

“INDICADORES DE SEGUIMIENTO PARA SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL MEXICANO”

Guillermo Zepeda Lecuona*

El objetivo de este documento es plantear un conjunto de indicadores de seguimiento de la operación del Sistema Penitenciario Federal y proponer variables de análisis e indicadores para el seguimiento del nuevo modelo de reinserción previsto por la Constitución.

Se hará una revisión de la información disponible del sistema penitenciario, se formularán los indicadores deseables, haciendo sugerencias sobre la información que debería generarse sistemáticamente para su integración.

I. Introducción

Plantear la construcción de un sistema de indicadores de seguimiento de un ámbito de política pública, o del desempeño de una organización, implica necesariamente la reflexión sobre los estándares establecidos para esa política o los objetivos y mandatos de una organización.

Así, el análisis de las variables y la construcción de indicadores deben orientarse a desarrollar mejores instrumentos para medir el avance y el grado de cumplimiento de dichos objetivos. Por eso, el diseño y desarrollo de indicadores implica y requiere una profunda reflexión valorativa sobre los mandatos legales, las

* Académico del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. El autor reconoce y agradece el auxilio y asistencia que en esta investigación recibió de la Lic. Lizeth Gutiérrez García y del becario del ITESO, Lic. Jesús Rivera Ferman.

atribuciones, los objetivos y las metas de una organización. Jerarquizar esos objetivos, traducir principios normativos de decisión en criterios de ponderación y, en general, poner las variables e indicadores cuantitativos y cualitativos al servicio de la construcción de directrices claras y un conjunto de incentivos que guíen y articulen la actividad de cada uno de los equipos e individuos que trabajan en la organización.

En el ámbito de las políticas de reinserción federales, son diversas las organizaciones, principalmente públicas, que inciden en los diversos indicadores de seguimiento. Principalmente está la Secretaría de Seguridad Pública Federal (en adelante también se referirá como SSPF o como la Secretaría), pero también las dependencias de los gobiernos de las entidades federativas en cuyo ámbito de competencia se encuentran los establecimientos penitenciarios, en los que todavía viven siete de cada diez internos procesados o condenados por delitos federales.

También el Poder Legislativo Federal incide en los indicadores penitenciarios y de reinserción, al determinar la política criminal expresada en la legislación penal y de ejecución de sanciones. De la misma forma la Procuraduría General de Justicia y el Poder Judicial Federal tienen una incidencia directa en la sustanciación y duración de los procesos penales, lo que es fundamental en un contexto en el que, como se mostrará, la proporción de internos sin sentencia en el ámbito federal se ha casi duplicado en menos de dos lustros.

La complejidad de este ámbito de política pública se incrementa al estar en una situación de transición, ya que por mandato constitucional se está instrumentando la transferencia de facultades sustantivas de la ejecución de sanciones del ámbito de competencia de la Administración Pública, al del Poder Judicial.

El ámbito de la ejecución de sanciones es el último eslabón del sistema de justicia penal; en él se hacen evidentes las más dolorosas inconsistencias de la política criminal del Estado mexicano y la complejidad y la contradicción entre los objetivos legales y sociales de las diversas instituciones que interactúan en el sistema penal.

La intervención de esta diversidad de actores en un contexto tan complejo implica reflexionar a profundidad sobre las directrices generales y los mandatos constitucionales que deben conformar los objetivos fundamentales de las políticas de reinserción federal. En el siguiente apartado se presentarán de manera general los lineamientos del sistema de reinserción y se enlistarán los Derechos Fundamentales y garantías de las personas sancionadas penalmente, particularmente las privadas de su libertad. Posteriormente se traducirán esos valores y principios en variables de análisis e indicadores de seguimiento.

II. Directrices fundamentales para la Reinserción

El principal referente normativo del sistema penitenciario es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en el artículo 18, segundo párrafo establece:

“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del **respeto a los derechos humanos**, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

Por reciente reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se incorporó la base del respeto a los Derechos Humanos (destacado

con negritas en la cita), tres años atrás (en junio de 2008) se habían realizado otras trascendentes incorporaciones: se había sustituido la “readaptación social del delincuente” como objetivo del sistema (que databa de 1965), por la “reinserción del sentenciado”. Así mismo dicha reforma de 2008 incorporó como bases para lograr la reinserción, la salud y el deporte.

Tabla 1.
Texto del segundo párrafo del artículo 18 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto vigente de 1965 a 2008	Adiciones realizadas por la reforma de 2008
Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente: Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.	El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte¹ como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

De esta forma se plantea un fin u objetivo central que es

“...lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”

Como medios para obtener este propósito central se plantean cinco ejes o bases para el logro de la reinserción del sentenciado:

a) El respeto a los Derechos Humanos

¹ Por lo que se refiere a la incorporación de la salud y el deporte como mecanismos para la reinserción, le exposición de motivos del dictamen de la Cámara de Senadores sobre la reforma constitucional de 2008, señala: “...Igualmente, es importante precisar que tampoco tienen derecho [los internos] al deporte, lo cual se estima beneficioso, ya que la práctica de éste fomenta la reinserción a la sociedad, por ser una conducta sana.

“Por lo anterior, estas comisiones coinciden con la minuta es estudio, para que la salud y el deporte sean considerados también como base de la organización del sistema penitenciario”.

- b) El trabajo y capacitación para el trabajo
- c) La educación
- d) La salud
- e) El deporte

Por otra parte hay diversas disposiciones constitucionales que consagran Derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad y que constituyen mandatos y directrices para el sistema penitenciario. Las directrices a las que se hace referencias son:

- Control judicial sobre la ejecución de las penas (art. 21, pfo. 3º)
- Separación entre internos procesados y sentenciados, siendo reclusos en sitios distintos (art. 18, pfo. 1º)
- Posibilidad de que mexicanos que cumplan sus sanciones en otros países, sean trasladados a México para cumplir su condena con base en los sistemas de reinserción social (art. 18, pfo. 7º)
- Posibilidad (con las restricciones que establezca la ley) de cumplir la condena “en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social” (art. 18, pfo. 8º).
- “La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado...” (art. 20, B, Fr. IX, pfo. 2º).
- “En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención” (art. 20, B, Fr. IX, pfo. 3º).

En este texto se realizará una descripción de la forma en que estas bases y directrices pueden relacionarse causalmente con la reinserción, con miras a proponer variables de análisis e indicadores de seguimiento, por lo que debemos comenzar por una breve exploración de la articulación de las bases y el objetivo de la reinserción.

III. Reinserción social²

Como se ha referido, en 2008 se sustituyó, como objetivo del sistema de ejecución de sanciones, la “readaptación social del delincuente”, por: “...lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”.

Como punto de partida para la construcción de un sistema de indicadores, debemos delinear el alcance de la noción de “Reinserción” como propósito general del sistema penitenciario. La exposición de motivos del legislador es escueta al respecto y, un análisis literal del párrafo que pretende justificar el cambio de denominación, pareciera mostrar que dicho ajuste obedece a que la prisión es incapaz de lograr la “readaptación” de los sentenciados:

“Cambio de denominación: readaptación por reinserción.

“Por otro lado, se estima que "readaptación social" es inadecuado para nombrar al momento en que los sentenciados terminan sus condenas y se insertan nuevamente en su entorno social. Si tomamos como referente la esencia misma de la prisión, como una institución total y excluyente, inferiremos que no es posible que los sentenciados logren durante su estancia en ella una readaptación social. Una institución cuya característica principal es la exclusión no puede incluir o

² Algunos tratadistas y programas gubernamentales solo utilizan la expresión “reinserción” y no “reinserción social”. En este texto se optará por la segunda denominación, ya que el artículo 18 constitucional lo usa expresamente en dos de las tres ocasiones en que se refiere a la readaptación (párrafos 7° y 8°) y al referirse a los objetivos del sistema penitenciario en el párrafo 2° del propio artículo 18, señala “la reinserción del sentenciado a la sociedad”, por lo que parece claro que la reinserción debe planearse e instrumentarse atendiendo al contexto social y procurar que el proceso de reincorporación de las personas que han cumplido sus condenas a la sociedad sea lo más armónico posible, con respeto a la dignidad personal del ciudadano liberado y al debido proceso en la ejecución de las sanciones.

readaptar a nadie a la sociedad. Por lo anterior, se apoya que se cambie el término "readaptación social" por el de "reinserción social" y que se tenga como un nuevo objetivo el procurar que los internos no vuelvan a delinquir"³.

Uno de los análisis más completos y minuciosos de la reforma constitucional de 2008 hace referencia a que aunque la incorporación de la noción "reinserción" se plantea como un "inocuo" cambio de denominación, implica una restricción al alcance del artículo 18 constitucional⁴, que antes abarcaba a todo el sistema penal y ahora se reduce al sistema penitenciario⁵; refiere que la reinserción sugiere más un acto o proceso mecánico que se orienta sólo al momento de concluir el cumplimiento de la sanción (en tanto que la readaptación se aplica a toda la etapa que va desde la emisión de la sentencia, el internamiento y el cumplimiento de la condena); y le parece un preocupante "'aligeramiento' de los fines y deberes del Estado, y consecuentemente de los derechos y garantías del individuo"⁶. Aunque el autor reconoce lo controversial y debatido del concepto de Readaptación social, la considera una "...expresión que definía el sentido ético del quehacer del Estado en todo el horizonte del sistema penal, sustituyéndola por una voz que carece de resonancias éticas y se remite a un acto mecánico: la recolocación del sujeto en la sociedad libre, reinserto en ésta"⁷.

Por otra parte una exégesis de la reforma constitucional en materia penitenciaria de 2008 realizada por Miguel Sarre propone el análisis de la reinserción como un principio constitucional de amplio alcance. Para este autor este principio rompe con las categorías constitucionales previas que eran de índole moral y psicológica ("regeneración", 1917-

³ Dictamen de Senadores 2007: 31

⁴ García Ramírez, 2008: 181

⁵ El autor se refiere a que antes de la reforma el texto del artículo 18 comenzaba: "Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del..."; y a partir de dicha modificación se estableció: El sistema penitenciario se organizará sobre la base del..".

⁶ *Idem*: 184.

⁷ *Ibidem*.

1965; y “readaptación social”, 1965-2008), que se deslinda de cualquier consideración de que la infracción penal supone desviación moral o mental⁸.

La descripción e interpretación que hace Miguel Sarre del concepto de reinserción social establece que dicha noción “...ha de ser despojada de su pretensión curativa para asumirla sencillamente como un conjunto de derechos y de criterios de justicia penitenciaria...la pena de prisión...se desplaza así del sujeto infractor a las condiciones de cumplimiento de una sanción específica; el tratamiento pierde su sentido de medio terapéutico de control social...para convertirse en un servicio...dar el paso del tratamiento correctivo al tratamiento o trato digno con el derecho a estancias decorosas, respeto a la integridad personal, servicios educativos, oportunidades de empleo, acceso a atención médica y posibilidad de actividades culturales y deportivas, entre otros servicios⁹...un modo de castigar que tiene como contenido el debido proceso penitenciario¹⁰...es la satisfacción de estándares constitucionales en el cumplimiento de las sanciones penales¹¹”.

El desarrollo de la noción de reinserción social que defiende e impulsa el análisis de Miguel Sarre es tan vanguardista, que dicho autor afirma que con esta reforma “el nuevo lenguaje constitucional mexicano ha rebasado al usado por diversos instrumentos internacionales en la materia”, por ejemplo, refiere, la misma Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 5º) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9.3). Ambos instrumentos refieren como finalidad de la pena privativa de la libertad, “la reforma y readaptación social...” de los condenados¹².

IV. Reinserción social y régimen de transición

Como se ha bosquejado, la reforma constitucional tendrá fundamentales repercusiones de diseño institucional, así como de desarrollo organizacional y de reorientación de políticas públicas. Si bien algunos de los instrumentos del sistema de readaptación social son compatibles con el modelo de reinserción social, los

⁸ Sarre, 2010: 2-4.

⁹ *Idem.*: 7.

¹⁰ *Idem.*: 12.

¹¹ *Idem.*: 24.

¹² *Idem.*: 7.

programas y los criterios de seguimiento y evaluación de los programas deberán ajustarse a las nuevas directrices¹³.

La mayor transformación institucional es la referente a la ejecución judicial de las penas (art. 21 constitucional, pfo. 3º). La administración de los centros de reclusión y los programas de reinserción permanecerán en el ámbito de competencia del poder ejecutivo, mientras que las resoluciones sobre la modificación y duración de las sanciones corresponderá a la autoridad judicial, por lo que los dictámenes y argumentaciones de la autoridad y de los internos y su defensa, para informar dichas decisiones judiciales, estarán sujetas a un debido proceso y a los principios acusatorio, público y contradictorio.

De acuerdo con el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de junio de 2008, “el nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto”.

Esto es que a partir del 19 de junio de 2011 deberían estar en vigor (operando, es decir, no basta que estén aprobadas) para el sistema federal de reinserción social y el de los 32 sistemas de las entidades federativas; sin embargo, sólo 24 estados han aprobado nuevas disposiciones sobre el tema (no todas han entrado en vigencia), pero en el resto de las entidades y en el ámbito de competencia federal se ha incumplido este mandato constitucional.

¹³ En opinión de Miguel Sarre (*Op. Cit.*), elementos como los estudios de personalidad y referencias a “tratamiento”, entre muchas otras nociones relacionadas con el trato al recluso como una anormal en tratamiento con miras a su readaptación, tendrían que ser abandonados.

En el Congreso de la Unión existe ya un dictamen sobre la nueva legislación en materia de reinserción social y ejecución judicial de sanciones, pero no se ha aprobado por el pleno. En tanto, permanece en vigencia la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

V. Sistema de indicadores penitenciarios. La literatura internacional.

Las diversas organizaciones internacionales y los estudios comparados que abordan el tema de los indicadores penitenciarios¹⁴ presentan, en términos generales, cuatro tipos de variables:

- a) De estructura o capacidad instalada;
- b) De población penitenciaria;
- c) Condiciones de reclusión y Derechos Humanos (ocupación penitenciaria, servicios, violencia); y
- d) Variables de proceso, resultado e impacto de las políticas y programas penitenciarios.

Existen algunas variables que pueden entrar en más de una categoría, según el marco conceptual o el indicador de seguimiento de que se trate. Así por ejemplo, los presos sin condena (o en prisión preventiva) por cada 100 mil habitantes pueden ser considerados como un indicador sobre población penitenciaria, pero también podría analizarse como una variable de condiciones de reclusión desde el punto de vista de sus implicaciones en materia de Derechos Humanos.

En el primer conjunto de variables (las de estructura) se muestran indicadores como la capacidad de los centros penitenciarios; funcionarios administrativos y de

¹⁴ Por ejemplo; Vera 2003; Pastor 2002; y Walmsley 2010.

custodia por cada 100 mil habitantes; cobertura de servicios o actividades penitenciarias respecto de la población en reclusión. Es decir, información sobre la capacidad de respuesta y recursos destinados al sector.

En las que se refieren a la población, se ve la tendencia y comportamiento en las personas que están en reclusión, su número, tipo de delito, situación jurídica o procesal; ingresos y egresos de los centros penitenciarios.

Mientras que las dos categorías anteriores, apenas aproximan las dimensiones del sistema penitenciario y sus tendencias, las condiciones de reclusión se acercan más a aspectos cualitativos del encarcelamiento, tratando de captar la experiencia de la reclusión para los internos y sus familias (Vera 2003: 55). En esta categoría se analiza la sobrepoblación, hacinamiento, violencia en prisiones, sistema disciplinario, muerte en reclusión, calidad y expectativa de vida y en general lo relacionado con la dignidad de la persona y los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad. En general se trata de ver las condiciones en las que se da la experiencia de la prisión y si estas son las adecuadas para que se dé una correcta reinserción social¹⁵.

En lo que se refiere a las variables de proceso, resultado e impacto de las políticas y programas penitenciarios, se trata de los recursos humanos y materiales orientados a programas, servicios y actividades concretos dirigidos a los internos,

¹⁵ El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha dado particular atención a los derechos de las personas privadas de su libertad, a quienes considera un sector particularmente vulnerable. Entre los instrumentos del Derecho Internacional que abordan dichos derechos se encuentran: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Artículo XXV (párrafo 3), Artículo XXVI (párrafo 2); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 10; Convención Americana, Artículo 5 N°1.

También se han adoptado, en el ámbito universal, varios instrumentos de carácter no contractual sobre el trato a personas privadas de libertad. Los principales son: Reglas Mínimas Para el Tratamiento de los Internos, (1955); Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (1988); y Principios Básicos para el Tratamiento de los Internos, (1990).

y que tienen como objetivo una mejor calidad de vida y lograr la reinserción social. Particularmente las variables de resultado e impacto como la tasa de reiteración o reincidencia, así como la evidencia de programas de seguimiento pos penitenciario, sobre condiciones y términos en que se dio la reinserción (porcentaje de personas liberadas que han encontrado un trabajo remunerado, en cuánto tiempo lo consiguieron, es formal o informal, etc.). Así mismo, aquí entrarían los indicadores de seguimiento a programas públicos y privados de reinserción concretos.

Con el análisis de estas variables y diversos ejercicios de correlación y combinación de las mismas, se puede elaborar un diagnóstico, establecer líneas de base y dar seguimiento a los diversos ámbitos de las políticas penitenciarias y de reinserción.

En los siguientes apartados se propondrán baterías de indicadores sobre las políticas penitenciarias y de reinserción, refiriendo en las variables de estructura y población los datos en particular de los centros penitenciarios federales y la población penitenciaria federal. Las variables de condiciones de reclusión, de programas y actividades penitenciarias, y de reinserción, se referirán también al ámbito de competencia federal.

En cada caso se hará mención sobre la disposición de información comparada, mejores prácticas documentadas, estándares internacionales o mínimos establecidos. De la misma forma, se mencionarán algunos indicadores sugeridos o utilizados en otros países, que actualmente no se generan sistemáticamente o que, para cuya estimación no se cuente con información suficiente para estimarlos, recomendando, en su caso, su adopción y los requerimientos técnicos o de información para generarlos.

En varios apartados se hará referencia a programas o políticas impulsados y desarrollados por la SSPF tomados de información disponible de los informes de labores, discursos del titular de la Secretaría, así como documentos sectoriales de información o planeación. Otra fuente de compromisos o metas es el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad de agosto de 2008, de donde se derivaron 20 compromisos en el ámbito de ejecución de sanciones y reinserción social.

Para el seguimiento de los programas penitenciarios federales, se solicitó a la Subsecretaría encargada del sistema penitenciario federal de la SSPF información sobre metas y objetivos de los programas y actividades desarrolladas e indicadores de cumplimiento de cada uno. Se nos contestó brindándonos el indicador de seguimiento, en algunos casos se refirió la meta, pero el contenido o la evidencia empírica se prometió para después del cierre de un proceso de evaluación en marcha en la Secretaría con miras al informe anual de labores.

De esta forma, en algunos casos solo se mostrará el indicador de seguimiento, esperando, en un nuevo análisis poder reportar la evidencia empírica contenida en el informe de labores de 2011 de la SSPF. En los casos donde está disponible la evidencia de periodos anteriores se refiere la información, que podrá servir de referente o línea de base en el seguimiento del indicador.

VI. Sistema de indicadores penitenciarios. La evidencia comparada y del sistema penitenciario federal

Con base en el marco conceptual de la reinserción social ya descrito, se proponen los siguientes ámbitos de seguimiento y desarrollo de indicadores:

- 1) Capacidad instalada del sistema penitenciario federal
- 2) Personal administrativo y de custodia del sistema penitenciario federal y su profesionalización
- 3) Cobertura de los servicios federales de reinserción federal
- 4) Población penitenciaria federal
- 5) Condiciones de reclusión y trato digno
- 6) La prisión preventiva
- 7) El respeto a los Derechos Humanos
- 8) El trabajo y capacitación para el trabajo
- 9) La educación
- 10) La salud
- 11) El deporte
- 12) La reinserción social
- 13) Reiteración delictiva federal

Las variables e indicadores de los ámbitos de análisis 1, 2 y 3 corresponden a la categoría de variables de estructura y capacidad instalada, de la tipología descrita en el apartado anterior; el 4, pertenece a la categoría de tendencias de la población penitenciaria; en tanto que los grupos 5, 6 y 7 corresponden al tema de condiciones de reclusión y Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad. Por último los apartados del 8 al 13 mostrarán evidencia sobre los procesos y resultados de las políticas penitenciarias.

El diseño y el desarrollo de indicadores y el análisis de sus variables permiten plantear una línea de base y advertir con mayor claridad el cambio de tendencia derivado de la aplicación de los nuevos mecanismos legales y la operación de los nuevos programas en los años por venir.

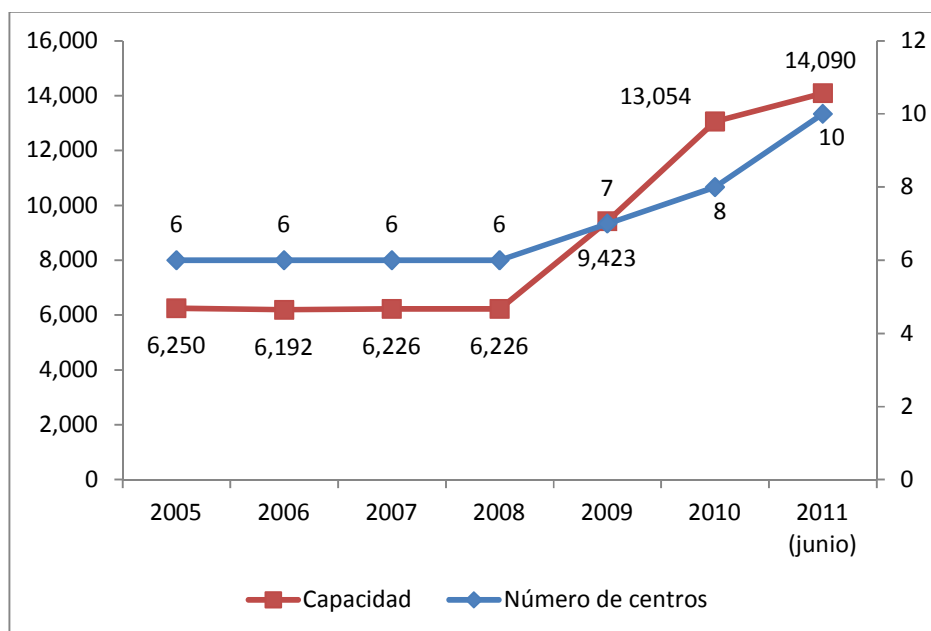
VII. Sistema de indicadores

VII.1 Capacidad instalada del sistema penitenciario federal

En este rubro hay variables de estructura sobre la capacidad del sistema penitenciario. La dimensión del sistema y la cobertura de sus servicios nos la pueden referir variables e indicadores como:

- Número de centros de reclusión federal
- Capacidad de los centros federales de reclusión
- Programa de infraestructura penitenciaria
- Indicadores presupuestales (absolutos, pesos per cápita, pesos respecto del número de internos)

Gráfica 1.
Trayectoria reciente del número y capacidad de los centros penitenciarios federales



FUENTE: Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuadernos mensuales de información estadística penitenciaria nacional

En lo que se refiere a las políticas concretas del Gobierno Federal existe la directriz en la administración 2006-2012 de ampliar la capacidad penitenciaria, consistente con la meta expresa de que cada vez más internos federales estén reclusos en centros penitenciarios federales.

Este objetivo es consistente con el incremento significativo en el número de centros penitenciarios federales (de seis a diez) que se ha registrado en los últimos años, así como, aun más notable, es la expansión de su capacidad, que se ha incrementado en más de 100%. En general, todos los centros penitenciarios federales han aumentado su capacidad, pero la mayor expansión, que representa por sí misma 70% del aumento de capacidad del sistema, es la del Complejo Penitenciario de Islas Marías, cuya capacidad ha crecido en más de 500%. A principios de 2011 ya se disponían en las islas de 5,500 espacios y está proyectado que llegue a tener capacidad para 8,000 internos (García Luna 2011:107).

El programa de infraestructura penitenciaria (también denominado en los informes de labores de la Secretaría: "programa de fortalecimiento de la infraestructura penitenciaria federal"), muestra una expansión sin precedentes. Los tres ejes de esta política son:

a) **Ampliación y modernización de la infraestructura existente.** Recuperación, mantenimiento, ampliación de espacios (en la infraestructura existente se ampliaron los espacios, se incorporaron elementos tecnológicos y se homologó en los centros la operación de instalaciones de máxima seguridad).

b) **Incorporación de instalaciones penitenciarias locales al sistema penitenciario federal.** Se ha convenido la transferencia de seis centros

penitenciarios locales al sistema federal, a saber: Guasave, Papantla, Monclova, Durango, Huimanguillo, y Villa Aldama, Veracruz. Esto permitirá una muy significativa ampliación de la capacidad instalada del sistema penitenciario federal.

c) Construcción de nuevos centros penitenciarios federales. La Secretaría tiene programada la construcción de ocho centros penitenciarios (2 de ellos para mujeres)¹⁶, que tendrán una capacidad de aproximadamente 20 mil internos¹⁷.

Entre los indicadores de seguimiento que se han construido por parte de la propia SSPF en esta materia se puede referir, los datos para evaluar el programa de **rehabilitación y optimación de espacios de infraestructura penitenciaria**. La subsecretaría encargada del sistema penitenciario federal evalúa y da seguimiento a este programa con el siguiente indicador:

¹⁶ La construcción de estos ocho centros penitenciarios ya está prevista en la iniciativa de presupuesto federal para 2012.

¹⁷ Se puede referir sobre estas acciones los informes de labores de la Secretaría. En 2010 se reportó de la siguiente forma:

- Se amplió en 1,500 espacios la capacidad del CEFERESO No. 4 "Noroeste". Actualmente están en construcción los módulos de mediana y baja seguridad. Al terminar las obras, se contará con una capacidad proyectada de 2,860 espacios. El avance de la obra es del 60 %.

- Como parte de la rehabilitación del Complejo Penitenciario Islas Marías, para recuperar la capacidad de 8 mil espacios, se concluyeron las obras en los campamentos "Balleto", "Morelos" y "Aserradero"; que incluye rehabilitación de la infraestructura hidráulica, sanitaria y eléctrica. En estos tres campamentos se logró recuperar 2,335 espacios. En el "barrio Nayarit" se inició el proceso de rehabilitación de viviendas para funcionarios y 13 casas de visita, lo cual tiene un avance del 70%.

- Para optimizar el uso de instalaciones penitenciarias, con el fin de redistribuir a la población penitenciaria nacional, se requiere la transferencia de infraestructura penitenciaria estatal para su operación federal. En este contexto, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Como resultado de los procesos de coordinación con las entidades federativas, se convino la transferencia al gobierno federal de los CERESOS de Monclova, Coahuila; y Huimanguillo, Tabasco, los cuales serán escalados a centros federales, operados por la SSP.

- El CERESO Monclova se encuentra en proceso de adecuación para dotarlo de las condiciones requeridas para iniciar operaciones como centro federal. Se registra un avance del 80% en los trabajos de cableado estructurado de voz y datos, lo que dará paso a la instalación de equipo tecnológico y de seguridad. Este centro tendrá una capacidad de reclusión máxima de 1,200 internos.

- Con la autorización del Congreso del estado de Veracruz, y a través de un convenio de comodato a título gratuito, el pasado 27 de julio de 2009 el gobierno federal asumió la administración del CERESO "Lic. Pericles Namorado Urrutia", ubicado en Villa Aldama. Mediante el Acuerdo 05/2009 del Secretario de Seguridad Pública, el 7 de agosto de 2009 el centro se incorporó al Sistema Penitenciario como CEFERESO No. 5 "Oriente", con una capacidad instalada para 2,828 internos.

(Espacios rehabilitados / Total de espacios inoperantes en centros penitenciarios federales) x 100

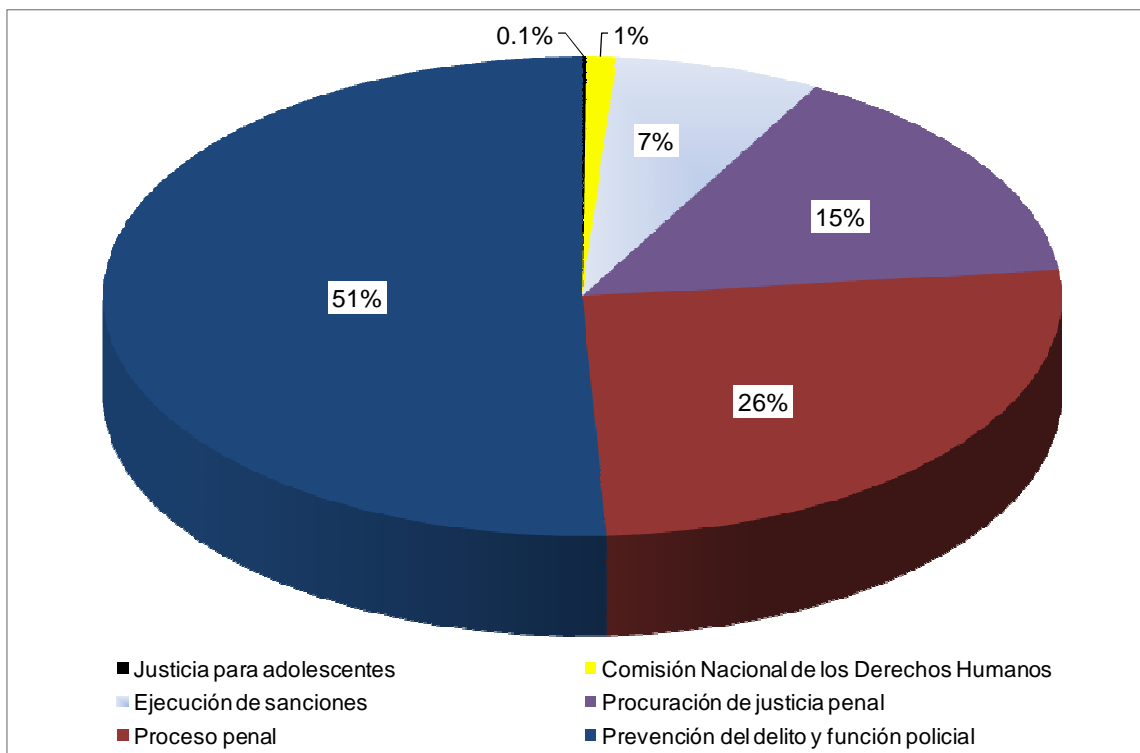
Esta formulación parece implicar la existencia de un diagnóstico previo de la infraestructura penitenciaria, que permitiría justificar los espacios objetivo, establecidos en la meta. También valdría la pena desarrollar una tipología cualitativa de clases de rehabilitación, según la complejidad o la inversión requerida o algún criterio de impacto para dicha rehabilitación. En los próximos informes de labores de la SSPF se esperaría que se precisase la meta del indicador (60%, 80% o la totalidad de los espacios inoperantes, por ejemplo), y dar cuenta del grado de avance del programa.

Construcción y ampliación de infraestructura para incremento de capacidad de reclusión federal. La SSPF ha planteado el siguiente método de cálculo:

(Capacidad de reclusión generada/Capacidad de reclusión total proyectada) x 100

También debe precisarse el objetivo de capacidad y de tiempo.

Gráfica 2.
Gasto federal para Seguridad Ciudadana y Justicia Penal



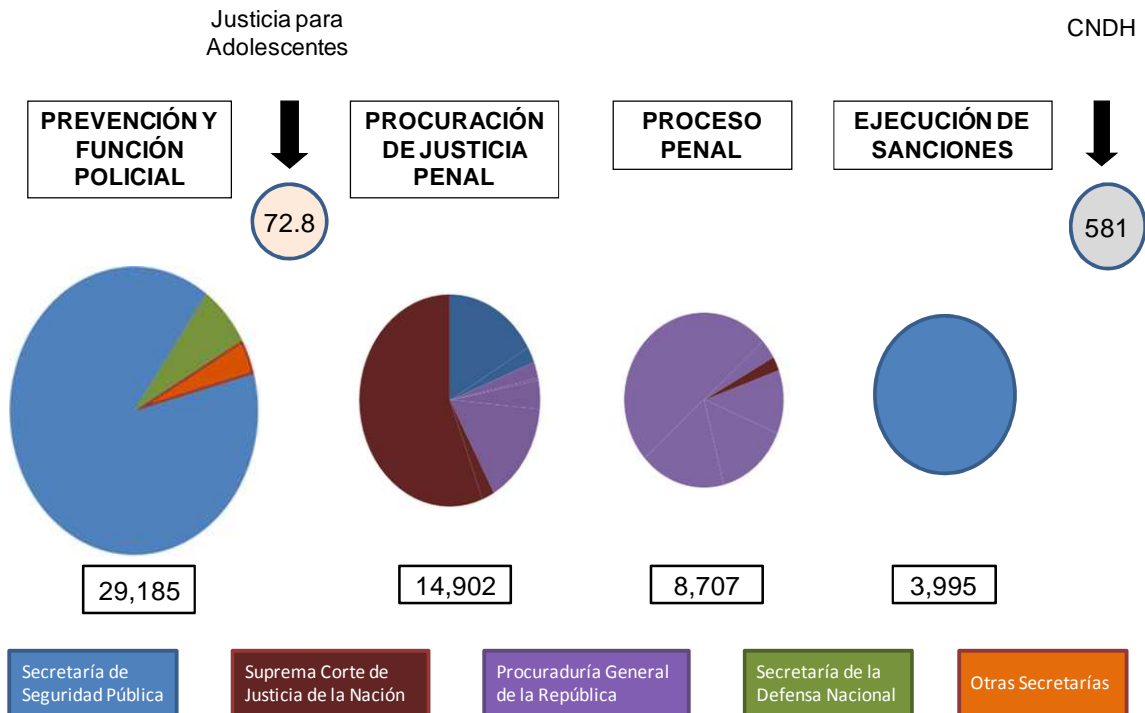
FUENTE: Elaborado con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación

El presupuesto para la operación del sistema penitenciario federal es de 3,995 milloens de pesos (2010), considerando los más de 500 millones del denominado “socorro de ley”, que es la cantidad de recursos que la Federación transfiere a los gobiernos estatales de acuerdo con la población penitenciaria de competencia federal que estén reclusos en centros penitenciarios estatales.

Esta cantidad representa el 7% del total del Gasto Federal para Seguridad Ciudadana y Justicia Penal. Existen otros indicadores presupuestales en materia penitenciaria, que dan información más precisa y comparable con otros países, por ejemplo:

- Proporción del presupuesto penitenciario, respecto del presupuesto federal total
- Recursos per cápita dedicados a la operación del sistema penitenciario federal
- Recursos por interno dedicados a la operación del sistema penitenciario federal

Gráfica 3.
Gasto federal para Seguridad Ciudadana y Justicia Penal



FUENTE: Elaborado con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación

De acuerdo con la información disponible este último indicador: “recursos por el número de internos promedio durante 2010, dedicados a la operación del sistema penitenciario federal” sería de aproximadamente 73,316.13 pesos anuales.

Desde luego, este dato es solo aproximativo y requiere muchos supuestos y matices. En primer lugar, hay dos tipos de internos federales: los que están en centros penitenciarios de competencia federal, y aquellos que están en cárceles de los gobiernos estatales; por lo que si bien comparten ciertos tipos de recursos oficiales de la Federación, la mayor parte de los costos de su manutención y atención legal y administrativa son muy distintos. Y tiene implícita toda una discusión de valores y principios que deben guiar la política penitenciaria federal (por ejemplo: ¿hay evidencia para sostener que hay internos federales de primera y segunda categorías, o aun de varias categorías?), y que abordaremos de manera muy breve en el apartado VII.3.

Otra restricción fundamental es la consideración de que es muy distinto el costo por interno por nivel de seguridad del centro penitenciario o del módulo de que se trate. Por otra parte, el indicador bosquejado se trata de una división del presupuesto entre la cantidad de internos promedio durante el año; sin embargo, la población penitenciaria es un flujo permanente de personas que ingresan y salen de los reclusorios. Algunos podrán estar en reclusión un par de días en tanto se les asigna una caución y pueden reunir los recursos para pagarla; mientras que otros conpurgan prolongadas condenas en centros de máxima seguridad, así que podrían también costearse diversos segmentos o, usando términos estadísticos, estratos, por nivel de seguridad y por días de reclusión, de los más de 100 mil internos que, cada año, son reclusos en algún centro penitenciario del país, en virtud de ser indiciados, procesados o sentenciados por delitos de competencia federal.

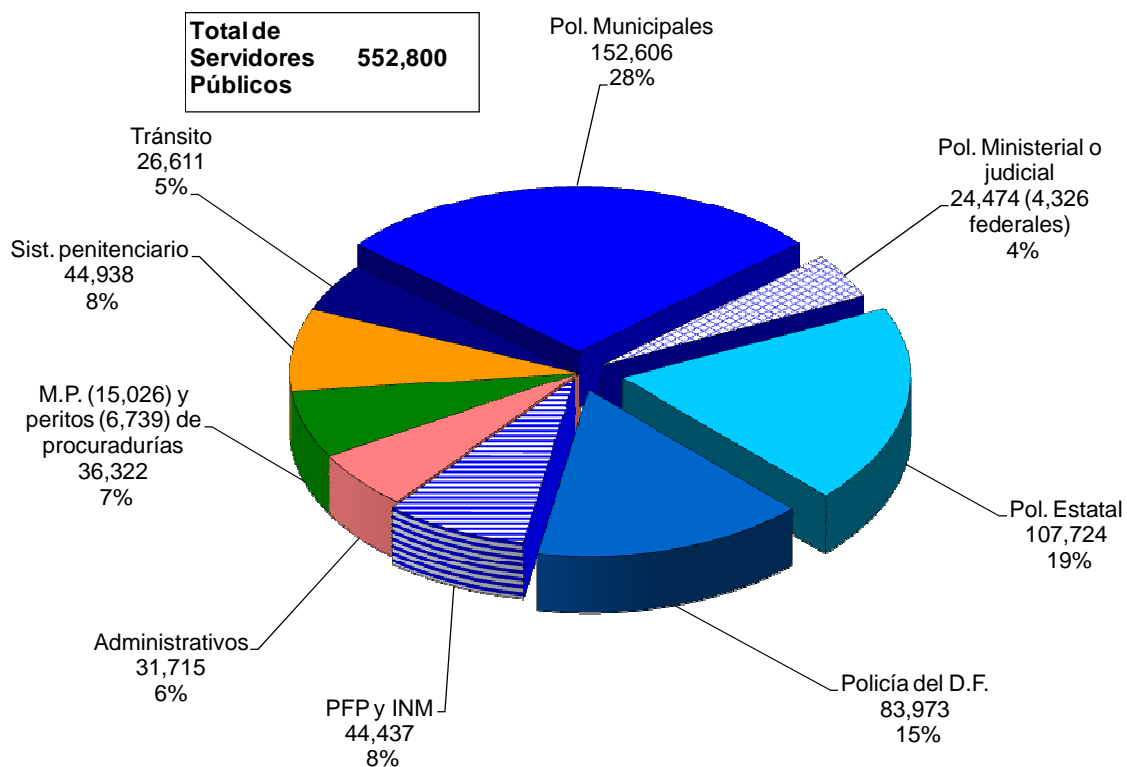
VII.2 Personal administrativo y de custodia del sistema penitenciario federal y su profesionalización

Comenzamos esta sección con algunas variables de estructura, referente a los servidores públicos del ámbito penitenciario. También se consideran en este apartado, variables de desempeño y profesionalización. De esta forma, además de la cobertura y disposición de recursos humanos, también se puede apreciar su capacidad y desempeño, es decir, como capital humano:

- Personal penitenciario (número absolutos y por cada 100 mil habitantes)
- Indicadores de capacitación y profesionalización del personal penitenciario
- Rotación del personal penitenciario federal

Con las restricciones que caracterizan al análisis comparado internacional entre sistemas legales diversos y países con diversas políticas criminológicas, el personal penitenciario es reconocido como un indicador que aproxima e ilustra la cantidad de recursos materiales y humanos que las autoridades dedican al sistema penitenciario (Harrendorf y Smit 2010: 119).

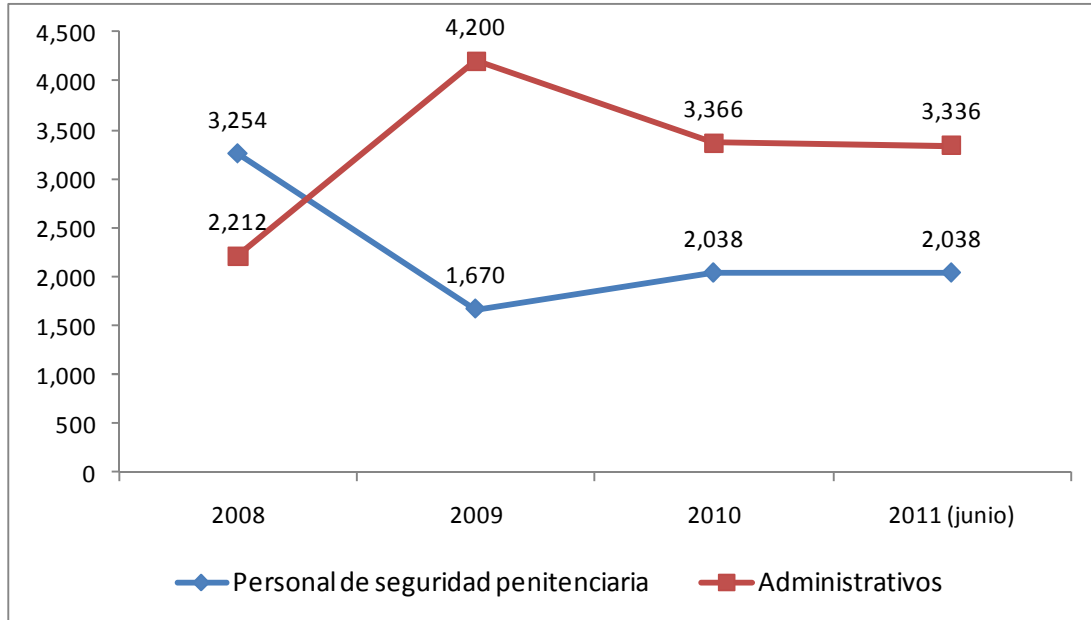
Gráfica 4.
Servidores públicos en áreas de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal



FUENTE: Elaborado con base en información del *Reporte de Elementos Activos del Personal de Seguridad Pública y Privada*, del Sistema Nacional de Seguridad Pública a junio de 2011.

Consistente con el dato presupuestal, el personal del sistema penitenciario representa 8% del total de los servidores públicos que laboran en los subsistemas de seguridad ciudadana y justicia penal. Son 44,938 servidores públicos en el país, de los cuales, 5,404 (12%) laboran en el sistema penitenciario federal. Aquí se podría dar una primera reflexión en el sentido de que pareciera que el sistema penitenciario federal tiene mayor capacidad de respuesta y atención a los internos a los que deben dirigir los servicios de atención y reinserción social, pues disponen de 12% del personal penitenciario del país; en tanto que sólo atienden al 4.3% de los internos del país (como veremos, 9,649 internos). Pero ya se analizará este indicador en particular.

Gráfica 5.
Servidores públicos del Sistema Penitenciario Federal

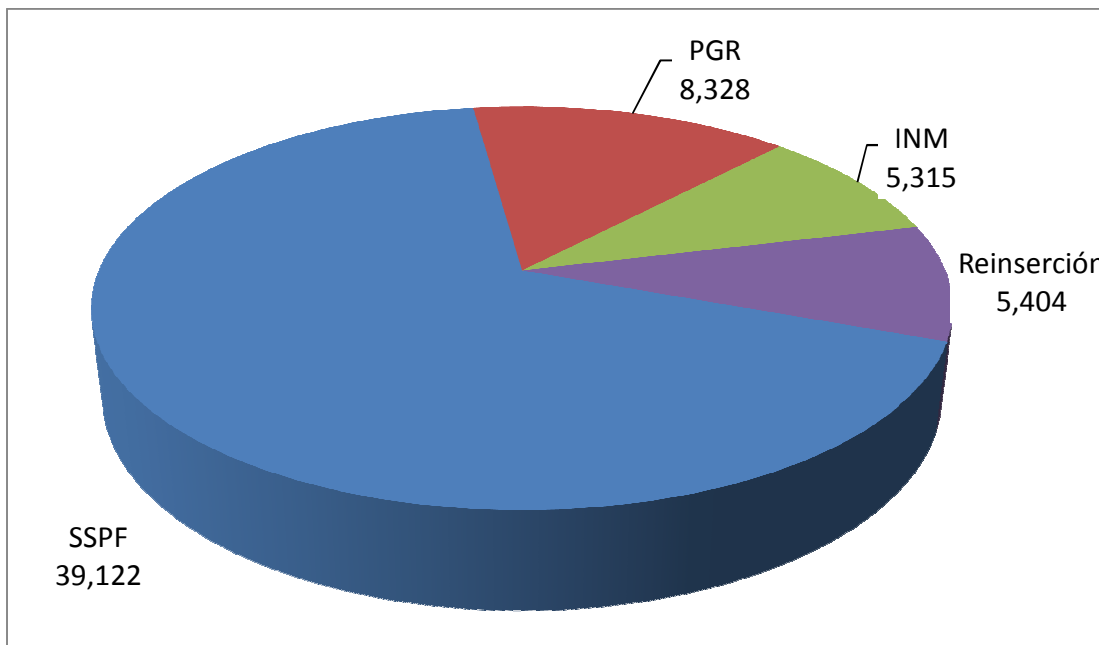


FUENTE: Elaborado con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública

De acuerdo con el Reporte de Elementos Activos del Personal de Seguridad Pública y Privada del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito penitenciario federal (todavía en ese reporte se utiliza la expresión *prevención y readaptación social*), con información de junio 2011, laboran 5,404 servidores públicos, 2,038 como personal de custodia y 3,366 en áreas administrativas¹⁸. A diferencia de otros materiales de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (como en informes de labores y material de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria), no se distingue entre personal propiamente administrativo y personal técnico.

¹⁸ El Reporte de Elementos Activos del Personal de Seguridad Pública y Privada, del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con información a junio de 2011; contiene las mismas cantidades que el reporte con fecha de noviembre de 2010, por lo que podría tratarse de variables que no han sido actualizadas recientemente. Evidencia en este sentido es que entre noviembre de 2010 y febrero de 2011 egresaron del curso de formación inicial de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria más de 200 personas.

Gráfica 6.
Servidores públicos federales en áreas de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal



FUENTE: Elaborado con base en información del *Reporte de Elementos Activos del Personal de Seguridad Pública y Privada*, del Sistema Nacional de Seguridad Pública a junio de 2011.

En el ámbito federal de la seguridad y la justicia penal, sin considerar personal de áreas de salud, educación, política social y de las fuerzas armadas que participan en las acciones de prevención y persecución del delito, se desempeñan 58,169 servidores públicos¹⁹. El personal de los servicios de reinserción (al que todavía se refieren como “del área de prevención y readaptación social”) ascendía, en junio de 2011, a 5,404, lo que representa 9.3% de los servidores públicos dedicados a la seguridad ciudadana y la justicia penal en el ámbito de competencia federal.

5,404 servidores públicos del sistema penitenciario federal, representan 4.8 funcionarios por cada 100 mil habitantes. Este puede ser otro indicador que establezca la línea de base para dar seguimiento a esta variable, particularmente

¹⁹ En este indicador debe considerarse la creciente expansión de los elementos policíacos entre los servidores públicos federales de la seguridad y la justicia penal. El personal activo de la Policía Federal se incrementó 140% en poco más de cuatro años.

considerando que, como se verá más adelante, el incremento del personal penitenciario federal es uno de los objetivos de la SSPF.

Tabla 2.
Tasa de personal penitenciario por cada 100 mil habitantes

PAIS	TASA	PAIS	TASA
Colombia	160.4	Austria	48.6
USA	138.6	Singapur	45.8
Suazilandia	103.6	Rumania	45.5
Israel	100.1	Alemania	43.8
Belice	95.3	Chile	42.6
Canadá	92.5	México	40
Dinamarca	92.4	Kenia	34.2
Lituania	90.9	Corea	27.7
Holanda	85.7	Paraguay	17.3
Italia	82.6	Tailandia	16.6
Italia	82.6	Marruecos	16.4
Suecia	81.2	Bolivia	13.5
Azerbaiyán	70.5	Japón	12.8
Hong Kong	64.4	Bangladesh	5.4
Portugal	57.5	India	4.2
Croacia	50.9	Nepal	2.3

FUENTE: Harrendorf y Smit 2010: 140-141, con información de los estudios de Naciones Unidas sobre tendencias del crimen y la operación de los sistemas de Justicia Criminal²⁰. Chile y Colombia datos a 2004; India a 2005; para el resto de los países los datos son a 2006. Para México se utiliza la información del SNSP correspondiente a Junio de 2011 y la población del Censo de 2010 de INEGI.

Para efecto de un análisis comparado con otros países, y siguiendo la definición de personal penitenciario (*prison staff*) de los estudios de Naciones Unidas²¹, se consideran en el indicador que se presenta en la tabla, tanto el personal de seguridad penitenciaria como el administrativo de ambas competencias: estatal y federal. De esta forma, hay en el país 40 funcionarios penitenciarios por cada 100 mil habitantes.

²⁰ El estudio citado, refiere como fuente en inglés: United Nations Survey of Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (UN-CTS).

²¹ "...todos los individuos en instituciones penitenciarias o correccionales, incluyendo personal administrativo, técnicos de tratamiento, custodia y otros (mantenimiento, servicio de alimentos, etc.)". citado en Harrendorf y Smit 2010: 120.

Como en la mayoría de los indicadores internacionales, la base de datos de Naciones Unidas, utilizada por Harrendorf y Smit presenta gran varianza entre los 98 países considerados (entre los cuales no figura México), que muestran el indicador desde 160.4 en el caso de Colombia hasta 2.3 en el caso de Nepal. En la gráfica se presentan indicadores de países de los diversos segmentos de la dispersión. La media fue de 50.7 y el promedio de 54.4. México se ubica por debajo de ambos indicadores, aunque por encima de la mediana de Latinoamérica y el Caribe: 33.

En el apartado de condiciones de reclusión se regresará al análisis del personal del sistema penitenciario, al abordar el indicador propuesto por el Instituto Latinoamericano de la Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) sobre personal penitenciario respecto de la población en reclusión.

A estas variables generales deben agregarse indicadores sobre capacitación y profesionalización de los servidores públicos del sistema. Así mismo, deben incorporarse indicadores que evalúen políticas o programas del sistema penitenciario federal. Para algunos indicadores de este tipo existe información disponible en los informes de labores; en otros casos, se ha solicitado a la SSPF esta información para que en un futuro se pueda dar seguimiento a los indicadores aquí propuestos. De esta forma se proponen los siguientes indicadores:

Incorporación de nuevo personal sistema penitenciario federal. Hay una directriz de política de incrementar el número de servidores públicos en el sistema. La cifra podría alcanzar en el mediano plazo 1,500 servidores públicos en los centros penitenciarios federales, así como 2 mil técnicos penitenciarios más. Esta

política es consistente con la meta (que se analizará en el siguiente apartado) de incrementar el número de internos federales atendidos en centros penitenciarios federales. En el proceso de planeación de la Secretaría, este programa se frasea:

“Ampliación de la plantilla operativa en CEFERESOS”, con el siguiente indicador:

$$(\text{Número de altas efectivas}/\text{Número de personas objetivo}) * 100$$

De acuerdo con lo expuesto las metas en el mediano plazo son de una expansión significativa del personal. La tendencia del indicador se puede apreciar en uno de los gráficos anteriores. En el sistema penitenciario federal laboran 5,404 personas (4.8 por cada 100 mil habitantes), que serían la línea de base para dar seguimiento a la política instrumentada.

Además de incrementar el número está el programa muy pertinente de profesionalizar el servicio público penitenciario; para ello existe la meta de **diseñar el programa rector de profesionalización**. Esta línea de política busca diseñar y desarrollar las características de los puestos de trabajo, generar los perfiles de quienes deban ocuparlo y servir como referente y guía para los programas de capacitación y especialización de la Secretaría, particularmente de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria. Estos programas estarían orientados al desarrollo de competencias consistentes con el perfil de los puestos dentro de la administración penitenciaria²².

²² En los diversos documentos e informes de la Secretaría no se localizó el plazo en el que se deberá tener esta meta cumplida al 100%.

Como una parte fundamental de la profesionalización, la SSPF tiene también las metas de **elaborar el catalogo de puestos del sistema penitenciario federal**, así como el **diseño y elaboración de guías y bases como insumos del Reglamento del Servicio de Carrera Penitenciaria**. De acuerdo con lo referido en el párrafo anterior, estos dos documento son fundamentales para la descripción del cargo y reflejar el perfil y las metas en el conjunto de incentivos para la permanencia, promoción y estímulo de los servidores públicos de la administración penitenciaria. No se especifica la fecha establecida para el cumplimiento de estas metas. En un reporte del segundo trimestre de 2011 al que se tuvo acceso, se refería que la segunda de las metas enunciadas llevaba 70% de avance.

Un elemento fundamental en la profesionalización es la capacitación y actualización. Existe la Academia Nacional de Administración Penitenciaria (creada en 2009) que está a cargo de la formación del personal del sistema.

En este sentido, para el indicador **egresados de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria (ANAP)**, la SSPF propone como indicador de seguimiento:

$$(\text{Alumnos capacitados} / \text{total de alumnos programados}) \times 100$$

Este tipo de indicadores son de producto o actividad, más que de resultado. De mayor provecho y calidad para una evaluación adecuada sería un indicador que refiriera por ejemplo, calificación obtenida, certificaciones o documentación y evidencia sobre el desarrollo de competencias, respecto del perfil desarrollado en los programas para fortalecer la profesionalización de los servidores de la administración penitenciaria federal.

En mayo de 2009 se estableció como requisito para ingresar al servicio público en el sistema penitenciario federal, el tomar el curso de formación inicial penitenciaria, con 12 semanas de duración (seis en las instalaciones de la Academia y seis en prácticas en los centros y complejos penitenciarios del sistema federal). Entre esa fecha y abril de 2011 habían egresado 15 generaciones de ese curso de formación, graduándose 1,886 personas, 36.2% en seguridad penitenciaria; 37.1% como técnicos penitenciarios; y 26.8% en el área administrativa. En ese mes de abril de 2011, otros 276 aspirantes integraban dos generaciones que se encontraban tomando el curso.

En el informe de la SSPF de 2010 se reportan los egresados de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria en tres especialidades, esto permite conocer el grado de fortalecimiento en cada una de estas tres áreas críticas de la administración penitenciaria. Los datos de 2010 se presentaban como sigue:

1 Especializados en Seguridad	545
2 Especializados Técnicos	333
3 Especializados Administrativos	339

Se considera conveniente mantener la estructura de reporte desglosado por especialidades.

Existe otra línea de acción específica de la SSPF: **Personal capacitado en cursos internacionales**, indicador propuesto por la propia secretaría: $(\text{Personal capacitado} / \text{Personal programado para capacitar}) * 100$. Nuevamente, se refiere que deberían de emplearse indicadores cualitativos que brindaran evidencia de la

efectividad de la capacitación en la especialización y desarrollo de competencias, como calificación, productos generados o desarrollo de competencias respecto del perfil desarrollado.

Dentro de la profesionalización del personal de las instituciones de seguridad ciudadana y justicia penal de nuestro país, suele incorporarse lo referente a los procesos de control de confianza y certificación. El indicador sobre las certificaciones de confianza que realiza la Secretaría de Seguridad Pública Federal se presenta en los informes en un apartado distinto al del sistema penitenciario. En su presentación no se indica la cantidad de personal del sistema penitenciario federal que fueron certificados o si están incluidos en ese proceso. Aquí el indicador de seguimiento a lo largo del tiempo sería: Número de trabajadores del sistema penitenciario federal que se certificaron en el proceso del SNSP y la proporción que representan del total del personal penitenciario federal.

En informe de la SSPF en 2009 se refiere el número de certificaciones académicas de primaria y secundaria por parte de personal que labora en el sistema penitenciario federal que en ese año ascendió a nueve, sin embargo en el informe correspondiente a 2010 este dato ya no fue referido. Se advierte el beneficio de conocer las certificaciones académicas a nivel básico entre el personal que labora en el sistema penitenciario federal. El indicador sería: Número de trabajadores del sistema penitenciario federal que lograron en el periodo un certificado de primaria secundaria o bachillerato.

Muy importante sería conocer la línea de base del indicador, disponiendo de información sobre la instrucción promedio del personal, así como proporción del personal con estudios primarios, secundarios, de bachillerato, profesionales y posgrado.

En el propio informe 2009, se refirió que, en virtud de un convenio con una universidad privada, el personal de la Secretaría se encontraba cursando la Maestría en Derecho Penitenciario. No se localizó en informes posteriores referencia a los resultados de este convenio. Sería de gran utilidad conocer el dato sobre los egresados, aprovechamiento y áreas en las que se desempeñan.

- Rotación del personal penitenciario

Este es un indicador fundamental pues representa la prueba de fuego sobre la el alcance de la profesionalización y la eficacia de un sistema civil de carrera. Ningún informe de la SSPF presenta este dato. Se mencionan con frecuencia los ingresos de personal al sistema penitenciario, pero se desconoce el grado de rotación del personal. Se propone incluir la cantidad de trabajadores que causaron baja del sistema penitenciario federal divididos en tres grandes grupos por la causa de su retiro:

Salidas de trabajadores del SPF

	Total de trabajadores que se retiraron del servicio activo en el periodo
1. Por medio del Servicio Profesional de Carrera	Total de trabajadores que se retiraron del servicio por retiro, jubilación, incapacidad, etcétera.
2. Por problemas con la institución/faltas/delitos	Total de trabajadores que se retiraron del servicio en el periodo por problemas con la institución
3. Desconocido	Total de trabajadores que se retiraron son conocer la causa, por abandono de trabajo etc.

VII.3 Cobertura de los servicios federales de reinserción federal

Una iniciativa que ha venido impulsando el Gobierno Federal en la administración 2006-2012 es que cada vez más internos federales estén en centros penitenciarios de competencia federal. Es una medida que permitiría homologar las políticas de reinserción federales, pues todavía siete de cada diez internos de este ámbito de competencia están privados de su libertad en instalaciones pertenecientes a autoridades estatales, por lo que los programas instrumentados por las autoridades federales no cubren a la mayoría de la población objetivo que establece la ley.

- Internos federales en centros penitenciarios federales (números absolutos y como proporción del total de internos federales)
- Internos federales en centros penitenciarios locales (números absolutos y como proporción del total de internos federales)

Tabla 3.
Porcentaje de presos federales en reclusorios federales

	Presos Federales	Presos federales en centros federales	Porcentaje
2011 junio	45,763	13,252	28.96
2010 Agosto	44,446	6,734	15.15
2009 Agosto	54,268	5,230	9.64
2008 Abril	51,181	2,474	4.83

FUENTE: Cuadernos mensuales de estadísticas del sistema penitenciario federal publicados por la Secretaría de Seguridad Pública a través de su página de internet <http://www.ssp.gob.mx> (consulta más reciente el 12 de agosto de 2011).

Tabla 4.
Porcentaje de presos federales en reclusorios estatales

	Presos Federales	Presos federales en centros locales	Porcentaje
2011 junio	45,763	32,511	71.04
2010 Agosto	44,446	37,712	84.85
2009 Agosto	54,268	49,038	90.36
2008 Abril	51,181	48,707	95.17

FUENTE: Cuadernos mensuales de estadísticas del sistema penitenciario federal publicados por la Secretaría de Seguridad Pública a través de su página de internet <http://www.ssp.gob.mx> (consulta más reciente, el 12 de agosto de 2011).

Como se puede apreciar, en apenas tres años se ha quintuplicado la población penitenciaria en instalaciones federales, aunque todavía siete de cada diez internos federales están internados en centros penitenciarios estatales. Sin embargo, se hace explícita la intención de que el sistema penitenciario federal llegue a tener una cobertura de 100% sobre los internos de su jurisdicción (García Luna 2011: 108). Para ello se exploran esquemas mixtos de inversión para la construcción de 8 centros penitenciarios, con capacidad para 20 mil internos federales (*Idem*: 109)²³.

En tanto se concreta el incremento en la capacidad del sistema penitenciario federal puede explorarse la posibilidad de homologar los servicios de reinserción que reciben los internos federales internados en instalaciones estatales, armonizar legislación y hacer convenios sobre programas, orientando el socorro de ley hacia el cumplimiento de ciertos objetivos de política pública de las autoridades estatales, respecto de internos federales (quizá mediante convenios o el sistema de conferencias nacionales).

²³ Como se analizó, el programa de infraestructura penitenciaria contempla la expansión en la capacidad del sistema penitenciario federal.

Para el notable incremento en la capacidad de los centros penitenciarios federales se ha impulsado acciones para concretar un número creciente de **traslados de internos del fuero federal**. La Secretaría propone como indicador de seguimiento:

$$(\text{Traslados realizados/traslados programados}) \times 100$$

De la misma forma se han articulado esfuerzos para **la reubicación de internos del fuero federal en centros estatales, en centros penitenciarios federales**. La Secretaría propone como indicador de seguimiento:

$$(\text{Total de internos reubicados en centros federales/Total de internos reclusos en centros estatales y del Distrito Federal}) \times 100$$

Internos del fuero federal en centros estatales, reubicados en centros penitenciarios federales. Este dato se presenta en el informe de la SSPF de 2010. De septiembre de 2009 a junio de 2010, se llevaron a cabo traslados de 2,062 internos del fuero federal de centros estatales a CEFERESOS. Es decir despresurizando los centros reclusorios de los estados, de internos del fuero federal. Sin embargo no se aprecia bien consolidado este indicador pues en este apartado en 2009 la SSPF reporta solo los traslados de internos de alta peligrosidad de fuero indistinto, albergados en reclusorios estatales transferidos a instituciones federales (533 internos trasladados, de acuerdo con ese informe y para ese segmento de internos).

Sin embargo, la subsecretaría de la SSPF encargada del ámbito penitenciario ha referido cómo en un par de años, se han realizado alrededor de 11 mil traslados. Evidencia elocuente de ello es el repoblamiento del Complejo Penitenciario de Islas Marías que ya se analizó en apartados anteriores.

En este ámbito se registra la tensión entre la iniciativa de política pública de ampliar la cobertura de los servicios de reinserción federales, por una parte y, por otra, el Derecho Fundamental de los internos sentenciados a poder estar “en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social” (art. 18, pfo. 8º). La intensificación en los traslado se ha traducido en un aumento en el número de amparos interpuestos por dichos traslados.

Así mismo, en algunos casos, cuando se ha trasladado a internos sin sentencia (procesados) se ha incidido, además de en el número de amparos, en el incremento en la carga de trabajo de los juzgados federales del estado al que se han trasladado y el consiguiente aumento en el rezago y en la prisión preventiva.

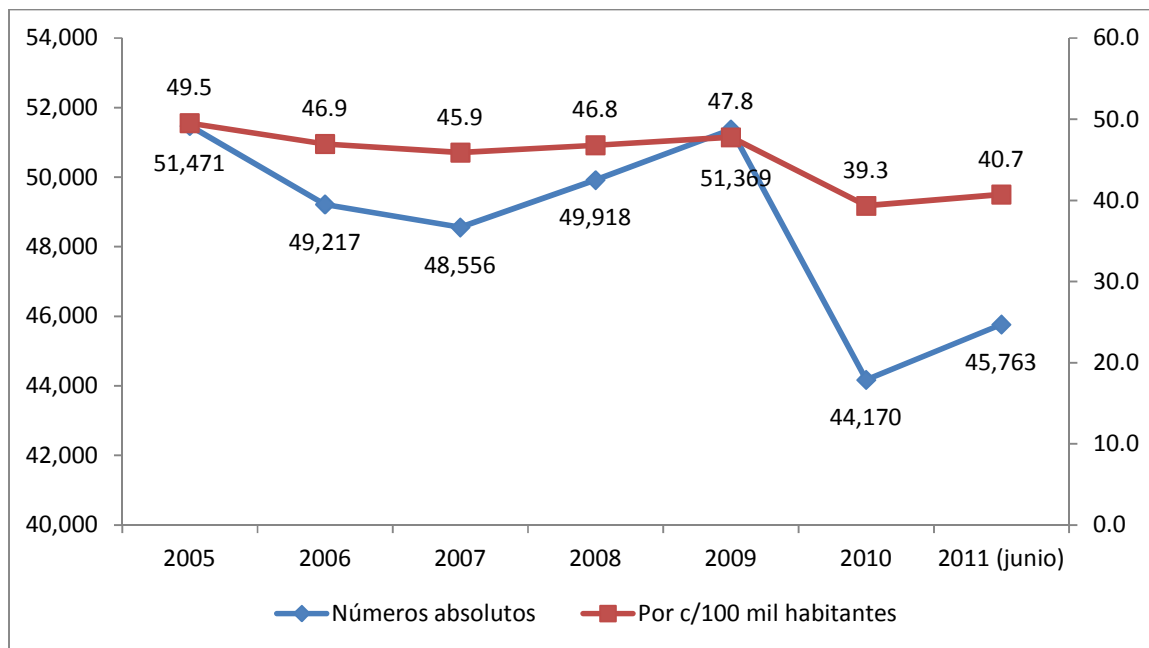
VII.4 Población penitenciaria federal

Este conjunto de indicadores se refiere al principal destinatario de los servicios penitenciarios: la población privada de su libertad procesada o sentenciada por delitos federales. Estos datos permiten analizar las tendencias de la población penitenciaria y los objetivos de políticas de la autoridad federal.

- Población penitenciaria federal (números absolutos y por cada 100 mil habitantes)
- Libertades otorgadas por el órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (números absolutos y como proporción del total de internos federales)

- Resoluciones judiciales sobre ejecución de sentencia y liberación anticipada (en el sistema derivado de la Reforma Constitucional de 2008)

Gráfica 7.
Trayectoria reciente de la población penitenciaria federal



FUENTE: Cuadernos mensuales de estadísticas del sistema penitenciario federal publicados por la Secretaría de Seguridad Pública a través de su página de internet <http://www.ssp.gob.mx> (consulta más reciente el 12 de agosto de 2011).

Como se puede apreciar, la población penitenciaria de competencia federal ha tenido un notable descenso de más de 10% en menos de dos años, lo que parecería ser evidencia del cumplimiento de uno de los objetivos de la actual administración federal: lograr la **reducción de población penitenciaria del fuero federal en el país**. La Secretaría propone como indicador de seguimiento:

(Número de internos federales liberados / total de la población penitenciaria del fuero federal)

Este indicador de seguimiento parece establecer que será considerada como exitosa la política de reducción de internos federales, en medida de que sea mayor la proporción de internos de dicha competencia, liberados. Este indicador solo ve un extremo de la ecuación: los internos sentenciados que salen del sistema penitenciario federal, olvidando a los procesados que ingresan al sistema y que son más de la mitad de las personas privadas de su libertad en el sistema federal.

Desde luego, no pasa desapercibido que la Secretaría tiene poca injerencia en el marco legislativo de la prisión preventiva, y mucho menos en su aplicación judicial; pero se puede advertir que adoptar la meta de reducción de la población penitenciaria federal (sobre la que se tiene una incidencia limitada) y utilizar este indicador para evaluar su cumplimiento, puede generar un incentivo perverso que podría restar objetividad a los procesos técnicos para determinar el otorgamiento de beneficios. Por otra parte, este indicador saldría del ámbito de atribuciones de la Secretaría al implementarse el nuevo modelo constitucional y legislativo de la ejecución judicial de las sanciones.

Consistente con el indicador anterior está la meta de **integración de expedientes para el otorgamiento de beneficios preliberacionales**. En la Secretaría se propone como indicador de seguimiento:

$$\left(\frac{\text{Número de sentenciados con expediente Integrado/Población sentenciada objetivo}}{\text{Población sentenciada objetivo}}\right)*100$$

Dos de las variables relacionadas con este indicador se encuentran sólidamente integrados a la estructura de rendición de cuentas de la SSPF, pues se han estado reportando puntualmente. Se trata del seguimiento y análisis jurídico de expedientes que luego serán puestos a consideración del organismo competente, para que -en su caso- sea posible el otorgamiento de un certificado de libertad. Se

proponen ambos indicadores en su forma actual, estableciendo una clara distinción entre los certificados de prelibertad otorgados y dictaminados, pues no en todos los informes de la SSPF están claramente diferenciado ambos datos.

No todos los periodos tienen el mismo tamaño, (por estar comprendidos en algunos, diciembre del año inmediato anterior y otro comienzan a medir desde enero), por lo que se sugiere homologar los periodos de reporte y seguimiento para poder hacer un análisis más provechoso de este indicador consolidado:

	2007	2008	2009	2010
Seguimiento y análisis jurídico a expedientes	11,453	27,065	25,701	28,999 julio
Prelibertades otorgadas	2,314	4,087	2,833	3,673

<p>Se presentan como Certificados de libertad Entregados y se diferencian de Asuntos Aprobados en Comisión Dictaminadora</p>	<p>No se enuncia el periodo que se reporta como en los siguientes años y el dato se presenta como Certificados de prelibertad otorgados</p>	<p>Se reporta el periodo comprendido entre septiembre de 2008 a junio de 2009</p>	<p>Se reporta el periodo comprendido entre de septiembre de 2009 a julio de 2010.</p>
--	---	---	---

FUENTE: Informes de labores de la SSPF de los años 2007, 2008, 2009 y 2010.

Se puede apreciar un número muy significativo de prelibertades otorgadas (en promedio cada año aproximadamente 17% de los internos federales sentenciados). Se ha referido como meta para 2011 que se otorguen 4,600 prelibertades. Nuevamente se sugiere que este indicador sea ponderado por otras variables cualitativas, pues la meta cuantitativa puede inducir a hacer del número

de prelibertades un fin en sí mismo, descuidando aspectos cualitativos fundamentales en la valoración de cada expediente.

Así mismo el número de expedientes y su seguimiento reportan actividades, pero deben buscarse indicadores que permitan determinar el impacto, efectividad y eficiencia de dichas acciones, y su aportación a los objetivos de los servicios penitenciarios federales.

Un análisis de la evidencia empírica mostrada en este apartado muestra que aunque con una tendencia ascendente, los beneficios otorgados no explican por sí mismos todo el descenso de la población penitenciaria federal. Otra buena porción de la explicación deberá buscarse en la compurgación de sanciones y en la reducción de los casos de narcomenudeo que llegan a instancias federales. No obstante, la población penitenciaria que más se ha reducido es la ya sentenciada. Dar seguimiento y explicación a esta variable es muy importante para una mejor ponderación de los efectos de las políticas de reinserción emprendidas.

VII.5 Condiciones de reclusión y trato digno

Este es uno de los ámbitos centrales, y más desarrollado, del seguimiento y la evaluación de los sistemas penitenciarios. Tiene que ver con las condiciones en las que se vive la prisión. Se parte del hecho de que la privación de la libertad es una de las mayores afectaciones que el Estado puede hacer a las personas, y que las personas privadas de la libertad están en una situación de vulnerabilidad.

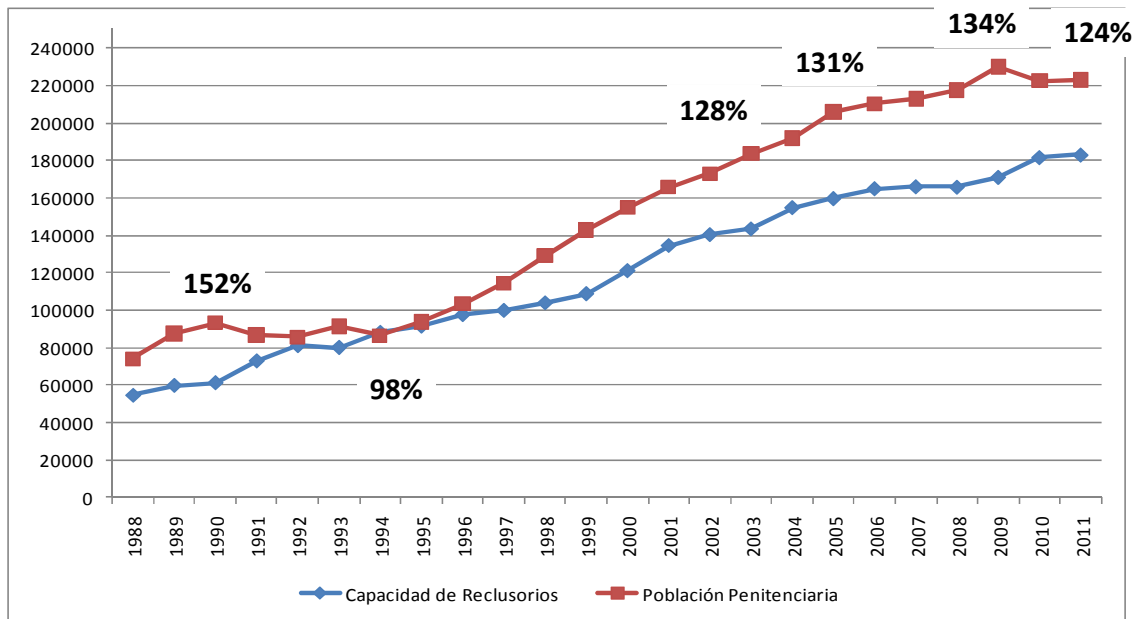
El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ahora ya expresamente parte de nuestro sistema constitucional, impulsa el establecimiento y eficacia de condiciones de reclusión dignas. Nuestra propia legislación (vigente en tanto no se cumpla la disposición transitoria de regular el modelo de reinserción social y de ejecución judicial de las sanciones) refleja esta orientación al hablar de “normas mínimas”, es decir, condiciones necesarias e indispensables para que pueda darse una vida digna dentro de la prisión y, por tanto, determinante para la eficacia del proceso de reinserción.

- Ocupación penitenciaria

Esta es una de las variables más utilizadas para evaluar las condiciones de reclusión. Una de las condiciones fundamentales para la efectividad de los programas de reinserción es la disposición de espacios físicos suficientes para los internos. Naciones Unidas considera que más de 120% de ocupación penitenciario constituye hacinamiento y puede considerarse un trato cruel. Como se puede apreciar en la gráfica 8, el sistema penitenciario mexicano, en su conjunto, presenta condiciones de hacinamiento.

Aquí se consideran indicadores generales de ocupación penitenciaria tanto de los reclusorios federales como de los locales, pues en estos últimos se encuentra, como se ha apuntado, 78% de los internos federales del país.

Gráfica 8.
Ocupación penitenciaria en México



FUENTE: Elaboración propia con datos obtenidos de la Secretaría de Seguridad Pública

En un listado de la ocupación penitenciaria de 151 países del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, México ocupaba en 2008 la posición 49, justo en el tercio de mayor ocupación del listado con 136% de ocupación; con información de 2011 que muestra un descenso en este indicador (124% de ocupación) descendería a la posición 62, ligeramente por arriba de la mediana de 116% de ocupación.

Tabla 5.
Comparativo internacional de ocupación carcelaria

Lugar que ocupa	País	Porcentaje de ocupación carcelaria
1	Zambia	330.6
5	Kenia	278.6
11	Irán	227.6
16	Brasil	180.4
18	Grecia	178.8
19	Paraguay	178.5
25	El Salvador	165.2
33	Chile	154.9
47	India	139.0
62	México	124

65	Costa Rica	121.5
84	U.S.A	107.6
102	Corea del Sur	98.8
121	Rusia	91.1
138	Letonia	72.8
150	Mónaco	38.6
151	San Marino	8.3

FUENTES: Base de datos obtenida del International Center for Prison Studies (prisonstudies.org), con información, para la mayoría de los países, de 2008.

Tabla 6.
Capacidad y ocupación de los centros de penitenciarios federales

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (junio)
Capacidad	6,250	6,192	6,226	6,226	9,423	13,054	14,090
Población	3,148	3,164	3,804	4,251	6,623	10,804	13,252
Porcentaje de ocupación	50.4%	51.1%	61.1%	68.3%	70.3%	82.8%	94.1%

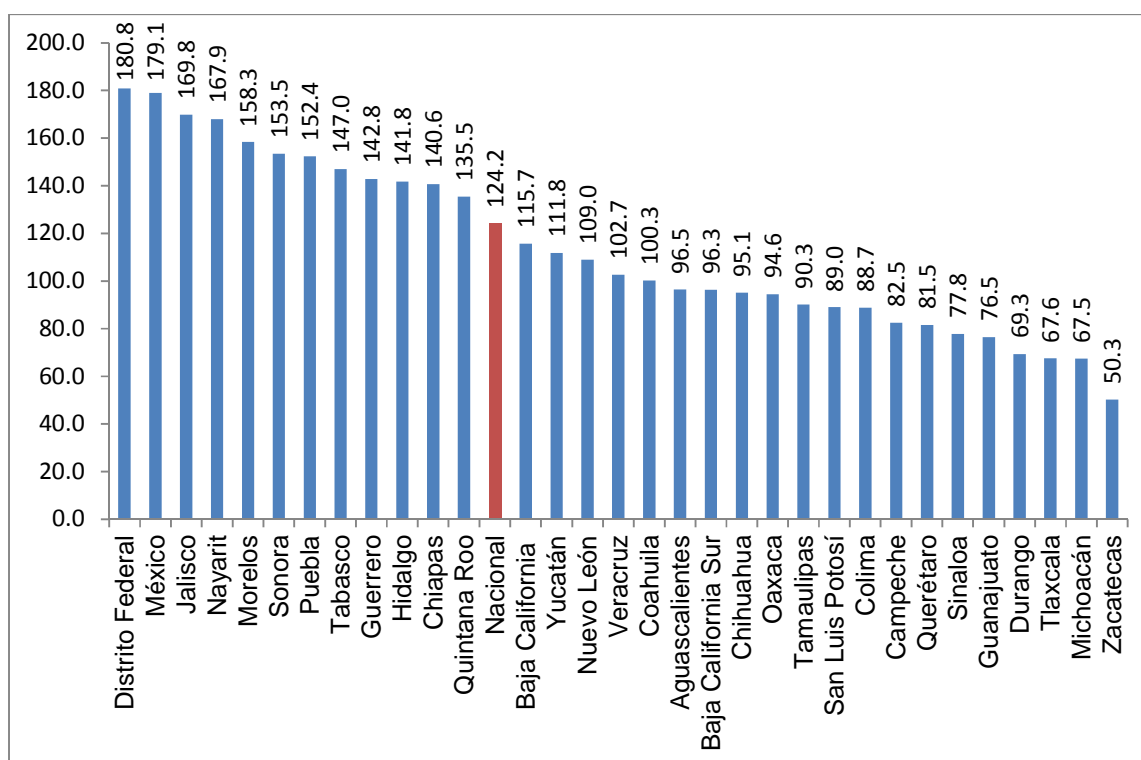
FUENTE: Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuadernos mensuales de información estadística penitenciaria nacional

Si bien en los centros penitenciarios federales no hay sobrepoblación, 75% de los reclusorios del país con sobrepoblación (ocupación superior al 100% de su capacidad) tienen internos de competencia federal.

También se muestra la tasa de ocupación por estado, que es un promedio en el que se puede apreciar una gran dispersión a lo largo del país y dentro de cada estado. Este promedio propicia que el indicador sea solo aproximativo: así por ejemplo, aunque Aguascalientes presenta un porcentaje promedio de ocupación de 96%, su penal más poblado (771 internos), el CERESO varonil de Aguascalientes tiene una ocupación de 128%; en tanto que en el Centro de Reeducción Social solo hay dos internos (4.5% de su capacidad), es decir, a pesar de que como estado aparece como una entidad con una ocupación penitenciaria inferior al 100%, el 55% de sus internos vive en hacinamiento. Por ello otros indicadores que se deben desarrollar (y que existe información disponible para obtenerlos) son:

- Número de internos de competencia federal en condición de sobrepoblación penitenciaria (números absolutos y como porcentaje de la población penitenciaria de competencia federal)
- Número de internos de competencia federal en condición de hacinamiento penitenciario (números absolutos y como porcentaje de la población penitenciaria de competencia federal)

Gráfica 9.
Occupación penitenciaria en los estados

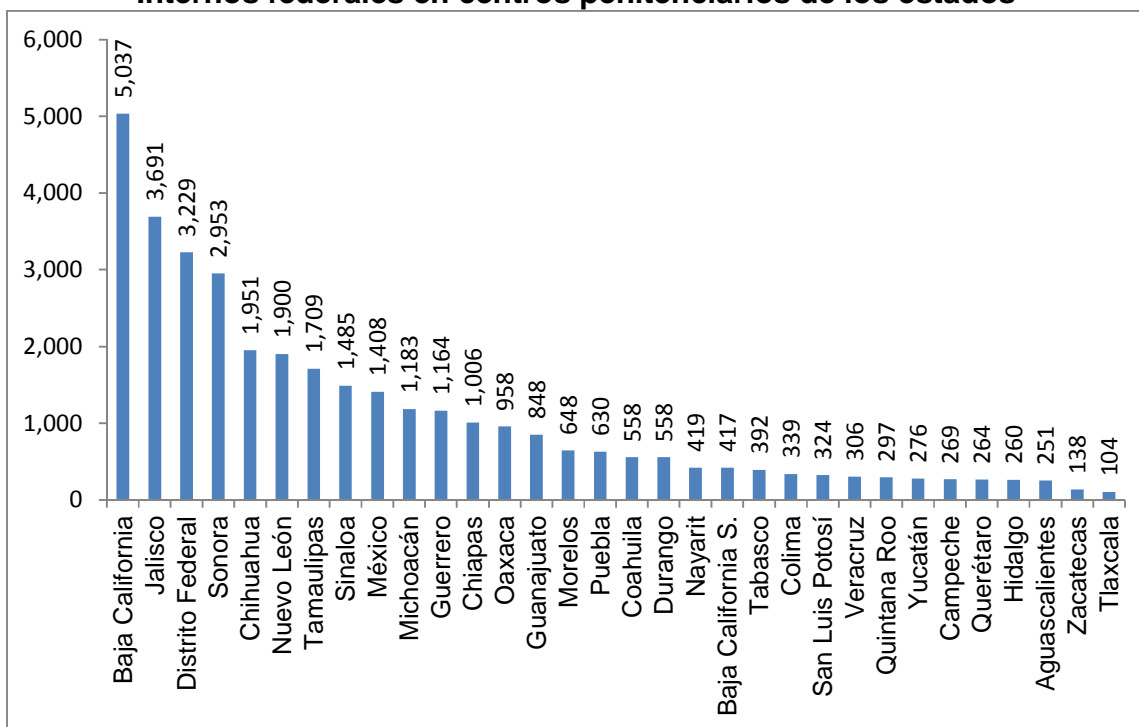


FUENTE: Cuadernos mensuales de estadísticas del sistema penitenciario federal publicados por la Secretaría de Seguridad Pública a través de su página de internet <http://www.ssp.gob.mx> (consulta más reciente, el 12 de agosto de 2011).

Continuando con la descripción del indicador de ocupación penitenciaria promedio por estado, 17 entidades presentan sobrepoblación (más de 100% promedio de ocupación; doce de ellas muestran hacinamiento (más de 120% de ocupación).

En tanto se calculan las dos variables sobre sobrepoblación y hacinamiento de presos federales en instalaciones locales, un indicio lo puede dar el que las entidades que presentan mayor ocupación penitenciaria, con clara situación de hacinamiento: Distrito Federal, Estado de México y Jalisco, concentran 24.3% de los internos federales en centros penitenciarios locales. En el caso de Baja California, la entidad con mayor cantidad de internos de competencia federal (5,037), dicha entidad presenta 115% de ocupación y varios centros de la entidad presentan situación de hacinamiento.

Gráfica 10.
Internos federales en centros penitenciarios de los estados



FUENTE: Cuadernos mensuales de estadísticas del sistema penitenciario federal publicados por la Secretaría de Seguridad Pública a través de su página de internet <http://www.ssp.gob.mx> (consulta más reciente, el 12 de agosto de 2011).

- **Presos por cada funcionario penitenciario**

Se suele manejar esta variable como complementaria de la de hacinamiento. Ha sido desarrollada por el ILANUD (Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente).

Sobre la insuficiencia y sesgos de la noción de hacinamiento u ocupación carcelaria, un estudio sobre los indicadores en el ámbito de la justicia ha señalado:

“El concepto comúnmente entendido de hacinamiento depende de calcular la capacidad de la prisión. Con demasiada frecuencia, la capacidad no es más que una medida de espacio físico en los planos de diseño y no una medida de la cantidad de presos que el personal puede controlar. La capacidad puede establecerse de forma más precisa a través de la proporción de personal respecto de los presos, en combinación con un recuento del número de lugares físicos que cumplan las normas mínimas de la entidad para el alojamiento” (Vera Institute 2003: 58)

De acuerdo con Elías Carranza especialista en temas penitenciarios y director de la Oficina de Naciones Unidas en para el Control de la Criminalidad para Latinoamérica (ILANUD), la proporción óptima entre personal de reclusorios y presos debe ser 1 a 1. De esta forma, considera este especialista argentino, considerando los turnos y otras comisiones se asegura que no haya en algún momento del día más de cuatro internos por cada funcionario penitenciario. De acuerdo con el análisis del Dr. Carranza, si se excede esa proporción (1 a 1) hay indicios de autogobierno.

Sin embargo, algunos otros analistas matizan la trascendencia de este indicador. Por ejemplo, Harrendorf y Smit (2010: 119 y 120) señalan: “Con respecto al personal de custodia, el número necesario de guardias puede reducirse dramáticamente en prisiones donde la seguridad es garantizada principalmente

por la arquitectura y medios tecnológicos (por tanto la tasa recluso/personal penitenciario no es un indicador valido de la calidad de las condiciones penitenciarias...no obstante, una tasa extremadamente baja podría ser evidencia de escasa calidad”).

En México, en junio de 2011 se registraban 44,938 servidores públicos en el ámbito penitenciario (con la definición referida en el apartado VII.2) para 225,697 presos, esto es una tasa de 5 presos por funcionario. Si se hace la separación entre competencia local y federal se tiene que en el ámbito local la tasa es de 7.1 internos por funcionario; en tanto que en ámbito federal el indicador se reduce a **2.6 internos por funcionario penitenciario federal.**

Dentro del programa de infraestructura penitenciaria, uno de los objetivos de política de la SSPF que incide en este ámbito de análisis es el hecho de que no basta con que haya más capacidad y espacios físicos en el sistema penitenciario federal, también dichos espacios deben ser dignos y adecuados para los programas de reinserción. Así, la Secretaría plante la **rehabilitación y optimación de espacios de infraestructura penitenciaria.** La subsecretaría del ramo propone como indicador de seguimiento:

(Espacios rehabilitados / Total de espacios inoperantes en centros penitenciarios federales) x 100

Al referirse al programa de infraestructura penitenciaria ya se realizaron apuntes sobre el desarrollo y mejor aprovechamiento de este indicador.

- **Incidentes penitenciarios por cada mil internos**

Uno de los mejores indicadores para ponderar la calidad de vida y las condiciones de reclusión son los incidentes violentos que se registran en las prisiones. En la SSPF se lleva un registro de dichas incidencias. Si bien este registro tiene el sesgo de depender de que las propias autoridades de los centros penitenciarios reporten los incidentes y de que no se ha logrado homologar los criterios de reporte, es una fuente de información a la que debe dársele seguimiento.

Tabla 7.
Incidencias penitenciarias en centros penitenciarios locales

INCIDENCIAS	Incidentes	Internos involucrados	Incidentes por cada mil internos	Porcentaje
INTENTOS DE FUGA	5	6	0.022	0.8%
FUGAS	20	104	0.09	3.1%
MOTINES	16	2,379	0.072	2.5%
RIÑAS	204	670	0.914	31.4%
INTENTO DE HOMICIDIO	1	1	0.004	0.2%
HOMICIDIOS	19	39	0.085	2.9%
INTENTOS DE SUICIDIO	14	14	0.063	2.2%
SUICIDIOS	49	49	0.22	7.5%
HUELGAS DE HAMBRE	26	78	0.116	4.0%
DECESOS	293	293	1.313	45.1%
INTENTO DE VIOLACIONES	3	6	0.013	0.5%
VIOLACIÓN	0	0	0	0.0%
TOTAL	650	3,639	2.912	100.0%

FUENTE: elaborado con base en los cuadernos mensuales de estadísticas del sistema penitenciario federal publicados por la Secretaría de Seguridad Pública (2009)

Para este indicador solo se cuenta con la información completa para un año de 2009; para periodos posteriores se tienen reportes de incidencias de solo algunos meses. Llama la atención la elevada proporción de decesos en las prisiones. Le siguen riñas. Desde luego en cuanto a la magnitud de la violencia, la ponderación debe recaer en el número creciente de homicidios y suicidios. Igualmente, los motines se han incrementado notablemente.

Tabla 8.
Incidencias penitenciarias en centros penitenciarios federales

Centros penitenciarios	Riñas	Involucrados	Suicidios	Auto-agresiones	Total Incidencias	Total involucrados	Incid. por mil reclusos
Islas Marías	5	11			5	11	0.951
Cefereso 5 "Oriente"						0	0
Cefereso 4 "Noroeste"	3	6			3	6	2.212
Cefereso 2 "Occidente"	3	6			3	6	3.589
Cefereso 1 "Altiplano"	2	4			2	4	2.451
Cefereso 3 "Noreste"	2	4			2	4	2.762
Cefereso 6 "Noroeste"	1	2		1	2	3	4.831
Cefepresi			1		1	1	3.322
TOTAL	16	33	1	1	18	35	1.48

FUENTE: Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal SSPF, Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, febrero de 2011

Generalmente el rubro de incidencias en centros penitenciarios federales se reportaba en ceros en los cuadernos mensuales de información penitenciaria de la SSPF. Sin embargo, en el cuaderno del mes de febrero de 2011, por primera vez se registró incidencias en estos centros. Se ignora si se deba a que ha comenzado a recabarse sistemáticamente la información o bien, si realmente está aumentando la violencia en dichos centros. El rubro predominante de las

incidencias son las riñas y solo un suicidio. No se registran ni homicidios ni motines.

En la literatura internacional se proponen otros indicadores sobre calidad de vida en las prisiones que requerirían recabarse a través de un trabajo de campo específico. Entre estos indicadores están (Vera Institute 2003:56):

- Cambio en proporción de prisioneros con acceso a agua limpia e instalaciones sanitarias las 24 hrs.
- Calidad y valor nutrimental de los alimentos medido por el cambio en la tasa de desnutrición o malnutrición y relacionado con enfermedades y cambios en el índice de masa muscular
- Prevalencia de enfermedades infecciosas

El Instituto Vera recomienda no conformarse con la información de las autoridades penitenciarias, pues la evidencia como quejas o entrevistas a internos pueden tener sesgos en virtud de que éstos podrían inhibirse por temor a represalias. Por ello sugieren obtener información de personas que fueron recientemente liberadas (*Ibíd.*).

VII. 6 La prisión preventiva

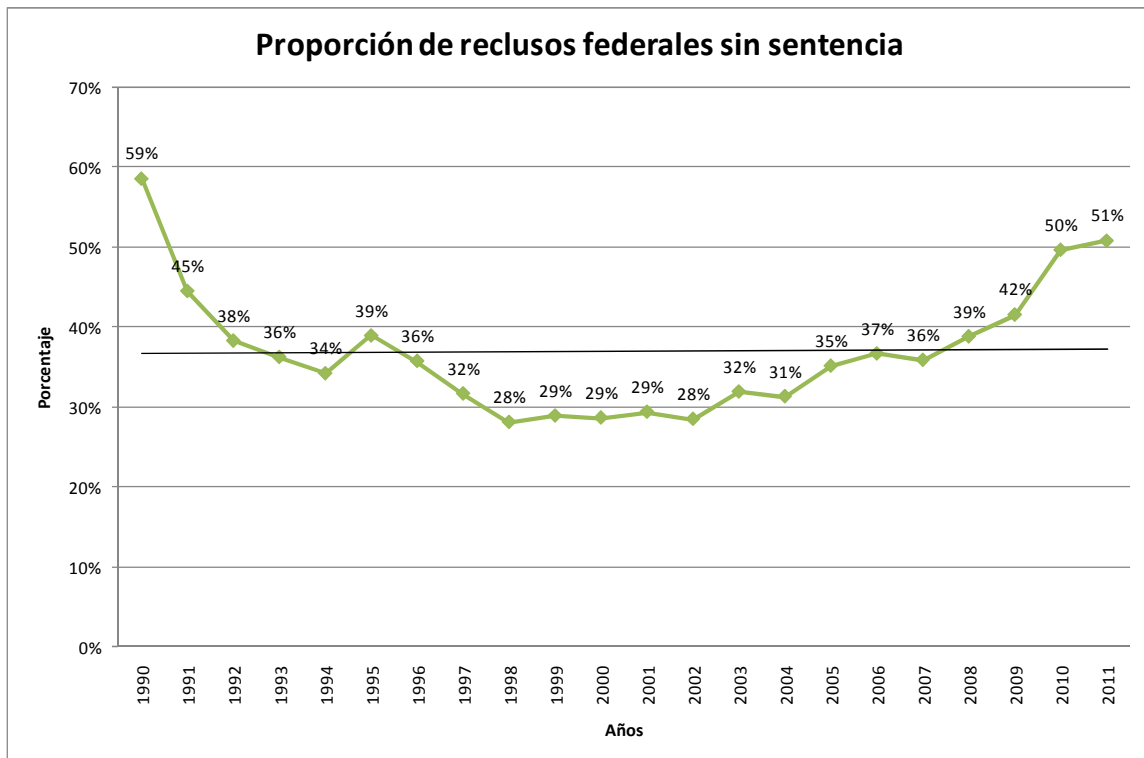
Se ha considerado a la prisión preventiva como un mal necesario. En la regulación y en las políticas penitenciarias los presos sin condena son un sujeto de regulación incómoda, pues la ejecución de sanciones parecería no ser la instancia idónea para normar a quienes no han sido sancionados por una sentencia. Sin

embargo, es fundamental incluir a este creciente segmento de la población penitenciaria, dejando claro que cuentan con todas las garantías para los derechos de las personas privadas de su libertad.

De hecho el objetivo del sistema penitenciario, de acuerdo con el artículo 18 constitucional es "...lograr la reinserción del **sentenciado** a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir". De igual forma, la legislación de normas mínimas sólo se refieren a los procesados cuando establecen que se debe separar a los procesados de los sentenciados (art. 6º) y al señalar, en el último artículo (el 18) de la ley: "Las presentes Normas se aplicarán a los procesados, en lo conducente"²⁴.

Gráfica 11.

²⁴ El resto de este último artículo establece: "La autoridad administrativa encargada de los reclusorios no podrá disponer, en ningún caso, medidas de liberación provisional de procesados. En este punto se estará exclusivamente a lo que resuelva la autoridad judicial a la que se encuentra sujeto el procesado, en los términos de los preceptos legales aplicables a la prisión preventiva y a la libertad provisional".



FUENTE: Secretaría de Seguridad Pública

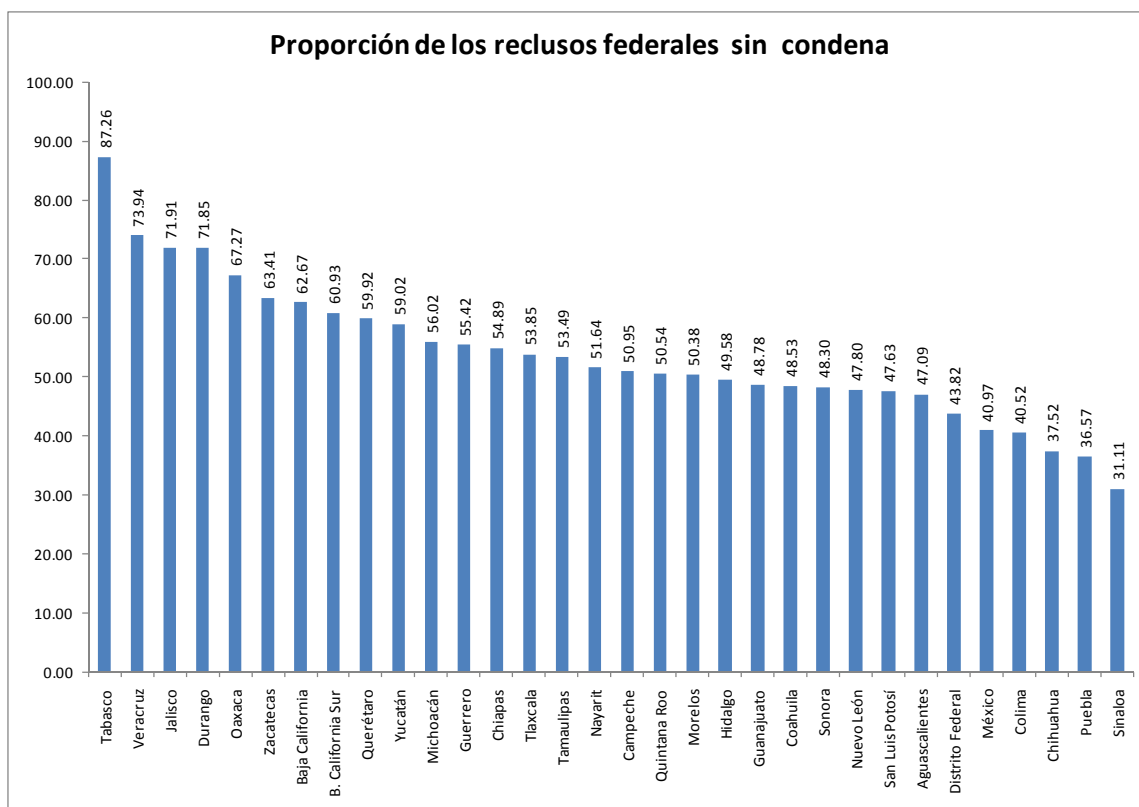
- Porcentaje de presos sin condena (en prisión preventiva)

La principal reflexión aquí es el crecimiento de la prisión preventiva en la competencia federal. Se trata de un problema multifactorial, particularmente relacionada con la política criminológica legislativa, el diseño del proceso y la actuación de los tribunales.

Se muestra por estados porque esto permite un análisis regional y por distrito judicial federal. Seguramente en algunos estados tiene que ver con la presencia de centros penitenciarios federales que implican mayor carga de trabajo de los juzgados federales. Aunque se está en un proceso de transición de competencias,

todavía el narcomenudeo sigue siendo un fuerte pasivo en la eficiencia del proceso penal y un lastre en la política criminológica.

Gráfica 12.



FUENTE: cuadernos mensuales de estadísticas del sistema penitenciario federal publicados por la Secretaría de Seguridad Pública (2009)

Indicadores que deberán generarse para dar seguimiento a los mecanismos para reducir este inaplazable desafío de la aplicación de la prisión preventiva en el ámbito de competencia federal, es el desarrollo normativo y organizacional de otras medidas cautelares menos gravosas que la prisión, así como de los sustitutivos penales, por ejemplo, estados que ya han incorporado a su legislación la posibilidad del uso de brazaletes electrónicos.

Existe un programa piloto en algunos estados (también para internos federales). Actualmente hay diez estados cuyo marco legal les permite la utilización de estos dispositivos electrónicos (entre ellos, Chihuahua, Durango, Distrito Federal, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Estado de México, Baja California y Baja California Sur).

VII.7 El respeto a los Derechos Humanos

La doctrina y los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos han hecho un amplio desarrollo de los Derechos de las personas privadas de la libertad. Daniel O'donnell (2004: 231 y ss.) presenta una relación de los principales Derechos de las personas privadas de su libertad:

1. Derecho universal al trato digno no degradante
2. Extensión del derecho a trato digno a toda persona privada de la libertad
3. Separación entre procesados y sentenciados
4. Separación entre otras categorías de internos
5. Fines de las penas privativas de la libertad
6. Derecho a la salud y la atención médica
7. No aislamiento
8. No Incomunicación
9. Protección, integridad, no violencia y uso legítimo de la fuerza
10. No hacinamiento, salubridad y otras condiciones materiales
11. Comunicación con la familia

La mayoría de estos derechos están contemplados expresamente en la Constitución mexicana (ver el segundo apartado de este texto) Algunos

indicadores que pueden dar seguimiento al cumplimiento de estos derechos ya han sido abordados en apartados anteriores. Aquí se presentarán algunos que pueden mostrar el avance o retroceso en la eficacia de derechos no analizados hasta este punto.

- Quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de centros penitenciarios federales (números absolutos y como proporción del total de las quejas, también puede expresarse en quejas por cada 100 mil habitantes)

Un indicador indirecto son las quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de centros penitenciarios federales. Es indirecto porque puede haber muchas posibles violaciones que no se reportan; de igual forma, algunas de las quejas presentadas, pueden no referirse a actos que constituyan una violación de Derechos Humanos. Será el proceso de documentación e investigación de la comisión la que determine si se trata de una violación. En lo que se refiere a quejas ante las comisiones estatales de Derechos Humanos, el 7% de las 61 mil quejas señalaron como posible autoridad responsable a centros penitenciarios locales; aunque no se especifica si los quejosos son internos de competencia federal o local²⁵.

Entre los objetivos trazados en la subsecretaría a cargo del sistema penitenciario federal se encuentran:

- Implementación del Sistema de Clasificación de Centros Federales. La propia Secretaría propone calcular el indicador de la siguiente forma:

²⁵ FUENTE: Anuarios Estadísticos INEGI. Seguridad pública y justicia 2010, con información de 2009

(Población clasificada en centros federales/Total de población de nuevo ingreso a centros federales)*100

- Implementación del Sistema de Reclasificación de Centros Federales

Los informes de 2009 y 2010 señalan que se está trabajando en la Implementación del Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP), que contendrá la información de los internos en todo el sistema penitenciario, la homologación de normas procedimientos y el sistema de clasificación de internos en los centros penitenciarios de todo el país. Sin embargo no hace referencia exacta a como se ha de realizar. El sistema nacional es implementado desde 2009.

Dentro de los avances que se registran en 2010 respecto a la clasificación de internos se expone lo siguiente:

La autoridad ha optado por cambiar la manera en que se realiza la clasificación a nivel federal, mutando de un sistema subjetivo, que se basa en la interpretación de los técnicos y que puede dar lugar a inconsistencias, a un sistema objetivo basado en el historial personal y criminal del interno y que puede ser documentado y sustentado mediante el expediente de la persona privada de su libertad. Para lograr esta transición, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

1. Se desarrollaron los instrumentos de clasificación y reclasificación de internos y los procesos para la recepción de los internos en los centros federales.

2. Los instrumentos se pusieron a prueba en el CEFERESO 5 "Oriente" y en el Complejo Penitenciario Islas Marías, ambas instalaciones con internos de bajo y mediano riesgo.
3. Se capacitó a 166 técnicos penitenciarios de nuevo ingreso y 60 en activo, en el sistema de recepción y clasificación en la Academia Nacional de Administración Penitenciaria. FUENTE: Informe de la SSPF 2010.

Por su parte el Instituto Vera (2003:56) propone algunos indicadores que brindan información sobre la existencia de mecanismos por los cuales los internos puedan canalizar sus demandas y quejas:

- Cambio en la disponibilidad de información sobre los procedimientos de las quejas administrativas y el acceso a la información necesaria para documentar y sustentar las quejas
- Cambio en el tiempo transcurrido desde la presentación de las quejas de los prisioneros a su respuesta por parte de la administración
- Cambios en la proporción de quejas integradas y la toma de acciones remediales

VII.8 El trabajo y capacitación para el trabajo

Los informes de la SSPF de 2008 y 2009 señalan el número de internos involucrados en "alguna actividad laboral". En 2010 ya no se presenta este dato. Parece hacer referencia a los internos en reclusorios federales. Sin embargo, siendo responsabilidad de la Federación, los internos de competencia federal en instituciones estatales, también deberían integrarse a este indicador, presentando la proporción de estos internos que participen en alguna actividad laboral.

- Número de internos involucrados en alguna actividad laboral
- Integración del salario conforme a la Ley que establece las hormas mínimas.

Dado que el trabajo y la capacitación para el trabajo son ejes del modelo de reinserción debe desarrollarse más la información sobre esta materia, y es necesario incorporar definiciones precisas de actividad laboral y aspectos cualitativos sobre estas actividades, tratando de ilustrar o demostrar su vinculación con los objetivos del sistema penitenciario, particularmente con la reinserción del interno a la vida productiva al cumplir la sanción que le fue impuesta.

En los informes de 2009 y 2010 se presenta información sobre capacitaciones recibidas, se habla de certificaciones como producto de estos procesos de capacitación pero no se identifican claramente si los números reportados son certificaciones, o internos que están siendo capacitados para el trabajo. En 2010 la SSPF solo informó: al mes de junio de 2010, participan 309 internos en actividades laborales.

- Internos con certificaciones o proceso terminados de capacitación para el trabajo.
- Internos que participaron en alguna actividad de capacitación para el trabajo

Número total de internos que durante el periodo obtuvieron alguna certificación o culminaron algún proceso de capacitación para el trabajo.

- Internos integrados a la industria penitenciaria
- Plazas de trabajo gestionadas para liberados

En los informes de 2007 y 2008 se presenta este dato como "vacantes de trabajo gestionadas". Parece indicar puestos de trabajo ocupados por liberados en empleos formales fuera de las instituciones penitenciarias y que fueron gestionadas por las autoridades del sistema penitenciario federal.

Nuevamente, para estas variables e indicadores, debe incorporarse información más completa y presentarse evidencia cualitativa y de impacto para estas acciones.

VII. 9 La educación

2009 y 2010 presentan en los informes de la SSPF certificados de primaria y secundaria recibidos, por internos que cursaron programas de estudio académicos en los recintos penitenciarios para este fin. Se propone separarlos y dar continuidad a estos datos. Nuevamente evidencia cualitativa y de impacto es imprescindible.

- Certificaciones de primaria logradas por internos
- Certificaciones de secundaria logradas por internos
- Población penitenciaria integrada a programas de educación académica

Número de internos que obtuvieron un certificado de primaria o secundaria como resultado de un proceso de enseñanza académica dentro del sistema penitenciario federal, así como cantidad de internos que se encuentran recibiendo algún tipo de instrucción académica

Los informes de la SSPF de 2008, 2009 y 2010 indican la cantidad de internos que se encuentran recibiendo algún tipo de instrucción académica. En 2010 se informó que "...de septiembre de 2009 a junio de 2010, un total de 79 internos certificaron niveles de primaria o secundaria en CEFERESOS. 2,176 internos en seis instalaciones federales reciben algún tipo de instrucción académica".

- Implementación del módulo "La educación te hace libre"

Respecto de este indicador, la Secretaría propone como indicador de seguimiento:

$$\left(\frac{\text{Población beneficiada en CEFERESOS}}{\text{Población programada en CEFERESOS}}\right)*100$$

El Modelo Educación para la Vida y el Trabajo, MEVyT, es el nuevo programa educativo que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA, ha diseñado especialmente para mayores de 15 años interesados en certificar estudios de primaria y secundaria. Consta de 42 módulos que deben cursarse, aunque de no certificar los niveles escolares, los conocimientos adquiridos reciben constancia. Es posible certificar los conocimientos adquiridos previamente y existen módulos con contenidos específicos optativos para el desarrollo de habilidades especiales y capacitación para el trabajo. Uno de éstos módulos especiales es "La educación nos hace libres", este modulo, busca brindar oportunidades de cambio de vida en lo personal, laboral y escolar, lo mismo dentro

que fuera del Centro de Readaptación Social. Fuente: INEA de su página oficial www.inea.gob.mx.

No hay información sobre cómo se ha implementado este modulo. En el informe de la SSPF de 2010 se informa que “se trabaja para su instrumentación”, en informes previos no existe referencia a este “modulo”. Sin embargo parecen existir antecedentes de pruebas piloto del MEVyT en reclusorios del Distrito Federal.

En 2009 el informe de la secretaría informaba que se trabajó con el INEA en la adaptación del MEVyT, para su instrumentación en condiciones de reclusión. Entre los contenidos temáticos que se desarrollaron están:

- Comunicación efectiva, negociación, rechazo, confianza, cooperación y empatía, para el desarrollo de habilidades sociales e interpersonales.
- Solución de problemas, toma de decisiones, pensamiento crítico, autoevaluación y perspectiva a futuro, para estimular las habilidades cognitivas.
- Técnicas de reconocimiento y manejo de emociones, sentimientos y situaciones problemáticas (FUENTE: Informe de la SSPF 2009).

En 2008 se reportó que se trabajaba en un proyecto para la integración del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo, con un modulo específico para la vida en reclusión.

Se insiste en desarrollar indicadores cualitativos, como el aprovechamiento y desarrollo de capacidades, partiendo de una línea de base respecto del nivel educativo previo a la aplicación de los programas. Así mismo debe reunirse

evidencia de impacto tanto en la sociedad y en los objetivos del sistema penitenciario.

VII. 10 La salud

La Secretaría ha venido impulsando la:

- Implementación del programa de deshabituamiento en la población de los centros penitenciarios Villa Aldama, CEFEREPSI Y Complejo Islas Marías.

La SSPF propone calcular el indicador de seguimiento de la siguiente forma:

(Internos que concluyeron el programa de
deshabituamiento/Población objetivo)*100

Sin embargo, no hay referencias directas en los informes de la SSPF respecto a programas de deshabituamiento, específicamente por centros penitenciario. Incluso en el último informe no hay referencia a programas de deshabituamiento o desintoxicación que ofrezca datos. Solo en 2008 se informa sobre el proceso de desintoxicación por adicciones a 510 internos. Tampoco se localizó algún diagnóstico o línea de base que refiera el número y proporción de los internos federales con algún tipo de adicción.

En el informe anual de la SSPF del año 2009 se informa sobre Semana Nacional de Información Contra el Alcoholismo y el número de participantes entre internos

sus familiares, así como trabajadores del sistema penitenciario federal. Se debería generar sistemáticamente información sobre:

- Proporción de los internos con algún tipo de adicción
- Campañas contra adicciones, tabaquismo, alcoholismo, drogadicción, así como sus alcances, cobertura e impacto.

Los datos aportados por los informes de la SSPF en materia de salud en el sistema penitenciario federal podrían ser los que menor consistencia presentan año con año. En 2010 se reportan consultas generales, estudios clínicos de laboratorio, consultas odontológicas, de especialidad y cirugías, en 2009, electrocardiogramas, estudios de rayos X, encefalogramas, sesiones de fisioterapia, tratamientos de psicoterapia personales y grupales, en 2009 tratamientos de desintoxicación y tratamientos psiquiátricos.

- Porcentaje de internos ingresados a los que se les practicó exámenes médicos generales y se les abrió expediente médico

Este indicador nunca ha sido considerado en los informes de la SSPF. No obstante la normatividad internacional en materia de Derechos Humanos señala que es necesario practicar estos exámenes a cada persona que ingresa al sistema penitenciario. El procedimiento habitual es que se le practican al indiciado exámenes médicos en cada paso de su detención, puesta a disposición, etcétera, para deslindar responsabilidades sobre posibles maltratos. El expediente podría contener estos partes médicos que se hacen a lo largo del proceso del nuevo interno.

Otros indicadores deseables:

- Número de médicos y personal de enfermería (número absolutos y por centro penitenciario) y número de internos por Médico, por centro penitenciario
- Internos con VIH (números absolutos y como proporción de los internos)
- Campañas de vacunación realizadas y cobertura en la población penitenciaria que requiera este servicio
- Internos con sobrepeso y obesidad

VII. 11 El deporte

A pesar de que se ha incorporado como uno de los ejes del sistema de reinserción, el deporte no aparece en los reportes ni en el sistema de indicadores desarrollados por la SSPF. Es fundamental que se cuente con programas de cultura física y deporte y que se reporten sus alcances, cobertura y avances. Entre la información valiosa debería generarse:

- Internos que realizan alguna actividad física o deporte (números absolutos y como proporción del número total de internos)
- Espacios dedicados a realizar actividad física y deporte (número absolutos, metros cuadrados y metros cuadrados por interno)

Este indicador no se menciona en ningún informe de la SSPF. En la página de internet institucional, el programa tiene datos pormenorizados por estado, y en el

informe de la SSPF 2010 menciona que se ha puesto en marcha el programa en centros penitenciarios del sistema federal, sin mencionar datos.

VII. 12 La reinserción social

Si bien diversos aspectos y componentes de programas orientados a la reinserción ya se han descrito y abordado en apartados anteriores, algunas líneas de acción se presentan como programas o actividades amplias o integrales de reinserción. Aquí se presentan indicadores de estas acciones.

Los informes de la SSPF hacen mención del tratamiento técnico progresivo de los internos pero no se realiza una descripción de su alcance y contenido, y no se aporta ningún indicador o dato que haga medible el desempeño e impacto de éste. La Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados no señala específicamente los elementos que debe contener este tratamiento técnico progresivo, únicamente señala esta doble característica. Como se ha referido, a pesar de que este ordenamiento sufrió reformas durante 2009, no se ha sustituido por uno que instrumente el nuevo modelo de reinserción social y de ejecución judicial de sanciones establecido por la reforma constitucional de 2008.

Además de la disposición y acondicionamiento de espacios, son determinantes la mejora y homologación de la operación de los Centros penitenciarios federales. Así, se impulsa en la SSPF el programa de **Homologación en la regulación y operación de los CEFERESOS**. La Secretaría propone como método de cálculo:

(Número de Procedimientos Sistemáticos de Operación implantados /Número de Procedimientos Sistemáticos de Operación objetivo)*100

- **Población penitenciaria integrada a los procesos del Nuevo Modelo Penitenciario**

La SSPF propone como método de cálculo:

(Población penitenciaria atendida por el Nuevo Modelo en centros penitenciarios federales/Total de población penitenciaria en centros federales)*100

El informe 2010 hace referencia a internos que se han sumado a diversos procesos que están comprendidos en el Nuevo Modelo penitenciario, aunque no hay una sumatoria total.

- **Modelo para la atención de mujeres en reclusión²⁶**

²⁶ Modelo para la atención de mujeres en reclusión. No hay mención respecto a este modelo en el informe 2010 de la SSPF. Sin embargo se reportan actividades con perspectiva de género que son orientadas a los trabajadores del sistema penitenciario:

•Para difundir una cultura de igualdad de oportunidades y no discriminación entre mujeres y hombres, en la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados, se promovieron las siguientes acciones:

•Se elaboraron los planes de acciones de cultura institucional de manera transversal, con actividades específicas, metas e indicadores correspondientes a la Secretaría, la Policía Federal, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social y el Servicio de Protección Federal.

•Se incorporó la perspectiva de género en los apartados del Código de Conducta de la SSP.

Otras acciones similares como la Tercera Semana de la Salud Femenina, en la SSP, con un total de siete pláticas informativas, de orientación, prevención y atención a la problemática de la salud femenina, además de realizar 289 colposcopias y 311 mastografías. Y la Semana de la

La SSPF propone como método de cálculo:

$$(\text{Procesos desarrollados/procesos proyectados}) * 100$$

No se hace mención del modelo de atención a la mujer en reclusión. Cabe destacar que tanto en el informe de 2009 como 2010 se hace constar que los internos del sexo femenino en el sistema federal están en su totalidad concentrados en las Islas Marías, reportando en total 63 en 2009 y 100 en 2010. En ambos casos solo una en cada año se encontraba en proceso y las demás se encontraban sentenciadas. Para junio de 2011 se evidencia el resultado de los traslados y ampliación de la infraestructura, pues el número de mujeres en prisiones federales se incrementó en 261%. Ya existe un centro penitenciario femenino federal: el “Noroeste” con 91 internas, 86 en proceso y solo cinco sentenciadas. La mayoría, 270, siguen estando en las Islas Marías, solo una es procesada. La trayectoria de este indicador se muestra en la tabla nueve.

Tabla 9.
Incidencias penitenciarias en centros penitenciarios federales

	2008	2009	2010	2011
Mujeres en el sistema penitenciario federal	60	63	100	361
Fuero Federal	54	58	84	322
Fuero común	6	5	16	39

Maternidad, dirigida a las mujeres que laboran dentro de la SSP. Se llevaron a cabo tres pláticas de prevención, orientación y cuidados básicos y dos pláticas de cuidados prenatales. Son reportadas en 2009, pero igualmente dirigidas al personal de la Secretaría de seguridad en general.

FUENTE: Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal, SSPF

También se extraña en los indicadores enlistados que no se articulen en torno a objetivos y metas bien delineados, ni se aporten datos sobre su alcance e impacto respecto de la reinserción de los internos.

VII. 13 la reiteración delictiva federal

Uno de los principales objetivos del sistema y el mandato constitucional (artículo 18) del sistema penitenciario es:

“...lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”

Por ello, es fundamental dar seguimiento al indicador de reincidencia. El INEGI desde 2009 reporta la reincidencia tanto en competencia federal como en la local. En la Tabla diez se presenta esa variable por estado. No se localizó este dato para los internos de los centros penitenciarios federales.

**Tabla 10.
Tasa de reincidencia federal, de mayor a menor tasa**

	Total	Reinci- dente	No reincidente	No especifi- cado	Tasa de reinciden- cia
Aguascalientes	375	85	290		22.7
Guerrero	875	177	694	4	20.2

Distrito Federal	3,101	483	2,595	23	15.6
Tlaxcala	195	30	165		15.4
Sinaloa	1,595	235	1,360		14.7
Sonora	2,517	354	2,146	17	14.1
Querétaro	637	83	554		13.0
Baja California	6,048	721	5,321	6	11.9
Morelos	404	48	356		11.9
Colima	429	50	379		11.7
Michoacán	907	104	803		11.5
Yucatán	247	25	222		10.1
Durango	623	63	560		10.1
Jalisco	3,309	320	2,967	22	9.7
México	2,000	172	1,750	78	8.6
Puebla	943	79	863	1	8.4
San Luis Potosí	467	38	419	10	8.1
Chihuahua	1,663	135	1,528		8.1
Hidalgo	232	18	214		7.8
Tamaulipas	974	74	883	17	7.6
Veracruz	928	67	839	22	7.2
Guanajuato	1,615	116	1,489	10	7.2
Chiapas	708	48	650	10	6.8
Oaxaca	1,040	70	967	3	6.7
Nayarit	380	24	231	125	6.3
Quintana Roo	473	29	438	6	6.1
Baja California Sur	866	51	815		5.9
Coahuila	479	25	428	26	5.2
Nuevo León	1,258	60	1,195	3	4.8
Zacatecas	189	8	180	1	4.2
Tabasco	402	15	381	6	3.7
Campeche	274	10	263	1	3.6
Estados Unidos de América	22	4	18		18.2
No especificado	22	4	18		18.2
Otros países	1		1		0.0
No especificada	48	3	43	2	6.3
Nacional	36,224	3,824	32,007	393	10.6

FUENTE: Sistema interactivo de estadísticas judiciales en materia penal, INEGI

La dispersión de este indicador es muy pronunciada. Muy posiblemente no se han homologado los criterios de reporte. Por ejemplo, no se especifica si solo se consideran sentencias anteriores, independientemente del ámbito de competencia

del delito por el que fue dictada. Así mismo tampoco se precisa si se refiere a la revisión de los antecedentes penales o se refiere a reincidencia probada, es decir, aquellos casos en los que el ministerio público presento ante el juzgador la copia certificada de la sentencia anterior para que fuera considerado para la individualización de la sanción.

En todo caso, el que desde 2009 se haya comenzado a reportar esta variable implicará que se comience a generar sistemáticamente y se puedan desarrollar y homologar criterios de reporte.

De esta forma, se ha presentado de forma muy general los objetivos del nuevo sistema de reinserción en el sistema penitenciario federal; se ha hecho referencia a la situación de transición del sistema y se han propuesto posibles indicadores para dar seguimiento a las políticas públicas y programas de los diversos ámbitos de la reinserción, ya sea con base en la literatura internacional sobre la materia, desarrollando indicadores para ámbitos estratégicos del sistema penitenciario federal, así como en los propios indicadores que se han desarrollado tanto por el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad de agosto de 2008, como por la Secretaría en sus informes de labores y en sus trabajos de planeación.

Bibliografía citada en este texto:

CARRANZA, Elías (2001), "Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe: situación y respuestas posibles" en *Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria: respuestas posibles*, Editorial Siglo XXI, 1ed., México 2001, pp. 11-47.

GARCIA LUNA, Genaro (2011), *El nuevo modelo de seguridad para México*, Ediciones Nostra, 1ed., México 2011, 130 pp.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (2008), *La Reforma Penal Constitucional (2007-2008): ¿Democracia o autoritarismo?* Editorial Porrúa, 1ed., México 2008, 570 pp.

HARRENDORF, Stefan y Paul SMIT (2010), "Attributes of criminal justice systems-resources, performance and punitivity" en *International Statistics on Crime and Justice*, editado por el Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen afiliado a la Organización de Naciones Unidas (HEUNI), Helsinki 2010, pp. 113-152.

O'DONELL, Daniel (2004), *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2004, 1064 pp.

PASTOR, Santos (2005), *Cifrar y descifrar, indicadores judiciales para las Américas*, vol. II, editado por el Centro de Estudios de justicia para las Américas (CEJA), Chile 2005, 11 pp.

SARRE IGUÍNIZ, Miguel (2010), *Debido proceso y ejecución penal: reforma constitucional de 2008*, Ciudad de México, octubre de 2010. Tomado de internet: <http://www.miguelsarre.com>. Consultada el 16 de marzo de 2011, 24 pp.

VERA (2003), *Measuring Progress Howard Safety and Justice: A global Guide to the Desing of Performance Indicators across the Justice Sector*, Vera Institute of Justice, 1ed., New York 2003, 73 pp.

WALMSLEY, Roy (2010) "Trends in world prison population" en *International Statistics on Crime and Justice*, editado por el Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen afiliado a la Organización de Naciones Unidas (HEUNI), Helsinki 2010, pp. 153-166.