

Cárceles en México: Un Estado de Situación

Informe presentado para el proyecto:

PRISONS IN CRISIS:

Understanding Latin America's Most Explosive Problem

Submitted by the Law, Jurisprudence, and Society Section of LASA

Marcelo Bergman

CIDE, México 30-9-2004

Introducción

Este informe presenta alguno de los datos más sobresalientes de la crisis carcelaria en México. El propósito es describir un cuadro de situación y analizar alguno de los determinantes de la crisis. Utilizando distintas fuentes, que incluyen estadísticas oficiales y una encuesta realizada a más de 1600 internos en el Distrito federal, Estado de México y el Estado de Morelos en el año 2002, este trabajo busca explicar las razones del crecimiento explosivo de la población carcelaria, pretende iluminar las razones de las carencias de infraestructura adecuada, y examina a la luz de la evidencia empírica los problemas más relevantes de las instituciones penitenciarias.

El argumento central es que el crecimiento de la población carcelaria en la última década obedece a un endurecimiento de los castigos más que a un incremento de la capacidad de detección de las autoridades. A pesar que el delito creció, no se observa un significativo aumento en el número de sentencias. La estructura burocrática de la administración de Justicia ha sido estable, sin embargo no lo fue la actividad delictiva.

El incremento en las condenas y la extensión de las mismas provocó una explosión en la población carcelaria que no ha podido ser subsanada con un ligero aumento de la infraestructura carcelaria. La precariedad de los programas de readaptación social se profundizó con el aumento de los reclusos. Así, la corrupción parece haber aumentado, los recursos por interno disminuyeron, el control interno de las cárceles está cada vez más en manos de pandillas y liderazgos de algunos reclusos, los programas de educación y reentrenamiento son poco efectivos, y la desolación es cada vez mayor.

Sin embargo, a pesar que los presupuestos no alcanzan para cubrir las necesidades mínimas, el problema no es sólo de recursos sino de administración y control efectivo hacia dentro de los reclusorios. La falta de coordinación institucional, el endurecimiento de castigos para delitos menores, y la falta adecuada de planificación y recursos convierten a las cárceles de México en un espacio de castigo para pobres y marginados, en centros de abuso donde los derechos humanos no parecen ser claramente respetados. El efecto disuasorio de la privación de la libertad es limitado ya que quienes terminan en la cárcel no son por lo general los delincuentes más peligrosos y sofisticados sino mayoritariamente quienes no pudieron corromper a las autoridades o no pudieron montar una defensa adecuada. En un ambiente social de creciente inseguridad, no parece haber la voluntad política ni social para revertir esta situación.

El Sistema de Readaptación Social en sus Cifras

Este informe comienza con una sucinta exposición de la población carcelaria en México de acuerdo a los datos más recientes. Las siguientes son algunas estadísticas generales del sistema de readaptación social mexicano para fines del año 2003.

La población total se aproxima a los 200,000 internos en todo el país. Un dato importante que muestra la Tabla 1 es que a diferencia de muchos otros países de América Latina (ver Ungar 2003), la mayoría de los internos ya están sentenciados y no en proceso

Tabla 1: Número Total de Internos según estado del Proceso y Fuero

	Común	Federal	Total
En Proceso	66,071	15,876	81,947
Sentenciados	76,598	33,345	109,943
Total	142,669	49,221	191,890

Fuente: SSP

La distribución por sexo es similar a la de la mayoría de los países de la región. Del total en 2003 182,500 (95.5%) son hombres y 9,300 son mujeres (4.5%)

La densidad de población carcelaria de la república está más asociada a la población urbana que a la población total en términos absolutos. Las entidades con mayor número de internos son:

Tabla 2: Población en Cárceles de Algunos Estados

Entidad	Internos
Distrito Federal	27,128
Estado de México	14,882
Baja California	13,623
Sonora	13,223
Jalisco	10,844
Tamaulipas	8,620
Veracruz	8,133
Chihuahua	8,032

Fuente: SSP

No incluye los reclusos en centros federales

Como se observa el 23% de la población carcelaria se concentra en el Distrito Federal y el Estado de México. Sin embargo, lo que más resalta es la alta proporción de internos en las cárceles del norte del país. Por ejemplo, Tamaulipas en la frontera con Texas es menos poblada que Veracruz, y lo mismo Sonora en la frontera con Arizona tiene menos población que Jalisco, sin embargo Tamaulipas y Sonora tienen una mayor densidad de internos, tanto en términos absolutos como proporcionales. Esto se debe a la incidencia de los delitos contra la salud y el narcotráfico.

Entre algunos datos destacables se menciona que hay en los reclusorios más de 9,800 internos discapacitados, hay más de 6,900 indígenas, 1,800 de los internos son de origen extranjero y, de acuerdo a las estadísticas oficiales, hay 2,832 enfermos mentales e inimputables. A pesar que no tengo evidencia sólida para refutarlo, es posible que debido a discrepancias y falta de claros lineamientos extra-legales en el diagnóstico esta última cifra esté considerablemente subestimada.

Existen en todo el país 451 centros de reclusión con la siguiente distribución:

Tabla 3: Centros de Reclusión por nivel de Gobierno

	Federal	Distrito Federal	Estados	Municipios
Cárceles (451)	6	10	365	70
Población	2,400	27,000	159,000	3,000

Fuente: SSP

Es de destacar que la gran mayoría de los internos que purgan sentencias del fuero federal lo hacen en centros que pertenecen a los estados o al DF. Existen convenios entre el gobierno federal y los estados para facilitar tal operación.

Como se observa, el distrito federal tiene un promedio de 2,700 internos por institución. En realidad, la situación es mucho peor ya que dos de esas cárceles (el reclusorio Norte y el reclusorio Oriente) albergan casi 9,000 internos cada una convirtiéndolos en los reclusorios más grandes y a la vez más complejos de la república.

Las instalaciones son a su vez muy diversas, tanto en infraestructura como en capacidad operativa. De los 430 centros que se tiene información, 176 fueron inaugurados antes de 1970 (incluyendo 2 del siglo XVII y 2 del siglos XVIII aún en operación), otros 176 entre 1971 y 1990, y otros 78 entre 1991 y 2004. Como se verá luego, el crecimiento explosivo de la población carcelaria se produce en 1990s. Mientras que en las décadas de los 70s y 80s el ritmo de construcción y mejoras se iba adecuando al crecimiento de la población, esto ya no ocurre en los 1990s lo que derivará en una crisis de hacinamiento y deterioro de infraestructura muy marcado.

Además de la población carcelaria para mayores de edad existen también Centros de Diagnósticos y Tratamientos para Menores Infractores (los menores de 18 años están exentos para la mayoría de los delitos de la imputación penal). En estos centros hay recluidos 2,532 jóvenes menores de 18 años de los cuales el 95.5% de ellos son hombres (Fuente: SSP)

Incremento de la población carcelaria

Durante la última década, la población en prisión se ha incrementado en México a un ritmo sin precedente. En efecto, como lo muestra el cuadro siguiente, en poco más de diez años la población en prisión se ha duplicado, lo que nunca antes había ocurrido en un periodo tan corto. De hecho, México tiene hoy en día una tasa de 183 presos por 100 mil habitantes mientras que, hace once años, tenía una de 104 por 100 mil.

Tabla 4: Población Penitenciaria en México, 1992 – 2003

(en miles de personas)

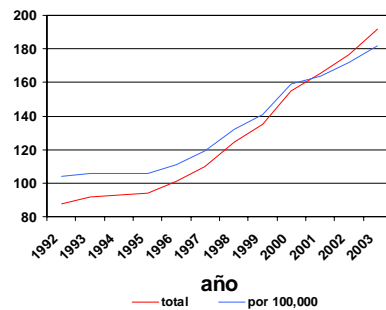
Año	-	Población	Año	-	Población
1992	-	87.7	1998	-	124.7
1993	-	91.6	1999	-	135.3
1994	-	92.7	2000	-	155.1
1995	-	93.5	2001	-	165.6

1996 - 101.2	2002 - 176.4
1997 - 109.9	2003 - 191.8

Fuente: Secretaría de Gobernación 1992- 2000; Secretaría de Seguridad Pública 2001 - 2003.

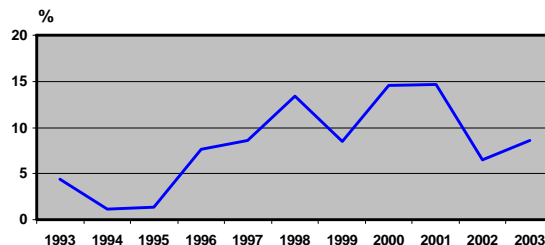
El gráfico siguiente muestra el ascenso de la población penitenciaria tanto en términos absolutos como por 100,000 habitantes. Como se observa, dicha población se incrementó a un ritmo de 9% de anual en promedio. El crecimiento más pronunciado se observa de manera constante a partir de 1996. Sólo en 2002 pareciera que el ritmo de crecimiento habría comenzado a descender, posiblemente debido a la sobrepoblación de los establecimientos penitenciarios.

Gráfico 1: Población interna



Fuente: Elaboración propia en base a cifras de Secretaría de Gobernación 1992- 2000; Secretaría de Seguridad Pública 2001 - 2003.

Gráfico 2: Tasa anual de incremento en la población interna



3

Fuente: Elaboración propia en base a cifras de Secretaría de Gobernación 1992- 2000; Secretaría de Seguridad Pública 2001 - 2003.

Las prisiones mexicanas tienen hoy en día un sobrecupo, en promedio, de 35%; sin embargo, hay estados cuya población penitenciaria supera en más del 100% su capacidad instalada. Particularmente difícil por su sobrepoblación es, de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la situación de las prisiones en: Baja California, Nayarit, Chiapas, Sonora, Tamaulipas, Oaxaca, Puebla y el Distrito Federal. Abordaremos algunos de los factores que inciden en el significativo incremento que ha tenido la población penitenciaria durante la última década.

Factores que inciden en el incremento de la población penitenciaria

Entre los factores que han incidido en el incremento del cien por ciento que ha tenido la población penitenciaria del país entre 1992 y 2003, cabe referir los siguientes:¹ a) incremento en los índices delictivos; b) reformas a los códigos que han endurecido las penas y, c) medidas administrativas que prolongan la estancia en prisión. Analizaremos brevemente cada uno de ellos.

- a) *Incremento en los índices delictivos.* El número de delitos que se denunciaron en el país aumentó de 809 mil delitos en 1991 a un millón 517 mil en 2001, lo que representa un incremento del 88% en sólo diez años. En cuanto al número de delitos denunciados por cada mil habitantes, el punto máximo se alcanzó en 1997 con 16.18, bajando a 14.26 en el 2000 y volviendo a subir a 15.1 en el 2002. Las entidades con los índices de delincuencia más elevados, son: Baja California, Distrito Federal y Quintana Roo.

¹ En algunas entidades el incremento ha sido todavía mayor. En el Distrito Federal, por ejemplo, la población en prisión se triplicó entre 1993 y 2002 al pasar de 7,800 internos a 23,000 (Tenorio, 2002b).

Vale la pena señalar que este incremento en el número de delitos denunciados ha tenido lugar a pesar de que, de acuerdo con todas las encuestas de victimización que se han levantado, el porcentaje de delitos que no se denuncian también se habría incrementado año con año durante los últimos siete años. En efecto, de acuerdo con estas encuestas, entre 70 y 80% de los delitos que han tenido lugar durante dicho periodo no han sido denunciados a las autoridades.²

De igual modo conviene tomar en cuenta que 93% de los delitos quedan impunes dado que sólo 7% de los delitos que son denunciados dan lugar a que se inicie un proceso ante el poder judicial (Secretaría de Seguridad Pública, 2003; Zepeda, 2002).

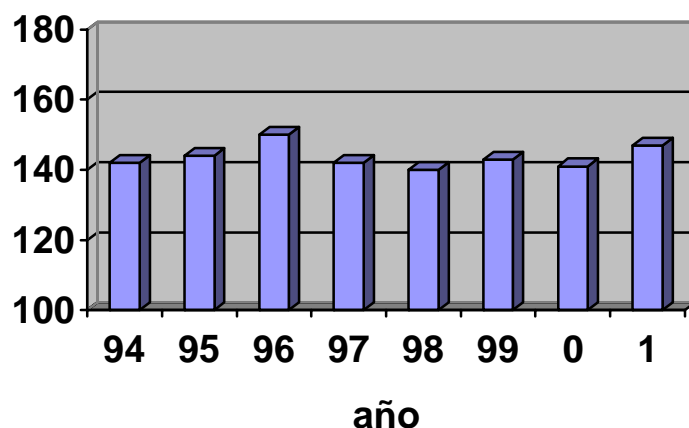
- b) *Reformas que han endurecido las penas.* Otro factor que ha contribuido a incrementar la población de las prisiones, es el de las reformas a los códigos penales que tuvieron lugar a partir de 1994 mediante las cuales se tipificaron como graves una gran cantidad de delitos dando por resultado que se elevaran las penas. Asimismo, diversos delitos quedaron exentos de la posibilidad que se otorgaran beneficios de preliberación a quienes los cometieran, incrementándose considerablemente su permanencia en prisión. Es el caso de los delitos contra la salud (tráfico de drogas) para los que no se admite reducción alguna de la pena impuesta por los jueces.
- c) *Medidas administrativas.* De igual forma, debe tomarse en cuenta que quienes finalmente resuelven sobre la permanencia de los internos en prisión no son los jueces sino el personal técnico de los centros penitenciarios que cuenta con amplias facultades para conceder o negar los beneficios de preliberación. Ello ocasiona que las penas efectivas no necesariamente guarden proporción con la gravedad del delito y que los beneficios se otorguen de manera arbitraria e inoportuna, sobre todo si se considera que dicho personal tiene a su cargo la revisión de muchos más expedientes de los que puede tramitar. Es el caso, por ejemplo, del Distrito Federal donde cada uno de los funcionarios facultados para conceder beneficios tiene entre 400 y 2,000 expedientes a su cargo, lo que explica que no logren otorgarlos oportunamente.

No existen estudios que demuestren cuál de estos u otros factores tienen un mayor impacto sobre el crecimiento de la población penitenciaria. Los datos apuntan, no obstante, a que más que un crecimiento de flujo nos encontramos frente a un típico aumento de stock. Es decir, la evidencia inicial apunta a que la población creció más por la extensión de las condenas que por el número de ingresos.

Para apoyar esta hipótesis basta con observar el número total de sentencias que se presenta en el siguiente cuadro:

² Nos referimos a las encuestas que han levantado el periódico *Reforma*, la revista *Este País*, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad y la empresa ACNielsen.

Gráfico 3: Total de Sentencias



Fuente: INACIPE (2003)

Nota: en miles

Es decir, el aumento de la actividad delictiva no se refleja en el número total de sentencias que permanece estable. Esto sugiere que el aumento de la población está más asociado al aumento de las condenas. Al respecto, puede observarse el cuadro siguiente elaborado a partir de las estadísticas judiciales del periodo 1998-2000.³ Éste contiene el número de sentencias condenatorias por año y tipo de delito. A pesar que durante dicho periodo la población penitenciaria aumentó en más del 20%, no obstante el número total de condenas sólo creció 1.8%. Si bien las sentencias condenatorias por delitos violentos y por delitos contra la salud tuvieron un significativo incremento por encima del promedio (9%), los datos muestran que, en la mayoría de los delitos, las condenas no han aumentado en proporción con el crecimiento de las denuncias ni con el de la población en prisión.

Tabla 5: Sentenciados por tipo de delito, 1998-2000

	1998	1999	2000	Total
Delitos por drogas	7,684	7,487	8,719	23,890
Uso de armas de fuego		1,687	1,879	3,566
Homicidio	5,006	4,988	4,938	14,932
Lesiones	20,918	22,316	22,809	66,043
Violación	2,513	2,596	2,589	7,698
Abuso sexual	438	564	762	1,764
Robo	41,991	43,463	41,133	126,587
Fraude	1,791	1,618	1,592	5,001
Daños en propiedad	6,074	5,979	5,859	11,838
Despojo	2,027	1,509	1,628	5,164
Allanamiento	1,823	1,775	1,837	5,435

³ Recién a partir de 1998 se cuenta con datos judiciales con este nivel mínimo de desagregación.

Amenazas	910	951	937	2,798
Uso armas prohibidas	11,267	10,538	8,404	30,209
Otros	18,278	19,233	19,496	57,007
Total	120,720	124,704	122,582	368,006

Fuente: INACIPE 2003

Las estadísticas judiciales también muestran que entre 1998 y 2000 se incrementó el número de sentencias condenatorias de 3 años o más y se redujeron las de 3 años o menos (INACIPE, 2003). A pesar de que un estudio más analítico queda pendiente, los datos anteriores muestran que el aumento de las conductas delictivas no se refleja en el número de aprehensiones ni en el de sentencias condenatorias. El endurecimiento de las penas por parte de los jueces podría, de manera indirecta, ser un resultado del crecimiento de la criminalidad.

La Población Carcelaria y el Tipo de Delito

Como se verá, la distribución de los internos por delito que encontramos en las prisiones, obedece a la capacidad de los sistemas de procuración de justicia de aprehender a los sospechosos y a la de los tribunales de imponer sanción a los culpables. Es decir, la composición de la población por delito no corresponde sólo a la distribución de los delitos que efectivamente se cometen multiplicados por la duración de las penas que les corresponden, sino, más bien, a la capacidad que tienen las instituciones del sistema de justicia para aprehender y condenar a los responsables.

Como lo muestra el cuadro siguiente, los internos detenidos por delitos violentos constituyen el grupo mayoritario. Esto no sólo se debe a que sus sentencias son más prolongadas, sino también refleja el incremento que este tipo de delitos ha tenido durante los últimos años.

Tabla 6: Distribución de la Población Carcelaria por Delitos de acuerdo a la Encuesta de Reclusos (2002)

	delitos contra la propiedad	delitos contra persona física	delitos contra la salud	delitos sexuales	delitos de cuello blanco	
DISTRITO FEDERAL	32.9%	49.9%	5.8%	9.7%	1.6%	100.0%
EDOMEX	21.0%	64.0%	5.2%	7.9%	1.9%	100.0%
MORELOS	16.4%	45.8%	21.8%	16.0%		100.0%
% de ESTADO	26.5%	53.9%	8.1%	10.1%	1.4%	100.0%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

El delito que más se ha incrementado durante la última década es el robo con violencia. De acuerdo a los datos de la encuesta el 57% de los acusados por robo con violencia admitió haber utilizado un arma así como 56% de los acusados por delitos contra las personas, también lo hizo. La imposición de condenas más severas, y por lo tanto el incremento en el número de internos, también refleja una incidencia mayor de delitos violentos.

Una dimensión de los delitos

Dado que no existen encuestas de victimización que puedan medir en el tiempo la tendencia delictiva, los datos de los delitos reportados representan hasta ahora el mejor índice de la criminalidad. Algunas encuestas parciales ubican la cifra negra en 75%, o sea, que sólo 1 de cada 4 delitos son reportados, y para 2001 se registraron 4,400 delitos por cada 100,000 habitantes (ICESI 2002). Sin embargo, en esta encuesta, la mayoría de los delitos registrados no son de alta gravedad dónde la cifra negra sería seguramente mucho menor.

Según distintas fuentes oficiales, la delincuencia alcanzó su pico máximo en 1997 y a partir de entonces habría comenzado a descender moderadamente. Este descenso habría sido más notorio en algunos delitos que en otros. El número de denuncias por robo, por ejemplo, descendió 10% entre 1997 y 2001. Sin embargo, las denuncias por robo de vehículo se incrementaron 2%. Lo mismo puede observarse en relación con los delitos violentos: mientras que el homicidio descendió 11%, las lesiones, en cambio, se incrementaron 12%. Así también, mientras que el rubro de otros delitos descendió, los daños, amenazas, fraude y abusos de confianza, se habrían incrementado. Lo mismo ocurrió con las violaciones que aumentaron 12%. En conjunto, se habría producido un descenso sólo del 4% en el número de casos denunciados en 2001 respecto a los reportados en 1997.

Del total de delitos reportados en 1998, 43% fueron robos; 18% lesiones; 10% daño en propiedad ajena; 5% delitos contra la salud (tráfico de drogas); 4% amenazas; 4% fraude y 3% homicidio. En cuanto al robo, el promedio fue de 583 robos por 100 mil habitantes. De acuerdo con otra clasificación, en 2001 los delitos se distribuyeron de la siguiente manera: robo 37.2%; lesiones 17.9%; daños a bienes de las personas 9.8% y otros delitos 35.1% (Secretaría de Seguridad Pública, 2003) Como se observa, la denuncia de delitos ante las autoridades muestra un fuerte sesgo en el que prevalecen los delitos menores a los que se imponen sentencias cortas. De ser así, por lo menos en una primera lectura, la población carcelaria dista mucho de reflejar la distribución de la actividad delictiva que realmente tiene lugar en la sociedad.

Delitos contra la salud. Algunos de los datos que obtuvimos mediante la encuesta, son los siguientes: 8% de los internos se halla cumpliendo una sentencia por este tipo de delito, en su mayoría, por comercio de drogas. En 56% de los casos se les acusó por comercio de marihuana y en 34% de cocaína. Es importante hacer notar que 10% de los acusados por comerciar con sustancias prohibidas señaló que había actuado en complicidad con autoridades, principalmente, policías.

Asimismo, de acuerdo con la información que proporcionaron los internos, el valor promedio que obtuvieron de la comercialización de las sustancias, fue de 1,168 pesos (100

dólares aproximadamente) Esto significa que, para la gran mayoría, los montos de comercialización fueron considerablemente bajos. De hecho, sólo en 10% de los casos los montos excedían los 3,900 pesos (400 dólares aproximadamente), lo que indica que la gran mayoría de quienes cumplen una sentencia por delitos contra la salud purgan sentencias por tráfico de drogas de muy baja cuantía. Lo que abunda en las prisiones, entonces, no son los traficantes de mayor envergadura sino los comerciantes en pequeño, o probablemente consumidores que fueron detenidos con cantidades que apenas superaban las toleradas para el consumo personal.

Robo. La gran mayoría de la población carcelaria sirve condenas cortas por robos simples. De acuerdo con los datos que arrojó la encuesta, en las prisiones estudiadas hay un número considerable, (casi 25% de quienes están por robo simple), que habría robado menos de 1,000 pesos (menos de 100 dólares) De igual modo, la mitad de quienes se hallan internos por robo simple, habrían robado menos de 6,000 pesos (menos de 600 USD).

Dado que más de 70% de los internos por este delito sostuvo que, de haber tenido recursos para sobornar a las autoridades en el momento que lo detuvieron, habría logrado evitar ir a prisión, ello permite inferir que, quienes cometen robos mayores y disponen de más recursos, efectivamente logran eludir la sanción punitiva. Es decir, que el sistema de justicia se concentra mayoritariamente en la sanción de delitos contra la propiedad de quienes cometen robos de poca cuantía. De hecho, según la encuesta, sólo 5% de los reclusos que están por delitos contra la propiedad han robado montos superiores a los 75 mil pesos (7,500 USD), lo que refuerza la idea de que las instituciones encargadas de indagar, perseguir y sancionar, fallan claramente en sancionar a este segmento de delincuentes.

Lo anterior permitió concluir que, en los centros penitenciarios de las entidades estudiadas, no se encuentran los delincuentes más peligrosos sino aquéllos cuya detención ofrece menos dificultades. El acceso diferencial a recursos como la defensa o la posibilidad que algunos tienen de sustraerse a la justicia mediante el soborno, ocasiona que exista un gran número de pobres en las prisiones mientras que una elevada proporción de delincuentes profesionales queda fuera de ellas.

Homicidios. En las tres entidades federativas encuestadas, 10% de los internos se encuentra cumpliendo una sentencia por homicidio doloso y 5% por homicidio culposo. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que los internos por este delito aparecen sobre representados en la muestra ya que, por la gravedad del mismo, permanecen por más tiempo en prisión.

Secuestro. Con respecto al número de secuestros, durante 2001 las procuradurías registraron un total de 345 casos a nivel nacional: casi un secuestro diario, en promedio. Sin embargo, un organismo que agrupa a empresarios (Coparmex) señaló que en el mismo año registró otros 297 casos que no fueron denunciados a las autoridades por lo que, de ser así, habría habido 642 casos de secuestro durante dicho año, sin contar los denominados secuestros *express*, que duran unas horas. En las entidades encuestadas, 4% de los internos se hallan cumpliendo una sentencia por privación ilegal de la libertad (secuestro).

Infraestructura y Condiciones de Vida en los Centros Penitenciarios

Al igual que la mayoría de los sistemas carcelarios de América Latina, los centros penitenciarios de México tienen marcadas carencias organizacionales y serias deficiencias funcionales. En los centros penitenciarios existe una infraestructura para conformar una red de datos que se emplea en menos del 10% de su capacidad existiendo, por tanto, una ausencia grave de información técnica, adecuada y actualizada. No se cuenta, por ejemplo, con las huellas de todos los procesados por delitos del fuero común. Tampoco se cuenta con información verificable sobre los detenidos, sea que estén en proceso o que ya hubieran obtenido sentencia (Gertz Manero, 2001).

De acuerdo con información de la Secretaría de Seguridad Pública, entre 1998 y 2002 se invirtieron 5 millones de dólares en la construcción de 62 nuevos centros penitenciarios; sin embargo, se requería un millón y medio adicional para poder terminar 32 de ellos que quedaron inconclusos. La misma fuente indica que, durante dicho periodo, se han invertido 40 millones de dólares en capacitación, armamento, equipo, transporte e infraestructura dentro de los sectores de seguridad y justicia pero, a pesar de ello, los índices de criminalidad continúan incrementándose.

Según este Programa: “la falta de recursos financieros y de personal calificado, repercute en la carencia de sistemas de seguridad confiables y en la ineficiencia de las funciones de custodia, ya que éstas no se efectúan conforme a las leyes y reglamentos en vigor, propiciando altos niveles de corrupción en todas sus formas y modalidades: tráfico de influencias, rezago en la revisión de expedientes, introducción, venta y consumo de drogas, extorsión, prostitución, impunidad, violencia y hacinamiento” (2003).

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el organismo externo encargado por ley de monitorear el adecuado funcionamiento de la readaptación social, registró un total de 1,600 quejas por la violación de diferentes derechos que presentaron los internos en centros penitenciarios de la ciudad durante 2002 (*véase también* Organización de las Naciones Unidas, 2003)

En la encuesta de internos releva una rica información que permite documentar algunos de los problemas antes señalados y efectúa un análisis más puntual y detallado acerca de las condiciones de vida de los internos en centros penitenciarios en el país. Algunos de los resultados son muy indicativos.

El hacinamiento, como en otros países, es un serio problema. En los penales comprendidos en el estudio, hay celdas para 3 internos en donde duermen más de 10 y otras que, teniendo lugar para 5, son habitadas por más de 20. En promedio, los internos reportan que la última semana durmieron en un mismo cuarto con otros 9 reclusos. Es de destacar que por la carencia de colchones y camas muchos duermen en el suelo (el 20% reporta que tuvo que pagar para recibir un colchón, en promedio 40 pesos o 4 USD).

Tabla 7: Porcentaje de Gente que Responde Quien le Proporciona los Sigüientes Bienes

	Colchón	Sábanas	Cobijas
La institución	59%	10%	20%
La Familia	4%	56%	63%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

En relación con la dotación de bienes de consumo básico, 53% de los internos entrevistados considera que los alimentos que les proporcionan son “insuficientes” mientras que 41% los considera de “mala” o “muy mala” calidad. Asimismo 29% señaló que no cuenta con agua suficiente para beber. Además, el 98% dice que la institución no le da jabón, al 99% no lo proporcionan pasta dental y al 98% no le dan cepillo de dientes.

Un capítulo importante acerca de la corrupción interna se describe con la paga por servicios elementales. Cada servicio tiene una “cuota”, especialmente debido a la carencia en la provisión de bienes básicos. Así la familia por lo general se hace cargo de esta provisión y además tiene que pagar sobornos a los guardias de seguridad para poder introducirlos a la institución. Los siguientes cuadros describen tal situación.

Tabla 8: Porcentaje de Internos que reporta recibir los siguientes bienes de sus familiares

Comida	Medicinas	Dinero	Ropa o Calzado	Venta de Productos
90%	49%	64%	85%	62%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

Tabla 9: Porcentaje de Internos que reportan que sus familiares tuvieron que “pagar” para poder proveerles de los siguientes bienes y servicios

Mandarlos a llamar	Traer comida	Traer copa	Visita Conyugal
35%	29%	33%	14%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

Asimismo, el 22% reportan que conocen internos a quienes se concedieron beneficios de preliberación mediante pago. No obstante, el 30% señaló que el trato que se da a sus familiares cuando los visitan es “malo” o “muy malo”.

Otro tema de gran importancia es la seguridad interna en el penal. Debido a que los internos en ciertas instancias se sienten intimidados o sus respuestas pueden no ser correctas, el problema es en todo caso mayor. Es decir, las siguientes cifras pueden estar subestimadas. El 76% dijo que se sentía menos seguro en la prisión que en el lugar donde residía antes de ingresar y un 20% de los internos afirmó que no se sentía seguro en su celda. 56% refirió haber sufrido robos en la institución, algunos hasta en más de diez ocasiones, y 10% reportó haber sido golpeado por custodios o por otros internos durante los últimos seis meses.

De acuerdo a la constitución y a la perspectiva oficial, los reclusorios son centros de readaptación social. Por lo tanto, el objetivo de la condena es en primera medida la reformación de los internos. Para ello existen programas de educación, entrenamiento y trabajos. La encuesta nos dice que sólo 37% de los entrevistados reportó que participa en

actividades laborales y un 55% en educativas, ello a pesar de que las normas consideran a estas actividades como requisito para poder otorgar a los internos beneficios de preliberación. Al respecto, un resultado interesante es lo que opinan los reclusos acerca de cómo obtener tales beneficios. Sólo un 37% considera que lo que prima es la buena conducta y la participación en programas de rehabilitación. Sin embargo un 49% considera que lo que importa es tener dinero y tener influencias.

Finalmente, un tema de suma importancia es el consumo de droga. Si bien sólo el 17% reportó haber consumido droga el último mes, es muy probable que esta cifra esté considerablemente subestimada (muchos internos no confiaron que tal información no sería reportada a las autoridades. Las autoridades estiman que un 50% consumen regularmente) Sin embargo, entre quienes sí manifestaron haber consumido, el promedio de lo que gastaron fue de 585 pesos en el último mes (casi 60 USD - también una cifra probablemente subestimada). La gran mayoría del consumo reportado fue marihuana, cocaína. La obtención de los recursos para la compra de la droga genera redes de corrupción y extorsión y hasta una escalada de la violencia.

En las entrevistas previas a la encuesta con varios directores de los reclusorios, éstos dieron la impresión, sin manifestarlo abiertamente, que la actitud hacia la droga era tolerante. Debido a que su mayor preocupación es la tranquilidad de los internos y evitar motines en penales muy sobre-poblados, el consumo de drogas pareciera ser aceptado informalmente. Sin embargo, es altamente probable que guardias y autoridades sean cómplices de las redes y circuitos de tráfico interno que produce ganancias económicas considerables. Sin embargo, tal hipótesis no pudo ser probada con la encuesta.

A pesar que sólo disponemos de datos representativos para los reclusorios de 3 entidades federativas, es altamente probable que la varianza en los resultados no sea muy grande, es decir, que no hay razones para sostener que el resto del país o algunos estados en especial presenten modalidades muy distintas a las que se mostraron. Por lo tanto, estos datos y otros que derivan de la encuesta, como se señala en el estudio original Bergman et al 2003), permiten arribar a las siguientes conclusiones en torno de los principales problemas que enfrentan los centros penitenciarios:

1. En términos generales, casi todos los establecimientos penitenciarios incluidos en el estudio muestran un deterioro y carencias importantes en lo que se refiere al acondicionamiento de sus espacios, al estado de las instalaciones y el mobiliario, así como en la disponibilidad y el acceso universal por parte de los internos a bienes y servicios básicos. Estas deficiencias tienen, sin embargo, un indudable impacto negativo sobre la calidad de vida de los internos y, consecuentemente, sobre el tipo de relaciones e intercambios que se generan entre ellos y con el personal.
2. El rol de los familiares es determinante para el bienestar del interno. Las familias asumen con frecuencia, y de diferentes maneras, una parte importante de los costos de reclusión del interno. Esto significa que la institución impone, o admite *de facto* que se impongan, penas que incluyen a la familia, que trascienden al interno. Además de que esta situación es jurídicamente inadmisibles, coloca en una situación

de desventaja a aquellos internos que carecen de familia o cuyas familias no están dispuestas o no tienen la posibilidad de asumir dichos costos.

3. El orden, la legalidad y la seguridad al interior de la institución, contribuyen a fortalecer la hipótesis de que la institución carcelaria tiende a conformar un universo propio de relaciones que se caracteriza por el predominio de un régimen para-legal. El hecho de que los internos convivan durante un cierto tiempo dentro de un régimen con estas características, constituye un argumento más en favor de emprender una revisión a fondo acerca del papel que, en la práctica, desempeña hoy en día la institución penitenciaria.
4. El incremento de la población carcelaria, la falta de infraestructura adecuada, y los niveles de corrupción interna y falta genuina de readaptación, denotan la baja inversión en recursos humanos y recursos materiales para resolver la crisis penitenciaria. No existe la voluntad político-administrativa para enfrentar tales desafíos. Es decir, esta situación general indica que las prisiones no se consideran un rubro sustantivo o relevante tanto dentro de la agenda política de México como de las políticas de asignación de recursos. Las prisiones no son vistas, en otros términos, como un renglón en el que merece la pena invertir, sino, más bien, como un gasto que siempre sería deseable poder economizar.

Los Reclusos y El Sistema de Administración de Justicia

La reclusión es el último eslabón de la cadena llamada el Sistema de Justicia Penal. A las cárceles llegan quienes fueron detenidos, acusados y sentenciados. En distintas instancias existen filtros y sistemas que van moldeando el tipo de delincuente que terminará cumpliendo una condena, es decir estas instituciones inciden directa o indirectamente en la institución penitenciaria. Algunos datos que arrojó la encuesta ilustran aspectos que omiten las estadísticas oficiales.

Del total de los sentenciados entrevistados, 65% dijo que se declaró culpable ante el Ministerio Público (en las procuradurías de justicia). Las razones que adujeron para ello, se distribuyen de la siguiente manera: 50% porque se reconocen como culpables; 23% por haber sido torturados; 12% por haber sido amenazados; 3% porque se los recomendó su abogado y 2% por habérselo recomendado el Ministerio Público. El 10% restante proporcionó otras razones.

En los juzgados el 66% de los internos dicen no haber sido informados de su derecho a no declarar, mientras que el 80% no fueron informados de este derecho en las agencias del Ministerio Público. Poco más de una cuarta parte, 27%, no contó con un abogado al momento de rendir su declaración preparatoria.

Un significativo 71% de los sentenciados reportó que el juez no estuvo presente cuando rindió su declaración preparatoria y un 80% reportó que nunca tuvo la oportunidad de hablar con el juez.

Una parte de los encuestados percibe que, de haber sobornado a las autoridades, podría haber eludido la prisión, Sin embargo, esta percepción de corruptibilidad no se distribuye de manera uniforme entre los distintos tipos de autoridades que intervinieron desde que el interno fue detenido hasta que recibió sentencia. Mientras que 52% de los sentenciados considera que pudo haber quedado en libertad de haber sobornado a los policías que los detuvieron, esta proporción se reduce a 37% al referirse al Ministerio Público y disminuye al 27% con relación a los secretarios de acuerdo o los jueces.

Al preguntarles expresamente a los internos si alguna autoridad les pidió dinero o pertenencias a cambio de su libertad, los encuestados respondieron que las autoridades más susceptibles de ser extorsionadas, son: la policía judicial, en primer lugar, y la preventiva, en un cercano segundo lugar. Aquí la tendencia que se observa sobre la percepción de corruptibilidad se mantiene conforme a lo observado en el párrafo anterior, es decir, que a medida que se avanza en el proceso, las puertas de la corrupción se van reduciendo. En este caso la distribución de la corrupción reportada por tipo de autoridad quedó como sigue:

Tabla 10: Corrupción reportada por los internos (% que respondió afirmativamente)

Tipo de autoridad	Le pidió dinero o pertenencias al interno
Policía preventivo	19%
Policía judicial (procuraduría)	22%
Ministerio Público (procuraduría)	7%
Custodio (prisión)	6%
Secretario de Acuerdos (juzgado)	4%
Juez	3%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

Se formularon también preguntas específicas sobre el tipo de maltratos y/o abusos que los internos pudieron haber sufrido a lo largo del proceso penal. Las respuestas, una vez más, variaron dependiendo del tipo de autoridad, distribuyéndose de la siguiente manera:

Tabla 11: Maltrato o abuso ejercido contra los internos (% que respondieron afirmativamente si fueron humillados o torturados)

Tipo de autoridad	Lo amenazó o lo humilló	Lo golpeó o lo torturó
Policía preventivo	16%	24%
Policía judicial	32%	41%
Ministerio Público	6%	3%
Custodio	4%	4%
Secretario de Acuerdos	1%	1%
Juez	1%	1%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

El 60% de los encuestados señaló haber sido detenido en el momento o a escasas horas de haberse cometido el delito. La elevada proporción de detenidos en flagrancia permite también inferir que la mayor parte de las detenciones las realiza la policía preventiva. Así las cosas, es previsible que la mayoría de los delitos que se castigan sean de escasa

complejidad y, probablemente también, de escasa gravedad. De manera similar, es probable que en la mayor parte de los casos que llegan a juicio no exista una investigación a fondo por parte de las procuradurías.

La información de la encuesta permitió arribar a las siguientes conclusiones por lo que se refiere al desempeño de las instituciones de procuración y administración de justicia.

- a) El momento en que el delincuente es detenido por la policía, es al que se señala con los mayores niveles de corrupción percibida y reportada. Representa por ello la puerta de salida informal más importante para que un delincuente logre sustraerse de la acción penal.
- b) La investigación a cargo de las procuradurías logra identificar sólo a una proporción muy reducida de sujetos responsables. La mayor parte de los sentenciados fueron detenidos en flagrancia.
- c) La mayoría de los delitos que se sanciona son de escasa gravedad y complejidad.
- d) Existe una violación sistemática de los estándares mínimos del debido proceso legal, desde el momento de la detención hasta el de la sentencia. Esta violación es más aguda en las agencias del Ministerio Público.
- e) La mitad de los sentenciados informó haber confesado su participación en el delito debido a que se ejerció sobre ellos intimidación o tortura.
- f) Existe un desequilibrio importante durante el juicio entre acusado y acusador en detrimento del primero. Éste desequilibrio se explica, tanto por la falta de una defensa adecuada, como por la ausencia del juez en la conducción del juicio.
- g) Todo ello da como resultado que el acusado se perciba, la mayoría de las veces, como injustamente castigado.

Conclusiones Reflexiones Finales

La institución carcelaria en México no ocupa un lugar de importancia en el esquema social de contención y lucha frente al incremento de la criminalidad. Parece responder más a una estrategia de castigo diferencial dirigida hacia quienes no pudieron evitar ser procesados y sentenciados, que a una política articulada y consistente que enfrente la criminalidad dentro de un marco de respeto a la legalidad y a las garantías constitucionales. Las conclusiones más relevantes que, de este modo, obtuvimos tanto del análisis de los datos oficiales como de los que arrojó la encuesta, son las siguientes:

1. Durante la última década, la población en prisión en México se duplicó al pasar de 87 mil internos en 1992 a 191 mil en 2003. La evidencia inicial sugiere que este incremento obedece más al aumento en la severidad de los castigos y la negativa en concederles beneficios de preliberación, que a la detención de un mayor número de delincuentes.
2. La provisión de servicios básicos dentro de las presiones, el mantenimiento de la higiene y la seguridad, así como los programas de rehabilitación se encuentran en un estado de profundo deterioro. Los internos dependen de sus familias para servicios básicos, la corrupción es rampante, y la arbitrariedad y abusos violan los mínimos derechos humanos dentro de las cárceles.

3. En los centros penitenciarios del país no habitan, en general, los delincuentes que han cometido los delitos más peligrosos, sino los pobres. La gran masa de la población penitenciaria está compuesta por internos responsables de delitos relativamente menores, lo que contrasta con la magnitud y gravedad de la creciente criminalidad. La proporción de internos recluidos por delitos graves es muy baja mientras que existen evidencias de que este tipo de delincuentes logra eludir con mayor frecuencia las sanciones penales.
4. Existe un incumplimiento de estándares básicos en todos los niveles del sistema de procuración y administración de justicia. En cada una de las instancias, desde la aprehensión del detenido hasta su confinamiento en la prisión, existe una alarmante falta de apego a estándares mínimos del debido proceso legal que minan la credibilidad del sistema de justicia penal en su conjunto.

Finalmente, una reflexión acerca del rol que cumplen las cárceles en México a la luz de la función y objetivos que cualquier institución penitenciaria puede tener. Estos pueden ser:

- 1) Un **instrumento de disuasión** externa para aquellos que consideran cometer delitos. Para ello quien viola la ley debe tener una sensación subjetiva por la cual es medianamente probable que sea aprehendido y encarcelado. En el caso mexicano la gran mayoría considera que es improbable ser detectado en un ilícito, por lo tanto el efecto disuasorio es limitado
- 2) Puede ser un **instrumento de contención** y reducción de delitos. Si un homicida serial esta tras las rejas seguramente la sociedad se “ahorrara” un numero de homicidios adicionales. En este caso es menester encarcelar al mayor número de delincuentes que cometen numerosos y costosos delitos. Nuevamente, de acuerdo a esta muestra, las cárceles concentran más de un 50% de presos por delitos menores y muy probablemente la inmensa mayoría de los delincuentes peligrosos permanecen libres.
- 3) Puede ser un **instrumento de castigo o retribución**. En este caso las cárceles se utilizan como instrumento de castigo simplemente para penalizar a quien comete ciertas violaciones a la convivencia. Si bien su alcance es limitado, los resultados de esta encuesta parecen apoyar moderadamente este objetivo. Sin embargo, para ser efectivo, el numero de castigos parece ser limitado y sesgado hacia los sectores mas marginales de la sociedad. Es decir, son raros los castigos a los delincuentes con poder.
- 4) Puede ser un **instrumento de rehabilitación**. La institución carcelaria se convierte en un vehículo de rehabilitación y reinserción social para quienes la sociedad fallo en proporcionar los medios adecuados para una exitosa participación social. A pesar de ser este el mandato de la constitución mexicana, claramente la encuesta nos demuestra un total fracaso de este objetivo.

En resumen, de los cuatro mayores objetivos sociales de la institución carcelaria, en México solo el efecto castigo (ojo por ojo) parece cumplir, y aún en forma muy limitada y sesgada hacia los sectores más desprotegidos de la sociedad. El abandono de los otros tres

objetivos debe prender focos rojos en la sociedad y autoridades si es que se desea trascender el único aspecto vengativo de la institución que parece cumplir.

Bibliografía

Arango, Arturo (2004). Sistema de Información Delictiva, INACIPE.

Bergman, Marcelo, Elena Azaola, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete (2003). Mapa longitudinal de patrones e historias delictivas. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Estado de México y de Morelos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, *en prensa*.

CIDE, Encuesta en Centros Penitenciarios, 2002.

Gertz Manero, Alejandro (2001). Minuta de la comparecencia del Secretario de Seguridad Pública ante el Poder Legislativo, octubre 2001.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-1), mayo 2002: ICESI.

Instituto Nacional de Ciencias Penales. Estadísticas delictivas, 2003: INACIPE.

Organización de las Naciones Unidas (2003). Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención. Informe del grupo de trabajo sobre la detención arbitraria acerca de su visita a México (27/10/02 al 10/11/02), E/CN.4/2003/8/Add.3.

Secretaría de Gobernación. Estadísticas Penitenciarias (1992-2000).

Secretaría de Seguridad Pública, Estadísticas Delictivas, 2003

Secretaría de Seguridad Pública (2003). *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*. México D.F.: Diario Oficial, 14/01/2003.

Ungar, Mark (2003). Prisons and Politics in Contemporary Latin America. (Forthcoming publication), *Human Rights Quarterly*, August.

Zepeda, Guillermo (2002). Entre la delincuencia y la impunidad: el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal de México frente a los desafíos de la Seguridad Ciudadana, inédito.