o grupo de colonias de una zona guarda sus propias especificidades sociales, o, de acuerdo con Vilalta (2012), a que la percepción de inseguridad puede ser el resultado de la reputación de “barrio duro” de la zona, más que de los crímenes reales.

En particular, el crimen con mayor porcentaje de denuncias es el robo a transeúnte, es decir, una incivilidad relacionada directamente con el espacio público, lo que ha derivado entre las comunidades en la búsqueda de protección mediante un modelo de ambiente defensivo para inhibir el crimen a través de un muro, la videovigilancia, el control de los accesos y los dispositivos digitales, entre otros.

DIMENSIÓN ARQUITECTÓNICA Y URBANA:

ACCESIBILIDAD, DISEÑO Y REFERENTES DEL PELIGRO

Tipología vertical para estrato bajo, o de interés social

Desde su origen, estos edificios han sido diseñados para funcionar de manera independiente y autocontenida, lo que conlleva una ruptura con el tejido urbano del entorno (Duhau y Giglia, 2004). Se caracterizan por tener un diseño arquitectónico y urbano de comunidad cerrada, de cinco o menos niveles de construcción; el muro perimetral es el componente simbólico que se utiliza para restringir el vínculo socioespacial entre la calle y la vivienda, y se configuran en dos tipos: el primero (A) corresponde al representado por un plano vertical permeable (barrotes y rejas metálicas), que permite la accesibilidad visual pero restringe la accesibilidad física; el segundo (B) es un plano vertical impermeable que impide tanto la accesibilidad física como la visual. En ambos, después del perímetro bardeado hay un segundo elemento defensivo que envuelve a varios grupos



2. Edificaciones de tipo A y B. Fotografías: Archivo propio.

de viviendas distribuidos a través de espacios abiertos, provocando la multiplicación de subcomunidades cerradas que se resguardan una de otra, pues cada una tiene sus características de apropiación y uso del espacio común y sus maneras de protección.

Como Rosenmann dice, “el límite del espacio de seguridad se configuraría bajo una comprensión del muro como frontera y filtro, elementos que otorgarían confinamiento y seguridad comunitaria respecto al espacio urbano a extramuros y la circulación de los otros” (Rosenmann, 2017: 83). Así, mientras que en el tipo A se reproducen las interfases de vigilancia a través de la organización vecinal, en el tipo B se multiplican los dispositivos digitales y los mecanismos de monitoreo administrados por una empresa privada (figura 2).

Tipología vertical para estrato medio

Se identifica por tener un principio de diseño arquitectónico y urbano de comunidad cerrada compacta, de seis a nueve niveles. El muro frontal es el elemento simbólico para delimitar el vínculo socioespacial entre la calle y la vivienda. En particular, se representa por dos tipos: el primero (c) corresponde a un plano vertical frontal permeable (barrotes y rejas metálicas), que estimula la accesibilidad visual pero restringe la accesibilidad física; el segundo (D) también se caracteriza por tener un plano vertical frontal pero impermeable, porque se trata de defensas selladas que restringen tanto la accesibilidad



3. Edificaciones de tipo C y D. Fotografías: Archivo propio.

física como la visual entre la calle y el espacio común. Posiblemente por ubicarse en la zona centro de la ciudad —donde la vivienda adquiere mayor plusvalía y hay menor disponibilidad de superficie para su edificación—, el capital privado considera que el espacio no sería aprovechable si se utiliza un segundo elemento defensivo. En este sentido, Rosenmann (2017) afirma que el muro, aparte de la connotación de protección y orden, refuerza la unidad morfológica respecto al barrio o la colonia por localizarse en un contexto con coincidencia de clase social (figura 3).

Tipología vertical para estrato alto

El tipo E tiene una configuración de diseño arquitectónico y urbano de comunidad cerrada compacta a partir de los diez niveles. Está circunscrito por un muro perimetral simbólicamente prominente para restringir la interacción socioespacial entre el espacio público y el edificio residencial. Estas características son análogas a la residencia dirigida a la clase alta, sobre la que Caldeira afirma: “además de la arquitectura monumental y de los nombres vagamente aristócratas, los edificios tienen características exóticas” (Caldeira, 2007: 283). El muro del tipo E se distingue por ser una barrera de concreto que



4. Edificación de tipo E. Fotografía: Archivo propio.

denota la monumentalidad, combinado con grandes secciones de cristal y metal que le dan una apariencia exótica y de modernidad (permite la accesibilidad visual pero restringe la accesibilidad física): las características arquitectónicas y urbanas visualizan y revelan “la identidad de clase, prestigio y/o estatus que él mismo oculta” (Rosenmann, 2017: 83). En seguida existe un segundo plano vertical, utilizado como elemento defensivo que envuelve a varios grupos de viviendas, distribuidas a través de espacios abiertos o con circulaciones cerradas. Este diseño tiene como efecto la reproducción de subcomunidades cerradas que se fraccionan y distancian una de otra. Cada departamento tiene una interfase de protección privada, que se agrega a los dispositivos de vigilancia digital y a los guardias particulares. Al respecto Caldeira dice que “los muros tienen que ser realmente altos, y las residencias para las clases altas no disimulan sus cercas electrificadas encima de los muros, así como las cámaras de video y los guardias particulares” (Caldeira, 2007: 299). En suma, se multiplican las interfases de vigilancia a través de muros impermeables con dispositivos digitales y mecanismos de monitoreo (figura 4).

DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA: INCIVILIDAD Y VIGILANCIA

Tipología vertical de interés social

De acuerdo con los datos de la Secretaría de Seguridad Pública, la tasa de crímenes denunciados en la zona relacionados con la variable de incivilidad se presenta de la manera siguiente: robo a casa habitación, 2.80%; robo a transeúnte con violencia, 75.70%; robo a transeúnte sin violencia, 7.30%; robo de vehículo con violencia, 41.30%, y robo de vehículo sin violencia, 52.30%, que dan un total de 179.40 %.⁹ Como se puede ver, las denuncias son mayores en los atracos que ocurren en el espacio público, que es la calle, pero es alarmante que se encuentra en la clasificación donde se utiliza la violencia, de ahí que los pobladores de la zona habitacional hayan optado por una seguridad privada o comunitaria, según la capacidad económica y el vínculo de confianza que se ha construido de acuerdo con el tiempo de asentamiento en el conjunto habitacional.

En el tipo A se tiene un acceso controlado, donde la gente puede caminar o no bajo vigilancia; la comunidad optó por la organización vecinal y el pago a un vecino que se encarga de la vigilancia del acceso principal, donde hay una caseta de control: los habitantes peatones tienen que mostrar una identificación, pero esto no es necesario cuando llevan viviendo mucho tiempo en el conjunto, pues son reconocidos, y sólo se les solicita a los nuevos habitantes. Esto implica un vínculo de confianza entre la vigilancia y el habitante que va más allá de la contratación de un servicio, pues el vigilante es originario del conjunto: “Aquí creció y le tenemos confianza, hasta tiene copia de las llaves de nuestros autos, y aunque muchas veces se ha

⁹ Los datos proporcionados por Hoyo de Crimen corresponden al periodo octubre 2015-septiembre 2016; sin embargo, no se ha actualizado debido a los ajustes que se están haciendo en la organización del programa de cuadrantes. Revisar <<https://hoyodecrimen.com/acerca>>.

querido ir no lo dejamos, no aceptamos gente de fuera... todos nos conocemos y siempre nos apoyamos” (entrevista 2-A, 2018).

Cuando se trata de visitantes peatones, tienen que mostrar una identificación y registrarse en una hoja de control, donde anotan su nombre y las horas de entrada y salida, en tanto que los habitantes con automóvil tienen que llevar a la vista un corbatín de control (si no lo traen consigo no pueden introducirlo) y los visitantes con automóvil no tienen acceso con él al conjunto. Esto se asocia, por un lado, a las restricciones de diseño del conjunto y, por otro lado, a la manera en que se refuerza la seguridad, incluso en los bienes de quienes son parte de la comunidad, mientras se deja desprotegido al externo (visitante).

En 2010, en el acceso principal se había instalado una videocámara a través de una empresa contratada, pero la administración apenas alcanzaba para solventar el costo, y cuando se descompuso optaron por desinstalarla. En un principio, un entrevistado argumentó que la videocámara y la vigilancia en el acceso principal no se debían a la inseguridad, pero después comentó: “La verdad, si no estuviéramos encerrados y sin las rejas con alambre de púas y sin vigilante, no habría seguridad, pues allá ‘afuera’ suceden muchas cosas, estamos en zona roja; aquí nadie nos toca, estando adentro...” (entrevista 1-A, 2018).

Existe una desvinculación socioespacial, es decir, una falta de apropiación del entorno urbano debido a la violencia y la necesidad de protección, que generan, como Duhau y Giglia sostienen (2004), medidas a partir de los derechos de la propiedad privada, establecidas por los residentes para garantizar el orden urbano a partir de organizaciones voluntarias. Por cierto, la presencia de la fuerza pública para cuidar el orden se observa con la patrulla de la delegación, que en el día hace dos recorridos por el interior, en la mañana y en la tarde, y en la noche sólo realiza un recorrido perimetral por el exterior.

La gestión de la administración se lleva a cabo por un habitante del conjunto habitacional, elegido por votación: “Tiene que ser una persona honorable”. En este conjunto se estableció una cuota mensual

de cien pesos por vivienda y el administrador asegura que 80% de los habitantes cumple con el pago.¹⁰

En el tipo B, la comunidad tiene seguridad a través del servicio privado de una empresa. En este contexto, se han instalado videocámaras en diferentes puntos de los espacios comunes, excepto en el acceso principal peatonal, donde se encuentran tres empleados de la empresa: el primero se encarga de monitorear una pantalla que transmite en tiempo real las imágenes de las videocámaras; el segundo se encarga del registro, y mientras que los habitantes tienen acceso libre y sólo muestran una identificación, los visitantes peatones se anotan en la libreta de registro (nombre, hora de entrada y salida) y presentan una identificación (al vigilante de las videocámaras se le debe anunciar con anticipación el arribo de los visitantes, y su llegada se comunica por medio de un interfón); el tercer empleado es el observador y cuenta con un bastón extensible como herramienta de defensa. Por otra parte, los automóviles de los habitantes tienen acceso al estacionamiento y el empleado que monitorea las videocámaras se encarga de visualizar el número de las placas para consentir su ingreso, y el automóvil del visitante no tiene acceso al estacionamiento. Allí es evidente que se puede pagar una vigilancia más sistematizada y contar con mayor personal; así, el mecanismo de registro y acceso, tanto para los habitantes (a pie y en automóvil) como para los visitantes (a pie), es parte importante para el control total (Giglia, 2007). Los vigilantes empleados por la empresa aseguraron que en caso de presentarse un suceso irregular avisan a la Secretaría de Seguridad Pública, que atiende el llamado de inmediato, en dos o tres minutos.

La vigilancia es privada; la empresa que presta el servicio con frecuencia es recomendada por la institución que otorga los créditos para las viviendas y la contratación se da en automático, sobre

¹⁰ El conjunto tiene 660 viviendas; 80% corresponde a 528 viviendas y si lo multiplicamos por cien pesos al mes resulta una cantidad de 52 800 pesos, lo cual en apariencia es un excedente alto; sin embargo, hay que tener presente el porcentaje de viviendas desocupadas o deshabitadas, o si corresponde al porcentaje real de pago. El administrador se reservó el derecho a responder sobre el sueldo del vigilante.

todo por los propietarios, quienes muchas veces no viven en el conjunto habitacional y rentan sus viviendas.¹¹ En el breve tiempo que duró la entrevista a un vigilante, los habitantes entraban y salían, pero se mostraban indiferentes con los empleados de seguridad y con los vecinos al entrar y salir, con un trato impersonal y una interacción social reducida.

Tipología vertical de estrato medio

Los datos de la Secretaría de Seguridad Pública indican que la tasa de crímenes denunciados en la zona por la variable “incivilidad” se desglosa de la siguiente manera: robo a casa habitación, 4.70%; robo a transeúnte con violencia, 167.20%; robo a transeúnte sin violencia, 15.0%; robo de vehículo con violencia, 41.0%, y robo de vehículo sin violencia, 94.70%, con un total de 322.60%.¹² Como se observa, las denuncias siguen siendo mayores en los delitos relacionados con la calle y el uso de la violencia, y lo más notable es que la tasa se eleva al doble en comparación con la zona oriente (Iztapalapa, tipos A y B), lo que resulta contraproducente, pues utilizan menos interfases y formas de protección para salvaguardar la integridad física y social, como se explica a continuación.

En el tipo c, la comunidad no cuenta con seguridad privada, pero tiene dispositivos semiautomáticos. La puerta de acceso general se activa a través de una llave común de metal; además, hay un tablero de interfón que se conecta con cada vivienda, desde donde se puede activar la puerta de acceso general: cada habitante debe tener su llave

¹¹ En este caso no se pudo saber el porcentaje de habitantes y/o propietarios que paga la cuota para el servicio de vigilancia; tampoco se pudo tener contacto verbal con ningún habitante del conjunto habitacional y se optó por entrevistar al empleado de la empresa privada que monitorea las videocámaras.

¹² Los datos proporcionados a través de Hoyo de Crimen corresponden al periodo octubre 2015-septiembre 2016; sin embargo, no se ha actualizado debido a los ajustes que se están haciendo en la organización del programa de cuadrantes. Revisar <<https://hoyodecrimen.com/acerca>>.

de acceso y los visitantes peatones tienen que anunciarse a través del interfón para que el anfitrión active la puerta. En cuanto al acceso al estacionamiento, sólo pueden entrar los automóviles de los habitantes, quienes cuentan con un control remoto para activar el portón o la cortina, o el conductor tiene que bajarse del automóvil para abrir de manera manual. Los visitantes no tienen acceso en automóvil.

El tipo D cuenta con una caseta de control de acceso donde hay un vigilante, empleado por una empresa de seguridad privada. El habitante tiene acceso a través de una llave común de metal, que abre la puerta general, o el vigilante puede darle acceso, siempre y cuando muestre una identificación. El visitante peatón anuncia su llegada al anfitrión por medio del vigilante, que le informa a través del interfón, y posteriormente, luego de la autorización, abre la puerta general. Respecto al estacionamiento, los habitantes tienen un control remoto para abrir y cerrar el portón o la pluma, o el vigilante los activa una vez que se han identificado. Allí los visitantes tampoco tienen acceso en automóvil.

Tipología vertical de estrato alto

De acuerdo con los datos de la Secretaría de Seguridad Pública, la tasa de denuncias en la zona que corresponde a la variable de incivilidad se presenta de la manera siguiente: robo a casa habitación, 5.10%; robo a transeúnte con violencia, 95.10%; robo a transeúnte sin violencia, 5.10%; robo de vehículo con violencia, 53.30%, y robo de vehículo sin violencia, 88.70%, lo que da un total de 247.30%.¹³ Como se observa, las denuncias son mayores en las relacionadas con la calle y donde se utiliza la violencia, y en el tipo E los porcentajes son similares a los presentados en la zona oriente (Iztapalapa, tipos A y B) en cuanto a

¹³ Los datos proporcionados a través de Hoyo de Crimen corresponden al periodo octubre 2015-septiembre 2016; sin embargo, no se ha actualizado debido a los ajustes que se están haciendo en la organización del programa de cuadrantes. Revisar <<https://hoyodecrimen.com/acerca>>.

robo a transeúnte con violencia y sin violencia y en robo a vehículo con violencia; en cambio, la tasa se eleva casi al doble en relación con el robo a casa habitación y el robo de vehículo sin violencia. En cuanto a la capacidad económica, la representación de la defensa ante la inseguridad es más notable en la calidad de la arquitectura y en los medios digitales, como se denota.

Se utiliza el servicio de seguridad privada, por lo que se han colocado videocámaras en todos los puntos de las áreas comunes, dentro y fuera, que captan imágenes en tiempo real y son monitoreadas las veinticuatro horas del día por un equipo de empleados (dos o tres personas) de la empresa privada. Sin embargo, como menciona Carmina Jasso, esto “puede constituir una agresión a la intimidad” (Jasso, 2015: 59), sobre todo por tenerlas en el mayor número de áreas comunes.

En cuanto al acceso principal, los habitantes peatones activan su entrada por medio de un mecanismo de huella digital con doble filtro, que previamente se registra en el sistema de control de la empresa. En cuanto al acceso en automóvil de los habitantes, se activa a través de un *chip* que se coloca en la ventanilla del conductor y la plumilla en automático se levanta. Los visitantes también cuentan con un espacio en el estacionamiento y su llegada debe ser anunciada con anticipación para apartar un lugar.

Es evidente el uso de la tecnología como recurso para controlar el orden, la seguridad y la exclusividad, pues, como Galdon-Clavell dice, “la fe en las propiedades de la tecnología, y la utilidad de los artefactos técnicos... abren paso a la consolidación de un determinismo tecnológico” (Galdon-Clavell, 2015: 92), que es directamente proporcional a la solvencia económica de las comunidades cerradas. En caso de detectar un hecho irregular a través de las videocámaras, los vigilantes de la empresa avisan a la Secretaría de Seguridad Pública y ésta atiende de inmediato el llamado:

[...] si ocurre un acto que afecte a cualquier persona dentro del edificio, uno de nosotros se dirige en auxilio con un bastón extensible, pues no podemos portar armas; sólo amedrentamos al atacante o delincuente

mientras llega seguridad pública. Otro compañero avisa a seguridad pública municipal o estatal, que no tarda más de cinco minutos en llegar; éstos tienen estaciones estratégicas para un auxilio rápido. Si la cosa se pone muy fea, sólo podemos inmovilizar al atacante o delincuente por medio de la fuerza física, pero sin lastimarlo... (entrevista 1-E, 2018).¹⁴

Desde el principio, la empresa de seguridad privada tiene vínculos con la desarrolladora inmobiliaria, que estructura un sistema de servicios privados que forman parte del organigrama desde el diseño hasta la compra y venta de cada departamento. La aportación promedio mensual es de mil quinientos pesos por departamento, que dan un total de ciento ochenta mil pesos mensuales por el costo de la seguridad. A esto se suma el pago a la administración general, que es el vínculo para la contratación de la empresa de seguridad. En suma, se trata de un grupo de empresas que trabajan en clúster y colaboran estratégicamente para conseguir un beneficio común de capital.

CONCLUSIONES

La configuración del paisaje urbano en cada uno de los contextos de las comunidades cerradas analizadas representa formas específicas que asumen la accesibilidad entre el espacio público, el bien común y el espacio privado. Cada comunidad tiene un cierto grado de desvinculación socioespacial, es decir, una falta de apropiación del entorno urbano debido a la violencia y la necesidad de protección.

Los factores que tienen como efecto la búsqueda de medios defensivos se resumen en la percepción de inseguridad, los crímenes reales denunciados, la exclusividad y la capacidad económica. No obstante, cada uno tiene sus peculiaridades, de acuerdo con la localización, que

¹⁴ El entrevistado es empleado por una empresa privada para la vigilancia de un edificio residencial alto; no se pudo tener contacto con ningún habitante, pues la entrada es muy restringida y sólo por anuencia de uno de ellos se puede tener acceso al edificio.

determina sus propios mecanismos de vigilancia y protección, que implican diversos tipos de desvinculación socioespacial.

Asimismo, es importante destacar que aun cuando la búsqueda de seguridad no es exclusiva de las clases acaudaladas, es un factor que determina los tipos de defensa, entre los cuales destacan el diseño arquitectónico y urbano, cuyas formas y características (tipos de muros, tamaño de áreas, materiales, organización, distribución, ubicación, connotación, principalmente) guardan relación con la capacidad económica para su adquisición en el mercado habitacional y con la percepción de inseguridad; la vigilancia humana, cuyo número depende de la capacidad de pago y el modo en que se controla el acceso, aun cuando se trate de una seguridad comunitaria; la vigilancia digital, que se refiere a la cantidad de videocámaras que la comunidad puede solventar, pues su monitoreo por una empresa privada aumenta el costo, y los dispositivos en relación con la tecnología, porque su costo es directamente proporcional a la modernidad de los mecanismos de control.

Por otro lado, la percepción de inseguridad no siempre es proporcional al porcentaje de crímenes reales denunciados, sino que se ve influida por la reputación del entorno en relación con las incivildades. De esto proviene la exclusividad, el anhelo de vivir entre iguales, y distanciados de los que se consideran un peligro, una modalidad que se reproduce, ya que en las comunidades cerradas se generan subcomunidades por grupos de vivienda.

La conjunción de muros, accesos y controles expresa el límite de una comunidad cerrada con un orden diferente al “exterior” que requiere de una gestión particular, según el estrato socioeconómico para quien se diseñó el conjunto o edificio, que además determina los tipos y niveles de vigilancia. El diseño del espacio y el tipo y nivel de vigilancia que se dirige a cada estrato socioeconómico anticipan la intención de la forma y la función de cada uno (social, medio y alto), es decir, las barreras, de una, dos o tres interfases, los muros representados por rejas, bardas, portones y puertas, permeables o no, en vínculo inequívoco con los dispositivos electrónicos, como videocámaras,

tarjetas electrónicas, interfonos, *chips*, entre otros. Esto es correlativo al grado de seguridad privada que se requiere con el propósito de cuidar la integridad física y social.

A cada estrato socioeconómico le corresponde un diseño arquitectónico y urbano que anticipa el tipo de seguridad privada; desde el diseño se contempla la seguridad privada que corresponde a la exclusividad, representada con el muro, los accesos y los controles.

En suma, la transformación de la línea política sobre la producción habitacional que dio paso a la privatización de los servicios urbanos reforzó el diseño defensivo con el que se originó la tipología cerrada, y muchas veces el costo que esto tiene supera la capacidad económica de sus compradores. En este contexto, es notoria la desconfianza que los habitantes tienen de la policía, además de la falta de capacidad del Estado para responder al problema de la inseguridad, por lo que el capital privado ha tomado el protagonismo, junto con la concertación política a favor de la privatización de los servicios de seguridad.

REFERENCIAS

- Bando Número 2 (2000). Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Ciudad de México [en línea]. Disponible en <http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/pdf/LEYES/Bando_informativo_2.pdf>.
- Bentley, Ian (1999). *Entornos vitales. Hacia un diseño urbano y arquitectónico más humano. Manual práctico*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Caldeira, Teresa (2007). *Ciudad de muros*. Barcelona: Gedisa.
- Carmona, Matthew, Steve Tiesdell, Tim Heath y Taner Oc (2003). *Public Places-Urban Spaces: The Dimensions of Urban Design*. Oxford/Burlington: Architectural Press.
- Cortés, José Miguel (2010). *La ciudad cautiva. Control y vigilancia en el espacio urbano*. Madrid: Akal.
- Duhau, Emilio, y Ángela Giglia (2004). "Conflictos por el espacio y orden urbano". *Estudios Demográficos y Urbanos* 19 (2): 257-288.
- Duhau, Emilio, y Ángela Giglia (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco/ Siglo XXI Editores.

- Ellin, Nan (1995). "Shelter from the storm or form follows fear and vice versa". En *Architecture of Fear*, coordinado por Nan Ellin, 13-46. Nueva York: Princeton Architectural Press.
- Fraile, Pedro (2007). "La percepción de seguridad: entre el delito, el conflicto y la organización del espacio". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 11 (245).
- Galdon-Clavell, Gemma (2015). "Si la videovigilancia es la respuesta, ¿cuál era la pregunta? Cámaras, seguridad y políticas urbanas". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 41 (123): 81-101.
- Gehl, Jan (2006). *La humanización del espacio urbano*. Barcelona: Reverté.
- Giglia, Ángela (2002). "Privatización del espacio, autosegregación y participación ciudadana en la ciudad de México: el caso de las calles cerradas en la zona de Coapa (Tlalpan, Distrito Federal)". *Trace. Procesos Mexicanos y Centroamericanos* (42): 71-78.
- Giglia, Ángela (2007). "Suburbios residenciales en la Ciudad de México. Representaciones del espacio local y prácticas de consumo". *ORDA. L'Ordinaire des Amériques* (207): 157-178.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2016- 2018). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana [en línea]. Disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>> (consulta: 28 de agosto de 2018).
- Jacobs, Jane (1973). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península.
- Jasso López, Carmina (2015). "El desorden y la incivilidad en el espacio público. Aproximaciones de política pública para su planteamiento". *Alter. Enfoques Críticos* (12): 50-67.
- Méndez, Eloy (2009). *Arquitectura simulacro*. México: Universidad de Guadalajara.
- Newman, Oscar (1996). *Creating Defensible Space*. Washington: United States. Department of Housing and Urban Development.
- Pansters, Will, y Héctor Castillo Berthier (2007). "Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización". *Foro Internacional* 47 (3): 577-615.
- Rosenmann, Igor (2017). "El muro: una significación de clase social segregada en la ciudad". *Revista de Urbanismo* (36): 82-96.
- Rovira, Adriano (2002). "Los barrios cerrados de Santiago de Chile: en busca de la seguridad y la privacidad perdidas". En *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, coordinado por Luis Felipe Cbrales, 351-369. México: Universidad de Guadalajara/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Schteingart, Martha, y Luis Patiño (2006). "El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales". En *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, coordinado por René Coulomb

- y Martha Schteingart. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco/Miguel Ángel Porrúa.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) (2006). Norma General de Ordenación 26 [en línea]. Disponible en <<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/que-hacemos/planeacion-urbana/normas-generales-de-ordenacion/norma-para-impulsar-y-facilitar-la-construccion-de-vivienda-de-interes-social-y-popular-en-suelo-urbano>>.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) (2008). Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc. Disponible en <<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-parciales>>.
- Urbano Paz, Lorena A., y Montserrat A. Delpino Chamy (2015). “Convivencia y seguridad en espacios comunitarios del movimiento moderno. Estudio de la Remodelación Paicaví, Concepción”. *Revista de Urbanismo* (33): 37-51.
- Valle, Diego (2016). *Hoyo de Crimen* [en línea]. Disponible en <<https://hoyo-decrimen.com/acerca>> (consulta: 28 de agosto de 2018).
- Vilalta Perdomo, Carlos J. (2012). *Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Delincuencia urbana y procesos de transformación espacial en tres entornos locales de la delegación Iztapalapa

Celia Elizabeth Caracheo Miguel

INTRODUCCIÓN

Dentro de la problemática actual en torno a las transformaciones de la estructura física de los espacios urbanos y su relación con la delincuencia, se destaca que el habitante urbano enfrenta de manera cotidiana la sensación de inseguridad, lo que provoca que se aisle utilizando mecanismos y dispositivos de seguridad que van del cierre de calles y la colocación de rejas en puertas y ventanas al uso de cámaras de vigilancia y agentes de seguridad privados (Zamorano y Capron, 2014; Zamorano, 2013).

En el entorno urbano se erigen fortalezas habitacionales con mecanismos de acceso restringido que al detectar a extraños, a “diferentes” a los habitantes de esos espacios, inmediatamente los rechaza; al mismo tiempo, hacen imposible una transición en la comunicación entre lo público y lo privado, pues se trata de sitios diseñados para ingresar en automóvil, por lo que se pierde el contacto con el exterior, además de la vigilancia constante y la segurización de los mismos, con un uso desmedido de dispositivos de vigilancia. Los nuevos desarrollos inmobiliarios, como parte de este proceso, siguen promoviendo el aislamiento, convirtiendo la seguridad en una de las principales *amenities* que cautivan a los compradores en medio del aumento de la incidencia delictiva y la percepción de inseguridad (Davis, 2001).

De este modo, los espacios pierden identidad y no refieren a ningún tipo de apropiación, pues se trata de una arquitectura del modelo globalizador y capitalista que promueve la individualidad y el anonimato como un modo de control y neutralidad que no favorece a la vida urbana (Sennett, 1975; López Levi, 1999). Así, el diseño como un elemento para propiciar la solidaridad y la diversidad de encuentros entre los habitantes de un lugar será un factor a analizar, como un componente que pudiera promover entornos seguros, transitados, con significados diversos; por esta razón, es conveniente conocer las transformaciones del espacio y las cualidades o características que promueven vitalidad, por un lado, o se convierten, por el otro, en factores para la comisión del delito, generando miedo en los habitantes de los entornos locales.

El proceso de transformación del paisaje urbano de la ciudad, según Zamorano (2013) en su investigación sobre la colonia Michoacana, en la alcaldía Venustiano Carranza de la Ciudad de México, muestra que el temor a la delincuencia desempeña un papel importante, pues la arquitectura del lugar, como en la vida cotidiana de las personas, se adapta a sus necesidades de seguridad. Por lo tanto, la población se organiza en torno a este miedo con diferentes estrategias, lo que ocasiona una “cofradía de miedos”, que se traduce en estigma y rechazo social.

El territorio urbano queda fragmentado en diversos territorios que aluden a tipos de poblamiento cuya característica principal es la segregación, en donde la desigualdad y el acceso a la infraestructura y el equipamiento urbano se vuelven relevantes, pues pueden determinar la inserción de comunidades modestas a la estructura de la ciudad. Así, por ejemplo, su adecuada dotación será decisiva para la acumulación de capital social y la generación de relaciones en el espacio, lo que a su vez se asocia a menos criminalidad y desintegración social; no obstante, es preciso analizar esta relación, al mismo tiempo que se tiene que cuestionar la afirmación de que el fenómeno de la pobreza es intrínseco a la delincuencia y violencia urbanas (Arriagada, 2000).

A partir de esto, la hipótesis principal es que el robo¹ y la percepción de inseguridad estarán en función de la forma urbana,² como un elemento que propicia ciertos patrones de localización en el territorio y ciertas condiciones en la estructura social, como el sentido de pertenencia e identidad. Para comprobar la hipótesis, se propone una metodología cuantitativa aplicada en tres contextos locales con condiciones morfológicas y sociales diferentes, para contrastar los elementos que subyacen al fenómeno de la delincuencia urbana a partir del origen de los asentamientos.

LA SEGURIDAD EN EL URBANISMO,
ENFOQUES DESDE EL DISEÑO Y LA FORMA URBANA

Diseño y seguridad

Como parte del análisis de las relaciones sociales en el espacio y su influencia en los modelos de prevención se encuentran los planteamientos de Jane Jacobs (1973), quien hace una crítica a la planeación de barrios y ciudades satélite, que considera lugares perfectos para el surgimiento de la criminalidad, y hace dos propuestas importantes:

1. Que la paz en las calles no tiene por qué ser garantizada de manera principal por la policía, sino a través de redes de organización y controles sociales, relacionados con la solidaridad entre las personas.
2. Que la solución al problema de la inseguridad no se encuentra en la planeación que dispersa a las poblaciones; es decir, no se deben sustituir los barrios por suburbios.

¹ Se incluyen tres tipos de robo: transeúnte, camiones repartidores y comercios.

² Se compone por factores físicos y espaciales de la estructura urbana. El factor físico consiste en parcelas, manzanas, calles, edificios y espacios abiertos, mientras que la estructura espacial de la ciudad se relaciona con la forma en que se utiliza la tierra y con los patrones de actividades de cada parte de la ciudad. Estos factores forman parte de la evolución histórica de las ciudades y sus procesos de desarrollo.

Existen, además, otras iniciativas que buscan el reconocimiento y la apropiación desde el diseño. Oscar Newman, en los años setenta (1996), propone la teoría del *espacio defendible*, que se basa en la autogestión, sin la colaboración del Estado, por lo que el espacio no es vulnerable si la autoridad no se encuentra, de modo que la participación de los habitantes se vuelve vital para reducir el crimen; estas zonas tienen la capacidad de integrar a distintos estratos sociales y residentes, por lo que poseen el control de sus vecindarios. El *espacio defendible* se puede definir, así, como aquellas áreas residenciales que inhiben el crimen por medio de la creación de una expresión física del tejido social que se defiende. Todos los elementos que se combinan para crearlo tienen un objetivo común: un ambiente en el cual la territorialidad latente y el sentido de comunidad entre los habitantes generen las condiciones de un entorno cotidiano seguro, productivo y bien conservado (Newman, 1996). Sobre los argumentos del autor, se destaca la importancia de las condiciones del entorno construido y cómo el habitante del lugar generará las circunstancias necesarias de habitabilidad en un barrio desde la identificación y la apropiación; no obstante, al limitar y cerrar ciertos espacios o calles se rompe la permeabilidad y el libre tránsito por el espacio público, lo que se traduce en privatización.³

Por su parte, Carmona (2003) estudia la importancia de la percepción y la experiencia del lugar, lo que implica la recopilación, la organización y la información sobre el medio ambiente, por lo que hace una distinción general entre dos procesos que recopilan e interpretan los estímulos ambientales: sensación y percepción. La *sensación* se refiere a los sistemas sensoriales humanos que reaccionan a los estímulos ambientales y la *percepción* del medio depende de

³ Las autoridades juegan un papel importante en este proceso de privatización, pues son quienes permiten el cierre de calles a solicitud expresa de distintos grupos sociales, de tal manera que se declaran como privadas con acceso controlado, restringido y de uso exclusivo de quienes las habitan, recurriendo al uso de elementos como muros, rejas, plumas y vigilancia privada, con el argumento de que con este tipo de prevenciones se disminuirá el crimen, con el objetivo legítimo de defender su integridad física y sus bienes (Miranda, 2003).

factores como la edad, el género, la etnia, el estilo de vida, el tiempo de residencia en un área y el medio ambiente físico, social y cultural en el que un individuo vive y se cría. Las similitudes en la socialización estarán dadas por la experiencia del pasado y por el presente del entorno urbano, lo que significa que algunos aspectos de las imágenes se comparten por grandes grupos de personas (Knox y Pinch, 2010). Los mapas mentales de lugares y ambientes particularmente compartidos serán una herramienta para estudiar la percepción ambiental en el diseño urbano.

A menudo se argumenta que las personas necesitan un sentido de identidad, de pertenencia a un territorio y/o grupo específico. Crang (en Carmona, 2003) afirma que el espacio proporciona un sinnúmero de experiencias compartidas entre las personas y les da continuidad en el tiempo. Para Montgomery (en Carmona, 2003), la clave de una esfera pública exitosa es la “base del intercambio”, que debería ser tan compleja como sea posible; “sin ésta la actividad económica en diferentes niveles y capas, no será posible crear un buen entorno urbano”.

El diseño urbano tendrá un efecto en los patrones de la actividad humana y la vida social. Mientras los factores físicos no ejercen exclusivamente una influencia dominante en el comportamiento, las oportunidades ambientales afectan claramente lo que se puede y no se puede hacer. Por lo tanto, la conducta humana es intrínsecamente “situacional”, se incrusta en contextos y entornos físicos, sociales y culturales.

Para Hillier (1988 y 1996), el espacio defendible es una propuesta que impide el movimiento natural de las personas mediante su exclusión, independientemente de si son peligrosas o pacíficas; sostiene que la permanencia de las personas en el espacio público aumenta la sensación de seguridad y proporciona el principal medio por el que un espacio es vigilado de manera natural. Mientras más se elimine la presencia de las personas en un espacio, mayor es el riesgo ante la delincuencia. En sus estudios sobre la relación entre la configuración espacial y el movimiento, propone que determinadas características

espaciales aumentan la permanencia y estancia de las personas, por lo que mejora la sensación de seguridad. Su investigación también ha demostrado que las tasas de robo en lugares “menos integrados” son más altas que en lugares “más integrados” (Chih-Feng Shu, 2000).

Hay una contradicción fundamental, por lo tanto, entre las estrategias de diseño que abogan por la presencia de la gente en la calle y las que restringen el acceso y la permeabilidad para garantizar la seguridad de las personas y sus bienes en áreas definidas. Los diseños integrados requieren de un flujo sustantivo de movimiento para aumentar la vigilancia, lo cual se puede dar con una alta densidad de actividades y generando zonas urbanas con usos mixtos. Otro aspecto clave de la creación de un ámbito público animado es precisamente la concentración espacial y temporal de diferentes usos y funciones en un lugar.

Desorganización social

Otra vertiente destacada en los estudios sobre desorganización social es la que vincula las características del desorden físico de un territorio con el delito (teoría del desorden físico y de las actividades rutinarias). En esta línea de pensamiento surge la teoría de la “ventana rota” de los criminólogos Wilson y Kelling (1982), que proponen que signos físicos de desorden en espacios públicos, como grafitis, basura y otros, son una señal del desinterés de los residentes por apropiarse y cuidar de su entorno, lo cual propicia que terceros cometan delitos en esos lugares. No obstante, otros estudios, como los de Sampson y Raudenbush (2002), han demostrado que este vínculo no es tan fuerte, y más bien se ha detectado que este fenómeno puede ser explicado por factores similares a los que causan el delito, es decir, que el desorden físico es sólo una señal más del problema, no la causa.

Si bien Sampson y otros autores cuestionan la explicación del desorden físico como factor causal del delito, destacan la necesidad de estudiar los patrones del uso de suelo y la distribución de las actividades rutinarias. Para medir estos fenómenos, Sampson y Raundebush

(2002) proponen una metodología de observación sistemática que se cuantifica con medidas “econométricas” del barrio.

Teoría del patrón delictivo

La teoría del *patrón delictivo* afirma que los delitos no ocurren al azar ni uniformemente en el espacio, el tiempo y las sociedades. Existen puntos conflictivos en los que se producen más que en otros. Hay infractores muy activos que cometen múltiples transgresiones y hay objetivos o víctimas que son victimizados repetidamente. Hay, por lo tanto, tendencias y/o patrones (Vozmediano, 2010).

La teoría del patrón delictivo es la propuesta de Brantingham y Brantingham (1984) para explicar cómo se configuran dichos patrones delictivos en el espacio urbano; estos autores sostienen que el delito es un fenómeno complejo, con una etiología compleja, cuyo estudio, por lo tanto, no puede reducirse al análisis del infractor. Ellos focalizan su atención en el lugar y el momento en que ocurren estos delitos.

Estos patrones están determinados en gran medida por la forma urbana: las carreteras, los usos del suelo (residencial, comercial, laboral, recreativo, etc.), las funciones económicas, entre otras variables que van dando forma a las actividades humanas, incluyendo las delictivas. Por ejemplo, las zonas residenciales se vacían durante el día y se encuentran habitadas por la noche, al contrario de lo que ocurre en las áreas industriales, de compras o los centros educativos. Las zonas de ocio nocturno sólo son frecuentadas los fines de semana y por las noches. Pero en cada ciudad estas dinámicas son distintas, porque estos emplazamientos están ubicados en diferentes lugares unos respecto a otros y las rutas que los unen son diferentes, de modo que el patrón de desplazamiento es propio y peculiar y el del delito también.

Brantingham y Brantingham (2008) proponen aplicar los principios de la *teoría de redes* para analizar el impacto que la estructura vial de las ciudades tiene sobre los patrones del delito. Pero no sólo el trazo de calles y carreteras tiene influencia en estos patrones; también

existen ciertos tipos de lugares, con características muy concretas, relevantes en su disposición, que generan y atraen el delito.

Teoría de las actividades rutinarias

La teoría desarrollada por los criminólogos Lawrence Cohen y Marcus Felson (1979) sobre las *actividades rutinarias* plantea que existen tres elementos interrelacionados para la comisión de un crimen: un delincuente motivado, un objetivo adecuado y la ausencia de un protector. La convergencia de estos elementos en el tiempo y el espacio, por factores físicos o sociales, facilita o limita los hechos delictivos. Así, por ejemplo, las actividades rutinarias de las sociedades contemporáneas, como las laborales, propician que se cometan los delitos. Los lineamientos de esta teoría contribuyen de manera notable en la prevención situacional.

Según estos autores, los patrones de actividad de la delincuencia muestran el modo en que las personas interactúan con su entorno físico en el tiempo y analizan tres conceptos clave: nodos, caminos y bordes, que aluden a los de Lynch (2008) en su obra *La imagen de la ciudad*. Los nodos son los puntos donde se concentra la gente; los delincuentes, por lo tanto, buscan sus objetivos en los nodos de actividad: hogar, escuela, entretenimiento y trabajo. Los caminos o sendas son el espacio de interconexión entre los nodos; el delincuente encuentra allí la oportunidad de cometer un delito. Finalmente, los bordes se refieren a los límites donde la gente habita, trabaja, compra o se divierte; se destaca la distinción de *dentro y fuera* de estos lugares, pues en algunos casos el criminal obtiene mayores beneficios al delinquir cerca de sus vecinos, mientras que a los criminales externos les parece más seguro agraviar en los límites, para moverse con mayor facilidad a sus propias áreas.

Felson y Clarke (1998) plantean diez principios de oportunidad para el crimen que son clave para su teoría práctica en la prevención del delito:

1. La oportunidad es un elemento clave en la comisión del delito; es decir, que el lugar, su forma y diseño, jugará un papel preponderante ya sea como generador o predictor de la violencia.
2. Los delitos de oportunidad son altamente específicos; es decir, que según el tipo de que se trate mostrarán un patrón de comportamiento que puede ser identificable.
3. Tiempo y espacio son determinantes; los delitos muestran un comportamiento diferenciado; según el lugar, la hora y el día de la semana en que se cometieron, reflejan la oportunidad para su comisión.
4. Las actividades cotidianas; los delitos de oportunidad dependen de los movimientos diarios de cada individuo.
5. Un crimen puede generar una oportunidad para cometer otro; si un crimen fue exitoso el delincuente puede ser motivado por ello a regresar.
6. Algunos productos son más tentadores, en función de que son fácilmente accesibles para el delincuente, como son los aparatos electrónicos, como los teléfonos celulares.
7. Los cambios sociales y tecnológicos producen nuevas oportunidades para la delincuencia; esto se relaciona con la oferta y la demanda, y habrá productos que presentan una mayor demanda que otros; en este sentido, si el mercado se satura con esos productos se reduce la probabilidad del robo.
8. Los delitos pueden ser prevenidos mediante la reducción de oportunidades; los métodos utilizados para la prevención situacional pueden ser diseñados para situaciones específicas.
9. Reducir las oportunidades para el crimen no necesariamente lo desplaza; se ha encontrado que el desplazamiento del delito es muy poco o casi nulo.
10. Reducir las oportunidades para el crimen de manera focalizada puede disminuirlo; las medidas de prevención en un área concreta pueden reducir la incidencia en otras zonas aledañas, pues el delincuente desconoce el alcance de dichas medidas.

Procesos sociales y forma urbana

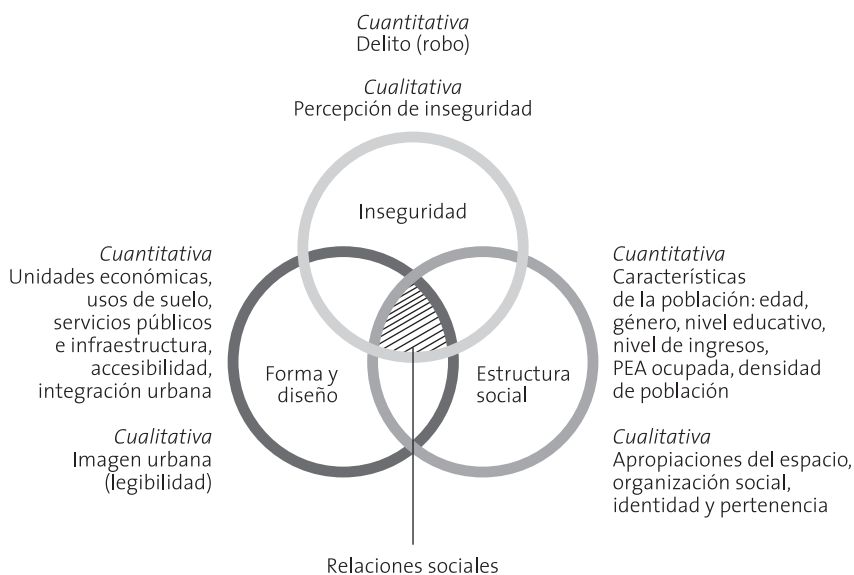
De acuerdo con la conclusión de Gans (1969, en Harvey, 1977: 41) sobre el ambiente físico, éste no desempeña un papel fundamental en la vida de las personas, como creerían los diseñadores o planificadores. Si bien la gente ocupa y vive los espacios, su conducta no está determinada por su condición física, sino por las relaciones sociales, económicas y culturales que se desencadenan allí. Un mal diseño puede influir negativamente, por supuesto, en lo que sucede dentro de un edificio, y un buen diseño puede incidir positivamente, pero el diseño no conforma *per se* la conducta humana de manera significativa.

La forma espacial, como una construcción social, contendrá una serie de atributos en función de dos aspectos: la forma física y la estructura espacial, que según autores como Hillier (1986) y Lynch (2008) forman parte de la evolución histórica de las ciudades y sus procesos de desarrollo y conformación. En este trabajo nos interesa caracterizar los patrones de localización de las actividades y las funciones del territorio (estructura urbana) y reconocer la forma física, identificando los patrones de subdivisión del espacio y ciertas cualidades, como el tipo de edificación y la relación del entorno construido con el espacio abierto. De esta manera, el estudio de la legibilidad del espacio como parte de este análisis incluirá la interpretación de las representaciones mentales (mapa mental) de los elementos físicos tangibles, como sendas, bordes, hitos, distritos y nodos (Lynch, 1986; Bentley, 1999).

SELECCIÓN DE LAS VARIABLES DE ESTUDIO PARA EL ANÁLISIS EN LA ESCALA LOCAL (METODOLOGÍA)

Las variables de estudio se clasificaron en función de tres grandes aspectos: la inseguridad, la forma urbana y los procesos sociales, que corresponden, a su vez, a variables cualitativas y cuantitativas (esquema 1).

Esquema 1
Interrelación de los factores generales y definición de variables



Fuente: Elaboración propia.

La inseguridad. Se analizarán los aspectos vinculados a la ocurrencia de los delitos reales a partir de la información de fuentes oficiales, como el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El delito que resulta relevante para el trabajo es el robo (a transeúnte, a camión repartidor y en locales comerciales), pues es uno de los eventos que presentan una fuerte relación con la forma espacial; asimismo, la percepción es otro aspecto importante, pues el sentimiento de vulnerabilidad que tiene el habitante de la ciudad al haber sido víctima de un hecho delictivo se convierte en una variable de análisis para entender sus efectos sobre el entorno urbano y el uso y la apropiación de los espacios, y su relación con el hecho delictivo real.

La forma urbana. Se retomarán las variables que se vinculan a la estructura urbana de las colonias analizadas, como los usos del suelo, las actividades económicas, la conectividad, o el grado de integración de las colonias con el resto de la ciudad, y la importancia de la cobertura de la infraestructura y los servicios para evaluar la “calidad” del espacio urbano y verificar si esto influye en la ocurrencia de los delitos

reales, para hacer posteriormente, en el ámbito de lo cualitativo, un análisis sobre la imagen urbana y la vitalidad de los espacios según la opinión del habitante y si esta lectura está determinando la percepción de inseguridad. Para el estudio de la imagen urbana y la vitalidad se retoman los factores propuestos por Kevin Lynch e Ian Bentley, como sendas, nodos, hitos, bordes, legibilidad, variedad y permeabilidad.

Los procesos sociales. Se recogen las características cuantitativas de la población que habita en las colonias estudiadas, buscando conocer la edad, el género, el nivel de estudios, el nivel de ingresos y la ocupación. Estas variables permitirán entender quién ocupa el espacio y si algunas características de la estructura social determinan la apropiación y el usos de los espacios en relación con la ocurrencia del delito y el aumento del miedo en la colonia que habitan; se perfilan, por lo tanto, a partir de éstas, la definición de grupos sociales organizados y las medidas para superar el miedo, que se relacionan con la apropiación y la identidad de los habitantes sobre aquellos espacios simbólicos y significativos que les generan confianza, todo esto desde un punto de vista cualitativo.

Con el objetivo de territorializar los fenómenos observados, los sistemas de información geográfica (SIG) se convierten en una herramienta valiosa para describir e interpretar los procesos y las interacciones sociales en el espacio físico, así como para localizar el delito y establecer su posible relación espacial con otras variables.

La generación de una base de datos con las variables antes expuestas asociadas a una unidad geográfica dará pauta para la realización de análisis espaciales; así, los sistemas de información geográfica se convierten en una instrumento cuantitativo relevante, aunque pueden presentar ciertas dificultades, pues se reconoce que fenómenos como la inseguridad, de difícil abordaje, no necesariamente serán explicados a través de esta herramienta; sin embargo, sí pueden obtenerse pistas del comportamiento, haciendo posible la construcción de escenarios y tendencias para algunas variables. No se puede asegurar, por lo tanto, que éste sea el mejor instrumento de abordaje; dependerá de los alcances y objetivos que se pretendan. En el ámbito del urbanismo, por lo tanto, reconocer la variable geográfica generará un impacto en la presentación de diferentes problemáticas socio-territoriales.

PRINCIPALES RESULTADOS

Imagen y legibilidad urbana

En este apartado se examina la impresión que tienen los encuestados sobre la colonia que habitan, por lo que fue necesario ubicar los espacios reconocidos y valorados por los habitantes; así, en el ámbito de la percepción, se buscó conocer su opinión sobre los lugares más emblemáticos de la colonia y si los usan o sólo los reconocen.

Se destaca, de las respuestas emitidas por los encuestados, que en el caso de Desarrollo Urbano Quetzalcóatl predominan las opiniones negativas en cuanto a lo que simboliza su colonia, pues apenas 16% la considera como su hogar y el resto la relaciona con la inseguridad y la delincuencia. En Barrio San Pablo, por el contrario, si bien 11% refirió el tema de la inseguridad, el resto la relaciona con sus fiestas y tradiciones, a la vez que algunas personas la consideran segura y su hogar. En la Unidad Modelo también se observan respuestas positivas: 67% la consideró su hogar y que es tranquila y 18% dijo que es segura.

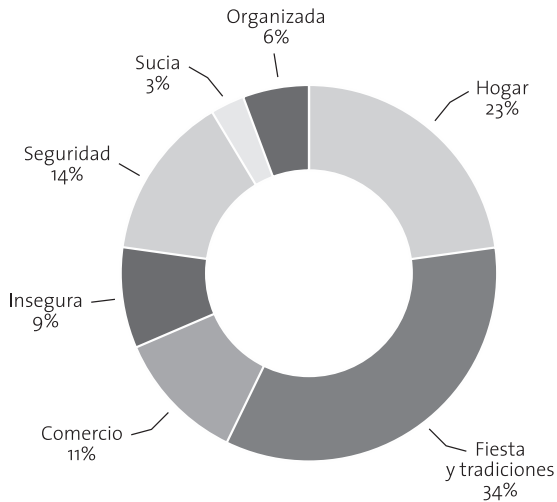
También se buscó la opinión en términos físicos sobre la colonia; es decir, si inicialmente se les cuestionó por la primera idea con la que la relacionaban, después se les pidió reflexionar sobre la imagen física, a lo que respondieron en el caso de Desarrollo Urbano Quetzalcóatl con opiniones negativas; aunque 44% dijo que era grande, se puede decir que fue una respuesta neutra, y a pesar de esto el resto de las respuestas describe un mal estado de conservación, abandono, suciedad, desorden y que es fea. En Barrio San Pablo, 17% comentó que era desordenada, aunque 20% dijo que era bonita; en este caso, se puede decir que las opiniones fueron diversas, por lo que no se puede precisar si hay una visión negativa o positiva del lugar. En la Unidad Modelo, mientras tanto, es muy clara la visión positiva del lugar, pues 35% dijo que era limpia y 26% que era bonita, y apenas 9% dijo que era desordenada.

Gráfica 1
Opinión de los encuestados en la colonia
Desarrollo Urbano Quetzalcóatl sobre lo que simboliza su colonia



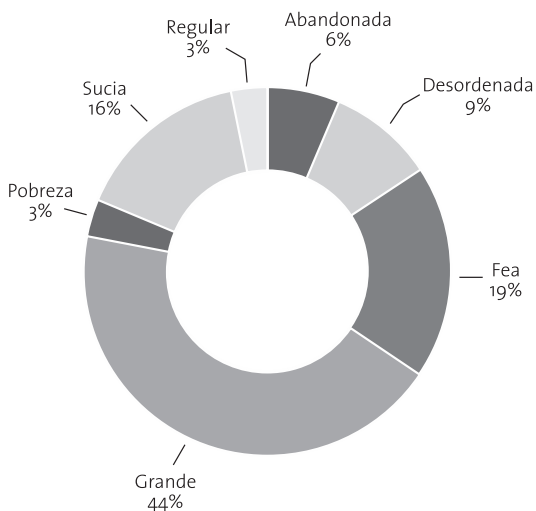
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta aplicada en 2017.

Gráfica 2
Opinión de los encuestados en Barrio San Pablo
sobre lo que simboliza su colonia



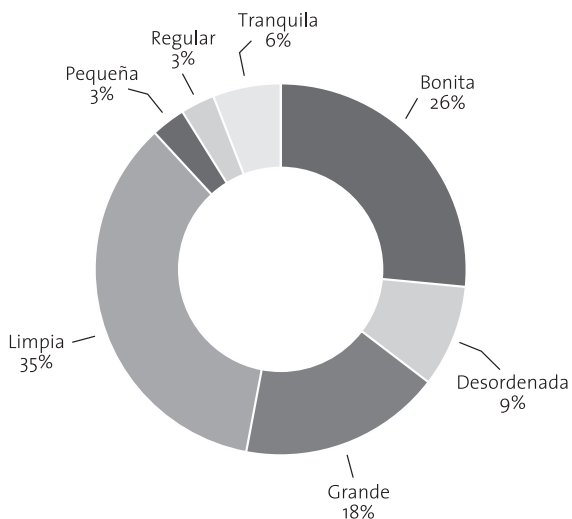
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta en aplicada 2017.

Gráfica 3
Opinión de los encuestados en la colonia
Desarrollo Urbano Quetzalcóatl sobre su colonia en términos físicos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta aplicada en 2017.

Gráfica 4
Opinión de los encuestados en la Unidad Modelo
sobre su colonia en términos físicos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta aplicada en 2017.

A partir de las opiniones, se elaboraron mapas de imagen urbana para mostrárselos a los habitantes; esto hizo evidente la debilidad de la metodología, ya que les fue difícil comprenderlos o ubicarse en el espacio, por lo que se deja el antecedente de que es preciso elaborar otro tipo de instrumentos. No obstante, fue posible que indicaran las calles por donde caminan y señalaran los elementos del paisaje que les parecían representativos o eran un referente en la colonia.

Desarrollo Urbano Quetzalcóatl

En Desarrollo Urbano Quetzalcóatl se observa que a los encuestados les es difícil salir de su colonia, ya que no cuentan con vías primarias que estén bien conectadas con el resto de la ciudad; informan que las principales vías de comunicación son la avenida Manuel Cañas, Camino Real a Zapotitlán y Villa Franqueza, por las que circula el transporte público, por lo que deben caminar entre diez y quince minutos para llegar a la parada de transporte más cercana a su vivienda, y dirigirse después a las estaciones más cercanas del metro: Constitución de 1917 o Nopalera, en lo que emplearán otros treinta minutos, aproximadamente, utilizando esas rutas porque es lo más rápido y seguro para transitar.

Uno de los elementos más notables del paisaje que mencionaron fue la iglesia Cristo Salvador y Señor, además del parque Cuauhtémoc, que fue remodelado recientemente, donde se localizan, además, los principales equipamientos de la colonia, como la escuela secundaria diurna 249, la escuela primaria José María Rodríguez Cos, el jardín de niños República de Checoslovaquia y el centro de salud T-III Quetzalcóatl. Como corredores de actividades se encuentran, nuevamente, la avenida Manuel Cañas, por donde transita un buen número de personas, además de que es uno de los ejes estructurantes de la colonia, ya que comunica de norte a sur; Camino Real a Zapotitlán es otra vía concentradora de actividades, pero es donde más “asaltan” a las personas, según refieren, sobre todo en el transporte público.



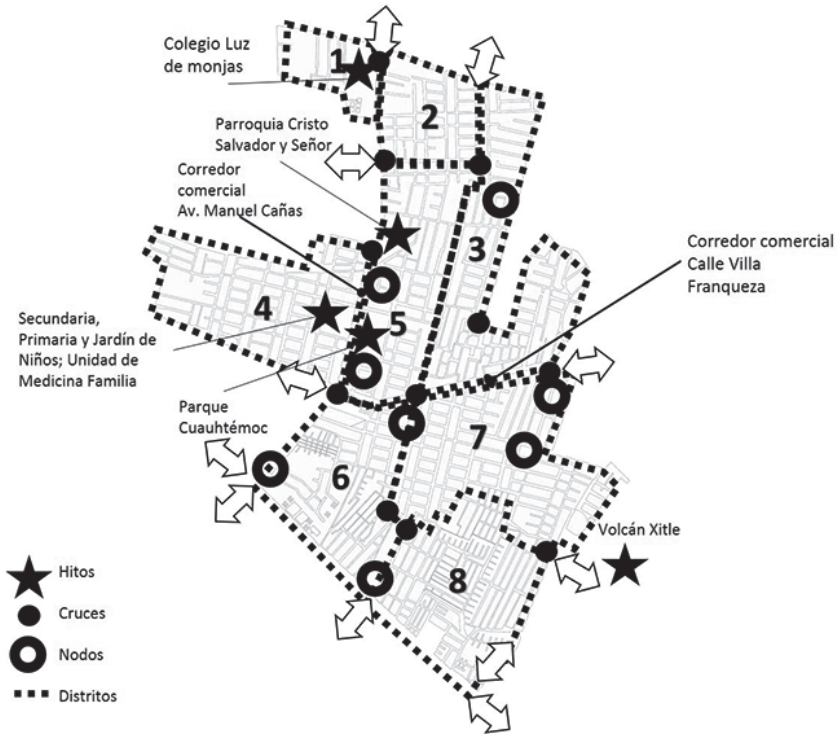
1. Avenida Manuel Cañas, vista hacia el sur de la colonia, y parque Cuauhtémoc.
Fotografías: Elizabeth Caracheo, abril de 2018.

Otro elemento que es un referente para los habitantes encuestados en la zona oriente es el volcán Xaltepec, uno de los más importantes de toda la delegación Iztapalapa. El Camino Viejo a las Minas, que recorre las faldas del cerro, se percibe como inseguro. En cuanto a los equipamientos, como principales referentes para las personas, se observan bien distribuidos por toda la colonia. Son principalmente escuelas primarias y la secundaria 113, y también se reconocen algunos mercados, pero la gente prefiere consumir en los tianguis que se ubican periódicamente en la avenida 10 de Mayo, Villa Franqueza y Villa Cid.

Otra característica de esta colonia es la poca oferta de parques y jardines que proporcionen servicios a los habitantes, con el parque Cuauhtémoc como el más emblemático y el único que mencionaron los habitantes, y debido al proyecto de mejora los habitantes lo tienen muy presente, además de que reconocen la labor de las autoridades, aunque comentan que es insuficiente, por lo que se percibe cierta territorialidad en el uso y la conservación del lugar.

Finalmente, como parte de la imagen urbana del lugar, se observan construcciones propias de las colonias populares, principalmente viviendas autoconstruidas que no rebasan los cuatro niveles. Existen también tres unidades habitacionales, una de ellas fuera de sus límites, pero colindante con la calle 10 de Mayo, además de las unidades La Magueyera y Polvorilla.

Plano 1
Imagen urbana con base en la percepción de los encuestados
en la colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl 1



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de los encuestados.

Barrio San Pablo

Barrio San Pablo guarda condiciones que contrastan con el caso anterior. Se trata de un territorio de menores dimensiones físicas, ubicado en la zona centro de Iztapalapa, y para los encuestados el referente principal es sin duda el edificio delegacional, junto con el jardín Cuitláhuac, que se encuentran fuera de los límites del barrio y que la gente identifica como pertenecientes al Barrio San Pablo. Igualmente, el mercado Iztapalapa, que es el centro de abasto tra-

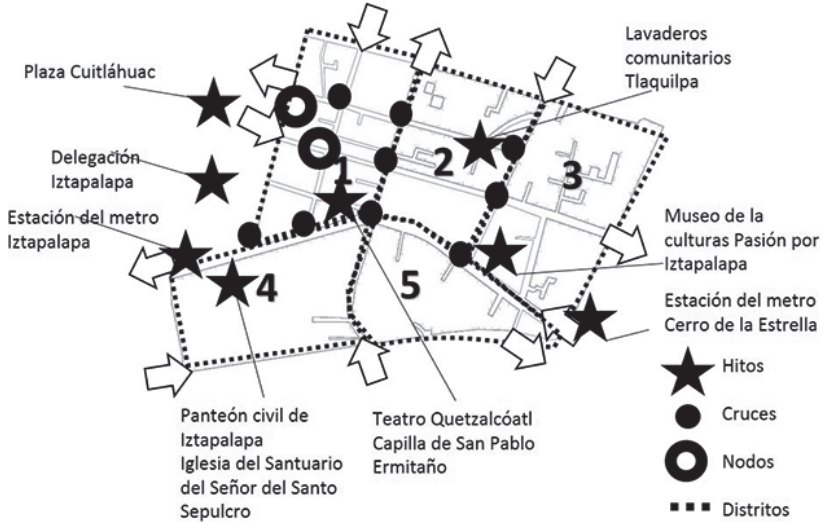


2. Capilla de San Pablo Ermitaño y tianguis ubicado a un costado del mercado Iztapalapa.
Fotografías: Elizabeth Caracheo, mayo de 2018.

dicional de los ocho barrios, el tianguis permanente de la calle Luis Hidalgo Monroy y la capilla de San Pablo Ermitaño son otros referentes importantes, así como el teatro Quetzalcóatl, que es reconocido por los habitantes y los visitantes de la zona. Un espacio que sigue siendo un punto de reunión y convivencia son los lavaderos comunitarios Tlaquilpa. El panteón civil de Iztapalapa es otro referente, junto con la iglesia santuario del Señor del Santo Sepulcro. La vialidad donde se localiza la principal actividad económica es sin duda la avenida Ermita Iztapalapa. A pesar de lo reducido de sus dimensiones, se trata de un barrio lleno de tradiciones, principalmente las de semana santa, cuando muchos visitantes arriban para participar en la representación de la pasión de Cristo.

Es necesario decir que la avenida Ermita Iztapalapa fragmenta el barrio físicamente; sin embargo, sus actividades no disminuyen, a pesar de que la zona seccionada al sur del barrio presenta condiciones diferentes en cuanto a las actividades que se desarrollan, como la venta de autopartes; también se localiza allí la unidad habitacional Mora Grande. Otro elemento característico de los ocho barrios

Plano 2
Imagen urbana con base en la percepción de los encuestados
en Barrio San Pablo



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de los encuestados.

de la zona centro de Iztapalapa es la pintura de sus fachadas, en inmuebles autoconstruidos en la mayoría de los casos, sobresaliendo los colores alusivos a la semana santa sobre las vialidades por las que pasa la procesión de la pasión de Cristo, que recorre los ocho barrios: Santa Bárbara, San Ignacio, San Lucas Evangelista, La Asunción, San José, San Miguel, San Pablo y San Pedro.

Respecto a los trayectos que siguen los encuestados, por ser una zona bien comunicada les es fácil caminar por ella, además de que circulan diferentes rutas de transporte, hay una base de microbuses en la calle Aldama y una de combis en la calle Luis Hidalgo Monroy; sobre la avenida Ermita Iztapalapa se localizan dos estaciones del metro: Iztapalapa y Cerro de la Estrella, por lo que no les toma más de diez minutos llegar a donde circula cualquier medio de transporte público.

Unidad Modelo

En la Unidad Modelo el comportamiento parece ser otro, por ser una colonia planeada. Los habitantes reconocen este carácter, que los hace sentirse orgullosos de las condiciones físicas de su colonia. La Unidad Modelo presenta dificultades para el movimiento de los peatones y los vehículos automotores, pues muchas de sus calles fueron cerradas por miedo a la delincuencia, y a lo largo de la colonia han sido colocadas mantas con la advertencia de que los vecinos se organizan en contra de la delincuencia, informando que la colonia es vigilada con cámaras. En este contexto, debe señalarse que el diseño, producto del funcionalismo, mediante el uso de retornos y jardines interiores, ha propiciado el cierre de calles utilizando rejas, barras que impiden la circulación (conocidas como plumas) y casetas de vigilancia, lo que dificulta el libre tránsito para el visitante.⁴

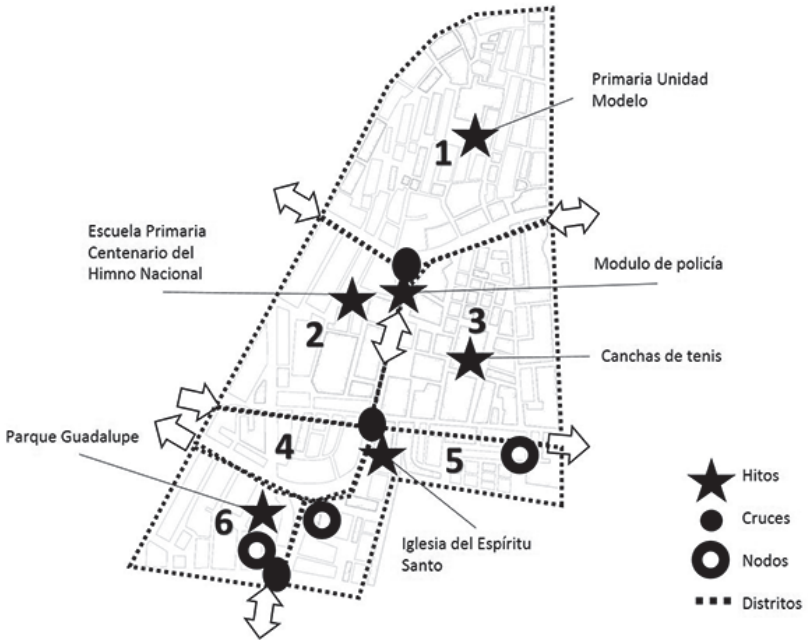
En cuanto a los recorridos que realizan los habitantes, normalmente las salidas las hacen en automóvil, pues los bienes y servicios ofertados son limitados. A pesar de esto, los vecinos muestran una fuerte territorialidad y señalan como referentes del espacio lugares como la parroquia del Espíritu Santo, los dos parques recreativos, el centro comunitario (que a la fecha del levantamiento, en marzo de 2018, se encontraba cerrado); asimismo, los encuestados reconocen como referentes las canchas de tenis que se localizan al norte de

⁴ En la novela *El Salvaje*, de Guillermo Arriaga (2016), uno de los personajes podía huir de la policía recorriendo todas las azoteas, por la cercanía entre las viviendas; al mismo tiempo, se describe una colonia totalmente diferente a la actual, pues en los años setenta se observaba una fuerte violencia urbana, predominando pandillas y traficantes, así como grupos religiosos de ultraderecha católicos que combatían a los primeros. Precisamente la configuración de la colonia a través de callejones propiciaba que se llevaran a cabo actividades ilícitas, como venta de droga y peleas de perros; esta configuración no permitía el ingreso de la policía a la zona que el autor denomina “la Modelito”. En entrevista, Arriaga comenta que “esta novela está basada en hechos reales que nunca sucedieron”, lo que la convierte en una novela personal, pues él creció en la Unidad Modelo (véase <<https://youtu.be/oBYd8wRQMa8>>).



3. Centro comunitario, Unidad Modelo, y calle cerrada por los vecinos (Retorno 509, Unidad Modelo). Fotografías: Elizabeth Caracheo, mayo de 2018.

Plano 3
Imagen urbana con base en la percepción de los encuestados
en la Unidad Modelo



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de los encuestados.

la colonia. Se destaca, por lo tanto, la disposición de distritos o supermanzanas conformados por las principales vialidades que conectan a la colonia con el resto de la ciudad: la avenida Oriente 160, la avenida Unidad Modelo, la Prolongación Emiliano Zapata y Ex Hacienda de Guadalupe; otro elemento sobresaliente es la unidad habitacional, que si bien no se encuentra dentro de la colonia los encuestados la ubican como insegura.

ANÁLISIS

Como primeras aproximaciones a la resolución de la hipótesis de investigación, derivadas del análisis de los casos aquí expuestos, a través de la encuesta aplicada se observan comportamientos específicos y opiniones diversas en cuanto a la percepción del lugar que habitan, la cual se convierte en una representación del mundo exterior, producto de la cultura, el género, la condición socioeconómica y la edad, principalmente.

La condición local influye en el uso, la apropiación y las vivencias, lo que permite conocer cómo transitan los habitantes su espacio. Es importante considerar el origen del asentamiento, ya que la historia del lugar da cuenta de los procesos de ocupación en cada caso, y el tiempo, según los datos analizados, denota el grado de pertenencia y territorialidad, con el Barrio San Pablo como una de las colonias que tienen una mayor organización entre los vecinos. En cuanto a los valores que sobresalen en relación con los espacios públicos y los equipamientos como elementos físicos a destacar, en la colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl, por ejemplo, son contrastantes, pues a pesar de que se evalúan negativamente la población los usa y los identifica en su vida cotidiana. En la Unidad Modelo, lo que llama la atención es que en este comunitarismo imaginario se genera una identidad local proveniente del encerramiento, como lo propone Giglia (2007), por lo que los planteamientos de Newman (1972), tienen mucha relevancia, por lo menos para este caso.

Localización del delito

Sobre los patrones de localización del delito de robo en las tres colonias analizadas, se observa que en la colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl es muy clara la concentración de robos sobre los corredores principales: avenida Manuel Cañas y calle Villa Franqueza, y al norte de la colonia, sobre la avenida Insurgentes; se corrobora, como en el análisis de la escala de ciudad y delegación,⁵ la relación con la actividad económica y las principales vías por las que transitan los habitantes, lo que confirma que es en este tipo de espacios donde el delincuente encuentra la oportunidad para delinquir. También se observa concentración del delito en otras zonas de la colonia donde predomina el uso habitacional, por lo que se puede inferir nuevamente que los espacios solitarios ofrecen oportunidades para el malhechor.

En el Barrio San Pablo se repite el mismo patrón del caso anterior sobre la avenida Ermita Iztapalapa y en la zona del mercado Iztapalapa, donde se concentran principalmente las actividades económicas. En la Unidad Modelo, aunque fueron pocos los delitos de robo que se registraron durante el 2015, es en las cercanías de los parques y jardines donde se comenten más.

Si se analiza la información de manera integral con el plano de imagen urbana, se confirma lo que se ya expuso: la fuerte relación del delito de robo con las actividades económicas y en las principales vialidades que conectan a la colonia con la ciudad, así como en las inmediaciones de los parques y jardines.

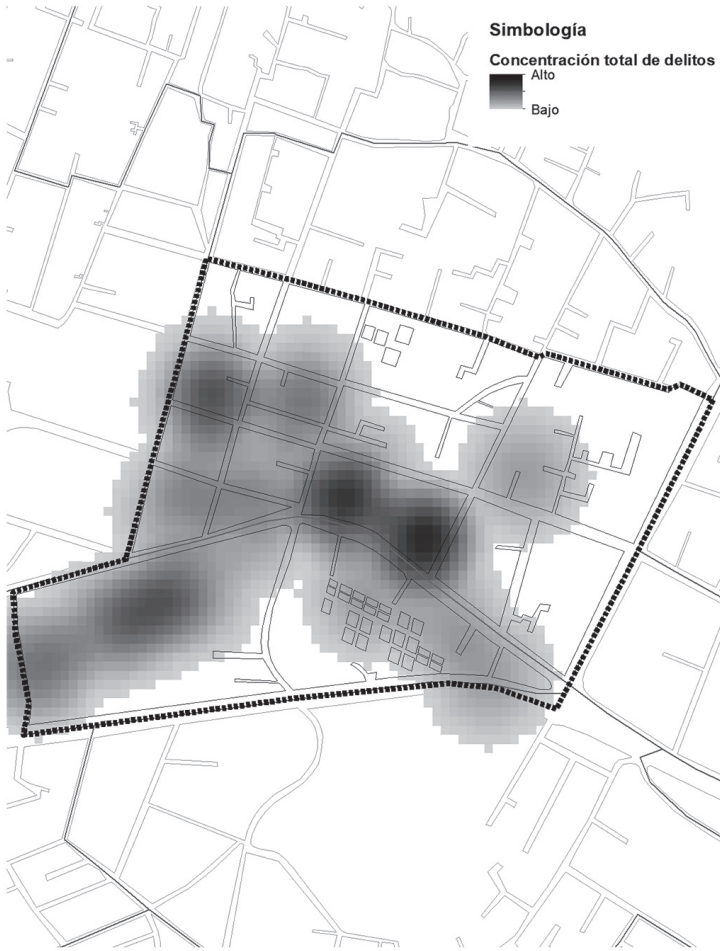
⁵ Véase Caracheo, 2016.

Plano 4
Análisis *hotspot* del delito de robo, colonia
Desarrollo Urbano Quetzalcóatl



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2015.

Plano 5
Análisis *hotspot* del delito de robo, Barrio San Pablo



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2015.

Plano 6
Análisis *hotspot* del delito de robo, Unidad Modelo



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2015.

Relación de la pertenencia y la identidad con el robo

En los tres casos, las relaciones sociales presentan una gran diversidad de comportamientos, contrastantes entre sí a partir de la superposición del delito con la percepción que guarda el habitante del lugar; es decir, las representaciones que tiene el individuo con respecto a la inseguridad: 60% de la superficie donde se concentra el delito se superpone con la percepción de una muy mala seguridad para el caso de Desarrollo Urbano Quetzalcóatl, por lo que es subjetiva y se construye a partir de otras condiciones que refieren a las características culturales de los encuestados. Otro factor que no se analizó y que algunos autores, como Vilalta (2012), refieren como relevante es el imaginario que se construye a partir de los medios noticiosos sobre el tema de la seguridad pública como uno de los principales problemas que afectan a la sociedad y que lejos de mejorar empeora, observando cifras por demás alarmantes. Asimismo, las condiciones socioespaciales de cada territorio influyen sobre la imagen que el habitante tiene del lugar, que el ser humano crea a partir de los sentidos (Gehl: 2009 y 2014) y al compatibilizarla con su carga cultural configura esta percepción positiva o negativa. En los tres casos de estudio, en los espacios percibidos como inseguros no necesariamente hubo robos.

Por otro lado, a pesar de que una amplia superficie de las colonias es percibida como insegura, la población hace uso de las calles y los espacios públicos, principalmente en Desarrollo Urbano Quetzalcóatl y Barrio San Pablo, de tal manera que su uso está influenciado por la cercanía de determinados puntos, pues se destaca en el primer caso que la falta de rutas de transporte y la lejanía de las principales paradas para abordarlo obligan al habitante a buscar atajos y caminos que impliquen menos tiempo de recorrido. Al respecto, el miedo no es un factor que limite el uso de las calles; la necesidad de movimiento al interior y al exterior de la colonia para acceder a servicios y equipamiento marca los trayectos que se dibujan en los planos 7, 8 y 9.

En la Unidad Modelo, el miedo influye para la generación de una fuerte territorialidad, dada por las medidas de seguridad adoptadas

por sus habitantes, como el cierre de calles con rejas, casetas de vigilancia y plumas, además de los sistemas de videovigilancia, que se convierten en elementos de prevención y de disuasión para el delincuente, y al mismo tiempo indican para quien no habita en la colonia que no es bienvenido. Asimismo, los vecinos materializan su organización y territorialidad a través de mantas informativas que también dejan el mensaje de que la colonia es vigilada y monitoreada las 24 horas del día. Esta territorialidad tiene correspondencia con los planteamientos de Newman, y si bien los vecinos ejercen un control sobre el espacio, el miedo sigue prevaleciendo en todo el territorio; en este caso, los habitantes cuentan con los recursos necesarios para implementar las medidas ya mencionadas y eso les da cierta tranquilidad. A pesar de todo, no se puede asegurar que estas medidas sean disuasivas del delito y realmente tengan una influencia positiva en el uso de los espacios, pues según la encuesta las relaciones sociales de los habitantes se construyen hacia afuera de la colonia.

En Barrio San Pablo el comportamiento es otro. Si bien la percepción que se tiene es mala, se corresponde efectivamente con los espacios en donde se cometió el delito de robo; la incidencia, por otro lado, es baja en comparación con la colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl. La pertenencia y territorialidad en esta colonia se construyen de otra manera, ya que el carácter de barrio le confiere las condiciones necesarias para que la gente se organice alrededor de sus fiestas y tradiciones. La inseguridad, por lo tanto, no es una situación que influya sobre sus trayectos y el uso de los espacios; todas las áreas identificadas y reconocidas representan la historia y el origen del asentamiento. Los habitantes, por lo tanto, encuentran en sus tradiciones el mecanismo adecuado para vivir con cierta armonía. A pesar de esto, no se puede asegurar que la *condición de barrio* influya sobre el delito, pero sí sobre los usos y las apropiaciones del lugar, así como en el entorno construido, que es representativo de las fiestas de semana santa por los colores de las fachadas.

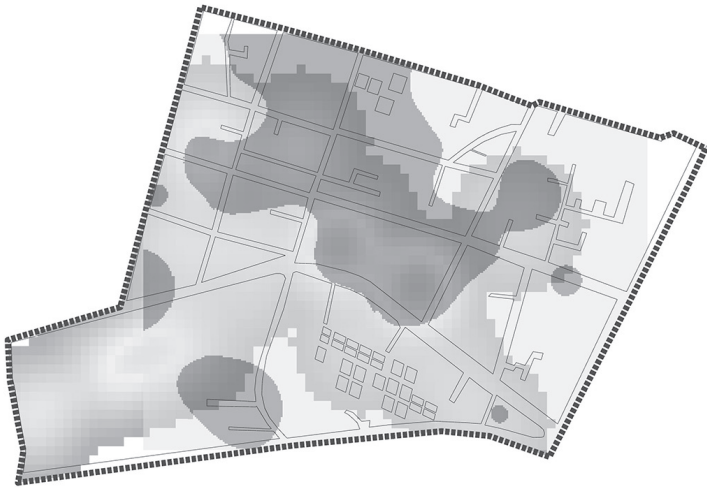
Plano 7
Análisis de la percepción de seguridad y concentración
de delitos en un plano de imagen urbana en la colonia
Desarrollo Urbano Quetzalcóatl



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada a los habitantes y con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2015.

Plano 8

Análisis de la percepción de seguridad y concentración de delitos en un plano de imagen urbana en Barrio San Pablo



Simbología

Percepción de seguridad

□ Mala

■ Muy mala

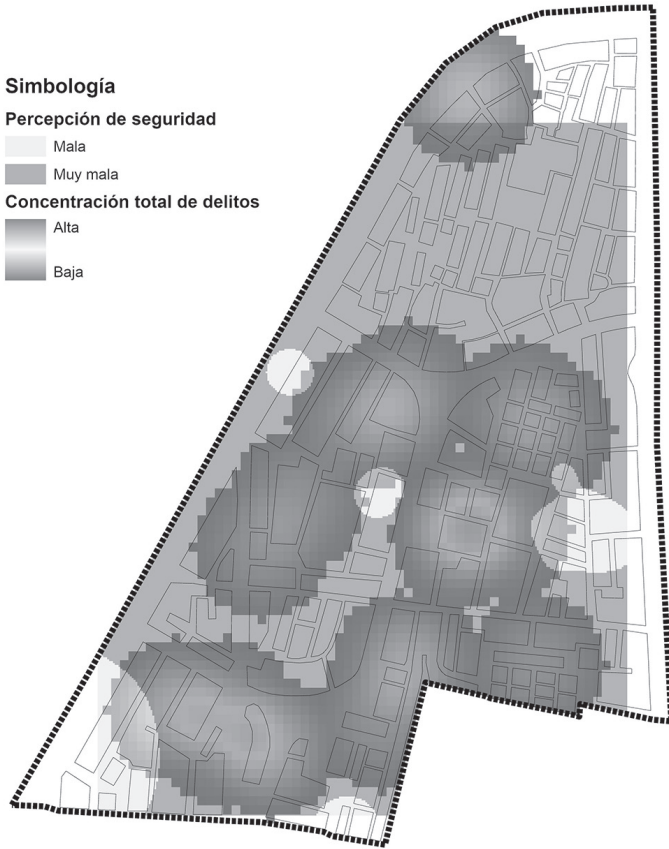
Concentración total de delitos

□ Alto

■ Bajo

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada a los habitantes y con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2015.

Plano 9
Análisis de la percepción de seguridad y concentración
de delitos en un plano de imagen urbana en la Unidad Modelo



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta realizada a los habitantes y con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2015.

CONCLUSIONES

A partir de estos hallazgos, se observa que el patrón de localización del delito no es arbitrario y guarda una relación, por lo menos para los casos analizados, con la estructura urbana principal, que es donde se concentran las principales actividades económicas; así, los atributos morfológicos y sociales se convierten, según los datos presentados, en elementos clave para explicar la distribución del delito de robo; por lo tanto, la forma social, al dar sentido a la estructura espacial, deja de manifiesto que el entorno construido no es causante del delito por sí solo. Por lo tanto, las características físicas y sociales de un barrio están estrechamente vinculadas a la percepción de los habitantes.

El robo en los casos estudiados muestra patrones de localización relacionados con los usos del suelo y la concentración de la actividad económica, al mismo tiempo que aprovecha la condición de accesibilidad y los lugares por donde transita más gente. El mismo fenómeno se observa en las tres escalas analizadas en otros estudios (Caracheo, 2016), por lo que se ratifica que la forma urbana sí propicia ciertos procesos en el territorio. Llama la atención que en los espacios que son reconocidos y con los que el encuestado guarda cierta identidad se cometieron más delitos; se puede decir que no necesariamente la pertenencia y la identidad influyen sobre el delito de robo.

A pesar de que en el Barrio San Pablo y la Unidad Modelo existe una fuerte identidad, medida en la relación satisfactoria con los vecinos y el modo en que se organizan, también es un hecho que el miedo prevalece y esto se ve reflejado principalmente en las medidas de seguridad que se han adoptado a través de los arreglos físicos y los sistemas de videovigilancia, sobre todo en la Unidad Modelo. En el caso de Desarrollo Urbano Quetzalcóatl, si bien menos de la mitad de los encuestados refiere una buena relación con sus vecinos, la territorialidad, dada por el grado de conservación y mantenimiento de los espacios, es menor que en los otros dos casos; de algún modo se puede inferir, por lo menos para este caso, que efectivamente existe una relación entre las condiciones físicas de los lugares y la percepción.

No se puede asegurar hasta el momento que los espacios bien diseñados influyan en la identidad y la pertenencia con el espacio público. Se destaca, por otra parte, una fuerte territorialidad con su vivienda y el entorno inmediato. En los casos analizados se observa que el diseño, por lo menos en la Unidad Modelo, ha contribuido al cierre de calles y a la falta de integración de la colonia, así como a una baja diversidad de actividades, por lo que las principales relaciones de los encuestados son hacia afuera. El caso del Barrio San Pablo como pueblo originario da cuenta, por otra parte, de que la organización local genera una buena percepción del lugar, que se manifiesta en la conservación y el uso de los espacios.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriaga, Guillermo (2016). *El Salvaje*. México: Alfaguara.
- Arriagada, Camilo (2000). *Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bentley, Ian (1999). *Entornos vitales. Hacia un diseño urbano y arquitectónico más humano*. Barcelona: Paidós.
- Brantingham, Paul J., y Patricia L. Brantingham (1984). *Patterns in crime*. Nueva York: Macmillan.
- Brantingham, Paul, y Patricia Brantingham (2008). "Crime Pattern Theory". En *Environmental Criminology and Crime Analysis*, coordinado por Richard Wortley, 78-93. Reino Unido: Devon.
- Caracheo Miguel, Celia Elizabeth (2017). "Análisis del fenómeno de la delincuencia urbana desde la interacción social en el espacio urbano". *Anuario de Investigación del Posgrado en Urbanismo* (4): 33-53.
- Carmona, Matthew, Steve Tiesdell, Tim Heath y Taner Oc (2003). *Public Places - Urban Spaces: The Dimension of Urban Design*. Reino Unido: Architectural Press.
- Chih-Feng Shu, Simon (2000). "Housing layout and crime vulnerability". *Urban Design International* (5): 177-188.
- Cohen, Lawrence, y Marcus Felson (1979). "Social change and crime rate trends: A routine activity approach". *American Sociological Review* 44 (4): 588-608.
- Davis, Mike (2001). *Más allá de Blade Runner. Control urbano: la ecología del miedo*. Barcelona: Virus.

- Felson, Marcus, y Ronald V. Clarke (1998). *Opportunity Makes the Thief: Practical Theory for Crime Prevention*. Gran Bretaña: Home Office, Policing and Reducing Crime Unit, Research, Development and Statistics Directorate.
- Gehl, Jan (2009). *La humanización del espacio urbano. La vida social entre los edificios*. Barcelona: Editorial Reverté.
- Gehl, Jan (2014). *Ciudades para la gente*. Buenos Aires: Infinito.
- Giglia, Ángela (2007). “Suburbios residenciales en la Ciudad de México. Representaciones del espacio local y prácticas de consumo”. *L’Ordinaire des Amériques* (207): 157-178.
- Harvey, David (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Tres Cantos, España: Siglo XXI de España.
- Hillier, Bill (1988). “Against enclosure”. En *Rehumanising Housing*, editado por Necdet Teymur, Thomas A. Markus y Tom Woolley, 63-88. Londres: Butterworth-Heinemann.
- Hillier, Bill, y Julienne Hanson (1984). *The Social Logic of Space*. Londres: Bartlett School of Architecture and Planning/University College of London.
- Jacobs, Jane (1973). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península.
- Kelling, George L., y James Q. Wilson (1982). “Broken windows. The police and neighborhood safety”. *Atlantic Monthly* 249: 29-38.
- Knox, Paul, y Steven Pinch (2010). *Urban Social Geography: An Introduction*. Londres: Pearson.
- López Levi, Liliana (1999). “Los centros comerciales como expresión del espacio hiperreal”. En *Espacios Imaginarios. Primer Coloquio Internacional*, 187-191. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Filosofía y Letras.
- Lynch, Kevin (2008). *La imagen de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Me gusta leer México (canal de YouTube). *El Salvaje de Guillermo Arriaga* [en línea]. Disponible en <<https://youtu.be/oBYd8wRQMa8>> (consulta: 6 de octubre de 2016).
- Miranda Olguín, María de los Ángeles (2003). “Estrategias defensivas ante la incidencia delictiva y su influencia en la privatización de la vía pública en el municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, 1990-2000”. Tesis de maestría en urbanismo. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Newman, Oscar (1996). *Creating Defensible Space*. Washington: United States. Department of Housing and Urban Development. Office of Policy Development and Research.
- Sampson, Robert J., Jeffrey D. Morenoff y Thomas Gannon-Rowley (2002). “Assesing ‘Neighborhood effects’: Social processes and new directions in research. *Annual Review of Sociology* 28: 443-478.

- Sennett, Richard (1975). *Vida urbana e identidad personal. Los usos del desorden*. Barcelona: Península.
- Vilalta, Carlos J. (2012). *Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vozmediano Sanz, Laura, y César San Juan Guillén (2010). *Criminología ambiental. Ecología del delito y la seguridad*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Zamorano, Claudia, y Guénola Capron (2014). "Privatization of security and the production of space in Mexico City: Challenges for urban planning". *International Journal of E-Planning Research* 2 (4): 59-74.
- Zamorano-Villarreal, Claudia Carolina (2013). *Vivienda mínima obrera en el México posrevolucionario. Apropiaciones de una utopía urbana (1932-2004)*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Una nueva forma de habitar en México: las comunidades cerradas en estratos medios y pobres

Lucía Carmina Jasso López

INTRODUCCIÓN

Por el temor a ser víctima del delito, por la percepción de inseguridad y otras variables sociales, económicas y culturales, en las ciudades existe una nueva forma de habitar que se configura a través de las comunidades cerradas —también denominadas *gated communities*—, que se estudian en esta investigación. Estas comunidades cerradas generan transformaciones en las tramas urbanas, modifican el espacio con geografías de acceso diferenciadas, pueden afectar el libre tránsito de las personas y segregan, excluyen y discriminan a los “otros”, por lo que representan un fenómeno que debe estudiarse a profundidad desde las ciencias sociales.

Las comunidades cerradas se definen como “residencias, producidas como tal o resultantes del encerramiento de manzanas de casas individuales preexistentes” (Bonvalet y Dureau, 2002: 79). Se refieren a las calles o colonias que a través de manifestaciones tangibles, como bardas o rejas, cierran perimetralmente de manera total o parcial el acceso a quienes son ajenos a la zona residencial. Generalmente este encerramiento obedece al temor a ser víctimas del delito y a la intención de proteger el patrimonio ante un posible hecho delictivo, aunque también en algunas comunidades prevalece la desconfianza hacia las personas que habitan o transitan en las inmediaciones de sus

hogares. Se trata de una mutación del Estado contemporáneo orientada a la privatización de las funciones de la seguridad pública desde la propia ciudadanía que decide financiar por sí misma diferentes medidas de protección para proveerse de seguridad.

En el imaginario social, el cerramiento de las comunidades se asociaba particularmente a los barrios residenciales de alto nivel adquisitivo; sin embargo, en la actualidad este fenómeno social también se encuentra en los estratos medios y pobres, que a través de bardas y rejas cierran las calles, restringen los accesos, controlan la vigilancia, entre otras formas de encierro.

En este capítulo se parte de la premisa de que estas comunidades cerradas ocupan un lugar creciente en algunas ciudades; se trata de “un modelo de referencia que tiende a generalizarse, más allá de las clases dominantes que fueron las primeras en adoptarlo: sin duda, estamos frente a un nuevo modelo de habitar, valorado y reproducido también en los estratos medios y pobres” (Bonvalet y Dureau, 2002: 79). Ya no sólo las zonas residenciales con mayor nivel adquisitivo se defienden y encierran ante la inseguridad, sino que esto también ocurre en otros niveles socioeconómicos.

El objetivo central de esta investigación es analizar las comunidades cerradas y cómo se han convertido en una nueva forma de habitar en las ciudades. La investigación se contextualiza en México y se aborda desde diferentes perspectivas: en primer lugar, a partir del análisis cuantitativo se estudia la prevalencia de las comunidades cerradas en las diferentes entidades del país, con lo que es posible tener una aproximación a la magnitud del fenómeno; posteriormente se indaga respecto a los niveles socioeconómicos, para conocer las diferencias entre los estratos altos, medios y pobres, y finalmente se presentan los resultados de la investigación cualitativa, que muestran la configuración de comunidades cerradas en colonias de menor nivel económico.

¿QUE SON LAS COMUNIDADES CERRADAS?

La evidencia de comunidades cerradas no es reciente. Si hacemos un análisis retrospectivo de la historia de las ciudades encontraremos que “en contra de la imagen más extendida (y tópica), la ciudad no siempre ha sido un lugar abierto. Paradigma y prueba de ello fueron las ciudades amuralladas, cuyas puertas permitían un estricto control de los accesos, y que solían cerrarse por la noche o en determinadas ocasiones” (Gaja, 2002: 483). Por ejemplo, Foucault explica que durante el siglo XVIII había un “miedo obsesivo” y se desarrolló “todo un mundo fantástico de la muralla, de la sombra, de lo oculto, de la mazmorra, de todo aquello que protege en una complicidad significativa” (Foucault: 2000: 16-17), y así ha ocurrido en otros momentos en la historia de las ciudades.

La construcción de estos muros se constituyó como mecanismo de defensa ante los extraños, ante los otros que eventualmente pudieran generar daños al patrimonio y, desde luego, a los habitantes de la ciudad. Incluso en Latinoamérica hay evidencia de estas ciudades amuralladas, como Cartagena (Colombia), Campeche (México) y La Habana (Cuba), entre otras tantas que usaban estos muros como símbolo de soberanía y sobre todo como defensa tangible ante la posibilidad de un ataque.

Con el tiempo, el formato de ciudad amurallada transitó al de comunidades y barrios cerrados, de manera que “hoy en día, las comunidades cerradas de diferentes tipos y dimensiones son elementos comunes en todas las ciudades latinoamericanas” (Coy, 2006: 121). No se puede decir que haya un solo tipo de comunidad cerrada y que todas tienen como común denominador la inseguridad, sino que también existen otros factores que las generan y las preservan en el tiempo. En este sentido, aun cuando el crimen y la inseguridad son las razones que aparecen como evidentes, de acuerdo con Davis “una mayor equidad sería el motivo de fondo. Algunos agentes inmobiliarios han estimado que el ‘enrejamiento’ podría hacer crecer el valor de las fincas en torno al 40% en diez años” (Davis, 2001: 25). Así, las

estimaciones apuntan a que el encerramiento incrementa el valor de una propiedad.

Un barrio cerrado está relacionado con manifestaciones tangibles, como las rejas o bardas que generan un encerramiento, a las que se suman nuevos dispositivos de vigilancia, como la seguridad privada y las cámaras de videovigilancia, que aquí se estudian. Sin embargo, es necesario señalar que también se considera la existencia de un perímetro vallado de manera simbólica (Demajo, 2014), en el que no están únicamente las rejas o bardas erigidas con materiales tangibles, sino que también se desarrolla un simbolismo hacia los otros que por allí transitan.

Hay una “simbolización de la vigilancia” (Miranda, 2000: 132), donde además de la presencia física del vigilante o la reja o barda que protegen, se instala una simbolización en la conciencia del vigilado, es decir, hay una “noción abstracta de la vigilancia” que permanece y genera diferentes formas de relacionarse entre los integrantes de una comunidad.

Las comunidades cerradas “son el extremo opuesto al acceso público, que constituye un elemento importante de las cualidades socioculturales de la vida urbana, al menos en la percepción convencional de la ciudad” (Coy, 2006: 122), y aun cuando no se trate de cierres tangibles, las diversas manifestaciones del encerramiento generan y reproducen cambios en la percepción de la ciudad.

Como refiere Coy, “en conjunto, las comunidades cerradas profundizan la fragmentación de la sociedad urbana y del espacio urbano. Debido a su organización totalmente privatizada, forman nuevos espacios extraterritoriales más allá de la gestión y el control públicos y, en consecuencia, hacen que las fronteras entre el espacio público y privado sean cada vez más irreconciliables” (Coy, 2006: 122); lo que antes era público se transforma y privatiza —a veces de la noche a la mañana— con la colocación de una reja o una barda.

La existencia de barrios cerrados es atribuible en gran medida a la inseguridad y los fenómenos asociados; como refiere Demajo, “algunos autores han registrado como causa principal de la aparición

y proliferación de barrios cerrados, el aumento de la inseguridad, la violencia urbana y el sentimiento de vulnerabilidad respecto a este problema social” (Demajo, 2014: 152). Aunque muy probablemente el encerramiento se legitime a través de un discurso construido en torno a la inseguridad, en el fondo podrían existir razones vinculadas a la segregación, la discriminación y otros fenómenos sociales que existen en las ciudades.

Vinculada a la construcción de un discurso que legitime el encerramiento de las comunidades, también se ha generado una industria que provee los bienes y servicios asociados a las comunidades cerradas, y en algunos casos se ha creado una “estética de la seguridad, en donde la arquitectura, el diseño, los guardias privados y las tecnologías modernas reflejan la seguridad necesaria para protegerse” (Demajo, 2014: 153). Respecto a esta estética, a veces se busca generar el mayor amedrentamiento posible a las personas ajenas a la comunidad con la utilización de guardias privados uniformados, con cromáticas que anuncian la existencia de cámaras, alarmas y/o vigilancia, pero también hay quienes buscan generar la menor agresión posible y colocan cámaras pequeñas casi imperceptibles al transeúnte o contratan vigilantes vestidos de civil para la apertura y cierre de puertas a los residentes de la comunidad.

LAS COMUNIDADES CERRADAS Y LA TRANSFORMACIÓN URBANA

Un consenso generalizado en la investigación sobre las comunidades cerradas es que generan cambios en las tramas urbanas en diferentes sentidos. En las siguientes páginas se abordan algunos de los efectos, como la transformación visual de los barrios residenciales, la segregación, la exclusión y la discriminación, la percepción de inseguridad, entre otros que han sido identificados en la literatura especializada.

El principal cambio consiste en la transformación visual de las zonas residenciales. En muchos casos, la modificación ocurre de un día para otro, cuando se colocan rejas o bardas que indiscutiblemente

cambian la forma de la ciudad de manera radical. El cambio es de tal magnitud que “las comunidades cerradas no son difíciles de distinguir visualmente” (Vilalta, 2003: 130). Se trata de manifestaciones que las caracterizan y son perceptibles; desde las alteraciones de las fachadas, con alambres de púas o cercas electrificadas, hasta el cierre de calles con rejas, plumas y bardas. Visualmente, este tipo de protecciones envían un mensaje al transeúnte cotidiano de que los hogares de esa zona están protegidos, aunque también podrían asociarse a que la zona ha sido víctima de la inseguridad y se han tomado medidas para evitar que suceda nuevamente.

Además del impacto visual, la instalación de rejas o bardas, ya sea en los límites de los hogares o para conformar “comunidades cerradas”, es una medida que concibe mecanismos de segregación, exclusión o discriminación hacia los otros. Como lo explica Gaja, una comunidad cerrada “no es sólo una cuestión de accesos”, sino que tiene también otras implicaciones, como “filtrar y excluir personas” (Gaja, 2002: 484), al tiempo que genera problemas e incertidumbres de diferente índole.

En conjunto, “la proliferación de comunidades cerradas ha llevado a una serie de consecuencias que sacuden los fundamentos socioculturales y espaciales de la ciudad latinoamericana” (Coy, 2006: 122). Son reflejo de la desconfianza que permea en nuestra sociedad, de los conflictos entre diversos grupos y de la imposibilidad de mediación que evite el encerramiento, pero a la vez son causa de nuevas problemáticas sociales.

Entre estas nuevas problemáticas se encuentra la fragmentación del espacio urbano, porque “introduce una forma de aislamiento tanto hacia el interior de los mismos como con el resto de la ciudad” (Demajo, 2014: 155). Tanto quienes habitan en estas comunidades como quienes están fuera padecen los efectos del encerramiento; la ciudad en sí misma se fragmenta.

También está la segregación social,¹ debido a que “se trata de enclaves exclusivos que se aíslan de la ciudad y que transforman barreras físicas en barreras sociales, estableciendo de manera clara los límites y las diferencias existentes en el tejido social: las divisiones entre ‘los de adentro’ y ‘los de afuera’ se tornan evidentes” (Demajo, 2014: 155). Sobre todo, son los barrios residenciales de mayor nivel económico los que se encierran y establecen una diferenciación con los otros, aunque, como se sostiene en esta investigación, cada vez son más los barrios o colonias de estratos medios o pobres los que optan por esta nueva forma de habitar.

Hasta ahora se han señalado las externalidades negativas que genera el encerramiento, y tratando de hacer un balance es necesario referir que una de las principales justificaciones para el cierre de las comunidades es la inseguridad. Lo que podría esperarse en estas comunidades que se encerraron ante el temor de ser víctimas del delito es que se registre la disminución de los hechos delictivos y de incivildades que alteren el orden de la comunidad, así como de la percepción de inseguridad. Si bien esto podría medirse con minuciosos análisis en cada uno de los casos, no es el objetivo de esta investigación. Sin embargo, a través de otras investigaciones es posible conocer que en algunos casos las comunidades cerradas “no logran uno de sus objetivos centrales, que precisamente consiste en reducir el miedo al crimen entre sus residentes” (Vilalta, 2013: 128), aunque en el análisis de los resultados sucesivos de la Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional (Envei, 2005-2007), aplicada en la zona metropolitana de la Ciudad de México, se encuentra que “los residentes en una vivienda dentro de una comunidad cerrada reportaron niveles de miedo al crimen significativamente menores que los residentes en viviendas en comunidades no cerradas” (Vilalta, 2013: 144).

¹ De acuerdo con Carman, Vieira y Segura (2013 :11), “en distintas sociedades son segregados grupos sociales definidos sobre la base de distintos atributos y relaciones”. Así, “mientras la segregación predominante en la sociedad norteamericana está basada en criterios raciales, en donde se tiene al gueto como forma socioespacial específica, en las ciudades latinoamericanas ha predominado la segregación con base en criterios socioeconómicos o de clase”.

LAS COMUNIDADES CERRADAS EN ESTRATOS MEDIOS Y POBRES

El principal objetivo de esta investigación es analizar el encerramiento de las comunidades como una nueva forma de habitar en los estratos medios y pobres. Se parte del hecho de que existen diferencias entre los estratos sociales que se manifiestan en la trama urbana y que las comunidades más pobres están segregadas y con “oportunidades desiguales de acceso a los bienes materiales y simbólicos ofrecidos por la ciudad” (Carman, Vieira y Segura, 2013: 11). A estas desigualdades se suma el encerramiento de las comunidades.

Demajo explica que los barrios cerrados latinoamericanos por lo general están “basados en diferencias de ingresos, constituyen un caso extremo de segregación social urbana al ser ésta explícita y evidente” (Demajo, 2014: 155). Y Coy observa en las ciudades:

Como la vida en áreas residenciales cerradas sigue siendo en gran medida un privilegio de los habitantes urbanos más ricos, la aparición de comunidades cerradas debe interpretarse como el producto del aumento de las disparidades socioeconómicas en la sociedad urbana. En este sentido, forman una nueva calidad de espacio urbano: islas visibles de riqueza que aparecieron en las áreas del centro de la ciudad, así como en los distritos suburbanos. Para cumplir con los motivos de sus habitantes que se autosegregan, las lógicas internas de las comunidades cerradas siguen principalmente los principios de privacidad y exclusividad (Coy, 2006: 122).

Bajo la lógica de que el encerramiento está basado en las diferencias de ingresos, lo que se esperaría es que “los barrios cerrados se caractericen por una gran homogeneización entre sus habitantes” (Demajo, 2014: 155); sin embargo, debido a los procesos de gentrificación es posible que esta característica no sea tan consistente, ya que en una misma calle coexisten residentes con desiguales niveles de ingresos, con percepciones y lógicas sociales diferenciadas.

Esta diversidad puede traer consigo dinámicas particulares, como la conformación de grupos de vecinos a favor y en contra del cierre de la calle, así como en los casos en que el encerramiento es una decisión tomada por la “mayoría”. Una vez tomada la decisión, son altamente probables las resistencias al pago por los bienes y servicios que el encerramiento demanda, y esto a su vez genera otras problemáticas sociales. En este sentido, no solamente se registran tensiones entre “los de adentro” y “los de afuera”, sino también entre los residentes.

En algunas comunidades que se han organizado para el cierre es común que se coloquen listados con los nombres de los vecinos que no han pagado las cuotas correspondientes, e incluso se originan algunas medidas que podrían considerarse intransigentes, como obligar al vecino que “no paga” a que abra y cierre por sí mismo la puerta para ingresar con su vehículo a su propio lugar de residencia.

Asimismo, hay casos en que los cierres afectan las dinámicas de los habitantes de la comunidad; por ejemplo, en una calle de la alcaldía de Iztapalapa, por acuerdo de los vecinos, se cierra la puerta a una hora determinada, y ninguno de los habitantes de la calle “en teoría” tiene llave de esa puerta, lo que afecta a los vecinos que viven de ese lado de la calle, quienes tendrán que rodear toda la manzana para ingresar a su casa si llegan después del horario definido.

Las comunidades cerradas no son exclusivas de los barrios con mayor nivel adquisitivo y “deben ser vistas como una parte esencial de los cambios socioeconómicos de largo alcance y la diferenciación socioespacial resultante de la urbanización de América Latina que puede describirse como un proceso de creciente fragmentación urbana” (Coy, 2006: 121).

Estas comunidades cerradas generan cambios a nivel *macro*, sobre todo cuando numéricamente esta nueva forma de habitar es exponencial. De acuerdo con la revisión de Coy (2006: 121), en la década de los noventa había alrededor de cuatrocientos cincuenta barrios cerrados en Buenos Aires, habitados por cerca de medio millón de personas, mientras que en México se refiere la construcción de sete-

cientos condominios cuyo diseño arquitectónico correspondía al de conjunto cerrados.

Esta investigación hace énfasis en las comunidades cerradas en estratos medios y pobres de México porque ya no es un fenómeno exclusivo de los sectores privilegiados, sino que es una alternativa en la que invierten los sectores medios y pobres, como sostienen Bonvalet y Dureau (2002: 79).

Respecto a los estratos más pobres, las estadísticas en México refieren que en 2012 la pobreza en las localidades urbanas afectaba a 36.6 millones de personas. Esta situación implicó que del total de pobres en el país (53.3 millones), poco más de dos terceras partes se localizaran en zonas urbanas (Coneval, 2014: 20). Esto nos da una idea de la distribución de la pobreza en las ciudades.² En ese mismo año, la población vulnerable por carencias sociales que residía en localidades urbanas representó 27.6%, y en el caso de la población vulnerable por ingresos el porcentaje fue de 7.6%, lo que se traduce en 6.9 millones de personas que no presentaban carencias sociales pero cuyo ingreso era inferior a la línea de bienestar (Coneval, 2014: 21).

La expresión territorial de la pobreza urbana se manifiesta en las ciudades y en el conjunto de municipios que conforman las áreas o zonas metropolitanas. Se puede hablar de la pobreza *en la ciudad*, pero también de la pobreza *de la ciudad*. La primera es reflejo de la evolución de la sociedad; la segunda de la economía, la actuación de sus agentes sociales y las acciones del gobierno local (Coneval, 2014: 34). El cerramiento de las comunidades es una manifestación tanto de la pobreza en la ciudad, por ser una opción que decide la misma sociedad, como de la pobreza de la ciudad, en la que inciden sociedad y gobierno.

² De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y si su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”.

La distribución del ingreso tiene efectos en el diseño y en la forma de la ciudad, de tal manera que se identifica que “los hogares con ingresos bajos y empleos informales tienden a vivir en áreas periféricas de la ciudad, mientras que los de ingresos altos y empleados formalmente están más concentrados. Las áreas de ingresos elevados son más densas y socioeconómicamente diversas” (Monkkonen, 2012: 125). La vivienda en las zonas habitacionales con mayor acceso a servicios es mucho más costosa que en las periferias, en donde las carencias son la constante.

En cuanto al fenómeno aquí estudiado, se advierte que “el reciente surgimiento de comunidades cerradas y de desarrollos comerciales en la periferia de las ciudades ha engendrado debates acerca de la suburbanización latinoamericana y la fragmentación del espacio urbano” (Monkkonen, 2012: 125). Esto es relevante considerando que en la periferia habitan con mayor prevalencia los estratos de niveles socioeconómicos más bajos.

Asimismo, se refiere la existencia de una nueva forma de construcción de las zonas residenciales en la periferia de las ciudades. Se trata de comunidades cerradas que son diseñadas y creadas desde su construcción para ofrecer entornos “seguros” a los potenciales compradores. Vilalta explica que se trata de “una estrategia actual y común en el mercado inmobiliario en México que consiste en ofrecer seguridad contra la delincuencia. ‘Tu seguridad es nuestra prioridad’ reza un anuncio espectacular de un desarrollo inmobiliario en venta en la Ciudad de México” (Vilalta, 2013: 128).

Este tipo de construcciones son “prácticas de construcción de vivienda a gran escala, que han producido comunidades cerradas, aunque no necesariamente para las familias de altos ingresos; de hecho, en su mayoría han sido para la clase obrera” (Monkkonen, 2012: 129). En el caso de México, se puede identificar que muchas de las nuevas construcciones de vivienda popular en las periferias de la ciudad se conforman como “espacios defendibles” (Newman, 1973), con cierres perimetrales y accesos controlados para evitar que los “otros” ingresen.

En síntesis, las comunidades cerradas se configuran como nuevas formas de habitar para los estratos medios y pobres a partir de su construcción para proteger a las comunidades ya existentes o de la creación de comunidades diseñadas como “espacios defendibles” desde su construcción inicial, lo que generalmente tiene un valor agregado para los potenciales compradores.

METODOLOGÍA

La metodología de investigación es mixta, porque incluye técnicas de análisis cuantitativas y cualitativas. En una primera aproximación se estudia a las comunidades cerradas en México a través de dos encuestas, cuyas bases de datos se analizan con métodos estadísticos,³ y posteriormente se analiza el contenido de los proyectos de Presupuesto Participativo relacionados con las comunidades cerradas en la Ciudad de México.

Con la finalidad de conocer la prevalencia de las comunidades cerradas en México, se analiza la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), en la que se cuestiona si en los hogares mexicanos se han adoptado medidas de protección para evitar ser víctimas del delito. Si bien no existe una variable específica que operacionalice a los conjuntos cerrados, hay otras que funcionan como *proxys* en esta investigación; en este sentido, se examinan los datos correspondientes a las siguientes opciones: “Colocar o reforzar rejas o bardas”, “Instalar alarmas y/o videocámaras de vigilancia” y “Contratar vigilancia privada en la calle o colonia”,⁴ que están relacionadas con el cerramiento físico y simbólico de las comunidades.

³ El análisis estadístico se realiza con el uso de los microdatos de las encuestas y con el apoyo del *software* Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), que se define como un conjunto de programas orientados a la realización de análisis estadísticos aplicados a las ciencias sociales.

⁴ En la sección IV, “Percepción sobre seguridad pública de la Envipe”, se incluye la pregunta: “Para protegerse de la delincuencia, ¿en este hogar se realizó algún tipo de medida como...?” y en el listado de opciones se refiere específicamente a si han decidido “Colocar o reforzar rejas

También se analizan los resultados de la Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional (Envei),⁵ en la que se solicitó a los entrevistadores la descripción física de la casa donde se realizó la entrevista y su entorno. Entre las posibles opciones se encuentra “Casa sola en calle o área resguardada por rejas, pluma de acceso o caseta de policía”, que corresponde a las características de una comunidad cerrada.

En ambas encuestas se realizó el análisis de frecuencias, para identificar en un primer momento la prevalencia de las comunidades cerradas en México, y posteriormente se hizo el análisis bivariado de las variables relacionadas con el ingreso, para profundizar en el objetivo principal de esta investigación respecto a esta nueva forma de habitar en los estratos medios y pobres. Asimismo, se consideran otras variables que abonan a este debate.

Para visualizar los datos se presentan cuadros con datos absolutos y relativos y gráficas de barras y líneas. Asimismo, mapas elaborados con el *software* de código abierto Geoda, que permite realizar el análisis geoestadístico y la asociación espacial de los datos para identificar posibles patrones de agrupamiento o dispersión, en este caso a nivel nacional con desagregación estatal.

En la segunda parte de la investigación se usan métodos y técnicas de análisis cualitativo. Se estudian los resultados de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2017, para identificar las colonias que solicitaron recursos para el cerramiento de sus comunidades. Además de la cuantificación de los proyectos relacionados con las comunidades cerradas, se analizan las descripciones

o bardas”, “Instalar alarmas y/o videocámaras de vigilancia” o “Contratar vigilancia privada en la calle o colonia”. Se trata de variables dicotómicas en las que las respuestas posibles son *sí* o *no*, aunque también se registra la respuesta “no sabe / no responde”.

⁵ La Envei forma parte del Programa de Estudios sobre Seguridad Pública y Estado de Derecho (PESED) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y tiene como objetivo “contribuir a la generación de conocimiento empírico en temas relacionados con delincuencia, desempeño institucional, justicia penal y el diseño de políticas públicas, para impactar de manera sólida ante el debate público cuestiones de la seguridad pública en México”.

realizadas por los propios ciudadanos para justificar sus solicitudes y las imágenes que adjuntan del cerramiento de sus comunidades.

Asimismo, se presentan imágenes recopiladas en la alcaldía de Iztapalapa, en la Ciudad de México, y en el municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México, que evidencian el cerramiento de comunidades en estratos medios y pobres.

LA PREVALENCIA DE COMUNIDADES CERRADAS EN MÉXICO

En las ciudades de México existen calles y conjuntos habitacionales que se resguardan o se encierran con rejas y bardas, e incluso se utilizan otros mecanismos, como las alarmas y las cámaras de vigilancia, o la vigilancia privada. Esto es visible cuando recorremos las urbes; sin embargo, no tenemos la certeza de la prevalencia de estos conjuntos cerrados. Las cifras son inciertas y no existe una cuantificación puntual del total de comunidades cerradas. No obstante, hay algunas fuentes, sobre todo las encuestas, como la Envipe y la Envei, con información que nos permite aproximarnos.

A través de los resultados de la Envipe es posible saber que en los hogares mexicanos se ha invertido en diferentes tipos de medidas ante el temor al delito. Entre estas medidas se encuentran algunas que pueden asociarse a la definición de *comunidades cerradas* que se presentó previamente.

En primer lugar se encuentra “Colocar o reforzar rejas o bardas”, y si bien esta variable no se refiere específicamente al cerramiento perimetral de las comunidades, sino a los hogares, nos da una aproximación de la disposición a usar este tipo de medidas. Al respecto, los resultados de la Envipe 2017 refieren que 15.8% de los hogares mexicanos optaron por estas acciones.

También se encuentran otras medidas de protección de los hogares que podríamos definir como auxiliares o complementarias, como “Instalar alarmas y/o videocámaras de vigilancia”, que permiten mantener el “control” a través de la observación permanente de lo que ocurre en las inmediaciones de los hogares para disuadir o

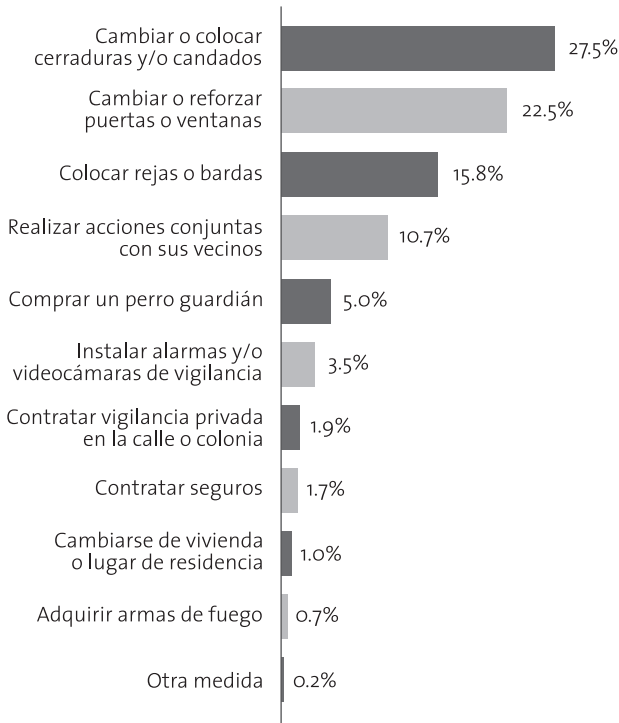
prevenir un posible hecho delictivo o una incivilidad y, en el caso de las alarmas, reaccionar ante una situación de riesgo. Al respecto, los datos nacionales refieren que en 3,5% de los hogares mexicanos se instalaron cámaras y/o alarmas.

Asimismo, se considera la medida “Contratar vigilancia privada en la calle o colonia”, que sí se refiere a un cerramiento de la comunidad que explícitamente es financiado por los residentes de la calle o colonia, para que de manera permanente se observe y mantenga el control de lo que ocurre en el perímetro designado. En algunos casos se recurre a la vigilancia privada contratada a través de una empresa formal que se dedica a proveer este servicio, pero también existe la alternativa de emplear a una persona que realice estas funciones. Su labor principal es mantener el control del acceso a la calle o colonia, en donde muchas veces se colocan plumas o rejas que restringen el acceso para quienes son ajenos a la zona; asimismo, en realizar rondines para mantener el orden al interior de la comunidad. De acuerdo con los datos de la Envepe 2017, el 1.9% de los hogares refirió que ha decidido contratar vigilancia privada.

Como se observa en la gráfica 1, las tres medidas que podríamos relacionar con el cerramiento de las comunidades no se ubican en los primeros lugares. “Colocar o reforzar rejas o bardas” está en el tercer lugar, mientras que “Instalar alarmas y/o videocámaras de vigilancia” y “Contratar vigilancia privada en la calle o colonia” se sitúan en sexto y séptimo lugar entre más de diez posibles medidas de protección que eligen los hogares ante el temor de ser víctimas del delito.

En cada una de las entidades federativas existen diferencias en la prevalencia de las variables relacionadas con las comunidades cerradas. Respecto a “Colocar o reforzar rejas o bardas”, 26.4% de los hogares en Sonora optó por esta alternativa, es decir, en promedio uno de cada cuatro hogares, mientras que en Coahuila de Zaragoza, Quintana Roo, Baja California, Baja California Sur, Campeche y Aguascalientes al menos uno de cada cinco hogares implementó esta medida. Nayarit es la entidad con menor porcentaje en este aspecto, pero suma a 9.7% de los hogares.

Gráfica 1
Medidas de protección de los hogares, 2017



Fuente: Envipe 2017.

Respecto a “Instalar alarmas y/o videocámaras de vigilancia”, la Ciudad de México es la entidad con el mayor porcentaje, con 9.4% de los hogares, mientras que Zacatecas, con el menor, tiene 1.3%. Aunque en este tipo de medidas los porcentajes son bajos, es relevante señalar que la instalación de cámaras ha ido en aumento en los últimos años y es previsible que esta tendencia se incremente con el tiempo.

En cuanto a “Contratar vigilancia privada en la calle o colonia” destaca Chiapas, con 4.2% de los hogares, seguido de la Ciudad de México, con 4.1%. En contraste, en Nayarit y Yucatán se encuentra que únicamente 0.2% y 0.4% de los hogares, respectivamente, utilizaron esta medida.

Cuadro 1
Medidas de protección de los hogares relacionadas
con las comunidades cerradas, 2017

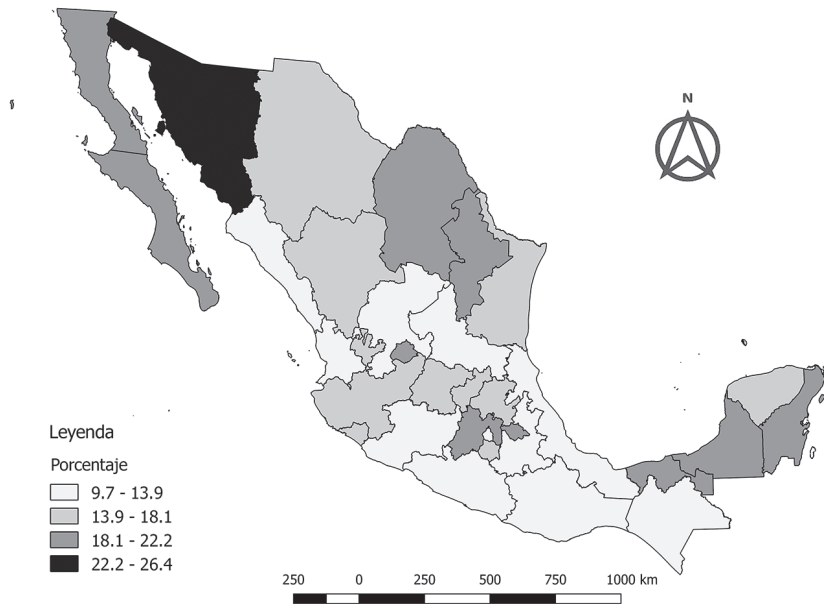
	Rejas y bardas (%)	Alarmas y cámaras (%)	Vigilancia (%)
Nacional	15.8	3.5	1.9
Aguascalientes	22.1	5.4	0.8
Baja California	21.6	4.4	2.0
Baja California Sur	21.7	4.8	1.3
Campeche	21.7	2.7	2.0
Chiapas	12.8	1.7	4.2
Chihuahua	17.2	4.0	1.9
Ciudad de México	10.1	9.4	4.1
Coahuila	20.0	2.8	1.4
Colima	14.5	2.3	1.8
Durango	14.4	2.1	1.1
Guanajuato	16.5	3.1	2.0
Guerrero	11.4	1.4	0.7
Hidalgo	18.0	4.6	3.8
Jalisco	16.1	4.6	1.2
México	18.7	6.2	3.8
Michoacán	12.2	2.1	2.0
Morelos	16.5	4.3	1.7
Nayarit	9.7	1.6	0.2
Nuevo León	19.3	4.7	1.8
Oaxaca	11.7	1.5	0.8
Puebla	13.8	3.0	2.5
Querétaro	17.3	3.9	1.8
Quintana Roo	20.6	4.0	2.7
San Luis Potosí	12.4	3.0	1.4
Sinaloa	11.1	1.9	0.8
Sonora	26.4	4.0	1.6
Tabasco	18.9	1.9	2.4
Tamaulipas	15.4	2.2	0.8
Tlaxcala	18.2	3.6	1.8
Veracruz	10.7	1.7	0.8
Yucatán	17.1	2.3	0.4
Zacatecas	12.6	1.3	1.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Envepe 2017.

DISPERSIÓN ESPACIAL DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LOS HOGARES RELACIONADAS A LAS COMUNIDADES CERRADAS 2017

Espacialmente se observa que hay una concentración diferenciada de la prevalencia de las distintas variables consideradas para la medición de las comunidades cerradas en las entidades federativas. En el caso de la colocación de rejas y bardas, las entidades con mayor porcentaje se concentran en el norte, con Baja California Sur, Baja California y Sonora, y en el sur, con Campeche y Quintana Roo.

Mapa 1
Colocación de rejas y bardas



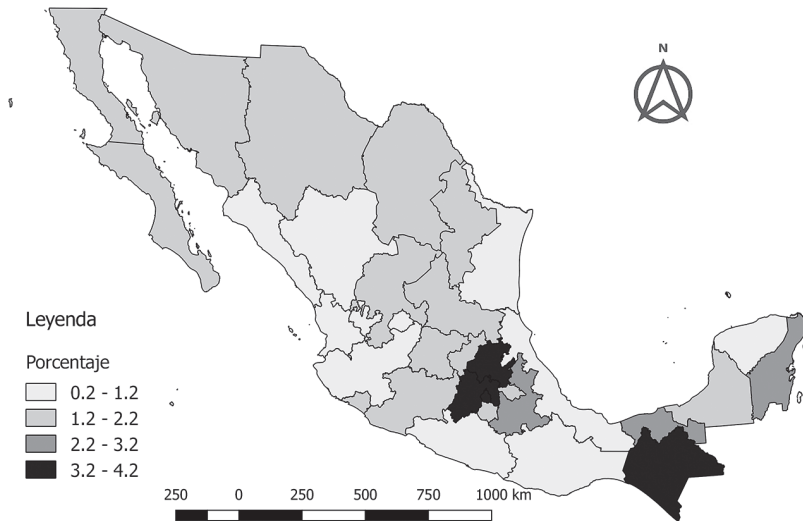
Fuente: Elaboración propia con datos de la Envipe 2017.

Mapa 2
Instalación de alarmas y cámaras



Fuente: Elaboración propia con datos de la Envipe 2017.

Mapa 3
Contratación de vigilancia privada



Fuente: Elaboración propia con datos de la Envipe 2017.

Respecto a la instalación de alarmas y cámaras de vigilancia, la Ciudad de México y el Estado de México las concentran en el centro de la República. En cuanto a la contratación de vigilancia privada, se observa que en el centro del país se aglutinan en su mayoría las entidades con mayor prevalencia, con la Ciudad de México y los estados de México, Hidalgo, Tlaxcala y Puebla, y en el sur con Chiapas y Quintana Roo.

De manera integral, considerando las tres variables que aquí se analizan como *proxy* de las comunidades cerradas, al promediar la inversión conjunta se encuentra que las cinco entidades con mayor porcentaje de hogares que invierten en estas medidas son Baja California Sur, Baja California, Aguascalientes, Estado de México y Sonora, y las que menos invierten en estas medidas son Nayarit, Veracruz, Guerrero, Sinaloa y Oaxaca.

Como ya se ha referido, uno de los objetivos de este texto es conocer la prevalencia de las comunidades cerradas en México. La Enveip nos permite conocer que a nivel nacional uno de cada seis hogares invierte en la colocación de rejas o bardas, tres de cada cien en alarmas y cámaras de vigilancia y dos de cada cien hogares pagan vigilancia privada para protegerse del delito. Y la Envei nos permite conocer las características de la casa en que se realizó la entrevista y su entorno. Entre las posibles opciones que planteó esta última encuesta se encuentran “Casa sola en calle” o “Área resguardada por rejas, pluma de acceso o caseta de policía”. De acuerdo con los resultados de la última Envei, realizada en 2010, de las 1555 viviendas, 44 (2.8%) correspondían a casas en comunidades cerradas. Entre las características de estos hogares destaca que 81.8% tiene más de cinco años de residencia.

Al analizar la percepción de inseguridad —que es una variable de interés, por ser el principal argumento para el cierre de las comunidades—, se encuentra que al menos en los resultados del año 2010 la percepción de seguridad mejora en las comunidades cerradas, de tal manera que 29.5% refiere sentirse muy seguro viviendo en la colonia cuando su calle está resguardada por rejas o pluma de acceso, mien-

Cuadro 2
¿Qué tan seguro se siente usted viviendo en esta colonia?

	Muy seguro	Algo seguro	Poco seguro	Nada seguro	No sabe o no contestó	Total
Casa sola en calle normal	14.8	43.4	33.0	8.4	0.4	100.0
Casa sola en calle o área resguardada por rejas, pluma de acceso	29.5	47.7	18.3	4.5	0.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Envei 2010.

tras que este porcentaje se reduce hasta 14.8% en el caso de una calle normal; es decir, la percepción de seguridad es más alta entre quienes habitan en las comunidades cerradas.

Asimismo, cuando se preguntó sobre la probabilidad de que alguien entre a su hogar mientras hay habitantes dentro, en las casas de comunidades cerradas 34.1% refirió que es nada probable, mientras que este porcentaje se redujo a 17% en las casas de una calle normal. En este sentido, se observa que también disminuye el temor a ser víctima de un delito en los habitantes de las comunidades cerradas, en este caso en cuanto a la vulneración de la seguridad del hogar, que es uno de los lugares más importantes para las familias.

Sin embargo, el porcentaje de quienes lo consideran “muy probable” es ligeramente más alto en las comunidades cerradas, lo que muestra que aun con el encerramiento el temor a ser víctima del delito permanece e incluso es más alto que en las calles normales.

A través los datos de la Envei se advierte que en las comunidades cerradas mejora la percepción de seguridad y existe más confianza respecto a que no serán víctimas del delito, sobre todo en el hogar; es decir, hay evidencia que sustenta al discurso con el que se cierran las comunidades. No obstante, es importante considerar que “los esfuerzos individuales desde los propios hogares no son suficientes, y naturalmente no es sano continuar construyendo trincheras, con rejas y bardas para sentirnos seguros en nuestras propias casas”

Cuadro 3
¿Cuán probable cree usted es que en el próximo año
alguien entre a su casa cuando hay gente adentro?

	Nada probable	Poco probable	Ni poco ni muy probable	Bastante probable	Muy probable	No sabe o no contestó	Total
Casa sola en calle normal	17.0	37.5	19.9	16.8	8.4	0.4	100.0
Casa sola en calle o área resguardada por rejas, pluma de acceso	34.1	38.6	9.1	9.1	9.1	0.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Envei 2010.

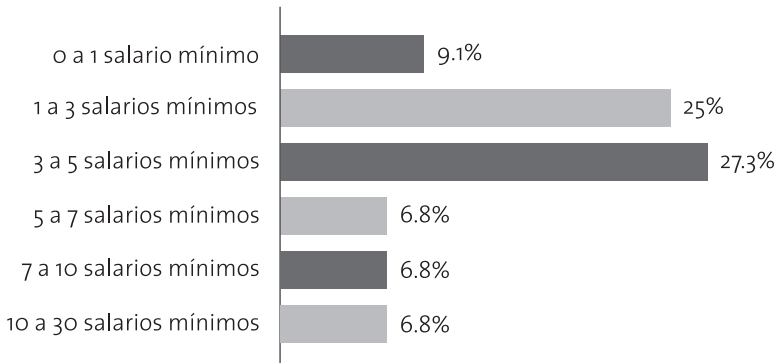
(Jasso, 2017). Los costos sociales del encerramiento son altos, y entre otros se puede mencionar la fragmentación espacial, la segregación y la discriminación, entre lo que aquí se analizan.

COMUNIDADES CERRADAS EN ESTRATOS MEDIOS Y POBRES

En cuanto al análisis de las comunidades cerradas en los estratos medios y pobres en particular, los datos de la Envei revelan que en la zona metropolitana de la Ciudad de México “se detectó una mayor proporción de viviendas en comunidades cerradas en las zonas más favorecidas de la ciudad” y “se encontraron entre los residentes de comunidades cerradas niveles significativamente mayores de ingreso y de escolaridad del jefe de familia” (Vilalta, 2013: 143), lo que correspondería a la creencia de que las comunidades cerradas se ubican en los barrios con mayor nivel económico. Sin embargo, al analizar los datos de la Envei 2010 se encuentra que del total de los hogares en comunidades cerradas 61.4% percibía un ingreso mensual familiar menor a los cinco salarios mínimos, equivalente a un poco más de 13 mil pesos mensuales,⁶ y uno de cada cuatro hogares en comunidades cerradas tenía un ingreso familiar mensual inferior a los ocho mil

⁶ De acuerdo con el salario mínimo que rige a partir del 1 de diciembre de 2017.

Gráfica 2
Comunidades cerradas e ingreso familiar mensual



Fuente: Envei 2010 (n = 44).

pesos mensuales. En suma, en los datos de la Envei 2010 hay evidencia de la existencia de comunidades cerradas en los estratos medios y pobres de la ciudad.

Desde luego, la prevalencia del encerramiento en las zonas de mayor nivel económico sigue siendo una constante. En la Envei se observa que 20.4% de los hogares identificados en comunidades cerradas se ubica en los barrios cuyas familias refieren ingresos superiores a los 13 mil pesos mensuales.

Un tema de discusión respecto al encerramiento de las comunidades en estratos medios y pobres corresponde a la forma en que los vecinos se organizan y deciden esta alternativa. Al respecto, es muy probable que en las comunidades con menor nivel económico se tengan menos recursos para invertir en acciones costosas, como la compra de portones automáticos o el pago mensual de vigilancia privada que se encargue del control del acceso, pero cuando se toma la decisión, aun con pocos recursos se realiza el cierre.

En la fotografía 1 se presenta el cerramiento de una calle en el municipio de Nezahualcóyotl, en donde es notorio el uso de materiales que no implican una inversión tan onerosa para los vecinos, pero logra el fin de cerrar la calle y genera diferentes efectos socioespaciales como los estudiados.



1. Calle cerrada en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, en el 2018.
Fotografía: Archivo propio.

En este contexto de poco presupuesto para el encerramiento de las comunidades, destacan las cifras de inversión en alarmas y cámaras de videovigilancia. En concordancia con las comunidades cerradas, existe un relativo consenso respecto a “la presencia de una clase media con capacidad adquisitiva y motivaciones para la adopción de tecnología” (Prince y Jolíás, 2011: 83); sin embargo, es notorio que en los barrios con niveles económicos medios o bajos también invierten en dispositivos tecnológicos como alarmas y cámaras de seguridad.

Los resultados presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) a través de la Envipe 2017 permiten observar que la compra de tecnología no es exclusiva de las familias con mayor nivel económico. En relación con las alarmas y cámaras, se muestra que del total 28.9% invirtió menos de cinco mil pesos, lo que evidencia que al menos en uno de cada cuatro casos el gasto no es tan alto. Entre las personas que invirtieron más recursos, 17.6% refiere que gastó más de diez mil pesos. En los casos más extremos de gasto, en dos de los hogares reconocieron la inversión de aproximadamente un

millón de pesos. Sin embargo, el promedio de gasto para el total de hogares es de 17 mil 685 pesos.

Respecto a la inversión para el cerramiento de las comunidades, es pertinente señalar que existen otras alternativas de financiamiento que se han convertido en una opción, sobre todo en los estratos medios y pobres. Una son los recursos públicos provenientes del Presupuesto Participativo, que de acuerdo con la ley en la materia tiene como objetivo “la promoción de la participación ciudadana y el debate de la población en la elaboración, elección, seguimiento, control, evaluación y, en su caso, aplicación y/o ejecución, del Presupuesto Participativo a proyectos específicos en las colonias, pueblos originarios, barrios y, en su caso, regiones del Distrito Federal”.⁷

Entre las posibles opciones, los pueblos y colonias pueden elegir proyectos relacionados con la seguridad pública en los que se considera la adquisición e instalación, o la reparación o acondicionamiento, de accesos automatizados, de módulos de vigilancia, cámaras de vigilancia, alarmas vecinales, bicicletas para vigilancia perimetral, entre otras que se relacionan a las comunidades cerradas.

En el Presupuesto Participativo 2017 se encontraron distintos proyectos relacionados con el cerramiento de las comunidades. En al menos veinte colonias de la Ciudad de México decidieron invertir en estos mecanismos. Estas colonias se encontraban en las alcaldías Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Numéricamente, los casos identificados no son tan representativos en relación con las más de mil ochocientas colonias que conforman la Ciudad de México; sin embargo, ponen en evidencia que a través de los recursos públicos se financia el cerramiento de las comunidades, principalmente con el argumento de mejorar la seguridad. En el cuadro 4 se enlistan los proyectos, sus descripciones y el rubro.

⁷ Artículo 10 de la Ley de Presupuesto Participativo del Distrito Federal.

Cuadro 4
Comunidades cerradas a través del Presupuesto Participativo 2017

Proyecto	Descripción	Rubro
Automatización de puertas de acceso	Se pide equipamiento para la entrada de la colonia, insumos para lo mismo, esto para tener un mayor control en el acceso de la colonia hasta donde el presupuesto alcance	Prevención del delito
Barda perimetral desde la casa 618 de la 1a. Cerrada de Flor de María para la seguridad de los vecinos	Colocar una barda perimetral de seguridad y así dividir el río de las casas	Obras y servicios
Colocación de maya (<i>sic</i>) perimetral (barda) limítrofe entre la colonia y el otrora club Casa Blanca	Colocación de malla perimetral en la barda que colinda con el otrora club Casa Blanca, en virtud de que el mismo se encuentra abandonado y sus dimensiones y área es muy grande lo que representa un serio riesgo para que salten "maleantes" a la colonia poniendo en riesgo la seguridad de los habitantes y sus propiedades en peligro	Obras y servicios
Protección de malla o algún otro material para la colonia	La protección de la barda es porque se brincan los jóvenes que no son de la colonia. Son rateros y escapan por las bardas que se encuentran en Río Mixcoac, colonia Santa Lucía	Obras y servicios
Automatización de las puertas de acceso peatonal y/o vehicular	Instalar y equipar una pluma automatizada para controlar el acceso a la U.H.	Equipamiento
Cambio de portones	Adquisición e instalación de dos portones que permitan el acceso peatonal y vehicular	Prevención del delito
Continuación de barda Av. del IMÁN	Continuar barda sobre Av. del IMÁN después del parque Six Flags	Prevención del delito
Instalación de puertas automatizadas en las tres puertas de la unidad	Puertas automáticas que se abren por medio de control remoto	Obras y servicios

Muro	Deseamos quitar la malla actual porque no da la seguridad que requerimos y sustituir con un muro de más altura que nos proporcione un poco más de seguridad	Obras y servicios
Cerca con tubos de 4 pulgadas con puerta y control	Cerrar con puerta la entrada y cercar la zona de ejercicios	Equipamiento
Automatización de acceso	Automatizar las puertas de acceso	Prevención del delito
Bardas perimetrales	Por tener una mejor colonia, digna y segura para todos los habitantes	Obras y servicios
Torniquetes para accesos de entrada peatonal	Instalación de torniquetes de acero inoxidable para el control de entrada de personas	Equipamiento
Colocación de reja de entrada y salida del condominio vehicular y peatonal	Colocación de una reja a la entrada y salida para seguridad	Equipamiento
Parada, bahía y muro por nuestra seguridad	Disponer de accesos peatonales seguros y adecuados; se requiere una parada funcional y duradera; se necesita un muro de contención en la entrada de la colonia	Obras y servicios
Construcción de barda de protección sobre Congreso de la Unión y Ferrocarril de Cintura	Construcción de una barda de aproximadamente 30 metros lineales, tubular	Obras y servicios
Tinacos, bardas y reparación de escaleras	Construcción de barda tubular de 2 CED, 18, ANC	Obras y servicios
Sistemas de seguridad en el acceso	Instalar un interfón y cámara para que las visitas se anuncien sin necesidad de abrir la reja. Instalar plumas, automatizarlas para el acceso vehicular, así como automatizar la reja	Prevención del delito
Bardas o rejas perimetrales	Pintar y reparar rejas, colocar las faltantes	Obras y servicios
Mantenimiento de la barda perimetral sobre calle Guija	Darle mantenimiento a la barda perimetral que divide nuestra colonia La Cascada de la colonia Plateros	Obras y servicios

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Participativo 2017.

Con respecto a los hallazgos en el Presupuesto Participativo, sobresale que aun cuando el discurso social que legitima el encerramiento de las comunidades es sobre seguridad, del total de los proyectos únicamente cinco (25%) fueron aprobados con recursos del rubro “Prevención del delito”, mientras que 11 (55%) con el rubro “Obras y servicios” y el resto con el rubro “Equipamiento”, lo que muestra que un proyecto similar puede ser aprobado de diversas formas a través del Presupuesto Participativo.

Los proyectos del Presupuesto Participativo que han sido identificados también muestran diferentes aspectos sobre las comunidades cerradas. Por una parte, los argumentos que los ciudadanos redactan relacionados con la inseguridad tienden en gran medida a la estigmatización de los otros, de los externos a la comunidad. Por ejemplo, en una de las colonias refirieron: lo que “representa un serio riesgo para que salten ‘maleantes’ a la colonia poniendo en riesgo la seguridad de los habitantes y sus propiedades en peligro”, mientras que en otra colonia el argumento fue: “La protección de la barda es porque se brincan los jóvenes que no son de la colonia. Son rateros y escapan por las bardas que se encuentran en Río Mixcoac, colonia Santa Lucía”.

Además, evidencian que existen diferentes fases del encerramiento de las comunidades, que puede llegar a endurecerse con el tiempo, como en el caso de la colonia que redactó en la descripción del proyecto: “Deseamos quitar la malla actual porque no da la seguridad que requerimos y sustituir con un muro de más altura que nos proporcione un poco más de seguridad”. Asimismo, muestra que el encerramiento puede ocurrir al interior de las mismas comunidades, como en el caso de la colonia que en su proyecto refirió: “Cerrar con puerta la entrada y cercar la zona de ejercicios”.

En el primer caso se manifiesta de manera clara la intención de reforzar el encerramiento de la comunidad con materiales “más eficientes” (un muro) que contribuyan a proporcionar mayor seguridad, mientras que en el segundo caso se presenta una situación de encerramiento al interior de la propia comunidad, ya de por sí cerrada.



2. Mantenimiento de la barda perimetral que divide una colonia de otra, con financiamiento del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México. Fotografía: Resultados de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo 2017.

A través de los diversos proyectos del Presupuesto Participativo, hay evidencia de que con recursos públicos se contribuye a la fragmentación de la ciudad, en aras de la seguridad ciudadana; por ejemplo, la barda que separa a una colonia de otra, en cuyo proyecto financiado por el Presupuesto Participativo los vecinos solicitan: “Darle mantenimiento a la barda perimetral que divide nuestra colonia La Cascada de la colonia Plateros”.

La utilización de recursos públicos para el encerramiento de las colonias refleja que además de la incapacidad del Estado para proveer seguridad en la vida cotidiana de los ciudadanos contribuye a la privatización de las funciones de seguridad pública al financiar el cierre de comunidades por parte de los propios habitantes.

CONCLUSIONES

La existencia de comunidades cerradas cuestiona directamente al deber del Estado con respecto a una de sus funciones primordiales, que es la provisión de seguridad. La ciudadanía implementa ante la

inseguridad este tipo de acciones y privatiza las funciones de seguridad pública, independientemente de sus posibilidades económicas.

En los últimos años, las comunidades cerradas no aparecen predominantemente en los barrios con mayor nivel económico, sino que se configuran como nuevas formas de habitar para los estratos medios y pobres, ya sea a partir del encerramiento para proteger a las comunidades ya existentes o desde su construcción inicial para comunidades diseñadas como “espacios defendibles” (Newman, 1973), lo que incluso representa un plusvalor para las viviendas.

El cerramiento de las comunidades en estratos medios y pobres tiene formas y manifestaciones físicas diferentes que obedecen principalmente al financiamiento. Sin embargo, una vez que ha sido tomada la decisión, mediante los medios posibles se logra el cierre, generando las respectivas externalidades, tanto positivas como negativas.

En el análisis prospectivo, es muy probable que el encerramiento de las comunidades se incremente en los próximos años, lo que implica nuevos retos para las ciudades en México. Hoy en día seguimos frente al incremento de la inseguridad, que se coloca como el principal argumento que legitima a la mayoría de las comunidades cerradas, y como se ha referido en esta investigación, quienes las habitan refieren mayores niveles de seguridad. Asimismo, como se ha evidenciado, el Estado incurre en una doble falla: por una parte, la incapacidad de proveer seguridad a la sociedad y, por otra, financiar con recursos públicos el cierre de comunidades por parte de la propia ciudadanía, lo que significa que, paradójicamente, contribuye a la privatización de las funciones de la seguridad pública.

El problema de fondo con el cerramiento de las comunidades es que se incrementan las tensiones en las ciudades con la fragmentación, la segregación social y la discriminación, entre otros tantos efectos que transforman socialmente la dinámica urbana.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonvalet, Catherine, y Françoise Dureau (2002). “Los modos de habitar: unas decisiones condicionadas”. En *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*, coordinado por Françoise Dureau, Véronique Dupont, Éva Lelièvre, Jean-Pierre Lévy y Thierry Lulle, 70-92. Bogotá: Alfaomega.
- Carman, María, Neiva Vieira da Cunha y Ramiro Segura (coords.) (2013). *Segregación y diferencia en la ciudad*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (2010). Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional (Envei). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Programa de Estudios de Seguridad Pública y Estado de Derecho.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2014). Pobreza Urbana y de las Zonas Metropolitanas en México. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2016). Estadística de Pobreza en la Ciudad de México. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [en línea]. Disponible en <<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/DistritoFederal/Paginas/principal.aspx>>.
- Coy, Martin (2006). “Gated communities and urban fragmentation in Latin America: The Brazilian experience”. *GeoJournal* 66 (1/2): 121-132.
- Davis, Mike (2001). *Más allá de Blade Runner. Control urbano: la ecología del miedo*. Barcelona: Virus.
- Demajo Meseguer, Lucía (2014). “Barrios cerrados en ciudades latinoamericanas”. *Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales* 1 (1): 151-160.
- Foucault, Michael (1979). “El ojo del poder”. En *El panóptico*, 9-26. Barcelona: La Piqueta.
- Gaja, Fernando (2002). “Formas de cerrar la ciudad: de los barrios a las manzanas”. En *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, coordinado por Luis Felipe Cabrales, 481-508. México: Universidad de Guadalajara/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) (2014). *Diseño de proyectos para el presupuesto participativo y proyectos exitosos. Serie de talleres de participación ciudadana*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal [en línea]. Disponible en <<http://secure.iedf.org.mx/depc/capacitacion/pdf/curso17.pdf>>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2017). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Jasso, Carmina (2017). "Inseguros hasta en la propia casa". *Nexos*, 9 de octubre de 2017 [en línea]. Disponible en <<https://seguridad.nexos.com.mx/?p=258>>.
- Miranda, María Jesús (1979). "Bentham en España". En *El panóptico*, 129-145. Barcelona: La Piqueta.
- Monkkonen, Paavo (2012). "La segregación residencial en el México urbano: niveles y patrones". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 38 (114): 125-146.
- Newman, Oscar (1973). *Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design*. Nueva York: Colliers Books.
- Prince, Alejandro, y Lucas Jolias (2011). "Las TIC y su relación con la seguridad ciudadana: un marco de análisis a la problemática". En *Cuadernos de Seguridad* (14): 73-88.
- Vilalta Perdomo, Carlos J. (2013). "La ineffectividad de las comunidades cerradas para controlar el miedo al crimen". *Gestión y Política Pública*: 127-155.

Conclusiones

Lucía Carmina Jasso López
Matari Pierre Manigat

La privatización de las funciones de la seguridad pública constituye uno de los fenómenos más significativos de la transformación del Estado y la sociedad contemporáneos. Los nueve trabajos aquí reunidos ofrecen miradas transversales sobre este fenómeno multidimensional. Más precisamente, describen y abordan sus facetas, causas e implicaciones a partir de dos grandes problemáticas: las relaciones entre la transformación del Estado y la privatización de las funciones policiales o penitenciarias y los modos de apropiación de la organización de la seguridad por diferentes clases y sectores de la ciudadanía en las llamadas comunidades cerradas (*gated communities*). La pluralidad de enfoques disciplinarios y las distintas perspectivas teóricas de este libro colectivo permiten plantear interrogantes relativas a las diferentes determinaciones y aspectos del fenómeno. Y si bien obedece a causas estructurales económicas, sociales, políticas y jurídicas, la tendencia a la privatización de la seguridad se nutre a su vez de representaciones diferenciadas de la inseguridad en las distintas clases y estratos de la sociedad.

De manera general, la privatización de las funciones de seguridad pública y el crecimiento exponencial de empresas de seguridad indican mucho más que un debilitamiento del Estado. Desde una perspectiva historicista, Munguía muestra que este fenómeno obedece a la transformación de la “estatalidad” en las últimas décadas

en México. Desde un punto de vista económico, Pierre subraya que la privatización de la seguridad pública devela cambios en las relaciones de clase que fundamentan y desbordan al Estado contemporáneo, así como modalidades inéditas de penetración de la lógica financiera al interior de los aparatos de ejecución del poder estatal. Desde un punto de vista social, Padilla hace énfasis en la correlación entre el crecimiento de estas policías privadas y externalidades negativas: “nuestras dinámicas cotidianas, escribe el autor, se desarrollan en medio de arreglos entre agentes privados y públicos que realizan diversas labores de vigilancia y control social”. En este contexto, algunos grupos sociales son más vigilados que otros, incluso bajo procedimientos de discriminación y segregación, porque finalmente quienes pagan el servicio de seguridad privada determinan en gran medida qué y cómo será vigilado. Desde un punto de vista normativo, Serralde indica lagunas jurídicas en lo que atañe a las relaciones entre el Estado y las empresas de seguridad privada. Para Serralde, las policías privadas deben ser sometidas a un análisis exhaustivo para disminuir los contextos de discrecionalidad en los que operan y fortalecer la regulación para, entre otros aspectos, lograr el debido registro y el apego a la legalidad para la prestación de sus servicios y el uso de armamento. El Estado debe tener un papel activo y determinante para revertir su debilitamiento. Desde un punto de vista fenomenológico, el trabajo de Espejel Espinoza y Díaz Sandoval resalta la ausencia de mejoras en materia de derechos humanos, así como en la reinserción social de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios administrados por asociaciones público-privadas en México. En contraparte, la construcción y gestión de estos centros ocurre en entornos de opacidad y sin beneficios para el erario público.

De manera general, la creciente intervención del sector privado en las funciones soberanas del Estado tiene lugar a través de subcontrataciones y/o asociaciones público-privadas. Si las primeras motorizan el desarrollo de las corporaciones de policías privadas, las segundas tienden a prevalecer en los procesos de privatización del sistema penitenciario. Ambas plantean interrogantes sobre la demanda de

seguridad en distintos sectores de la sociedad, los medios para proveer este “bien público” y el modelo de sociedad y de Estado que emergen con esta proliferación de comercios de la seguridad de personas, bienes y propiedades.

La segunda parte del libro, relativa al estudio de las comunidades cerradas y de las formas de apropiación y organización de la seguridad por diferentes sectores de la ciudadanía, ofrece otra categoría de resultados.

Las comunidades cerradas aquí estudiadas se configuran como nuevas formas de habitar en las que se generan transformaciones urbanas que modifican las espacialidades y geografías del vivir en comunidad. Para esto, los habitantes recurren a diversas opciones que ofrece el mercado para proveer servicios de seguridad, como instalar sistemas de videovigilancia, o simplemente para cerrar accesos con rejas o bardas.

Existen diferentes categorías de comunidades cerradas. Las que estudia HassaineBau son diseñadas y construidas como parte de una privatización de la producción urbana, especialmente para quienes pertenecen a clases sociales acaudaladas. En contraste, las comunidades cerradas analizadas por Galeana corresponden a procesos de privatización orientados a las clases medias. En ambos casos, la presencia estatal se limita, casi exclusivamente, a autorizar este tipo de construcciones inmobiliarias. El abanico de comunidades cerradas se complementa con el análisis en contextos socioeconómicos menos favorecidos que presenta Jasso, en los que una vez que se determina el cerramiento de la comunidad la medida se lleva a cabo, sin importar los recursos o los medios. Como lo sugieren Bonvalet y Dureau, las comunidades cerradas conforman “un modelo de referencia que tiende a generalizarse, más allá de las clases dominantes”.

Si la inseguridad aparece como el común denominador entre las causas del desarrollo de comunidades cerradas tras rejas o bardas, controlando accesos, contratando servicios de seguridad privada o adquiriendo dispositivos tecnológicos, como alarmas, cámaras y drones para vigilar y proteger sus hogares, el crimen y el delito no consti-

tuyen las únicas variables explicativas de este fenómeno, como lo muestran los capítulos de este libro. Obedece también a otras variables vinculadas a las representaciones sociales en materia de discriminación y segregación. Finalmente, es necesario señalar la existencia de formas de ejercicio de la “justicia por propia mano” en algunas de las comunidades cerradas aquí estudiadas. Esta veleidad por grupos de ciudadanos que se “organizan” para apropiarse de las funciones pertenecientes al Estado, como el uso legítimo de la fuerza, aunque conforma una problemática que desborda los límites de este libro colectivo, forma parte de la realidad contemporánea e implica importantes amenazas latentes. En suma, la problemática de la privatización de la seguridad pública combina diferentes variables que invitan a una reflexión más amplia sobre la mutación de la sociedad y el Estado contemporáneos.

Transformación del Estado y privatización de la seguridad pública.
Policías privadas, cárceles privadas y gated communities en México,
editado por el Instituto de Investigaciones Sociales
de la Universidad Nacional Autónoma de México,
se terminó de imprimir en noviembre de 2020
en los talleres de Impresos Vacha, José María Roa Bárcena núm. 88,
colonia Obrera, 06800, Ciudad de México.
La composición tipográfica se hizo en fuente
TheSerif (10.5/15, 9.5/15 pts.) y TheSans (11/15, 8.5/11 pts.).
La edición en offset consta de 500 ejemplares
en papel bond ahuesado de 90 gramos.

