

¿Qué tan pública es la seguridad pública en México?

CLAUDIA CAROLINA ZAMORANO VILLARREAL*

Resumen: Si bien durante el siglo XX la seguridad pública era asunto de Estado, desde inicios de los años noventa se constató la creciente intervención de agentes privados en este servicio, lo que conduce a suponer una privatización. Empero, se observa también un importante incremento presupuestal del Estado en este renglón. ¿Estos hechos autorizan a hablar de una coproducción de la seguridad pública? No necesariamente. Mediante observaciones etnográficas en el Valle de México, en este texto se revelan contradicciones, conflictos y tensiones que se generan entre las fronteras, no sólo entre público y privado, sino también entre formal e informal, legal e ilegal.

Abstract: Although public security was a matter of state in the twentieth century, since the 1990s, it's been noted the growing intervention of private agents in this service, which suggests privatization. However, there is also a significant increase in the government budget in this field. Do these facts allow to talk about a co-production of public security? Not necessarily. Through ethnographic observations in the Valley of Mexico, this text reveals the contradictions, conflicts and tensions created, not only between public and private issues, but also between formality and informality, legality and illegality.

Palabras clave: seguridad pública, privatización, coproducción, espacio urbano.
Keywords: public security, privatization, coproduction, urban space.

Desde un enfoque estatista básico, la seguridad pública es un servicio que debería ser proveído y regulado por el Estado, sosteniendo lo que Max Weber nombró el monopolio de la violencia física legítima, una importante especificidad del Estado moderno:

En el pasado, las más diversas asociaciones, comenzando por la asociación familiar, han utilizado la violencia como un medio enteramente normal. Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima (Weber, [1919] 2017: 2).

* Doctora en Ciencias Sociales por la École des Hautes Études en Sciences Sociales. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Temas de especialización: seguridad pública, vivienda, justicia espacial, derecho a la ciudad. Juárez #87, Centro de Tlalpan, 14000, Ciudad de México.

El hecho de que el Estado deba ofrecer este servicio invita a asumir que se trata de un servicio público, como la educación o la salud, por mencionar dos casos. Sin embargo, mediante una investigación en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM),¹ hemos constatado que desde hace más de tres décadas existe una participación creciente tanto de agencias privadas como de la sociedad civil en la producción de servicios y dispositivos de seguridad. Ante esta realidad, parafraseando a Mauricio Merino (2010), parece válido preguntar: ¿qué tan pública es la seguridad pública en México?

En América Latina, en el contexto de criminalidad exacerbada desde los años noventa, las primeras aproximaciones al tema señalaron un proceso de privatización de la seguridad pública, centrándose sobre todo en la contratación de servicios y dispositivos de seguridad en espacios cerrados destinados al consumo y residencia de clases altas y medias (Caldeira, 2000; Svampa, 2001; Capron, 2006; Giglia, 2008). Estos trabajos hicieron importantes aportes para entender la relación entre la ciudad y esos sectores de la población poco atendidos por las ciencias sociales. Sin embargo, soslayaron las prácticas de los sectores populares en materia de seguridad, tema que empezó a ser tratado hasta avanzado el siglo XXI. En este caso, se ha mostrado la importancia de la religión como estrategia de protección (Smilde, 2013), la producción de espacios cerrados con lógicas similares a los de clases superiores (Zamorano, en prensa), la exhibición de mantas de amenaza contra posibles criminales, así como la reacción colectiva en los temidos linchamientos (Pantsers y Castillo Berthier, 2007; Gamallo, 2014).²

Si bien la bibliografía empieza a ser amplia, poco se ha cuestionado si el Estado realmente se está desvinculando del problema, como se supone que lo haría en el contexto neoliberal (Wacquant, 2010); si la simple participación de los agentes privados en la producción de la seguridad pública nos autoriza a hablar de una privatización (Müller, 2014), y si la producción de resguardo (con fines mercantiles o de autoconsumo)

¹ *Privatización de la seguridad pública en el Valle de México: retos políticos, socioculturales y territoriales*. Proyecto de Ciencia Básica Conacyt (256241). Coordinado por Guénola Capron y la autora.

² En México, habrá que considerar los trabajos en proceso de dos jóvenes investigadores: Vicente Moctezuma (CIESAS): uso defensivo de la violencia en la Merced; Arturo Díaz (Colmex): vigilantismo entre los comerciantes de Tepito. Ambos son parte del proyecto señalado en la nota 1 y sus textos aparecerán en 2019 en *Nueva Antropología*, dossier: *Protegerse en el Valle de México*.

genera contradicciones desde el punto de vista institucional, sociocultural o territorial, tanto en los espacios resguardados como en sus entornos urbanos (Zamorano y Capron, 2013).

Observando estos vacíos, el objetivo del presente trabajo es indagar sobre el carácter público de la seguridad pública en México; enfocando, por un lado, hacia los recursos destinados por el sector público y privado a la seguridad pública; por otro, hacia las contradicciones que surgen con la producción de dispositivos y servicios de seguridad entre agentes públicos y privados.

Conforme a esos objetivos, el artículo cuenta con dos apartados. El primero observa la variabilidad en el tiempo y el espacio del carácter público de la seguridad; constando que si bien en el siglo XX la seguridad pública podía considerarse como un asunto casi exclusivo del Estado, en los años noventa los agentes privados empezaron a figurar de modo importante. Sin embargo, el Estado no se retira del sector, sino que interviene con nuevas lógicas neoliberales que podrían sugerir la existencia de una coproducción, la cual —desde la política pública— “busca implicar activamente a las comunidades en la prevención integral de la violencia y la delincuencia mediante una relación más próxima y un trabajo de colaboración regular con las autoridades” (Agudo, 2016: 224). El segundo apartado pone en cuestión tal coproducción, acercando el lente a espacios residenciales urbanos de distintos estratos socioeconómicos en la ZMVM. Aquí, más que una “colaboración regular”, se revelan complejos procesos en los que la sociedad civil y los gobiernos cooperan, compiten y se traslapan en la producción de este servicio; exacerbando las contradicciones, los conflictos y las tensiones que se generan no sólo entre lo público y lo privado, sino también entre lo formal y lo informal, lo legal y lo ilegal.

El trabajo se construye en un inter-juego de tres fuentes. Primero: datos estadísticos tanto del país como de la ZMVM. Segundo: notas periodísticas centradas también en esta metrópoli. Tercero y más importante: una serie de observaciones etnográficas realizadas en varias colonias de diferentes estratos sociales y orígenes históricos en el Valle de México, observaciones cuyas especificidades teórico-metodológicas serán explicadas en la segunda sección del artículo. Es necesario advertir que, si bien mis observaciones de terreno se centran en la ZMVM, la imposibilidad de construir un sistema estadístico coherente para conocer con detalle los recursos del sector público y privado en la metrópoli me condujo a ampliar la mirada a escala nacional. Esto produce una brecha entre la información estadística y empírica, que matizo con datos sobre la especificidad

del problema en la capital y su zona conurbada, datos que se apoyan y actualizan la información presentada por Arturo Alvarado (2012).

EL CARÁCTER PÚBLICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO: UN CAMPO SOCIAL VARIABLE EN TIEMPO Y ESPACIO

Aludiendo a la mítica Torre de Babel, Nora Rabotnikof (2010: 27-30) disecciona los diferentes sentidos que se han asignado a “lo público” en México y, alejándose de juicios normativos, identifica tres acepciones con límites difusos: la primera contempla lo público como lo colectivo, lo opuesto a lo particular; la segunda describe lo público como lo conocido, lo que está a la vista de todos y se opone a lo oculto o lo secreto; la tercera atañe a lo público como lo abierto e incluyente, en oposición a lo cerrado, lo que excluye. Siguiendo esta idea, cuando me refiero a lo público de la seguridad pública, aludo a su carácter colectivo e incluyente, opuesto a lo particular y excluyente. Implícitamente, también me refiero a su carácter estatal, que atañe la “autoridad emanada de la comunidad” (2010: 28), en contraposición a lo privado en dos de sus acepciones no aisladas una de otra: aquella que entra en el ámbito del mercado y la que atañe a la sociedad civil.

Esas acepciones definen *grosso modo* el *carácter público de la seguridad pública*. Sin embargo, vale subrayar que esto no tiene un carácter universal ni estable en el tiempo y el espacio. Por lo tanto, la concepción clásica de seguridad pública enunciada más arriba debe entenderse como un “tipo ideal”, que es desafiado por las realidades concretas que encontramos en cada región y en cada momento histórico. Dicho de otro modo, los cambios en los regímenes económicos y políticos de una sociedad dada van transformando la calidad, el peso y las interrelaciones de los diferentes agentes estatales y civiles que intervienen en la producción de servicios y dispositivos de seguridad.

Así, junto con Markus-Michael Müller (2014), podemos contemplar la seguridad pública como un *campo social* (Bourdieu, 1980), cuyas posiciones están en constante disputa entre diferentes agentes sociales.³ Siguiendo esta idea, el presente apartado tiene tres secciones. En la primera se

³ Dávalos, Hernández y Pulido (2017) exponen ocho artículos sobre la policía urbana mexicana desde el siglo XVIII hasta principios del XX. Aunque su objetivo no es mostrar la construcción de campo social de la seguridad pública, sus textos ayudan a imaginarla.

ofrece un breve recuento histórico de cómo, en México, la seguridad pública pasó a ser dominio casi exclusivo del Estado. Enseguida, se ve la fuerte intervención privada en la producción de este servicio. Finalmente, se observan los cambios realizados por el sector estatal en el contexto neoliberal.

Cuando la seguridad pública pasó a ser asunto de Estado

Rebasa los intereses de este escrito definir en qué momento la seguridad tomó un carácter público en México. Sin embargo, es imposible abstraernos del hecho de que ha habido un comienzo y una evolución que, por cierto, no han sido lineales. Diego Pulido (2011: 1598) muestra que durante la Colonia española la palabra “policía” tenía un significado cercano al vocablo griego *politia*, “que comprendía el gobierno, la administración y definición de las fronteras de la vida urbana. Al mismo tiempo, era afín a lo que se entiende por civilización, cortesía y urbanidad, aseo y limpieza, así como hermosura y decoro de una ciudad”. Todo esto, englobado en el concepto de “buen gobierno”, era garantizado por los gobiernos locales. No fue sino hasta los inicios del siglo XIX, en un contexto de conspiraciones y conflictos independentistas, que la policía comenzó a ampliar sus facultades hacia la seguridad, la vigilancia y la persecución política.

Por su parte, Pablo Picatto (2010: 19) se refiere al inicio y a la consolidación de un concepto moderno de seguridad pública a la segunda mitad del siglo XIX, especialmente durante la restauración de la Constitución (1867), la aprobación de los códigos Civil y Penal (1870) y el ascenso de Porfirio Díaz a la presidencia (1876). El autor argumenta que, apoyado en esta sucesión de hechos, el porfiriato logró “controlar el bandolerismo y la disensión política, salvaguardar los intereses de inversionistas privados y poner en vigor la legislación liberal en torno a la propiedad [...]”. Fue Díaz también quien apoyó el incipiente proceso de profesionalización de la policía y la penología, impulsando al mismo tiempo una visión positivista del crimen (2010: 25).

Durante los años que siguieron a la Revolución —los cerca de 70 años de regímenes del Partido Revolucionario Institucional (PRI)— parecía claro que la seguridad pública era un asunto de Estado (Müller, 2014). Como lo señala el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016): “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, que com-

prende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley [...]”. Es necesario señalar que, pese a que ese mismo artículo no dejaba duda del carácter civil que debían de tener las instituciones de seguridad pública, el ejército siempre ha luchado por mantener el control, especialmente de los puestos de mando de la policía (Alvarado, 2012: 215).

A principios de los años noventa, la certeza de que la seguridad pública era un asunto de Estado comenzó a derrumbarse. Como en otros países de América Latina, asistimos al declive de los regímenes autoritarios y a la entrada de políticas de austeridad y reestructuraciones neoliberales, que trajeron consigo pobreza, exclusión, informalización (Müller, 2012). En este nuevo escenario, Leandro Gamallo (2014: 19) expone la profunda reconfiguración tanto de la violencia social como la de Estado: “El terror de la ‘Seguridad Nacional’, impuesto a fuerza de represión, torturas y asesinatos por parte de las fuerzas estatales” que “mantenían con mano firme al monopolio del uso de la violencia y excluían a cualquier otro autor”, dejó paso a “nuevos actores violentos que comenzaron a disputar exitosamente dicho monopolio”.

Sin embargo, no sólo los actores de la violencia comenzaron a diversificarse. También asistimos a dos procesos adicionales que atizaron la inseguridad. Por un lado, un incremento de la violencia y la criminalidad en términos cuantitativos y cualitativos (Aguayo y Benítez, 2012; Zepeda y Moloeznik, 2011). Por otro lado, el incremento del miedo ciudadano y la desconfianza a las instituciones, que ciertamente se ven ligados a este nuevo orden de las cosas, pero también al contexto de la nueva modernidad, donde los miedos y las incertidumbres (no sólo al crimen) son más difíciles de manejar que antes (Bauman, 2007; Beck, 1998).

El boom de agencias privadas de seguridad

En medio de este coctel compuesto por nuevos agentes violentos, nuevas y más constantes modalidades del crimen e incontrolables “miedos líquidos”, la inversión privada empezó a ganar terreno en la producción de servicios de seguridad; tanto, que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) integró el rubro en los Censos Económicos de 1989.

TABLA I
EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA Y SUS AGENTES. MÉXICO, 1989-2014

AÑO	1989(A)	1999(A)	2004(B)	2009(B)	2014(B)	2014 (C)
Establecimientos	210	1 857	2 126	2 914	3 834	Sin dato
Empleados	sin dato	sin dato	124,000	179,000	Sin dato	450 000 *
						600 000**

FUENTE: Elaboración propia a partir de: A) “Número de establecimientos de protección y custodia”, INEGI, Censos Económicos (1989 y 1999; en Arteaga, 2005). B) “Servicios de investigación, protección y seguridad”, INEGI, Censos Económicos (2004, 2009, 2014). C) Pallares, 2014. * Registrados ante la Secretaría de Seguridad Pública.

**Informales.

Como se aprecia en la tabla 1, de 1989 a 2014 el número de compañías de seguridad privada se multiplicó por 18, pasando de 210 empresas a 3834. Esto significa que en los últimos 25 años, se sumó al negocio de la seguridad un promedio anual de 151 empresas con dimensiones y calificaciones muy desiguales. Sus principales ofertas son: vigilancia de espacios cerrados, escoltas personales, blindaje, videovigilancia y traslado de valores. Hay firmas transnacionales que ofrecen sus servicios a grandes empresas e incluso a gobiernos locales, como los sistemas Smart-City. Éstas se registran ante la Secretaría de Gobernación (Segob). Es el caso también de las empresas a nivel nacional, con importante infraestructura y personal que les permite ofrecer servicios integrales tanto a empresas como a condominios y centros comerciales. Finalmente, algunas firmas funcionan a nivel estatal, cuentan con poco personal y poca variedad de ofertas. En la Ciudad de México éstas tienen que registrarse ante la Secretaría de Seguridad Pública (SSP-CDMX), aunque una buena parte funciona sin permisos o con permisos revocados. Todas estas variables juegan en los salarios y los niveles de cobertura en seguridad social de los empleados, que son muy desiguales.

El crecimiento de esta oferta ha significado también un aumento en los recursos humanos dedicados al rubro. Sin embargo, las cifras disponibles son menos claras. Los Censos Económicos señalan que sólo de 2003 a 2009 el número de agentes de seguridad privada pasó de 124 000 a 179 000 activos. Para fechas más recientes, el INEGI aún no ofrece sus datos definitivos.⁴ Sin embargo, Arnulfo Garibo, presidente de la Confederación

⁴ La Segob ofrece datos muy distintos, pues parte de las agencias registradas ante la Dirección General de Seguridad Privada. En 2005 registró 173 empresas y 419 agentes

Nacional de Empresarios de Seguridad Privada y Similares, afirma que para 2014 existían unos 450 000 guardias de seguridad privada registrados legalmente, más unos 600 000 informales (Pallares, 2014b).

El crecimiento exponencial de estas agencias ha conducido a hablar de una privatización de la seguridad pública, en la medida en que agentes privados tienen un control creciente sobre la producción de este servicio (Caldeira, 2000; Arias, 2009). Esta idea se encadena casi automáticamente con otras dos: primero, que este proceso está relacionado con el neoliberalismo, visto como una doctrina política que ha conducido a los Estados nacionales a retirarse de la provisión de servicios sociales e infraestructura y abrir campo a la iniciativa privada. Segundo, que con esto se pone en riesgo el monopolio de la violencia legítima del Estado. ¿Pero realmente el Estado se deslinda de la producción de la seguridad pública en México? ¿Este proceso nos autoriza a hablar de una privatización? ¿Es sólo por su carácter de “privada” que este tipo de seguridad erosiona el monopolio de la violencia legítima del Estado? ¿Qué otras implicaciones puede tener?

La supuesta retirada del Estado en materia de seguridad pública

El repliegue del Estado en el suministro y la administración de la seguridad, como si fuera cualquier servicio público básico, es una idea que implica muchas contradicciones. Se trata de una conjetura inducida casi mecánicamente como resultado de las políticas neoliberales. Sin embargo, en México (y en la mayor parte del mundo) el Estado no se ha retirado en absoluto del sector, más bien ha incrementado su intervención en la materia, como lo demuestran las cifras del gasto público.

De 2001 a 2012, durante los dos sexenios en los que presidió el Partido Acción Nacional (PAN), el sector de seguridad y defensa en México estuvo compuesto por cinco instituciones: la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), la Secretaría de Marina (Semar), la Procuraduría General de la República (PGR), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la que interesa en el presente artículo. La tabla 2 muestra la importancia de esta última.

de seguridad; para 2013, 350 empresas y 19 000 agentes; para 2015, 1 103 agencias y 73 000 empleados (Ángel, 2016).

TABLA 2
PRESUPUESTO ASIGNADO A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN RELACIÓN CON
EL SECTOR DE SEGURIDAD Y DEFENSA Y AL PIB NACIONAL 2001-2016
(EN MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)

Presidente en turno	Vicente Fox	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto
Años/Rubro	2001-2006	2007-2012	2013-2016
PIB	4 764 687	7 223 947	4 534 402 *
Sector Seguridad y Defensa	27 391	53 005	34 470
SSP/CNS	4 137	14 500	5 144
Porcentajes	%	%	%
% SSP/CNS**→PIB	0.09	0.2	0.11
%SSP/CNS→APF	0.43	0.9	0.45
% SSP/CNS →sector SD	14.55	27.36	14.92
% Sector SD →PIB	0.57	0.73	0.76
% Sector SD→APF	2.95	3.28	3.01

FUENTE: Elaboración propia a partir de Rodríguez Luna, Quintanar y Vargas, 2017: 306. PIB: Producto Interno Bruto. PF: Administración Pública Federal. SSP: Secretaría de Seguridad Pública. CNS: Comisión Nacional de Seguridad.

* Fuente para PIB 2016: INEGI, 2016, PIB y Cuentas Nacionales.

** La SSP existió entre 2001 y 2012; a partir de 2013 sus funciones fueron absorbidas por la Secretaría de Gobernación a través de la CNS (Rodríguez Luna, Quintanar y Vargas, 2017: 306).

Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el presupuesto asignado al sector de seguridad y defensa fue de 27 391 millones de dólares (mdd). Esto significó 0.57% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Por su parte, a la SSP se le asignaron 4 137 mdd, lo que significó 14.55% del presupuesto de todo el sector. Durante el sexenio de Felipe Calderón, en el marco de la “guerra contra el narcotráfico”, estos presupuestos crecieron sobradamente. Al sector de seguridad y defensa se le concedieron 53 005 mdd, casi el doble del sexenio anterior. Esto equivalió al 0.73% con respecto al PIB. En este sexenio, el rubro que mereció mayor atención fue justamente el de la SSP, adjudicándole 14 500 mdd, más del triple de lo que se asignó en el sexenio de Fox. Esto equivale a 27.36% del presupuesto de todo el sector y a 0.20% del PIB. Sin embargo, este cambio cuantitativo no es el más importante. Durante el gobierno de Calderón asistimos también a la militarización de la seguridad pública, pese a con-

travenir la Constitución en su artículo 21 y en claro detrimento de “las libertades y el respeto por los derechos humanos” (Alvarado, 2012: 320).

En 2017, a la mitad del quinto año de gobierno de Enrique Peña Nieto (PRI), es casi imposible darle continuidad a la lectura de la tabla 2. No sólo porque contamos únicamente con datos de cuatro años de trabajo y porque el peso mexicano se devaluó frente al dólar en casi 50%,⁵ sino porque las cosas en el sector han cambiado sustancialmente. En enero de 2013, la Secretaría de Gobernación absorbió las facultades de la SSP a través de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS). Con esto se redujo significativamente el presupuesto directo ofrecido a la seguridad pública. Pensando en promedios anuales, Calderón fijó a este renglón 2417 mdd, mientras que Peña Nieto sólo asignó 1286 mdd por cada uno de los cuatro años de su presidencia.

Sin embargo, eso no quiere decir que la seguridad pública esté dejando de ser una prioridad del gobierno. Más bien, este servicio dejó de ser una atribución exclusiva de la CNS (antes SSP). Primero, en abril de 2014 se creó la Gendarmería de la República. Con 5000 elementos, era una nueva división de la Policía Federal que, alineada a la PGR, prometía estar altamente equipada y capacitada para el combate a los diferentes tipos de crimen organizado. Enseguida, se creó el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que tenía por objeto atender los factores de riesgo y protección en la materia (Segob, 2014: 69). Sólo en estos dos rubros se destinaron cerca de 538 mdd, cerca del 28% de todo el presupuesto asignado al CNS en ese año. Además, en esos cuatro años del gobierno de Peña Nieto el sector de seguridad y defensa recibió un presupuesto promedio anual de 8618 mdd, muy cercano al del sexenio de Calderón. Finalmente, dentro del sector, el apoyo fue transferido principalmente a la Sedena que, como vimos, está encargándose también de tareas de seguridad pública. En cuatro años, la Sedena recibió un total de 12 567 mdd, 58.47% del presupuesto total del sector.

Estas cifras señalan que no podemos hablar de una retirada del Estado en el abasto de la seguridad pública. Al contrario, asistimos a una intervención creciente de los gobiernos en el sector, quizá paralela al incremento de la intervención privada. ¿Qué puede explicar esto en el contexto neoliberal? Exploremos la hipótesis de Nik Brenner y Neil

⁵ De enero de 2013 a junio de 2017 el dólar pasó de 12.70 a 18.62 pesos, con un máximo de 20.72 en diciembre de 2016. Ver <<https://mx.investing.com/currencies/usd-mxn-historical-data>>.

Theodore (2002), quienes sostienen que debemos atender a los “neoliberalismos realmente existentes”. Dos puntos de estos autores deben retenerse: primero, que el neoliberalismo debe considerarse como un proceso inacabado —en constante reinención de sí mismo— que se desarrolla de manera diferente en cada tiempo y en cada espacio; segundo, que se trata de un proceso que no consiste simplemente en la retirada del Estado en materia de regulación y una avanzada del mercado. Más bien, que genera una compleja reconstrucción de las relaciones Estado-economía, donde las instituciones se movilizan para promover arreglos regulatorios basados en el mercado.

Un tercer punto que me permito agregar es que no sólo las distinciones de los “neoliberalismos realmente existentes” se generan en tiempos y espacios precisos, sino que también dependen de lo estratégico que sea considerado cada sector en un país dado. En el caso mexicano (apuesto que también en muchos más), la posición políticamente estratégica de la seguridad pública obliga al Estado a intervenir más firmemente en este sector que en otros. Esto hace que la reestructuración del sistema nacional de seguridad no sea igual a la de aquellas que se están efectuando en otros sectores, como el energético, la educación o la salud, por mencionar algunos casos donde el Estado, efectivamente, está cediendo espacio a empresas privadas.

Finalmente, considero que debemos estimar la dedicada atención que el Estado mexicano pone en materia de seguridad —tal como lo propone Loïc Wacquant al observar la expansión del sistema penal de Estados Unidos y Europa Occidental— no como una mera consecuencia del neoliberalismo, sino como un componente esencial del propio Estado neoliberal, en el que la vigilancia y el control devienen

un vehículo indispensable para manejar la proliferación de la pobreza urbana y la marginalidad social que el propio Estado genera al desregular la economía y reducir la protección en materia de bienestar social. [...] Esto forma parte de un proyecto político que implica la reorganización y el despliegue del Estado para apuntalar los mecanismos procedentes del mercado, disciplinar al nuevo proletariado postindustrial y, a la vez, controlar las perturbaciones generadas por los dictados del capital en las partes más débiles del orden socio-espacial (Wacquant, 2010: 196-197).

Tomando en cuenta esta dimensión, nos alejamos definitivamente de la definición clásica de seguridad pública como aquella que se ocupa de la defensa y el resguardo de los bienes, la vida y la integridad física

de los ciudadanos (Zepeda y Moloeznik, 2011) y vemos esa dimensión de control de masas que tanto Piccato (2010) como Pulido (2011) y Alvarado (2012) señalaron.

En este sentido, el Estado mexicano no se desliga en absoluto de la producción de este servicio, al contrario: se implica de manera creciente y, además, hace intervenir al ejército, que normalmente es el encargado de la seguridad exterior. Para 2018, éste es un tema de los más importantes en la agenda nacional. Pese a las denuncias de organismos internacionales sobre los abusos a los derechos humanos por parte del ejército, el gobierno de Peña Nieto buscaba establecer la nueva Ley de Seguridad Interior, que pretendía normalizar la acción del ejército en las calles, contraviniendo, como se señaló, la Constitución mexicana. Así, vemos que el campo social de la seguridad pública no se disputa solamente entre agentes privados y públicos. Los privados compiten entre sí tanto como los públicos, como lo ejemplifica el caso de militares y civiles.

UNA COPRODUCCIÓN CONFLICTIVA EN EL VALLE DE MÉXICO

¿Qué hay de público en la seguridad pública? La pregunta me ha llevado a ver que el carácter público de este servicio se revelaba, sobre todo, por tratarse de un asunto colectivo y estatal, considerado este último como la autoridad emanada de la comunidad al servicio de *todos*, con toda la ambigüedad de este término. Contradiendo esta realidad, desde finales del siglo XX observamos una creciente intervención de agentes privados. Sin embargo, esto no nos autoriza a hablar de una privatización de la seguridad pues, simultáneamente, el Estado aumenta sus presupuestos y diversifica sus estrategias para atender este rubro. Además, como profundizaremos más adelante, el Estado genera dispositivos para regular a las empresas de seguridad.

Estas situaciones revelan a la seguridad pública como un campo social en disputa entre los diversos agentes públicos y privados. En la actual coyuntura, esto parece coincidir con los principios de la coproducción de la seguridad que, como vimos, busca implicar a las comunidades en la prevención del delito mediante una colaboración regular con las autoridades (Agudo, 2016). ¿Qué tan regular es esa colaboración? ¿Qué contradicciones y conflictos enfrenta?

Responderé a estas preguntas cambiando radicalmente la escala de observación, mediante observaciones etnográficas (apoyadas en notas

periodísticas) centradas en diferentes espacios residenciales de la ZMVM, que han sido recopiladas desde 2012 en el marco del proyecto *Privatización de la seguridad pública en el Valle de México: retos políticos, socioculturales y territoriales*.⁶

Si bien el proyecto contempla el espacio público, la movilidad, las zonas de comercio, las cuestiones de género, entre otros, en este artículo me enfoco sólo en espacios residenciales, mi área de especialidad. Las colonias se han elegido en función de cuatro de los tipos propuestos por Emilio Duahu y Ángela Giglia en 2008 —condominios cerrados, colonias populares, vivienda estatal y pueblos conurbados—; coincido con los autores en que cada uno de estos tipos responde a diferentes modos de producir y habitar el espacio.

En el presente trabajo observo dos tipos contrapuestos: condominios cerrados de clase alta y colonias populares. Esta distinción se realiza con base en la premisa de que estos espacios revelan no sólo la adscripción a estratos socioeconómicos contrastantes, sino también prácticas diferenciadas en la producción y el consumo de servicios y dispositivos de seguridad. De este modo, mostraré en cada uno de estos tipos de espacios residenciales cómo producen su propia seguridad, cómo se relacionan con las instituciones gubernamentales, y las contradicciones que surgen de esta relación.

Desde el punto de vista metodológico, debo conceder que este cambio de escala produce un vacío difícil de llenar, pues las estadísticas presentan problemas de segmentación en el espacio y el tiempo. Por un lado, resulta casi imposible comparar el nivel nacional con el local; el primero cuenta con más datos. La capital está mejor atendida que los estados, pero también tiene vacíos. Por otro lado, existen rupturas entre los registros producidas por nuevos métodos de conteo o nuevas formas de organización institucional (como vimos en la tabla 2). Esto impide construir cadenas seriales de largo aliento. De modo paliativo, antes de iniciar, introduciré algunas de las particularidades de la ZMVM.

⁶ Como señalé, es un proyecto interinstitucional co-coordinado entre Guénola Capron (Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco) y la autora, con la colaboración de 18 investigadores y estudiantes. Desde 2016 cuenta con un apoyo de Ciencia Básica Conacyt.

La ZMVM: notas sobre “el tamaño del infierno”⁷

Según el INEGI, en 2010 la ZMVM contaba con 16 delegaciones de la Ciudad de México y 60 municipios conurbados, 59 pertenecientes al Estado de México y uno al de Hidalgo. Se contabilizan 20 millones de habitantes, nueve de ellos concentrados en la Ciudad de México. Pese a tener más de 60 años en calidad de conurbación, sólo en 2015 se llegó a construir un acuerdo para establecer políticas urbanas coordinadas. Esto ofrece a la ZMVM una complejidad singular que se explica, en parte, por la historia sociopolítica de las dos principales entidades que la componen y que se expresa en sus contrastes en materia de seguridad (INEGI, 2010).

La Ciudad de México, capital del país, funcionó de 1929 a 1996 bajo un sistema de regencias que le daba una peculiaridad frente a los demás estados. Siendo la sede de los poderes federales, su jefe de gobierno (regente) era designado directamente por la Presidencia de la República. Asimismo, contaba con subvenciones para política social y, ejerciendo fuerte centralismo, acogía las principales instalaciones de las secretarías de Estado, lo que le daba ventaja a nivel de empleo y servicios sociales. En 1997 los capitalinos eligieron por primera vez a su gobernador, dando la mayoría a la izquierda, representada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Con esto se produjo una doble ruptura: con el sistema de regencias y con el monopartidismo del PRI.⁸ Por su parte, el Estado de México, con grandes contrastes socioeconómicos y amplias zonas rurales, ha funcionado con un presupuesto más limitado y ha sido regido sin tregua por el PRI, hasta 2018, cuando el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) ganó casi todos los municipios.

Alvarado elaboró una matriz con las organizaciones policiales que operan en la ZMVM (2012: 226).⁹ Muestra que ambos estados cuentan con corporaciones de seguridad pública y privadas a nivel federal, estatal y delegacional/municipal. Asimismo, acogen agencias internacionales (tipo Interpol o DEA) y tienen corporaciones mixtas que los gobiernos forman y

⁷ Con este sugerente título, Alvarado (2012) es el único sociólogo que ha intentado ofrecer un panorama cualitativo y cuantitativo de la inseguridad y los modos de atenderla en la ZMVM. En este apartado retomo algunos de los elementos de este trabajo, completándolos y actualizándolos según lo requiera mi análisis.

⁸ Estos cambios son parte de una reforma política que, en 2016, llevó a la capital a dejar su denominación de Distrito Federal para convertirse en la Ciudad de México.

⁹ Por razones metodológicas, Alvarado considera sólo los 17 municipios más importantes del Estado de México (2012: 34).

equipan para ofrecer servicios remunerados a empresas privadas y oficinas de gobierno: la Ciudad de México tiene la Policía Bancaria Industrial (PBI) y el Estado de México, el Cuerpo de Guardias de Seguridad del Estado de México (Cusaem).

Vemos así que estructuralmente hay algunas homologaciones. Los problemas de comparación se reflejan en la estructura política y los recursos de cada entidad. En cuanto al primer punto, Alvarado señala dos aspectos que dan a las policías de ambos estados capacidades diferenciales de autonomía y control. Por un lado, “en el Distrito Federal la policía forma el tronco de una Secretaría de Estado, con poder político propio. [...] En el Estado de México, en cambio, la Agencia de Seguridad Estatal es parte de la Secretaría General de Gobierno (e incluye la Dirección de Readaptación Social y hasta la oficina de pirotecnia)” (Alvarado, 2012: 232). Por otro lado, “en la Ciudad de México la gran mayoría de las fuerzas están bajo un mando central, mientras que en el Estado de México encontramos varios ‘principales’ políticos y también varios burócratas” (2012: 259).

Sobre los efectivos de policía, el autor revela el excedido centralismo de la capital: las corporaciones públicas de policía de la ZMVM suman la mitad de las policías de todo el país. Las de la Ciudad de México son tan grandes como la actual Policía Federal, 1.4 veces más grandes que las policías mexiquenses dispersas y 2.5 veces más grandes que la Agencia de Seguridad Estatal del Estado de México (Alvarado, 2012: 259).

En cuanto a presupuesto, no encontré cifras comparables a las presentadas a nivel nacional (buscando incluso en informes de gobierno). Para reafirmar la hipótesis del centralismo, baste con señalar que en 2011 la Ciudad de México inauguró el “Proyecto Bicentenario. Ciudad Segura”, un sistema integral de atención y protección ciudadana único en el país. Su principal función es el monitoreo del sistema de circuitos de televisión cerrada, el cual, para 2015, contaba con más de 13000 cámaras distribuidas en las zonas consideradas como estratégicas en la ciudad (Gobierno de la Ciudad de México, 2016). El costo de arranque en 2011 fue de 460 millones de dólares, 15% del presupuesto de la SSP federal en 2012 (Vélez, 2015).

Para el cálculo de la seguridad privada, las cifras se hacen más oscuras. En el informe de actividades de la SSP-DF del año 2003 se reportaron 672 empresas registradas ante tal secretaría, con 20479 empleados (Alvarado, 2012: 319). En 2015, el informe señala la existencia de “776 empresas vigentes y 248 empresas nuevas en trámite de permiso”. Empero, SSP-DF

reportaba sólo 8138 empleados (2015). Como vemos, estas cifras no dicen mucho sobre el número de guardias de seguridad privada que ofrecen su servicio en la metrópoli, pues excluyen tanto los que operan a nivel federal y se registran ante la Secretaría de Gobernación como los que no están registrados ante ninguna autoridad, los cuales pueden incluso doblar a las corporaciones formales, según el líder de la Asociación Nacional de Servicios de Seguridad Privada, en la entrevista citada más arriba.

Corporaciones privadas y condominios de clase media y alta

El primer apartado de este artículo muestra la construcción de un amplio sistema de seguridad privada en el país. Este sistema opera por lo general en espacios de residencia, consumo y recreación de las clases medias y altas, los cuales forman amplios archipiélagos de espacios cerrados compuestos por condominios residenciales, clubes deportivos, escuelas y plazas comerciales. Son como burbujas protegidas donde se pueden generar reglas de sociabilidad y gobernabilidad muy autónomas (Duhau y Giglia, 2008).

La existencia de estos espacios no debería conducirnos a inferir que existe un proceso de privatización de la seguridad pública, un posible desplazamiento de atribuciones de lo público a lo privado ni una fragmentación del monopolio legítimo de la violencia. En principio, el Estado cuenta con los instrumentos legales para controlar tanto las agencias de seguridad como los territorios en los que operan. Por un lado, las empresas de seguridad privada están sujetas a un sistema de control institucional. Desde el establecimiento de la SSP en México, se creó la Dirección General de Registro y Supervisión de Empresas y Servicios de Seguridad Privada, que en 2006 devino la Dirección General de Seguridad Privada y que generó la Ley Federal de Seguridad Privada. Esta instancia es la encargada de asignar permisos a las empresas de seguridad. También tiene la facultad de inspeccionar su buen funcionamiento y, en caso de incumplimiento de las disposiciones legales, revocar sus permisos. La instancia tiene carácter nacional y sólo contempla las agencias que operan en dos o más estados del país. A nivel estatal, sólo la Ciudad de México cuenta con un organismo de esta naturaleza.

Por otro lado, los espacios residenciales cerrados se rigen por la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2011). Es un documento generado

en 1998 en el que se regulan los aspectos jurídicos de la copropiedad, así como los modos de administración, funcionamiento y organización. Los condominios deben apegarse a esta ley y pueden generar su propio reglamento interno, el cual es redactado por la administración. Además, debe contar con el acuerdo de los vecinos y ser apoyado por un comité de vigilancia, instancia interna constituida por seis condóminos elegidos en votación simple.

Generalmente, el comité de vigilancia y la administración se encargan de la búsqueda y la contratación de una agencia que ofrezca servicios de vigilancia. En trabajo de campo se han visto variaciones según el tamaño y las posibilidades económicas de los condóminos. Para condominios pequeños de menos de 30 viviendas, se contrata un mínimo de dos agentes que trabajan turnos intercalados que, en 2017, podían tener un costo de 15 000 pesos mensuales. Cada agente percibe entre 5 000 y 6 000 pesos mensuales de sueldo (alrededor de 2.5 salarios mínimos mensuales), mientras que la agencia se queda con el resto. En algunos casos ésta provee uniformes y seguro social a los trabajadores. Para condominios grandes, de más de 500 viviendas, se puede contratar un servicio más especializado. Por ejemplo, a inicios de 2010, un condominio de lujo del Centro Histórico de la Ciudad de México que cuenta con 600 departamentos contrató un servicio de 36 agentes que cubrían día y noche la vigilancia del condominio en turnos de 12 horas por 12 horas. Unos seis agentes se quedaban permanentemente en los accesos al condominio, llamados en el lenguaje local “islas de seguridad”, mientras que los otros circulaban en las áreas comunes (*roof garden*, piscina, gimnasio, lobbies, etcétera). Además, cada condominio puede contar con tecnologías más o menos avanzadas según sus posibilidades: circuitos de televisión cerrada, tarjetas digitales, cámaras, entre otros.

Sólo en casos excepcionales, estos vigilantes cuentan con armas. Sus funciones se restringen a garantizar el respeto del reglamento interno. Como auxiliares de la policía pública, ante un asunto criminal deben acudir a esta instancia. Además, pasando los linderos del condominio en cuestión, no tienen ninguna atribución. Eso es dominio de la policía pública, en cualquiera de sus corporaciones.

Vemos así cómo se sientan las bases de la coproducción de la seguridad en este tipo de condominios cerrados, haciendo parecer que la consigna de Weber fuera vigente: “[...] a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida que el Estado lo permite” ([1919] 2017: 2). Sin embargo, aunque se

llegan a observar algunos casos exitosos, la prensa y las situaciones en el terreno acusan menos armonía, mostrando situaciones límite donde, en efecto, para un territorio y un momento dado, las funciones del Estado son desplazadas por privados, haciéndole perder el control. Para empezar, debemos considerar —como lo señala Patricia Arias (2009) en su estudio para América Latina— que la regulación del Estado a las agencias privadas de seguridad es en extremo complicada y deficiente, principalmente porque la planta de empleados estatales es muy reducida.¹⁰ En México, además, no es difícil imaginar que a estos problemas se les suman actos de corrupción tanto de reguladores como regulados, lo que se constata con el amplio número de guardias de seguridad privados que funcionan fuera de la ley.

Enseguida, se deben considerar los numerosos casos en que muros, guardias y garitas de los espacios cerrados —incluso si están registrados ante las autoridades— pueden ocultar actos criminales. Por ejemplo, en un prestigioso condominio horizontal del sur de la ciudad, una intervención violenta por parte de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) reveló a los condóminos que, en una de las residencias, había operado por más de tres años una banda delictiva dedicada al clonaje de tarjetas de crédito y al secuestro. En entrevista (2010), una vecina comentaba atónita cómo la SIEDO irrumpió violentamente en el lugar y que, tras algunas fricciones con los guardias de las garitas y con el comité de vigilancia, encontraron en el sótano de la casa máquinas para clonaje, tarjetas de crédito y a una persona retenida. La misma vecina se preguntaba en qué medida los guardias de seguridad privada, a los que tan caro pagaban, había servido para encubrir a los delincuentes. Estas situaciones se replican con mucha frecuencia, como lo muestra el periódico *Expansión* (2010): “Varios de los narcotraficantes más poderosos del país han elegido zonas lujosas para vivir, operar y esconderse”. En esta nota se detallan los cateos y las aprehensiones de Edgar Valdez (“la Barbie”), José Jorge Balderas (“el JJ”) y Arturo Beltrán Leyva, entre otros.

Un caso, que aconteció más bien en un espacio de consumo, pero que también muestra la complejidad entre lo público y lo privado en materia de seguridad, fue el de un asesinato ocurrido en 2013 en una

¹⁰ De hecho, esta deficiencia es el punto principal de crítica del presidente de la Confederación Nacional de Empresarios de Seguridad Privada y Similares, en la medida en que encarece el registro legal de las empresas y estimula la instalación de empresas informales (Ángel, 2016).

tienda departamental ubicada en un centro comercial al sur de la Ciudad de México. Aquí una empleada fue asesinada, al parecer, por su pareja sentimental. Preocupadas por la próxima llegada del llamado “Buen Fin” (especie de “Viernes Negro” mexicano), las autoridades de la tienda querían ocultar los hechos y argumentaron a la familia que la joven había sufrido un infarto y que la tienda ya se había encargado de los preparativos funerarios. Tras los muros y las garitas de seguridad privada del centro comercial, todo hubiera estado bien para estos directivos si la familia no hubiera exigido, mediante litigios y el apoyo de grupos feministas, la realización de una autopsia que reveló al fin la verdad (CNN-México, 2015).

Estos casos muestran cómo las garitas y los vigilantes privados de los espacios cerrados pueden entorpecer la acción de la policía pública en el interior de sus fronteras, debilitando de cierta manera la capacidad de control del Estado sobre ciertos territorios. Además, existen situaciones en las que ciertos agentes toman en sus manos el desempeño de la policía pública, no necesariamente como aspirarían las actuales políticas de gobernanza participativa, sino en una lógica gerencial y mercantil por parte de las asociaciones de condóminos.

Oswaldo Alvizar y Guénola Capron (2015) ilustran esto en la Zona Esmeralda, en el municipio conurbado de Atizapán, Estado de México. Es un conjunto de 20 condominios de lujo que en 2010 contaba con unas 4000 residencias. Al paso de los años, cada condominio se ha ido equipando con dispositivos de seguridad cada vez más sofisticados (cámara de seguridad con reconocimiento facial, escáneres, sistemas biométricos sanguíneos de flujo de palma de la mano). En 2010, las organizaciones de colonos se conformaron en una asociación civil que firmó con el municipio un convenio en el que la asociación se comprometía a donar 260 000 pesos (20 600 dólares) para que el municipio mejorara la seguridad de su zona. Así, en los accesos de algunos condominios, se sustituyó a los elementos de seguridad privada por policías municipales facultativos; en el interior de los condominios se instaló un sistema de botones de pánico conectados a la municipalidad; finalmente, la municipalidad instaló botones de pánico y cámaras de seguridad en las inmediaciones de los condominios, especialmente en avenidas principales y comercios.

Con esto vemos que el poder de ciertos condóminos con recursos puede permitirles extender su capacidad de decisión hacia afuera de sus linderos y utilizar los servicios de la policía pública para garantizar su seguridad particular. Así, se revela una lógica mercantilista donde no sólo

el que más tiene puede acceder a un servicio de mejor calidad —como enfatizó Nelson Arteaga (2005)—, sino también, donde el que más tiene puede poner los servicios de la policía pública a su merced, colocando en desventaja a aquellos que no son parte de este convenio y contribuyendo a la fragmentación socioespacial de la ciudad.

En resumen, bajo la superficie de una aparente coproducción “regular” de la seguridad, se revelan las contradicciones que implican ya sea la pérdida del control del Estado sobre ciertos territorios, ya sea la exacerbación de la desigualdad urbana, cuando ciertos agentes —gracias a su poder económico y su astucia política— tienen acceso a un servicio privado de calidad o usan para beneficio “particular” un servicio público que debería atender a *todos*.

Colonias populares, dispositivos artesanales y sistemas colectivos de seguridad

Los casos expuestos dejan ver los arreglos entre condóminos y gobiernos para atender sus necesidades de seguridad. Aunque los reglamentos parecen querer evitarlo, los linderos entre lo público y lo privado parecen en entredicho, tanto como la capacidad de control y vigilancia del gobierno en algunos territorios que, de cierto modo, van ganando autonomía y ponen en vilo el monopolio de la violencia legítima del Estado.

Sin embargo, en México estos mecanismos no son los únicos en producir seguridad y territorios relativamente autónomos desde las esferas privadas (privado, en este caso, como lo contrario de lo público estatal). En este país existen formas colectivas para resolver los conflictos, como las policías comunitarias y ciudadanas que actualmente están en la mira (política, mediática y académica) tras su propagación en los estados de Guerrero y Michoacán. Lejos de ser una innovación para responder a la amenaza de distintos sectores del crimen organizado, estas organizaciones son antiguas y siempre han funcionado en el límite entre la oficialización y el desconocimiento de los gobiernos (Sierra, 2013). Con sus matices y particularidades, en contextos urbanos, un caso análogo podría constituirse por diversos tipos de organizaciones vecinales contra el crimen, que si bien existen desde al menos finales del siglo XIX, empezaron a proliferar en el Valle de México a finales del siglo XX, a raíz de la denuncia de la ineficacia de la policía y la desconfianza en ella, en particular en las zonas de bajos recursos.

Como las agrupaciones vecinales de los condominios, las organizaciones del tipo “vecinos vigilantes” también son promovidas, avaladas y supervisadas por los gobiernos municipales o delegacionales, y en muchas ocasiones trabajan en conjunto con la policía.¹¹ La colonia Michoacana, por ejemplo, ubicada cerca de la colonia Morelos (delegación Venustiano Carranza), formó su organización vecinal a inicios de los años noventa, ante el incremento de robos de vehículos, casas habitación y autopartes. Gracias a esta organización, obtuvieron un sistema de alarmas vecinales que se conectaban directamente a la delegación y la asignación de una patrulla que vigilaba la zona durante las noches, aunque de modo muy irregular. Ya hacia finales de esta década, ante la persistencia de robos, los vecinos obtuvieron el permiso delegacional para instalar un sistema de rejas colectivas que cierran el paso de peatones y automóviles externos y fragmentan la colonia en cuatro cerradas independientes.

Este tipo de organización vecinal muchas veces se consolidó y otras tantas se creó gracias al sistema de comités vecinales, órganos de representación creados por las autoridades capitalinas en 1999 bajo sistema de votación simple y que se mantuvieron activos hasta 2010 (Alvarado, 2012: 427). Sin duda, estos comités responden a una lógica de traslado de responsabilidad hacia la sociedad civil en el marco de las estrategias de la llamada “gobernanza”.¹² Sin embargo, en el contexto de criminalidad e inseguridad, estos comités —que en principio fueron creados como órganos de representación ciudadanos— se tornaron en mecanismos de autodefensa de los residentes para demandar al gobierno, en especial a la policía, la reducción de los delitos y la mejora de sus barrios (2012: 428). Por decirlo de algún modo, la inseguridad los secuestró. Además, como el mismo Alvarado lo señala, los vecinos contaban con una visión muy local y superficial del problema, lo que les condujo a acciones que, en lugar de mitigar el problema en una escala más amplia que su propio terruño, lo acrecentaron, como fue el caso de la colonia Michoacana, donde un punto de tensión y trasgresión se dio justamente en el funcionamiento de estas rejas.

¹¹ Una revisión crítica de algunos de estos casos se encuentra en Alvarado, 2012: 427.

¹² Agudo (2016) analiza las experiencias de un programa piloto de Policías de Proximidad, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Secretaría de Desarrollo Social en varias colonias populares de autoconstrucción de la República Mexicana, que buscan justamente crear condiciones para la coproducción de la seguridad pública.

Cuando la delegación les otorgó el permiso para colocar las rejas, especificó que debían mantenerse abiertas durante el día y cerrarse sólo de 6:00 pm a 6:00 am. Sin embargo, los vecinos decidieron cerrarlas durante todo el día, lo que generó un bloqueo del tránsito peatonal y automovilístico cotidiano y, peor aún, una desertificación de las colindancias de la colonia, que atrajo más delincuencia. De ningún modo los vecinos podrían pagar un vigilante privado para controlar los accesos, aunque fuese en el mercado informal. Así, en esos espacios solitarios, algunos vecinos han sido interceptados por los ladrones mientras buscaban sus llaves para entrar.

Sin duda, este tipo de organización vecinal es la más común en la Ciudad de México y va produciendo poco a poco espacios urbanos fragmentados, parques privatizados y laberintos urbanos de muros y rejas que exacerban la inseguridad en el espacio público abierto. Construyen así sistemas de organización territorial que se mantienen en un límite entre la oficialización y el desconocimiento por parte de las autoridades y que, sin embargo, no generan extremos incontrolables de gobernabilidad.

Empero, los vecinos también pueden organizarse de modos alternativos. En el Estado de México, por ejemplo, hay testimonios de casos en que los vecinos ponen en marcha simulacros donde salen a la calle armados —tanto con cuchillos, palos o bates de beisbol, como con armas de fuego— para intentar disuadir a los criminales de acercarse a sus colonias. También, hay colonos que, sin previa autorización de los gobiernos, cierran calles y cuelgan mantas de amenaza contra infractores, con leyendas que pueden ir desde el simple “Mis vecinos me están cuidando”; el casi poético “Cuidado, ratero, / si te atrapamos, / te madreamos”; hasta el amenazante “Si se te sorprende robando, / no serás remitido a las autoridades, / te vamos a linchar”. Finalmente, en algunos casos, cada vez más frecuentes según Gamallo (2014), se han consumado linchamientos, incluso contra personas inocentes, como pasó en 2004 al sureste de la Ciudad de México, cuando unos 300 habitantes agredieron a tres agentes de la ahora extinta Policía Federal Preventiva, bajo la creencia (o el rumor) de que eran secuestradores. Estos casos dan muestra del hartazgo y la desconfianza de la sociedad civil frente a sus autoridades. Asimismo, revelan los riesgos latentes de que las acciones rebasen completamente las capacidades de los gobiernos para intervenir y controlar ciertos territorios urbanos. De nuevo, son los particulares que toman para sí las responsabilidades y las acciones para producir espacios seguros, en las acepciones muy propias de los colonos. Desligándonos de

cualquier romanticismo, tendríamos que explorar la idea de que, más que un proceso de privatización de la seguridad, estamos frente a un proceso de colectivización o comunalización.

Con estas observaciones se puede concluir que 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. Sin embargo, este optimismo tiene que moderarse cuando se considera que cerca de un 60% de los guardias privados de seguridad no están registrados ante las instancias correspondientes, y que algunos de quienes sí lo están protegen actos ilícitos, como el encubrimiento del asesinato de aquella empleada de la tienda departamental o el clonaje de tarjetas bancarias y secuestro en aquel condominio de lujo.

Asimismo, estas observaciones invitan a señalar que la seguridad privada no es la única vía para sustituir al Estado en sus labores de seguridad pública. La organización vecinal tiene también un papel, y aunque con frecuencia puede trabajar en coordinación con el gobierno, esto muchas veces se le escapa de sus manos y puede tener consecuencias trágicas, como los linchamientos.

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos visto que durante la mayor parte del siglo XX, durante la primacía de los regímenes autoritarios del PRI, la seguridad podía considerarse “pública” en la medida en que era garantizada por el Estado, ya fuera por la policía pública o por la milicia. La situación empezó a cambiar desde finales del siglo XX, tanto por la proliferación de agencias de seguridad privada que funcionan con lógicas de mercado, como por la creciente intervención de la sociedad civil en la producción de este servicio con fines de autoconsumo. Sin embargo, esto no nos autoriza a hablar sin cortapisas de un proceso de privatización de la seguridad pública. En el contexto neoliberal, por un lado, una de las prioridades del Estado ha sido el fortalecimiento de las policías y el ejército, no con aspiraciones de proteger la integridad de los ciudadanos, sino como mecanismos de control de una población más empobrecida e inconforme por efectos de las reformas estructurales. Por otro lado, el Estado también invita a la sociedad civil a involucrarse en la producción de la seguridad, en el marco de una estrategia que busca el traslado de responsabilidades.

Así, a escala nacional, estas situaciones invitan a hablar de una coproducción de la seguridad entre agentes públicos y privados (actúen estos últimos como empresarios con fines mercantiles o como sociedad civil con fines de autoprotección). Sin embargo, cuando acercamos el zoom a las distintas colonias de la ZMVM, vemos que esta coproducción —que a veces se logra gestionar con relativa armonía— no nos libra de serias contradicciones: la pérdida del control del Estado sobre ciertos territorios, la fragmentación del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado, la mercantilización de un servicio público, la exacerbación de la brecha entre ricos y pobres, y la fragmentación socioespacial de la metrópoli. En fin, todo esto construye una amplia zona gris que confunde no sólo lo público con lo privado (e incluso lo comunal), sino también lo formal y lo informal, lo legal y lo ilegal.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO, Sergio, y Raúl Benítez (2012). *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2012*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia/Senado de la República.
- AGUDO, Alejandro (2016). “Encuentros ciudadanos con la policía y ‘coproducción de seguridad’ entre el Estado y la familia”. En *Violencia, seguridad y sociedad en México*, coordinado por María Elena Suárez y Nelson Arteaga, 223-249. México: Consejo Mexicano de Ciencias Sociales-Foro Consultivo y Científico.
- ALVARADO, Arturo (2012). *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- ALVIZAR, Oswaldo, y Guénola Capron (2015). “Mundo contemporáneo e (in)seguridad. El caso de Zona Esmeralda, un sector suburbano de *gated communities*”. En *La (in)seguridad en la metrópoli. Territorio, securización y espacio público*, coordinado por Guénola Capron y Cristina Sánchez Mejorada, 57-82. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- ÁNGEL, Arturo (2016). “Miles de escoltas en México trabajan sin ley nacional y sin respetar convenios”. *Animal Político*, 22 de febrero de 2016. Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2016/02/>

miles-de-escoltas-en-mexico-trabajan-sin-ley-nacional-y-sin-respetar-convenios/> [última consulta: 15 de marzo de 2017].

ARIAS, Patricia (2009). *Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

ARTEAGA, Nelson (2005). “Seguridad privada y populismo punitivo en México”. *Revista Quivera* 7: 340-356.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (2011). Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal. Disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-7dc7f3b47a62571628c7a-3177b932a98.pdf>> [última consulta: 15 de junio de 2018].

BAUMAN, Zygmunt (2007). *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Barcelona: Paidós.

BECK, Ulrich (1998). *World Risk Society*. Cambridge: Cambridge Polity Press.

BOURDIEU, Pierre (1980). *Questions de sociologie*. París: Minuit.

BRENNER, Nik, y Neil Theodore (2002). “Cities and the geographies of ‘actually existing neoliberalism’”. *Antipode* 34: 349-379.

CALDEIRA, Teresa (2000). *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.

CAPRON, Guénola (2006). *Quand la ville se ferme. Quartiers résidentiels sécurisés*. París: Bréal.

CAPRON, Guénola (2016). “El otro como amenaza y la internalización de la diferencia en ámbitos residenciales cerrados suburbanos del Área Metropolitana de la Ciudad de México”. *Sociológica* 31 (89): 45-68.

CNN-MÉXICO (2015). “La gerente del Liverpool-Perisur va a juicio por la muerte de una empleada”. Disponible en <<https://expansion.mx/nacional/2015/02/02/la-gerente-del-liverpool-perisur-va-a-juicio-por-la-muerte-de-una-empleada>> [última consulta: 15 de marzo de 2017].

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2016). Última reforma. Disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>> [última consulta: 10 de marzo de 2017].

- DÁVALOS, Marcela, Regina Hernández y Diego Pulido (2017). *Orden, policía y seguridad. Historia de las ciudades*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- DUHAU, Emilio, y Ángela Giglia (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Siglo XXI Editores.
- GAMALLO, Leandro (2014). *Violencias colectivas. Linchamientos en México*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- EXPANSIÓN (2010). “Narcotráfico: los grandes operativos en zonas residenciales”. Disponible en <<https://expansion.mx/nacional/2010/08/31/el-barbas-cae-en-un-operativo-en-morelos#article-6>> [última consulta: 16 de julio de 2018].
- GIGLIA, Ángela (2008). “Gated communities in Mexico City”. *Home Cultures* 5 (1): 65-84.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2016). *4º Informe de Gobierno*. Disponible en <<file:///C:/Users/rms/Downloads/4%C2%B0%20Informe%20de%20Gobierno.pdf>> [última consulta: 15 de marzo de 2017].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. Disponible en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est>> [última consulta: 15 de julio de 2018].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2014). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2016). PIB y cuentas nacionales. Disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/>> [última consulta: 15 de mayo de 2017].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2004, 2009 y 2014). Censos Económicos. Disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/>> [última consulta: 15 de julio de 2016].
- INVESTING.COM. USD/MXN-Dólar estadounidense/Peso mexicano. Disponible en <<https://mx.investing.com/currencias/usd-mxn-historical-data>> [última consulta: 6 de junio de 2017].

- MERINO, Mauricio (coordinador) (2010). *¿Qué tan público es el espacio público en México?* México: Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- MÜLLER, Markus-Michael (2012) “Introduction: The state, policing and (in)security in ‘most of the world’”. En *Public Security in the Negotiated State*. Londres: Palgrave Macmillan.
- MÜLLER, Markus-Michael (2014) “De-monopolizing the bureaucratic field: Internationalization strategies and the transnationalization of security governance in Mexico”. *Alternatives: Global, Local, Political* 39 (1): 37-54.
- PALLARES, Miguel Ángel (2014a). “Inseguras, empresas de seguridad privada”. *El Universal*, 26 de agosto.
- PALLARES, Miguel Ángel (2014b). “La seguridad privada vive con graves boquetes”. *El Universal*, 26 de agosto.
- PANSTERS, Wil, 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.
- PICATTO, Pablo (2010). *Ciudad de sospechosos: crimen en la ciudad de México, 1900-1931*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Fondo Nacional para la Cultura y las Artes.
- PULIDO, Diego (2011). “Policía: del buen gobierno a la Seguridad 1750-1850”. *HMex* 60 (3): 1595-1642.
- RABOTNIKOF, Nora (2010). “Discutiendo lo público en México”. En *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, coordinado por Mauricio Merino, 25-56. México: Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- RODRÍGUEZ, Armando, Patricia Quintanar y Keyla Vargas (2017). “Anexo estadístico”. En *Atlas de la seguridad y la defensa en México*, editado por Raúl Benítez y Sergio Aguayo, 245-501. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia/Senado de la República.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB) (2014a). *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014 del presidente Enrique Peña Nieto*. Disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/>> [última consulta: 6 de junio de 2017].

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB) (2014b). *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014 del presidente Enrique Peña Nieto. Anexo estadístico*. Disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/>> [última consulta: 6 de junio de 2017].

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (2015). *Informe anual de actividades, marzo 2014-febrero 2015*. Disponible en <http://portal.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/Documents/2014/ART_14/FRACC_XIX/INFORME%202015.pdf> [última consulta: 4 de junio de 2017].

SIERRA, Teresa (2013). “Desafíos al Estado desde los márgenes. Justicia y seguridad en la experiencia de la policía comunitaria de Guerrero”. En *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*, editado por Teresa Sierra, Rosalva Hernández y Rachel Sieder, 159-194. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

SMILDE, David (2013). “Confrontando la inseguridad: estrategias de los evangélicos”. *Espacios Abierto* 22 (2): 245-263.

SVAMPA, Maristella (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos.

VÉLEZ, Alejandro (2015). “El proyecto de Ciudad Segura del GDF, entre agujeros legales, simulación y cámaras ciegas”. *Sin Embargo*, 4 de agosto. Disponible en <<http://www.sinembargo.mx/04-08-2015/1438435>> [última consulta: 6 de marzo de 2017].

WACQUANT, Loïc (2010). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.

WEBER, Max ([1919] 2017). “La política como vocación”. Disponible en <<http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>> [última consulta: 15 de junio de 2017].

ZAMORANO, Claudia, y Guénola Capron (2013). “The privatization of security, new technologies, and challenges on production of space in Mexico City”. *International Journal of E-Planning Research. Thematic Issue: The Techno-sphere of Security: Surveillance and Control in the Digital City* 2 (4): 59-74.

ZAMORANO, Claudia (en prensa). “Producir territorios urbanos desde los sentimientos de inseguridad. Sectores medios bajos en la Ciudad de México”. En *Gestión urbana y política de vivienda. Espacio público*,

(in)seguridad y conflicto urbano, coordinado por Luis Salinas. México: Universidad Nacional Autónoma de México/IG/Monosílabo.

ZEPEDA, Guillermo, y Marcos Pablo Moloeznik (editores) (2011). “Seguridad ciudadana, violencia y delincuencia organizada en México”. En *Seguridad Ciudadana*, 17-54. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

Recibido: 30 de noviembre de 2017

Aceptado: 10 de agosto de 2018