

El efecto de las condiciones de reclusión en las expectativas de reinserción social de las personas que han concluido sanciones privativas de libertad en el Estado de Michoacán, 2011-2018. Una alternativa de mejora

The effect of prison conditions on offenders' expectations for social reintegration in Michoacán, 2011-2018. An alternative to improve

Cristina García Ramírez¹

Resumen: La población penitenciaria sentenciada, como producto último del funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y justicia penal, representa una mínima parte de un fenómeno inmensurable y complejo, son las personas que –inocentes o culpables– no tuvieron alternativa legal o ilegal para evitar la prisión. Durante su estadía, se espera no sólo el cumplimiento de una sanción, sino también que, al salir, estén en condiciones de reinsertarse a la sociedad y no volver a delinquir, de acuerdo con el objetivo constitucional del sistema penitenciario; sin embargo, las condiciones de reclusión pueden resultar contrarias a tal propósito.

Abstract: Prisoners, as the result of public safety, prosecution and judicial authorities' functioning, represent a tiny part of an immeasurable and complex fact, they are those who –innocent or guilty– did not have any legal or illegal option to avoid imprisonment. Meanwhile, prisoners are expected to accomplish successfully their penalty and to return into society being able to live according to dominant social order and never again commit a crime, according to the constitutional prison purposes; nevertheless, prison conditions might be detrimental to achieve such goal.

Palabras clave: prisión; reinserción social; Michoacán.

Fundamentos de la investigación

Hoy es incuestionable que existimos dentro de un Estado que nos influye y al cual conformamos y modificamos. Esta forma de organización, producto de la cultura, suele ser definida –a través de la enunciación de sus elementos– como la sociedad humana establecida de manera permanente en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y

¹ Maestra en Derecho, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Líneas de investigación: seguridad pública y políticas públicas.

sancionado por un poder soberano (Porrúa, 2005).

Las funciones y los fines de los Estados nos son siempre las mismas, sino que varían en función de las coyunturas históricas y las estructuras sociales. De acuerdo con Garita (2011), pueden distinguirse tres grandes funciones estatales: la decisión política, su operacionalización y su control. La manera como el Estado decide, operacionaliza y ejerce control se relaciona tanto con las formas de gobierno como con las formas de Estado (Badía, 1978).

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El artículo 25 del mismo ordenamiento establece que corresponde al Estado “la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que [...] permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución”.

Del mismo modo, el artículo 25 constitucional obliga al Estado a regular y fomentar las actividades que demande el interés general, por supuesto, mediante el ejercicio de las funciones y atribuciones que la propia Constitución y las leyes secundarias prevén para los poderes de los diferentes órdenes de gobierno y las autoridades que los conforman. Conforme al segundo párrafo del inciso A del artículo 26 del mismo ordenamiento:

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

De este modo, el artículo 26 distingue entre el proyecto nacional contenido en la Constitución, el plan nacional de desarrollo y los programas de la Administración Pública Federal.

Al respecto, el texto es claro en señalar que los objetivos del plan deben determinarse con base en los fines del proyecto nacional constitucional. Siguiendo a Gutiérrez (2017):

El Estado, a través de sus instituciones, tiene la obligación de realizar determinadas acciones, con el fin de cumplir con los propósitos que establece la Constitución, garantizar que los ciudadanos ejerzan los derechos contenidos a su favor y que se cumplan los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo [...], señalando con precisión los resultados de las políticas, programas y proyectos.

En materia de seguridad pública, específicamente de la etapa de ejecución de sanciones penales, la constitución general de la República establece en el artículo 18 que 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”.

Este precepto establece el propósito del sistema penitenciario, parte del proyecto nacional previsto en la Constitución. Por tanto, parafraseando a Gutiérrez (2017) y de acuerdo con los preceptos constitucionales que se han señalado, es posible afirmar que el Estado, a través de sus instituciones, tiene la obligación de realizar determinadas acciones, con el fin de lograr la reinserción social de las personas sentenciadas y procurar que no vuelvan a delinquir.

Situación problemática

Cuando el Estado priva de la libertad a una persona, se establece una relación jurídica de subordinación entre ésta y aquel, en virtud de la cual la persona queda sujeta a determinadas obligaciones legales y reglamentarias que debe observar, mientras que el Estado se constituye en garante de todos los derechos que no quedan restringidos por el acto mismo de la privación de libertad (OEA/CIDH, 2008).

Sin embargo, la situación de los centros penitenciarios en América Latina y, en particular, en México, no es alentadora. El contenido de los informes y denuncias de los relatores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) respecto de la realidad de la prisión en América Latina son reiterativas. De acuerdo con el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para

la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), los cinco problemas principales de los sistemas penitenciarios de la región, identificados durante la primera década del siglo XXI son: hacinamiento carcelario, originado en reducidos presupuestos y en la falta de adecuada infraestructura; deficiente calidad de vida en las prisiones; insuficiencia de personal penitenciario y falta de capacitación adecuada; falta de programas de capacitación y de trabajo para las personas presas; y, ausencia de políticas integrales, tanto criminológicas como de derechos humanos, penitenciarias, de rehabilitación, de género, de justicia penal (Carranza, 2009).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) identificó nueve problemas graves y extendidos en América: hacinamiento y sobrepoblación; las deficientes condiciones de reclusión, tanto físicas, como relativas a la falta de provisión de servicios básicos; los altos índices de violencia carcelaria y la falta de control efectivo de las autoridades; el empleo de la tortura con fines de investigación criminal; el uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad en los centros penales; el uso excesivo de la detención preventiva, lo cual repercute directamente en la sobrepoblación carcelaria; la ausencia de medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables; la falta de programas laborales y educativos, y la ausencia de transparencia en los mecanismos de acceso a estos programas; y la corrupción y falta de transparencia en la gestión penitenciaria (CIDH, 2011).

Los centros penitenciarios del Estado de Michoacán, a los cuales ingresan miles de personas cada año, reflejan la problemática general de América Latina y, específicamente, de nuestro país.¹⁴⁰ Hace casi una década, en el acuerdo por el que se estableció el Programa estatal de seguridad pública del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo el 20 de octubre de 2008, el Ejecutivo del Estado reconoció los siguientes problemas del sistema penitenciario estatal: carencia de instalaciones adecuadas para el cumplimiento de sus fines legales; problemas de saturación parcial, introducción y consumo de drogas hacia el interior por las deficiencias e insuficiencias en la seguridad interna y perimetral; falta de equipamiento de detección y la ausencia de sistemas estandarizados de control de accesos.

Además, en lo referente al tratamiento se afirmó la carencia de criterios definidos para la aplicación de métodos y técnicas estandarizados institucionalmente; falta de personal técnico debidamente capacitado; inexistencia de programas integrales para la reinserción a la sociedad; carencia de actividades productivas y de alternativas que se pudieran desarrollar de acuerdo a las

características de la población penitenciaria; ausencia de reglamentación legal; corrupción entre reclusos, cuerpos de custodios y autoridades; falta de personal de seguridad que cuente con el perfil adecuado y una capacitación constante; ineficacia de los sistemas de seguridad y capacidad operativa reducida; bajo nivel de vida del personal de custodia, además de carencia de valores morales y desprestigio social; equipamiento obsoleto de cuerpos de seguridad; y deterioro en la mayoría de las instalaciones de los centros.

En aquel mismo año, ante problemas como la ineffectividad del ordenamiento jurídico-penal¹⁴¹ en nuestro país, la falta de debido proceso, transparencia y eficiencia, el 18 de junio se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En él fueron sentadas las bases de un nuevo sistema de seguridad pública y justicia penal que implicó la reorganización de las instituciones que lo conformaban, así como cambios en su funcionamiento.

Otros cambios consistieron en reconocer más derechos a los imputados frente a la policía y durante la investigación preliminar; introducir el principio de discreción fiscal; permitir mecanismos de negociación y resolución alternativa de conflictos; y expandir el rol y la protección de la víctima en el proceso penal. Estas reformas que el autor ha considerado, en conjunto, una de las transformaciones más profundas de los sistemas penales latinoamericanos en los últimos dos siglos, se presentaron como propuestas de solución a problemas transversales en Latinoamérica.

La reforma constitucional mexicana incluyó, básicamente, el sistema procesal penal acusatorio, mecanismos alternativos de solución de controversias, judicialización de la ejecución de sanciones penales y modelo de reinserción social. En el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció que el sistema penitenciario se organizaría sobre la base 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 volviera a delinquir.

Los transitorios del decreto concedieron ocho años a las entidades federativas para poner en marcha el nuevo sistema, y tres años específicamente para la judicialización de las sanciones penales. En estos periodos de tiempo debían ser emprendidas, en los tres órdenes de gobierno, importantes transformaciones, en contextos de eficiencia, efectividad y transparencia.

Con el objetivo de lograr la meta, el 13 de octubre de 2008 –por decreto del presidente la

República y en cumplimiento al artículo noveno transitorio del decreto de 18 de junio— se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, instancia que, a la fecha, tiene por objeto establecer la política y la coordinación nacionales necesarias para implementar, en los tres órdenes de gobierno, el sistema de justicia penal, en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A nivel local, el 10 de junio de 2010 se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en el Estado de Michoacán de Ocampo, como única instancia de consulta, planeación y coordinación de todas las acciones dirigidas al establecimiento, implementación y evaluación del nuevo sistema de justicia penal en el ámbito estatal.

El Consejo tiene atribuciones similares a su homólogo federal, entre ellas: planear y coordinar el proceso para la implementación del sistema de justicia penal en el Estado; formular políticas, programas y mecanismos para la implementación; proponer ante las instancias correspondientes los proyectos de iniciativas de reformas constitucionales, legales y reglamentarias; proponer a las instancias correspondientes los cambios organizacionales, así como la construcción y operación de la infraestructura que se requieran; llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las acciones que se deriven de las políticas, programas y mecanismos establecidos para la implementación del sistema; y elaborar los programas de capacitación y difusión sobre el sistema de justicia penal.

En cumplimiento de estas atribuciones, el Consejo generó proyectos de normatividad básica, intermedia y complementaria: a) normatividad básica: la reforma a la Constitución Política del Estado de Michoacán y el nuevo Código de Procedimientos Penales; b) normatividad intermedia: la Ley de Ejecución de Sanciones Penales, Ley del Instituto de la Defensoría Pública, Ley de Justicia Alternativa y Restaurativa, Código Penal, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Ley para la Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del Delito; y, c) complementaria: Ley de Servicios Previos a Juicio y la Ley de Protección de Personas Intervinientes en el Proceso Penal,¹⁴² para ser presentadas como iniciativas al Congreso del Estado.

No obstante que la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Estado entró en vigor en 2011, cuando aún no concluía el plazo de tres años que estableció la reforma constitucional de

2008, la adaptación del modelo de reinserción social ha sido un tema rezagado por el Poder Ejecutivo estatal, individualmente considerado o trabajando colegiadamente a través de sus representantes en el Consejo de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en el Estado.

Inclusive, concluyeron los plazos que fijó la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Estado de Michoacán para elaborar los ordenamientos complementarios. Por disposición contenida en el artículo octavo transitorio del decreto de su expedición, los reglamentos y manuales necesarios para la buena marcha de los establecimientos (y la consecución del objetivo del sistema penitenciario) debían realizarse en un plazo de noventa días, a partir de la entrada en vigor de la ley; es decir, a más tardar el 13 de septiembre de 2011.

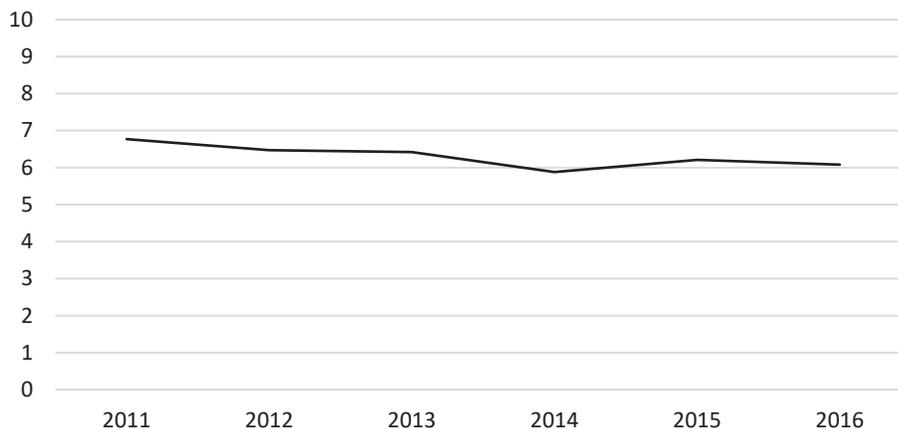
No obstante, hoy día el centro de reinserción “Lic. David Franco Rodríguez” es el único que cuenta con reglamento interno. Esta norma fue publicada en el Periódico Oficial del Estado en 1999 y es tomada como referencia por el resto de los centros preventivos y de ejecución de sanciones penales.

En junio de 2011, mediante nueva reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se agregó textualmente el respeto a los derechos humanos como medio para conseguir el objetivo del sistema penitenciario:

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...

Mientras tanto, han continuado los problemas relacionados con las condiciones de reclusión que allá en 2008 reconoció el Poder Ejecutivo en el Programa estatal de seguridad pública del Estado de Michoacán. La insuficiente disminución de estas dificultades se ha visto reflejada en la poca variación de las calificaciones asignadas a Michoacán por los diagnósticos de supervisión penitenciaria de las comisiones nacional y estatal de derechos humanos. Los resultados de los diagnósticos nacionales indican la existencia de problemas concretos en los centros de reclusión de Michoacán, con calificaciones que oscilan entre 5.88 y 6.77 de 2011 a 2016.

Gráfica 3. Calificaciones obtenidas por los centros de reinserción social del Estado de Michoacán en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2011-2016.



Fuente: Elaboración propia con base en CNDH (2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016).

La calificación promedio anual es igual a la media de las calificaciones que Michoacán obtuvo en los cinco rubros que evalúa la CNDH:

1. Aspectos que garantizan la integridad y la seguridad física y moral de las personas internas. Dentro de este rubro, encontramos los indicadores: 1. Número de internos en relación con la capacidad instalada del centro; 2. Distribución de los internos; Separación entre hombres y mujeres en centros que albergan población mixta; 4. Servicios para mantener la salud de los internos; 5. Supervisión del funcionamiento del centro por parte del titular; 6. Prevención y atención de incidentes violentos; 7. Prevención y atención de la tortura y/o maltrato; 8. Remisión de quejas de violación a los derechos humanos de los internos ante la instancia competente; y. 9. Atención a internos en condiciones de aislamiento.

2. Aspectos que garantizan una estancia digna. Los indicadores considerados son: 1. Existencia y capacidad de las instalaciones necesarias para el funcionamiento del establecimiento; 2. Condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a los internos; 3. Condiciones materiales e higiene del área médica; 4. Condiciones materiales e higiene de la cocina y comedores; 5. Condiciones materiales e higiene de

las instalaciones para la comunicación con el exterior; 6. Condiciones materiales e higiene de los talleres y áreas deportivas; y, 7. Alimentación.

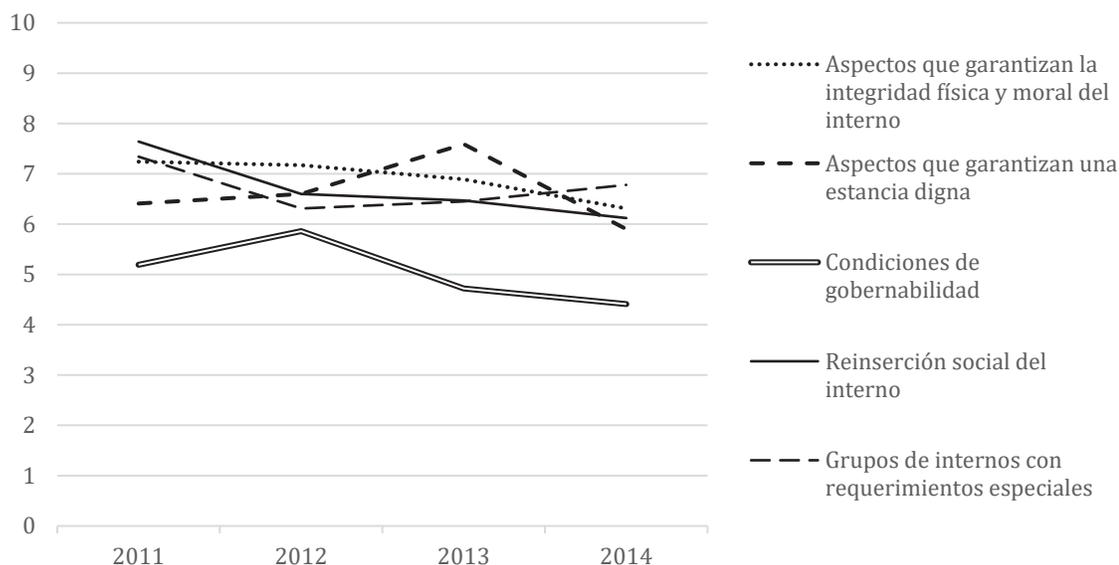
3. Condiciones de gobernabilidad. Se consideraron los siguientes indicadores: 1. Normatividad que rige al centro; 2. Personal de seguridad y custodia; 3. Respeto del debido proceso en la imposición de las sanciones disciplinarias; 4. Ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos del centro (autogobierno/cogobierno); 5. Ausencia de actividades ilícitas; 6. Ausencia de cobros (extorsión y sobornos); y, 7. Capacitación del personal penitenciario.

4. Reinserción social de los internos. Los indicadores para este rubro fueron: 1. Integración del expediente técnico-jurídico de cada interno; 2. Clasificación criminológica de los internos; 3. Separación entre procesados y sentenciados; 4. Integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario; 5. Actividades laborales y capacitación; 6. Actividades educativas; 7. Actividades deportivas; 8. Acciones relacionadas con los beneficios de libertad anticipada; y, 9. Vinculación del interno con la sociedad.

5. Grupos con requerimientos específicos. Los indicadores corresponden a grupos específicos de la población, considerados vulnerables conforme a instrumentos internacionales: 1. Mujeres; 2. Adultos mayores; 3. Indígenas; 4. Personas con discapacidad; 5. Internos que viven con VIH/SIDA; 6. Homosexuales; y, 7. Internos con adicciones.

La gráfica 2 muestra las calificaciones anuales por rubro de 2011 a 2014, no así las de 2015 y 2016 porque no fueron publicadas en el informe de la CNDH.

Gráfica 4. Calificación anual por rubro de los centros de reinserción social en Michoacán.



Fuente: Elaboración propia con base en CNDH (2011, 2012, 2013 y 2014).

Al presentar los resultados del *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria 2016*, la CNDH (2017) consideró urgente atender:

1. Insuficiencia de personal de seguridad y custodia;
2. Deficiencias en el proceso para la imposición de las sanciones disciplinarias;
3. Ejercicio de funciones de autoridad por parte de las personas privadas de la libertad, la realización de actividades ilícitas, y la falta de capacitación del personal penitenciario;
4. Descuido por parte de los titulares de los centros;
5. Deficiencias en los servicios para mantener la salud de las personas privadas de la libertad, en los programas para la prevención y atención de incidentes violentos, y en las acciones para prevenir y atender violaciones a derechos humanos.
6. Deficiencias en procedimientos para la remisión de quejas por violaciones a los derechos humanos.
7. Condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a las personas privadas de la libertad (ingreso y dormitorios), lo mismo que las condiciones materiales, equipamiento e higiene de las áreas médicas y de las instalaciones para la comunicación con

el exterior.

8. Insuficiencia de programas para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria.

9. Integración del expediente técnico-jurídico de cada persona privada de la libertad, la clasificación de la población penitenciaria, la separación entre procesados y sentenciados, el programa de actividades laborales y de capacitación, así como las actividades deportivas.

Por otra parte, los diagnósticos estatales de supervisión penitenciaria, publicados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de 2011 a 2016, han detectado como los principales problemas en los centros: la deficiente clasificación criminológica de personas internas, las precarias condiciones de vida, la escasa atención a las personas adictas a las drogas, la inoportuna tramitación de beneficios de libertad anticipada y atención deficiente a personas que viven con VIH/SIDA (CEDH, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

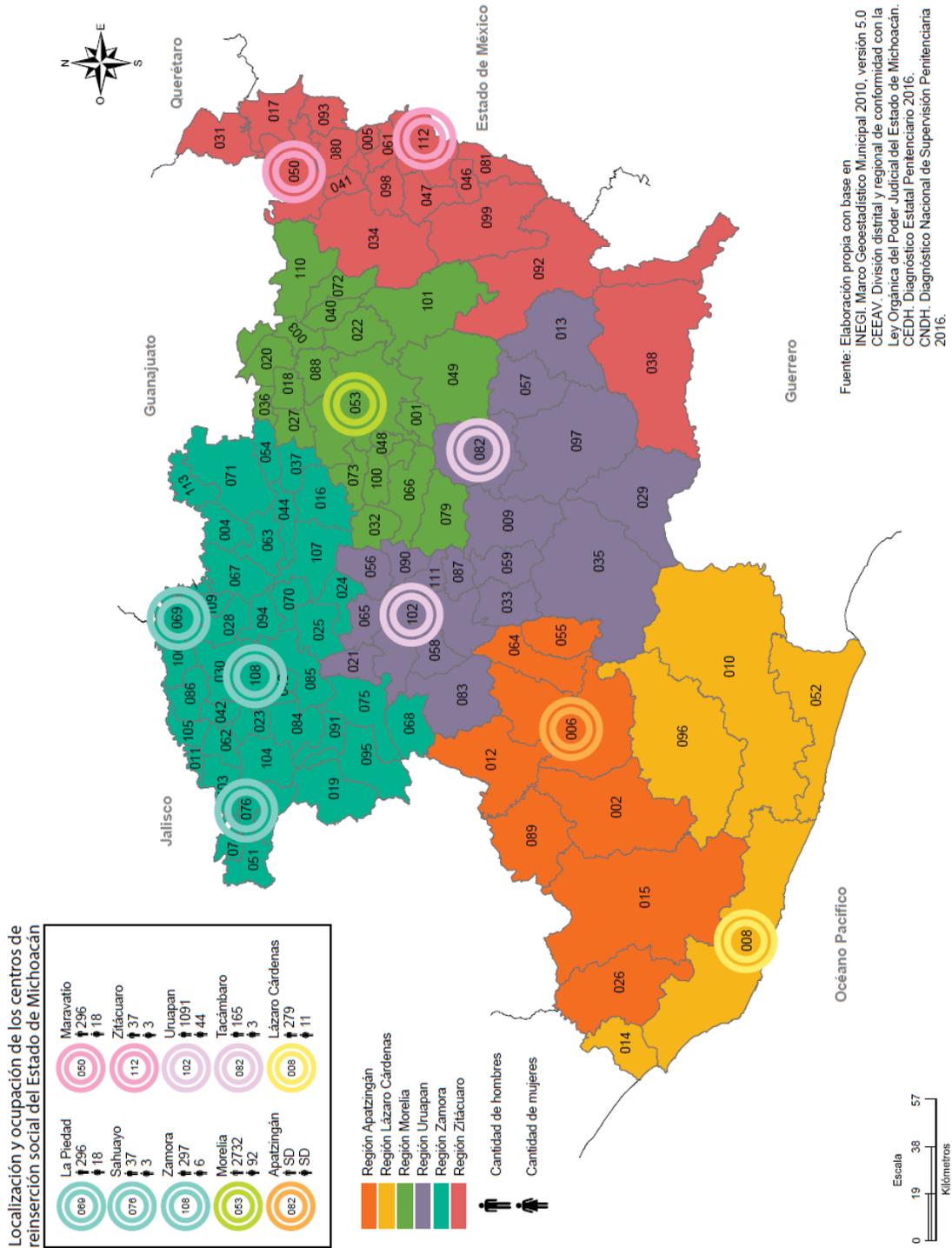
En 2016 5,000 personas se encontraban privadas de la libertad en los centros penitenciarios del Estado (INEGI, 2017), donde laboraban 2,012 personas: 54 en puestos directivos, administrativos u operacionales, 107 como integrantes del equipo técnico, 31 trabajadoras sociales, 34 psicólogos, 10 criminólogos, 90 operadores jurídicos, 10 pedagogos, 1,245 vigilantes y 431 personas de apoyo.

Una cifra superior a las 5,000 personas privadas de la libertad reportó la CEDH mediante su *Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria 2016*. De acuerdo con el documento, únicamente los centros de reinserción –es decir, sin contar los centros preventivos– se distribuyeron como se muestra en el mapa 1.

Las condiciones de reclusión no se muestran favorables para que las personas que concluyen una sanción privativa de libertad tengan altas expectativas de reinserción social. En 2010, el 2.5% del total de las personas que ingresaron a los centros del Estado de Michoacán eran reincidentes (INEGI, 2011); sin embargo, un estudio publicado por México Evalúa (2012) arrojó un resultado superior, de 19.6%.

Entre 2011 y 2014, el 16% del total de ingresos a los centros correspondió a personas reincidentes (INEGI, 2012, 2013, 2014, 2015). La reincidencia afecta de manera directa a las

víctimas del delito y tiene repercusiones tanto para quien reincidente como para su familia. En el supuesto de una relación de uno a uno sujeto activo-sujeto pasivo del delito, entre 2010 y 2014 3,897 personas fueron víctimas de delitos por personas que habían estado previamente en prisión (INEGI, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).



Para 2015, INEGI no contó con datos respecto del número de ingresos de reincidentes en los centros del Estado de Michoacán (INEGI, 2016). De acuerdo con la primera edición de la Encuesta Nacional de Población Privada de a Libertad (INEGI, 2017), en 2016, 21.4% de la población interna en el Estado había sido juzgada penalmente por la comisión de un delito antes de su reclusión actual, es decir, 1,026 personas.

La afectación a la familia de las personas reincidentes no está documentada; sin embargo, se conoce que el 79.4% de la población penitenciaria en el Estado tiene hijos menores de dieciocho años, y el 56.9% mantiene una relación de pareja.

En Michoacán, la reincidencia vinculada a las bajas expectativas de reinserción de las personas que concluyen una sanción privativa de libertad es un problema público que no han podido resolver por sí mismas las personas afectadas directa e indirectamente, como tampoco las autoridades mediante sus acciones cotidianas de gobierno.

El sistema penitenciario en los planes nacional y estatal de desarrollo

No obstante que, como se estableció al inicio, el Estado, a través de sus instituciones, tiene la obligación de realizar determinadas acciones, con el fin de lograr la reinserción social de las personas sentenciadas y procurar que no vuelvan a delinquir, como parte del proyecto nacional previsto en la constitución general de la República, hasta ahora no ha sido suficiente incluir alguna línea de acción referente a la reinserción social, en los planes nacional y estatal de desarrollo.

Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-2018), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, se planteó como objetivo general llevar a México a su máximo potencial “mediante cinco metas nacionales y tres estrategias transversales, enfocadas a resolver las barreras identificadas”. De acuerdo con el PND 2013-2018, las cinco metas nacionales son: México en paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global; los tres ejes estratégicos transversales, democratizar la productividad, gobierno cercano y moderno, y perspectiva de género.

Meta México en paz

Cada una de las metas nacionales se formularon con base en una motivación específica. La primera meta, México en Paz, tiene como motivación garantizar el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de la población.

Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena. Asimismo, esta meta responde a un nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad de los mexicanos y que, en ocasiones, ha incrementado los costos de producción de las empresas e inhibido la inversión de largo plazo. La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes (PND, 2013).

Diagnóstico “México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia”

A su vez, la motivación que el PND 2013-2018 planteó para la meta México en paz deriva del diagnóstico denominado “México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia”, dentro del cual se sintetizó la situación del país respecto de la gobernabilidad, el federalismo, la seguridad nacional, la defensa exterior, la seguridad interior, la seguridad pública, el sistema de justicia penal, los derechos humanos, la protección civil y la prevención de desastres, así como la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Respecto de la seguridad pública, a través del PND 2013-2018 se reconoció que la criminalidad se ha transformado y fortalecido, mientras que la situación de seguridad se ha deteriorado, al igual que la capacidad de algunas autoridades municipales y estatales para mantener

la legalidad. De acuerdo con el Plan, la inseguridad y la violencia se han acompañado de un aumento de las violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades de seguridad pública, de la pérdida de confianza de la ciudadanía en dichas autoridades, así como del deterioro de las condiciones para el crecimiento y desarrollo económico.

Ante esta situación, en el PND 2013-2018 se consideró necesario comenzar por prevenir la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, y lograr el goce efectivo de sus derechos, atender oportuna y sensiblemente a quienes han sufrido violencia, respetar de manera irrestricta los derechos humanos, generar más y mejor inteligencia para la seguridad pública, además de fortalecer la interconexión y metodología para el uso de los sistemas y bases de datos que conforman el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública.

Acercas del sistema de justicia penal, el diagnóstico “México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia” identificó un rezago en la implementación del nuevo sistema, debido a la subordinación de “la asignación de recursos [...], la insuficiente armonización legislativa, la falta de capacitación entre los operadores y el funcionamiento inercial de las instituciones”.

El PND 2013-2018 consideró prioritario impulsar las reformas legales relacionadas con el nuevo sistema de justicia penal, hacer eficiente el uso de recursos y generar condiciones para un adecuado acceso a la justicia, así como fortalecer la colaboración entre las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia.

Asimismo, a través del diagnóstico “México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia” se identificó la persistencia en el número de violaciones a los derechos humanos. Por ello, el PND 2013-2018 estableció como uno de los objetivos prioritarios del gobierno lograr una política de Estado que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

Plan de acción: fortalecer al Estado y garantizar la paz

De acuerdo con el PND 2013-2018, la meta México en paz se planteó “lograr un pacto social fortalecido entre el Estado y la ciudadanía que responda a los retos democráticos y de seguridad que enfrenta el país”, mediante la consecución de seis objetivos:

1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática;
2. Garantizar la seguridad nacional;

3. Mejorar las condiciones de seguridad pública;
4. Garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente;
5. Garantizar el respeto a los derechos humanos; y
6. Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano.

Para cada uno de los objetivos, el PND 2013-2018 determinó estrategias y líneas de acción, que el propio Plan define como:

Los objetivos describen los motivos fundamentales de la acción de gobierno, aún sin especificar los mecanismos particulares para alcanzarlos. Para cada objetivo contenido en estas secciones se definen estrategias. Las estrategias se refieren a un conjunto de acciones para lograr un determinado objetivo. Finalmente, para dar realidad operativa a las estrategias se puntualizan líneas de acción. Las líneas de acción son la expresión más concreta de cómo el Gobierno de la República se propone alcanzar las metas propuestas.

El objetivo número 3 de la meta México en paz fue “mejorar las condiciones de seguridad pública”. Para lograrlo, en el PND 2013-2018 se consideró necesaria una política que identificara y previniera la actualización de fenómenos que pretendieran atentar contra los intereses estratégicos nacionales; que fortaleciera la generación de inteligencia; que promoviera esquemas de cooperación y coordinación con las autoridades municipales, estatales y federales; y que garantizara un equipamiento, una infraestructura y un marco legal que respondiera a las amenazas que enfrenta el país.

En PND 2013-2018 estableció también que las acciones en este ámbito estarían enfocadas a combatir los delitos de mayor afectación para la población, para lo cual se planteó trabajar en dos planos complementarios: el de la prevención social de la violencia y el de la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas. Además, de acuerdo con el Plan, las políticas de seguridad pública contenidas en ambos planos se llevarían a cabo conforme a los principios de planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos; coordinación;

transformación institucional; evaluación y retroalimentación.

Una de las estrategias que se plantearon para este objetivo fue “promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad”, y una de sus líneas de acción: “promover en el sistema penitenciario nacional la reinserción social efectiva”. Por ello, se esperaba la existencia de un programa al respecto.

En efecto, el 30 de abril de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, en cuyo objetivo número dos, “reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria”, estrategia número seis, “promover mecanismos y programas institucionales para la atención integral a población interna en el sistema penitenciario”, se estableció la línea de acción “impulsar programas de inclusión y reinserción laboral de la población liberada del sistema penitenciario, sin discriminación directa o indirecta”, con la intervención de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como de la Secretaría de Gobernación. Es decir, se orienta únicamente al aspecto laboral, no así a los demás aspectos que prevé la Constitución como base de la organización del sistema penitenciario.

Por otra parte, el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021 previó como una de sus acciones “contar con infraestructura y equipamiento que garanticen la seguridad y el bienestar de la población penitenciaria, familias y visitantes”. Sin embargo, de acuerdo con los informes del estado que guarda la administración pública y los indicadores de la Secretaría de Seguridad Pública, no se han realizado más acciones en los centros de reinserción que las que corresponden al ejercicio diario de sus funciones. De acuerdo con los mismos documentos, los esfuerzos de las autoridades estatales se han centrado en políticas reactivas y en el incremento de policías, pero no en la etapa de ejecución de sanciones penales.

Pregunta general, objetivo e hipótesis de investigación

La pregunta general de investigación ha sido planteada en los siguientes términos: ¿Cuáles son las condiciones de reclusión que pueden coadyuvar a mejorar las expectativas de reinserción de las personas que concluyen sanciones privativas de libertad en el Estado de Michoacán?

Por tanto, el objetivo del estudio es: determinar cuáles son las condiciones de reclusión que pueden coadyuvar a mejorar las expectativas de reinserción de las personas que concluyen

sanciones privativas de libertad en el Estado de Michoacán.

En este contexto, condiciones de reclusión acordes a los estándares internacionales en materia penitenciaria pueden coadyuvar a mejorar las expectativas de reinserción de las personas que concluyen sanciones privativas de libertad en el Estado de Michoacán.

Variables de la hipótesis

$$y = f(x_1, x_2, x_3, x_4, x_5, x_6, x_7)$$

Donde:

y: reinserción social

Medida a través de:

1. Vinculación con redes de apoyo involucradas en actividades lícitas.
2. Vinculación con un entorno familiar estable.
3. Colocación en una actividad remunerada lícita.
4. Conclusión de la educación básica.
5. Conocimiento del límite legal de actuar.
6. Posesión de lugar dónde vivir en libertad.
7. Afiliación a una institución de salud.
8. Formulación de plan de vida objetivo.

x_1 : personal penitenciario

x_2 : condiciones de gobernabilidad

x_3 : clasificación de los internos

x_4 : programas individuales de atención

x_5 : vinculación del interno con el exterior

x_6 : infraestructura

x_7 : distribución del espacio físico

Las variables independientes se pueden medir de conformidad con lo establecido en la *Guía nacional de supervisión penitenciaria*, así como la *Metodología para la elaboración de diagnósticos de los sistemas penitenciarios con enfoque de derechos humanos* de la Organización de las Naciones Unidas.

Matriz de congruencia

Planteamiento del problema		Marco teórico/marco de referencia	Hipótesis	Variables
Problema	Objetivo			
¿Cuál es la política pública que puede generar condiciones de reclusión que coadyuven a mejorar las probabilidades de reinserción de las personas que concluyen sanciones privativas de libertad en el Estado de Michoacán?	Determinar cuál es la política pública que puede generar condiciones de reclusión que coadyuven a mejorar las expectativas de reinserción de las personas que concluyen sanciones privativas de libertad en el Estado de Michoacán.	Coyle, 2002. Carranza, 2009. CNDH, 2017. Pablos, 2016.	Una política pública que genere condiciones de reclusión acordes a los estándares internacionales puede coadyuvar a mejorar las expectativas de reinserción de las personas que concluyen sanciones privativas de libertad en el Estado de Michoacán.	y: expectativas de reinserción social
				x: condiciones de reclusión acordes a estándares internacionales
				$y = f(x)$
				$y = f(x_1, x_2, x_3, x_4, x_5, x_6, x_7, x_8, x_9, x_{10})$
				Componentes de x:
				x_1 : personal administrativo
				x_2 : personal técnico
				x_3 : personal de seguridad
				x_4 : capacitación personal administrativo
				x_5 : capacitación personal técnico
				x_6 : capacitación personal de seguridad
x_7 : condiciones de gobernabilidad				
x_8 : clasificación de internos				
x_9 : programas individuales de atención				
x_{10} : infraestructura				

Operacionalización de variables

Variables	Dimensión	Indicadores	Items
y: expectativas de reinserción social	Posibilidad razonable de que una persona vuelve a convivir o lo haga por primera vez de manera socialmente aceptable (Mena, 1998).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Número de internos vinculados con redes de apoyo lícitas. 2. Número de internos con un entorno familiar estable. 3. Número de internos colocados en una actividad remunerada lícita. 4. Número de internos con educación básica concluida. 5. Número de internos con conocimiento del límite legal de actuar. 6. Número de internos con lugar dónde vivir en libertad. 7. Número de internos con plan de vida objetivo. 	Entrevista Entrevista Encuesta Encuesta Entrevista Encuesta Encuesta
x ₁ : personal administrativo	Personal que realiza actividades de oficina (CNDH, 2017).	Número de personas internas por funcionario administrativo.	INEGI, Enpol
x ₂ : personal técnico	Personal técnico de medicina, enfermería, criminología, trabajo social, psicología y derecho (CNDH, 2017).	Número de personas internas por cada funcionario técnico, por especialidad.	INEGI, Enpol
x ₃ : personal de seguridad	Personal de seguridad en accesos, salidas, áreas individuales y colectivas (CNDH, 2017).	Número de personas internas por cada funcionario de seguridad.	INEGI, Enpol
x ₄ : capacitación personal administrativo	Cursos de capacitación inicial (CNDH, 2017). Cursos de actualización (CNDH, 2017). Cursos en materia de DH (CNDH, 2017). Actualización en DH (CNDH,	Para cada dimensión: <ol style="list-style-type: none"> 1. Cantidad anual. 2. Porcentaje anual de personal que se capacitó. 	Solicitud de información pública

Variables	Dimensión	Indicadores	Items
	2017).		
x ₅ : capacitación personal técnico	Cursos de capacitación inicial (CNDH, 2017). Cursos de actualización (CNDH, 2017). Cursos en materia de DH (CNDH, 2017). Actualización en DH (CNDH, 2017).	Para cada dimensión: 1. Cantidad anual. 2. Porcentaje anual de personal que se capacitó.	Solicitud de información pública
x ₆ : capacitación personal de seguridad	Cursos de capacitación inicial (CNDH, 2017). Cursos de actualización (CNDH, 2017). Cursos en materia de DH (CNDH, 2017). Actualización en DH (CNDH, 2017).	Para cada dimensión: 1. Cantidad anual. 2. Porcentaje anual de personal que se capacitó.	Solicitud de información pública
x ₇ : condiciones de gobernabilidad	Normatividad que rige el centro (CNDH, 2017). Debido proceso en sanciones disciplinarias (CNDH, 2017).	1. Reglamento interno. 2. Procedimiento de ingreso. 3. Procedimiento de traslado de internos. 4. Procedimiento en caso de motín. 5. Procedimiento para el uso de la fuerza. 6. Procedimiento para solicitar audiencia con las autoridades. 7. Procedimiento para presentar quejas. 8. Procedimiento para visita familiar. 9. Procedimiento para visita íntima.	CNDH, DNSP CEDH, DESP Solicitud de información pública CNDH, DNSP CEDH, DESP Solicitud de información pública

Variables	Dimensión	Indicadores	Items
	Funciones de autoridad por servidores p. (CNDH, 2017).	10. Procedimiento para la revisión de visitantes. 11. Procedimiento del Consejo técnico interdisciplinario. 12. Difusión de la normatividad a los internos. 1. Manual de procedimiento para revisión de estancias. 2. Derecho de audiencia 3. Sanciones determinadas por autoridad competente. 4. Sanciones previstas en el reglamento. 5. Notificación de las sanciones.	CNDH, DNSP CEDH, DESP Entrevista Observación CNDH, DNSP CEDH, DESP Entrevista
	Actividades ilícitas (CNDH, 2017).	6. Ubicación en área de sancionados después de la determinación. 7. Certificación de integridad física después de la sanción.	
	Cobros ilícitos (CNDH, 2017).	8. Audiencia del sancionado con su abogado. 9. Integración de la sanción al expediente técnico. 10. Cumplimiento del tiempo máximo de sanción. 11. Aviso a los familiares. 1. Control de acceso. 2. Control de actividades.	

Variables	Dimensión	Indicadores	Items
		<ol style="list-style-type: none"> 3. Control de servicios. 4. Control de visitas. 5. Control de teléfonos. <ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de internos que ejercen control. 2. Privilegios. 3. Objetos de procedencia ilícita. 4. Sustancias de procedencia ilícita. 5. Prostitución. <ol style="list-style-type: none"> 1. Cobros por protección. 2. Cobros por asignación de espacios. 3. Cobros por alimentos. 4. Cobros por servicio médico. 5. Cobros por visitas. 6. Cobros por labores de limpieza. 7. Cobros por evadir sanción administrativa. 	
xg: clasificación de internos	Clasificación técnica (CNDH, 2017).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Categoría criminológica. 2. Categoría jurídica. 3. Categoría psicológica. 4. Categoría pedagógica. 5. Categoría sociodemográfica. 	CNDH, DNSP CEDH, DESP Entrevista Observación

Variables	Dimensión	Indicadores	Items
x9: programas individuales de atención	Consejo Técnico Interdisciplinario (CNDH, 2017). Integración del CTI (CNDH, 2017).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de CTI. 1. Jurídica. 2. Médica. 3. Seguridad. 4. Laboral. 5. Educativa. 6. Deportiva. 7. Trabajo social. 	<p>CNDH, DNSP CEDH, DESP Entrevista Observación</p>
	Actividades que prevé el PIR (CNDH, 2017).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programación de actividades laborales remuneradas. 2. Porcentaje de población que realiza actividades laborales remuneradas. 3. Porcentaje de la población que realiza actividades laborales no remuneradas. 4. Programación de talleres. 5. Porcentaje de la población que asiste a talleres. 6. Programación de actividades educativas. 7. Porcentaje de la población que realiza actividades educativas. 8. Programación de actividades deportivas. 9. Porcentaje de internos que realiza actividades deportivas. 	<p>CNDH, DNSP CEDH, DESP Entrevista Observación</p>
	Vinculación con la sociedad (CNDH, 2017).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de internos que tienen visita (por frecuencia). 2. Porcentaje de internos que tienen visita íntima 	

Variables	Dimensión		Indicadores	Items
			(frecuencia). 3. Porcentaje de internos que se comunican vía telefónica al exterior (frecuencia). 4. Porcentaje de internos que realizan actividades fuera del centro (frecuencia)	
x_{10} : infraestructura	Área de ingreso (CNDH, 2017). COC (CNDH, 2017). Dormitorios (CNDH, 2017). Locutorios (CNDH, 2017). Cocina (CNDH, 2017). Comedor (CNDH, 2017). Taller (CNDH, 2017). Aulas (CNDH, 2017). Área de visita F. (CNDH, 2017). Área de visita I. (CNDH, 2017).	Áreas deportivas (CNDH, 2017). Área médica (CNDH, 2017). Patio (CNDH, 2017). Área de sancionados (CNDH, 2017). Área de psicología (CNDH, 2017). Área de TS (CNDH, 2017). Área de criminología (CNDH, 2017).	Para cada dimensión: 1. Cantidad 2. Capacidad 3. Porcentaje de ocupación	CNDH, DNSP CEDH, DESP Solicitud de información pública Observación

Conveniencia

Si bien no es nueva la problemática de los centros de ejecución de sanciones penales como sitios que no favorecen las expectativas de reinserción social de las personas que concluyen sus sanciones, ha sido poco atendida en nuestro país y, particularmente en Michoacán. Además, es conveniente en este momento, ya que –de acuerdo con la legislación nacional de ejecución penal– a partir del 15 de junio de 2016, Michoacán cuenta con un periodo de cuatro años para realizar mejoras a su sistema penitenciario. El conocimiento de los efectos concretos es fundamental en la elaboración una propuesta de mejora.

Horizonte espacial y temporal

El horizonte espacial corresponde a la entidad federativa de Michoacán; el temporal comprende el periodo 2011-2018, es decir, se trata de una investigación longitudinal. La fecha de inicio corresponde a:

1. Primer diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria, de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.
2. Entrada en vigor de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Estado de Michoacán.
3. Entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, que obligó a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
4. Actualización de la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, acorde con la reforma constitucional en materia de derechos humanos.
5. Publicación de resultados del primer Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario, por el INEGI.

La fecha de cierre se determinó por criterios prácticos. De acuerdo con la Ley General de

Ejecución Penal, publicada en junio de 2016, las autoridades penitenciarias tienen hasta el 17 de junio de 2020 para capacitar, adecuar los establecimientos y su capacidad instalada, equipar, desarrollar TICs y adecuar su estructura organizacional. Desarrollar la propuesta teórico-metodológica durante 2018 permitirá que sus resultados sirvieran para elaborar una propuesta oportuna a fin de realizar las adecuaciones respecto de la organización, infraestructura y personal de los centros.

Tipo de investigación

La investigación que se presenta es correlacional, ya que determina la relación entre las condiciones de reclusión y las expectativas de reinserción. Asimismo, porque establece una relación entre un problema público y una alternativa de mejora.

Fuentes de información

Bibliográficas

Badía, F. (1978). *El Estado unitario, el Estado federal y el Estado regional*. Madrid: Tecnos.

Carranza, E. (2009). *Criminalidad, cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe*. México, Siglo XXI Editores.

Porrúa F. (2005). *Teoría del Estado*. México: Editorial Porrúa.

Diagnósticos

CEDH (2016). *Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria*.

_____ (2015). *Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria*.

_____ (2014). *Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria*.

_____ (2013). *Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria*.

_____ (2012). *Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria*.

_____ (2011). *Diagnóstico estatal de supervisión penitenciaria*.

CNDH (2016). *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria*.

_____ (2015). *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria*.

_____ (2014). *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria*.

- _____ (2013). Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria.
_____ (2012). Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria.
_____ (2011). Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria.
_____ (2010). Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria.
_____ (2009). Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria.
_____ (2008). Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria.
_____ (2007). Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria.

Fuentes censales

- INEGI (2016). Censo nacional de gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario.
_____ (2015). Censo nacional de gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario.
_____ (2014). Censo nacional de gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario.
_____ (2013). Censo nacional de gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario.
_____ (2012). Censo nacional de gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario.
_____ (2011). Censo nacional de gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario.

Manuales

- ONU (2010). Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. El sistema penitenciario. Nueva York: ONU.
ONU (2013). Manual para la elaboración de un “Diagnóstico de Riesgos de la Corrupción” en el contexto penitenciario. Panamá: ONU.

Planes y programas

- Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021.
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Notas _____

¹⁴⁰ El Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del delincuente (ILANUD, por sus siglas en inglés) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

(CIDH) han señalado los problemas que consideran principales en Latinoamérica: hacinamiento carcelario, deficiente calidad de vida, insuficiencia de personal penitenciario capacitado, falta de programas de capacitación y de trabajo para las personas presas, ausencia de políticas integrales (criminológicas, de derechos humanos, penitenciarias, de rehabilitación, de género, de justicia penal), falta de control efectivo de las autoridades, uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad en los centros penales, así como corrupción y falta de transparencia en la gestión penitenciaria (OEA/CIDH, 2011).

¹⁴¹ Entendido aquí no sólo como un conjunto de normas jurídico-penales, sino también de principios, categorías e instituciones, incluidos sus actores y las relaciones que entre ellos establecen.

¹⁴² Estos ordenamientos pueden consultarse en el *Informe de la presidencia del Consejo de coordinación para la implementación, seguimiento y evaluación del nuevo sistema de justicia penal en el Estado de Michoacán de Ocampo Gestión 2010-2013*, México, 2013.