

# COPRODUCCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN URBANIZACIONES CERRADAS DEL VALLE DE MÉXICO

**Guénola Capron\***

---

---

*Resumen:* El objetivo del presente trabajo es explicar cómo se conforma el servicio de seguridad pública en un sector de urbanizaciones cerradas de clases media alta y alta de la Zona Metropolitana del Valle de México, quiénes son los actores que intervienen y cuáles son los alcances sociales y territoriales de este tipo de gestión de la seguridad. Con base en entrevistas y revisión hemerográfica, encontramos que, al contrario de lo que se plantea para las urbanizaciones cerradas, estamos presenciando no tanto una privatización del servicio, sino una coproducción de la seguridad en la cual los vecinos tienen un papel protagónico. Sin embargo, en este modelo de coproducción, los residentes no son iguales, ya que no todos los actores privados poseen los mismos recursos económicos y políticos para organizar su seguridad, lo que genera mayores desigualdades territoriales.

*Palabras clave:* urbanizaciones cerradas, vecinos, coproducción de la seguridad pública, Ciudad de México.

## *Joint Public Security in Gated Neighborhoods in the Valley of Mexico*

*Abstract:* The objective of this work is to explain how public security services are set up in a sector of gated upper-middle- and upper-class neighborhoods of the Metropolitan area in the Valley of Mexico. It analyzes the actors in these systems and the social and territorial magnitude in this kind of security management. Based on interviews and reviews of the print media, we found that, in contrast to what is expected for gated neighborhoods, we are witnessing not so much a privatization of the service, but rather a joint production of security in which the neighbors play a crucial role. However, in this model of co-production, residents are not equal, since not all of the private actors have the same economic and political resources for organizing their security, thus producing greater territorial inequality.

*Keywords:* gated neighborhoods, neighbors, joint public security, Mexico City.

\* Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Línea principal de investigación: seguridad, espacio público, movilidad cotidiana. Correo electrónico: guenola.capron@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

La expansión de la seguridad a cargo de compañías privadas se asocia, en general, con el desarrollo de urbanizaciones cerradas que se ubican en zonas habitadas por ciudadanos de las clases media alta y alta. En particular, en las periferias adineradas de las ciudades en América Latina (véase, entre otros, Borja y Muxí, 2000: 59). Si bien mucho se ha dicho acerca de las nuevas formas de expansión urbana y de sociabilidad que implica este tipo de urbanizaciones cerradas, poco se sabe, al menos en Latinoamérica, sobre las formas de gobernanza urbana basadas en la emergencia de la figura del vecino-propietario como actor de la producción de la ciudad. En particular, los vecinos con alto poder adquisitivo están cada vez más asociados a la producción de la seguridad pública, si no es que, a raíz de la ineficacia percibida de los gobiernos y la desesperación frente a situaciones delictivas, ellos mismos toman la iniciativa de generar su seguridad.

En el caso de un conjunto de urbanizaciones cerradas de clases media alta y alta del noroeste de la Zona Metropolitana del Valle de México (Zona Esmeralda, caracterizada por formas aparatosas y capas de protección múltiples), busco analizar cómo se reconfigura la prestación del servicio de seguridad y cómo se construyen acuerdos entre el municipio y las asociaciones de vecinos; es decir, cómo se crea una nueva gobernanza. Esto deriva en una forma *sui generis* de

coproducción de la seguridad. Al respecto, mostraré, primero, el peso que han adquirido las asociaciones de residentes en la gestión de los sectores de urbanizaciones cerradas de clases media alta y alta en América Latina, luego identificaré a los actores que coproducen la seguridad pública en el subcontinente, y por último, estableceré una comparación con otros modelos de coproducción en países del norte y sur, y analizaré la configuración de actores, los alcances sociales y territoriales de esta coproducción en el contexto de Zona Esmeralda. Cuando, a lo largo de la historia, el Estado ha tenido el “monopolio de la violencia legítima” (Weber, 2007 [1919]), desde hace unas tres décadas toman fuerza nuevos protagonistas, estatales y no estatales, en la producción de la seguridad, mediante dispositivos legales y acuerdos formales o informales con los gobiernos, lo que llamamos coproducción de la seguridad pública.

Los datos de campo se apoyan en un trabajo realizado entre 2007 y 2018 en Zona Esmeralda, apoyados con entrevistas a residentes, actores clave y observaciones directas, así como de una revisión hemerográfica en periódicos locales y estatales.

## LA GESTIÓN DE LAS URBANIZACIONES CERRADAS EN AMÉRICA LATINA

Poco se sabe de la gestión de las urbanizaciones cerradas en América Latina y del papel que cumplen las agrupaciones de vecinos en ella, en particular en lo referente al servicio

de seguridad. Las urbanizaciones cerradas que se administran bajo la figura del condominio privado, llegan a tener organizaciones sociopolíticas, como las asociaciones de colonos, que actúan “casi como gobiernos privados”, de acuerdo con la idea de McKenzie en el caso de Estados Unidos (1994). En efecto, regulan de manera legal y contractual la vida de los conjuntos cerrados a través de reglamentos internos, lo que refleja una tendencia neoliberal de la gestión urbana. Cuentan con una mesa directiva y, para las más grandes, comisiones temáticas, de seguridad, medio ambiente, servicios públicos urbanos, uso de suelo, etc.<sup>1</sup> Por ejemplo, la Asociación de Colonos de Condado de Sayavedra hace alarde de sus funciones,

[...] atención y coordinación de los servicios de seguridad en el fraccionamiento, el mantenimiento en buenas condiciones de la infraestructura, la promoción de la convivencia social y cívica de la comunidad, la realización del desarrollo urbano, la imagen y la ecología, la difusión y la información oportuna de las actividades, eventos, proyectos e iniciativas, así como la administración de las cuotas y aportaciones de los colonos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El caso de Novo Leblon en Río de Janeiro lo documentan Boudreau, Capron y García (2006), y el de las Asociaciones de Colonos de Interlomas en Huixquilucan González Ortiz (2009).

<sup>2</sup> Véase liga de la Asociación de Colonos de Condado de Sayavedra recuperada en: <<http://www.acsayavedra.mx/>>.

La figura jurídica de la Asociación Civil constituye a los vecinos en sujeto político y les permite extraer sus reivindicaciones del orden meramente vecinal, otorgándoles la capacidad de negociar con el municipio o el Estado federal (Boudreau, Capron y García, 2006: 227).

Las asociaciones de colonos, en urbanizaciones grandes como Santa Fe en la Ciudad de México, Zona Esmeralda en Atizapán de Zaragoza, o Barra da Tijuca en Río de Janeiro, llegan a concentrar un poder significativo. En la última ciudad mencionada, la Cámara Comunitaria de Barra de Tijuca, la federación de las mesas directivas de los condominios cerrados y las asociaciones de colonos, creada en 1992, pesa tanto en las decisiones del municipio de Río de Janeiro que llegó a tener un alcalde a la cabeza del ayuntamiento, Cesar Maia, habitante y ex administrador del condominio cerrado Novo Leblon (1993-1996, 2001-2004, 2005-2008) (Boudreau, Capron y García, 2006: 228). Es paradigmático el caso de la Asociación de Colonos Zedec Santa F,<sup>3</sup> que reúne empresas y corporativos —muchos de ellos transnacionales—, instituciones educativas, centros comerciales y residentes de desarrollos habitacionales. Fue creada en 1994 en la nueva centralidad de Santa Fe ubicada en el poniente del Distrito Federal (ahora

<sup>3</sup> Para el análisis de esta asociación, nos basamos en el capítulo de Adriana Aguayo (2015). Por cierto, Zedec significa “zona especial de desarrollo controlado”.

Ciudad de México), integra en el polígono de Santa Fe a grandes corporativos y universidades privadas y se ha beneficiado durante una larga época de un arreglo ventajoso, ya que la firma de un Convenio de Aportación con el Gobierno del Distrito Federal (GDF) en 2004 le permitió “velar por el cumplimiento del Plan Maestro de Santa Fe [...], ejercer y comprobar los recursos económicos” aportados por el GDF, así como administrar el “fideicomiso privado constituido por la asociación para contar con un fondo que sirviera de reserva financiera, con la cual pagar los servicios públicos, así como para realizar obras de urbanización y mantenimiento” (Aguayo, 2015: 99). El fideicomiso, administrado por la Asociación de Colonos y supervisado por el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF), recibía ingresos del impuesto predial y de cuotas de los asociados y permitía a la Asociación de Colonos realizar obras de urbanización, introducir servicios públicos, mejorar el entorno urbano y contratar un servicio de policía *ad hoc*, etc. Las delegaciones de Cuajimalpa y Álvaro Obregón, donde se encuentra inserto el polígono de la Zedec Santa Fe, sólo se encargaban de expedir permisos y licencias. Si bien, en 2012, el fideicomiso se convirtió de privado a público a efecto de recibir un presupuesto anual aprobado por la Asamblea Legislativa, en 2013 se devolvió el poder de administración de la zona a las delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón, y se instaló un consejo consultivo encabezado por la autoridad pública, en el que participaban los colonos de la

Asociación, permitiéndoles mantener su influencia sobre los proyectos de la zona. Durante mucho tiempo, el verdadero poder recayó en la Asociación de Colonos Zedec Santa Fe, que contaba con una mesa directiva, un presidente, un vicepresidente y ocho comités de apoyo. Adriana Aguayo (2015) habla de una privatización de la administración de una porción de la ciudad en favor de los “colonos” (2004-2013) —grandes empresas e instituciones—, y no de los vecinos propietarios que, sin embargo, se podían mostrar insatisfechos con la administración de la asociación. Sin embargo, esta última sigue teniendo un peso fuerte en la gestión de la zona, ya que logró ser designada como concesionaria del Parque La Mexicana, inaugurado a finales de 2017 en la colonia Santa Fe (Alvarado, 2018).

Otro caso interesante es Nordelta, en el municipio de Tigre en el Gran Buenos Aires, que cuenta con espacios verdes, equipamiento comercial, escuelas y centros de salud administrados por la Asociación Vecinal de Nordelta, creada en 2009, la cual se encarga de la provisión de los servicios, recibe las quejas de los vecinos, otorga los permisos de construcción y administra las finanzas, como un gobierno privado. La asociación, en realidad, está compuesta por directivos de la empresa Nordelta S. A., comerciantes y propietarios representantes de las asociaciones de vecinos (Riwilis, 2010).

Los vecinos, amparados en un pago elevado de impuestos, se sienten con derecho de exigir servicios urbanos eficientes a los gobiernos municipales,

como lo recuerda González Ortiz (2009). Esto ocurre en el caso del fraccionamiento La Herradura y los conjuntos privados en Interlomas (Huixquilucan, Estado de México), otro sector de urbanizaciones cerradas y plazas comerciales. Aunque pretendan la autosuficiencia en materia de servicios urbanos, “las asociaciones de vecinos buscan maximizar el beneficio público mediante evaluaciones que establecen con criterios propios, más aún, con el criterio de mantener un estilo de vida privilegiado” (González, 2009: 184). Si no consiguen servicios de primera, tienden a considerar a los gobiernos municipales como ineficientes y burocráticos.

Sin embargo, los casos de “secesión” y creación de un nuevo municipio bajo el argumento general de que los propietarios pagan más de una ocasión —a la municipalidad y al condominio— algunos servicios como la recolección de basura, la seguridad, la limpieza de las calles, la iluminación y, a veces, el agua,<sup>4</sup> son escasos y no tienen la misma magnitud que en Estados Unidos (McKenzie, 1994), en particular en California. En un sistema basado en la filosofía contractual liberal en el que el individuo puede hacer secesión si no está satisfecho con el servicio que recibe del Estado, las figuras de “incorporación” —creación de un municipio en un territorio que

depende de manera directa de la administración del condado— o “secesión” —autonomización municipal de un territorio dependiendo de otro municipio— son institucionalizadas y a menudo legítimas (Boudreau, Capron y Sánchez, 2006; Riwilis, 2010). En América Latina fue muy sonado el caso de Barra da Tijuca, zona de condominios cerrados y plazas comerciales del sur de Río de Janeiro, donde tuvo lugar un referéndum en 1988, convocado por desarrolladores inmobiliarios y constructoras. Sin embargo, los habitantes votaron en su mayoría en contra de la autonomización política de Barra da Tijuca (Serfaty, 2000), lo cual muestra que, con frecuencia, los propietarios deciden seguir dependiendo de jurisdicciones mayores. Gran parte de las asociaciones de colonos de las urbanizaciones cerradas critican la mala calidad de los servicios públicos y la ineficacia de los gobiernos municipales, pero observan también una actitud pragmática guiada por sus intereses. Es lo que analizaremos en los siguientes apartados, principalmente la gestión de la seguridad pública.

#### LA COPRODUCCIÓN DE LA SEGURIDAD EN DISTINTOS CONTEXTOS GEOGRÁFICOS

Las tendencias en materia de coproducción de la seguridad son muy diversas y dependen de los contextos sociales e institucionales de una nación, así como de la cultura; por ejemplo, en este sentido se identifican las de los países anglosajones, pioneros en la materia (Estados Unidos e Inglate-

<sup>4</sup> Véase el caso de Nordelta en el Gran Buenos Aires citado por Riwilis (2010: 109). “El servicio de provisión del agua y tratamiento de aguas residuales es prestado por la empresa Redes y Servicios S.A., que depende de Nordelta S.A., el propietario y desarrollador de Nordelta” (traducción propia).

rra), cuyo énfasis está puesto en el papel de la *community* y de los actores económicos privados en la coproducción de la seguridad (según Van Eijk, Steen y Verschuere, 2017), y la de Francia, donde en el contexto nacional, el Estado juega un papel preponderante en la orientación del debate y de los programas referidos a la coproducción (pública-pública) de la seguridad pese a los cambios recientes que conviene analizar.

En sus inicios, la discusión sobre las ventajas de insertar a usuarios y habitantes en la prestación de servicios públicos evidenciaba una mayor eficiencia y democracia. En materia de seguridad, los trabajos de Elinor Ostrom (1978) sobre la colaboración entre comunidad y policía son pioneros. Si bien existen algunos estudios sobre los países del sur, en particular Sudáfrica —véase Szescilo (2017), Benit-Gbaffou, Fabiyi y Peyroux (2009)—, son pocos los trabajos al respecto en estos contextos, en particular el latinoamericano. Basándose en el trabajo de Whitaker y Sharp, Payan (2015) destaca que la seguridad en comparación con servicios como educación, salud y protección civil, es un bien público “duro”; es decir, los ciudadanos pueden apoyar al margen, o al menos necesitan una asesoría, en particular en determinadas condiciones, como en contextos de crimen organizado arraigado.

De manera breve, identificaré, en algunos de los ámbitos mencionados, a los actores que intervienen en la coproducción de la seguridad y algunos de los alcances de ésta.

En el contexto anglosajón, la movilización de la comunidad de vecinos y agentes económicos privados se ubica, como lo decía, en el centro de los procesos de coproducción de la seguridad. El Neighborhood Watch es un programa nacional estadounidense que inició en 1972 con el soporte de la Asociación Nacional de Alguaciles, que busca fomentar el reporte de actividades sospechosas en los vecindarios por medio de la organización de grupos de vigilancia que tengan “un ojo y un oído” en la calle, buscando de acuerdo con la propuesta de la urbanista Jane Jacobs (2011 [1961]) que puedan recibir una capacitación y estén vinculados a los agentes policiales. Recurrir a la comunidad como informante privilegiado de lo que ocurre en los vecindarios también se encuentra en el centro de la iniciativa *Community policing* (Community Oriented Policing Services) que, aunque se remonta en sus inicios a la década de 1980, esta iniciativa, en Estados Unidos, fue impulsada por el gobierno de Bill Clinton, en 1994, cuando se estableció la Ley de Control de la Violencia que creó la Oficina de Servicios de Vigilancia. Su objetivo era favorecer la cooperación entre los residentes y la policía, y constituir alianzas entre los agentes policiales y diversas entidades, entre ellas, agencias gubernamentales, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, proveedores de servicios, medios de comunicación, y sobre todo, a través de la organización de los miembros de las comunidades de vecinos, tanto para resolver el crimen como para prevenir el delito.

Con el *Community policing* se pretende combatir el problema de la delincuencia de manera proactiva, aumentar la confianza en la policía y crear ambientes seguros en los barrios junto, entre otros, con la comunidad de los vecinos. Por último, los Business Improvement Districts (BID) —en el contexto norteamericano y en Europa, en particular Inglaterra y Alemania— y los City Improvement Districts (CID), transposición de los BID en Sudáfrica<sup>5</sup> (Didier, Peyroux y Morange, 2009; Morange y Didier, 2009) fomentan el *partenariado* público/privado con la firma de convenios. Participan comerciantes y residentes en la provisión de servicios urbanos, de manera fundamental la seguridad. Los BID y los CID son polígonos territoriales administrados por las asociaciones de propietarios, las que, con base en un impuesto, financian servicios adicionales.

A diferencia del contexto anglosajón (Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Sudafrica, etc.), en el caso francés existen reticencias hacia el reconocimiento del papel de los ciudadanos en la producción de la seguridad pública. Sin embargo, el dispositivo Vecinos Vigilantes creado en 2009 por la Gendarmería Nacional y puesto bajo la responsabilidad de los alcaldes a semejanza de los Neighborhood Watch anglosajones, pareció tener éxito entre la población, pese a las críticas por el fomento de la delación. Francia reconoce el papel central del Estado

(gobierno central o servicios municipales)<sup>6</sup> en la cooperación operacional de los actores vinculados con la seguridad, sobre todo, los administradores y protagonistas económicos de los grandes equipamientos que reciben a un público (en materia de transporte, vivienda de interés social, comercio) y las asociaciones (en prevención de la seguridad o de ayuda a las víctimas). Así lo muestran dispositivos como el Consejo Local de Seguridad y Prevención de la Delincuencia (CLSPD), los Convenios Locales de Seguridad (CLS)<sup>7</sup> y la Convención Local de Cooperación en materia de Seguridad (CLCS). Bajo la responsabilidad del alcalde o del presidente de la entidad intermunicipal, en las ciudades de más de 10 000 habitantes los CLSPD aglutinan a las instituciones del gobierno central (prefecto, justicia, policía, educación...), a los servicios municipales, a las asociaciones y a los principales actores económicos (transporte, vivienda de interés social, establecimientos que reciben público, comercio). Las CLSPD impulsaron la cooperación operacional entre actores públicos y privados prestadores de un servicio de seguridad en perímetros caracterizados por una alta concentración de actividades económicas. Mientras tanto, las CLCS son un paso hacia el reconocimiento oficial del papel jugado por las empresas privadas en la provisión del servicio

<sup>6</sup> Las primeras medidas en materia de prevención de la seguridad y de política de la ciudad datan del año 1984, y fueron publicadas en el Informe Bonnemaïson que se generó a raíz de los motines urbanos del 1981.

<sup>7</sup> Los CLS existen desde 1997.

<sup>5</sup> En los centros urbanos, pero también en las comunidades residenciales.

de seguridad, por ejemplo, en los aeropuertos y también en los centros urbanos. La Ley de Orientación y de Programación relativa a la Seguridad de 1995, y las leyes de 2000, 2003 y 2007, promovieron una concepción de la seguridad vinculada al riesgo generado por la afluencia humana y los comportamientos delictivos asociados a ella. Esto obligó a los administradores de estacionamientos, estadios, aeropuertos y organizadores de eventos deportivos y culturales, a proporcionar los medios de vigilancia necesarios para garantizar la seguridad del público. De hecho, hace poco se tomó la decisión de incluir a las empresas de seguridad privada como actores legítimos de la seguridad pública, al instituir por el Decreto 22/12/2011 un Consejo Nacional de las Actividades Privadas. Sin embargo, Gautron (2010) destaca la resistencia del Estado francés a perder protagonismo en materia de lucha contra la delincuencia, al transitar de un rol Estado-providencia a uno de Estado-coordinador. Esta situación ha evolucionado desde los atentados terroristas ocurridos en Europa (Londres en 2005 y 2017; Madrid en 2004; París en 2015 y Niza en 2016). En la ciudad neoliberal y asediada, la prestación del servicio de seguridad pública por empresas privadas es una tendencia creciente, incluso en los contextos más reacios, como lo muestra el caso de Francia, donde en un principio se promovía una coproducción pública-pública enmarcada por la descentralización de poderes.

En los países desarrollados, la participación de los habitantes y usuarios

en la producción de servicios se percibe, en su mayoría y pese a sus limitaciones, como un factor que imprime mayor eficiencia y democratización ante las inercias del Estado burocrático y las limitaciones del mercado. Esto incluye una mejor calidad de los servicios, una disminución potencial del costo y un incremento de la colaboración social de los ciudadanos en la prestación de la seguridad pública (Szescilo, 2017). En los países en vías de desarrollo, donde la contratación de servicios privados y policía auxiliar es propia de los sectores sociales adinerados (no un soporte de prestación pública), la coproducción de servicios cuestiona la equidad del acceso a estos productos y el poder del Estado. En particular, la intervención de sectores no gubernamentales como empresas privadas o vecinos en la provisión del servicio de seguridad, es vista como una señal del debilitamiento del Estado y de su incapacidad en asegurar la seguridad física y material de sus ciudadanos (Peralva, 1998; Caldeira, 2000; Payan, 2015; Szescilo, 2017). Además, conlleva riesgos de abusos de poder y violación de los derechos humanos. En contraste, en Estados Unidos, la participación de los ciudadanos en la provisión de la seguridad es una muestra de la solidaridad, de cuidado mutuo entre ellos y de sentido de comunidad arraigado, al menos en el discurso (Van Eijk, Steen y Verschuere, 2017). En el caso de México (y otros países de América Latina), Payan observa que en la coproducción de seguridad pública participan ciudadanos en consejos públicos, consultas, reportes vecinales sobre actividades sospechosas y toma de algunas

acciones individuales, entre ellas, la contratación de guardias privados de seguridad y la instalación de alarmas, en contextos de alta desconfianza hacia la policía y el Estado, donde además existe una fuerte presencia del crimen organizado, como ha ocurrido en Sudáfrica, en el periodo *post-apartheid*, Brasil y México.

Szescilo (2017), Peralva (1998) y Payan (2015) destacan dentro de los riesgos de la coproducción de la seguridad, que ésta puede derivar en casos de “vigilantismo” violento. Algunos ejemplos de esta conducta se presentan en los ciudadanos, en particular en los menos favorecidos y que no tienen acceso a servicios privados (Szescilo, 2017), así como en empresas privadas de seguridad que exceden sus atribuciones, junto con actores como organizaciones de comerciantes, y forman “escuadrones de la muerte” (Peralva, 1998); o en contextos de países del norte, en los que ciudadanos organizados en grupos como los *minutemen* en la frontera de Estados Unidos y México, producen su seguridad, hacen su justicia y, en algunos casos, amenazan la vida de otros, en particular de los pobres (niños de la calle, negros, migrantes), determinando ellos qué es una amenaza y cuáles acciones deben ser llevadas a cabo para suprimirla. La coproducción de la seguridad se hace, en muchos casos, fuera de todo marco institucional, sin vinculación con los actores públicos que prestan el servicio de seguridad y sin preparación de los agentes. Sin embargo, no es el caso que voy a describir a continuación.

## LA COPRODUCCIÓN DE LA SEGURIDAD EN ZONA ESMERALDA

La Zona Esmeralda se localiza en la periferia norponiente de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), en el municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México. Es un conjunto de unas veinte urbanizaciones cerradas de nivel socioeconómico A/B y B+ según la clasificación de la Asociación Mexicana de Agencias de Inteligencia de Mercado y opiniones (AMAI), que cuenta (las más adineradas) con clubes de golf e hípico, y canchas de tenis, ubicadas en un entorno agreste (Capron, 2012). El precio de las edificaciones va de 2.5 millones de pesos (cerca de 125 000 dólares al tipo de cambio de enero de 2019), en caso de los pocos departamentos en venta, a más de 60 millones de pesos (3 millones de dólares) para las casas (algunas de más de mil metros cuadrados de superficie de construcción) en las urbanizaciones más selectas.

A mitad de la década de 1980, cuando empezaron a construirse los primeros fraccionamientos, se trataba de conjuntos residenciales privilegiados, situados en medio de la naturaleza y alejados del resto de la municipalidad por una cresta empinada. La inseguridad no era la mayor preocupación en ese entonces, ya que las familias buscaban más bien un entorno agradable, lejos de la gran urbe. Pero la construcción de una autopista que lleva al centro de negocios de Santa Fe, entre 15 y 30 minutos, incentivó el desarrollo inmobiliario en este

sector que, en 2004, se autodenominó Zona Esmeralda.

Poco a poco, a medida que se construyeron nuevas edificaciones y por efecto del auge del sentimiento de inseguridad, los dispositivos de cuidado y control se fueron reforzando: se instalaron cámaras, algunas de reconocimiento facial, escáneres y sistemas biométricos sanguíneos de flujo de palma de mano en los accesos de algunos conjuntos, además de que se programaron rondines de la policía municipal fuera y dentro de los condominios, se instalaron botones de pánico en las avenidas principales y en los comercios..., y se puso en marcha un sinnúmero de medidas y tecnologías en los accesos principales de los conjuntos cerrados.

En una entrevista al periódico *El Sol de México*,<sup>8</sup> el presidente municipal del municipio de Atizapán de Zaragoza, David Castañeda, declaró: “En cuanto a seguridad pública, que los colonos decidan qué tipo de vigilancia es la más adecuada para la zona y que el Ayuntamiento sólo sea el proveedor de elementos policiacos y patrullas”. De hecho, en 2010 firmaron un convenio la asociación civil de Residentes de Zona Esmeralda (RZE) que reúne a representantes de las asociaciones de colonos de los conjuntos residenciales<sup>9</sup> y autoridades del Ayuntamiento, en el que se estipula que la asociación se comprometía a donar 260 000 pesos

mensuales al municipio para que éste mejore la seguridad de la zona, y que el Ayuntamiento proporcione la infraestructura y los recursos humanos para proveer una adecuada vigilancia en los fraccionamientos, sustituyendo en los accesos a los elementos de seguridad privada por policías municipales facultativos (el nombre de la policía auxiliar en el Estado de México).<sup>10</sup> Como lo destaca el subdirector general de Seguridad Pública municipal, las asociaciones de colonos que contratan a la policía facultativa sólo pagan el sueldo de los policías, es decir, cerca de 10 000 pesos mensuales por elemento, monto significativamente menor que el servicio pagado a las empresas privadas de seguridad, pero debe considerarse que los agentes municipales cuentan con patrullas, equipamiento, radios, cubren su suministro de gasolina, entre otros.

Según información de los vecinos, los agentes de la policía municipal gozan de un sobresueldo que pagan las asociaciones de colonos,<sup>11</sup> y, según notas periodísticas de la zona,<sup>12</sup> los fraccionamientos cuentan, además de los vehículos de servicio municipales (sólo cinco en las vialidades de Zona

<sup>10</sup> Véase el periódico local *Mi Zona Esmeralda* del 27 de abril de 2010, así como del 12 y 13 de mayo del mismo año.

<sup>11</sup> Lo que no confirmó el Ayuntamiento, pero que ratifican varios informantes de Zona Esmeralda.

<sup>12</sup> Véanse los periódicos locales: *Nuestro Medio*, del 5 de marzo de 2012, para Condado de Sayavedra; del 2 de agosto de 2014 para Rancho San Juan; *Mi Zona Esmeralda*, del 27 de abril de 2012, para Residencial Chiluca.

<sup>8</sup> Véase la edición del 29 de mayo de 2009.

<sup>9</sup> En 2009, después de un conflicto, la asociación civil de RZE sustituyó a la Coalición de Colonos de Zona Esmeralda.

Esmeralda según el subdirector de Seguridad Pública), patrullas y equipamiento pagados con las cuotas de los colonos para vigilar las instalaciones.<sup>13</sup> Para los autos prestados a la policía facultativa por las asociaciones de colonos y por la asociación civil RZE, se firmó un comodato. En total, en 2012, el presidente del Comité de Seguridad Vecinal (Cosva) de Zona Esmeralda, avalado y capacitado por un programa del Ayuntamiento para prevenir el delito, presumía contar con 250 policías, 50 patrullas (tanto de la policía facultativa, de la preventiva, de tránsito y de seguridad privada), así como de 90 cámaras de vigilancia y 50 botones de auxilio distribuidos, sobre todo, en negocios y vialidades principales.<sup>14</sup> En octubre de 2012, la asociación civil RZE invirtió alrededor de 150 000 pesos en un sistema de cámaras y accesos vinculado con el C4 municipal.<sup>15</sup>

Esta situación es similar a la que menciona Arturo Alvarado Mendoza (2012: 487-488) para la Asociación de Colonos Zedec Santa Fe en el Distrito Federal, la cual, en la década de los años 2000, contaba con un programa propio, Operativo Santa Fe, vehículos adquiridos por la asociación y operados por 60 elementos de la Policía Bancaria e Industrial (PBI) divididos en tres turnos que, según información de Adriana Aguayo (2015), se contrató a

través de un fideicomiso privado. Además, también manejaba cámaras de seguridad (antes de que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal instalara las propias). María Moreno (2008: 190-191) recuerda palabras dirigidas por Marcelo Ebrard, jefe de Gobierno del Distrito Federal, a Rión, uno de los primeros inversores de la Zedec Santa Fe: “En cuanto a la seguridad, haremos lo siguiente: que los colonos nos den tres carros de policía, pagarán los costos de operación y pondré yo a los policías gratuitamente. Además, les voy a asignar nuevos agentes de la Policía Bancaria e Industrial que es la menos corrupta”.

El inversor agregó que: “Entonces nos envió agentes policiales a cambio de los tres coches que donamos, nos dio un carro extra, y después, un camión. Nosotros pagamos los gastos de los coches, la gasolina, los servicios, todo, y nos dio el personal gratis, lo que, normalmente, tiene un costo ya que es un servicio contratado de manera privada”.

En Zona Esmeralda se fomentó la figura de “vecino vigilante”, que condujo al nombramiento de representantes de seguridad por manzana, encargados de señalar todo elemento sospechoso. La coordinación entre el municipio y la asociación civil RZE se estableció a través del Cosva Zona Esmeralda, junto con los presidentes de otras agrupaciones de colonos, en un modelo que mezcla uno de tipo gerencial (por medio del uso de tecnologías de punta) y un populismo punitivo, según la tipología usada por Arteaga (2002).

Según el subdirector de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Atizapán

<sup>13</sup> El artículo menciona que la compra y el acondicionamiento del vehículo en patrulla cuesta 142 000 pesos.

<sup>14</sup> Véase el diario *Reforma* del 8 de abril de 2012.

<sup>15</sup> Véase el periódico *Nuestro Medio* del 4 de octubre de 2012.

de Zaragoza, el Cosva “aplica un plan de seguridad que busca asociar a los ciudadanos a la producción de su propia seguridad”, tiene la responsabilidad de aplicar el Programa Residente Vigilante y, al mismo tiempo, es la instancia de comunicación con las autoridades, en particular con el subcomandante a cargo del sector. En total, en 2015 había 75 Cosva en Atizapán de Zaragoza, pero no todos contaban con dicho comité. De acuerdo con la misma fuente, el Cosva Zona Esmeralda se maneja de manera independiente si se le compara con los que conformaban el municipio en 2015. Es decir, los vecinos tienen una fuerte injerencia en la seguridad, ya que es una preocupación central para ellos.

Desde 2010, la policía encargada del servicio de seguridad de los condominios en Zona Esmeralda era considerada un cuerpo facultativo (una compleja figura de guardianes capacitados por el gobierno que pueden ser contratados para vigilar las *mass private properties* y los espacios privados, de acuerdo con términos jurídicos) que equivalía a la Policía Auxiliar en el entonces Distrito Federal (Sabatier y Calderón, 2011) y sustituyó a los 30 elementos privados que operaban hasta esta fecha. A diferencia de la mayoría de las corporaciones privadas, dicho cuerpo tiene derecho a portar armas, cuenta con radios conectados al C4, centro de comando y control municipal equivalente al C5 de la Ciudad de México.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> El C5 es el Centro de Comando, Control, Computo, Comunicaciones y Contacto Ciuda-

Si bien el modo de gestión de la seguridad pública en Zona Esmeralda (similar al desplegado en Santa Fe hasta 2013) es una pista interesante de un modelo de coproducción de seguridad entre autoridades municipales, cuerpos policiacos y residentes, el hecho de que el cuerpo de seguridad sea objeto de una contratación onerosa por cliente, hace clara la nueva geografía de la desigualdad. Como lo destaca Payan (2015), para el contexto de México se abre una brecha entre los vecinos de clases media alta y alta que pueden pagar el servicio (privado y semipúblico) y organizarse entre ellos para contratarlo, y los vecinos que no tienen los recursos o la organización para hacerlo, es decir, la mayoría. Esto genera más exclusión social.

La contratación de la policía facultativa por las asociaciones de colonos de Zona Esmeralda permite responder de manera individualizada a las demandas de los residentes: como lo especifica el subdirector general de Seguridad Pública de Atizapán de Zaragoza, “cada fraccionamiento tiene una necesidad diferente: más patrullaje, más seguridad, más comunidad, a lo mejor en una calle no les gusta que de noche pasen unidades con torreta [...] Poco a poco se van conociendo

dano de la Ciudad de México que, entre otras cosas, recibe todas las llamadas de emergencia y las denuncias, monitorea las cámaras de seguridad y coordina las intervenciones en caso de situaciones de crisis. Fue creado en 2009 dentro del Programa Ciudad Segura. El Centro de Atizapán de Zaragoza concentra todas estas funciones menos el contacto ciudadano.

a los vecinos. Ése es el éxito de la policía facultativa, cómo es la necesidad de cada quien”. Se trata de un servicio prestado “à la carte”. Del otro lado de muros y rejas, en las colonias populares y los pueblos que colindan con Zona Esmeralda, los policías municipales no gozan del mismo trato, los efectivos no son tan numerosos y no existe policía privada o facultativa. De hecho, la única zona que contaba con policía facultativa en 2015 en el municipio de Atizapán de Zaragoza, era un fraccionamiento cerrado, Club de Golf Hacienda. En total, según datos proporcionados por nuestra fuente en mayo de 2015, de un total de 188 policías facultativos, 135 estaban adscritos a Zona Esmeralda en tres turnos; es decir, 72% trabajaba para los fraccionamientos y conjuntos residenciales de esas urbanizaciones cerradas. A la policía facultativa contratada de manera directa por las administraciones de los conjuntos residenciales, se deben agregar 75 oficiales que laboraban en tareas de prevención del delito, y la policía de tránsito. Según fuentes periodísticas, sólo para el fraccionamiento Condado de Sayavedra, uno de los más importantes de la zona, había 47 elementos de seguridad, entre particulares, facultativos y municipales.<sup>17</sup> Además, en Zona Esmeralda interviene la policía estatal, y en 13 de los fraccionamientos y conjuntos cerrados de la zona contrataron empresas de seguridad privada o parapública, como fue el caso de Cusaem (Cuerpo de

Seguridad Auxiliar y Urbana del Estado de México), hasta 2014, ya que después del homicidio de una mujer por equivocación de agentes parapúblicos, los conjuntos urbanos decidieron sustituir el Cusaem por la Policía Auxiliar.<sup>18</sup> Cabe señalar que el cuerpo de seguridad del Estado de México mencionado, es una empresa paraestatal que opera como privada, pero con carácter público y presta servicios privados bajo contrato. A diferencia de la mayoría de los vigilantes de empresas de seguridad privadas, los agentes de Cusam pueden portar armas por ser una organización de carácter público. Según una encuesta llevada a cabo por la revista *Proceso* (2009), “estas fuerzas policiacas operan en el limbo legal, no pagan impuestos, reciben por asignación directa la inmensa mayoría de convenios [...] la Ley de Seguridad Pública [del Estado mexiquense] no los menciona”, por lo menos en 2009; además, se sospecha que algunos de sus agentes tuvieron funciones dudosas, como guaruras de narcotraficantes.

## CONCLUSIONES

Por último, a diferencia del papel que juega el sector privado en la prestación del servicio de seguridad en las urbanizaciones cerradas y sobre la desconfianza en las corporaciones públicas y

<sup>17</sup> De acuerdo con información de *Nuestro Medio* del 4 de octubre de 2012.

<sup>18</sup> Fue el caso de Condado de Sayavedra, al menos hasta inicios de 2014, ya que, según fuentes periodísticas, después del baleo por error de una mujer, se decidió cambiar la empresa de vigilancia del fraccionamiento (*Nuestro Medio*, 9 de septiembre de 2014).

en los gobiernos municipales de América Latina, vemos que es muy compleja la actuación de los distintos cuerpos policiales, privados, semipúblicos, paraestatales y privados, que intervienen en el sector de fraccionamientos y conjuntos urbanos de Zona Esmeralda. En efecto, llama la atención el número elevado de elementos de diferentes corporaciones que patrullan por fuera y dentro de los conjuntos residenciales, así como el despliegue de tecnologías de punta en los espacios públicos y privados, tanto del gobierno municipal, de particulares y de las asociaciones de colonos y sus coaliciones. El caso de las urbanizaciones cerradas de clase media alta y alta podría entenderse como emblemático de una privatización de la seguridad; sin embargo, un análisis minucioso del caso estudiado revela más bien un complejo proceso de coproducción de la seguridad entre agentes públicos y privados, en el que los vecinos se imponen en la toma de decisiones debido a su poderío económico. La situación descrita revela un panorama bastante más complejo que la simple prestación de un servicio por agentes privados y la idea de la secesión por los habitantes de las *gated communities*, premisa que se basa en la idea de que las asociaciones de residentes demuestran interés en recibir del municipio un servicio de seguridad de calidad, de que juegan un papel central en la prestación de dicho servicio y de que son el eslabón clave en las negociaciones llevadas a cabo en el Ayuntamiento. Dichas estructuras forman lo que Esteban Rodríguez (2016) califica de “vecinocracia”, al desmontar los

hilos de la construcción del poder de los moradores atrincherados en sus barrios, cuyas demandas de protección pueden ser legítimas, pero no legales.

La prestación de la seguridad es objeto de convenios particulares entre las diferentes entidades. A diferencia de Francia, donde los gobiernos juegan un rol preponderante en la coproducción de la seguridad pese al creciente reconocimiento del papel jugado por las empresas privadas, y de Estados Unidos, donde la *community* es un actor central de la provisión de este servicio en colaboración con la policía, en el caso estudiado, los residentes, empresas privadas de vigilancia y diversos cuerpos policíacos, cuyos servicios pueden contratarse por agentes económicos privados, ocupan un papel hegemónico en la coproducción de la seguridad. El proceso que refleja el caso, es decir, la intervención conjunta de distintas corporaciones policiales y asociaciones de vecinos como Zona Esmeralda, similar a lo que ocurrió en Santa Fe en la Ciudad de México entre 2004 y 2013, constituye una tremenda desigualdad entre territorios dentro de un mismo municipio y genera una confusión creciente entre lo público y lo privado en la prestación del servicio de seguridad pública. Esta última también fue destacada por varios autores para el contexto del sur de África (véase Didier, Peyroux y Morange, 2009; Bénit-Gbaffou, Fourchard y Wafer, 2009). Como lo plantea Claudia Zamorano (2019), cabe preguntarnos: ¿qué tan pública es la seguridad pública hoy en día en México?

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO, Adriana (2015), “La privatización de la administración pública en la era de la globalización. El caso de la Asociación de Colonos Zedec Santa Fe”, en Mario CAMARENA y María Ana PORTAL (coords.), *Controversias sobre el espacio público en la Ciudad de México*, México, UAM-I/Juan Pablo Editor.
- ALVARADO MENDOZA, Arturo (2012), *El tamaño del infierno: un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- ALVARADO, Marti (2018), *Espacios públicos sostenibles: revisando el caso del parque La Mexicana en Santa Fe, CDMX*, tesis de licenciatura en sociología, UAM-A, Ciudad de México.
- ARTEAGA, Nelson (2002), “Administrar la violencia: racionalidad, populismo y desincorporación de la punición en México”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. VIII, núm. 24, pp. 37-62.
- BÉNIT-GBAFFOU, Claire, Laurent FOURCHARD, y Alex WAFER (2009), “La circulation des initiatives sécuritaires collectives dans l’espace et dans le temps à Johannesburg”, en Claire BÉNIT-GBAFFOU, Seyi FABIYI, y Elisabeth PEYROUX (eds.), *Sécurisation des quartiers et gouvernance locale*, París, Karthala/IFAS.
- Seyi FABIYI, y Elisabeth PEYROUX (eds.) (2009), *Sécurisation des quartiers et gouvernance locale*, París, Karthala/IFAS.
- BORJA, Jordi, y Zaida MUXÍ (2000), *El espacio público, ciudad y ciudadanía*, Barcelona, Diputació Barcelona/Electa.
- BOUDREAU, Julie-Anne, Guénola CAPRON, y Pedro GARCÍA SÁNCHEZ (2006), “*Small is beautiful*: la montée des revendications autonomistes”, en Guénola CAPRON (coord.), *Quand la ville se ferme. Quartiers résidentiels sécurisés*, Rosny-sous-Bois, Bréal.
- CALDEIRA, Teresa (2000), *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*, São Paulo, Edusp.
- CAPRON, Guénola (2012), “Auto-ségrégation résidentielle et ordre urbain chez les classes moyenne et supérieure à Mexico: une question d’échelle?”, *l’Espace Politique*, vol. 17, recuperado de: <<https://journals.openedition.org/espacepolitique/2346>>, consultada el 25 de junio de 2012.
- DIDIER, Sophie, Elisabeth PEYROUX, y Marianne MORANGE (2009), “La diffusion du modèle du City Improvement District (CID) à Johannesburg et au Cap: régénération urbaine et programme néolibéral en Afrique du Sud”, en Claire BENIT-GBAFFOU, Seyi FABIYI, y Elisabeth PEYROUX (eds.), *Sécurisation des quartiers et gouvernance locale: enjeux et défis pour villes africaines (Afrique du Sud, Mozambique, Namibie, Nigeria)*, París, Karthala/IFAS.
- GAUTRON, Virginie (2010), “La coproduction locale de la sécurité en France: un partenariat interinstitutionnel déficient”, *Champ Pénal*, vol. VII, recuperado de: <<http://journals.openedition.org/champpenal/7719>>.
- GONZÁLEZ ORTIZ, Felipe (2009), *Multiculturalismo y metrópoli. Cultura y política en un fragmento urbano (antropología urbana)*, México, UAM-I.
- JACOBS, Jane (2011 [1961]) *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Madrid, Capitán Swing.
- MCKENZIE, Evans (1994), *Privatopia: Homeowner Associations and the Rise of Residential Private Government*, New Haven, Yale University Press.

- MORANGE, Marianne, y Sophie DIDIER (2009), "Le Cap: délégation publique en transition (1995-2008). Construction de partenariats sécuritaires et réévaluation du localisme", en Claire BÉNIT-GBAFFOU, Seyi FABIYI, Elisabeth PEYROUX (coord.), *Sécurisation des quartiers et gouvernance locale*, París, Karthala/IFAS.
- MORENO, María (2008), *The socio/spatial production of the global: Mexico City reinvented through the Santa Fe urban megaproject*, tesis en arquitectura, University of California, Berkeley.
- OSTROM, Elinor (1978), "Citizen Participation and Policing: What Do We Know?", *Journal of Voluntary Action Research*, vol. 7, núms. 1-2, pp. 102-108.
- PAYAN, Tony (2015), *The Coproduction of Public Safety and Organized Crime in Mexico City*, James A. Baker III Institute for Public Policy Rice University.
- PERALVA, Angelina (1998), "Violence urbaine, démocratie et changement culturel: l'expérience brésilienne (Partie 3)", *Cultures & Conflits*, recuperado de: <<http://conflits.revues.org/708>>, consultada el 14 septiembre de 2017.
- RIWILIS, Viviana (2010), *Chronique d'une ségrégation annoncée: le cas de Nordelta, une ville privée dans la municipalité de Tigre*, Buenos Aires, tesis de doctorado en estudios urbanos, INRS-UCS, Montréal, Uqam.
- RODRÍGUEZ ALZUETA, Esteban (2016), *La máquina de la inseguridad*, La Plata, Estructura Mental de las Estrellas.
- SABATIER, Bruno, y Rodrigo CALDERÓN (2011), "Seguridad y control social en los centros comerciales de la Ciudad de México: ¿de lo público a lo privado?", en Alfonso VALENZUELA (coord.), *Ciudades seguras. Cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio*, México, Universidad Autónoma de Morelos/Miguel Ángel Porrúa.
- SERFATY, Karina (2000), *Quartiers fermés et scène publique. Le cas de Barra da Tijuca*, maestría en geografía, Université de Paris-1, París.
- SZESCILO, David (2017), "Citizen's Co-Production of Public Safety as a Symptom of State Failure: The Case of South African Vigilantism", *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, vol. 1, núm. 1, pp.144-152.
- VAN ELJK, Carola, Trui STEEN, y Bram VERSCHUERE (2017), "Co-producing safety in the local community: A Q-methodology study on the incentives of Belgian and Dutch members of neighborhood watch schemes", *Local Government Studies*, vol. 43, núm. 3, pp. 323-343.
- WEBER, Max (2007 [1919]), *La política como profesión*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva.
- ZAMORANO, Claudia (2019), "¿Qué tan pública es la seguridad pública en México?", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 81, núm. 3.