

## DE VIOLENCIA Y PRIVATIZACIONES EN MÉXICO: EL CASO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN EL SECTOR PENITENCIARIO

### *Violence and privatizations in Mexico: The case of the Public-Private Partnerships in the prison sector*

Alberto Espejel Espinoza  
Mariela Díaz Sandoval

#### Resumen

El objetivo del presente artículo es explorar e identificar las características de las APP en el sector penitenciario. Sostenemos que se trata de una nueva modalidad de privatizar sectores clave sin representar ventajas para los reclusos. Además, las APP han involucrado un gran dispendio en donde conflictos de interés, corrupción y opacidad van de la mano. Concluimos sosteniendo que la privatización de los aparatos represivos del Estado de ninguna forma contribuirá en disminuir la violencia en el país.

*Palabras clave:* Violencia, privatizaciones, Asociaciones Público-Privadas, sector penitenciario/carcelario, corrupción

#### Abstract

The purpose of this article is to explore and identify the characteristics of PPPs in the prison sector. We argue that it is a new modality to privatize key sectors without representing benefits for prisoners. In addition, PPPs have involved a large outlay where conflicts of interest, corruption and opacity go together. We conclude by arguing that the privatization of the repressive state apparatus in any way contribute to reducing violence in the country.

*Keywords:* Violence, privatization, public-private partnership, prison/jail sector, corruption

#### INTRODUCCIÓN

Reducir los niveles de violencia existentes en América Latina, así como generar mejoras sustantivas en el sector penitenciario son algunas de las grandes asignaturas pendientes de los gobiernos de la región. Al respecto, en materia de política pública, han sido implementadas estrategias cuestionables que en los últimos años han mostrado su rotundo fracaso. Sin lugar a dudas éste es el caso de México, uno de los países que, además de ser colocado dentro de los más corruptos de (Transparencia Internacional, 2014), también es considerado uno de los más violentos (FTI Consulting, 2014), con un Estado de Derecho que no es respetado (The Fund for Peace 2013, World Justice Project 2014) y en

Fecha de recepción: 11 de diciembre de 2015  
Fecha de aceptación: 20 de abril de 2015

donde la impunidad se ha convertido en regla (Índice Global de Impunidad, 2015). Después de la implementación de la fallida guerra contra el narcotráfico bajo la administración de Felipe Calderón, los asesinatos así como las desapariciones forzadas llevadas a cabo tanto por miembros de cárteles del narcotráfico como por fuerzas de seguridad pública (ejército, policía federal, estatal y municipal) han alcanzado niveles alarmantes. Esta estrategia ha fracasado al centrarse en las políticas de seguridad conocidas como de “mano dura” o punitivas, sin contemplar medidas preventivas a largo plazo como son la creación de empleos de calidad, de inversión en educación, incentivar el crecimiento económico, entre otras medidas. En este sentido, a pesar de haber transitado hacia una mayor democratización, América Latina es la región más desigual del planeta. Por tanto, las políticas de mano dura en materia de seguridad ciudadana únicamente han agravado el deterioro del tejido social, incrementando exponencialmente los niveles de violencia.

Evidentemente, como parte de las políticas punitivas adoptadas por varios gobiernos de la región, se encuentra la gran inversión en materia de seguridad pública. Así pues, la creación de nuevas cárceles es uno de los proyectos más importantes debido a los grandes costos que su construcción y manejo suponen. Para el caso mexicano, el gobierno ha justificado la construcción de nuevas cárceles con la necesidad de solucionar el problema de la sobrepoblación penitenciaria. Sin embargo, el tipo de esquema legal utilizado conocido como Asociaciones Público Privadas (APP) (*Public-Private Partnerships*) para la construcción de las nuevas cárceles es por demás preocupante, dado que le otorga grandes responsabilidades al sector privado. Éste pasa de mero contratista a responsable de la construcción, el mantenimiento y/o el manejo de los penales en un periodo que va de veinte a treinta años con posibilidad de renovación. El gobierno se compromete a pagar anualmente por la utilización de las instalaciones y/o servicios. En caso de incumplimiento, las empresas privadas no serán llamadas a rendir cuentas, traducándose esta situación en pérdidas millonarias para las arcas públicas.

Expuesto lo anterior, el objetivo del presente artículo es presentar un estudio exploratorio sobre las APP en el sector penitenciario en México. Sostenemos que se trata de una nueva modalidad de privatización de sectores clave sin representar ventajas para los reclusos. Además, las APP han involucrado un gran dispendio en donde conflictos de interés, corrupción y opacidad van de la mano. Consideramos que la privatización de los aparatos represivos del Estado de ninguna forma contribuirá en disminuir la violencia en el país.

Esta investigación es de corte cualitativo, por lo cual se llevaron a cabo los siguientes procedimientos. En primera instancia, es importante mencionar que para la realización del estado del arte y de la revisión de experiencias internacionales se hizo una exhaustiva revisión de artículos en revistas especializadas contenidas en bases de datos como *Jstor*, *Oxford Journals*, *SAGE*, *Taylor & Francis* que permitieran tener una panorámica general del objeto de estudio: las APP. Ahora bien, dado que las unidades de análisis fueron las APP en el ámbito carcelario en México, para acceder a información de tal índole se recurrió a un muestreo de intensidad, siendo las unidades de información documentos oficiales, así como hemerográficos en virtud de la escasa información en torno al objeto de

estudio en cuestión. El muestreo enunciado líneas arriba alude a que se revisaron aquellos documentos que proporcionaron información relevante sobre el problema a analizar.

El documento que presentamos se estructura de la siguiente forma. En primera instancia se presenta un estado del arte donde se exponen una serie de argumentos y datos, con base en la escasa información pública y oficial. Dicha información permite identificar los argumentos esgrimidos a favor y en contra de las APP. Normalmente se plantea que es más barato y eficiente construir una cárcel bajo el esquema de las APP que apostar por una cárcel pública. En sentido estricto, el caso mexicano muestra que las APP no son más baratas y, por el contrario, pueden generar un enorme endeudamiento a nivel estatal, aunado a que son igual de violatorias de los derechos humanos de los reclusos al igual que una cárcel pública.

En la segunda sección se presenta una discusión sobre la violencia en México a la luz de la alternancia política a nivel federal. Se muestra que el aumento de la violencia, así como el gasto en el sector seguridad y los magros resultados, ejemplificados por el aumento en delitos de alto impacto y violaciones a los derechos humanos, crecieron exponencialmente a raíz del segundo gobierno emanado del Partido Acción Nacional (PAN).

En tercer lugar presentamos una discusión en la cual se plantea que las APP han sido la respuesta del gobierno federal a la crisis carcelaria. Se trata de una apuesta que se ha implementado desde el sexenio 2006-2012, y que se ha intentado reforzar en el presente sexenio (2012-2018). Así, las APP muestran que no son propias de un color partidista, antes bien, se trata del reflejo de un proyecto político neoliberal en el que las políticas represivas son centrales.

En cuarto lugar se presentan algunas experiencias internacionales que definitivamente deben ser tomadas en cuenta para conocer los alcances de las APP en el sector carcelario. Finalmente concluimos con la necesidad de implementar políticas de seguridad preventiva, pues únicamente de esa forma podrá paliarse la violencia que vive el país, así como la tremenda crisis al interior de los reclusorios.

Las APP datan de la década de 1980, siendo los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en Estados Unidos los pioneros en utilizar este esquema para la construcción de infraestructura estatal (escuelas, hospitales, puertos, carreteras, por ejemplo). Organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han impulsado la construcción de obras bajo las APP en todos los ámbitos, argumentando que permiten una utilización más eficiente de los recursos públicos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha destinado cuantiosas sumas de dinero para impulsar las APP en América Latina, siendo precisamente México y Chile los países que han logrado incorporar este esquema a diversas obras nacionales, estatales y municipales. Sin embargo, las APP no han implicado una mejor utilización de los recursos públicos, puesto que los conflictos de interés, la opacidad y la corrupción se han hecho omnipresentes. Además, las APP implican una nueva modalidad de privatización de sectores que deberían permanecer bajo la rectoría estatal como ocurre en la seguridad, específicamente en el sector penitenciario. Informes recientes de autoridades mexicanas en materia de derechos humanos han dado a conocer que la

privatización de las prisiones encubierta bajo las APP no es la solución para mejorar las condiciones de los reclusos ni su rehabilitación.

UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA EN TORNO A LOS ARGUMENTOS  
A FAVOR Y EN CONTRA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ASOCIACIONES  
PÚBLICO PRIVADAS EN EL SECTOR PENITENCIARIO

En torno a las APP existen diversas posturas. Los argumentos que se posicionan en contra de su implementación en el sistema penitenciario identifican una serie de riesgos que no deben ser subestimados por los tomadores de decisiones, ya que, como dice un conocido refrán popular mexicano, “podría salir más caro el caldo que las albóndigas”. Es decir, los costos pueden ser más elevados que los supuestos beneficios del modelo privado.

Una crítica inicial consiste en que dicho esquema genera incentivos para tener un mayor número de reclusos, debido a que todo oferente en un mercado busca crecer. En otras palabras, el objetivo de las corporaciones privadas es la generación de ganancias, por lo que existe un conflicto entre esta finalidad y la calidad de los servicios entregados (Pérez, 2012). El caso de Estados Unidos es clarificador al respecto. Las empresas encargadas de cárceles financian campañas de políticos (*lobby penal*), esperando leyes que les sean favorables en un futuro cercano (BID, 2013), tal fue el caso de la Ley Arizona SB1070 que de haber sido aprobada, pudo representar “cientos de millones de dólares en ganancias a las compañías de prisiones privadas responsables de albergarlos”. En el fondo lo que se hace no es encarcelar a los más violentos, sino a los más vulnerables o a los adictos, quienes son mano de obra barata que resulta redituable tener en grandes cantidades. Con ello, los centros penitenciarios pasan a ser un negocio y dejan de ser un centro de readaptación social (*El Economista*, octubre 28, 2010).

Una segunda crítica estriba en que se delegan funciones que son inherentemente gubernamentales e intransferibles. Es el caso de la seguridad pública que no es una función privada sino del Estado (Pérez, 2012; DiIulio, 1988). En este sentido, los críticos plantean que deja de existir el Estado cuando los encargados de los delitos y penas son privados, desdibujándose el Estado moderno. En el fondo, los críticos no ven una gran diferencia entre grupos criminales que cobran la “plaza” o impuestos a los habitantes de “su” territorio y empresarios privados controlando funciones que competen al Estado, tal como la administración de centros penitenciarios. Dicha similitud estriba en que en ambos casos hablamos de *cuasi* poderes autónomos al poder estatal, los cuales toman sus decisiones en función de una ganancia y no del interés general.

Otra crítica consiste en las posibles preferencias que podrían tener los presos que cuenten con mayores posibilidades económicas, ya que ellos podrían ser tratados de forma distinta a quienes no las tienen. Con lo anterior, los derechos humanos de la mayoría de quienes habitan las cárceles son sistemáticamente violados, ya que el racismo, la discriminación y la violencia son problemas sociales que se reproducen en el microsistema carcelario. Así pues, sólo se es preso si se puede costear dicha condición (*La Jornada*, mayo 19, 2013).

Una cuarta crítica reside en la dificultad de que exista una verdadera rendición de cuentas en virtud de que las cárceles privadas suelen ser muy costosas, aunado a que son muy amplias por lo cual es fácil que existan “zonas marrones” o lugares donde los funcionarios encargados de administrar las cárceles privadas pueden actuar con discrecionalidad (Arriagada, 2012).

Una quinta crítica tiene que ver con que usualmente las compañías privadas recortan sus gastos contratando funcionarios sin experiencia y prestando servicios y bienes de peor calidad que las cárceles públicas. Ante ello se sostiene que la participación privada podría poner en riesgo la seguridad pública y de los internos, debido a la ausencia de profesionalización de los funcionarios, así como la mala calidad de los servicios que ofrecen (BID, 2013).

La sexta crítica estriba en que la idea de que es más barato construir bajo esquemas privados no es del todo cierta o, dicho en términos coloquiales, “lo barato sale caro”. Esto debido a que muchas veces existen costos ocultos que encarecerían los contratos o a que, en algunas ocasiones, el sector privado ofertaría precios bajos para obtener los contratos, pero luego solicitarían mayores recursos al Estado con el objetivo de no rebajar el nivel de servicio ofrecido. (BID; 2013).<sup>1</sup>

Un par de críticas finales residen en que la privatización de las cárceles suele complicar la coordinación de dicha instancia con otras agencias públicas, como la policía y los entes encargados de determinar la libertad condicional, por citar algunos (BID, 2013). En el caso chileno se han presentado complicaciones entre los entes privados y la Gendarmería (Arriagada, 2012). Finalmente, se plantea que la privatización puede involucrar la generación de franquicias exclusivas, *cuasi* monopolios que representan el reemplazo de un monopolio público por uno privado, tal es el caso de la *Corrections Corporation of America* una de las empresas privadas que gestiona la mayor cantidad de presos en cárceles privadas en el mundo, teniendo presencia en países como Estados Unidos, Australia, Inglaterra, Escocia, Sudáfrica y Nueva Zelanda (BID, 2013).

En torno a las experiencias internacionales existe escasa información en torno al desempeño de las cárceles gestionadas por privados. Como afirmó recientemente el BID, no existe evidencia de literatura en materia de evaluación de reinserción social en las cárceles concesionadas. La mayor parte de las veces se ha evaluado a cárceles privadas, sobre todo en Estados Unidos, en las que se han encontrado resultados mixtos. Algunas pocas evaluaciones normalmente han tendido a comparar las prisiones públicas con las privadas y la dimensión mayormente evaluada ha sido el nivel de reincidencia. Es decir, si el sector privado consigue mejorar la calidad del servicio proveído por el sector público. En general, como menciona Arriagada (2012), los estudios demuestran que los servicios proveídos por ambos tipos de instalación son de calidad similar, de ahí que el estar en una cárcel privada no anula la probabilidad de reincidir en un delito.

---

<sup>1</sup> Un ejemplo es el sobrecosto que representó la construcción de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, la cual fue construida bajo el esquema de APP. De acuerdo con el propio Gobierno del Distrito Federal y por los contratos, la construcción de la línea tuvo un sobrecosto de mil 59 millones de pesos (Animal Político, marzo 21, 2013).

En torno a los costos para el caso de Estados Unidos, los trabajos de Pratt y Maahs (1999) concluyen que la propiedad pública o privada tiene escasa o nula influencia en los costos de administración de las prisiones. Antes bien, las economías de escala, el nivel de seguridad de la cárcel, así como la antigüedad de los establecimientos son los determinantes fundamentales.

Por su parte, el trabajo de Lundhal, Kunz, Brownell, Harris y Van Vleet (2007), quienes evalúan indicadores de calidad, costos, seguridad pública, seguridad interna, orden, atención médica, capacitación, beneficios y reclamos de los presos, así como condiciones de la instalación y clima laboral, concluyen que existe una calidad similar entre prisiones públicas y privadas, es decir, “el ahorro de costos con la privatización no está garantizado y la calidad de los servicios no mejora”, aunado a que las prisiones públicas “ofrecen mejores programas de capacitación y parecen generar un menor número de quejas” de parte de los internos (2009:20).

En cuanto a las investigaciones que concluyen que las cárceles administradas por privados proveen mejores condiciones para los reclusos, se encuentra la de Farabee y Knight (2002). En esa investigación se hace un estudio de caso del estado de Florida entre cárceles privadas y públicas, llegando a la conclusión de que las instituciones correccionales privadas en Florida ofrecen más y mejores programas de rehabilitación para mujeres, y logran presentar menores reportes disciplinarios, en comparación con las cárceles públicas.<sup>2</sup>

En el mismo sentido, el trabajo de Lanza-Kaduce, Parker y Thomas (1999), un análisis comparado de la reincidencia de internos egresados de cárceles privadas y cárceles públicas, llegó a la conclusión de que los egresados de cárceles privadas fueron más exitosos con respecto a los comparados de cárceles públicas en materia de reincidencia durante su período de seguimiento. Sin embargo, esta diferencia sólo es marginalmente significativa (10%).

Sin embargo, la investigación de Spivak y Sharp (2008), interesados en evaluar la efectividad de las cárceles privadas desde la perspectiva del desempeño en costos y en indicadores *post-prison* (tal como la reincidencia) en Oklahoma, Estados Unidos, encontró que las cárceles privadas tienen una mayor probabilidad de reincidencia en varios modelos realizados (teniendo en 75% de ellos una significancia estadística). En los modelos realizados se controlaron variables como la edad de egreso, nivel educacional, etnia, encarcelamiento previo, tipo de delito, duración de la condena, entre otras. Así pues, concluyen que no existe “ninguna indicación de que los servicios de prisiones privadas sean superiores a las de las cárceles públicas, de acuerdo con la reincidencia del recluso” (2008:505).

De acuerdo con la investigación de Bayer y Pozen (2004) sobre menores delincuentes liberados de los establecimientos penitenciarios en Florida, se encontraron hallazgos in-

<sup>2</sup> Aunque cabe mencionar que dicho estudio, que presenta resultados relativamente favorables para las cárceles privadas, tiene un contexto dudoso de financiamiento, ya que el sector que ordenó la investigación fue *The Florida Correctional Privatization Commission* que es una institución creada con el propósito de celebrar contratos para el diseño, construcción y operación de instituciones correccionales privadas (BID, 2013).

interesantes al comparar instituciones públicas y privadas de acuerdo con los costos y los resultados (sobre la reincidencia). En torno a los costos, el trabajo muestra que las instituciones con fines de lucro (privadas) operan a un menor costo para el gobierno por cada individuo, pero conducen a un incremento estadísticamente significativo en la reincidencia; mientras que las instituciones sin fines de lucro y operadas por el estado son más costosas, pero disminuyen la reincidencia en el largo plazo relacionada con los delitos graves por drogas, el robo y el hurto. Así pues, su análisis de costo-beneficio concluye que los ahorros a corto plazo ofrecidos por instituciones privadas sobre las públicas son anulados en el largo plazo, debido al aumento de las tasas de reincidencia (Bayer y Pozen, 2004:32-33).

La investigación de Dolovich concluye con que si la política y las prácticas penales son legítimas, deben ser coherentes con dos principios fundamentales: el principio de la humanidad (el que obliga al Estado a evitar la imposición de castigos inhumanos); y el principio de la parsimonia (el que obliga al Estado a evitar la imposición de largas penas de prisión). Además, afirma que “no se puede descartar que el castigo, si ha de ser legítimo, debe ser una función totalmente pública, no contaminado por motivos e intereses privados” (2005:546).

Por su parte Bales, Bedard, Quinn, Ensley y Holley (2005) comparan la reincidencia en prisiones privadas frente a las públicas en Florida del periodo que va de 1995 a 2001. En su investigación muestran que no hay diferencias significativas entre las tasas de reincidencia de los reclusos de prisiones privadas y de prisiones públicas para hombres y mujeres tanto adultos como jóvenes. Así pues, contrario al argumento sobre que las cárceles privadas proporcionarán servicios a los presos que aumentan sus posibilidades de éxito posterior a la liberación, dicho trabajo “no encuentra ninguna justificación empírica para reforzar el argumento de que las prisiones privadas reducen la reincidencia en comparación con las prisiones públicas” (2005:78).

Por su parte, el trabajo de Duwe y Valeria (2013) compara la reincidencia de personas en prisiones públicas frente a prisiones privadas en Minnesota de 2007 a 2009. Los autores encontraron que los delincuentes que habían sido encarcelados en una prisión privada tenían un riesgo mayor de reincidencia. Así pues, en su trabajo se muestra que el riesgo de reincidencia en prisiones privadas fue significativamente mayor en ocho de los veinte modelos practicados. Por ende, los autores concluyen que “las prisiones privadas no son más efectivas en la reducción de la reincidencia en comparación con las prisiones públicas” (2008:392).

En torno al caso chileno, el más evaluado en América Latina, distintas investigaciones han llamado la atención sobre diversos problemas como “las deficiencias en infraestructura, la irregularidad en la atención médica y la dudosa calidad de los servicios de alimentación”, aunado a los excesivos sobrecostos, la precariedad de los servicios al interior de los penales, la inoperante fiscalización y los exorbitantes costos diarios por preso pagados por el Estado. Dichos problemas originaron la creación de una comisión especial Investigadora en la Cámara de Diputados cuyo objetivo fue fiscalizar el proceso de concesiones carcelarias en Chile (Arraigada, 2012:25 y 28).

Por su parte, un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Fundación Paz Ciudadana (2013), en su parte cuantitativa en lo que refiere a la disminución de la reincidencia delincinencial, no logró establecer diferencias entre el paso por una cárcel concesionada y una administrada por el Estado. Así mismo, en su parte cualitativa, se reforzaron los hallazgos anteriores al detectar problemas en la implementación de esta política pública, además de percepciones negativas acerca de ambos sistemas de parte de los reclusos. Finalmente, la idea de que en el caso de los recintos concesionados, hay un bajo otorgamiento de los beneficios interpenitenciarios, en contraposición a lo relatado acerca de los penales operados por el Estado.

Arriagada (2012) especialista en la privatización del sector penitenciario en Chile, señaló que el modelo mixto implementado en dicho país y conocido como el “Primer Programa de Concesiones Penitenciarias”, presentó serios problemas tales como: sobrecostos imprevistos pagados previas renegociaciones bilaterales, suscritas mediante convenios complementarios o gracias a condenas dictadas en procesos arbitrales; inadecuados mecanismos de resolución de conflictos entre el sector privado y el público, teniendo preeminencia el primero, al grado de que éste podía promover la paralización de las obras (las autoridades políticas se vieron en la disyuntiva entre incumplir con las promesas políticas de construcción o renegociar con las concesionarias, optando por lo último); deficiencias en las labores de fiscalización; exorbitantes costos diarios por preso y sobrepoblación en cárceles concesionadas, entre otros. Claramente el sector privado mostró “ser ineficaz” en su intervención en las cárceles.

De acuerdo con Scribner (2011) las APP podrían generar comportamiento rentista por parte de los actores económicos. Además, los políticos podrían preferir a unas firmas sobre a otras. Como se expondrá en el siguiente apartado, la propia Ley de Asociaciones Público-Privadas de México permite discrecionalidad, lo cual evidentemente, generará costos que será necesario explorar.

#### VIOLENCIA Y PRISIONES EN MÉXICO: ASIGNATURAS PENDIENTES

La alternancia en el poder en el año 2000 seguida de un proceso de transición hacia la democracia generó altas expectativas en grandes sectores de la población. Sin embargo, la administración de Vicente Fox, quien llegó a la silla presidencial con una gran aceptación, fue incapaz de solucionar problemas de grueso calado en México como son la pobreza, el desempleo, el incipiente crecimiento económico, así como la violencia. Siguiendo la política económica que sus antecesores, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, Fox privilegió las estrategias tendientes a mantener bajo control la estabilidad macroeconómica, requisito indispensable para un país dependiente de las inversiones del gran capital.<sup>3</sup> En este sentido, a pesar de asegurar que bajo su gobierno la

<sup>3</sup> Aunque, como ha sido documentado, la estabilidad macroeconómica, cometido con el que se han comprometido los gobiernos mexicanos en la era neoliberal cual credo religioso, no ha sido suficiente para promover mayor crecimiento económico, necesario para generar una mayor confianza entre los inverso-



economía mexicana crecería en un 7 por ciento anual, de acuerdo con datos oficiales, durante todo el sexenio, el promedio alcanzado fue del 2.3 por ciento (Ornelas, 2007:147). En cuanto a la política social se privilegiaron los programas focalizados sin incrementar el gasto para beneficiar ámbitos como la educación y la seguridad social. Precisamente es bajo el sexenio de Vicente Fox que comienzan a implementarse una serie de obras bajo el esquema de APP, principalmente en el ámbito hospitalario, permitiendo que el sector privado tenga cada vez mayores atribuciones en ámbitos clave del Estado.

Dado que el gobierno de Fox optó por una política social focalizada, los niveles de pobreza continuaron aumentando.<sup>4</sup> En este sentido, la violencia tampoco tuvo una disminución significativa. De acuerdo con el Índice de víctimas visibles e invisibles de delitos graves elaborado por México Evalúa (2011) con base en datos oficiales, bajo el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, el promedio mensual de delitos del fuero común fue de 6,308 mientras que en el de Vicente Fox, la cifra incrementó a 7,629, creciendo dramáticamente en la administración de Felipe Calderón: 13,331. En lo que refiere a homicidios, el promedio mensual en el sexenio de Zedillo Ponce de León fue de 1241, teniendo una ligera disminución en el gobierno de Fox (1,035 como promedio mensual). Sin embargo, en el sexenio de Calderón la cifra se disparó llegando a un promedio mensual de 1,298 (2011:6).

Ante esta situación, es comprensible que las innumerables problemáticas al interior de las prisiones no hayan presentado mejorías. De hecho no es descabellado que el sistema penitenciario o carcelario mexicano se encuentra en una profunda crisis que no ha sido atendida seriamente por parte del aparato del Estado. De acuerdo con Bergman y Azao-la (2007) uno de los problemas de las cárceles de México es que en los últimos años ha incrementado de manera incesante la población carcelaria, lo que se explica por el endurecimiento de las penas más que por la capacidad para detener a quienes cometen delitos. Los autores sostienen que la creación de más infraestructura carcelaria no ha solucionado el problema de la sobrepoblación. En promedio, las cárceles mexicanas sufren un sobrecupo del 35 por ciento, situación que impacta en la efectiva rehabilitación de los reclusos.

La situación al interior de los penales se ha complejizado a raíz de que Felipe Calderón declarara en 2007 una guerra contra los cárteles de la droga. Desde su campaña para hacerse de la Presidencia de República, Calderón expresó abiertamente la necesidad de gobernar con “mano firme” contra la delincuencia. Una vez que fue declarado presidente en uno de los procesos electorales más cuestionados que han tenido lugar en la historia reciente de México, Calderón caracterizó su sexenio por dar férrea continuidad al programa neoliberal. En este sentido, a pesar de autodenominarse “Presidente del empleo”, su administración tuvo resultados catastróficos en materia económica, política y social. En un afán desesperado por obtener legitimidad, puso en marcha la conocida “Guerra contra el narcotráfico”, cuyo nombre oficial fue “Operación Conjunta Michoacán”. Di-

---

res (Centro de Estudios de Finanzas Públicas, 2006).

<sup>4</sup> Bajo la administración de Vicente Fox, la pobreza en todo el país incrementó destacando la pauperización de las condiciones de vida en poblaciones rurales (Ramírez, 2006).

cha política tendría por encomienda emprender una serie de actividades encaminadas a identificar plantíos de marihuana, así como capturar a 13 presuntos narcotraficantes (Presidencia de la República, 2006).

El fracaso de las políticas de mano dura contra la inseguridad ha sido evidente. Precisamente en un contexto de mayor democracia, varios son los países latinoamericanos que han experimentado la llegada de gobiernos con políticas represivas. Chevigny (2003) sostiene que cuando existe una gran inequidad económica, los políticos se ven incentivados en ganar las elecciones a través de campañas o discursos que apelan a los antagonismos, es decir, a enfrentar a un grupo contra otro, sirviéndose del miedo ante la existencia de un “enemigo”. Así pues, sostiene el autor: “En una era en la que los servicios ofrecidos por el Estado son limitados, la gran tentación de los políticos democráticos es apelar al miedo de un enemigo interno –el miedo al crimen” (2003:78). Este fenómeno es nombrado por Chevigny como “populismo del miedo”. Para el caso mexicano, el enemigo interno es el crimen organizado.

México siguió el camino de los Estados Unidos en cuanto al tratamiento de la delincuencia vinculada al crimen organizado. En Estados Unidos, principal destino de la producción global de estupefacientes, el fracaso de la guerra contra las drogas es evidente. De acuerdo con datos proporcionados por la *Global Commission on Drug Policy*, el consumo de drogas como el opio, la cocaína y la marihuana se ha incrementado entre la población de dicho país. En este sentido, en el año 2011, la población encarcelada por delitos vinculados a las drogas es de 58.2 por ciento. Así pues, uno de los problemas re-nacionado a este hecho es el hacinamiento que se vive en las cárceles de Estados Unidos que se ha traducido en una nula rehabilitación para los internos (Li, 2001; Washington Office on Latin America, 2009).

A la par del fracaso estadounidense, bajo los gobiernos de Calderón y Enrique Peña Nieto, las políticas de seguridad de mano dura centradas en el combate al narcotráfico han generado niveles de violencia, así como un incremento alarmante de las violaciones a los derechos humanos. En 2011, penúltimo año de la administración de Felipe Calderón, el número de asesinatos dolosos vinculados al crimen organizado rondó los 22,480. En materia de derechos humanos, de acuerdo a los informes anuales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de 2006 a 2011 se recibieron 49,873 quejas por presuntas violaciones. El 29 por ciento de las violaciones han sido cometidas por instituciones de seguridad como la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), instancia que acumula el mayor porcentaje de quejas (Mitofski, 2012).

De ahí que *Human Rights Watch* (HRW) en su informe “Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la guerra contra el narcotráfico en México” (2011) señaló que la política de seguridad ha fracasado pues no logró reducir la violencia; además generó un aumento de violaciones a los derechos humanos.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> En dicho informe HRW retrata quiénes y cómo llevan a cabo acciones de tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, así como casos ilustrativos y recomendaciones para evitar cada una de estas acciones (HRW, 2011).

El problema de la inseguridad y la violencia en México es demasiado complejo por lo que requiere de soluciones integrales en vez de políticas que partan de la existencia de “buenos” y “malos” (Espejel, 2012). Es necesario abordar el problema de la readaptación social en los centros penitenciarios en México, con lo cual se debería abatir la sobrepoblación, las violaciones a los derechos humanos, así como la incapacidad que tienen los encargados de dichos centros para asumir el control, dejándoselos a los grupos criminales. Como veremos a continuación, una de las soluciones que se han implementado para mejorar el manejo de los centros penitenciarios es adoptar el esquema de cárceles privadas y/o cárceles que operan bajo el esquema de APP. Sin embargo, al otorgarle mayores atribuciones al sector privado, se corre el grave riesgo de trasladar millonarias ganancias a éstos a costa de las arcas públicas sin, con ello, mejorar las condiciones de los reclusos.

#### LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS COMO RESPUESTA A LA CRISIS PENITENCIARIA

Como afirma Pérez (2012), la idea de crear cárceles privadas ha sido planteada en el debate público como solución para los principales problemas de las cárceles en México, como son: el alto costo de manutención de la población penitenciaria, las violaciones a los derechos humanos, la corrupción imperante en su interior, entre otras problemáticas.

El referente más inmediato se encuentra en la campaña presidencial de 2012 en la cual dos de los cuatro contendientes se manifestaron a favor de que privados administrasen las cárceles en nuestro país. Gabriel Quadri, candidato del Partido Nueva Alianza (PNA), propuso la entrada de las APP para la operación de cárceles, como ocurre en Estados Unidos y Europa. Quadri sostuvo que con ello se lograrían “enfrentar problemas como la sobrepoblación y la inseguridad que se vive dentro de los mismos”; así como “evitar las extorsiones, los motines y acercar a los reos con sus familias” (*La Jornada*, abril 3, 2012). En el mismo sentido, Enrique Peña Nieto, en ese entonces candidato por la alianza Compromiso por México, conformada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), se manifestó a favor de que los particulares administraran las cárceles en nuestro país. No es gratuito que durante la administración que encabeza han entrado en función las primeras cárceles bajo el esquema de APP. Como afirma Fondevila, la justificación del gobierno es que “el sector privado tiene más recursos para brindar mejores condiciones de alojamiento a los reclusos/as y contribuir a la reinserción de estas personas con menores costos económicos y sociales (prevención de reincidencia, motines y fugas)” (2013). La apuesta por lo privado es tal que el ex titular de la Comisión Nacional de Seguridad, Manuel Mondragón y Kalb ha afirmado tajantemente: “en ningún caso (de cárceles APP) hay autogobierno ni manejo interno de estupefacientes ni violaciones a los derechos humanos” (*Proceso*, mayo 11, 2013).

Antes de comenzar a explorar las APP en el sector penitenciario es necesario identificar las características de esa peculiar relación entre sector público y privado. Partimos de la necesidad de vincular las APP con las privatizaciones. Como es sabido, las privatizaciones son un componente neurálgico del proyecto neoliberal. La privatización es una forma despojo de bienes públicos por parte de intereses privados, puesto que al vender

activos estatales, los únicos beneficiarios de dicha transacción son los grupos económicos que se hacen de la propiedad estatal. En este sentido es entendible que no priven criterios de competencia económica en la implementación de las privatizaciones, sino criterios políticos. Los conflictos de interés y la opacidad forman parte de los procesos de privatización, así como de los rescates financieros derivados de ellas.

A diferencia de las privatizaciones de la última década del siglo XX, la nueva modalidad tiene como particularidad el que los activos no son ofertados al sector privado; es decir, las APP no implican la venta de empresas estatales. En términos generales, las APP son un esquema de inversión en el que el sector privado, en colaboración con el sector público, ya sean gobiernos federal o estatales, participan en la construcción de infraestructura en rubros clave como son la educación, la salud, la distribución del servicio de agua, el sector carretero, el transporte público y el penitenciario. Dicha participación va desde la construcción de las instalaciones hasta la provisión de los servicios vinculados con las construcciones realizadas. Dependiendo de su modalidad, el sector privado puede hacerse responsable del mantenimiento o del manejo de algún servicio en un periodo que puede ir entre veinte y treinta años con posibilidad de renovación. El gobierno se compromete a pagar anualmente por la utilización de las instalaciones y/o servicio. En este esquema de inversión los costos son mayúsculos, pues, en caso de incumplir en alguna obligación, las empresas privadas no son llamadas a rendir cuentas, traduciéndose esta situación en pérdidas millonarias para las arcas públicas.

El esquema de participación del sector privado ha existido por años en el mundo. El origen de la implementación de las APP tal como las conocemos se identifica en Reino Unido bajo el gobierno de Margaret Thatcher, donde este tipo de intervención entre el sector público y el privado fue utilizada para la construcción, financiamiento, operación, así como el mantenimiento de infraestructura pública. A casi treinta años de su implementación, este esquema ha sido fuertemente difundido y aceptado en más de noventa países (Siemiatycki, 2012). A nivel mundial, las APP han sido implementadas en una gran cantidad de países, en ámbitos que van desde la infraestructura de servicios básicos, hasta la creación de centros deportivos (tal y como hemos visto desde las Olimpiadas en Grecia en el año 2004, así como las sedes del Mundial de Sudáfrica 2010, Brasil 2014 y 2016, sin olvidar Catar 2022). En América Latina las APP han sido impulsadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como por el Fondo Multilateral de Inversiones del Grupo BID, entidades que han prestado la cantidad de 2 mil 600 millones de dólares destinados a financiar APP en la región (Mendoza, 2012; Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en estados mexicanos, 2014). De acuerdo con el BID, es posible identificar varios tipos de APP (Tabla 1).

Como sugiere Arraigada (2012), las APP deben ser comprendidas como parte de los procesos privatizadores que implican que el Estado se desdibuja en varias de sus funciones estatales. En otras palabras, se trata del tránsito de un Estado de Bienestar a un Estado regido por el proyecto político neoliberal. Como ejemplo destaca el caso norteamericano. De acuerdo con David Garland, el sistema penal en Estados Unidos antes de 1970 se basaba en una serie de ideas provenientes del *Welfare State*, de ahí que:

TABLA I. MODALIDADES DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

| Modalidad                                   | Descripción  | Ejemplos  |
|---|--|---|
| Contratos de Prestación de Servicios        | El Estado mantiene la propiedad, exigiéndole al privado un servicio específico.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratos de mantenimiento de carreteras.</li> <li>- Contratos de facturación de servicio de agua potable.</li> <li>- Contratos para la recolección de impuestos en el ámbito local</li> </ul> |
| Contratos de administración                 | Un bien público es manejado y administrado por un privado bajo el esquema de riesgo y utilidades compartidas.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrato de administración de una cárcel.</li> <li>- Contrato de administración del servicio de agua potable.</li> </ul>   |
| Concesiones                                 | El Estado concede el derecho a obtener ganancia sobre un bien, por ejemplo en el caso de las carreteras o del servicio de energía eléctrica. Se establece un acuerdo económico entre las partes por un tiempo determinado. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concesiones carreteras.</li> <li>- Concesiones aeroportuarias.</li> </ul>  |
| BOT (Construir-Mantener- Operar-Transferir) | El actor privado se encarga de la construcción, del mantenimiento y de la operación de un bien. La propiedad se mantiene en manos del Estado o es regresada a éste después de un periodo que va de 25 a 30 años.           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción, mantenimiento, operación y transferencia de cárceles.</li> <li>- Construcción de un hospital.</li> </ul>   |
| Cooperativas                                | Organizaciones comunitarias se asocian con instituciones públicas para apoyar un bien común.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- El gobierno realiza un pago a una organización local.</li> </ul>   |
| Asociaciones a riesgo compartido            | Agentes públicos y privados se asocian a través de una sociedad mixta compartiendo costos, riesgos y utilidades.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se crean compañías con propósitos específicos, por ejemplo para la construcción de infraestructura.</li> </ul>   |

Elaborado con base en BID (2013, 7 y 8).

La ideología de la penalidad en el Estado de bienestar se asentaba en la convicción de que la prosperidad económica conducía a la reducción del delito y, por tanto, de que la responsabilidad de castigar y controlar a los delincuentes era una misión del Estado, el cual debía darse a la tarea de buscar las causas de la criminalidad en la pobreza o en los déficit de socialización de la población penal, generados por una sociedad capitalista e industrializada (Garland, 2005 citado en Arraigada, 2012:15).

En las décadas de 1970 y 1980 se presentaría una crítica al modelo penal del *Welfare State*. A dicho proceso de crítica le siguió una severa solución neoconservadora o neoliberal, amparada en la crisis del *Welfare State*, con la cual se endureció el sistema penal y con ello llegaron el aumento de penas, los medios de comunicación sensacionalistas, la visión del criminal racional que solamente actúa en busca de un beneficio particular, una

suerte de ser antisocial, egoísta y peligroso para el orden social o, dicho de otra forma, la mano dura. Así pues, la entrada del sector privado a las cárceles es un hecho que va de la mano del abandono de la responsabilidad social del Estado y del aumento del poder punitivo, ambos fenómenos asociados al neoliberalismo. Nada lo resume mejor que dos lemas de Ronald Reagan: “mano dura contra el crimen” y “sacar al gobierno de nuestras espaldas, de nuestros bolsillos” (Jing, 2010:267).

Ahora bien, los esquemas de privatización en el sector penitenciario pueden ser clasificados de diversas formas de acuerdo con el alcance de la participación privada en las cárceles. De acuerdo con Arellano Quintana (citado en Arraigada, 2012) existen tres esquemas básicos.

En primer lugar, se presenta el *modelo de privatización* en el que se delega toda actividad penitenciaria al sector privado, encargándose el estado de su fiscalización. La concesión es total cuando el sector privado construye la cárcel y se hace cargo de prácticamente todo, esto es, no solamente de su administración y funcionamiento, sino también de la seguridad interna. Así pues, el Estado solamente se limita a llevar a cabo tareas de control o supervisión, estando obligado a pagar una subvención por cada preso (Maciel, 2006; BID, 2013).

En segundo lugar, se encuentra el *modelo mixto* en el cual solamente se delegan algunas actividades al sector privado, encargándose el Estado de las funciones de seguridad y vigilancia de los reclusos. El antecedente de esta fórmula comenzó a usarse en los Estados Unidos en el siglo XIX cuando se contrató a compañías privadas para proveer servicios de alimentación, programas educacionales, así como las labores de conserjería en cárceles. Dicho modelo sigue utilizándose en aquellas cárceles operadas por el Estado, donde empresas privadas y/u organizaciones sin fines de lucro pueden proveer tales servicios. En tercer lugar, se encuentra el *modelo de leasing* o *Build-Operate-Transfer* (Construir-Mantener-Operar-Transferir) según el cual las empresas privadas diseñan, construyen e implementan la cárcel para luego traspasarlo al Estado cuando éste haya pagado por dichas prestaciones en el plazo convenido (que habitualmente va de entre 20 y 30 años). Durante dicho periodo la empresa privada pueden administrar los servicios de alimentación, salud, mantenimiento y rehabilitación (educación, capacitación laboral, atención psicológica, deporte, recreación, tratamientos contra alcoholismo y drogadicción, entre otros), recibiendo también una subvención por interno. Mientras que, normalmente, el Estado se reserva la administración superior del establecimiento y desde luego la custodia de los reclusos. Precisamente el *modelo de leasing* hace referencia a una de las modalidades de las APP identificadas por el BID, siendo “un acuerdo de largo plazo entre la autoridad estatal y un privado, donde el privado financia el proyecto, opera el servicio y como retribución recibe pagos en el tiempo, ya sea directamente por parte del estado o a través del cobro a usuarios” (Maciel, 2006).

Existen dos tipos de APP, la diferencia estriba en cómo recuperan su inversión los privados. En primer lugar, se encuentran las que reciben un pago por el uso, ya sea a través del cobro de una tarifa al usuario o bien de un pago que realiza el Estado, total o parcialmente, cada vez que un usuario utiliza la obra. En segundo lugar, se encuentran

aquellas en las que el Estado realiza pagos diferidos en el tiempo, principalmente por la disponibilidad del servicio de infraestructura cumpliendo ciertas condiciones o requerimientos. Aquí, pese a que puede existir un pequeño pago por uso o servicios como lavandería o alimentación, el principal pago es el de la disponibilidad de la infraestructura. Este segundo esquema es normalmente utilizado en hospitales y cárceles, mientras que el primero se utiliza en carreteras y puentes (Holuigüe, 2013).

Ahora bien, la ola privatizadora de cárceles comenzó desde hace ya muchas décadas. Es una ola que en México ha llegado tarde y lo ha hecho bajo el esquema de las APP siendo el *modelo de leasing* o *Build-Operate-Transfer* la modalidad utilizada para su implementación.

Tomando en cuenta el auge de las APP a nivel mundial, no extraña que fieles al proyecto neoliberal, la prioridad tanto del gobierno de Felipe Calderón como de Enrique Peña Nieto es el impulso a la infraestructura por medio de las APP. En este sentido, México junto con Brasil, Chile y Perú cuentan con un entorno institucional clasificado como “desarrollado” para la implementación de las APP. El BID le ha otorgado calificaciones positivas a México por las modificaciones al marco legal encaminadas a permitir la implementación de las APP (Wolf y Sanchez, 2013).

En México, el Partido Acción Nacional (PAN) y el PRI aprobaron la iniciativa presidencial de Ley de Asociaciones Público-Privadas en diciembre de 2011, después de dos años de discusiones y de una fuerte presión de Felipe Calderón (Becerril y Ballinas, 2011). La Ley de Asociaciones Público-Privadas no le otorga naturaleza jurídica determinada a este tipo de esquema, sino que únicamente la define como “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 o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país”. La propia legislación menciona que se trata de contratos a largo plazo, adjudicando los contratos vía invitación o licitación directa. En lo que refiere a los riesgos, se establece que el desarrollador asumirá los riesgos, sin embargo en caso de que hubiese otorgado sus derechos en garantía o se les hubiere impuesto algún gravamen, los titulares de dichas garantías no podrán oponerse a las medidas necesarias para la continuidad de la ejecución de la obra o la prestación de los servicios (Ley de Asociaciones Público-Privadas, 2012).

La Ley de Asociaciones Público-Privadas representa la reingeniería de la labor del Estado en la provisión de servicios públicos e infraestructura, dos funciones de interés público esenciales para el quehacer cotidiano de la población. A partir de ésta ley, el sector privado entra no sólo como mero prestador de servicios subordinado al Estado, sino que se convierte en un sujeto con capacidad y autoridad para tomar decisiones en materias que afectan a sectores específicos de la población. La ley permite que tanto el sector público como el privado gocen de gran discrecionalidad en la toma de decisiones. Además, deja de lado aspectos cruciales como la adecuada selección de los desarrolladores por parte del sector privado, permitiendo la exención de diversos requisitos que podrían considerarse obstáculos en la implementación de un proyecto APP (Tabla 2).

TABLA 2. CARACTERÍSTICAS DEL MARCO INSTITUCIONAL  
RELATIVO A APP EN MÉXICO

| Dimensión  | Características   |
|--|---|
| ¿Quién puede implementar proyectos de APP?                               | Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tanto aquellas de naturaleza centralizada como paraestatales, los fideicomisos públicos, los organismos autónomos, las entidades federativas y el Distrito Federal, los municipios y las delegaciones, siempre que en sus proyectos reciban las denominadas aportaciones federales, siendo éstas mayores a las de los gobiernos locales.   |
| ¿En qué sectores se pueden implementar las APP?                          | El Artículo 10 de la Ley de Asociaciones Público-Privadas señala que éstas podrán aplicarse en utilizados siempre que la legislación de las actividades a las que se quiera aplicar estos esquemas permita la libre participación del sector privado. Por tanto, no existen sectores restringidos para la participación privada.  |
| ¿Cómo puede participar un particular en las APP?                         | Un privado puede participar en las APP mediante propuesta que haga a la dependencia o entidad que publique los proyectos que pretende desarrollar, para lo cual se especifica el sector, subsector, ámbito geográfico, tipo de proyecto, etc.<br><br>En caso de celebrarse concurso, el promotor participa con su propuesta junto con otros particulares interesados en el proyecto. Sólo en el caso de que en el concurso el promotor sea el único participante, podrá adjudicársele el contrato en forma directa. El sector privado también puede acceder al desarrollo de estos proyectos a través de concurso y adjudicación directa.   |
| ¿Cómo se lleva a cabo un concurso para participar en un proyecto de APP? | El Artículo 52 no establece criterios de evaluación de las propuestas, sino que únicamente precisa que la dependencia o entidad se ajustará a los establecidos en las bases del concurso, por lo que deja el margen a que el sector público determine dichos criterios discrecionalmente.<br><br>En caso de sólo haber participado un concursante, la dependencia o entidad podrá de igual forma adjudicar el proyecto. Para ello únicamente se exige que el proponente haya cumplido con los requisitos del concurso y la propuesta sea aceptable para el convocante. También podrá declararse desierto el concurso cuando no se cumplan las anteriores condiciones o por no ser aceptable la propuesta. |
| ¿Puede otorgarse una APP por otro medio diferente al concurso?           | La ley establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrán adjudicar los proyectos por medio de invitación o adjudicación directa.   |
| ¿Se pueden realizar modificaciones a un proyecto APP?                    | Sí. En caso de verificarse ciertas condiciones, la dependencia o entidad modificarán lo establecido en el contrato con relación al desarrollador, pudiendo modificarse incluso la retribución que le corresponde. De igual forma estas modificaciones proceden si las variaciones implican un aumento o rendimiento mayor a favor del desarrollador.  |



TABLA 2. CARACTERÍSTICAS DEL MARCO INSTITUCIONAL  
RELATIVO A APP EN MÉXICO (*Continúa*)

| Dimensión  | Características  |
|--|--|
| ¿Cuál es el régimen de sanciones en los proyectos APP? | <p data-bbox="409 249 1121 361">El incumplimiento de los compromisos y obligaciones se sancionará con las penas convencionales establecidas en el propio contrato, una de las cuales puede ser la deducción en las contraprestaciones que le corresponden al desarrollador.</p> <p data-bbox="409 383 1108 465">Las sanciones administrativas que correspondan por violación a las disposiciones que regulan los proyectos APP, serán impuestas por la Secretaría de la Función Pública, quien tendrá facultades para:</p> <ul data-bbox="428 487 1141 673" style="list-style-type: none"> <li>- Vigilar los procesos de contratación de los proyectos</li> <li>- Inhabilitar temporalmente a concursantes, desarrolladores, o cualquier otra persona física o moral que haya tenido atribuciones en el desarrollo del proyecto, para participar en procedimientos de contratación o celebración de contratos con el sector público federal. Esta inhabilitación no podrá ser menor a tres meses ni mayor a cinco años.</li> </ul> <p data-bbox="409 701 1130 864">Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación tendrá autoridad para realizar auditorías y fiscalizar los proyectos APP, de acuerdo a lo establecido por la Constitución y la ley, respecto a los recursos federales utilizados en los proyectos. La aplicación de las sanciones administrativas se hará sin perjuicio de las sanciones penales o civiles a que haya lugar.</p> |

Elaboración propia con base en la Ley de Asociaciones Público-Privadas promulgada en 2012.

Además de la legislación federal, numerosas entidades del país también han modificado el marco jurídico para permitir la implementación de los proyectos de prestación de servicios. En este sentido, ante las modificaciones a las leyes en diversos estados del país, para 2012 se estimaba que en el 84 por ciento del territorio nacional este tipo de esquema ya se encontraba operando. En los últimos 10 años, 26 estados han reformado y aprobado leyes para permitir la operación de las APP. A continuación se enlistarán los estados que han llevado a cabo reformas en la materia, así como aquellos que cuentan con su propia ley de APP (Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, 2013, Mendoza, 2012).

Las APP se han extendido al interior del país lo cual resulta preocupante por sus elevados costos que recaen sobre las finanzas estatales, generando altos niveles de endeudamiento, corrupción y rentismo. Como se ha señalado a lo largo de este artículo, la participación de la iniciativa privada en las cárceles ha sido justificada por la crisis que vive el sistema penitenciario en México. A finales de agosto de 2012, el funcionario Felipe Borrego Estrada, secretario técnico del Consejo de Coordinación para la im-

plementación del Sistema de Justicia Penal, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, afirmó que era necesario plantear la viabilidad de la privatización del sistema carcelario, esto después de la fuga de 132 reos del Centro de Reinserción Social de Piedras Negras, Coahuila (El Universal, 2012). Sin embargo la privatización del sistema carcelario es un proceso que ha iniciado y una prueba es la implementación del esquema de asociaciones público-privadas.

Es en junio de 2009, Genaro García Luna, ex titular de la extinta Secretaría de Seguridad Pública (SSP) bajo la administración de Felipe Calderón, en una conferencia de conferencia sobre el Sistema Penitenciario, señaló que se había hecho un diagnóstico sobre del creciente número de internos en penales federales y locales. Para atender esta situación, la secretaría a su cargo instauró un esquema mediante el cual se rehabilitarían las capacidades de la Colonia Penal “Islas Marías” con miras a incrementar su población; así mismo, señaló, se gestionó la transferencia de propiedad de cárceles estatales a la federación, como el caso de Papantla, Veracruz; Huimanguillo, Tabasco; Guasave, Sinaloa; y Monclova, Coahuila; y se proyectó crear doce nuevos penales federales bajo la figura de concesión a particulares (Castillo, 2012).

En este sentido, en su Cuarto Informe de Gobierno, Felipe Calderón señaló lo siguiente en el apartado 1.2 titulado “Procuración e impartición de justicia”:

Para potenciar la capacidad de reclusión del Sistema Penitenciario federal y asumir en instalaciones federales la custodia de la totalidad de la población del fuero federal, se construirán 12 centros penitenciarios, con una capacidad para 32,500 internos. Estos centros serán financiados y construidos mediante alianzas público-privadas bajo el esquema de contrato de prestación de servicios, y se distribuirán en 12 polígonos: Sonora, Chihuahua, Durango, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Puebla y Zona metropolitana (Hidalgo/Estado de México).

Durante el primer semestre de 2010 se desarrollaron los lineamientos generales de diseño y, en coordinación con las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, se definieron las condiciones jurídico financieras del proyecto; en todo el proceso de planeación y en la revisión de propuestas, el proyecto ha estado acompañado con la figura del testigo social (Presidencia de la República, 2010).

El Oficial Mayor de la SSP señaló que el gobierno federal tendría la administración de las 12 instalaciones y que concesionaría su construcción. Mencionó que el esquema de financiamiento se denomina *Building-Leasing-Transfer* (Construcción-Arrendamiento-Transferencia) y el monto preliminar de la inversión por centro penitenciario sería de 2 mil millones de pesos. Una situación preocupante, pero permitida por la propia Ley de APP es que el proyecto no se sometería a licitación, sino que se adjudicaría de manera directa a quien ofreciera las mejores condiciones.

En 2009 se dio la orden presidencial de ubicar a todos los reos federales en penales de la misma circunscripción. Sin embargo, se argumentó que no se contaba con los recursos públicos necesarios para su construcción, debido a que hasta ese momento, la

ssp ya había erogado cerca de siete mil millones de pesos presupuestados para sus gastos (Castillo, 2012). Cuando los altos funcionarios públicos dieron a conocer la concesión de la construcción y mantenimiento de los nuevos centros penitenciarios federales, de inmediato sonaron los nombres de importantes empresas constructoras las cuales, sin embargo, no poseen experiencia en el ámbito. Las empresas extranjeras con experiencia, en especial estadounidenses han sido renuentes en participar en la construcción de penales, debido a los niveles de violencia por los que cruza el país (O'Neill, 2012).

Los centros penitenciarios construidos bajo el esquema de APP son los siguientes:\*

- Centro Penitenciario de Chiapas (construido por Homex, grupo empresarial encabezado por Eustaquio Tomás de Nicolás Gutiérrez, y por la empresa Arrendal de Mauricio Gelo Rodríguez).
- Centro Penitenciario de Cuernavaca, Morelos (a cargo de Homex).
- Centro penitenciario II de Hermosillo, Sonora (a cargo de Ingenieros Civiles Asociados (ICA) encabezado por Bernardo Quintana Isaac).
- Centro Penitenciario en Ocampo, Guanajuato (financiado por Ingenieros Civiles Asociados (ICA) encabezado por Bernardo Quintana Isaac).
- Centro Penitenciario en Gómez Palacio, Durango (financiado por Prodemex del empresario de Olegario Vázquez Raña).
- Centro penitenciario en Buenavista Tomatlán (financiado por Prodemex del empresario de Olegario Vázquez Raña).
- Centro Penitenciario de Oaxaca (financiada por la empresa GIA de Hipólito Gerard Rivero).
- Centro Penitenciario de Ramos Arizpe, Coahuila (financiado por Tradeco liderado por Federico Alberto Martínez Urmenet).
- Dos centros de máxima y mediana seguridad en el Distrito Federal (financiado por el Grupo Financiero Interacciones que es encabezado por Carlos Hank Rohn).

Las empresas mencionadas serán responsables de la alimentación, la lavandería y el mantenimiento de los edificios. Así pues, se tiene previsto que con la construcción de los centros penitenciarios, las empresas obtendrán un margen de ganancia del 35 por ciento gracias al pago que realizará el gobierno. A cambio, el gobierno obtendrá recursos inmediatos para la construcción de prisiones, pues no tendría qué buscar una aprobación presupuestal del Congreso de la Unión (Cattan, 2012).

Cabe decir que las empresas participantes en la construcción de centros penitenciarios cotizan en el mercado bursátil. Precisamente en 2011, Felipe Calderón celebró en la Bolsa Mexicana de Valores el financiamiento y operación privada de varias prisiones que se construyen en su administración. Señaló lo siguiente:

\* Fuente: Elaboración propia con base en Delgado, 2013, Tapia, 2013, Milenio, 2009.

La propia Bolsa Mexicana de Valores, por ejemplo, recientemente financió, estamos construyendo más o menos una decena de nuevas prisiones de alta seguridad en el país, la mayor inversión que se haya hecho en mucho tiempo en ello, por el sector privado y algunas empresas ya han colocado exitosamente, por cierto, a través de la Bolsa Mexicana de Valores las inversiones necesarias para poder financiar tales proyectos de infraestructura (sic) (*Nexos*, 2012).

Así pues, Homex firmó un acuerdo con Grupo Financiero Inbursa e Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América Latina (IDEAL), propiedad de Carlos Slim, para la venta de su participación en la construcción de ambos centros penitenciarios (Tejeda, 2012). Al respecto, es un asunto preocupante el que el gobierno haya permitido la participación de empresas como Homex la cual se encuentra al borde de la quiebra.

Para el caso mexicano, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha señalado que los nuevos penales no han sido más baratos y, además, reproducen los mismos problemas que los penales financiados bajo un esquema distinto al de las APP. La Tercera Visitaduría de la CNDH es la encargada de un informe en el que, además, indica que el costo diario que se eroga por recluso está por encima de los 1,500 pesos diarios, lo que significa una inversión diez veces mayor al que se gasta en las cárceles estatales. En éstas, el costo por recluso ronda los 150 pesos al día mientras que en los Ceferesos es de 390 pesos por día. El costo no es justificable porque las condiciones de los internos no han mejorado. En este sentido, señala que a poco tiempo de la inauguración del penal de Hermosillo, construido bajo el esquema APP, éste presenta varias quejas en materia de derechos humanos. Por ejemplo, la CNDH encontró que en el penal de Hermosillo sólo existe un médico por cada 2,359 presos. De acuerdo con Andrés Aguilar, responsable de la Tercera Visitaduría:

El alto costo que se paga incluyendo los gastos por concepto de mantenimiento, alimentación y limpieza no llevan aparejadas la garantía de la reinserción porque le toca al Estado todavía seguir pagando la seguridad, los salarios del personal técnico profesional, la atención de los internos, los gastos derivados de la salud y los relacionados con la gestión penitenciaria. Por eso calculamos que serían más de mil 500 pesos por interno... El costo nos parece inaceptable, injustificable y sin sustento porque no garantiza ofrecer a los internos condiciones tales que les permita el logro de su reinserción como lo contempla nuestra Carta Magna y la legislación internacional en la materia (Prado, 9 de junio, 2013).

El día 19 de noviembre de 2012 la CNDH dio a conocer su informe titulado *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2012* en el que se evalúan los Centros de Readaptación Social (Ceresos), los Centros Federales de Readaptación Social (Ceferesos), así como prisiones militares. Uno de los resultados de esta evaluación es que los reos han tomado el control de las cárceles. Por ejemplo se evalúa el Centro de Reinserción Social núm. 2 Gómez Palacio, Durango, calificando su nivel de gobernabilidad con un me-

diocre 2.81, quedando reprobado en el subrubro “Aspectos que garantizan una estancia digna” (calificación 5.48) (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013).

En materia de transparencia, la Tercera Visitaduría acusó al gobierno federal de opacidad para dar a conocer a cuánto ascienden los recursos destinados a la construcción y manutención de las prisiones bajo el esquema APP. Los contratos fueron reservados por 12 años. Aguilar señaló que: “Por lo que toca a la privatización de las cárceles, no hay una información suficiente de las ocho prisiones que se tiene conocimiento que se están edificando bajo ese modelo y cual es la situación que guardan” (Prado, 9 de junio de 2013).

A pesar de la opacidad con la que ha actuado el gobierno al reservar la información relativa a los recursos invertidos en la construcción de las cárceles, existe evidencia sobre la inexistente ineficiencia con la que opera el sector privado en la construcción de otro tipo de obras como el sector de comunicaciones y transportes. Sin embargo, es necesario conocer los recursos empleados para evaluar la viabilidad del esquema de APP en el sector penitenciario.

#### EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO- PRIVADAS EN EL SECTOR PENITENCIARIO

Las experiencias internacionales son interesantes para conocer los alcances y límites de las APP en el sector carcelario. En Estados Unidos el fenómeno de la privatización se dio en virtud del explosivo aumento del encarcelamiento a partir de la década de los setenta el cual transitó de 380,000 presos en 1975 a 500,000 en 1980, de un millón en 1990 a 1.4 millones en 2002. En 1998 existían al menos 20 instituciones privadas operando en nueve estados a nivel federal, estatal y local, mientras que en 2008 al menos el 8% de los presos de Estados Unidos estaba recluso en una prisión privada (Arriagada, 2012).

Aunado a esto, la implementación de la participación privada se vería seriamente impulsada por el programa político de Ronald Reagan, dando “paso a la tendencia de privatizar los servicios tradicionalmente proveídos por el sector público, propiciando así la decisión de liberalizar la gestión carcelaria”, bajo la creencia de que el sector privado es “un aliado flexible y creativo, capaz de generar rentabilidad con la gestión penitenciaria mediante una operación más eficiente, de mayor calidad y a un menor costo que el de las agencias gubernamentales” (Arriagada, 2012:12). El impulso por la privatización, en el caso norteamericano, provino de los objetivos lucrativos de los empresarios, los cuales lograron, gracias al *lobbying*, movimientos locales de privatización (BID, 2013).

De acuerdo con Fondevuila (2013), en Estados Unidos *Corrections Corporation of America* es la empresa líder en el sector. Según datos del Departamento de Justicia de Estados Unidos, a finales de 2011, el 6.7% de reclusos en cárceles estatales y el 18% de reclusos en cárceles federales eran atendidos por dependencias privadas. La mayoría de ellos se concentra en los estados de Texas y Florida (BID, 2013:13).

Al igual que Estados Unidos, los primeros pasos privatizadores en Inglaterra se dieron a través de convenios celebrados entre el Ministerio del Interior y compañías privadas para contratar servicios de detención de inmigrantes en 1970 (BID, 2013). El impulso por

la privatización, en el caso inglés, provino inicialmente de la academia, a través del *Adam Smith Institute* que planteó que la privatización serviría para el desarrollo de programas realmente rehabilitadores, recomendando subcontratar privados en cárceles con mayor sobrepoblación en el sistema (BID, 2013). Luego de ello devino en un debate al interior del Parlamento, tal como el informe *Green Paper* de 1988. En este informe realizado por asesores privados a petición del gobierno británico, se recomendaba la contratación de privados para diseñar, construir y operar centros de reclusión, así como para el manejo de los centros ya existentes, y la subcontratación para las labores de traslado y escolta de la población hacia los tribunales. Los conservadores se mostraron favorables a tal idea y los laboristas en contra (BID, 2013). Lo anterior derivó en una política privatizadora desde el gobierno central (Arriagada, 2012).

En Gran Bretaña las leyes de justicia penal de 1991 (*Criminal Justice Act*) y 1992, permitieron que empresas privadas participaran en la administración de cárceles. La ley de 1991 autorizaba la participación de privados en centros de reclusión preventivos para imputados no condenados. Mientras que la reforma a la misma ley del año siguiente autorizó la participación en la construcción y operación de cárceles para todo tipo de presos. En 1997 comenzó a operar *HMP Altcourse*, la primera cárcel diseñada, construida, gestionada y financiada solamente por inversión privada. Actualmente de las 135 prisiones, once son administradas completamente por empresas privadas (Arriagada, 2012, BID, 2013).

En Francia, el sistema adoptado ha tenido diferencias importantes con respecto a otros casos internacionales, de ahí que se le conozca como un caso mixto. Dicho modelo fue aprobado en 1987 con la Ley del Servicio Público de Prisiones (*Loi sur le service public pénitentiaire*) en la que se autorizó la construcción de cárceles por empresas privadas y la concesión de servicios de albergue, restauración, transporte, salud, trabajo y capacitación. Sin embargo, la responsabilidad de dirigir y controlar las dependencias continuaba siendo exclusiva de funcionarios públicos (Ruiz-Jarabo, 1989, Salle, 2006). Así pues, en general se trata de un modelo de gestión mixta público-privado, el cual en 2007 era aplicado en 27 cárceles. El modelo mixto tiene una incidencia en el 25% de la población reclusa en Francia. La primera prisión en dicho país se concesionó a la empresa *btp Eiffage* en diciembre de 2005 en la provincia de Nancy por un periodo de treinta años (Maciel, 2006). En 2009, la participación de los privados en Francia era limitada, ya que del total de funcionarios de cárceles, los funcionarios privados representaban sólo el 20% del personal. En ese mismo año, existían 40 prisiones bajo el modelo mixto, es decir, abarcando el 36% del total de la población carcelaria (BID, 2013).

En América Latina, algunos procesos de privatizaciones son más noveles que los casos europeos y norteamericano. El caso que data de más tiempo es el chileno.

En Perú el proceso de privatización es extremadamente reciente. Actualmente es impulsado por la agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInVersIÓN). Si bien desde 2001 se permite la intervención del sector privado en las cárceles, la primera concesión tuvo lugar hasta 2011, año en que se adjudicó un contrato para diseñar, financiar, construir, operar y mantener una cárcel en Lima (Arriagada, 2012).

En Brasil, el año 2011 marcó el inicio de la privatización carcelaria. Se decidió adoptar el modelo de cárceles operadas completamente por privados en el estado de Minas Gerais y en Pernambuco. Aunque cabe decir que las APP ya existían en Brasil desde 1999, periodo en el que entró en funcionamiento el primer recinto operado por privados. Hasta antes de 2011 el Estado conservaba las funciones de seguridad externa y la administración del recinto, mientras que los privados se encargaban de proveer servicios como seguridad interna, alimentación, salud, asistencia legal de internos, recreación, educación, entre otros. Hasta 2009 existían solamente 14 cárceles operadas bajo este esquema por compañías privadas en cinco estados diferentes del país (BID, 2013). La diferencia estriba en que las cárceles recientes son enteramente administradas por privados, es decir, la seguridad y la vigilancia internas no estarán a cargo del Estado, siendo las primeras en su tipo en Latinoamérica.

En Chile, en 1996 se decidió adoptar el esquema de APP con el cual se transfirió la inversión, la construcción y la explotación de servicios públicos a particulares, bajo el argumento de que los concesionarios cuentan con mayor capacidad técnica, humana y tecnológica que el Estado. El primer paso se dio en el año 2000 cuando el Ministerio de Justicia facultó al Ministerio de Obras Públicas para iniciar las licitaciones integradas en el “Programa de concesiones de Infraestructura Penitenciaria”. Así pues, el diseño, construcción, equipamiento y operación de varias cárceles recaerían en una sociedad concesionaria, dejando la dirección y la seguridad internas a cargo de la Gendarmería de Chile (Arriagada, 2012).

Como indica Mason (2013), la privatización de las cárceles se ha extendido a diversos países y latitudes con distintos porcentajes de presos, tales como Australia (19%), Escocia (17%), Nueva Zelandia (11%) y Sudáfrica (4%). Sin embargo, sus resultados han generado argumentos tanto a favor como en contra. El caso estadounidense, así como el chileno han sido los más estudiados en América. Sin duda es necesario tomar en consideración las lecciones que nos brindan ambas experiencias a fin de implementar servicios de calidad que mantengan a raya problemas como el rentismo y los conflictos de interés.

## CONCLUSIONES

Las APP son un esquema que han logrado penetrar en diversos sectores. En materia de seguridad, resulta preocupante que se delegue responsabilidades que deberían ser únicamente del Estado. De acuerdo con Chestermann y Fischer (2009) las APP forman parte de la privatización de la violencia. De hecho, en Estados Unidos, por disposiciones del propio George W. Bush, las APP adquirieron un papel central en la denominada “Guerra contra el terrorismo” (US Department of State, 2006).

Ante la crisis que sufre su sistema penitenciario, México al igual que otros países con niveles alarmantes de violencia como Honduras y El Salvador, están siguiendo la tendencia de dejar en manos privadas la construcción de las cárceles bajo el argumento de que sólo construyendo más penales será posible solucionar el problema de la sobrepo-

blación. Sin embargo, defensores de derechos humanos han puesto una alerta sobre este proceso de transferencia al sector privado. José Luis Gutiérrez, Director de Asistencia Legal por los Derechos Humanos señaló que el gobierno busca “lavarse las manos” en materia de violación de derechos humanos, culpando o transfiriendo la responsabilidad a otros. En el mismo sentido, José Miguel Vivanco, director de Human Rights Watch con sede en Washington indicó que los gobiernos han abdicado su responsabilidad de manejar las prisiones (Cattan, 2012).

México se encuentra en el momento más crítico en materia de violación a los derechos humanos y pobreza. Por tanto, es necesario implementar políticas de verdadera prevención de los delitos en las que la creación de empleos, así como el crecimiento y una mayor inversión en gasto público sean centrales. Si bien es necesario elaborar una investigación explicativa sobre las APP en el ámbito de la seguridad, la experiencia mexicana ha mostrado que la inexistencia de competencia en la asignación de las licitaciones ha permitido que empresas con nula experiencia, participen. Como la propia Ley de Asociaciones Público-Privadas lo establece, en caso de irregularidades en la construcción y el manejo de las obras de infraestructura, el privado quedará libre de toda culpa. De acuerdo con una importante investigación elaborada por el *Public Services International Research Unit* (PSIRU) de la University of Greenwich, las APPS más que un modelo de participación novedoso, representan un riesgo para las finanzas de los países en los que se han implementado. La investigación a cargo de David Hall se sustenta en una gran base de datos que incluye las experiencias económica, política, financiera, social y técnica del proceso de privatización de los servicios públicos alrededor del mundo. Así pues, en sus resultados referentes a las APPS sostiene que los gobiernos han optado por el aumento del gasto público y el endeudamiento con la finalidad de contrarrestar la recesión económica. Anteriormente los gobiernos prestaban recursos económicos para pagar la construcción de obra pública, sin embargo, en años recientes hemos presenciado una tendencia que ha involucrado el esquema de APPS. En términos generales, Hall indica que este tipo de esquemas implica que una empresa privada recauda dinero para la inversión de la obra y, posteriormente, amortiza dicha erogación por medio de la operación de la obra construida por un largo periodo de tiempo con la posibilidad de recibir una renta de parte del gobierno. El esquema es atractivo para el gobierno porque el financiamiento de las obras se puede dar por medio de préstamos privados de las empresas, lo cual no parecería como endeudamiento público adicional. Para las empresas es seductor porque garantizan ganancias por periodos de 20 años a más (Hall, 2009). Sin duda, es necesario realizar investigaciones para el caso mexicano en las que podamos conocer los efectos de la implementación de las APP sobre la reducción de la violencia y la readaptación dentro de las prisiones, las cuales son espacios olvidados donde priva la corrupción y la injusticia.



## BIBLIOGRAFÍA

- Animal Político. 2013. “GDF admite: L12 del Metro tuvo sobre costo de mil 59 mdp”, en <http://www.animalpolitico.com/2013/03/gdf-admite-linea-12-del-metro-costo-mil-59-mdp-mas-de-lo-presupuestado/> [consultado el 10 de abril de 2015]
- Arraigada, Isabel. 2012. “De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal”, *Revista de Derecho*, vol. XXV, núm. 2.
- \_\_\_\_\_. 2012. “Privatización carcelaria: el caso Chileno”, *Revista de Estudios de la Justicia*, núm. 17:147-171.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2013. “Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual”, en [http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2013-07-02\\_Evaluaci%C3%83%C2%B3n-del-sistema-concesionado-versus-el-sistema-tradicional-en-la-reducci%C3%83%C2%B3n-de-la-reincidencia-delictual.pdf](http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2013-07-02_Evaluaci%C3%83%C2%B3n-del-sistema-concesionado-versus-el-sistema-tradicional-en-la-reducci%C3%83%C2%B3n-de-la-reincidencia-delictual.pdf) [consultado el 10 de noviembre de 2014]
- Bales, William D., Bedard, Laura E., Quinn, Susan T., Ensley, David, y Holley, Glen P. 2005. “Recidivism of Public and Private State Prisons Inmates in Florida”, *Criminology & Public Policy*, vol. 4, núm. 1, pp:57-82.
- Bayer, Patrick y Pozen, David. 2004. *The Effectiveness of Juvenile Correctional Facilities: Public versus Private Management*, Yale, Yale University. Economic Growth Center Discussion Paper, núm. 863.
- Becerril, Andrea y Víctor Ballinas. 2011. “Aprueba el Senado la Ley de Asociaciones Público-Privadas”, La Jornada, 15 de diciembre, en <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/15/politica/014N1pol> [consultado el 9 de diciembre de 2013]
- Bergman, Marcelo y Elena Azaola. 2007. “Cárceles en México: cuadros de una crisis”, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 1, pp. 74-87.
- Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. 2013. Desarrollo de PPS en gobiernos estatales. Reformas al marco jurídico, en: <http://www.cmic.org/cmiceFinanciamiento/proyserv.htm> [consultado el 9 de septiembre de 2013]
- Castillo, García. 2012. “Pingües ganancias, ofrecimiento a la IP para construir prisiones federales”, La Jornada, 30 de abril, en <http://www.jornada.unam.mx/2012/04/30/politica/002N1pol> [consultado el 10 de noviembre de 2013]
- Cattan, Nacha. 2012. “Drug War Lures Mexico Firms to Jails as Foreign Rivals Stay Away”, *Bloomberg*, 2 de agosto, en <http://www.bloomberg.com/news/2012-08-02/drug-war-lures-mexico-firms-to-jails-as-foreign-rivals-stay-away.html> [consultado el 15 de noviembre de 2013]

- Centro de Estudios de Finanzas Públicas. 2006. Evolución de la economía y las finanzas públicas, 2000-2006, en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0442006.pdf> [consultado el 9 de diciembre de 2014]
- Chestermann, Simon y Angelina Fisher. 2009. *Private Security, Public Order. The Outsourcing of Public Service and its Limits*, Oxford University Press.
- Chevigny, Paul. 2003. "The populism of fear: Politics of crime in the Americas", *Punishment & Society*, vol. 5, núm. 1, pp. 77-96.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2013. Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2012, México, en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/DNSP\\_2012.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/DNSP_2012.pdf)
- Hall, David. 2009. A crisis for public-private partnerships (PPPs)?, en <http://www.psiru.org/countries/RU>. [consultado el 12 de noviembre de 2014]
- DiIulio, John. 1988. "What's wrong with private prisons", *The Public Interest*, núm. 92.
- Delgado, Álvaro. 2013. "Derroche al estilo García Luna", *Proceso*, 23 de abril, en <http://www.proceso.com.mx/?p=339839>
- Dolovich, Sharon. 2005. "State punishment and Private Prisons", *Duke Law Journal*, vol. 55, núm. 3, pp. 437-546.
- El Universal. 2012. "Borrego pide privatizar cárceles tras fuga en Coahuila", 21 de septiembre, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/871893.html> [consultado el 8 de septiembre de 2013]
- Farabee, D. y K. Knight. 2002. *A comparison of public and private prisons in Florida: During- and post-prison performance indicators*, Florida, Correctional Privatization Commission.
- Fondevila, Gustavo. 2013. "Cárceles privadas en México", *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/carceles-privadas-en-mexico-209636.html> [Consultado el 4 de noviembre de 2014]
- FTI Consulting. 2014. *Índice de Inseguridad en América Latina*, en <http://origin.fticonsulting.com.pa/collateral/2014-indice-de-seguridad-publica-en-america-latina.pdf> (consultado el 20 de abril de 2015).
- Holuigue, Cristina. 2013. "Modelos de Asociación Público Privada para las cárceles de Chile", *Derecho Penitenciario, Chile*, núm. 3, pp. 10-12.
- Jing, Yijia. 2010. "Prison privatization: a perspective on core governmental functions". *Crime, Law and Social Change*, núm. 5, pp. 263-278.
- Cámara de Diputados. 2012. Ley de Asociaciones Público-Privadas, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_110814.pdf)

- Lanza-Kaduce, L., K. Parker y C. Thomas. 1999. "A comparative recidivism analysis of releases from private and public prisons", *Crime and Delinquency*, núm. 45, pp. 28-47.
- Li, Hao. 2011. "War on Drugs a 'Total Failure' And Statistics to Prove It", *International Business Times*, 17 de junio, en <http://www.ibtimes.com/war-drugs-total-failure-statistics-prove-it-291447> [consultado el 10 de octubre de 2014]
- Lundahl, Brad, Kunz, Chelsea, Brownell, Cyndi, Harris, Norma y Van Vleet, Ruzz. 2009. "Prison Privatization: a Meta-analysis of cost and Quality of confinement Indicators", *Research on Social Work Practic*, vol. 19, núm. 4, pp. 383-394.
- Maciel, Guillermo. 2006. "¿Innovadora solución o pragmatismo carcelario?", en [http://www.tacticalcg.com/articulos/Pragmatismo\\_carcelario.pdf](http://www.tacticalcg.com/articulos/Pragmatismo_carcelario.pdf) [consultado el 10 de noviembre de 2014]
- Mendoza, Elva. 2012. "Asociaciones público-privadas: nueva oleada de privatizaciones", *Contralínea*, 8 de enero, en <http://contralineainfo.com/archivo-revista/index.php/2012/01/08/asociaciones-publico-privadas-nueva-oleada-de-privatizaciones/> [consultado el 10 de agosto de 2012]
- México Evalúa. 2011. Índice de víctimas visibles e invisibles de delitos graves, en [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA\\_INDX-IV-VI\\_LOW.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA_INDX-IV-VI_LOW.pdf) [consultado el 7 de diciembre de 2014]
- Milenio. 2009. "Construyen en SLP primera cárcel con capital privado", 20 de enero, en <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8522050>
- Nexos. 2012. "La privatización del sistema carcelario en México", 9 de abril, en <http://bit.ly/HvRuP2>
- O'Neill, Claire, 2012. "Mexico to Build 2 Private Prisons by Year-End", *In Sight Crime Social*, 2 de agosto, en <http://www.insightcrime.org/news-briefs/mexico-to-build-2-private-prisons-by-year-end> [consultado el 20 de enero de 2014]
- Ornelas Delgado, Jaime. 2007. "La economía mexicana en el sexenio de Vicente Fox", *Aportes*, vol. 12, núm. 034, pp. 141-155.
- Pratt, Travis y Maahs, Jeff. 1999. "Are Private Prisons More Cost-Effective Than Public Prisons? A Meta-analysis of evaluation research", *Crime and Delinquency*, vol. 45, núm. 3, pp. 358-372.
- Pérez Correa, Catalina. 2012. "Por qué decir 'no' a las cárceles privadas", *Animal Político*, 28 de mayo, en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-no-hay-de-recho/2012/05/28/por-que-decir-no-a-las-carceles-privadas/#ixzz2s6XEUGBA> [consultado el 10 de noviembre de 2014]

- Prado, Henia. 2013. "Cuestiona CNDH penales 'privados'", *Criterio Hidalgo*, 9 de junio en <http://www.criteriohidalgo.com/notas.asp?id=173137> [consultado el 20 de junio de 2014]
- Presidencia de la República. 2006. Operación Conjunta Michoacán, en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/> [consultado el 12 de diciembre de 2013]
- Presidencia de la República. 2010. Cuarto Informe de Gobierno, en <http://bit.ly/Q13alt> [consultado el 10 de agosto de 2013]
- Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos. 2014. El Programa, en <http://www.piappem.org/> [consultado el 12 de diciembre de 2013]
- Ramírez, Erika. 2006. "Fox incrementó la pobreza rural", *Revista Fortuna*, septiembre, en [http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/html/fox\\_pobreza\\_rural.htm](http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/html/fox_pobreza_rural.htm) [consultado el 9 de diciembre de 2014]
- Ruiz-Jarabo Colomer, Dámaso. 1989. "Prisiones privadas", *Jueces para la democracia*, núm. 8, pp. 40-46.
- Salle, Grégory. 2006. "Rule of Law. The Managerial State", *Champ pénal*, vol. III [traducción de Uri Ben-Gal].
- Scribner, Marc. 2011. *The Limitations of Public-Private Partnerships. Recent Lessons from the Surface Transportation and Real Estate Sectors*, Washington, Competitive Enterprise Institute.
- Siemiatycki, Matti. 2012. "The Global Experience with Infrastructure Public-Private Partnerships", *Planning & Environmental Law: Issues and decisions that impact the built and natural environments*, vol. 64, núm. 9, pp. 6-11.
- Spivak, Andrew y Sharp, Susan. 2008. "Inmate Recidivism as a Measure of Private Prison Performance", *Crime and Delinquency*, núm. 54, pp. 482-509.
- Tapia, Patricia. 2013. "Slim compra a Homex acciones de cárceles", *Milenio*, 20 de abril, en <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/d6a1cc226c68e95b87cfe071b13aa6a2>
- Tejeda, Claudia. 2012. "Slim invierte ahora en cárceles; compra participación a Homex", *El Economista*, 19 de abril, en <http://eleconomista.com.mx/mercados-estadisticas/2013/04/19/homex-acuerda-venta-participacion-construccion>
- The Fund For Peace. 2013. *The Failed States Index*, en <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable> [consultado el 20 de octubre de 2014].
- Transparency International. 2013. *Global Corruption Barometer*, en <http://www.transparency.org/gcb2013/results> [consultado el 15 de enero de 2015]

- Vivir México. 2012. Quadri propone privatizar cárceles, en <http://vivirmexico.com/2012/04/quadri-propone-privatizar-las-carceles> [consultado el 4 de noviembre de 2014]
- US Department of State. 2006. *The Role of Public and Private Partnerships in the Global War on Terrorism*, en <http://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/rm/2006/64977.htm>
- Universidad de las Américas Puebla. 2015. *Índice Global de Impunidad*, en [http://udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015\\_digital.pdf](http://udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf) [consultado el 8 de mayo de 2015]
- Washington Office on Latin America. 2009. *Política de Drogas...promoviendo políticas de drogas más efectivas y humanas*, en < [http://www.wola.org/es/programa/politica\\_drogas](http://www.wola.org/es/programa/politica_drogas) > [consultado el 20 de noviembre de 2014]
- Wolf, Nick y Sanchez, Vanesa. 2013. Infrascopes 2012: Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe, España, Economist Intelligence Unit, en: <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=678> [consultado el 20 de enero de 2014]
- World Justice Project. 2014. WJP Rule of Law Index, en <http://data.worldjusticeproject.org/#/index/> [consultado el 20 de octubre de 2014]

ALBERTO ESPEJEL ESPINOZA. Candidato a doctor en Ciencia Política por la UNAM. Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Profesor de asignatura en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, plantel Cuauhtepac. Integrante del grupo de investigación Cuerpo Académico Multidisciplinario de Política y Sociedad, del mismo plantel, así como del grupo de investigación El estado de la ciencia política en América Latina, del plantel Del Valle. Sus líneas de investigación son: partidos políticos, violencia e inseguridad, así como corrupción.

MARIELA DÍAZ SANDOVAL. Doctora en Ciencias Sociales por la Flacso-México y Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Miembro del Cuerpo Académico Multidisciplinario de Política y Sociedad y del Grupo de Investigación El estado de la ciencia política en América Latina de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Profesora de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana que se imparte en el Reclusorio Sur por el Programa de Educación Superior para Centros de Readaptación Social del Distrito Federal (PESKER) de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Sus líneas de investigación son las privatizaciones, los rescates financieros y la corrupción en México.

