

**Bergman, Marcelo y Elena Azaola, 2007. “Cárceles en México: cuadros de una crisis”, en: *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 1, mayo: 74-87, FLACSO-Ecuador, Quito.**

## **Cárceles en México: Cuadros de una Crisis**

Marcelo Bergman y Elena Azaola

### **Introducción**

Este artículo presenta algunos de los datos más sobresalientes de la crisis carcelaria en México. El propósito es describir un cuadro de situación y analizar alguno de los determinantes de la crisis. Utilizando distintas fuentes, que incluyen estadísticas oficiales y dos encuestas realizadas a más de 1600 internos en el Distrito federal, Estado de México y el Estado de Morelos en el año 2002, y 1200 internos en el DF y el estado de México en 2005, este trabajo busca explicar las razones del crecimiento explosivo de la población carcelaria, pretende iluminar las razones de las carencias de infraestructura adecuada, y examina a la luz de la evidencia empírica los problemas más relevantes de las instituciones penitenciarias.

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

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

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

### **El sistema de readaptación social en cifras**

Al igual que en todo el continente, la población carcelaria en México ha venido creciendo en las últimas décadas. Las siguientes son algunas estadísticas generales del sistema de readaptación social mexicano.

De acuerdo con las cifras oficiales, la población total hacia fines de 2006 supera los 250,000 reclusos en todo el país siendo el Distrito Federal la entidad que concentra el mayor número de internos (32,500). Los datos más desagregados son de 2004, aunque cabe mencionar que en los últimos dos años hubo un incremento importante en la población carcelaria. Un dato importante que muestra la Tabla 1 es que a diferencia de muchos otros países de América Latina (ver Ungar 2003), la mayoría de los internos ya están sentenciados y no en proceso

**Tabla 1: Número total de internos según estado del proceso y fuero (2004)**

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

Fuente: SSP

La distribución por sexo es similar a la de la mayoría de los países de la región. Del total en 2004 182,500 (95.5%) son hombres y 9,300 son mujeres (4.5%)

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

**Tabla 2: Población en cárceles de algunos Estados (2004)**

<b>Entidad</b>	<b>Internos</b>	<b>Por 1,000 habitantes</b>
Distrito Federal	27,128	3.01
Estado de México	14,818	1.03
Baja California	13,486	4.70
Sonora	13,094	5.35
Jalisco	10,667	1.58
Tamaulipas	8,625	2.78
Veracruz	8,220	1.13
Chihuahua	8,187	2.43

Fuente: Elaboración propia con base a SSP (2005)

No incluye los reclusos en centros federales

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

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

Existían en 2004 en todo el país 453 centros de reclusión con la siguiente distribución:

**Tabla 3: Centros de Reclusión por nivel de Gobierno**

	<b>Federal</b>	<b>Distrito Federal</b>	<b>Estados</b>	<b>Municipios</b>
Cárceles (453)	6	10	367	70
Población	2,400	27,000	159,000	3,000

Fuente: SSP

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

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

Las instalaciones son, a su vez, muy diversas, tanto en infraestructura como en capacidad operativa. De los 430 centros que se tiene información, 176 fueron inaugurados antes de 1970 (incluyendo 2 del siglo XVII y 2 del siglo XVIII aún en operación), otros 176 entre 1971 y 1990, y otros 78 entre 1991 y 2004. Como se verá luego, el crecimiento explosivo de la población carcelaria se produce en la década de los noventa. Mientras que en las décadas de los años 70 y 80 el ritmo de construcción y mejoras se iba adecuando al crecimiento de la población, esto ya no ocurre en los 90 lo que derivará en una crisis de hacinamiento y deterioro de infraestructura muy marcado.

Además de la población carcelaria para mayores de edad, existen también 57 Centros de Diagnóstico y Tratamiento para Menores Infractores. En estos centros hay recluidos 2,532 jóvenes menores de 18 años de los cuales el 95.5% son hombres (Fuente: SSP).

### **Incremento de la población carcelaria**

Durante la última década, la población en prisión se ha incrementado en México a un ritmo sin precedente. En efecto, como lo muestra el cuadro siguiente, en poco más de diez años la población en prisión se ha duplicado, lo que nunca antes había ocurrido en un periodo tan corto. De hecho, México tiene hoy en día una tasa que alcanza a 250 presos por 100 mil habitantes mientras que, hace doce años, tenía una de 100 internos por 100 mil.

**Tabla 4: Población Penitenciaria en México, 1992 – 2003**

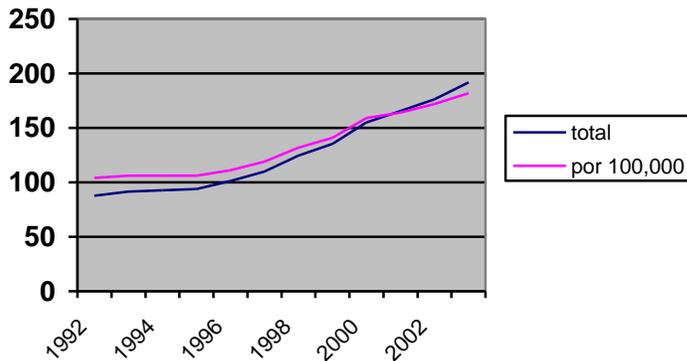
(en miles de personas)

Año	-	Población	Año	-	Población
1992	-	85.7	1998	-	128.9
1993	-	91.3	1999	-	142.8
1994	-	92.7	2000	-	154.7
1995	-	93.5	2001	-	165.6
1996	-	103.2	2002	-	172.8
1997	-	114.3	2003	-	182.5
			2004	-	191.3
			2006	-	250.0

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

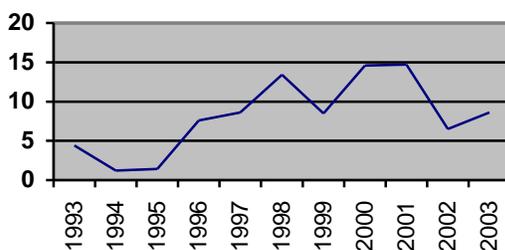
El gráfico 1 muestra el ascenso de la población penitenciaria tanto en términos absolutos como por 100,000 habitantes. Como se observa, dicha población se incrementó a un ritmo de 9% de anual en promedio. El crecimiento más pronunciado se observa de manera constante a partir de 1996. Sólo en 2002 pareciera que el ritmo de crecimiento habría comenzado a descender, posiblemente debido a la sobrepoblación de los establecimientos penitenciarios.

**Gráfico 1: Población Carcelaria**



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

**Gráfico 2: Tasa de variación de la Población carcelaria (%)**



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

Las prisiones mexicanas tienen hoy en día un sobrecupo, en promedio, de 35%;<sup>1</sup> sin embargo, hay estados cuya población penitenciaria supera en más del 100% su capacidad instalada. Particularmente difícil, de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la situación de las prisiones de: Baja California, Nayarit, Chiapas, Sonora, Tamaulipas, Oaxaca, Puebla y el Distrito Federal. Abordaremos algunos de los factores que inciden en el significativo incremento que ha tenido la población penitenciaria durante la última década.

### **Factores que inciden en el incremento de la población penitenciaria**

Entre los factores que han incidido en el incremento del 100% que ha tenido la población penitenciaria del país, cabe referir los siguientes:<sup>2</sup> a) incremento en los índices delictivos; b) reformas a los códigos que han endurecido las penas y, c) medidas administrativas que prolongan la estancia en prisión. Analizaremos brevemente cada uno de ellos.

a) *Incremento en los índices delictivos.* El número de delitos que se denunciaron en el país aumentó de 809,000 delitos en 1991 a 1,517,000 en 2001, lo que representa un incremento del 88% en sólo diez años. En cuanto al número de delitos denunciados por cada mil habitantes, el punto máximo se alcanzó en 1997 con 16.18, bajando a 14.26 en el 2000 y volviendo a subir a 15.1 en el 2002. Las entidades con los índices de delincuencia más elevados, son: Baja California, Distrito Federal y Quintana Roo.

Vale la pena señalar que este incremento en el número de delitos denunciados ha tenido lugar a pesar de que, de acuerdo con todas las encuestas de victimización que se han levantado, el porcentaje de delitos que no se denuncian también se habría incrementado año con año durante los últimos siete años. En efecto, de acuerdo con estas encuestas, entre 70% y 80% de los delitos que han tenido lugar durante dicho periodo no han sido denunciados a las autoridades.<sup>3</sup>

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

b) *Reformas que han endurecido las penas.* Otro factor que ha contribuido a incrementar la población en reclusión, es el de las reformas a los códigos penales que tuvieron lugar a partir de 1994 mediante las cuales se tipificaron como graves una gran cantidad de delitos dando por resultado que se elevaran las penas. Asimismo, diversos delitos quedaron exentos de la posibilidad que se otorgaran beneficios de preliberación a quienes los cometieran, incrementándose considerablemente su permanencia en prisión. Es el caso de los delitos contra la salud (tráfico de drogas) para los que no se admite reducción alguna de la pena impuesta por los jueces.

---

<sup>1</sup> Hacia 2004 la capacidad legalmente disponible en los 453 centros era de 151,000 personas, mientras que la población excedía en 40,000 internos. Hacia finales de 2006 el sobrecupo alcanzaba 58,000 personas

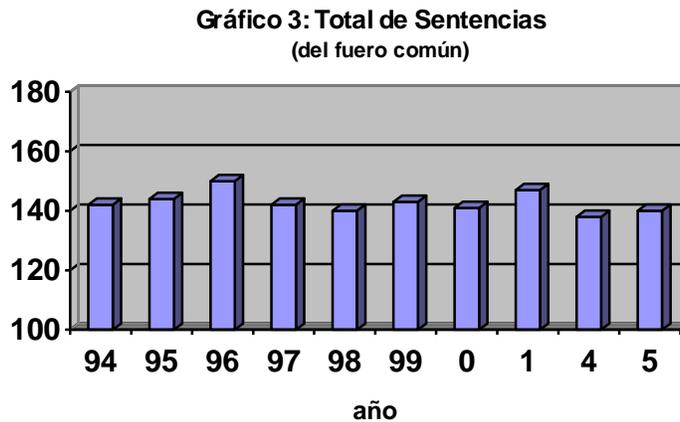
<sup>2</sup> En algunas entidades el incremento ha sido todavía mayor. En el Distrito Federal, por ejemplo, la población en prisión se triplicó entre 1993 y 2002 al pasar de 7,800 internos a 23,000 (Tenorio, 2002b).

<sup>3</sup> Nos referimos a las encuestas que han levantado el periódico *Reforma*, la revista *Este País*, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad y la empresa ACNielsen.

c) *Medidas administrativas.* De igual forma, debe tomarse en cuenta que quienes finalmente resuelven sobre la permanencia de los internos en prisión no son los jueces sino el personal técnico de los centros penitenciarios que cuenta con amplias facultades para conceder o negar los beneficios de preliberación. Ello ocasiona que las penas efectivas no necesariamente guarden proporción con la gravedad del delito y que los beneficios se otorguen de manera arbitraria e inoportuna, sobre todo si se considera que dicho personal tiene a su cargo la revisión de muchos más expedientes de los que puede tramitar. Es el caso, por ejemplo, del Distrito Federal donde cada uno de los funcionarios facultados para conceder beneficios tiene entre 400 y 2,000 expedientes a su cargo, lo que explica que no logren otorgarlos oportunamente.

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

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



Fuente: INACIPE (2003) e INEGI (2006)

Nota: en miles

Es decir, el aumento de la actividad delictiva no se refleja en el número total de sentencias que permanece estable. Esto sugiere que el aumento de la población está más asociado al aumento y extensión de las condenas. Al respecto, puede observarse la tabla 5 elaborada a partir de las estadísticas judiciales del periodo 1998-2000.<sup>4</sup> Éste contiene el número de sentencias condenatorias por año y tipo de delito. A pesar que durante dicho periodo la población penitenciaria aumentó en más del 20%, el número total de condenas sólo creció 1.8%. Si bien las sentencias condenatorias por delitos violentos y por delitos contra la salud tuvieron un significativo incremento por encima del promedio (9%), los datos muestran que, en la mayoría

<sup>4</sup> Recién a partir de 1998 se cuenta con datos judiciales con este nivel mínimo aunque las series son discontinuas. Utilizamos estos tres años como ejemplo.

de los delitos, las condenas no han aumentado en proporción con el crecimiento de las denuncias ni con el de la población en prisión.

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

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Total</b>
Delitos por drogas	7,684	7,487	8,719	23,890
Uso de armas de fuego		1,687	1,879	3,566
Homicidio	5,006	4,988	4,938	14,932
Lesiones	20,918	22,316	22,809	66,043
Violación	2,513	2,596	2,589	7,698
Abuso sexual	438	564	762	1,764
Robo	41,991	43,463	41,133	126,587
Fraude	1,791	1,618	1,592	5,001
Daños en propiedad	6,074	5,979	5,859	11,838
Despojo	2,027	1,509	1,628	5,164
Allanamiento	1,823	1,775	1,837	5,435
Amenazas	910	951	937	2,798
Uso armas prohibidas	11,267	10,538	8,404	30,209
Otros	18,278	19,233	19,496	57,007
<b>Total</b>	<b>120,720</b>	<b>124,704</b>	<b>122,582</b>	<b>368,006</b>

Fuente: INACIPE 2003

Las estadísticas judiciales también muestran que entre 1998 y 2000 se incrementó el número de sentencias condenatorias de 3 años o más y se redujeron las de 3 años o menos (INACIPE, 2003). Estos datos no parecen haber cambiado con los años. En el 2004 el total de sentencias condenatorias en el fuero común fue de 120,552 y en el 2005 de 122,908 (INEGI 2006). Esta evidencia señala que el aumento de las conductas delictivas no se refleja en el número de aprehensiones ni en el de sentencias condenatorias. Existe una marcada estabilidad en el número de casos procesados y de condenas. El endurecimiento de las penas por parte de los jueces podría, de manera indirecta, ser un resultado del crecimiento de la criminalidad.

### **La Población Carcelaria y el Tipo de Delito**

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

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

**Tabla 6: Distribución de la Población Carcelaria por Delitos de acuerdo con la Encuesta de Reclusos 2002 y 2005**

(% de internos detenidos por tipo de delito)\*

<b>Delito</b>	<b>2002 (total)</b>	<b>2002 (recientes)</b>	<b>2005 (total)</b>	<b>2005 (recientes)</b>
Robo simple	27.7	29.6	29.9	37.1
Robo con violencia	31.2	26.8	28.1	31.0
Lesiones	1.9	2.6	1.8	3.1
Homicidio doloso	10.6	7.1	10.0	5.5
Homicidio culposo	5.0	3.7	6.2	3.3
Secuestro	4.2	4.0	4.7	1.9
Delitos sexuales	8.9	6.8	7.3	3.8
Portación de arma prohibida	1.6	3.1	1.7	1.2
Fraude peculado	1.7	2.3	1.6	0.4
Delitos contra la salud	5.5	11.7	7.2	9.8
Otro	1.7	2.3	1.5	2.9
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.0</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

\* Nota. Estos resultados son ponderados por género<sup>5</sup> y utilizan para 2002 sólo la distribución de las poblaciones del Distrito Federal y el Estado de México, lo que permite la comparación con la encuesta de 2005.

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002 y 2005

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

Las diferencias entre 2002 y 2005 dan señal del tipo de delito que explica el incremento de la población carcelaria. Cuando comparamos la población sentenciada y que fue recientemente admitida, es decir aquellos internos que habían sido detenidos en los dos años anteriores al levantamiento de la encuesta (tercera y quinta columnas), se observa el crecimiento de los robos simples y robo con violencia. Todos los demás permanecen relativamente estables. En la encuesta de 2005, 2 de cada 3 internos admitidos en los últimos dos años, purgan condenas por robo, la mayoría por robo simple.<sup>6</sup>

### *Una dimensión de los delitos*

<sup>5</sup> La razón por la cual se pondera por género se debe a que esta sub-muestra está sobre-representada. En efecto, fueron entrevistadas 200 mujeres de un total de 1264 entrevistas efectuadas, mientras que su peso real en la población penitenciaria es de sólo 5%. En este caso la ponderación ajusta y nos aproxima a los resultados de la población real en reclusión.

<sup>6</sup> En los hechos este número debería ser más alto aún dada la alta rotación de internos que purgan condenas cortas por robo simple. Para un análisis más detallado ver Azaola, Bergman y Magaloni (2007)

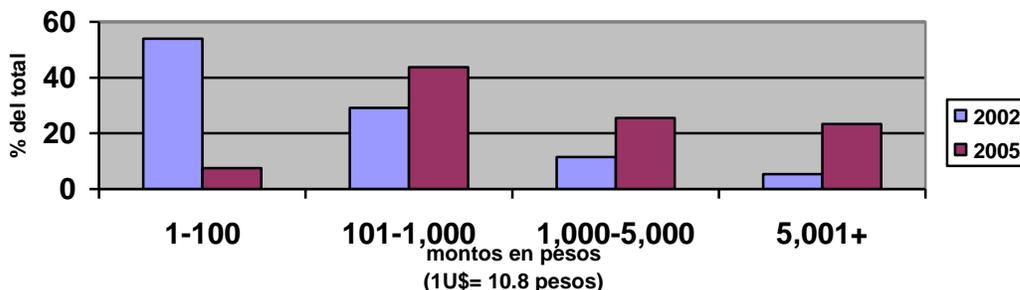
Dado que no existen encuestas de victimización que puedan medir en el tiempo la tendencia delictiva, los datos de los delitos reportados representan hasta ahora el mejor índice de la criminalidad. Algunas encuestas parciales ubican la cifra negra en 75%, o sea, que sólo 1 de cada 4 delitos son reportados,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

Según distintas fuentes oficiales (INEGI 2006), la delincuencia alcanzó su pico máximo en 1997 y a partir de entonces habría comenzado a descender moderadamente. Este descenso habría sido más notorio en algunos delitos que en otros. El número de denuncias por robo, por ejemplo, descendió 10% entre 1997 y 2001. Sin embargo, las denuncias por robo de vehículo se incrementaron 2%. Lo mismo puede observarse en relación con los delitos violentos: mientras que el homicidio descendió 11%, las lesiones, en cambio, se incrementaron 12%. Así también, mientras que el rubro de otros delitos descendió, los daños, amenazas, fraude y abusos de confianza, se habrían incrementado. Lo mismo ocurrió con las violaciones que aumentaron 12%. En conjunto, se habría producido un descenso sólo del 4% en el número de casos denunciados en 2001 respecto a los reportados en 1997.

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

*Delitos contra la salud.* Algunos de los datos que obtuvimos mediante las encuestas, son los siguientes: 8% de los internos se halla cumpliendo una sentencia por este tipo de delito, en su mayoría, por comercio de drogas. En 2002, 56% de los casos se les acusó por comercio de marihuana y en 34% de cocaína, mientras que para 2005 los resultados fueron 46% y 42% respectivamente. Es importante hacer notar que 10% de los acusados por comerciar con sustancias prohibidas señaló que había actuado en complicidad con autoridades, principalmente, policías.

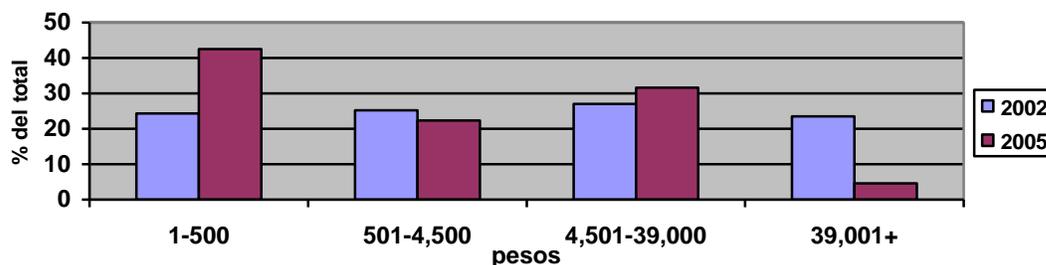
**Grafico 3: Montos por Tráfico de Drogas**



De acuerdo con estos datos, la mayoría de quienes están presos por comercialización de drogas, lo están por cantidades muy pequeñas. Aunque la composición varió moderadamente en 2005 respecto a 2002, más de la mitad de los que se encuentran detenidos en 2005 lo están por daños menores de 3,000 pesos (280.00U\$ aproximadamente), y el promedio fue de 1168 pesos (120.00 U\$), y en sólo menos del 20% de los casos los montos excedían los 3,900 pesos (410 dólares aproximadamente). Esto indica que la gran mayoría de quienes cumplen una sentencia por delitos contra la salud purgan sentencias por tráfico de drogas de muy baja cuantía. Lo que abunda en las prisiones, entonces, no son los traficantes de mayor envergadura sino los comerciantes en pequeño, o probablemente consumidores que fueron detenidos con cantidades que apenas superaban las toleradas para el consumo personal.

*Robo.* La gran mayoría de la población carcelaria cumple condenas cortas por robos simples. De acuerdo con los datos que arrojaron las encuestas, en las prisiones estudiadas hay un número considerable, (24% en 2002 y 40% en 2005) que habría robado menos de 500 pesos (menos de 50 dólares) De igual modo, la mitad de los internos presos por robo simple, habrían robado menos de 4,500 pesos (menos de 410.00 USD).

**Grafico 4: El Monto de lo Robado**



Dado que más de 70% de los internos por este delito sostuvo que, de haber tenido recursos para sobornar a las autoridades en el momento que lo detuvieron, habría logrado evitar ir a prisión, ello permite inferir que, quienes cometen robos mayores y disponen de más recursos, efectivamente logran eludir la sanción punitiva. Es decir, que el sistema de justicia se concentra mayoritariamente en la sanción de delitos contra la propiedad de quienes cometen robos de poca cuantía. De hecho, según las encuestas, sólo 5% de los reclusos que están por delitos contra la propiedad han robado montos superiores a los 75 mil pesos (7,100 USD), lo que refuerza la idea de que las instituciones encargadas de indagar, perseguir y sancionar delito, fallan claramente en castigar a este segmento de delincuentes.

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

*Homicidios.* En ambas encuestas aproximadamente un 10% de los internos se encuentra cumpliendo una sentencia por homicidio doloso y 5% por homicidio culposo. Debe tomarse en

cuenta, sin embargo, que los presos por este delito aparecen sobre-representados en la muestra ya que, por la gravedad del mismo, permanecen por más tiempo en prisión.

*Secuestro.* Con respecto al número de secuestros, en el año 2005 los tribunales procesaron 556 casos por privación ilegal de la libertad, 428 de ellos con sentencias condenatorias. Claramente, existe un número mucho mayor de casos, por lo que los registros de procuración y sentencia por este tipo de delito están severamente sub-representados. Sólo 4% de la población carcelaria se halla cumpliendo una sentencia por privación ilegal de la libertad (secuestro).

### **Infraestructura y Condiciones de Vida en los Centros Penitenciarios**

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

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

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

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el organismo externo encargado por ley de monitorear el adecuado funcionamiento de la readaptación social, registró más de 1,800 quejas por la violación de diferentes derechos que presentaron los internos en centros penitenciarios de la ciudad durante 2004 (*véase también* Organización de las Naciones Unidas, 2003).

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

El hacinamiento, como en otros países, es un serio problema. En los penales comprendidos en el estudio, hay celdas para 3 internos en donde duermen más de 10 y otras que, teniendo lugar para

5, son habitadas por más de 20. En promedio, los internos reportan que la última semana durmieron en un mismo cuarto con otros 9 reclusos. Es de destacar que por la carencia de colchones y camas muchos duermen en el suelo (el 20% reporta que tuvo que pagar para recibir un colchón, en promedio 40 pesos o algo menos de 4 USD).

**Tabla 7: Porcentaje de Internos que responde quién le proporciona los siguientes bienes (2005)**

	<b>Ropa</b>	<b>Sábanas</b>	<b>Cobijas</b>
La institución	3%	6%	10%
La Familia	76%	58%	69%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2005

Es preciso destacar que, comparados con los datos que obtuvimos en la primera encuesta, en la segunda se obtuvieron, en todos los renglones, porcentajes más elevados para los artículos que la familia provee a los internos; es decir, para los que la institución ha dejado de proveer.

En relación con la dotación de bienes de consumo básico, 61% de los internos entrevistados considera que los alimentos que les proporcionan son “insuficientes” mientras que 42% los considera de “mala” o “muy mala” calidad. Asimismo 29% señaló que no cuenta con agua suficiente para beber. Además, el 98% dice que la institución no le da jabón, al 99% no lo proporcionan pasta dental y al 98% no le dan cepillo de dientes.

Un capítulo importante acerca de la corrupción al interior de los reclusorios se describe con la paga por servicios elementales. Cada servicio tiene una “cuota”, especialmente debido a la carencia en la provisión de bienes básicos. Así, la familia por lo general se hace cargo de esta provisión y además tiene que pagar sobornos a los guardias de seguridad para poder introducirlos a la institución. Los siguientes cuadros describen tal situación (para 2005 los porcentajes son similares o aún “más preocupantes”)

**Tabla 8: Porcentaje de Internos que reporta recibir los siguientes bienes de sus familiares (2002)**

<b>Comida</b>	<b>Medicinas</b>	<b>Dinero</b>	<b>Ropa o Calzado</b>	<b>Venta de Productos</b>
90%	49%	64%	85%	62%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

**Tabla 9: Porcentaje de Internos que reportan que sus familiares tuvieron que “pagar” para poder proveerles de los siguientes bienes y servicios (2002)**

<b>Mandarlos llamar</b>	<b>Traer comida</b>	<b>Traer ropa</b>	<b>Visita Conyugal</b>
35%	29%	33%	14%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

Otro tema de gran importancia es la seguridad interna en el penal. Debido a que los internos en ciertas instancias se sienten intimidados o sus respuestas pueden no ser correctas, el problema es en todo caso mayor. Es decir, las siguientes cifras pueden estar subestimadas. En 2005 el 72% dijo que se sentía menos seguro en la prisión que en el lugar donde residía antes de ingresar y un 20% de los internos afirmó que no se sentía seguro en su celda. 56% refirió haber sufrido robos

en la institución, algunos hasta en más de diez ocasiones, y 10% reportó haber sido golpeado por custodios o por otros internos durante los últimos seis meses.

De acuerdo a la constitución mexicana y a la perspectiva oficial, los reclusorios son centros de readaptación social. Por lo tanto, el objetivo de la condena es en primera instancia la reforma de la conducta de los internos. Para ello existen programas de educación, entrenamiento y trabajo. De las encuestas se deriva que para 2002 sólo 37% de los entrevistados reportó que participa en actividades laborales y un 55% en educativas, ello a pesar de que las normas consideran a estas actividades como requisitos para poder otorgar a los internos beneficios de preliberación. Al respecto, un resultado interesante es lo que opinan los reclusos acerca de cómo obtener tales beneficios. Sólo un 37% considera que lo que prima es la buena conducta y la participación en programas de rehabilitación. Sin embargo un 49% considera que lo que importa es tener dinero y tener influencias.

Finalmente, un tema de suma importancia es el consumo de droga. Si bien en 2002 sólo el 17% reportó haber consumido droga el último mes, es muy probable que esta cifra esté considerablemente subestimada (muchos internos no confiaron que tal información no sería reportada a las autoridades. Las autoridades estiman que un 50% consumen droga regularmente). Sin embargo, entre quienes sí manifestaron haber consumido, el promedio de lo que gastaron fue de 585 pesos en el último mes (unos 55 USD - también una cifra probablemente subestimada). Los recursos para la compra de la droga se generan en redes de corrupción y extorsión y hasta una escalada de la violencia.

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

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

1. En términos generales, casi todos los establecimientos penitenciarios incluidos en el estudio muestran un deterioro y carencias importantes en lo que se refiere al acondicionamiento de sus espacios, al estado de las instalaciones y el mobiliario, así como en la disponibilidad y el acceso universal por parte de los internos a bienes y servicios básicos. Estas deficiencias tienen, sin embargo, un indudable impacto negativo sobre la calidad de vida de los internos y, consecuentemente, sobre el tipo de relaciones e intercambios que se generan entre ellos y con el personal.

2. El rol de los familiares es determinante para el bienestar del interno. Las familias asumen con frecuencia, y de diferentes maneras, una parte importante de los costos de reclusión del interno. Esto significa que la institución impone, o admite *de facto* que se impongan, penas que incluyen a la familia, que trascienden al interno. Además de que esta situación es jurídicamente inadmisibles, coloca en una situación de desventaja a aquellos internos que carecen de familia o cuyas familias no están dispuestas o no tienen la posibilidad de asumir dichos costos.
3. El orden, la legalidad y la seguridad al interior de la institución, contribuyen a fortalecer la hipótesis de que la institución carcelaria tiende a conformar un universo propio de relaciones que se caracteriza por el predominio de un régimen para-legal. El hecho de que los internos convivan durante un cierto tiempo dentro de un régimen con estas características, constituye un argumento más en favor de emprender una revisión a fondo acerca del papel que, en la práctica, desempeña hoy en día la institución penitenciaria.
4. El incremento de la población carcelaria, la falta de infraestructura adecuada, y los niveles de corrupción interna y falta genuina de readaptación, denotan la baja inversión en recursos humanos y recursos materiales para resolver la crisis penitenciaria. No existe la voluntad político-administrativa para enfrentar tales desafíos. Es decir, esta situación general indica que las prisiones no se consideran un rubro sustantivo o relevante tanto dentro de la agenda política de México como de las políticas de asignación de recursos. Las prisiones no son vistas, en otros términos, como un renglón en el que es preciso invertir, sino, más bien, como un gasto que siempre sería deseable poder economizar.

### Los reclusos y el sistema de administración de justicia

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

Las siguientes son algunos datos del proceso de procuración penal que se inicia con la detención, generalmente en manos de la policía preventiva, el traslado al Ministerio Público que en México tiene un enorme poder, y que acaba en el Juzgado que en los hecho rubrica los datos provistos por el MP.

**Tabla 10: Respuestas de los internos ante acciones**

A. Tipo de autoridad	Lo amenazó o lo humilló		Lo golpeó o lastimó	
	2002	2005	2002	2005
Policía Preventivo	16%	17%	24%	21%
Policía Judicial	32%	29%	41%	35%
Ministerio Público	6%	9%	3%	4%
Juez	1%	2%	1%	0%

<b>B. Información a los detenidos</b>	<b>2002</b>	<b>2005</b>
No le explicaron la diferencia entre la fase de acusación y la de juicio	91%	92%
No le informaron de su derecho a no declarar	80%	72%
No le informaron de su derecho a hacer una llamada telefónica	72%	70%

<b>C. Al momento de rendir su declaración...</b>	<b>2002</b>	<b>2005</b>
No estuvo presente su abogado, o la persona de confianza, cuando rindió su declaración	70%	70%
Se declaró culpable ante el ministerio público	34%	28%

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

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

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

**Tabla 11: Corrupción reportada por los internos (% que respondió afirmativamente-2002)**

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

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

En la encuesta de 2005 el 67% de los encuestados señaló haber sido detenido en el momento o a escasas horas de haberse cometido el delito. La elevada proporción de detenidos en flagrancia permite también inferir que la mayor parte de las detenciones las realiza la policía preventiva. Es previsible que la mayoría de los delitos que se castigan son de escasa complejidad y, probablemente de escasa gravedad. De manera similar, es probable que en la mayor parte de los casos que llegan a juicio no exista una investigación a fondo por parte de las procuradurías.

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

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

### **Conclusiones. Reflexiones finales**

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

1. Durante la última década, la población en prisión en México se duplicó al pasar de 87 mil internos en 1992 a 191 mil en 2004. La evidencia inicial sugiere que este incremento obedece más al aumento en la severidad de los castigos y la negativa en concederles beneficios de preliberación, que a la detención de un mayor número de delincuentes peligrosos.
2. La provisión de servicios básicos dentro de las presiones, el mantenimiento de la higiene y la seguridad, así como los programas de rehabilitación se encuentran en un estado de profundo deterioro. Los internos dependen de sus familias para servicios básicos, la corrupción es

rampante, y la arbitrariedad y abusos violan los mínimos derechos humanos dentro de las cárceles.

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

## **Bibliografía**

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

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

Bergman, Marcelo, Elena Azaola, y Ana Laura Magaloni (2006). Mapa longitudinal de patrones e historias delictivas. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en dos entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Estado de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, *en prensa*.

CIDE, Encuesta en Centros Penitenciarios, 2002.

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

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

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

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

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

Secretaría de Seguridad Pública, Estadísticas Delictivas, 2003

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

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

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