

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



CRISIS PENITENCIARIA, LA POLÍTICA PÚBLICA OLVIDADA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN PERIODISMO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

ALEJANDRO DOMÍNGUEZ BUENDÍA

DIRECTORA DE TESIS:
DRA. CATALINA PÉREZ CORREA

CIUDAD DE MÉXICO

JUNIO, 2019

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

AGRADECIMIENTOS

En julio de 2012 decidí estudiar una maestría para seguir preparándome como periodista. Hice todos los trámites y fui aceptado en una universidad, pero en 2013 llegaron nuevos retos laborales y lo pospuse. Durante cuatro años trabajé con egresados de la Maestría de Periodismo del CIDE (Alejandra, José Manuel, Ixchel y Ana Cecilia) y me convencí que era una gran opción, pero pensé que no tendría el tiempo para cursarla. Sin embargo, Carlos Puig no dejó de insistir, hasta que comencé el proceso. Por ese impulso y la comprensión ante la tensión y el estrés de estudiar y trabajar al mismo tiempo es a quien primero agradezco, fue fundamental para cumplir esta meta. Además de Carlos Marín, quien me dio el permiso y respaldo de Milenio para cursarla.

Agradezco a la Fundación Legorreta-Hernández, que encabeza Alejandro Legorreta, por la confianza en mi proyecto de investigación y por apostarle a una mejor preparación de periodistas en México. Con su beca y la del Conacyt, pude cubrir esta inversión profesional.

Para el desarrollo de esta investigación, con la cual concluyo la maestría, fueron fundamentales Catalina Pérez Correa y Elena Azaola, a quienes admiro por su dedicación e interés en el estudio del sistema penitenciario mexicano.

Agradezco también a la tercera visitadora de la CNDH, Ruth Villanueva, que siempre respondió a todas mis solicitudes y a Maissa Hubert que me permitió entender el papel de la sociedad civil en la lucha por mejores políticas públicas para el sistema penitenciario.

Así como a quienes considero como héroes de la reinserción, personajes de este texto, como Lulú Puig, Diego Alcalá, Saskia Niño de Rivera y Paola Zavala. Además de los internos del taller de arte del Reclusorio Norte que me permitieron visitarlos y compartieron conmigo sus historias de vida.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Para este trabajo fueron fundamentales los comentarios en clase de mis profesores Daniel Moreno, Jorge Israel Hernández, José Merino, Carolina Torreblanca, Gerardo Maldonado, Guillermo Osorno y Daniel Lizárraga.

Alcanzar el término de esta maestría no hubiera sido posible sin el apoyo del director del CIDE Sergio López Ayllón y el equipo de Periodismo Cide encabezado por Carlos Bravo Regidor, Grizel Salazar y Brenda Valdez.

Agradezco enormemente a mis compañeros, a mi familia y a Tania por su respaldo en estos dos años de esfuerzo compartido para alcanzar esta meta.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I: La crisis de las cárceles.....	2
Capítulo II: Falta de programas públicos de reinserción	5
Capítulo III: Presos reincidentes	7
Capítulo IV: Reinserción de miles en manos de unos cuantos	9
Capítulo V: Cárceles estatales, un termómetro de la violencia en las calles.....	14
Capítulo VI: Daños colaterales.....	16
Capítulo VII: Política pública fallida.....	18
Conclusión.....	21
Bibliografía.....	23
Anexos.....	27

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

INTRODUCCIÓN

En México, los centros penitenciarios están en crisis. Todos los días se reportan irregularidades en su interior como riñas, motines, suicidios y asesinatos. Hasta la fecha no se ha logrado diseñar ni implementar una política pública integral que genere resultados exitosos para solucionar la situación de las cárceles y garantizar procesos de reinserción adecuados.

Expertos, organizaciones de la sociedad civil, ex funcionarios que estuvieron encargados de penales estatales y federales y la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, consultados para esta investigación, coincidieron en que faltan políticas públicas para atender y solucionar la crisis que enfrentan los centros penitenciarios estatales. Los esfuerzos son focalizados y por lo general vienen de la sociedad civil, los gobiernos federal y estatales no priorizan la atención a los centros penitenciarios.

El nuevo gobierno federal tampoco ha diseñado una estrategia integral para las cárceles. Lo único que ha anunciado es el traslado de algunos internos de cárceles estatales a federales. Según el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, la mitad de los delitos cometidos por el crimen organizado en el país se planea desde las cárceles y por ello se ideó un plan para trasladar al menos a 2 mil 400 internos a centros penitenciarios federales a través de operativos sorpresa -por la madrugada y sin notificarles de su traslado-, a pesar de que hacerlo sin la orden de un juez es ilegal y se ha demostrado que no necesariamente contribuye al mejoramiento de la situación de las cárceles, ni favorece a los internos que son trasladados.

Desde la sociedad civil se han implementado algunos programas con evidentes efectos positivos en los procesos de reinserción y el mejoramiento de la calidad de vida de los internos que atienden, sin que desde los gobiernos se tomen de ejemplo para el diseño de una política pública integral.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

CAPÍTULO I.- LA CRISIS DE LAS CÁRCELES

Israel, “El Güero”, pasó 16 años en la cárcel. Después de haber sido narcomenudista en Estados Unidos, donde vendía cristal. Lo agarraron en México vendiendo autos robados. En prisión, en el Reclusorio Norte de la Ciudad de México, no tuvo de otra más que entrarle a los negocios de quienes controlaban la cárcel: grupos de internos con poder dentro y fuera de la prisión. Dice que tuvo que involucrarse en esos grupos para sobrevivir. Cuando llegó a la cárcel, el reclusorio estaba en malas condiciones, los internos vivían hacinados, algunos dormían de pie a falta de espacio para recostarse. Al menos 14 años las cosas fueron así, hasta que en televisión se difundieron videos en los que se evidenció que internos de ese reclusorio realizaban llamadas de extorsión y nadie hacía nada. Entonces el gobierno de la Ciudad de México decidió mejorar las condiciones en las que se encontraban los internos e intentó poner orden y controlar a los grupos que mandaban en la prisión. Los cambios y las mejoras ocurrieron dos años antes de que “El Güero” saliera de la cárcel, aunque en el área de castigo, donde están los dormitorios de los internos más poderosos, ellos siguieron mandando. “El Güero” dice que había que llevar la fiesta en paz y hacerles favores para garantizar su protección. Cada vez que era llevado a la zona de castigo, los líderes criminales lo mandaban llamar y lo contrataban para pintar las paredes de sus celdas al gusto, con caricaturas, la santa muerte y hasta marcas de lujo. Con eso quedaba bien con ellos, tenía su protección y ganaba dinero. “El Güero” aprendió a pintar en el taller de arte del reclusorio, donde se mantenía alejado de las drogas.

Las cárceles estatales en México, como en la que “El Güero” estuvo 16 años, están en crisis. Las irregularidades documentadas van desde riñas y motines, hasta suicidios y asesinatos. Se ha documentado que en México el 54 por ciento de los centros penitenciarios tienen sobrepoblación, por lo que en más de la mitad de las cárceles del país los presos viven hacinados. En celdas pensadas para unos cuantos, terminan durmiendo decenas. Y ante la falta de alternativas y programas de reinserción, los internos que cometieron algún delito son vulnerables a mantener conductas delictivas desde el interior de la cárcel.

La primera vez que el ex fiscal de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales en Chihuahua, Eduardo Guerrero, visitó un penal cuando asumió el cargo en octubre del 2010, dice que lo recibieron con rifles AR-15 y cuernos de chivo. No lo dejaron pasar. El control lo tenían lo

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

presos y los directivos se cuadraban. Cuando visitó otro de los penales estatales encontró tres mesas blancas en el patio repletas de teléfonos celulares y directorios telefónicos a la vista de cualquier “autoridad”. Los internos estaban “trabajando”: extorsionando gente. Cuenta que en uno de los penales se hacían palenques cada 15 días, con artistas y peleas de gallos. En otro, los viernes y sábados operaba un *table dance* con bar. Y en otro había carreras de caballos cada dos semanas. Como estaban las cárceles de Chihuahua, hoy están las de Nuevo León. Con sobrepoblación, autogobierno y repetidos incidentes de violencia.

En 2016 el gobierno de Nuevo León buscó a Eduardo Guerrero para que los ayudara a solucionar la crisis de sus tres principales cárceles: Topo Chico, Cadereyta y Apodaca, todos reprobados desde hace tres años por la CNDH. Guerrero dice que no aceptó la oferta, aunque la investigadora del CIESAS, Elena Azaola, asegura que Guerrero sí está asesorando al gobierno de Nuevo León.

El hecho más violento de los últimos dos años en cárceles estatales del país ocurrió en ese estado. En febrero de 2016, una riña entre grupos rivales al interior de la cárcel de Topo Chico dejó 49 muertos. En junio de ese año hubo otra pelea en el mismo penal que dejó tres muertos y 19 heridos. Nuevo León es uno de los diez estados peor evaluados en los diagnósticos de supervisión penitenciaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En 2016 sacó 5.4. Para 2017 empeoró, sacó 5. Hasta 2018 mejoró ligeramente a 6.08, aunque sigue estando entre los once peores estados.

En los diagnósticos de la CNDH se evidencia que la mayoría de los penales estatales están en malas condiciones. En 2016 la calificación promedio nacional fue de 6.2, solo Guanajuato obtuvo una buena calificación (de 8.2 sobre 10). La CNDH documentó ese año 1,250 incidentes violentos en penales estatales, entre ellos 694 riñas y 85 asesinatos. En 2017, se documentaron 1,159 incidentes violentos, 561 fueron riñas y 107 homicidios. La calificación promedio nacional fue de 6.3, Guanajuato y Querétaro fueron los únicos que sacaron más de 8. En 2018, la calificación promedio nacional subió a 6.4, pero hubo más incidentes violentos en las cárceles estatales que los dos años anteriores, mil 563 en total, incluidas 484 riñas y 31 homicidios.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Sin embargo, estas calificaciones no reflejan del todo la realidad de los penales. De acuerdo con la profesora-investigadora del CIDE, Catalina Pérez Correa, las evaluaciones que hace la CNDH no alcanzan a dimensionar los problemas a los que se enfrentan a diario los internos.

En contraste, la última Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) del INEGI, del 2016, proporciona más evidencia del impacto en los internos que genera la desatención en las cárceles estatales. Por ejemplo, 20 por ciento de la población privada de la libertad en centros estatales o municipales se sintió insegura al interior de la cárcel en la que estaba y un 20 por ciento se sintió inseguro incluso adentro de su celda. El 33.2 por ciento dijo haber sido víctima de alguna conducta ilegal al interior de la cárcel.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

CAPÍTULO II.- FALTA DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE REINserCIÓN

Elena Azaola, investigadora del Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia (CIESAS), ha documentado las problemáticas del sistema penitenciario en México y América Latina. Encontró que las prisiones de la región tienen características similares: “están sobrepobladas y en condiciones indignas e inhumanas, y sus sistemas de justicia fomentan que se abuse de la prisión preventiva, que se continúe con una política con la que aumenta la población en las prisiones, que no haya políticas criminales integrales y que se criminalice la pobreza”. En el caso de México, consideró preocupante que un alto porcentaje de los internos ni siquiera cuenten una sentencia. De acuerdo con el INEGI, 3 de cada 10 internos no cuentan con una sentencia.

Para solucionar la crisis penitenciaria Azaola propone “reducir el uso excesivo y desproporcionado de la pena de prisión; incorporar a la legislación penas alternativas; asegurar la proporcionalidad en las penas distinguiendo entre narcotráfico y otros delitos relacionados con drogas; recuperar el control de las prisiones por parte del Estado; reducir el abuso de la prisión preventiva; diseñar un sistema penitenciario con normas, procedimientos, estándares, protocolos y programas de atención homogéneos; evaluar las cárceles por sus resultados; y situar a los internos cerca de su domicilio, para incrementar las posibilidades de su reinserción”. Hasta la fecha no existe una política pública integral con esas características en México.

Paola Zavala, que hasta el mes de diciembre de 2018 dirigió el Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México, considera que en el país tampoco hay una buena política pública enfocada en la reinserción de quienes salen de prisión, que ayude a reducir los índices de reincidencia y con ello prevenir delitos, reducir la violencia y la delincuencia.

Zavala dice que “no se está trabajando en un proceso de reintegración social efectivo para que estas personas tengan un piso común de oportunidades y vuelvan a ser incluidos en la sociedad, alejados del círculo de violencia al que regresan una vez que salen de la cárcel”. Asegura que el gobierno es responsable de esta situación por fomentar los entornos de exclusión de los cuales salen los delincuentes, por los malos empleos y la falta de acceso a una vida digna, y al salir de la cárcel vuelven a ese entorno problemático en el que se vieron

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

obligados a cometer un delito. Explica que cuando salen, incluso les es complicado sacar su credencial de elector, por lo que muchos ni siquiera tienen identificación con la cual hacer trámites para rentar un lugar donde vivir, solicitar un empleo o tener acceso a programas sociales.

La ex funcionaria recomienda plantear una política pública de reinserción desde el ángulo de la prevención y que se replique en todos los estados de la República. De acuerdo con los estudios en los que basa sus conclusiones, la mayoría de las personas que reincide al dejar la cárcel comete un delito en el primer año después de obtener su libertad. Por ello, sugiere implementar acciones de gobierno “con vinculación educativa, laboral, familiar y psicológica”, enfocadas a ese primer año fuera de la cárcel.

En 2018 el Instituto de Reinserción de la Ciudad de México implementó un programa piloto de política pública para emplear a personas cuando recién salen de la cárcel. Fue el primer programa a nivel nacional enfocado en el impulso laboral de los excarcelados. El acuerdo lo hizo con empresas que estuvieran dispuestas a darles trabajo y capacitarlos, mientras el instituto pagaba el sueldo (de 5 mil pesos mensuales) durante los primeros 3 meses y si el trabajador era puntual y cumplía con sus responsabilidades, el empleador lo debía contratar. De acuerdo con Zavala, en la Ciudad de México cada preso cuesta 200 pesos diarios, es decir, 6 mil pesos mensuales, por lo que sugiere implementar programas de este tipo para que al salir de la cárcel se les garantice un sueldo mensual, de unos 5 mil pesos, para evitar tenerlos de vuelta en la cárcel, lo que sería incluso más barato para el gobierno.

CAPÍTULO III.- PRESOS REINCIDENTES

Alejandro Sandria tiene 34 años, de los cuales nueve los pasó en la cárcel sentenciado por robo. Cuando Alex salió de la cárcel, sus familiares y amigos lo intentaron jalar nuevamente al crimen. Quiso recuperar la vida que tenía antes de ir a la cárcel, pero ya no se sentía agusto con quienes lo rodeaban. Sentía que sus amigos se habían quedado en la prepa. Inmaduros, sin metas de vida. Los acompañó a una fiesta y ahí supo que si no hacía algo terminaría como ellos, delinquiendo otra vez.

El riesgo de que los presos que salen de la cárcel reincidan en conductas delictivas es muy alto en México. A nivel nacional, uno de cada cuatro presos (25.9%) es reincidente, de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016 del INEGI. Los delitos por los que los reincidentes habían sido sentenciados fueron robo (60%), posesión ilegal de drogas (12.9%), portación ilegal de armas (9.7%), lesiones (8.8%) y homicidio (5.4%). Las condiciones en las que viven estos presos y las dinámicas de violencia que existen dentro de las prisiones alejan a los internos de un proceso de reinserción exitoso, con el que se evite su reincidencia.

Alex pudo hacer una vida fuera de la cárcel alejado de la delincuencia porque en prisión se volvió artista. Hoy se dedica a pintar. Vive de la venta de sus cuadros, que aprendió a hacer en talleres de arte dentro de la prisión. Cuenta que llegó a la cárcel educado como un hombre, macho, que no llora y que tiene que ocultar sus sentimientos. Cuando empezó a pintar sentía mucha tranquilidad, expresaba lo que sentía y lo que pensaba. “Por medio de la pintura lo pude hacer. Expresar las lágrimas, mi enojo, mi coraje. Así pude expresarlo en el lienzo”, dice.

Lulú Puig fue su última maestra en el taller de arte de la cárcel. Una fotógrafa alocada, con pelo de colores y faldas largas, que un día caminó por los pasillos del Reclusorio Varonil Norte y todos a su alrededor pensaron “y ésta loca a qué viene”. Lulú empezó con el taller después de que un familiar suyo estuvo preso. Lo iba a visitar cada semana, le llevaba comida y un día, de contrabando, en la comida que le llevó le dejó un lienzo oculto en el paquete y pinturas en pequeños botecitos simulando que eran las salsas para los alimentos. Su pariente se puso a pintar en el patio, atrayendo la atención de otros internos que terminaron colaborando en el cuadro.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Cuando Alex salió de la cárcel, su maestra de arte Lulú lo ayudó a contactar coleccionistas de arte. Consiguió hasta un contrato con una persona que remodela casas y departamentos y los acondiciona para vivir o trabajar. En cada uno de ellos, Alex coloca al menos uno de sus cuadros. También ya fue contratado por la organización civil Reinserta y desde enero da clases de arte en la correccional de menores.

Todos los alumnos de Lulú quieren correr con la misma suerte que su ex compañero Alex. A unos días de salir de prisión, a Israel “El Güero” se le veía preocupado y triste. Sus padres murieron hace algunos años, está peleado con su hermano y su único amigo -que conoció en prisión-, salió por un tiempo y lo volvieron a “entambar” porque no pudo mantenerse alejado de la delincuencia. Sentado en uno de los bancos del taller de arte del reclusorio Norte de la Ciudad de México, con los pantalones y el suéter beige manchados de pintura, recuerda que a los 13 años fue enviado por sus padres a vivir con un tío en Tamaulipas. Desde esa edad consumía mariguana y por miedo sus padres decidieron ignorar el problema y alejarlo de ellos, creyendo que así dejaría de consumirla. Pero en Tamaulipas a su tío no le importó que fumara mota mientras entregara buenas calificaciones. Al estar a unos pasos de la frontera, “El Güero” se cruzó al otro lado con unos primos. Le consiguieron trabajo, aprendió a hablar inglés y se dedicó a la venta de cristal. Su plaza estaba en Los Ángeles, California, donde vivía rodeado de lujos. Dice que su casa tenía hasta alberca. Con sus ojos azules cristalizados al acordarse de lo vivido, recuerda que su familia en México lo contactaba solo por interés, para pedirle favores. Cuando regresó a México lo detuvieron por robar autos. Le dieron más de 50 años de condena, que poco a poco redujo. Al final, su sentencia quedó en 16 años. “El Güero” consiguió trabajo al dejar la cárcel y un lugar dónde vivir. El primer fin de semana estuvo en la casa de una amiga de su maestra de arte, Lulú, que lo contrató para pintar la propiedad. Ahora lleva unos días viviendo en una iglesia donde hace trabajos de pintura.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

CAPÍTULO IV.- REINSERCIÓN DE MILES, EN MANOS DE UNOS CUANTOS

Mientras los integrantes de asociaciones u organizaciones de la sociedad civil comienzan a crear redes de apoyo para seguir ayudando a los presos en sus procesos de reinserción, las estrategias de los gobiernos estatales o las del federal aún son escasas, por lo que los esfuerzos de reinserción se reducen a los promovidos desde la sociedad civil.

Para llegar al taller dos veces por semana, Lulú Puig se traslada por casi dos horas desde el sur de la ciudad de México al Reclusorio Norte. Ahí ya la conocen los custodios. Tiene que pasar por varios filtros de seguridad. Uno donde se registra y entrega el permiso para ingresar un iPad en la que lleva materiales para su clase. Otro donde revisan que no lleve celular ni nada de peligro en su ropa y verifican que las bolsas de súper en las que siempre les lleva algo de comer a los presos no traigan nada prohibido. Uno más donde le colocan un sello visible con luz infrarroja que debe mostrar a la salida. Otro en el que le intercambian su identificación por un gafete de madera y finalmente la reja de acceso a la zona donde están los internos. Cruza patios y pasillos donde se ve a algunos presos haciendo ejercicio, en talleres de danza, yendo al baño atrás de unos muros sin techo y, en el suelo tirados, unos cuantos drogados.

Lulú consiguió el permiso necesario para dar un taller de expresión artística dos veces por semana. Tiene a 16 internos enlistados en su clase. Dice que la mayoría ya eran artistas cuando los conoció, pues habían acudido a clases de arte dentro del reclusorio desde hace varios años.

Lulú va siempre acompañada. Su padre y su tío han ido con ella a cada clase. Aunque no saben mucho de arte, su tío asesora a los presos legalmente porque es abogado y su papá intenta darles consejos de superación personal y autoestima. Un grupo de internos siempre los espera en esa última reja de entrada para escoltarlos hasta el taller, algunos que son sus alumnos, otros para ayudarles con las cosas que llevan y obtener a cambio una moneda con la cual sobrevivir ese día dentro de la cárcel.

El taller de arte dentro del reclusorio es un cuarto de unos seis metros de largo y cuatro de ancho, con paredes repletas de cuadros pintados por los reclusos. Está en el área de talleres de la cárcel, donde los presos realizan otros oficios como carpintería. Para entrar ahí se requiere tener buena conducta y estar comprometido a asistir, con lo que se les aleja –por unas horas–,

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

de las zonas conflictivas de la cárcel donde se comercializa droga y los presos se disputan el poder.

Cada taller del reclusorio es administrado por uno de los internos, que le pone las reglas al resto y funge como un tutor. Hasta hace dos años el taller de arte estaba a cargo del interno Francisco Tejeda Jaramillo, que estuvo 31 años preso después de haber sido sicario del líder del cártel de Guadalajara, Rafael Caro Quintero, con quien participó en el secuestro, tortura y homicidio del agente de la DEA Enrique “Kiki” Camarena en 1985. Para los reclusos, Tejeda Jaramillo además de maestro era un ejemplo a seguir. Desde que salió de la cárcel vive en Tijuana donde tiene una galería de arte y vive de su obra. Del taller ahora se encarga Pablo, uno de los de más edad, que pretende convencer al resto a dedicarse al arte para tener de qué vivir cuando salgan libres y los motiva a mantenerse alejados de las drogas que se trafican en el reclusorio.

Muchos de ellos llevan años pintando más de 50 horas a la semana. Tienen el oficio de pintor desde años atrás y ahora tienen ganas de convertirse en artistas. Cuando Alex salió de prisión, Lulú lo reclutó como su modelo. Lo convenció de posar sin camisa para una de sus fotografías intervenidas, en la que se alcanzan a ver las marcas de la vida anterior de Alex, como sus tatuajes.

Las obras de quienes participan en el taller de Lulú ya fueron expuestas en la Biblioteca Nacional y en el Seminario de Cultura Mexicana de Polanco. Para la inauguración consiguió que los artistas salieran de la cárcel por unas horas y hasta convivieran con su familia frente a sus obras.

Con el miedo de qué sucederá al dejar la cárcel, los alumnos de Lulú conversan sobre el proyecto que tienen para cuando dejen la prisión. Poder tener una casa de medio camino, un lugar donde comer, dormir y trabajar. Un hogar, en paralelo a la casa donde esperan vivir los que aún tienen familia. Una casa en la que se les garantice lo básico y se les ayude a continuar con su carrera artística para mantenerse alejados del crimen o la delincuencia. Así, cree Lulú, podrán garantizar que jamás volverán a pisar la cárcel.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

La falta de políticas públicas para el sistema penitenciario provoca que la crisis de reincidencia no se logre reducir. Los esfuerzos de la sociedad civil, aunque importantes, son insuficientes, al abarcar solo una parte de la población carcelaria que debe ser reinsertada en la sociedad una vez que sale de la cárcel.

Lulú no es la única activista que pretende, con sus talleres de arte, cambiar la situación que enfrentan los presos al salir de prisión. Diego y Álvaro Alcalá, dos jóvenes emprendedores de 25 y 28 años, idearon un negocio para mejorar las condiciones de vida de algunos de los internos de penales de la Ciudad de México y excarcelados que buscan la reinserción a través del arte. En 2018 crearon una marca: Mexicana Jail Brand, un proyecto con el que ya han logrado vender más de 150 obras de arte elaboradas por internos y excarcelados. La idea se le ocurrió a Diego. Un martes cualquiera estaba viendo videos de YouTube y en sugerencias le salió un documental de la cárcel, duraba 45 minutos. Dice que le dio clic solo por morbo, pero se quedó impresionado del talento artístico que hay en las cárceles. Al día siguiente consiguió permiso para entrar a una cárcel de la Ciudad de México pensando en hacer una marca de ropa con diseños ejecutados por los presos. “Entré y vi un pasillo, que se llama el kilómetro, donde tienen a todos los talleres, juegan futbol y boxean. Ahí vi que pintaban cosas realmente difíciles y en ese momento se me ocurrió darle una imagen a un interno, era una calaca como las que más hacemos para la marca. Le pregunté si me la podía pintar. Me dijo que sí, que con mucho gusto. Cuando me lo entregó, me quedé impactado de lo que había hecho. Ahí surgió el proyecto”, cuenta Diego.

En Mexicana Jail Brand los hermanos Alcalá venden cuadros pintados por los internos, a quienes les dan un porcentaje de las ganancias. Son cuadros de un metro de largo por uno de ancho con diseños coloridos de personajes o caricaturas, una especie de pop art plasmado en cuadros muy llamativos. Han vendido panteras rosas, calacas con penacho, changos, astronautas y muchos más. Sus clientes son jóvenes como Diego y Álvaro, de clase alta, que no reparan en gastar lo que sea por un cuadro a su gusto y además saber que están ayudando a mejorar las condiciones de vida de los internos o de quienes ya dejaron la prisión y necesitan dinero para vivir. El lema de la marca es “yo creo en las segundas oportunidades. Las ganancias se les dan directamente a los internos, al encargado del trabajo penitenciario en la prisión o se los depositan en cuentas de sus familiares.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Diego explica que lo hacen así porque “vivir en la cárcel es caro. No muchos lo saben. Con estas ganancias por las obras pueden pagar mayor comodidad. Para ellos facilita la vida dentro de la cárcel y apoyan a sus familias, en vez de que las familias sean las que los tengan que mantener en prisión”. De acuerdo con la investigación “Las mujeres invisibles” de Catalina Pérez Correa, los internos pagan hasta 2 mil 500 pesos mensuales por acceder a servicios y protección dentro de la cárcel. De acuerdo con la ENPOL 2016, el 66 por ciento de los internos pagó por exentar el pase de lista, el 50 por ciento por tener aparatos electrónicos, el 42 por ciento por cambiarse de celda, el 35 por ciento por tener agua potable, el 30 por ciento por tener acceso a un teléfono, el 28 por ciento pagó por comida, el 26 por ciento por tener una cama, colchoneta o cobijas, el 25 por ciento por tener energía eléctrica en su celda, el 23 por ciento por acceder a la visita conyugal, el 17 por ciento pagó por protección y 14 por ciento por participar en algún taller. Quienes cobran estas cuotas son principalmente los custodios en 84 por ciento de los casos, pero también los mismo internos en 36 por ciento de los casos, y en menor escala, personal técnico y administrativo de la cárcel. Estos pagos son adicionales a los que hacen los familiares de los internos para visitarlos y llevarles cosas, incluida la comida. Pagan entre 5 y 50 pesos en cada visita por tener una mesa en la que sentarse con su familiar, por llamar al interno o ser incluidos en la lista. Y entre 5 y 80 pesos por meter comida, ropa, calzado, productos de higiene personal o limpieza, dinero y tarjetas de teléfono, entre otros obsequios que su familiar necesita dentro de la cárcel.

Con proyectos relacionados con el arte como el de Lulú Puig o el de los hermanos Alcalá se está ayudando desde la sociedad civil en los procesos de reinserción social de los presos pero a muy pequeña escala.

Otro de los esfuerzos destacados desde las organizaciones de la sociedad civil es la labor de Reinserta, que ha logrado reinsertar en la sociedad a jóvenes en conflicto con la ley que estuvieron recluidos en centros para adolescentes, dotándolos de las herramientas necesarias para que al salir puedan generar un proyecto de vida alejado del delito.

Para uno de los jóvenes a los que Reinserta ayudó, la intervención de esta asociación, encabezada por Saskia Niño de Rivera y Mercedes Castañeda Gómez Mont, le permitió desprenderse de cualquier entorno delictivo, con educación y con aspiraciones para salir adelante sin necesidad de delinquir. Hay jóvenes que reconocen que, con los

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

talleres, pláticas, terapias y otras actividades que Reinserta les da cambiaron su forma de ser, sus acciones, la gente con la que convivían y han dejado las drogas. Tienen ganas de trabajar, se sienten útiles y ya saben hasta cómo aplicar a una oferta laboral.

CAPÍTULO V.- CÁRCELES ESTATALES, UN TERMÓMETRO DE LA VIOLENCIA EN LAS CALLES

Los martes en el barrio de Tepito no hay comercio y las actividades delictivas disminuyen. El barrio es otro. Carlos Cruz, especialista en sistema penitenciario y atención a presos peligrosos, dice que se debe a que es día de visita en el Reclusorio Norte, donde están amigos y familiares de quienes mueven el comercio tepiteño. Cruz considera que al menos en la Ciudad de México, “quien controla la cárcel, controla la calle”, por las relaciones de poder que se dan entre quienes están encerrados y quienes en las calles saben que están en riesgo de ser detenidos e ingresados a un penal por sus actividades.

Este modelo se repite en la mayoría de las cárceles estatales. En marzo de 2019, el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, dijo que la mitad de los delitos cometidos por el crimen organizado en el país se planean desde las cárceles, sin precisar la fuente con la que obtuvo ese dato.

Eduardo Guerrero, quien se encargó de las prisiones estatales en el estado de Chihuahua entre 2012 y 2015, asegura que la incidencia delictiva de alto impacto disminuyó en el estado conforme se aplicaron operativos de control en las cárceles de la entidad para retirar armas, drogas y separar a los criminales peligrosos. “Ocurrió cuando estábamos tomando el control de los penales en Chihuahua. Si controlas las prisiones, buena parte de los problemas de nuestro país en materia de seguridad se pueden eliminar”.

Carlos Cruz coincide con Guerrero en que “atender la violencia dentro de la cárcel con construcción de paz, sí genera cambios en la violencia de afuera” y cree que “la violencia dentro de la cárcel es una señal inequívoca de que afuera está pasando algo”. Explica que cuando se rompe un pacto criminal, de impunidad, o una alianza, la cárcel lo demuestra de forma violenta.

Aunque hay datos que demuestran una relación, no hay certeza de que la violencia y la delincuencia dentro y fuera de las cárceles estén íntimamente relacionadas.

Entre los datos que lo sustentan está la relación existente entre cifras de violencia nacional medida con homicidios y cifras de violencia en las cárceles medida por homicidios, riñas,

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

motines, abusos y desórdenes. De acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2017 la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en la Ciudad de México fue la más alta de los últimos 20 años. Coincidentemente, en 2017 la tasa de incidentes violentos por cada mil presos en las cárceles de la Ciudad de México fue de las seis más altas del país, con 12 incidentes por cada mil internos.

Otros estados presentaron una tendencia similar en cuanto a la violencia del 2017, medida por homicidios y los eventos violentos al interior de sus cárceles. De los diez estados más violentos durante 2017, cinco están entre los que tuvieron las tasas de incidentes violentos más altas en sus cárceles (Baja California Sur, Tamaulipas, Guerrero, Chihuahua y Michoacán). Algunas de las cárceles más violentas del país están en esos estados, es el caso de Tamaulipas cuyas cárceles actualmente son las peor evaluadas por la CNDH y Guerrero que tienen las cárceles con la cuarta peor calificación.

Otra coincidencia que podría reflejar una relación entre lo que pasa dentro y fuera de las cárceles es lo ocurrido en Baja California Sur. En 2017 fue el segundo estado más violento del país, con una tasa de 69 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes. Ese mismo año, sus cárceles estatales estuvieron entre las más violentas, en ellas ocurrieron 34 incidentes por cada mil presos (un homicidio doloso, riñas, motines, abusos y desórdenes). Conforme escaló la violencia en ese estado, escaló la violencia en sus cárceles. En 2015, cuando aún no había una crisis de violencia tan severa en el estado, mataron a 19 personas por cada 100 mil habitantes y ocurrieron 2 incidentes violentos por cada mil presos en sus cárceles. En 2016, que aumentó la violencia en la entidad, con una tasa de 24 homicidios por cada 100 mil habitantes, la violencia en las cárceles subió a 26 incidentes por cada mil presos. Para 2017, cuando mataron a 69 personas por cada 100 mil habitantes en el estado, fue que hubo 34 incidentes violentos por cada mil presos en las cárceles sudcalifornianas. En los primeros meses de 2018, cuando comenzó a implementarse el operativo federal “Titán” -para reducir la violencia en Los Cabos y La Paz-, la violencia dentro de los penales de esas ciudades bajó a solo 8 incidentes violentos, de acuerdo con el Observatorio de Prisiones de la organización civil Documenta.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

CAPÍTULO VI.- DAÑOS COLATERALES DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Las irregularidades dentro de los penales y la falta de políticas públicas efectivas para el sistema penitenciario estatal no solo impactan la conducta de los internos y afectan su proceso de reinserción, las dinámicas a las que se enfrenta el personal que trabaja en las prisiones y los familiares que acuden cada semana a ellas también son perjudicados.

Afuera del Reclusorio Oriente en la Ciudad de México, como en la mayoría de las cárceles estatales, en los días de visita los familiares de los internos llegan de madrugada, se forman alrededor del centro para ingresar y pasar unos minutos con ellos. Casi todas las personas formadas ahí son mujeres. Madres, parejas, hermanas, y abuelas de los y las internas, “que asumen los costos económicos, sociales y de salud que implica tener a los hombres en prisión”, de acuerdo a lo documentado entre 2010 y 2015 por Catalina Pérez Correa.

De acuerdo con su estudio “Las mujeres invisibles: Los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres”, “las cárceles muestran el papel marginal que las mujeres tienen en la construcción, implementación y evaluación de las políticas penales y de seguridad pública”. Estas mujeres que se ocupan de los internos son responsables “de mantener el vínculo familiar fundamental para la reinserción social y mantienen económicamente a los hombres y mujeres que el Estado ha puesto en reclusión y a los hijos de éstos”.

Una de las mujeres entrevistadas para el estudio, que ese día como cada semana iba a ver a su hijo sentenciado por robo a 4.8 años de prisión, dijo que la corrupción en la cárcel era enorme y debía conseguir los recursos para que su hijo no la pasara tan mal ahí. “Nos cobran 80 pesos para la mamá de la celda (jefe de celda), para limpieza y TV. Los custodios venden adentro las cosas que nos quitan. Hay mucha droga, comida y camiones llenos que pasan con derecho de aduana y llenos de todo. Los internos salen de aquí con resentimiento, odio e ira. Su única esperanza mientras están aquí somos la visita familiar”, dijo.

De acuerdo con el estudio de Pérez Correa, en 2013, de las 3 millones 293 mil visitas que tuvieron los internos de penales de la Ciudad de México, el 75.3 por ciento las hicieron mujeres. En Morelos, 79 por ciento de quienes visitaron a los internos también eran mujeres. Lo mismo se repite en el resto de los estados del país.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Plantea que “en contextos como el nuestro, donde el Estado no provee los bienes básicos para que subsista una persona en reclusión, son mujeres quienes aportan los bienes básicos que necesitan los hombres y las mujeres que están en reclusión. Esto genera costos negativos importantes para este numeroso grupo de mujeres, que van desde el empobrecimiento económico hasta la afectación a su salud”.

Otros daños colaterales del sistema penitenciario mexicano son los que enfrenta el personal de los centros de reclusión. De acuerdo con el estudio “Condiciones de vida y de trabajo del personal de los centros penitenciarios federales” de Elena Azaola y Catalina Pérez Correa, el personal de los centros penitenciarios también se ve afectado por el sistema penitenciario nacional. Quienes trabajan en las cárceles, tienen dificultades en su vida laboral como largas jornadas de trabajo, falta de alimentos, falta de tiempos y condiciones de descanso; tienen que realizar largos trayectos para llegar al centro penitenciario, donde se enfrentan a un ambiente laboral hostil. En el caso de las mujeres que trabajan en las cárceles, por lo general ocupan posiciones más bajas en el área de seguridad, sintiéndose relegadas.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

CAPÍTULO VII.- POLÍTICA PÚBLICA FALLIDA

Las soluciones de política pública implementadas para mejorar los penales estatales, prevenir hechos de violencia y reducir las irregularidades han sido poco efectivas en la mayoría de los estados. Entre las ideas que se repiten de administración en administración está por ejemplo el traslado de los internos “peligrosos”. Ocurrió con Luis Alberto González Nieto, alias “El Tatos”, quien supuestamente dirigía una red de torturadores en el centro penitenciario de Nezahualcóyotl, Estado de México. Para dejar de torturar a los internos pedía dinero a sus familiares. Por ello fue trasladado a otra cárcel, la de Chiconautla. En 10 años ya había estado en 12 penales. Su traslado a Chiconautla provocó la inconformidad de los internos del nuevo penal, donde al llegar conformó otro grupo de torturadores para seguir con su “negocio”. Los internos se amotinaron e intentaron asesinarlo. Entonces fue trasladado a una cárcel federal.

El 26 de septiembre de 2018, internos del penal de Topo Chico, en Nuevo León, protestaron en los techos de la prisión con mantas. El gobierno del estado informó que se trató de una protesta por el traslado de un interno. En una de las mantas se leía “No queremos al 27 ni al Flaco Rivas”. Estaban en contra de la llegada de dos líderes criminales a esa prisión, que supuestamente romperían el equilibrio dentro de la cárcel de la que se acababan de llevar a un líder criminal que ahí controlaba todo.

La política de traslados sigue. En 2019 el gobierno federal ideó un plan para trasladar al menos a 2 mil 400 internos de penales estatales a penales federales a través de operativos sorpresa, a pesar de que se ha demostrado que el traslado de los internos a otros penales no necesariamente contribuye al mejoramiento de la situación de los penales o de su estancia al interior de los mismos. Comenzó aplicando esta política en un centro federal, cerró la cárcel de Islas Marías, a pesar de ser la mejor evaluada por la CNDH, y envió a los internos a otros penales.

En Topo Chico ha sido una constante. Tras el motín de 2016 en el que murieron 49 personas, se hicieron traslados de presos a otros penales estatales y federales, sin que las condiciones dentro del penal mejoraran ni se redujera la violencia. A pesar de los traslados, hubo otros tres motines, siguió sobrepoblado, sin acceso a servicios básicos, sin personal adecuado, ni

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

suficiente, y sin recursos económicos. Demostrándose así que no hay políticas comprensivas e integrales que atiendan el problema, sino medidas aisladas que solas no resuelven el problema.

En cualquier caso, una orden de traslado debe ser autorizada por un juez y no debería ser ordenada por ninguna autoridad administrativa, así lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al confirmar la posibilidad de cualquier interno a tramitar un amparo contra traslados no autorizados por un juez. Además, en una jurisprudencia de la Corte de 2012 se reconoce el derecho humano a purgar penas de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio.

Maissa Hubert, coordinadora del Programa de Sistema Penitenciario de la asociación civil Documenta, dice que las autoridades han realizado traslados sin siquiera avisar al juez, al argumentar que está en riesgo la seguridad del centro penitenciario, afectando así los derechos de los internos y de sus familias. Explica que “las personas tienen derecho a estar internados en los centros cerca de su familia. Los están trasladando a penales federales al otro lado del país, alejándolos lo más posible de sus familias. Si trasladas a uno no te va a solucionar el problema, una persona no te crea todo el caos de un centro penitenciario”.

De acuerdo con la tercera visitadora de la CNDH, Ruth Villanueva, encargada de realizar el Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria, más que los traslados, la distribución de los internos es lo que se debe atender para mejorar sus condiciones y prevenir actos delictivos. Propone más centros independientes para hombres y mujeres y la separación de sentenciados y procesados. Dice que con la intervención de Eduardo Guerrero en las cárceles de Chihuahua se logró esta separación y las irregularidades disminuyeron. Destaca que por ese aspecto las cárceles de este estado pueden ser ejemplo para otros estados con penales violentos, como Nuevo León, donde los presos no están correctamente distribuidos.

Aunque Chihuahua es puesto como ejemplo por la forma en que cambió la situación de sus prisiones, para algunos especialistas lo que en la época de Eduardo Guerrero se hizo no equivale a una política pública, sino a que “pacificaron a golpes”. Maissa Hubert dice que lo hicieron “echando a andar a los grupos rivales que tendrían que haber separado por el tipo de violencia que podían generar. ¿Qué consecuencias puede generar para el resto de la población el hacer que explote (la violencia en un penal) y luego enviarlos a penales de máxima

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

seguridad para mantener el orden?”. Aunque Eduardo Guerrero considera que “estar en la cárcel es un castigo”, niega que su estrategia se basara únicamente en poner mano dura contra los internos, pero reconoce que lo que él implementó no fue una política pública integral, sino una estrategia de pacificación.

En Nuevo León sí hay una política pública diseñada para su sistema penitenciario estatal, pero no ha funcionado. Se trata del “Programa de Centros de Readaptación”, cuyo objetivo es “modernizar el sistema penitenciario a fin de garantizar la custodia segura de los internos, mediante adecuados sistemas de control, suficiente personal capacitado, infraestructura digna y programas eficaces que inhiban la reincidencia y apoyen la reinserción social”. Desde la administración de Rodrigo Medina querían lograrlo modernizando los sistemas de vigilancia y custodia, la infraestructura penitenciaria y con programas para la reinserción social. Pero no ha ocurrido y aunque se argumenta falta de recursos, los datos muestran que ha tenido presupuesto asignado. En 2017, el programa recibió 251 millones de pesos, cinco veces más de lo que tuvo en 2015 y 2016. Además de los recursos estatales, a Nuevo León se le asignaron recursos federales para sus penales. Sin embargo, los hechos violentos en sus cárceles no se pudieron evitar.

El único factor que diferenció lo que ocurrió ese año en Chihuahua, modelo carcelario para Nuevo León, fue la distribución de los internos. En Chihuahua un mayor porcentaje de presos encuestados por el INEGI, casi la mitad (45.7 por ciento), dijo que había separación entre sentenciados y procesados. Mientras que en Nuevo León solo el 6.5 por ciento de los presos reportó que existía esa separación. Solo ese dato contrasta entre ambos estados, en cuanto a número de internos, en el año de mayor violencia en cárceles de Nuevo León (2016), su población carcelaria fue similar a la de Chihuahua, (7,110 presos en Nuevo León y 7,656 en Chihuahua). En cuanto a custodios asignados a los internos fue el mismo en ambos estados (un custodio por cada 12 presos), cifra dentro de los estándares de Organización de las Naciones Unidas que considera que la cantidad idónea de reos por custodio debe ser de diez. Incluso Chihuahua reportó mayores problemas de sobrepoblación.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

CONCLUSIÓN

La situación de los centros penitenciarios estatales en México es alarmante y su atención no se ve reflejada como una prioridad para los gobiernos locales. Los datos expuestos en esta investigación evidencian la falta de acciones por parte del sector público estatal en sus prisiones, fomentando ambientes hostiles y violentos que evitan el desarrollo de procesos de reinserción adecuados.

Francisco Garduño, titular del Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social del gobierno federal, reconoció en mayo de 2019 la necesidad de prestar atención en el sistema penitenciario estatal, al considerar que está “abandonado y en crisis porque los gobiernos de los estados no invierten en este último proceso del derecho penal”. Garduño dijo que el modelo de prisiones y las condiciones de éstas, pueden ser muestra de la organización y el sistema de gobierno que existe en cada estado, por lo que tomando en cuenta la hipótesis de Garduño, si las cárceles parecen desastrosas o incontrolables, es probable que así estén los estados también.

De acuerdo con los especialistas consultados para esta investigación, la realidad de las cárceles estatales no debe verse simplemente como una crisis, sino como un problema público que involucra una población de alrededor de 188 mil adultos y casi 2 mil adolescentes. Que de no ser atendidos, probablemente los que son inocentes pueden verse forzado u obligados a entrar en los círculos del crimen; y los delincuentes podrían mantener conductas delictivas al interior de la cárcel y al salir de ella.

De acuerdo con los datos revisados, la política pública necesaria para la atención de los centros de internamiento estatales debe ser integral, considerar las necesidades de cada estado y los problemas que en cada uno enfrenten las prisiones. Y aunque para muchos la solución es que el gobierno federal se lleve a los criminales más peligrosos, hay evidencia que muestra que alejar ese problema no trae soluciones a largo plazo. Sin importar la peligrosidad de los internos de una cárcel, la autoridad responsable debe garantizar una estancia segura por igual, trato digno y procesos de reinserción adecuados.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Las autoridades deberían tomar en cuenta los programas implementados desde la sociedad civil -algunos de los cuales fueron expuestos en este texto-, allegarse de los expertos en la materia y sumar esfuerzos para que esas estrategias exitosas de atención de los problemas en las cárceles se adapten e implementen en cada estado y así se expandan los modelos que han dado resultado. Con ello se generarían cambios más allá de un grupo pequeño de internos que asiste a una clase de arte, o que colaboran con una marca altruista o que pertenecen a la red de una asociación que les brinda las herramientas necesarias para desarrollarse profesionalmente al salir de la cárcel.

Dentro de las estrategias de seguridad, pacificación y combate al crimen organizado deben incluirse las prisiones como parte fundamental para lograr que quienes terminan ahí, realmente tengan que estar ahí, y su estancia en los centros de internamiento sea de utilidad para su reinserción. Algunas soluciones recientemente planteadas a los problemas de inseguridad y violencia, no toman en cuenta la problemática actual de las cárceles. Como el haber incrementado los delitos que ameritan prisión preventiva, que generará que se incremente el número de personas en reclusión sin siquiera haber sido sentenciadas. O el insistir en cambiar a los internos de un penal estatal a un penal federal, alejándonos de su familia, sin que haya evidencia que esos traslados hayan solucionado la crisis de una cárcel.

Finalmente, la política pública que se implemente debe tomar en cuenta también los entornos que se ven afectados ante la crisis que viven las cárceles estatales actualmente. Como se expuso en esta investigación, las irregularidades o la corrupción en los centros penitenciarios no solo afectan a los internos, sino a sus familias y a los custodios.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J. M. y Andrews, R. (2015). *How Privatization Affects Public Service Quality: An Empirical Analysis of Prisons in England and Wales, 1998–2012*. EUA: International Public Management Journal. Consultado en línea en: <http://bit.ly/2kRJMtf>

Azaola, E. (2015). *Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México*. México: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Consultado en línea en: <http://uni.cf/2zlpRwl>

Azaola, E. y Hubert, M. (2016). *¿Quién controla las prisiones mexicanas?* En: Benítez, Raúl y Aguayo, Sergio. 2016. *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Senado de la República e Instituto Belisario Domínguez. Consultado en línea en: <http://bit.ly/2CO9eaD>

Azaola, E. y José, C. (1996). *Las mujeres olvidadas. Un estudio acerca de las cárceles para mujeres en la República Mexicana*. México: El Colegio de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Azaola, E. y Pérez Correa, C. (2017). *Condiciones de vida y trabajo del personal de los centros penitenciarios federales*. México: Comisión Nacional de Seguridad, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Bergman, M. y Azaola, E. (2007). *Cárceles en México: Cuadros de una Crisis*. Ecuador: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador. pp. 74-87.

Bergman, M., Azaola, E., Magaloni, A. L. y Negrete, L. (2003). *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Bergman, M., Azaola, E. y Magaloni, A. L. (2006). *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Bergman, M., Fondevila, G., Vilalta, C. y Azaola, E. (2014). *Delito y Cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional. Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Consultado en línea en: <http://bit.ly/1Evo275>

Burkhardt, B. C. (2017). *Who is in Private Prisons? Demographic Profiles of Prisoners and Workers in American Private Prisons*. EUA: International Journal of Law, Crime and Justice. Consultado en línea en: <http://bit.ly/2DfPH3I>

Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos (2016). *Ley Nacional de Ejecución Penal*. México. Consultada en línea: <http://bit.ly/2dFyynE>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016). *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria 2015*. México. Consultado en línea en: <https://bit.ly/1VksjaJ>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2017). *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria 2016*. México. Consultado en línea en: <https://bit.ly/2r6rLND>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018). *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria 2017*. México. Consultado en línea en: <https://bit.ly/2HRseIc>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria 2018*. México. Consultado en línea en: <https://bit.ly/2WMjGJT>

Comisión Nacional de Seguridad (2016). *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*. México.

Comisión Nacional de Seguridad (2017). *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*. México.

Dávalos, T. (2017). *Mujeres invisibles: víctimas del sistema carcelario*. México: Agencia Informativa Conacyt. Consultado en línea en: <http://bit.ly/2Bc26o3>

Divulgación CIESAS (2015). *Situación de las prisiones en América Latina*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Consultado en línea en: <http://bit.ly/2BVlt8a>

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Domínguez, A. (2017). *Esfuerzos de política pública penitenciaria estatal: Contrastes entre Nuevo León y Chihuahua*. México.

Domínguez, A. (2017). *Irregularidades en centros penitenciarios estatales:*

Una aproximación estadística a sus causas y soluciones. México.

Domínguez, A. (2018). *Cárceles estatales, un termómetro de la violencia en las calles*. México.

Evaluación Socioeconómica de Programas y Proyectos S.C. y Gobierno de Nuevo León (2013). *Información detallada de la Agencia de Administración Penitenciaria, Centros de Readaptación*. México. Consultada en línea en: <http://bit.ly/2AQQ9V9>

Evaluación Socioeconómica de Programas y Proyectos S.C. y Gobierno de Nuevo León (2014). *Evaluación de la matriz de indicadores para resultados: Programa de modernización del sistema penitenciario del programa presupuestario*. México. Consultada en línea en: <http://bit.ly/2APr1OP>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016*. México. Consultada en línea en: <https://bit.ly/2v2k2jj>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017*. México. Consultado en línea en: <http://bit.ly/2AzTDi4>

Khey, D. N. (2015). *Privatization of Prison*. EUA: The Encyclopedia of Crime and Punishment. Consultado en línea en: <http://bit.ly/2BJISXN>

Moreno, K. y Price, B. E. (2017). *The Social and Political Impact of the New (Private) National Security: Private Actors in the Securitization of Immigration in the U.S. Post 9/11*. EUA: Crime, Law and Social Change. Consultado en línea en: <http://bit.ly/2BFLAxB>

Noel, M. (2015). *Hacinamiento penitenciario en América Latina: causas y estrategias para su reducción*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Consultado en línea en: <http://bit.ly/2z7dlMr>

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Observatorio de Prisiones Documenta AC (2017). *Violencia en Prisiones*. México. Disponible en línea en: <http://bit.ly/2z7bESm>

Paz, S. (2015). *Las cárceles en México y América Latina*. México: Agencia Informativa Conacyt. Consultado en línea en: <http://bit.ly/2p0ACA3>

Pérez Correa, C. (2015). *Las mujeres invisibles, Los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres*. México: Banco Interamericano de Desarrollo. Consultado en línea en: <http://bit.ly/2Ac4ZVx>

Reynaers, A. M. y Paanakker, H. (2016). *To Privatize or Not? Addressing Public Values in a Semiprivatized Prison System*. EUA: International Journal of Public Administration. Consultado en línea en: <http://bit.ly/2Bd7R4z>

Zepeda, G. (2006). *Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México*. México: Cidac, Fundación Friedrich Naumann.

ANEXOS

Fotografías de Lulú Puig y sus estudiantes del Reclusorio Norte



lulupuig



Israel,

“El Güero”. Tomada del Instagram @lulupuig



lulupuig



33 Me gusta

lulupuig Sweet loneliness. 2017. De la serie 52 retratos. #fineartphotography #portraitphotography #elmundosequnlulu #loveart #youtellmeifiamsad

Israel, "El Güero". Tomada del Instagram @lulupuig

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



lulupuig



Alejandro "Alex" Sandria. Tomada del Instagram @lulupuig



lulupuig



27 Me gusta

lulupuig Los dos lobos. #fineart_photo #artistic
#portaiture #elmundosegunlulu

Alejandro "Alex" Sandria. Tomada del Instagram @lulupuig



lulupuig



69 Me gusta

lulupuig El Valiente y yo en la Galería Oscar Román.

Lulú posando junto a la fotografía de Alex Sandria de espaldas. Tomada del Instagram @lulupuig

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Lulú Puig, su tío y su padre junto a sus alumnos durante la inauguración de la exposición “Redefiniendo la libertad” en la Universidad Iberoamericana (mayo 2019). Foto: Alejandro Domínguez

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Los internos del Reclusorio Norte de la Ciudad de México, que pertenecen al taller de arte, durante la inauguración de la exposición “Redefiniendo la libertad” en la Universidad Iberoamericana (mayo 2019). Foto: Alejandro Domínguez

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Maestría en Periodismo sobre Políticas Públicas

Estadística

**Irregularidades en centros penitenciarios estatales:
Una aproximación estadística a sus causas y soluciones**

Alejandro Domínguez Buendía

15 de diciembre, 2017.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Aunque los penales de cada entidad enfrentan condiciones distintas y las causas de su crisis pueden variar, al realizar distintas pruebas de hipótesis se confirmó que existe evidencia para determinar que algunos factores comunes influyen en la ocurrencia de hechos violentos, en la presentación de quejas por parte de los internos y en las condiciones en las que se encuentran los penales.

Algunos de esos factores podrían atenderse en el diseño de políticas públicas aplicadas a la realidad de cada estado para mejorar la situación de sus penales.

Entre los puntos semejantes están:

-El enfoque que se le debe dar al presupuesto asignado a los centros penitenciarios, sí importa la cantidad de presupuesto invertido a las cárceles pero sobre todo importa en qué se gastan esos recursos.

-El número de reos que debe haber por custodio y la capacitación para que esos custodios puedan atender las problemáticas particulares de cada penal.

-El tipo de población y la necesidad de brindar más atención a los presos reincidentes o la generación de acciones para evitar que no regresen a prisión cuando salgan libres.

-Y determinar en qué afecta el tiempo que los presos pasan encerrados, sin actividades al aire libre o esparcimiento, para que sus actividades contribuyan en la mejora de los penales y la incidencia de hechos violentos.

Si bien la atención a los penales estatales no generará en automático una reducción en la incidencia delictiva es necesario atender la crisis de los penales estatales del país para evitar hechos de violencia, las irregularidades de los mismos y la reincidencia de los presos que salen libres. Para lo cual se requiere una política pública en cada estado que tome en cuenta los factores que se deben atender para lograrlo.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Pruebas de hipótesis realizadas:

-Presupuesto y violencia.

Para conocer qué tanto influye el presupuesto de los estados destinado a sus penales en la ocurrencia de hechos violentos, planteé la pregunta: **¿a menor presupuesto, más incidentes de violencia?**

La correlación del presupuesto que cada estado invierte en cada uno de sus prisioneros (presupuesto por reo) y los incidentes violentos que se dan en proporción al número de reos (incidentes por reo) resultó negativa, con lo que se demuestra que mientras una de las variables sube la otra baja, es decir, no se mueven en la misma dirección.

```
. correlate presupuestoporreo INCIDENTESPORPOBLACIÓN
(obs=28)
```

	presu~eo	INCIDE..
presupues~eo	1.0000	
INCIDENTESP~	-0.0621	1.0000

Sin embargo, esa relación no resultó significativa al aplicar una regresión. El modelo solo explica el 0.3 por ciento del total de datos y no puede afirmarse que estén asociadas porque “P” es superior al 10 por ciento. Lo que sí vemos es que la relación, por mínima que sea es negativa y confirma que mientras una variable aumenta la otra disminuye.

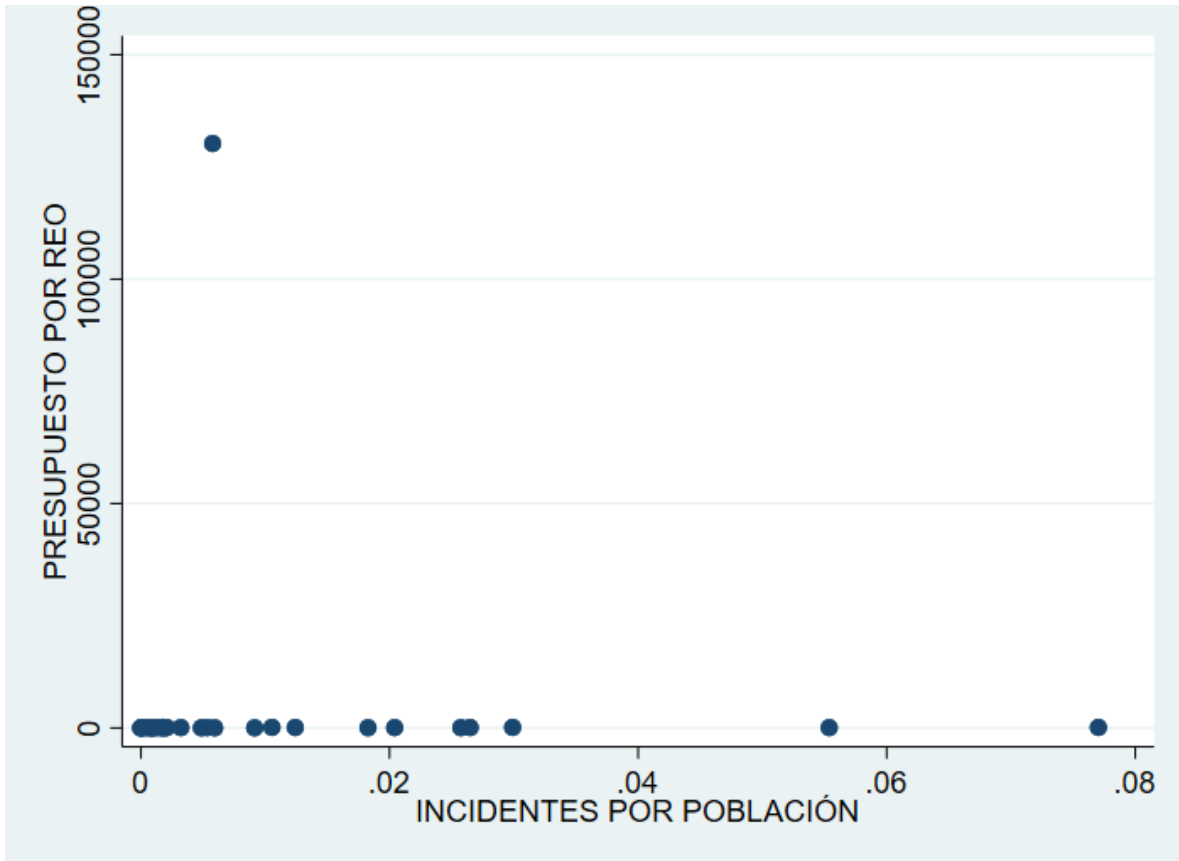
```
. reg presupuestoporreo INCIDENTESPORPOBLACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	28
Model	63020585.7	1	63020585.7	F(1, 26)	=	0.10
Residual	1.6268e+10	26	625678656	Prob > F	=	0.7535
				R-squared	=	0.0039
				Adj R-squared	=	-0.0345
Total	1.6331e+10	27	604839468	Root MSE	=	25014

presupues~eo	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
INCIDENTESP~	-84721.25	266948.1	-0.32	0.753	-633440.9 463998.4
_cons	5697.031	5642.005	1.01	0.322	-5900.277 17294.34

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Esa mínima relación se observa en la siguiente gráfica de dispersión.



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKCf>

Los puntos aislados evitan observar a detalle el comportamiento de las variables. En particular el estado con un presupuesto elevado para cada uno de sus reos (Yucatán), en el que en 2015, según datos del INEGI, se destinaron 130 mil pesos por cada uno de sus mil 387 reos.

La inversión económica en Yucatán lo tiene en niveles bajos de incidentes violentos en proporción con su población penitenciaria, pero esa proporción de violencia es similar a la de otros estados en los que se invierte mucho menos presupuesto. Yucatán solo confirmaría la hipótesis, pues al tener más presupuesto ocurren menos hechos violentos que en otros estados y podría estar alterando el resultado total.

Si se elimina Yucatán de la base de datos, la relación es más significativa, pero contraria a la hipótesis planteada.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

```
. correlate presupuestoporreo INCIDENTESPORPOBLACIÓN
(obs=27)
```

	presu~eo	INCIDE..
presupes~eo	1.0000	
INCIDENTESP~	0.3505	1.0000

Vemos que la correlación es positiva, es decir, que ambas variables (presupuesto y violencia en penales) se mueven de la misma manera, cuando una sube la otra también.

La explicación abarca ahora una mayor cantidad de datos, el 12 por ciento, y la relación entre presupuesto y violencia se vuelve muy significativa ($P=0.07$).

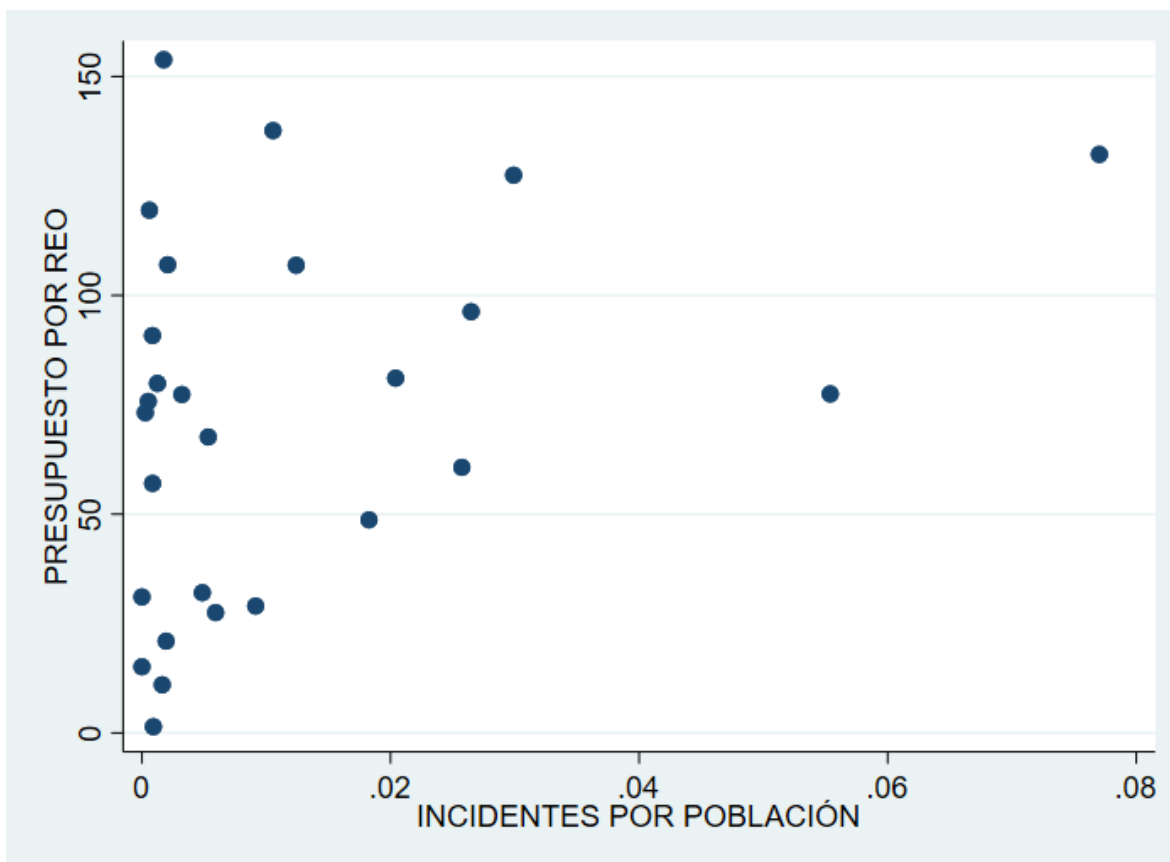
```
. reg presupuestoporreo INCIDENTESPORPOBLACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	27
Model	5664.32788	1	5664.32788	F(1, 25)	=	3.50
Residual	40450.6473	25	1618.02589	Prob > F	=	0.0731
Total	46114.9752	26	1773.65289	R-squared	=	0.1228
				Adj R-squared	=	0.0877
				Root MSE	=	40.225

presupes~eo	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
INCIDENTESP~	804.7869	430.1297	1.87	0.073	-81.08182 1690.656
_cons	62.3413	9.245384	6.74	0.000	43.30008 81.38253

En la gráfica de dispersión se observa un movimiento positivo. Por lo que se interpreta como que a mayor presupuesto, más hechos de violencia en los penales. Lo cual parecería contradictorio.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKCf>

Sin embargo, esto muestra que no necesariamente el presupuesto invertido se está yendo a acciones que prevengan hechos de violencia. O que sin importar lo que se invierta en los penales lo hechos violentos seguirán ocurriendo. O que se requiere una mayor inversión para que tenga efectos en los hechos de violencia como el caso de Yucatán.

-Presupuesto, violencia y quejas.

Para determinar en qué sí está ayudando una mayor inversión económica en los penales estatales planteé la pregunta: **¿a menor presupuesto, más incidentes violentos y quejas de violaciones a derechos humanos?**

Así no solo se observará la relación entre presupuesto y violencia, sino que se observará el impacto del presupuesto destinado a cada reo (presupuesto por reo) en el número de incidentes y quejas en proporción a la población penitenciaria estatal (incidentes y quejas por reo).

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

La relación debería ser negativa, si se busca demostrar que conforme más presupuesto se invierte menos hechos violentos y quejas se presentan. Pero resulta que es positiva.

```
. correlate presupuestoporreo INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN
(obs=27)
```

	presu~eo	INCIDE..
presupues~eo	1.0000	
INCIDENTESY~	0.3445	1.0000

La correlación resulta significativa y muestra que si una variable aumenta la otra también. Es decir, van en la misma dirección.

En la regresión, se muestra una relación significativa ($P=0.078$) con un modelo representativo que explica el 11 por ciento del total de datos.

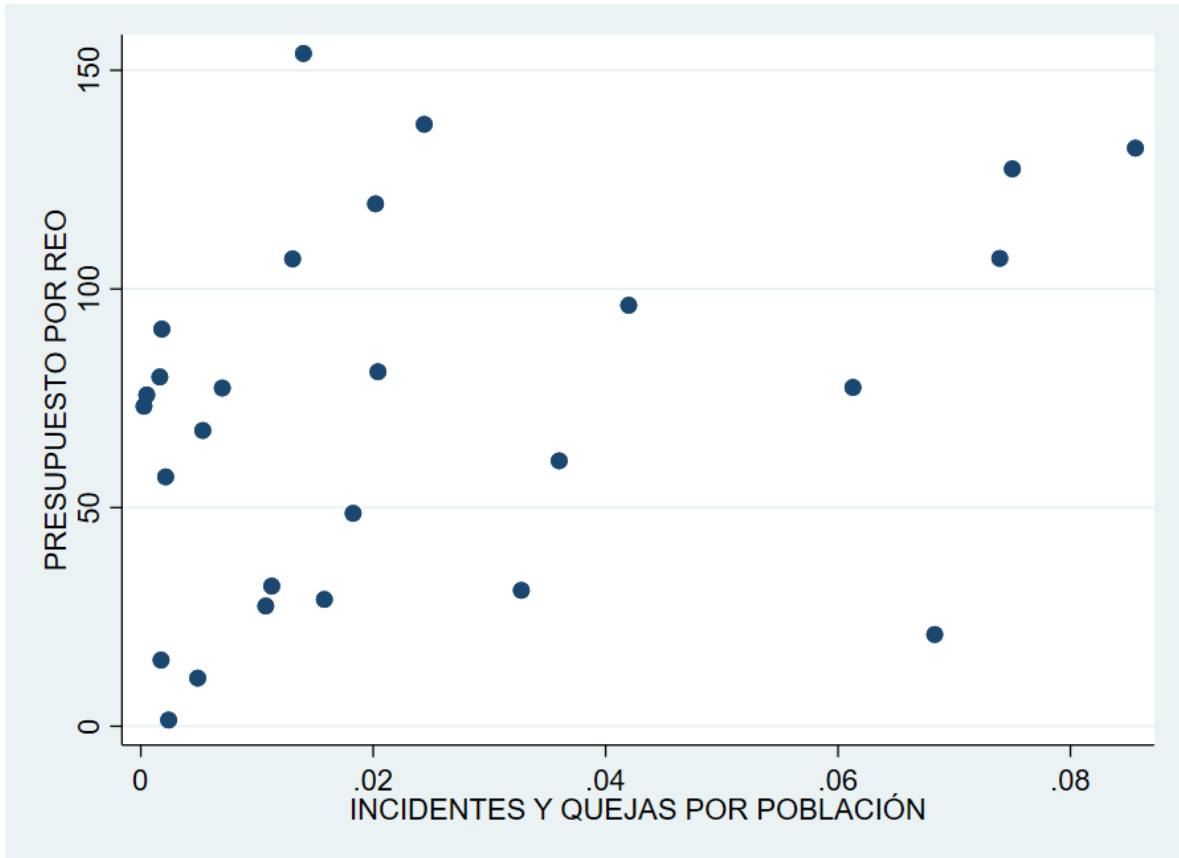
```
. reg presupuestoporreo INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	27
Model	5473.23225	1	5473.23225	F(1, 25)	=	3.37
Residual	40641.7429	25	1625.66972	Prob > F	=	0.0785
				R-squared	=	0.1187
				Adj R-squared	=	0.0834
Total	46114.9752	26	1773.65289	Root MSE	=	40.32

presupues~eo	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
INCIDENTESY~	551.1219	300.3599	1.83	0.078	-67.48081	1169.725
_cons	58.51583	10.61208	5.51	0.000	36.65985	80.37181

En la gráfica de dispersión confirmamos el movimiento de las variables. En los estados donde se invirtió más se registraron más hechos violentos y quejas. Aunque la gráfica tiene muchos puntos dispersos (ya sin Yucatán entre los datos). Hay estados donde se invirtió muy poco presupuesto y ocurrieron muy pocos hechos violentos, mientras que en unos que destinaron más recursos ocurrieron más hechos violentos.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKCF>

Resultaría entonces que depende de cada estado el efecto que ese presupuesto tiene en la ocurrencia de incidentes violentos y presentación de quejas de sus penales.

Habrán casos en los que sí impacte y otros en los que no tenga nada que ver. Por lo que esta relación no se puede estudiar de manera nacional, sino que se debe revisar cada estado para la generación de políticas públicas que logren que el presupuesto destinado en sus penales reduzca los incidentes violentos y las quejas.

-Presupuesto y condiciones de los penales.

Para determinar en qué sí está beneficiando una mayor inversión económica planteé la pregunta: **¿a mayor presupuesto por reo, mejores condiciones?**

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Para tal efecto consideré conveniente comparar el presupuesto que se asigna a cada preso en cada estado con la calificación que en 2015 la CNDH le dio a cada estado por la situación en la que se encuentran sus penales.

La correlación entre presupuesto y calificación es positiva y significativa.

```
. correlate presupuestoporreo CALIFICACIÓN
(obs=27)
```

	presu~eo CALIFI~N	
presupes~eo	1.0000	
CALIFICACIÓN	0.6588	1.0000

Al aplicar una regresión para ambas variables se explica el 43 por ciento de los datos y se reafirma lo significativa de la relación (P=0).

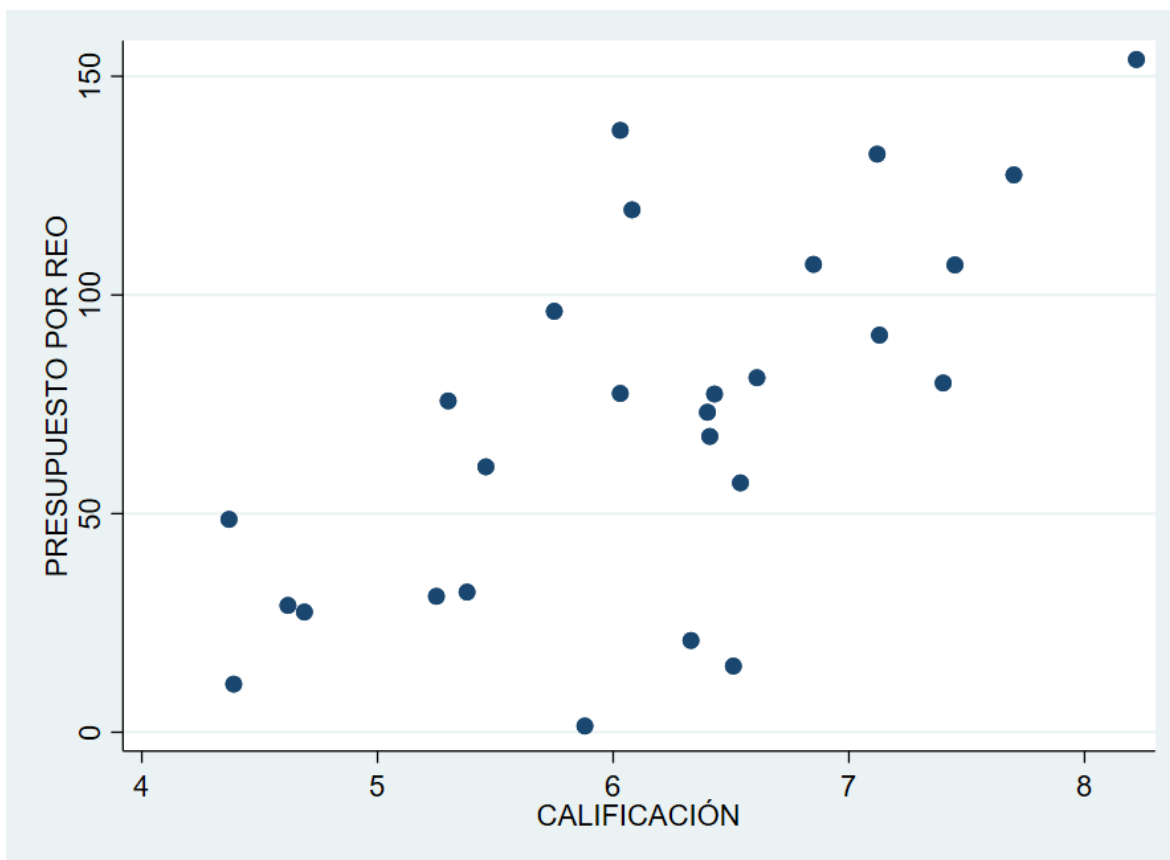
```
. reg presupuestoporreo CALIFICACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	27
Model	20013.7808	1	20013.7808	F(1, 25)	=	19.17
Residual	26101.1943	25	1044.04777	Prob > F	=	0.0002
Total	46114.9752	26	1773.65289	R-squared	=	0.4340
				Adj R-squared	=	0.4114
				Root MSE	=	32.312

presupes~eo	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
CALIFICACIÓN	27.39431	6.256854	4.38	0.000	14.50808	40.28055
_cons	-96.96026	39.04292	-2.48	0.020	-177.3707	-16.54985

Ya en la gráfica de dispersión se observa a detalle el movimiento de las variables. Los estados en los que se invirtieron más recursos obtuvieron una mejor calificación, por lo que en general las condiciones de sus penales son mejores que las que tienen los penales de los estados en los que se invirtieron menos recursos.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKCf>

Tomando en cuenta los comparativos anteriores, se puede decir que las condiciones generales de un penal no necesariamente son las causantes de las irregularidades en los mismos (hechos violentos y quejas) o se puede inferir que el presupuesto invertido se está destinando a otras cosas que mejoran las condiciones generales de un penal logrando obtener mejores calificaciones, pero que no necesariamente están atacando la violencia y la generación de quejas por parte de los internos.

Las dos últimas variables probadas (presupuesto por reo y calificación) sí pueden estudiarse en términos nacionales para enfocar una política pública; en los casos particulares de violencia y quejas, cada estado tiene su particularidad en la forma en que ese presupuesto impacta.

Con una regresión adicional se confirma que la relación entre presupuesto e incidentes violentos e incidentes violentos y quejas no es significativa en todos los casos estudiados,

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

mientras que las calificaciones de los penales a nivel nacional sí se ven influenciadas por la cantidad de recursos invertidos en ellos.

```
. reg presupuestoporreo INCIDENTESPORPOBLACIÓN INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN CA
> LIFICACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	27
Model	23608.0209	3	7869.34031	F(3, 23)	=	8.04
Residual	22506.9542	23	978.563228	Prob > F	=	0.0008
				R-squared	=	0.5119
				Adj R-squared	=	0.4483
Total	46114.9752	26	1773.65289	Root MSE	=	31.282

presupues~eo	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
INCIDENTESP~	572.8637	452.3624	1.27	0.218	-362.9192 1508.647
INCIDENTESY~	72.06242	320.3807	0.22	0.824	-590.6955 734.8203
CALIFICACIÓN	25.81557	6.203399	4.16	0.000	12.98286 38.64828
_cons	-95.70353	37.90898	-2.52	0.019	-174.1242 -17.28283

Custodios

-Custodios y violencia.

Para determinar si existe una relación entre el número de custodios que en los estados se destina al cuidado de sus presos con los incidentes violentos planteé la pregunta: **¿a mayor cantidad de reos por custodio, más incidentes de violencia?**

Al probar las variables “reos por custodio” e “incidentes por reo” resulta una correlación negativa no muy significativa, que apoyaría la hipótesis.

```
. correlate reosporcustodio INCIDENTESPORPOBLACIÓN
(obs=32)
```

	reospo~o	INCIDE..
reosporcus~o	1.0000	
INCIDENTESP~	-0.0777	1.0000

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

En una prueba de regresión se confirma que es poco significativa la relación y solo se explica 0.6 por ciento de los datos, aunque se confirma que la relación es negativa, cuando una variable sube la otra baja.

```
. reg reosporcustodio INCIDENTESPORPOBLACIÓN
```

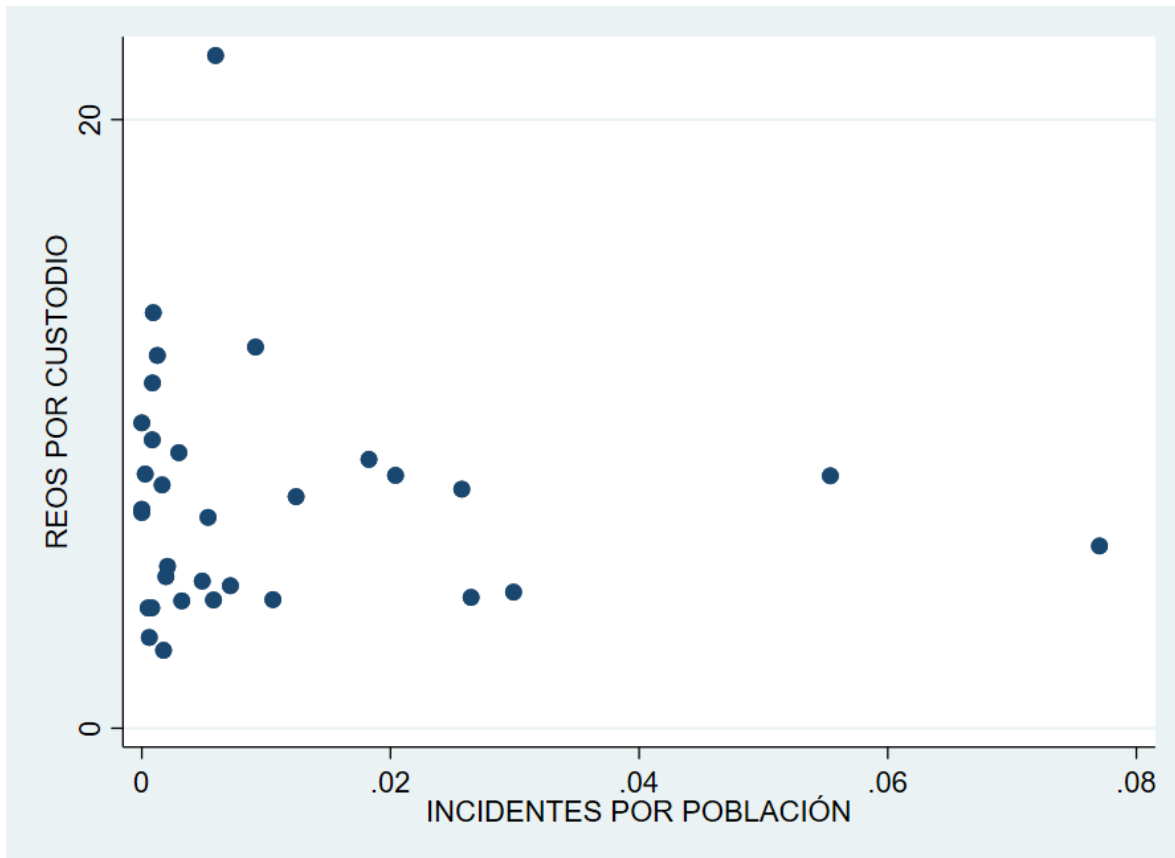
Source	SS	df	MS	Number of obs	=	32
Model	2.90688021	1	2.90688021	F(1, 30)	=	0.18
Residual	478.756993	30	15.9585664	Prob > F	=	0.6726
				R-squared	=	0.0060
				Adj R-squared	=	-0.0271
Total	481.663873	31	15.5375443	Root MSE	=	3.9948

reosporcus~o	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
INCIDENTESP~	-17.89009	41.91754	-0.43	0.673	-103.4971	67.71696
_cons	7.674051	.8307121	9.24	0.000	5.97751	9.370591

La lógica sería que mientras menos reos tiene que cuidar un custodio menos incidentes violentos se generan, pero en la gráfica de dispersión se observa que algunos puntos distantes desequilibran la relación.

Hay casos en los que los custodios no tienen tantos reos a su cargo y se generaron más hechos violentos que en estados donde los custodios tienen más de 20 reos a su cargo y se presentaron pocos incidentes violentos.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKcf>

Según la Organización de las Naciones Unidas por cada diez reos en un penal debe haber un custodio. Vemos que en la mayoría de los estados se cumple con la regla e incluso muchos están por debajo.

En términos generales se descarta que el número de custodios tenga una relación directa con los incidentes violentos de los penales, pero en algunos estados sí la hay y podría deberse a que están mejor capacitados sus custodios.

-Custodios, violencia y quejas.

Para determinar si el número de custodios influye en la ocurrencia de incidentes violentos y quejas presentadas, planteé la pregunta: **¿a mayor cantidad de reos por custodio, más incidentes violentos y quejas en los penales?**

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

La correlación resultó negativa como se esperaba, mostrando que ambas variables se mueven en sentido contrario. Y la relación parece significativa.

```
. correlate reosporcustodio INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN
(obs=32)
```

	reosporcustodio	INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN
reosporcustodio	1.0000	
INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN	-0.3041	1.0000

En la prueba de regresión se confirma que es una relación significativa y negativa, pero solo explica un 9 por ciento de los datos.

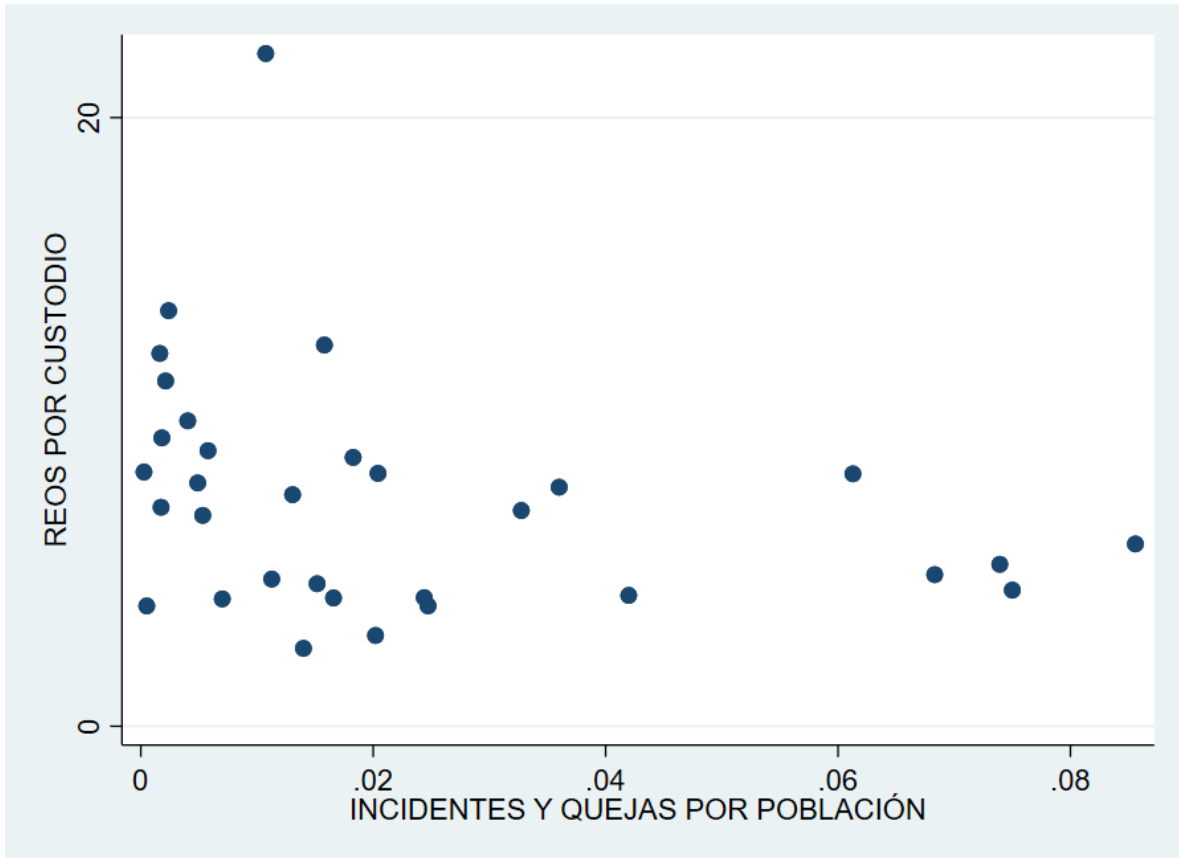
```
. reg reosporcustodio INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	32
Model	44.529996	1	44.529996	F(1, 30)	=	3.06
Residual	437.133877	30	14.5711292	Prob > F	=	0.0907
Total	481.663873	31	15.5375443	R-squared	=	0.0925
				Adj R-squared	=	0.0622
				Root MSE	=	3.8172

reosporcustodio	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN	-48.66502	27.83795	-1.75	0.091	-105.5177 8.187651
_cons	8.577812	.9189412	9.33	0.000	6.701083 10.45454

En la gráfica de dispersión se observa que el modelo no explica el comportamiento nacional. En una sección se observa que algunos estados en los que más reos hay por custodio hay más incidentes violentos y quejas. Pero en otros ocurrieron más incidentes violentos y hubo más quejas a pesar de que los custodios tienen menos reos que cuidar.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKcf>

-Custodios y calificación de los penales.

Para determinar si la proporción de custodios por reos en los penales estatales influye en las condiciones generales de los penales de un estado planteé la pregunta: **¿a menor cantidad de reos por custodio, mejores condiciones?**

La correlación entre “reos por custodio” y “calificación” resultó negativa como se esperaba y significativa.

```
. correlate reosporcustodio CALIFICACIÓN
(obs=32)
```

	reosporcustodio	CALIFICACIÓN
reosporcustodio	1.0000	
CALIFICACIÓN	-0.3523	1.0000

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

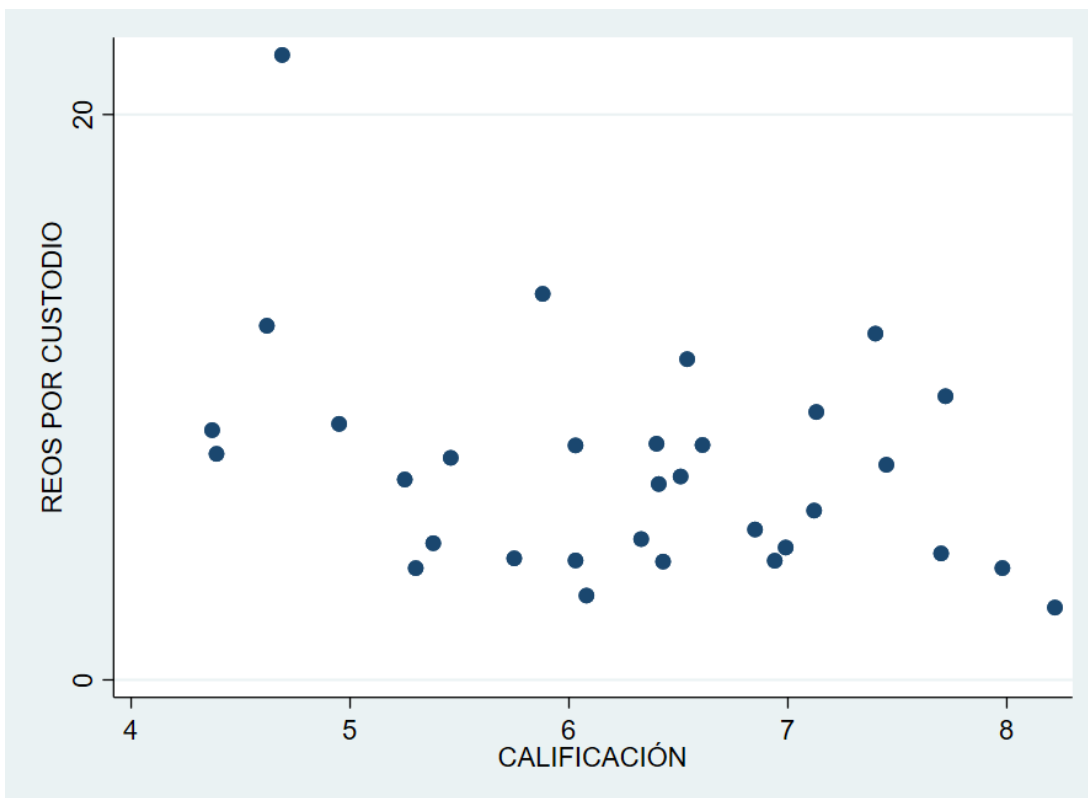
La regresión aplicada explica el 12 por ciento de los datos, es significativa la relación y confirma que es negativa. Mientras una variable sube la otra baja.

```
. reg reosporcustodio CALIFICACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	32
Model	59.7797997	1	59.7797997	F(1, 30)	=	4.25
Residual	421.884074	30	14.0628025	Prob > F	=	0.0480
				R-squared	=	0.1241
				Adj R-squared	=	0.0949
Total	481.663873	31	15.5375443	Root MSE	=	3.75

reosporcus~o	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
CALIFICACIÓN	-1.312018	.6363535	-2.06	0.048	-2.611625 - .0124106
_cons	15.72476	4.049929	3.88	0.001	7.453705 23.99582

En la gráfica de dispersión se observa que conforme baja el número de reos por custodio aumenta la calificación de los penales del estado.



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKCf>

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Sin embargo, hay muchos puntos distantes por lo que no puede generalizarse pero sí se identifica como una tendencia y puede ser recomendable para el diseño de una política pública el asignar la mayor cantidad de custodios a un penal para que las condiciones del mismo sean mejores.

Dependerá entonces de la capacitación de los custodios para prevenir también irregularidades y hechos violentos.

Reincidencia

-Reos reincidentes y violencia.

Para determinar si el tipo de población penitenciaria es la generadora de violencia en los penales estatales planteé la pregunta: **¿a mayor porcentaje de reos reincidentes, más incidentes violentos en los penales?**

La correlación es positiva, aunque no es significativa.

```
. correlate reincidencia INCIDENTESPORPOBLACIÓN
(obs=32)
```

	reinci~a INCIDE..	
reincidencia	1.0000	
INCIDENTESP~	0.1512	1.0000

En la regresión se observa que el modelo solo explica el 2 por ciento de los datos y se confirma que no es significativa la relación.

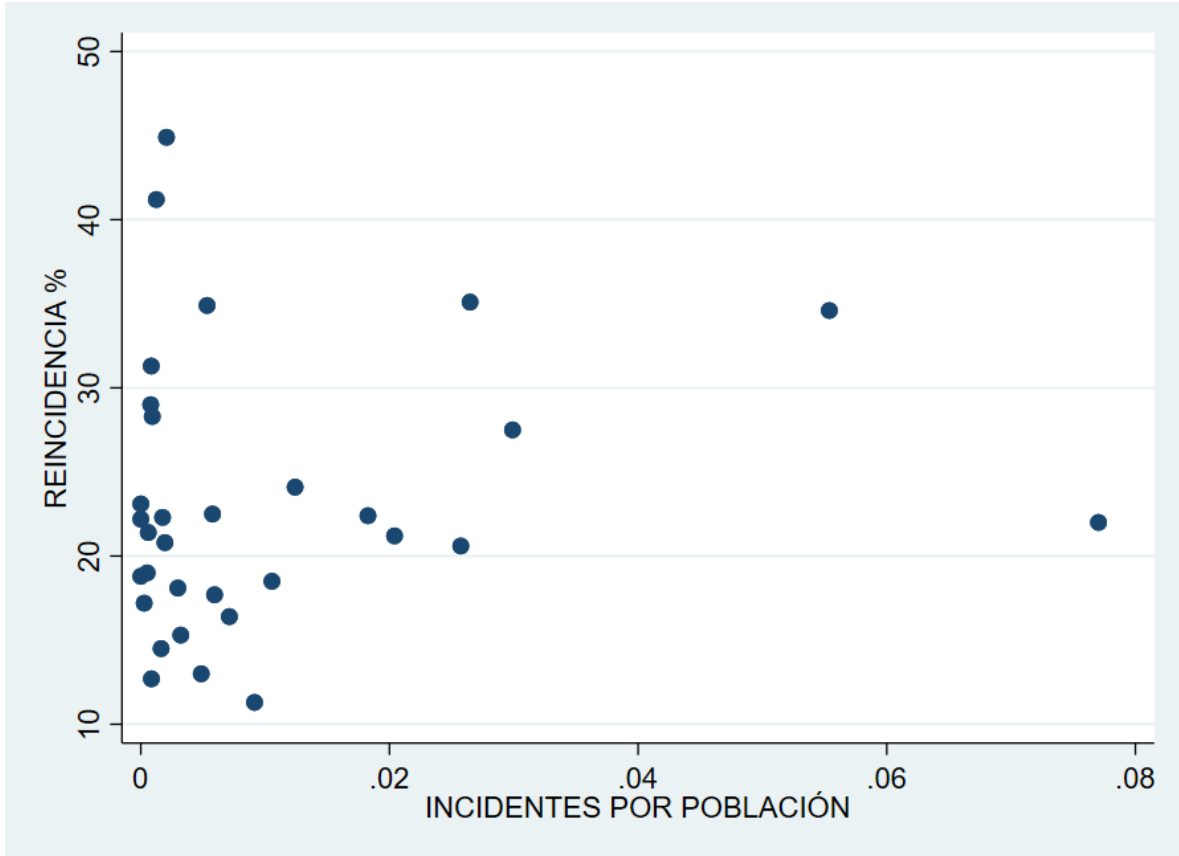
```
. reg reincidencia INCIDENTESPORPOBLACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	32
Model	47.1637673	1	47.1637673	F(1, 30)	=	0.70
Residual	2016.47845	30	67.2159482	Prob > F	=	0.4088
Total	2063.64221	31	66.5691037	R-squared	=	0.0229
				Adj R-squared	=	-0.0097
				Root MSE	=	8.1985

reincidencia	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
INCIDENTESP~	72.06147	86.02705	0.84	0.409	-103.6292	247.7522
_cons	22.43231	1.704864	13.16	0.000	18.95052	25.91411

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

En la gráfica de dispersión se observa que en algunos casos en estados con un porcentaje mayor de reos con antecedentes -que ya hayan estado presos antes-, tienen más incidentes violentos sus penales.



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKCf>

Pero la mayoría de los estados presenta dinámicas distintas, en algunos sí influye la reincidencia de sus internos en la generación de hechos violentos y en otros no tiene nada que ver.

-Reos reincidentes, violencia y quejas.

Para ampliar la hipótesis a hechos violentos y quejas al interior de los penales generadas por la reincidencia de su población planteé la pregunta: **¿a mayor porcentaje de reos reincidentes, más incidentes violentos y quejas?**

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

La relación es positiva y ya es significativa.

```
. correlate reincidencia INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN
(obs=32)
```

	reinci~a INCIDE..	
reincidencia	1.0000	
INCIDENTESY~	0.3297	1.0000

En la regresión se observa un modelo más ilustrativo, del 10 por ciento de los datos, se confirma lo significativo de la relación y la tendencia positiva de ambas variables, que se mueven en la misma dirección.

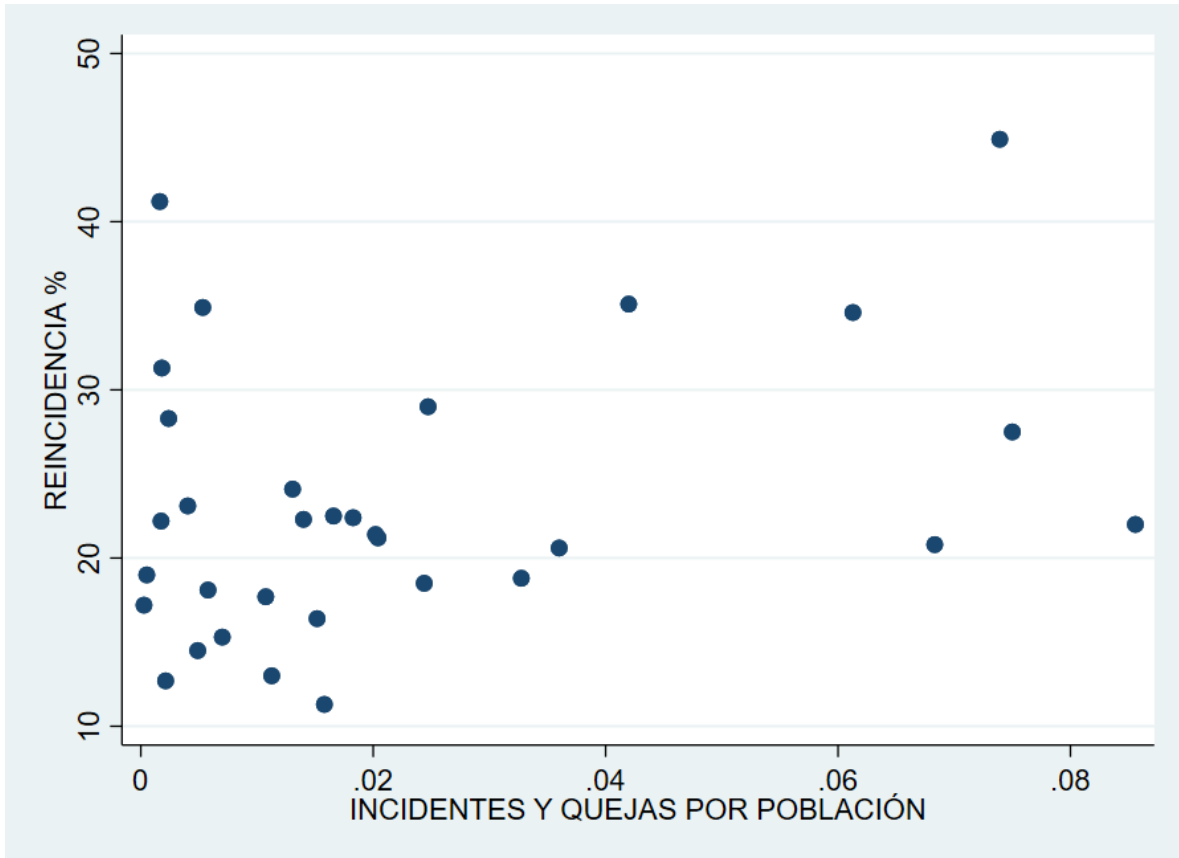
```
. reg reincidencia INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	32
Model	224.343642	1	224.343642	F(1, 30)	=	3.66
Residual	1839.29857	30	61.3099524	Prob > F	=	0.0653
Total	2063.64221	31	66.5691037	R-squared	=	0.1087
				Adj R-squared	=	0.0790
				Root MSE	=	7.8301

reincidencia	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
INCIDENTESY~	109.2314	57.10263	1.91	0.065	-7.387727	225.8505
_cons	20.73676	1.884979	11.00	0.000	16.88711	24.5864

En la gráfica de dispersión los datos se agrupan y quedan menos puntos distantes, confirmando la hipótesis que a mayor porcentaje de presos reincidentes, mayores irregularidades se presentan en los penales, como quejas y hechos violentos.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKcf>

Por lo que sería una aproximación válida en el diseño de políticas públicas penitenciarias en el que se debe prestar atención al tipo de población con la que cuentan los estados, para separarlos del resto o brindarles una mayor supervisión.

En su caso esta aproximación puede también generar propuestas de reinserción social en los estados en los que hay más presos reincidentes, pues en esos casos se deberá prevenir que vuelvan a delinquir para que no regresen a la cárcel y con ello se eviten hechos violentos y quejas al interior de los mismos.

-Reos reincidentes y calificación de penales.

Para determinar qué tanto influye la cantidad de reos reincidentes en las condiciones de los penales planteé la pregunta: **¿a menor porcentaje de reos reincidentes, mejores condiciones?**

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

La correlación entre las variables “reincidencia” y “calificación” es significativa y positiva. Descartando así la hipótesis.

```
. correlate reincidencia CALIFICACIÓN
(obs=32)
```

	reinci~a CALIFI~N	
reincidencia	1.0000	
CALIFICACIÓN	0.4022	1.0000

La regresión muestra que el modelo explica el 16 por ciento de los datos, lo cual es representativo, y confirma lo significativo de la relación. Es decir, la reincidencia de los presos no afecta las condiciones generales en las que están los penales.

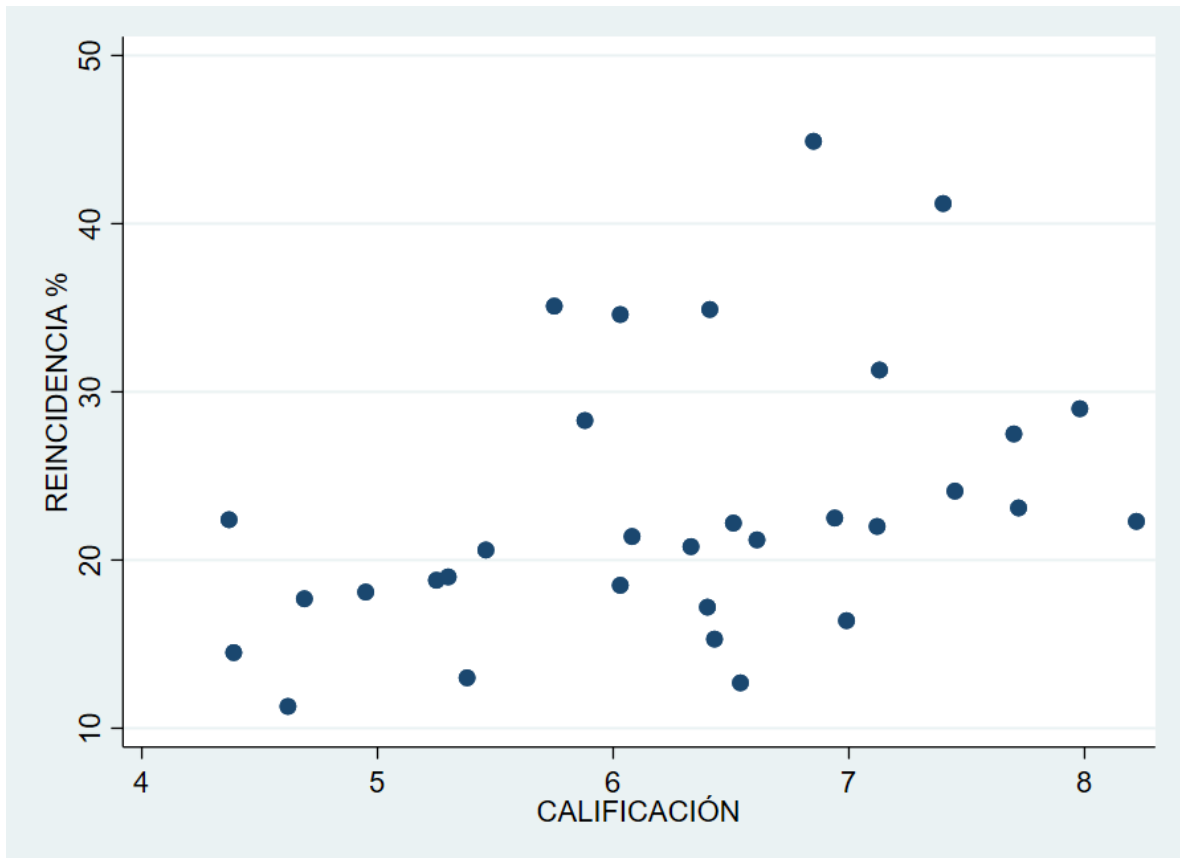
```
. reg reincidencia CALIFICACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	32
Model	333.829148	1	333.829148	F(1, 30)	=	5.79
Residual	1729.81307	30	57.6604355	Prob > F	=	0.0225
Total	2063.64221	31	66.5691037	R-squared	=	0.1618
				Adj R-squared	=	0.1338
				Root MSE	=	7.5934

reincidencia	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
CALIFICACIÓN	3.100449	1.28855	2.41	0.022	.4688779	5.73202
_cons	3.718399	8.200692	0.45	0.654	-13.02965	20.46645

En la gráfica de dispersión se observa una tendencia en la que los penales con más presos reincidentes obtuvieron una mejor calificación.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKCf>

Aunque hay puntos distantes, en la mayoría de los casos se ve que conforme aumenta el porcentaje de presos reincidentes aumenta la calificación.

Este punto mostraría entonces que en el diseño de políticas públicas la reincidencia de la población penitenciaria no es un factor que afecte negativamente las condiciones generales de los penales, por el contrario podría ser positivo. O podría mostrar una atención adecuada a esa población penitenciaria que debe continuar ejecutándose.

Tiempo en celda

-Tiempo en celda y violencia.

Para determinar si existe una relación entre el número de horas que los internos pasan en su celda y la ocurrencia de incidentes violentos planteé la pregunta: **¿mientras más tiempo pasan los reos en su celda, más violencia hay en el penal?**

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

La correlación resultó negativa, aunque poco significativa.

```
. correlate MÁSTIEMPOENCELDA INCIDENTESPORPOBLACIÓN
(obs=32)
```

	MÁSTIE~A INCIDE..	
MÁSTIEMPOE~A	1.0000	
INCIDENTESP~	-0.1125	1.0000

La regresión confirmó que no existe una relación.

```
. reg MÁSTIEMPOENCELDA INCIDENTESPORPOBLACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	32
Model	126.36041	1	126.36041	F(1, 30)	=	0.38
Residual	9862.8717	30	328.76239	Prob > F	=	0.5400
Total	9989.23211	31	322.233294	R-squared	=	0.0126
				Adj R-squared	=	-0.0203
				Root MSE	=	18.132

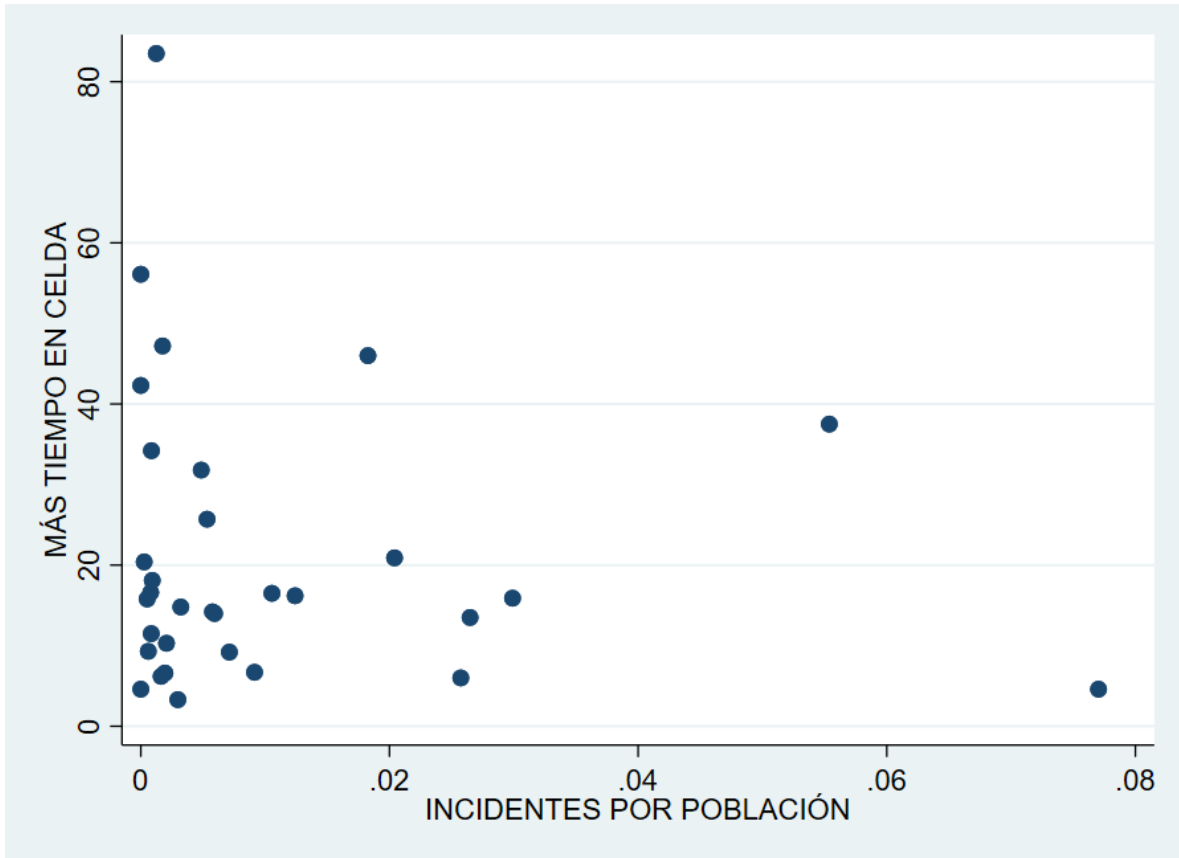
MÁSTIEMPOENCE~A	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
INCIDENTESPOR~N	-117.9518	190.2567	-0.62	0.540	-506.5078 270.6043
_cons	22.46536	3.770463	5.96	0.000	14.76505 30.16568

En

la gráfica de dispersión se observa que algunos puntos dispersos están afectando la relación. Pues hay estados en los que un menor porcentaje de presos pasa mucho tiempo en su celda y en esos penales ocurren más hechos violentos.

En otros casos ocurre lo contrario, hay un mayor porcentaje de presos que pasa mucho tiempo en su celda y hay escasos hechos de violencia.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKCf>

-Tiempo en celda, violencia y quejas.

Al plantear la pregunta: **¿a mayor tiempo en su celda, más incidentes violentos y quejas en los penales?** se mantiene la misma relación.

La correlación es negativa y ligeramente significativa.

```
. correlate MÁSTIEMPOENCELDA INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN
(obs=32)
```

	MÁSTIE~A	INCIDE..
MÁSTIEMPOE~A	1.0000	
INCIDENTESY~	-0.2289	1.0000

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

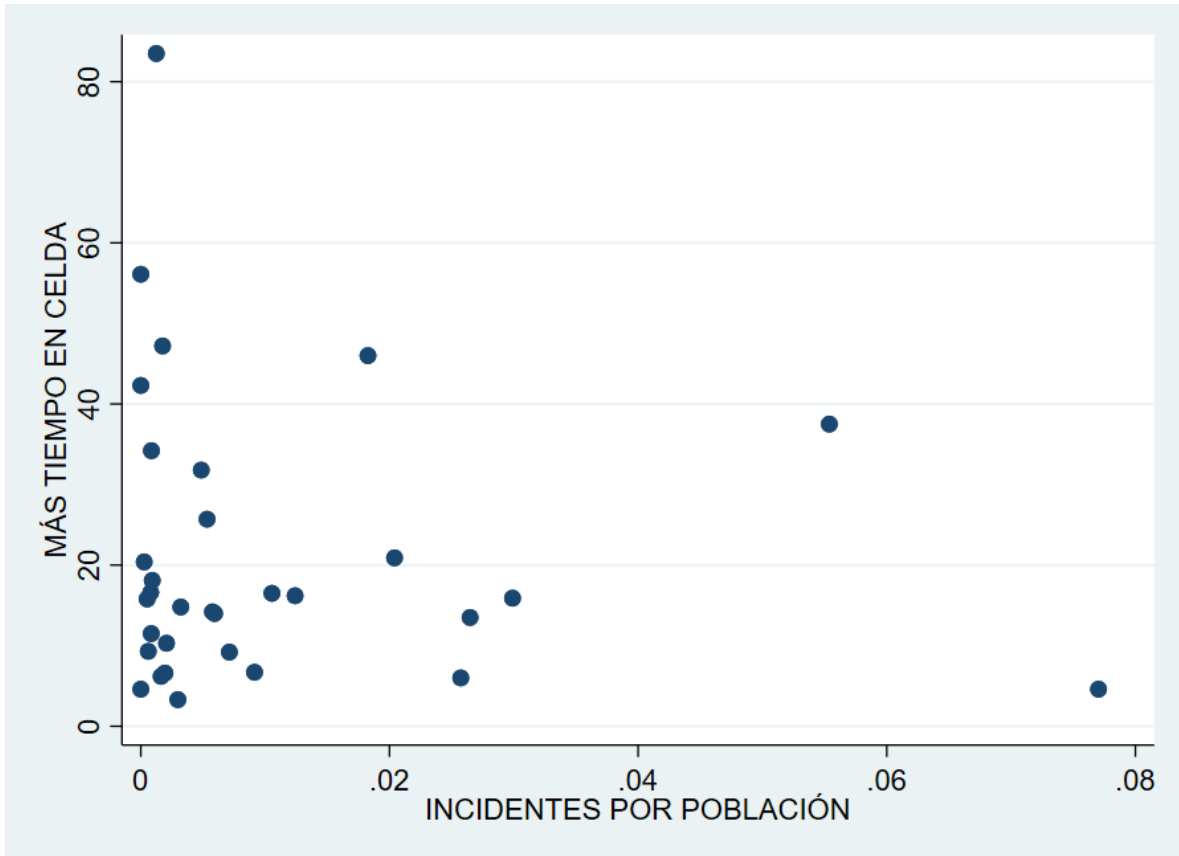
La regresión evidencia que no es del todo representativo y confirma que la relación entre ambas variables no es significativa.

```
. reg MÁSTIEMPOENCELDA INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	32
Model	523.602556	1	523.602556	F(1, 30)	=	1.66
Residual	9465.62955	30	315.520985	Prob > F	=	0.2075
				R-squared	=	0.0524
				Adj R-squared	=	0.0208
Total	9989.23211	31	322.233294	Root MSE	=	17.763

MÁSTIEMPOENCE~A	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
INCIDENTESYQU~N	-166.8751	129.5403	-1.29	0.208	-431.4316 97.68141
_cons	24.97365	4.276173	5.84	0.000	16.24054 33.70676

La gráfica de dispersión es similar a la anterior, los puntos distantes en ambos lados afectan el sentido de la misma.



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKCF>

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

-Tiempo en celda y condiciones de los penales.

Para determinar si existe una relación entre los estados con el mayor porcentaje de presos que más tiempo pasa en sus celda y las condiciones de sus penales planteé la pregunta: **¿a menor tiempo en su celda, mejores condiciones?**

La correlación de las variables “más tiempo en celda” y “calificación” resultó positiva, pero poco significativa.

```
. correlate MÁSTIEMPOENCELDA CALIFICACIÓN
(obs=32)
```

	MÁSTIE~A CALIFI~N	
MÁSTIEMPOE~A	1.0000	
CALIFICACIÓN	0.1278	1.0000

En la regresión se confirma que el modelo solo explica el 1 por ciento de los datos, que la relación no es significativa, pero que sí es positiva, por lo que ambas variables se mueven en la misma dirección.

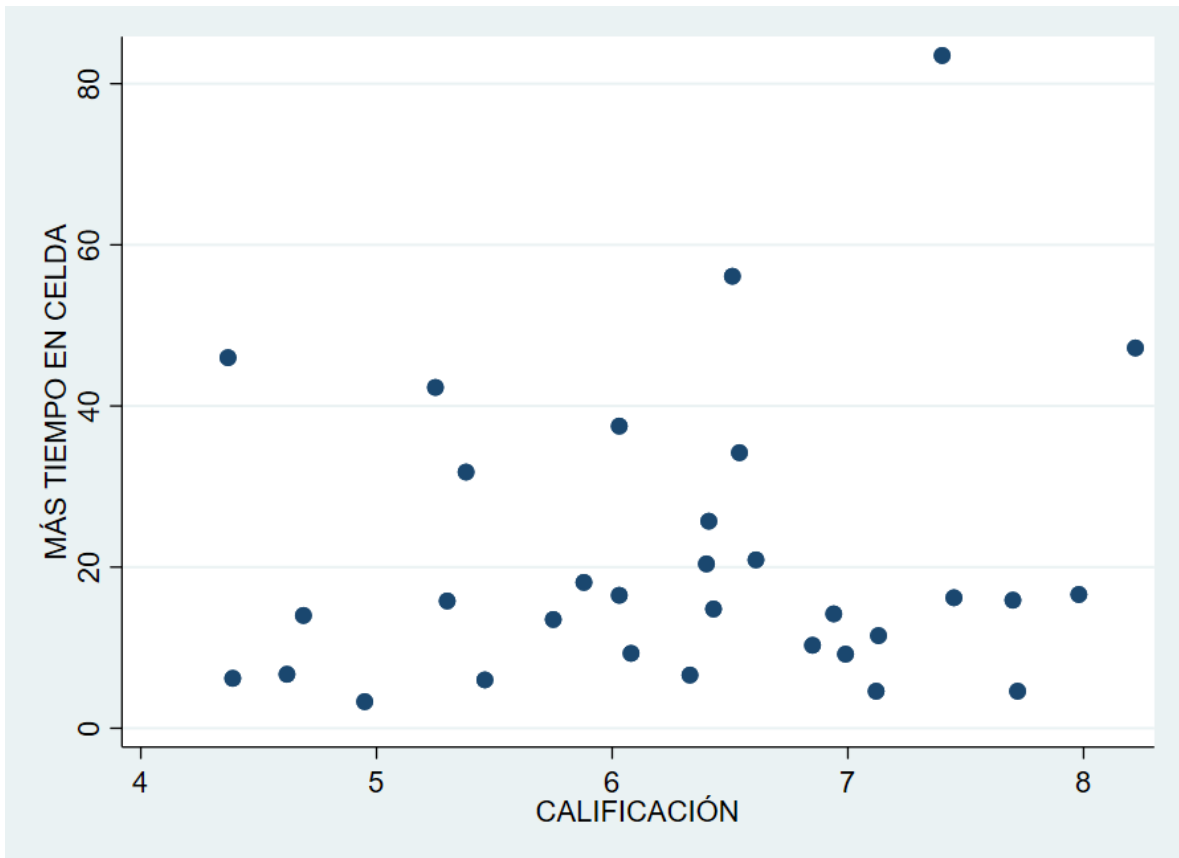
```
. reg MÁSTIEMPOENCELDA CALIFICACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	32
Model	163.159429	1	163.159429	F(1, 30)	=	0.50
Residual	9826.07268	30	327.535756	Prob > F	=	0.4858
Total	9989.23211	31	322.233294	R-squared	=	0.0163
				Adj R-squared	=	-0.0165
				Root MSE	=	18.098

MÁSTIEMPOE~A	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
CALIFICACIÓN	2.167547	3.071085	0.71	0.486	-4.104445	8.439539
_cons	7.625565	19.54523	0.39	0.699	-32.29113	47.54226

La gráfica de dispersión impide sacar conclusiones por los puntos distantes y porque los estados tienen comportamientos contrastantes.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKCf>

-Tiempo en celda, violencia, quejas y calificación.

Sometiendo las variables anteriores a una regresión se confirma que el porcentaje de presos que más tiempo pasa en su celda no es comparable con los hechos violentos, violencia y quejas o condiciones del penal.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

. reg MÁSTIEMPOENCELDA INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN INCIDENTESPORPOBLACIÓN CALIFICACIÓN

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	32
Model	858.424757	3	286.141586	F(3, 28)	=	0.88
Residual	9130.80735	28	326.100262	Prob > F	=	0.4646
				R-squared	=	0.0859
				Adj R-squared	=	-0.0120
Total	9989.23211	31	322.233294	Root MSE	=	18.058

MÁSTIEMPOENCELDA	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN	-237.7306	182.0342	-1.31	0.202	-610.6107	135.1496
INCIDENTESPORPOBLACIÓN	105.7658	258.6209	0.41	0.686	-423.9951	635.5267
CALIFICACIÓN	2.999788	3.120027	0.96	0.345	-3.391297	9.390873
_cons	6.623564	19.58346	0.34	0.738	-33.49134	46.73847

Por lo tanto, el tiempo que los presos pasan en su celda no parecería un aspecto de política pública observable para atender la crisis de los penales.

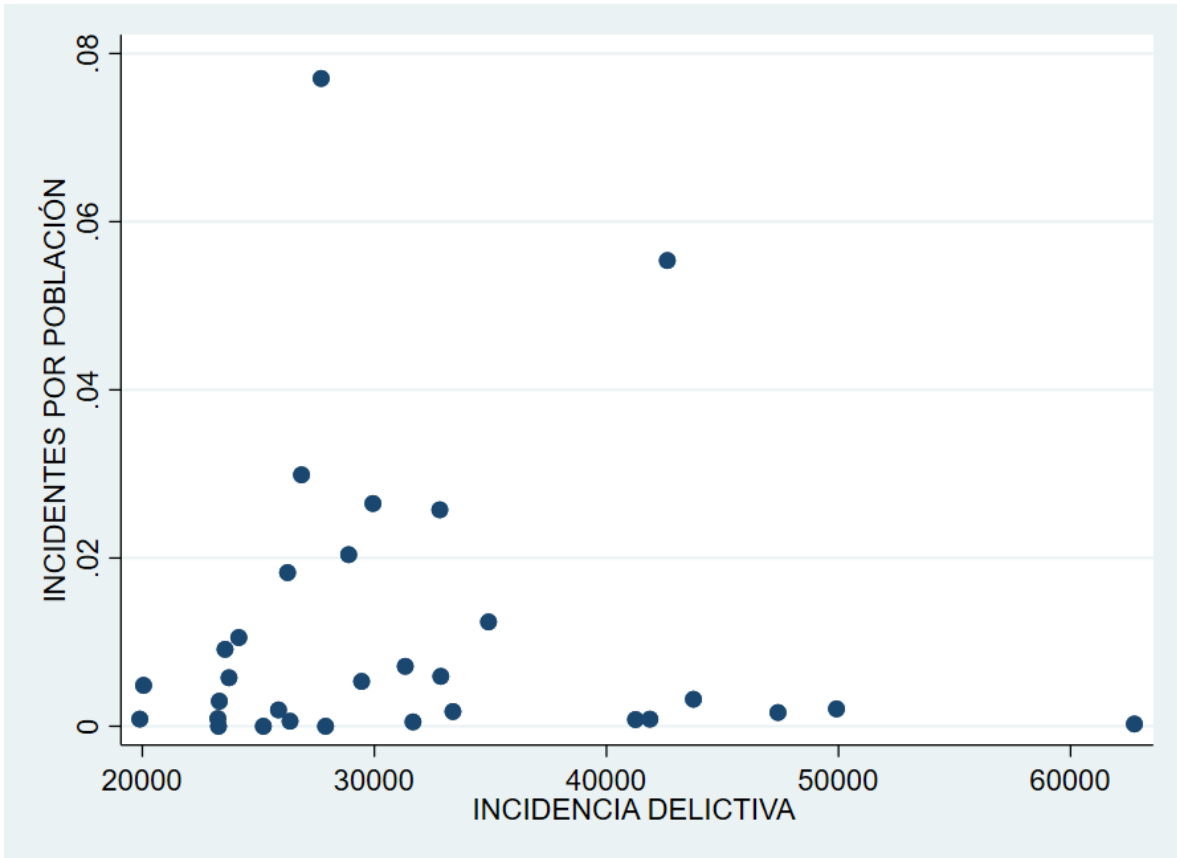
¿De qué sirve atender la crisis en los penales?

De acuerdo con Eduardo Guerrero Durán, ex encargado de los penales federales en el país entre 2015 y 2016 y quien implementó una estrategia de control y limpieza como encargado de los penales en Chihuahua entre 2010 y 2015, si deja de haber violencia en los penales entonces se reduce la incidencia delictiva en los estados.

Para determinar si su hipótesis es válida retiré de la base de datos elaborada para esta investigación los estados en los que la incidencia delictiva más contrasta con la violencia en los penales.

Algunos tenían una alta incidencia delictiva estatal y poca violencia en sus penales como Baja California, que fue el primero que retiré.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKcf>

Como aún quedaban otros tres estados afectando la tendencia nacional, unos con muy poca violencia en sus penales y alta incidencia delictiva, otro con poca violencia en sus penales y alta incidencia delictiva, retiré de la base de datos, además de Baja California, a Tlaxcala, Sonora y Estado de México.

La correlación de las variables en los estados restantes es negativa, las variables se mueven en direcciones contrarias, pero no es significativa.

```
. correlate INCIDENTESPORPOBLACIÓN incidenciadelictiva
(obs=28)
```

	INCIDE..	incide~a
INCIDENTESP~	1.0000	
incidencia~a	-0.1064	1.0000

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

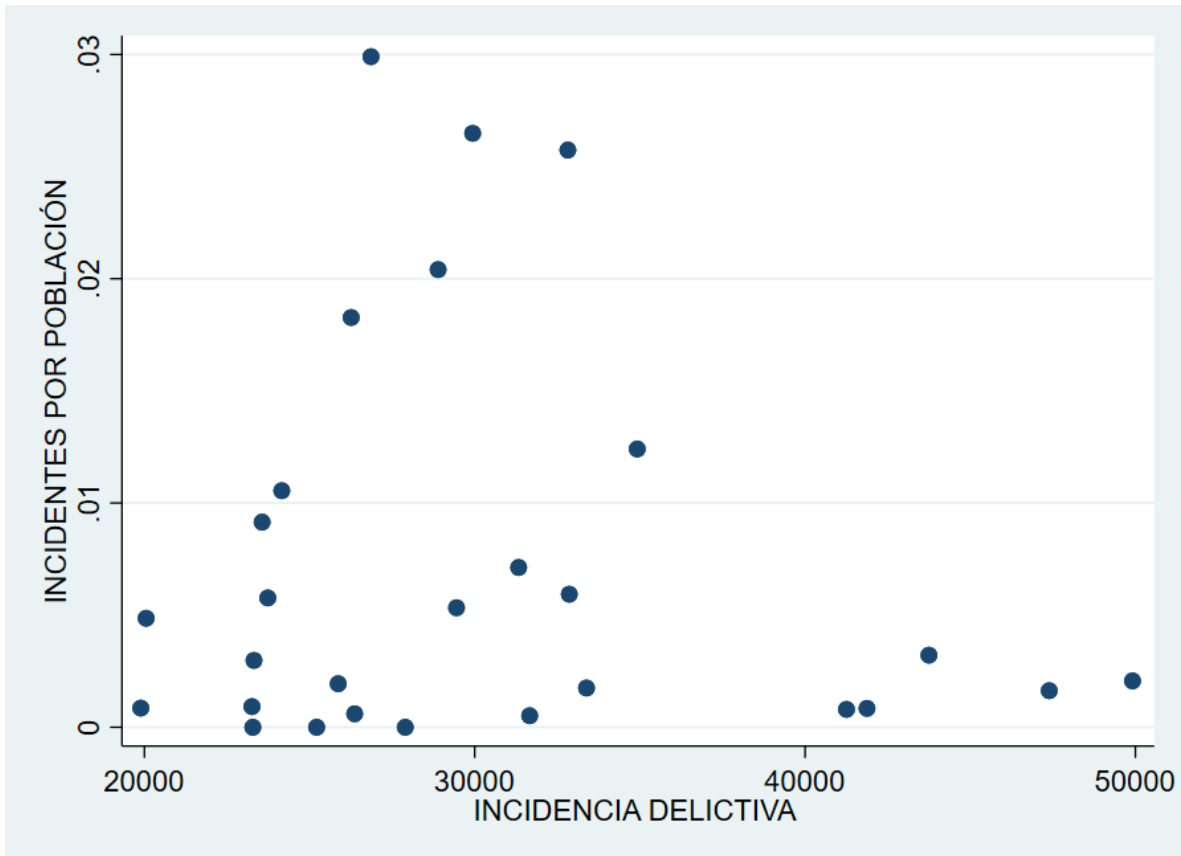
En la regresión se observa que el modelo solo explica el 1 por ciento de los datos y confirma que no es significativa la relación entre las variables.

```
. reg INCIDENTESPORPOBLACIÓN incidenciadelictiva
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	28
Model	.000024176	1	.000024176	F(1, 26)	=	0.30
Residual	.002111854	26	.000081225	Prob > F	=	0.5900
				R-squared	=	0.0113
				Adj R-squared	=	-0.0267
Total	.00213603	27	.000079112	Root MSE	=	.00901

INCIDENTESPORPOBL~N	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
incidenciadelictiva	-1.18e-07	2.16e-07	-0.55	0.590	-5.61e-07 3.26e-07
_cons	.0107157	.0067646	1.58	0.125	-.0031893 .0246206

En la gráfica de dispersión se observan más puntos distantes. Descartándose así que los estados menos violentos tengan penas menos violentos, o viceversa.



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKCf>

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Si a la variable de incidentes violentos en penales le agregamos las quejas, la correlación con la incidencia delictiva estatal ahora es positiva, aunque sigue siendo poco significativa.

```
. correlate INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN incidenciadelictiva
(obs=28)
```

	INCIDE.. incide~a	
INCIDENTESY~	1.0000	
incidencia~a	0.1532	1.0000

La regresión confirma que no es significativa la relación y tampoco es representativa.

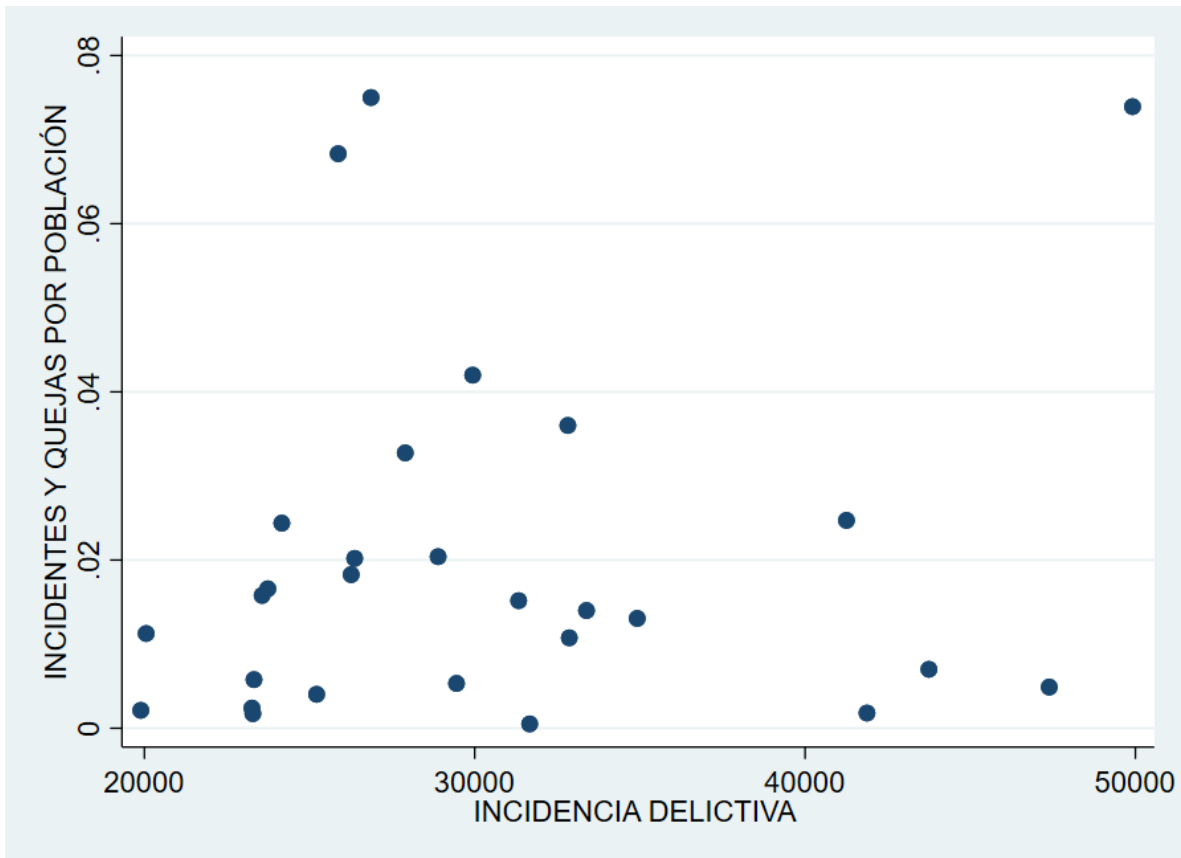
```
. reg INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN incidenciadelictiva
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	28
Model	.000287602	1	.000287602	F(1, 26)	=	0.62
Residual	.011965021	26	.000460193	Prob > F	=	0.4364
Total	.012252623	27	.000453801	R-squared	=	0.0235
				Adj R-squared	=	-0.0141
				Root MSE	=	.02145

INCIDENTESYQUEJAS~N	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
incidenciadelictiva	4.06e-07	5.14e-07	0.79	0.436	-6.50e-07	1.46e-06
_cons	.0079761	.0161016	0.50	0.625	-.0251213	.0410735

En la gráfica de dispersión se observa una tendencia, a pesar de los puntos distantes que confirmaría que en algunos casos, los estados con penales con más violencia y quejas tienen mayor incidencia delictiva.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKcf>

Si se comparan las condiciones generales de los penales con la incidencia delictiva estatal también hay una relación positiva, aunque sigue siendo poco significativa.

```
. correlate CALIFICACIÓN incidenciadelictiva
(obs=28)
```

	CALIFI~N incide~a	
CALIFICACIÓN	1.0000	
incidencia~a	0.1578	1.0000

En la regresión se confirma la poca relación que existe y se confirma que no es representativo.

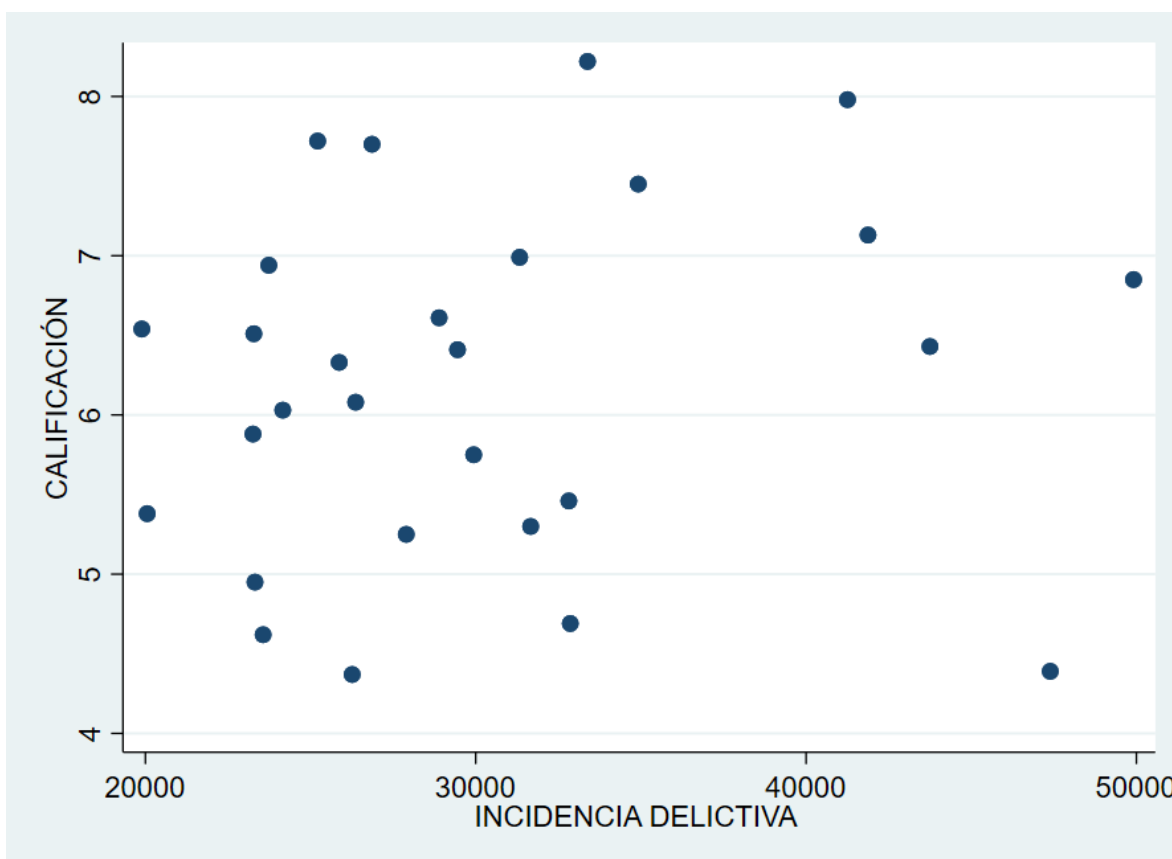
Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

. reg CALIFICACIÓN incidenciadelictiva

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	28
Model	.811184113	1	.811184113	F(1, 26)	=	0.66
Residual	31.7533875	26	1.22128414	Prob > F	=	0.4225
				R-squared	=	0.0249
				Adj R-squared	=	-0.0126
Total	32.5645716	27	1.20609525	Root MSE	=	1.1051

CALIFICACIÓN	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
incidenciadelictiva	.0000216	.0000265	0.81	0.422	-.0000328	.000076
_cons	5.558616	.8294842	6.70	0.000	3.853586	7.263645

En la gráfica de dispersión se observan puntos muy separados unos de otros aunque la tendencia general muestra que los que tienen mejor calificación están del lado en el que hay menos incidencia delictiva estatal.



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2XCwKCf>

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Si se someten las tres variables a una regresión se observa que ninguna es significativa y solo en los incidentes violentos hay una relación negativa.

```
. reg incidenciadelictiva INCIDENTESPORPOBLACIÓN INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN CALIFICACIÓN
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	28
Model	126160568	3	42053522.7	F(3, 24)	=	0.62
Residual	1.6169e+09	24	67371820.8	Prob > F	=	0.6063
				R-squared	=	0.0724
				Adj R-squared	=	-0.0436
Total	1.7431e+09	27	64558676.6	Root MSE	=	8208

incidenciadelictiva	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
INCIDENTESPORPOBLACIÓN	-180510.4	200880.8	-0.90	0.378	-595107.9	234087.1
INCIDENTESYQUEJASPORPOBLACIÓN	84338.79	85045.69	0.99	0.331	-91186.89	259864.5
CALIFICACIÓN	781.5932	1479.036	0.53	0.602	-2270.988	3834.174
_cons	25049.55	9302.132	2.69	0.013	5850.891	44248.21

Por lo que es posible que los estados con penales con menos violencia, quejas y en mejores condiciones tengan una menor incidencia delictiva, aunque no van de la mano.

La hipótesis presentada por Guerrero podría resultar una relación espuria en la que, en esa época, los operativos implementados en los penales para reducir la violencia y las irregularidades coincidieran con un descenso en la incidencia delictiva estatal. O que en ambos casos (penales y calles) se aplicaran estrategias que redujeran las dos variables y se generara tal relación.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Maestría en Periodismo sobre Políticas Públicas

Cárceles estatales, un termómetro de la violencia en las calles

Alejandro Domínguez Buendía

31 de mayo, 2018.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Expertos en el sistema penitenciario aseguran que existe una relación entre quienes controlan las cárceles y quienes controlan las calles, que se ve reflejada en los hechos de violencia dentro y fuera de las prisiones. En lugares específicos del país se puede identificar esa relación.

Baja California Sur es uno de los estados cuya violencia al interior de los penales se ve reflejada afuera, en el mismo municipio. De los cinco municipios que hay en el estado, tres tienen penal. En 2016 las tres demarcaciones con penal (Comondú, La Paz y Los Cabos) fueron las más violentas del estado, en 2017 dos de ellas (La Paz y Los Cabos).

En 2016, La Paz, identificado por el INEGI con el número 3003, destaca en la gráfica por los alrededor de 50 homicidios por cada 100 mil habitantes (los más de 20 incidentes violentos por cada mil presos representan el total estatal en 2016).

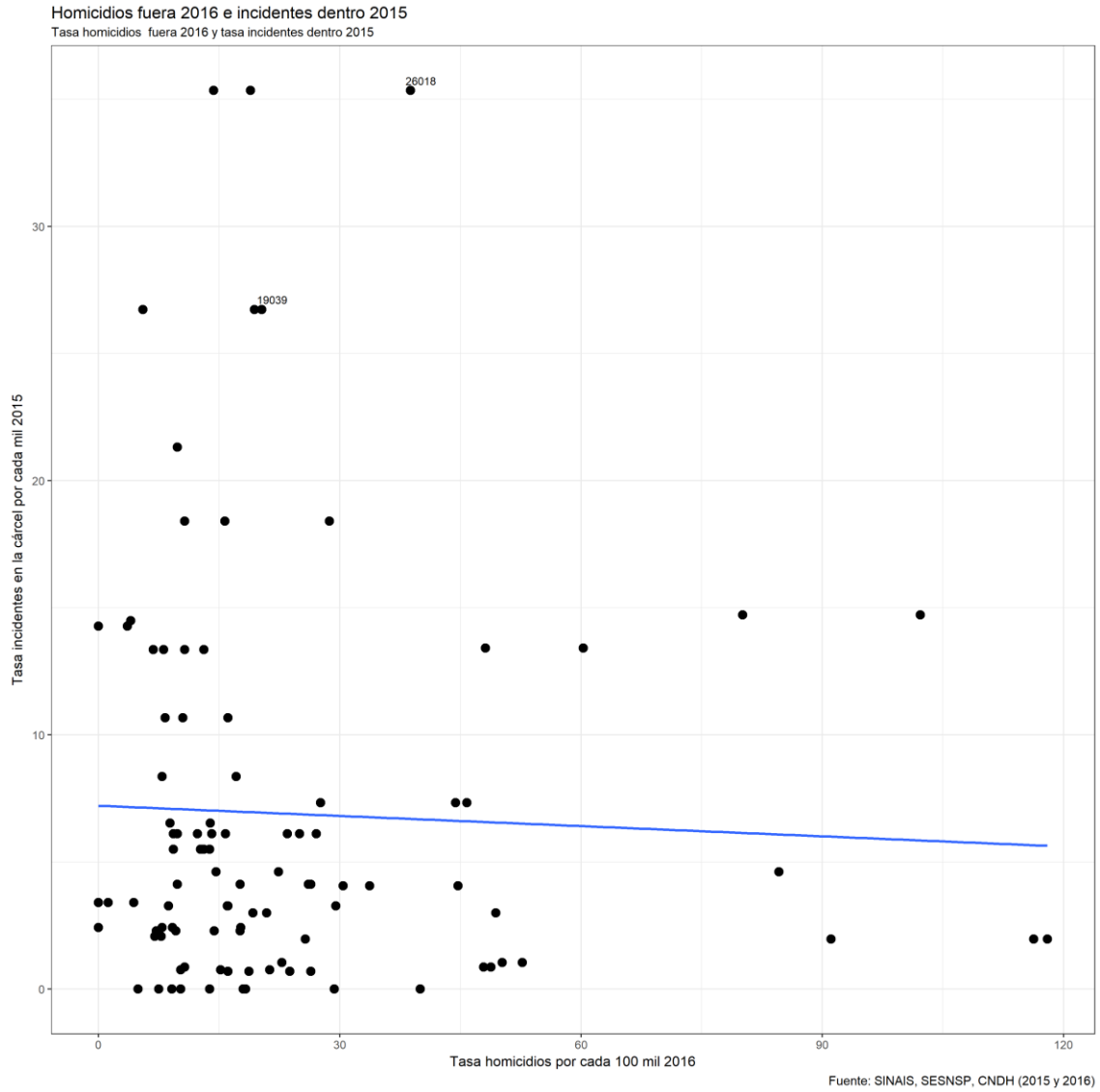
Para 2017 los homicidios dolosos en La Paz alcanzaron una tasa de más de 60 por cada 100 mil habitantes.

Los Cabos, identificado por el INEGI con el número 3008 registró una tasa de alrededor de 100 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en 2017.

Y Comondú, identificado por el INEGI con el número 3001, tuvo altos niveles de violencia (alrededor de 20 homicidios por cada 100 mil habitantes) el mismo año que los incidentes en las cárceles del estado fueron altos (20 incidentes violentos por cada mil presos).

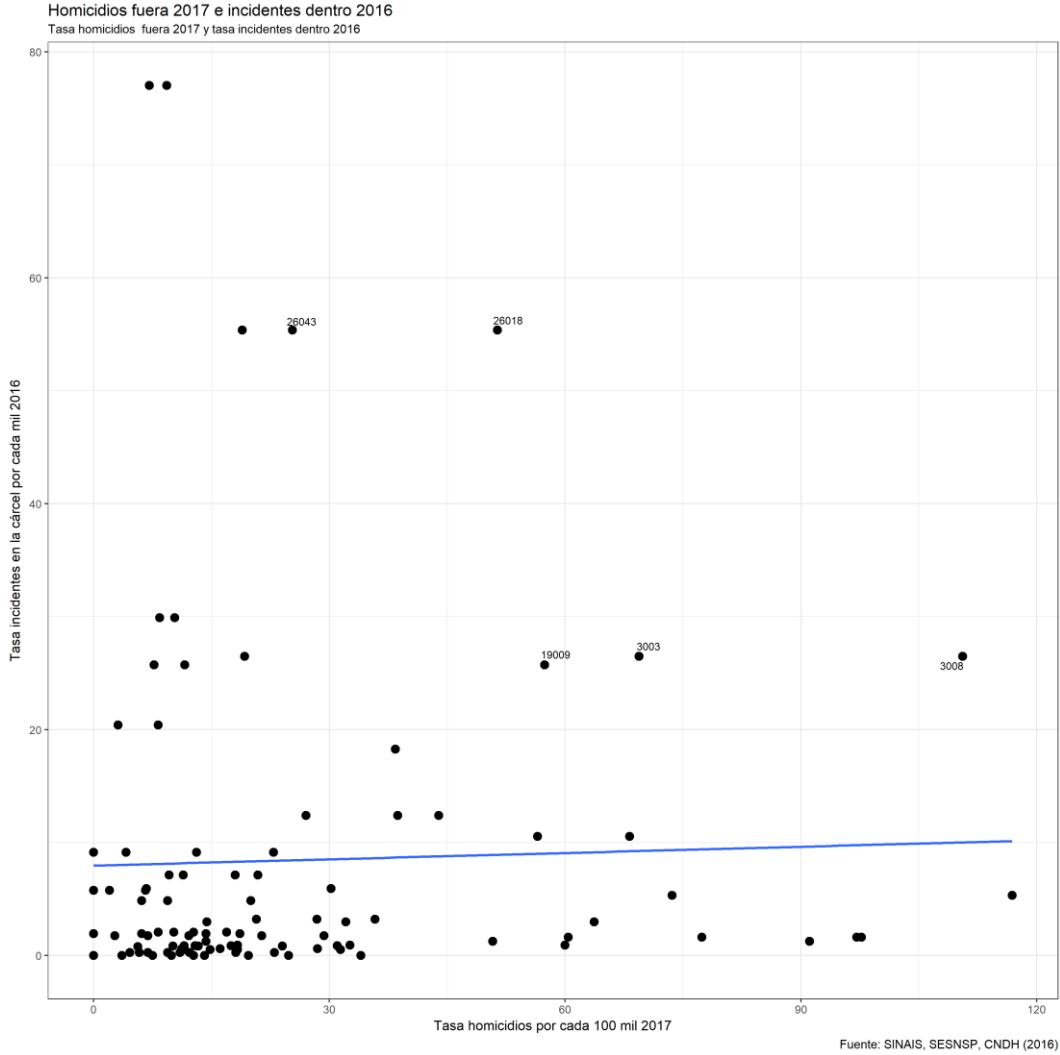
Este 2018, que comenzó a implementarse el operativo federal "Titán" -para reducir la violencia en Los Cabos y La Paz-, los incidentes en las cárceles han sido mínimos, solo han habido 8 incidentes violentos de acuerdo con el Observatorio de Prisiones de la organización civil Documenta.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2KGNi8p>

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



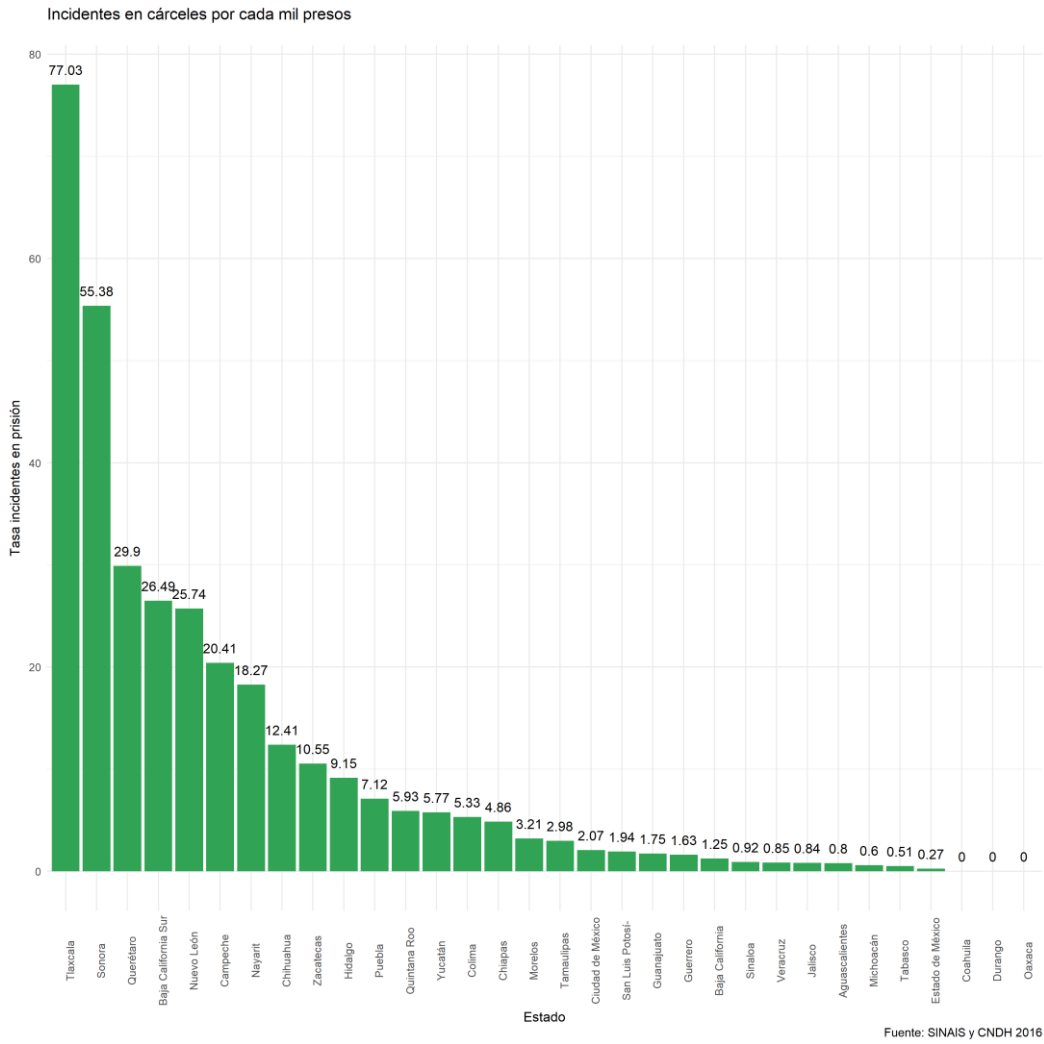
Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2KGNi8p>

Nuevo León es otro caso que demuestra que existe una relación entre la violencia registrada en las cárceles estatales y la que ocurre en los municipios que tienen penales. En el penal de Topo Chico, que está en Monterrey (número 19039 de INEGI), hubo dos riñas en 2016 en las que murieron 52 personas. La tasa de incidentes violentos por cada mil presos durante ese año en los penales de Nuevo León fue de más de 20, ese mismo año al exterior del Topo Chico, en Monterrey, la tasa de homicidios fue alta con más de 20 homicidios por cada 100 mil habitantes y un año después (2017) fueron más de 25 los homicidios dolosos por cada mil presos ocurridos. También en 2017 el municipio de Cadereyta, Nuevo León (19009 de INEGI), donde también hay un penal, registró una tasa de 50 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2017.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

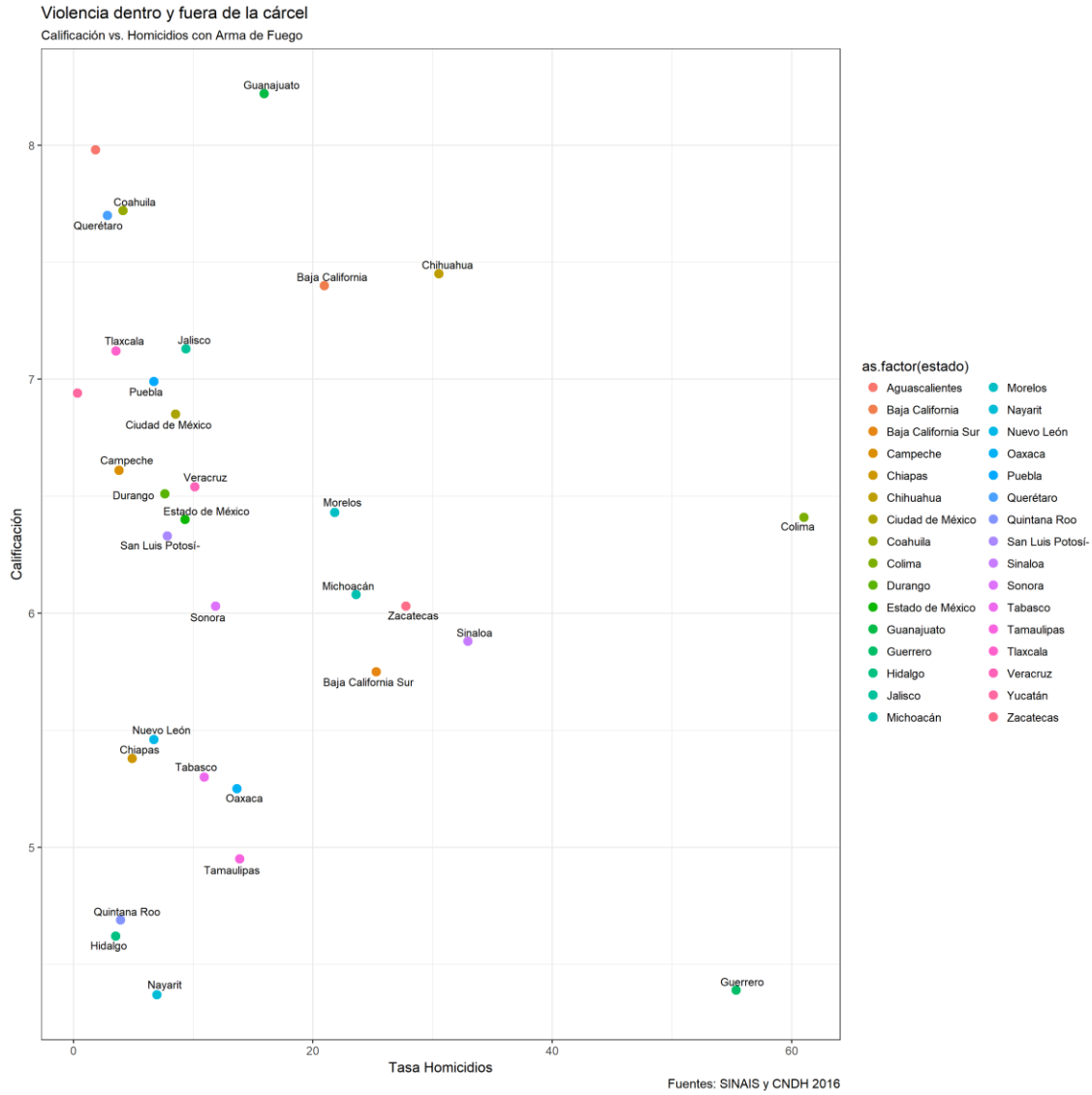
En Sonora, cuyos penales tuvieron una tasa de 50 incidentes violentos por cada mil presos en 2016, el municipio de Cajeme (INEGI 26018) tuvo altos índices de violencia de alrededor de 40 homicidios por cada 100 mil habitantes ese mismo año, un año después (2017) la violencia al exterior creció a alrededor de 50 homicidios dolosos pro cada 100 mil habitantes.

A nivel nacional es difícil demostrar una relación constante de todos los estados entre lo que sucede en sus cárceles y lo que sucede en las calles en términos de violencia. Hay casos como Tlaxcala en 2016, que tuvo cárceles muy violentas (70 riñas por cada mil presos), pero con niveles bajos de violencia en sus calles (10 homicidios con arma de fuego por cada 100 mil habitantes). Colima, por ejemplo, que en 2016 y 2017 fue el estado más violento del país, no ha tenido niveles altos de violencia en sus cárceles.



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2KGNi8p>

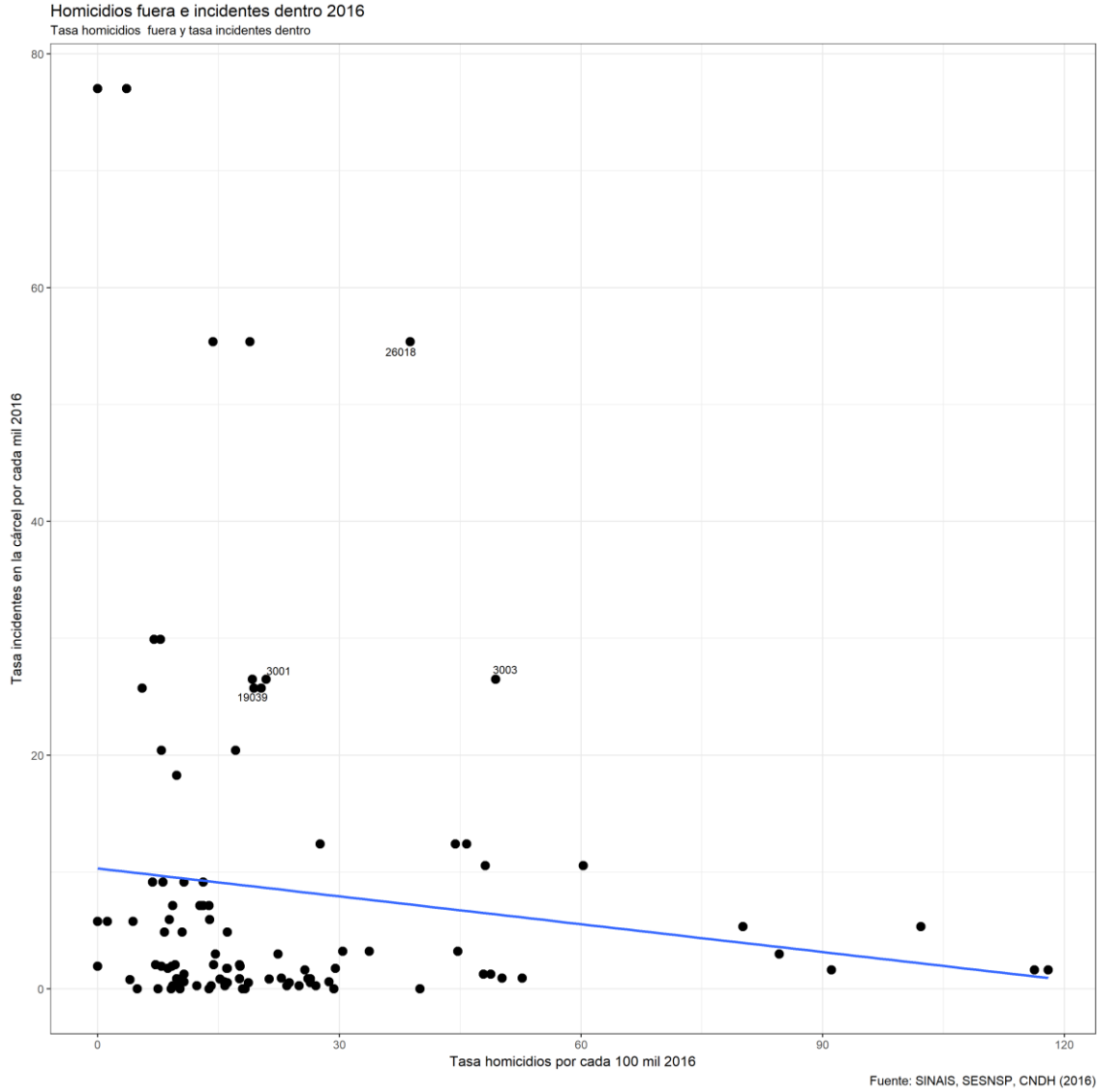
Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2KGNi8p>

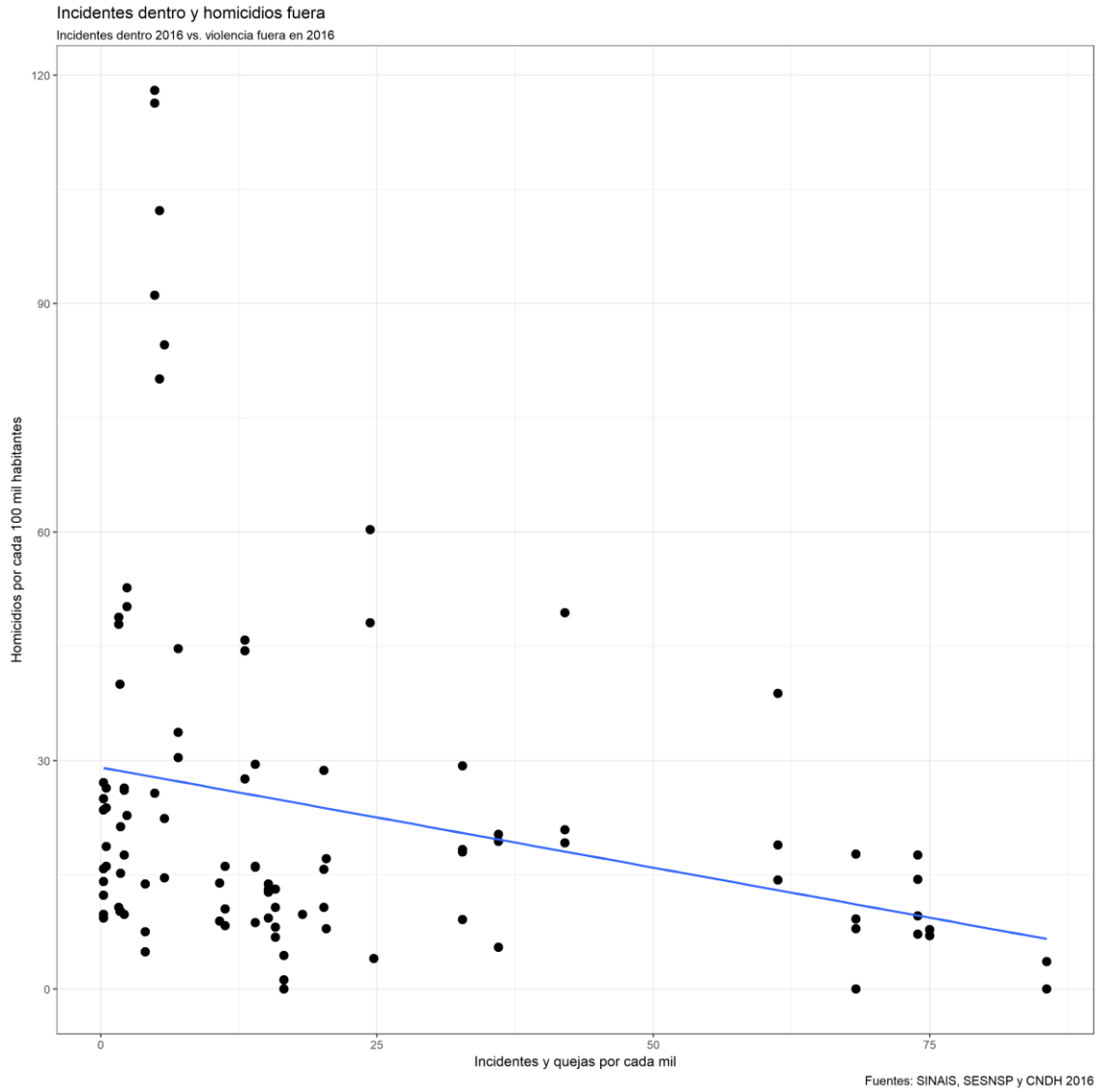
En 2016, a nivel nacional la mayoría de los municipios en los que hay penales y tuvieron más incidentes de violencia en su interior, tuvieron menos violencia al exterior.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



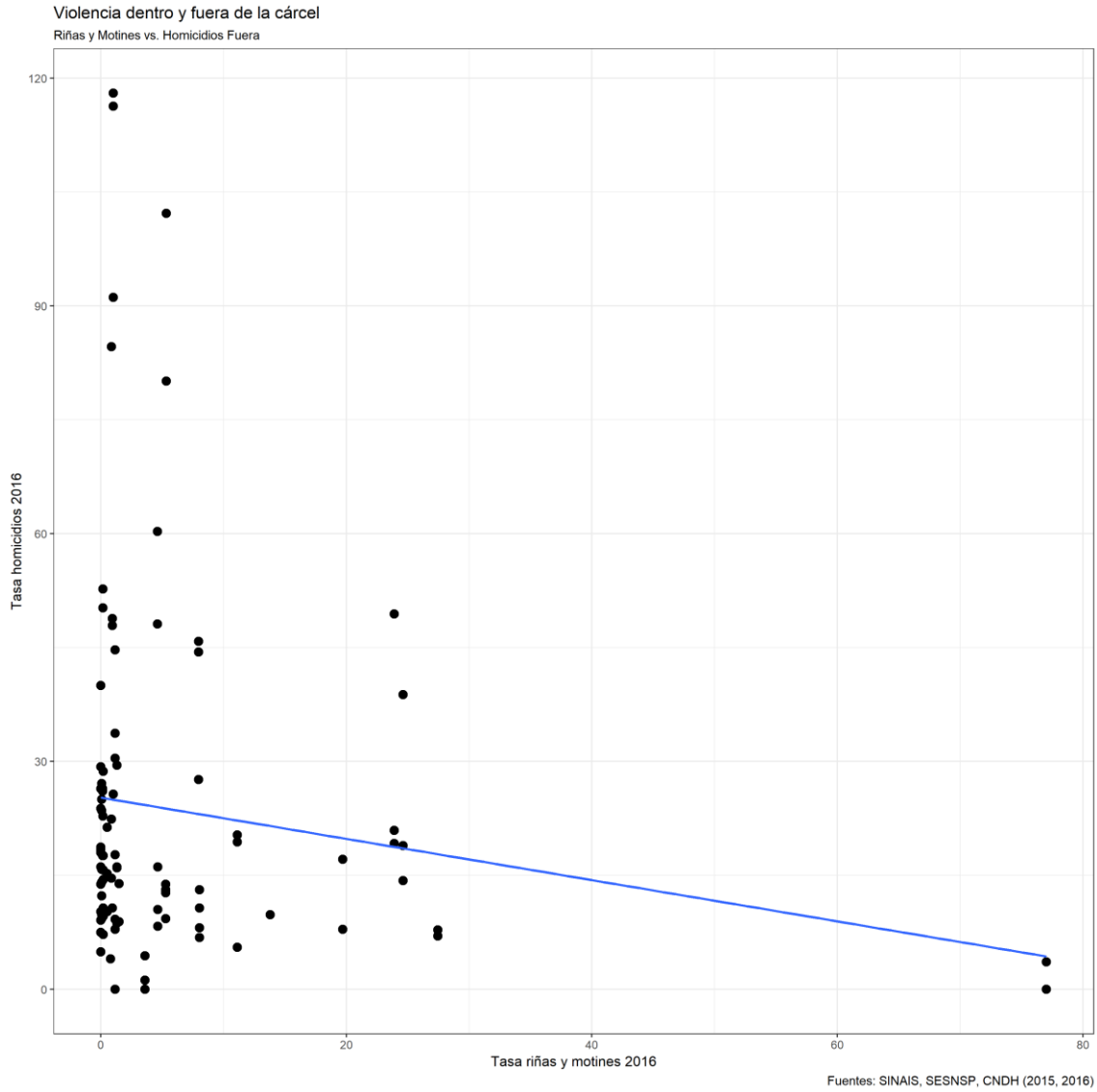
Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2KGNi8p>

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2KGNi8p>

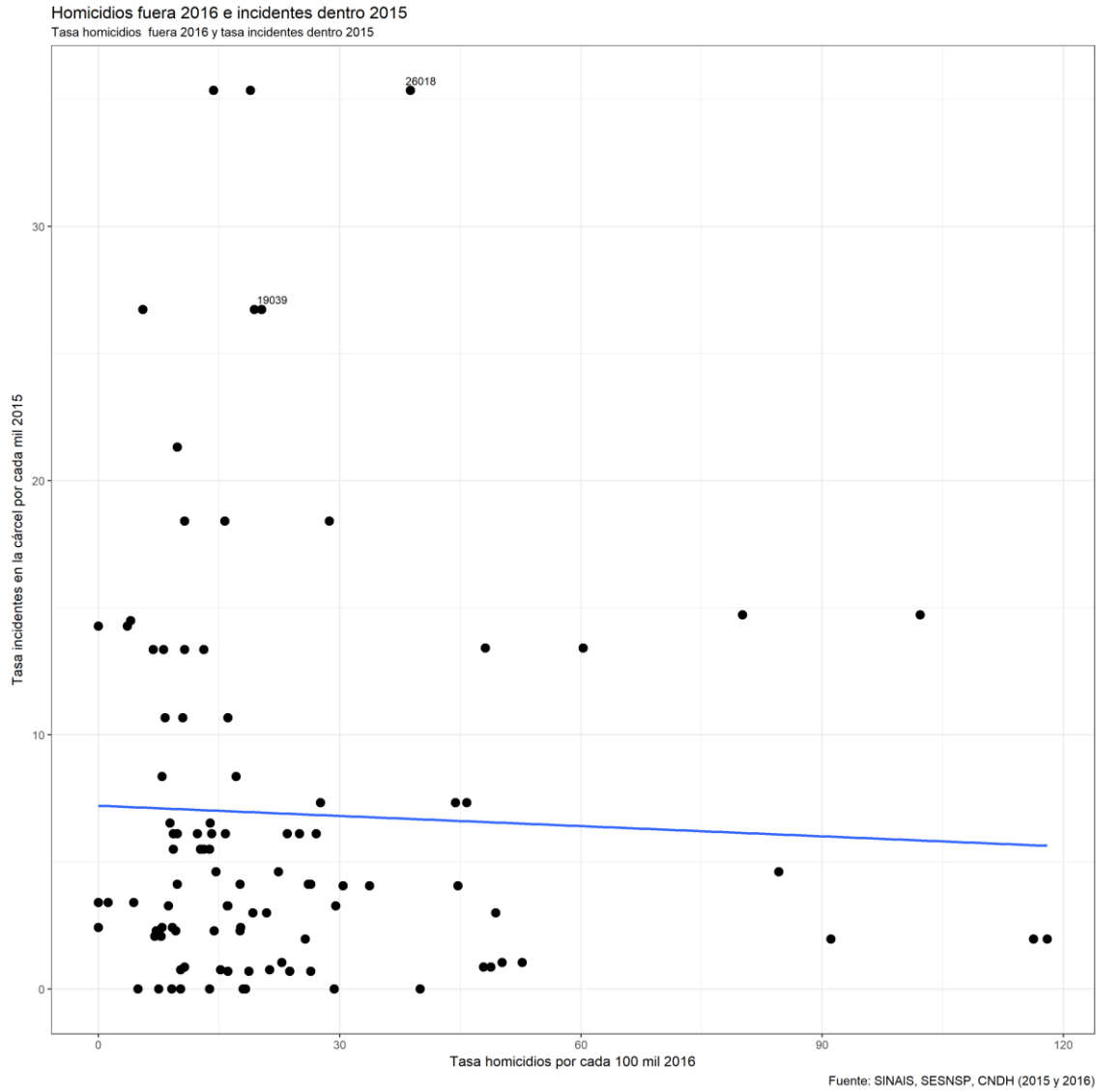
Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2KGNi8p>

Comparando la relación un año antes, los municipios con las prisiones más violentas del 2015 no fueron los más violentos en 2016.

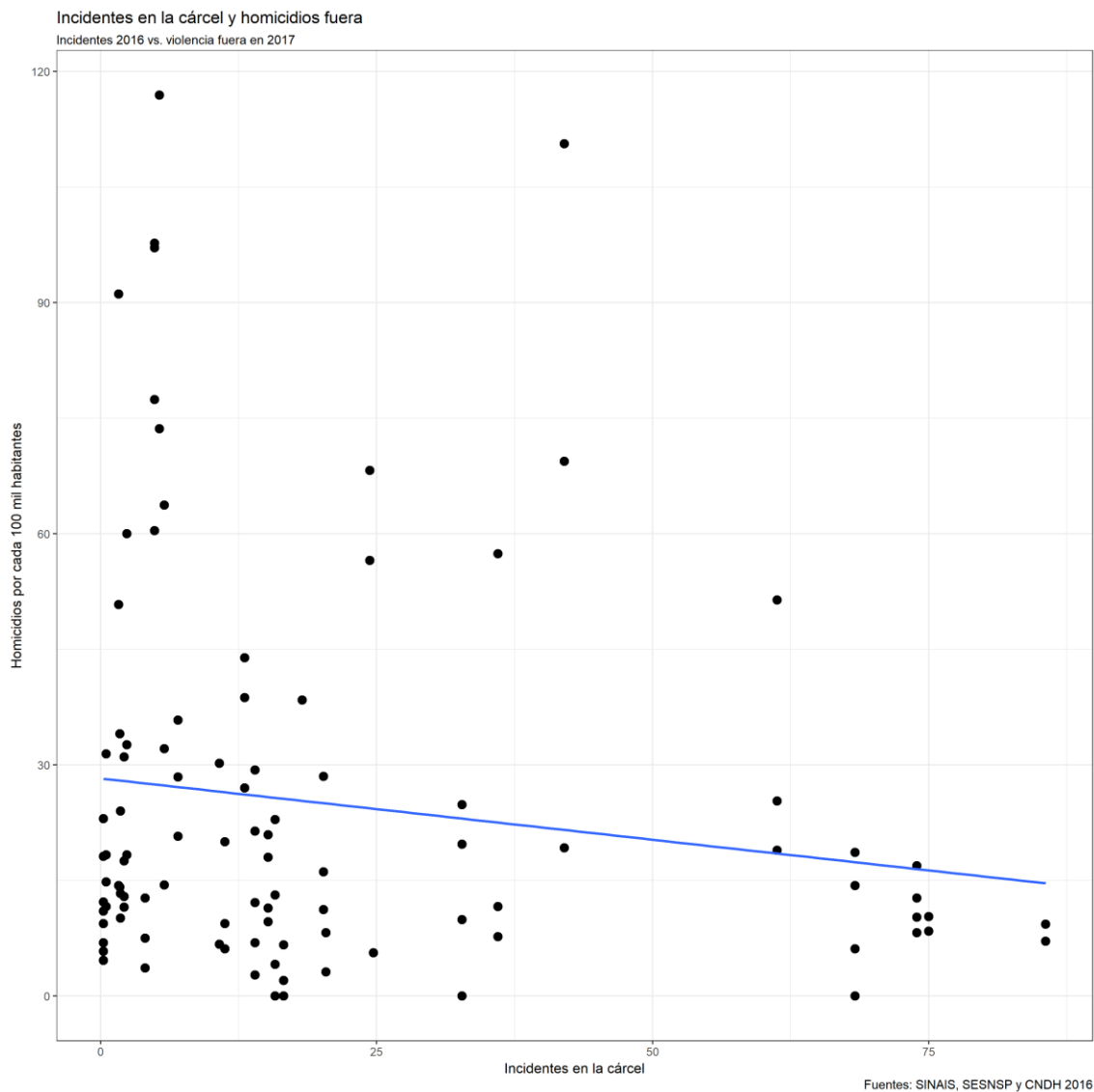
Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2KGNi8p>

Pero para 2017 ya se nota un impacto entre los estados que tuvieron prisiones violentas en 2016 y la violencia ocurrida en municipios donde hay penales.

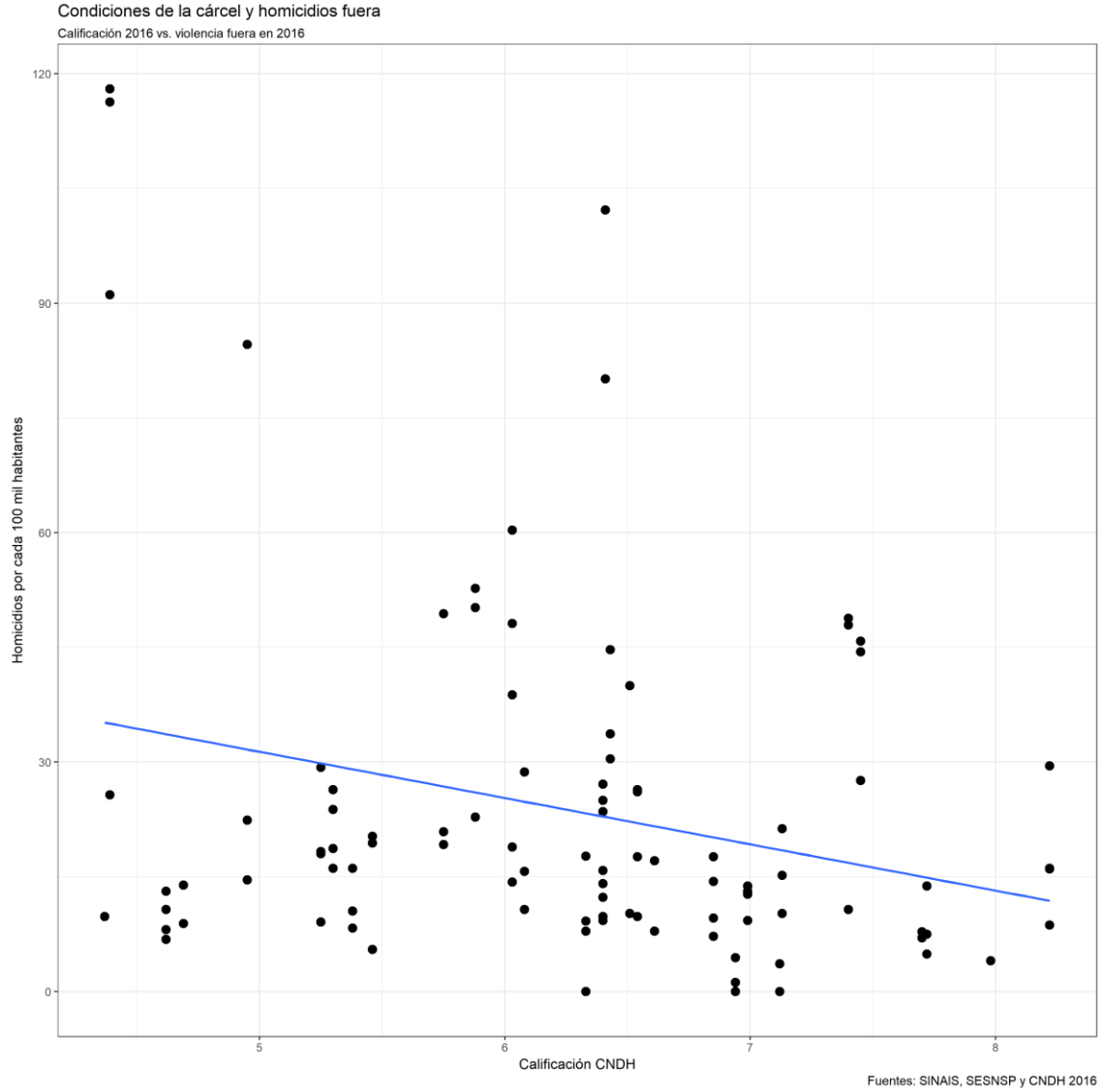
Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2KGNi8p>

Tomando en cuenta las condiciones generales de las prisiones y no solo los hechos violentos, a menor calificación (otorgada por la CNDH), mayor tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en ese municipio.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Elaboración con base de datos propia a partir de fuentes oficiales: <https://bit.ly/2KGNi8p>

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Maestría en Periodismo sobre Políticas Públicas

Introducción a las Políticas Públicas

Esfuerzos de política pública penitenciaria estatal:

Contrastes entre Nuevo León y Chihuahua.

Alejandro Domínguez Buendía.

13 de diciembre, 2017.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

En México los esfuerzos de los gobiernos estatales para atender la crisis de los penales que son su responsabilidad, porque idealmente en ellos se procesa a criminales que han cometido delitos del fuero común, han sido escasos y en vez de ser centros para la reinserción social se han convertido en escuelas del crimen, donde se delinque, se cometen abusos y hasta se mata.

Para contrastar esfuerzos de política pública en esta materia me propuse comparar lo que ocurre en los penales de Nuevo León con los penales de Chihuahua. Ambos estados con una población penitenciaria similar, ubicados en la misma región geográfica y con índices de violencia estatal semejantes.

En el caso de Chihuahua, el gobierno estatal logró recuperar el control de sus penales y sacarlos de la crisis en la que se encontraban. La estrategia implementada entre 2010 y 2015 es utilizada a menudo como ejemplo del tipo de acciones que se requieren para mejorar la situación de los penales en el país. Por su trabajo en Chihuahua, quien encabezó esa estrategia, Eduardo Guerrero Durán, fue nombrado titular del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, encargado de los penales federales, durante un año (septiembre 2015 a septiembre 2016).

Si bien la estrategia de Guerrero en Chihuahua funcionó para controlar los penales y limpiarlos de drogas, armas e irregularidades no se pensó como un esfuerzo de política pública y solo se atacaron ciertos problemas que originaban la violencia de los centros penitenciarios estatales. El propio Guerrero dice que ni para los penales estatales, ni para los federales existe una política pública.

A diferencia de Chihuahua, donde se aplicó solo una estrategia y no un programa de política pública penitenciaria –que involucra el análisis de las causas del problema, propuestas de acciones para atacarlo y la estimación de sus efectos-, Nuevo León, donde todos sus penales están reprobados en el Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sí tiene un programa diseñado que comenzó a implementarse al final de la administración del priista Rodrigo Medina a través de una agencia que forma parte de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal y con recursos presupuestales para tal efecto.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

A pesar de los esfuerzos de política pública, los penales de Nuevo León siguen en crisis. Este año el gobierno de Jaime Rodríguez Calderón incluso invitó a Eduardo Guerrero a dirigir los penales del estado para implementar una estrategia similar a la que ejecutó en Chihuahua, pero él no aceptó la oferta.

Penales de Nuevo León vs. penales en Chihuahua

La noche del 9 de octubre pasado, 17 personas murieron y 31 fueron heridas en la cárcel de Cadereyta, Nuevo León, cuando un grupo de internos tomó el control del penal. Tomaron a tres custodios de rehenes y de acuerdo con el vocero de seguridad del estado, Aldo Fasci, exigieron la salida del director del penal, a quien asocian con uno de los grupos delictivos que controlan la prisión.

En conferencia de prensa después de lo ocurrido, Fasci dijo que intentaron dialogar con los presos sin éxito y que dejaron pasar las horas hasta las 2 de la tarde del día siguiente “para que las cosas se calmaran”. Las autoridades tuvieron que hacer uso de la fuerza letal “para calmar las cosas”. Fasci dijo que lo ocurrido se da en un ambiente de sobrepoblación, alta peligrosidad en los internos, con instalaciones no adecuadas para ese tipo de personas y por un déficit de custodios. Aseguró que los celadores de distintos centros penitenciarios han recibido amenazas y sufrido atentados.

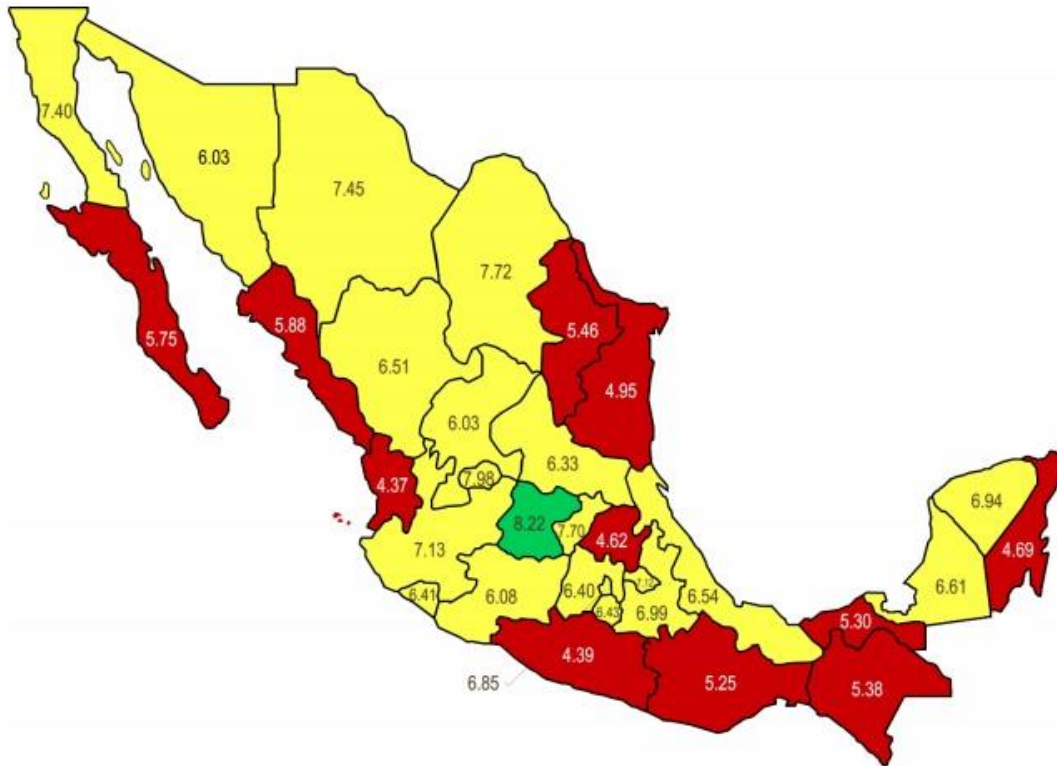
La riña en Cadereyta no es la primera del año. En marzo, un grupo de reos protestó contra la dirección de ese penal y exigió que se suspendieran las revisiones de rayos X que se practican para evitar que las drogas lleguen a los pabellones. Ese día los presos provocaron incendios y enfrentamientos. Hubo 4 muertos y 21 heridos.

El hecho más violento de los últimos dos años en cárceles de Nuevo León ocurrió en el penal de Topo Chico, en febrero de 2016, cuando una riña entre grupos rivales dejó 49 muertos. En junio de ese año hubo otra pelea en ese penal que dejó tres muertos y 19 heridos.

Por hechos de este tipo, sobrepoblación, hacinamiento, autogobierno y violaciones a derechos humanos es que los tres principales penales de Nuevo León tienen una calificación de 5.46 (sobre 10) en el Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Siendo uno de los diez estados peor calificados del país, donde

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

la calificación promedio de las 32 entidades es apenas aprobatoria (6.85) y solo un estado (Guanajuato) tiene una buena calificación, superior al 8.



Fuente: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2016 (CNDH)

En contraste con lo que ocurre en Nuevo León, en el último hecho violento en penales de Chihuahua, del 26 de octubre cuando hubo una riña entre internos del penal de Aquiles Serdán, ningún interno resultó lesionado. El enfrentamiento fue controlado de inmediato por personal de seguridad y custodia penitenciaria. Inmediatez con la que no han podido actuar las autoridades de Nuevo León cuando ocurren estos incidentes.

Hoy los penales de Chihuahua están en mejores condiciones que los de Nuevo León. En su diagnóstico 2016, la CNDH les puso 7.45 de calificación. Pero en 2010 las cosas eran distintas. Hubo 12 motines, 189 riñas en las que murieron 216 personas y se fugaron 3 reos.

Guerrero dirigió los penales de Chihuahua de octubre de 2010 a agosto de 2015. Dice que los encontró con una sobrepoblación de 220 por ciento, controlados por grupos criminales, con armas y droga en su interior.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Durante la gestión de Eduardo Guerrero en Chihuahua se hicieron 9 mil traslados de reos a penales estatales y mil 900 a penales federales. Se realizaron 989 rotaciones de policías de custodia. Desarticularon 14 bandas de extorsionadores y 10 de secuestradores que operaban al interior de los penales. Y aseguraron drogas, armas y objetos prohibidos que los internos tenían en sus celdas.

Los penales estatales de Chihuahua fueron sometidos a certificaciones internacionales de la Asociación Americana de Cárceles (ACA) y de la Asociación Internacional de Prisiones y Correcciones (ICPA). Once de los penales estatales obtuvieron los reconocimientos.

Según el gobierno de Chihuahua, para 2015 se redujo a cero el número de motines y solo hubo una riña donde murió una persona. De tener penales reprobados en el Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Chihuahua tiene ahora penales con calificaciones de más de siete.

Aunque esas calificaciones son aprobatorias y los índices de violencia disminuyeron considerablemente desde 2010, siguen existiendo condiciones desfavorables para los internos de Chihuahua, de acuerdo con la organización civil Documenta y la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016 del INEGI. Por lo que se puede decir que su estrategia se enfocó en reducir la violencia al interior de los penales y retomar el control de los mismos para evitar incidentes, pero no se diseñó una política pública integral.

A diferencia de Chihuahua, donde se aplicó solo una estrategia y no un programa de política pública penitenciaria –que involucra el análisis de las causas del problema, propuestas de acciones para atacarlo y la estimación de sus efectos-, Nuevo León sí lo tiene diseñado. Incluso cuenta con una Agencia de Administración Penitenciaria, que forma parte de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, con recursos presupuestales asignados para aplicar el programa.

Eduardo Guerrero reconoce que la crisis penitenciaria en Chihuahua se solucionó a través de la estrategia que él encabezó y no por una política pública diseñada desde el gobierno estatal, por lo que cree necesaria “una política pública nacional con directrices generales y que cada estado la ajuste a su realidad” para solucionar la crisis nacional de penales estatales.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

En Nuevo León la política pública existente lleva el nombre de Programa de Centros de Readaptación. Su objetivo es “modernizar el sistema penitenciario a fin de garantizar la custodia segura de los internos, mediante adecuados sistemas de control, suficiente personal capacitado, infraestructura digna y programas eficaces que inhiban la reincidencia y apoyen la reinserción social” y lo pretendían lograr “por medio de la modernización de sistemas de vigilancia y custodia, mejoramiento de la infraestructura penitenciaria y la aplicación de sistemas y programas para la reinserción social”.

El programa se diseñó en 2013, durante la administración del ex gobernador Rodrigo Medina. Para 2017 la agencia encargada del programa recibió cinco veces más recursos presupuestales que en 2015 y 2016. En 2015, aún con Medina al frente del gobierno, le asignaron 50 millones de pesos, en 2016 -ya con el nuevo gobierno- le asignaron 45 millones y este 2017 recibió 251 millones de pesos.

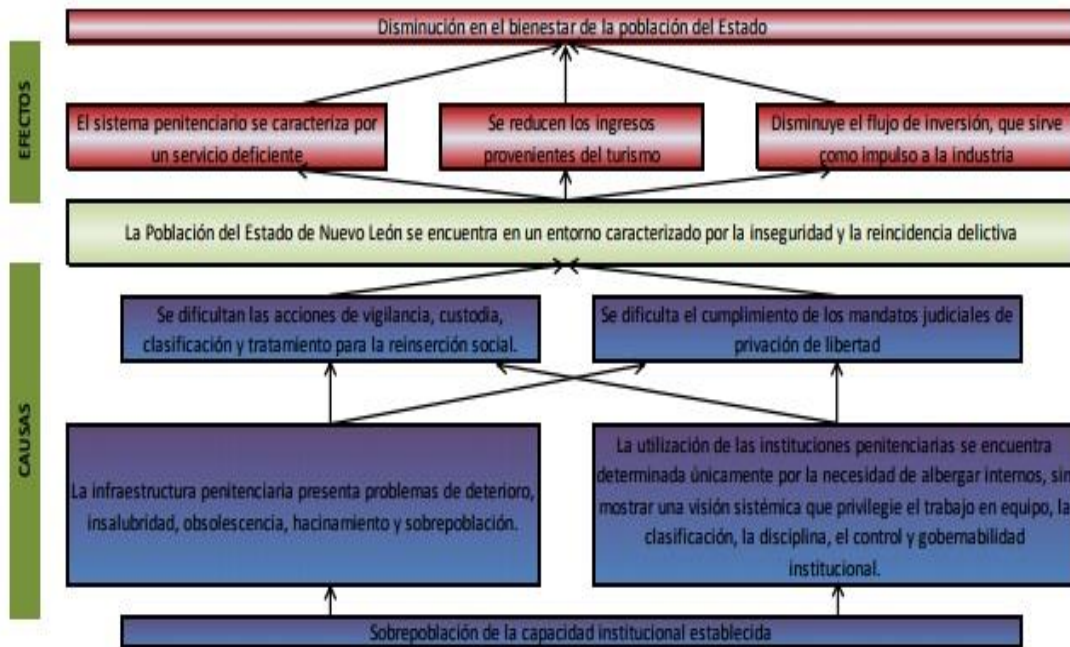
El diseño del Programa de Centros de Readaptación consideró la sobrepoblación de los penales estatales como la raíz del problema a atacar, identificando lo que ese problema generaba y trazando metas y objetivos para solucionarlo. Este diseño fue sometido a evaluación en 2014 sin que se hicieran recomendaciones sobre la identificación del origen o raíz del problema.

En su diseño, el programa de política pública consideró que el ambiente de inseguridad y reincidencia delictiva estatal estaba asociado a un sistema penitenciario en el que no se podía garantizar la custodia segura y reinserción social de los internos, debido a una sobrepoblación de aproximadamente 50 por ciento, pues los penales de Nuevo León tenían capacidad para 6 mil 108 presos pero en ellos había 9 mil 170.

En su árbol del problema, los diseñadores del programa de política pública establecieron que la sobrepoblación en los penales de Nuevo León generaba que la infraestructura penitenciaria estuviera deteriorada, que existieran condiciones de insalubridad, obsolescencia y hacinamiento; y por lo tanto no hubieran condiciones para fomentar el trabajo en equipo, la clasificación de los presos, la disciplina en los penales, el control y la gobernabilidad institucional.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

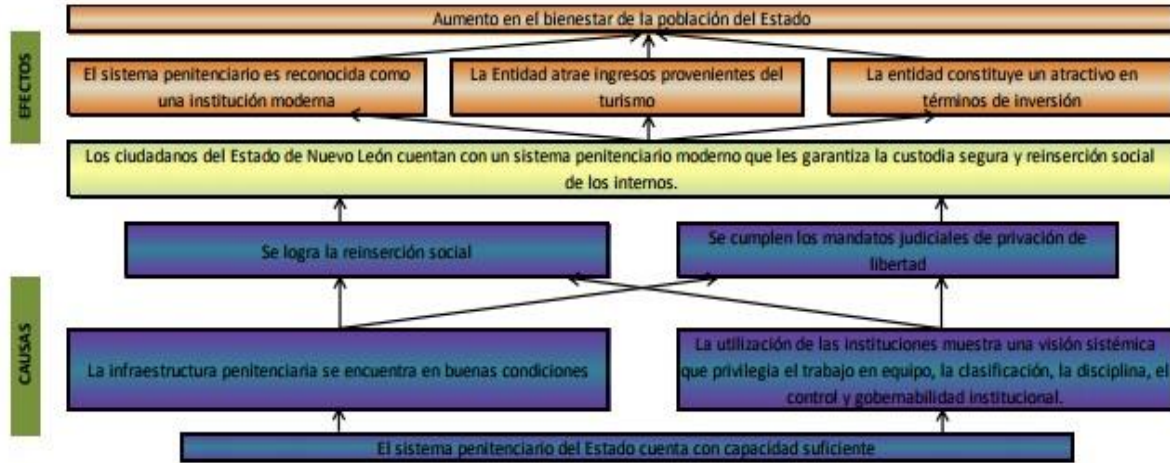
Todos esos factores eran identificados como causantes de las dificultades para las acciones de vigilancia, custodia, clasificación y tratamiento para la reinserción social. Así como para cumplir los mandatos judiciales de privación de libertad.



Fuente: Agencia de Administración Penitenciaria de Nuevo León. Programa de Centros de Readaptación.

Atacando estas causas, el programa de política pública buscaba frenar la reincidencia delictiva para acabar con el ambiente de inseguridad en el estado y motivando así una imagen menos negativa de Nuevo León que lograra atraer turistas e inversiones.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada



Fuente: Agencia de Administración Penitenciaria de Nuevo León. Programa de Centros de Readaptación.

Como vemos, la raíz del problema público era la sobrepoblación en los penales y la solución planteada constaba en dotar de capacidad suficiente a las cárceles estatales. Así, el gobierno de Nuevo León achacó la crisis de sus penales a la sobrepoblación y a partir de esa hipótesis implementó un programa de política pública. Pero a pesar de que la sobrepoblación de los penales de Nuevo León disminuyó, su crisis penitenciaria no fue solucionada. Actualmente siguen existiendo hechos violentos, las autoridades aún no recuperan del todo el control de sus cárceles y la infraestructura tampoco ha sido mejorada.

El año pasado Nuevo León y Chihuahua tenían una población carcelaria similar. Siete mil 110 presos en Nuevo León y siete mil 656 en Chihuahua. Y el número de personas encargadas de la custodia de esos presos es el mismo. Cuentan con un custodio por cada 12 presos. Pero en Chihuahua no ocurren los hechos de violencia que siguen registrándose en Nuevo León.

Incluso este 2017 la sobrepoblación en Chihuahua es mayor. De acuerdo con el Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional de la Comisión Nacional de Seguridad en Chihuahua hay 671 presos más de los que le caben a sus penales y en Nuevo León solo sobran 11 reos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, en Chihuahua 3 de cada diez internos dijeron que compartían su celda con más de cinco personas. En Nuevo León 16.5 por ciento están en esa situación. En Chihuahua un mayor porcentaje de

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

presos (16 por ciento) que en Nuevo León (6 por ciento) dijo pasar la mayoría del tiempo al interior de su celda.

Estos factores (sobrepoblación, hacinamiento y mayor tiempo en su celda) harían suponer que perjudicarían la conducta de los presos, pero en Chihuahua no ocurre así por la forma en que esos presos están distribuidos. Un mayor porcentaje de presos observó separación entre sentenciados y en proceso, casi la mitad (45.7 por ciento), mientras que en Nuevo León solo el 6.5 por ciento de los presos reportó que existe esa separación.

De acuerdo con la tercera visitadora de la CNDH, Ruth Villanueva, encargada de realizar el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, la existencia de centros para hombres y mujeres (que en Nuevo León solo hay separación dentro de los mismos penales) y la diferenciación de sentenciados y procesados son factores positivos de los penales de Chihuahua, donde “la distribución de las personas tiene una adecuada clasificación” a diferencia de lo que ocurre en Nuevo León.

De acuerdo con el diseño del programa de política pública de Nuevo León para atender su crisis penitenciaria la sobrepoblación era causante de la precariedad en la clasificación de sus presos. Con el paso de los años se atacó esa sobrepoblación registrada cuando se diseñó el programa de política pública, pero no han mejorado la distribución de sus internos, por lo que la implementación ha enfrentado esa dificultad para lograr sus objetivos.

Además de la mala clasificación de sus reos, Nuevo León ha destinado menos presupuesto que Chihuahua para sus penales. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017 del INEGI, el año pasado Nuevo León gastó en promedio 60 mil 618 pesos por cada preso y Chihuahua 106 mil 844 pesos, casi el doble. Esos recursos representan solo lo asignado a los centros penitenciarios, pero no son los únicos con los que cuenta Nuevo León para atender sus penales, también está el presupuesto que el congreso estatal asigna a la agencia encargada de su programa de política pública y los recursos federales que se asignan a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), de los cuales los estados pueden utilizar lo que consideren para sus penales. De ese fondo, en 2016 Nuevo León recibió 284 millones de pesos y Chihuahua 221 millones.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Entre los actores que juegan un papel importante para el programa de política pública penitenciaria de Nuevo León está el poder legislativo, encargado de asignarle los recursos económicos suficientes, por lo que se le podría señalar como causante de la mala implementación que no ha logrado los objetivos trazados en su diseño. Si bien el poder ejecutivo de Nuevo León ha solicitado más recursos de los que el congreso estatal le ha asignado para sus penales, se ejercieron menos recursos de los aprobados. El año pasado el Ejecutivo solicitó una asignación presupuestal equivalente a 281 mil 293 pesos para cada uno de sus 7 mil 110 presos, el Congreso de Nuevo León aprobó recursos equivalentes a 87 mil 201 pesos para cada reo, pero se ejercieron 60 mil 618 pesos por cada preso. Tomando en cuenta estos datos, se puede interpretar que además de los legisladores, que no están asignando los recursos que el Ejecutivo solicita, hay otros actores afectando la correcta implementación del programa de política pública penitenciaria en Nuevo León, como quienes se encargan de utilizar los recursos y no los están gastando.

Este 2017, Nuevo León asignó más recursos estatales a sus penales y continuó percibiendo recursos federales para el mismo fin, pero tampoco pudo evitar hechos violentos en sus cárceles. En lo que va del año han ocurrido 29 incidentes violentos en sus penales.

Además de los obstáculos presupuestales que el programa de política pública penitenciaria ha enfrentado en Nuevo León, el gobierno actual ha culpado de la crisis de sus penales al tipo de población penitenciaria que tienen. Sin embargo, Chihuahua tiene un mayor porcentaje (24 por ciento) de internos reincidentes -que habían cometido otro delito al cual hoy los tiene en prisión-, que en Nuevo León (20 por ciento). Por lo que se descarta que la reincidencia de sus presos sea un obstáculo para la correcta implementación de la política pública.

El año pasado el gobierno de Nuevo León buscó a Eduardo Guerrero para que los ayudara a solucionar la crisis de sus tres principales cárceles: Topo Chico, Cadereyta y Apodaca, todos reprobados desde hace dos años por la CNDH. Pero Guerrero no aceptó la oferta, pues considera que la actual administración de Nuevo León no tiene tal interés en solucionar la crisis de sus penales e incluso podría estar beneficiándose de ellos.

El cambio de gobierno en Nuevo León fue causante también de los problemas en la implementación del programa de política pública. Como suele suceder, los nuevos gobiernos

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

hacen cambios y frenan la continuidad de los programas del sexenio anterior. Además de que cambió el gobernador, cambió el secretario de seguridad pública del que depende la agencia del sistema penitenciario que también cambió de titular y de quien dependen los directores de los penales estatales.

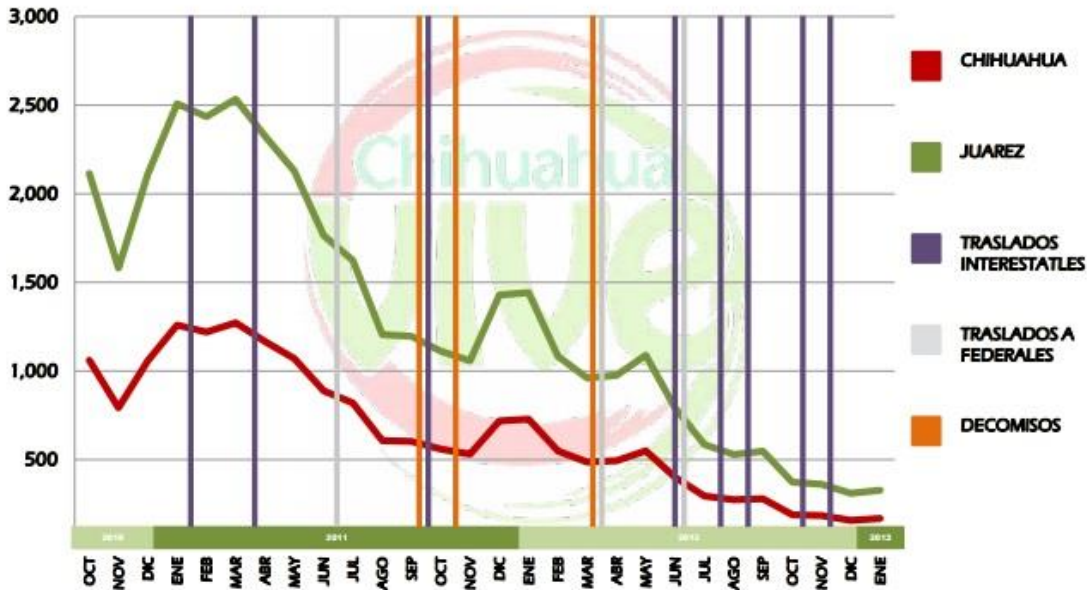
En Chihuahua Eduardo Guerrero señala que aunque el nuevo gobierno del panista Javier Corral ha mantenido el control de los centros penitenciarios, su estrategia (implementada en la administración del priista César Duarte) ha dejado de seguirse, se ha cambiado y teme que eso provoque un retroceso.

Al igual que en Nuevo León entre el 17 y 34 por ciento de los presos de Chihuahua dijo haber sido víctima de alguna conducta ilegal al interior del centro penitenciario.

La encuesta del INEGI muestra que en Nuevo León los reos son menos propensos a volver a delinquir cuando sean liberados. Menos del 4 por ciento de los presos del estado consideró que al cumplir su condena podrían volver a cometer un delito, pero en Chihuahua más del 10 por ciento lo considera. Para Eduardo Guerrero su estrategia buscaba que los presos vieran los penales como un castigo para que al salir no quisieran regresar, pero la opinión de los reos apunta lo contrario.

El ex funcionario estatal y federal asegura que una buena política pública penitenciaria contribuiría en la reducción de los índices de violencia en el país, porque dice que muchos de los delitos se planean en los penales controlados por los mismos delincuentes. Según Guerrero la limpieza que hizo en los penales de Chihuahua (a través de traslados de presos y decomisos) provocó la disminución de la incidencia delictiva en el estado.

IMPACTO DE LOS TRASLADOS Y DECOMISOS DE ARMAMENTO EN LA INCIDENCIA DELICTIVA



Fuente: Guerrero Durán, Eduardo. 2015.

En Nuevo León uno de los objetivos del programa de política pública para los penales estatales era precisamente ese, el de reducir los índices delictivos del estado al tener penales ordenados. Sin embargo, con el paso de los años esa relación causal es cuestionable y podría ser una relación espuria debido a que en la actualidad los penales de Chihuahua están en mejores condiciones que los de Nuevo León y en ellos ya no ocurren incidentes violentos, ni los presos tienen el control, pero la incidencia delictiva es mayor. El año pasado el INEGI registró 34 mil 920 denuncias por delitos de alto impacto en Chihuahua y 32 mil 819 en Nuevo León.

Tanto en Chihuahua, como en Nuevo León y en el resto del país se han pensado en acciones de gobierno que solucionen la crisis de los penales estatales, pero muy pocos han sido los casos de éxito. Hay posturas encontradas sobre la estrategia que debe seguirse y desde donde deben bajar las directrices para su diseño e implementación. Si es desde el gobierno federal que debe trazarse una política nacional que atienda tanto a los penales federales como a los estatales y municipales o si deben emprenderse acciones de política pública focalizadas en la realidad de cada estado.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Entre los esfuerzos aislados que han intentado replicarse en todo el país están los traslados de presos de alta peligrosidad de penales estatales a federales, donde hay mayor control, para evitar que estos reos (líderes criminales en su mayoría) adquieran poder en los penales estatales, coopten a las autoridades y delincan desde la cárcel. Pero por el simple hecho de cambiar de cárcel a unos cuantos no se soluciona la problemática general de acuerdo con la coordinadora del Programa de Sistema Penitenciario de la organización civil Documenta.

Otros esfuerzos son los que desde el gobierno federal se intentan, como la asignación de recursos económicos a través del FASP para que los estados inviertan en infraestructura carcelaria y en la atención de sus penales. Pero no todos lo hacen.

Desde el Congreso de la Unión apenas hace un año se aprobó la Ley Nacional de Ejecución Penal con la que se intentan mejorar las condiciones de las cárceles del país a través de alternativas de justicia, disminución de penas y estrategias de reinserción social. La ley forma parte de las leyes secundarias de la reforma penal que entró en vigor en todo el país en junio de 2016.

Finalmente están los esfuerzos locales como lo que ocurre en Chihuahua -que requiere perfeccionarse-; la fallida política pública implementada en Nuevo León; o esfuerzos como la creación del Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México que recién empieza a trabajar y cuyo trabajo deberá evaluarse para determinar si funciona como se pensó para incidir en la reinserción social de quienes salen de prisión. El programa capitalino busca ayudar a los reos liberados a integrarse a la sociedad, conseguir una identificación para ser contratados en algún trabajo y así evitar que vuelvan a delinquir.

La sobrepoblación, el autogobierno y los hechos de violencia en los penales chihuahuenses fueron atendidos con una estrategia de limpieza y control que los neoleoneses no han podido aplicar a pesar de contar con un programa de política pública diseñado para ello. Sin embargo, los penales de Chihuahua aún requieren más esfuerzos para mejorar su situación. Lo mismo ocurre en otros estados.

La necesidad de políticas públicas en materia penitenciaria para atender los problemas de los penales estatales es evidente y debe basarse en un adecuado diseño que ataque las causas del

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

problema central, con objetivos claros, un presupuesto adecuado y la voluntad y capacidad de los actores involucrados en su implementación.

Mientras las acciones o estrategias sigan basándose en ocurrencias como el programa de política pública implementado en Nuevo León, con el que se pensó que atacando la sobrepoblación penitenciaria se solucionaría el resto de problemas de sus cárceles, no mejorará la situación de los penales estatales.

Si se cumplen los estándares internacionales, si las autoridades estatales retoman el control de las cárceles, si se siguen las recomendaciones de la CNDH y se aprovechan los recursos de la federación para atender la crisis penitenciaria estatal se comenzarían a tener las bases para estructurar políticas públicas locales que atiendan los problemas específicos de cada estado e incluso los de cada cárcel en el país y se logren tener buenos penales que se transformen en centros de reinserción social y no en escuelas de criminales donde ocurren incidentes violentos y se violan los derechos humanos, para pasar de un país con penales reprobados o con calificaciones mediocres a uno con buenas calificaciones.

En conclusión, la sobrepoblación, el autogobierno y los hechos de violencia en los penales chihuahuenses fueron atendidos con una estrategia de limpieza y control que los neoleoneses no han podido aplicar a pesar de contar con un programa de política pública diseñado para ello. Sin embargo, los penales de Chihuahua aún requieren más esfuerzos para mejorar su situación. Lo mismo ocurre en otros estados.

La necesidad de políticas públicas en materia penitenciaria para atender los problemas de los penales estatales es evidente y debe basarse en un adecuado diseño que ataque las causas del problema central, con objetivos claros, un presupuesto adecuado y la voluntad y capacidad de los actores involucrados en su implementación.

Mientras las acciones o estrategias sigan basándose en ocurrencias como el programa de política pública implementado en Nuevo León, con el que se pensó que atacando la sobrepoblación penitenciaria se solucionaría el resto de problemas de sus cárceles, no mejorará la situación de los penales estatales.

Crisis penitenciaria, la política pública olvidada

Si se cumplen los estándares internacionales, si las autoridades estatales retoman el control de las cárceles, si se siguen las recomendaciones de la CNDH y se aprovechan los recursos de la federación para atender la crisis penitenciaria estatal se comenzarían a tener las bases para estructurar políticas públicas locales que atiendan los problemas específicos de cada estado e incluso los de cada cárcel en el país y se logren tener buenos penales que se transformen en centros de reinserción social y no en escuelas de criminales donde ocurren incidentes violentos y se violan los derechos humanos, para pasar de un país con penales reprobados o con calificaciones mediocres a uno con buenas calificaciones.