

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 Munguía 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

¿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/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 participantes, 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 Montaña.

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 Marías 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 Marías.	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
Sevaseg 1	Amarillo	Verde	Amarillo	Rojo	Rojo	6.4	Público-privada
Sevaseg 2	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 Marías	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=So718-09502012000200001> (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/portalWebApp/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”. *Contralínea*, 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/rapport_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).

*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.