

3. RECURSOS PARA GESTIONAR LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS ESTATALES

3. RECURSOS PARA GESTIONAR LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS ESTATALES

Para entender, parcialmente, la forma de operar del Sistema Penitenciario es necesario conocer los recursos que se destinan a esta función. El aumento acelerado de la población reclusa propicia que las respuestas estatales sean lentas en comparación con el incremento de las personas privadas de la libertad debido a que requieren de “una inversión constante que permita construir o ampliar las unidades de albergue, incrementar los programas y personal de tratamiento, aumentar la seguridad y el personal a cargo de ella, así como ampliar los servicios de administración propios de un establecimiento penitenciario, como alimentación, limpieza, mantenimiento, lavandería, control de plagas, entre otros”.⁴⁴ De ahí que, en el presente apartado se describa la infraestructura, los recursos humanos y presupuestales que las entidades federativas han asignado a las cárceles desde 2010 hasta 2016.

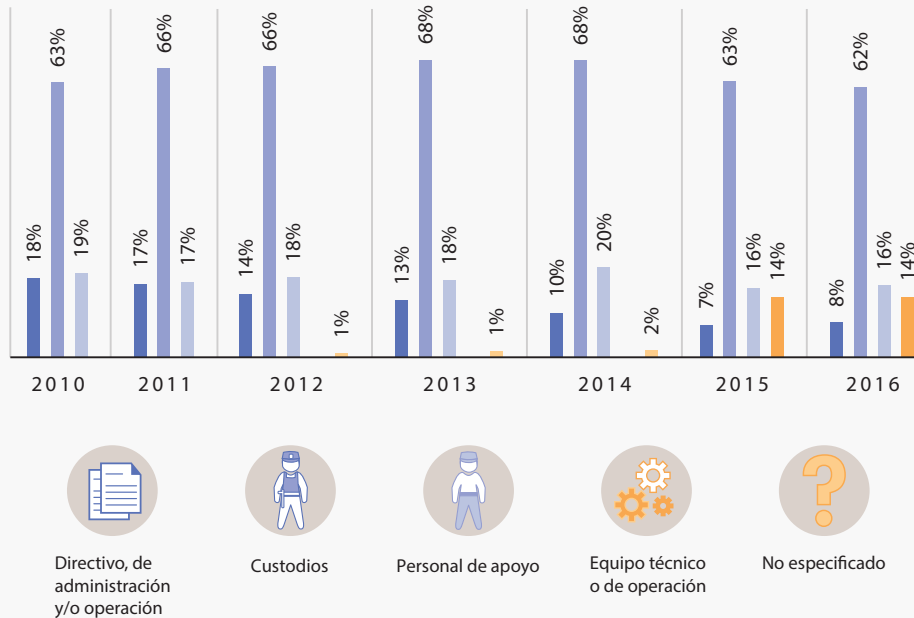
3.1 RECURSOS HUMANOS DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS ESTATALES

Durante 2016, se reportó que 36 mil 483 personas se encargaron de cuidar, asistir técnicamente y administrar los requerimientos de 188 mil 262 personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios estatales. El personal penitenciario es predominantemente masculino, 66%, en contraste con 34% de mujeres que laboran en las cárceles estatales. Además, 62% del total del personal se dedicaba a preservar el orden y disciplina de las cárceles (custodios), 16% fungía como personal de apoyo; 14% desempeñaba labores técnicas (medicina, trabajo social, psicología, criminología, jurídico, pedagogía) y 8% tenía asignadas funciones directivas, administrativas u operativas. La realidad de 2016 es consistente para los años anteriores (Gráfica 20). Desde 2010, el personal de vigilancia es el tipo de personal con mayor proporción: 65% en promedio.

Garantizar las actividades de vigilancia es una tarea básica para mantener la seguridad dentro de las prisiones.⁴⁵ Para ello, el personal deberá clasificar adecuadamente a la población reclusa para evitar conflictos potenciales. Por ejemplo, mantener alejados a los internos de alta peligrosidad respecto de los de baja. De

Personal de los centros penitenciarios estatales, por tipo de función según año 2010 a 2016

Gráfica 20



Nota: A partir del levantamiento 2016 se comenzó a captar de forma desagregada la cantidad de personal técnico o de operación, por lo que solo se muestran estas cifras a partir del año 2015. El equipo técnico o de operación incluye personal médico, de trabajo social, psicología, criminología, jurídico y/o pedagogía.

Fuente: INEGI. Cifras calculadas con base en datos obtenidos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011 a 2017.

igual modo, las personas dedicadas a actividades de custodia tienen un papel protagónico, pues su función está encaminada a preservar y salvaguardar el orden y disciplina entre la población reclusa, así como evitar motines y fugas.⁴⁶

Derivado de lo anterior, existen estándares internacionales que recomiendan la proporción óptima entre persona reclusa y personal de seguridad (*ratio*). Elías Carranza⁴⁷ manifiesta que la *ratio* óptima estimada es de una y no más de

tres personas presas por cada funcionaria o funcionario de seguridad. Esta medida es más extrema para Zepeda,⁴⁸ quien considera que la relación idónea deber ser una persona destinada a vigilar a una persona privada de la libertad.

Sin embargo, la realidad mexicana se encuentra distante de los parámetros citados. En 2016, año en el que se registró el segundo menor *ratio*, la proporción fue de 1 a 8.3; lo cual indica que un custodio debía vigilar a ocho internos (Cuadro 3). En promedio, los centros penitenciarios estatales del país han tenido de 2010 a 2016 una persona encargada de vigilar a 8.6 personas privadas de la libertad.⁴⁹

Asimismo, Elías Carranza considera que a menor cantidad de personal mayor probabilidad de anarquía, vacío de autoridad y aumentan las posibilidades de que aparezcan grupos de autodefensa. Lo cual podría indicarnos que si hay más personal de vigilancia, podría disminuir el número de conflictos al interior de los penales.

Para 2016, los establecimientos penitenciarios estatales reportaron 45 incidentes que acontecieron en trece

Ratio de personas privadas de la libertad por personal de vigilancia 2010 a 2016			Cuadro 3
Año	Personal de custodia y/o vigilancia	Población Reclusa	No. de personas presas por personal de seguridad
2010	23 315	183 247	7.9
2011	25 398	208 172	8.2
2012	25 820	202 319	7.8
2013	22 747	214 694	9.4
2014	25 273	223 656	8.8
2015	22 945	217 595	9.5
2016	22 564	188 262	8.3

Nota: Para calcular la ratio se dividió el total de la población reclusa entre el personal de custodia y/o vigilancia.
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011 a 2017.

entidades federativas. De ellos, 27 fueron evasión de presos, diez intentos de fuga y ocho de otro tipo. En estos dos últimos tipos de incidentes, se reportaron 54 muertos y 57 heridos, en ambos casos fueron hombres y la gran mayoría se presentó en el estado de Nuevo León. Adicionalmente, fuera de los incidentes mencionados, se reportaron 42 fallecimientos por homicidio doloso y 57 suicidios (Cuadro 4).

Si se compara el número de reclusos por personal de vigilancia con la cantidad de incidentes y personas fallecidas y/o heridas al interior de los centros, se puede notar que la mayoría se suscitó en las entidades que tienen una *ratio* mayor a la cifra nacional de 8.3 presos por custodio (Cuadro 4.1).

Los datos mostrados hasta aquí coinciden con el *Diagnóstico Nacional de*

Supervisión Penitenciaria 2015, donde se señala que el personal de seguridad y custodia en los centros penitenciarios es escaso. El mismo documento señala que una de las irregularidades más frecuentes en los penales es la carencia de protocolos para prevenir y atender “incidentes violentos, tales como riñas, lesiones fugas, suicidios, homicidios y motines”.⁵⁰ Sobre esto último, al cierre de 2016, en 24 entidades se reportó que contaban con protocolos para la atención de evasión de presos, 23 tenían protocolos para intentos de evasión y solo en la mitad, 16, existían protocolos para la actuación en caso de otro tipo de incidentes.

A pesar de que el personal dedicado a vigilar y custodiar a la población reclusa en las cárceles estatales ha sido el tipo de personal más numerosos de 2010 a 2016, con una media de 65% del total, este es insuficiente. Además de vigilar a los internos, el sistema penitenciario debe cumplir otras funciones descritas en la normatividad nacional como garantizar el derecho a la salud, el trabajo y capacitación para los internos, pero el personal capacitado para suministrar estos servicios es aún más reducido. Según Elías Carranza a menor número de

Número de incidentes por tipo y número de personas fallecidas y heridas por incidentes al interior de los centros penitenciarios estatales, por entidad federativa 2016						Cuadro 4
Entidad federativa	Incidentes ocurridos				Total de fallecidos	Total de Heridos
	Total	Evasión de presos	Intento de evasión de presos	Otros		
Estados Unidos Mexicanos	45	27	10	8	54	57
Baja California Sur	2	1	1	0	0	0
Campeche	1	1	0	0	0	0
Chiapas	1	1	0	0	0	0
Hidalgo	5	5	0	0	0	0
México	6	6	0	0	0	0
Morelos	2	1	1	0	0	0
Nuevo León	2	0	2	0	52	50
Oaxaca	1	0	0	1	0	0
Quintana Roo	12	4	1	7	2	6
Sinaloa	3	3	0	0	0	0
Sonora	6	2	4	0	0	0
Tlaxcala	1	0	1	0	0	1
Veracruz de Ignacio de la Llave	3	3	0	0	0	0

Nota: El resto de las entidades federativas fueron excluidas porque no reportaron incidentes al interior de sus centros penitenciarios. El total de fallecidos y heridos corresponde únicamente a intentos de evasión y otros incidentes.
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.

personal técnico, menor interacción con las personas privadas de su libertad.⁵¹

Así lo demuestra la evidencia mexicana, para 2016, 14% del personal penitenciario tenía asignadas tareas

técnicas. Es decir, se reportó una proporción reducida de servidores públicos que realizaron labores especializadas en el ámbito de la reinserción, y/o monitorearon las condiciones adecuadas de reclusión de los internos para acceder a los servicios de reinserción, alimentación, médicos, psicológicos, o cualquier otro tipo de funciones similares. Del total del equipo técnico o de operación, 49% realizó actividades médicas y jurídicas (Gráfica 21).

Los dos grupos más importantes de las cárceles son las personas reclusas y el personal que trata con ellos. La clave de una buena administración de los centros penitenciarios es la relación entre estos dos grupos. Si las cárceles son decentes y humanas o coercitivas y brutales estará determinado por la forma en que el personal trata a los internos.⁵² De este modo, el proceso de selección y capacitación del personal juegan un papel central.

La ausencia de capacitación al personal es un problema en muchos sistemas penitenciarios del mundo. En nuestro país, tres entidades mencionaron que capacitaron a todo su personal durante 2016: Ciudad de México, Puebla

Número de incidentes y número de personas fallecidas y heridas por incidentes al interior de los centros penitenciarios estatales, por entidad federativa 2016

Cuadro 4.1

Entidad federativa	Num. de personas presas por personal de seguridad	Incidentes	Personas fallecidas y/o heridas
Quintana Roo	25.7	12	9
Durango	21.0	0	0
Sinaloa	18.6	3	1
Hidalgo	14.8	5	1
Baja California	13.5	0	0
Veracruz de Ignacio de la Llave	12.7	3	5
Tamaulipas	11.5	0	13
Jalisco	11.2	0	6
Nuevo León	11.1	2	108
Coahuila de Zaragoza	11.0	0	0
Sonora	11.0	6	5
Nayarit	10.9	0	3
Ciudad de México	9.7	0	17
Guerrero	9.6	0	0
México	9.2	6	10
Campeche	8.6	1	0
Colima	8.4	0	0
Oaxaca	7.7	1	1
Chihuahua	7.6	0	2
Tlaxcala	6.5	1	1
Morelos	6.4	2	2
Querétaro	5.4	0	0
Puebla	5.3	0	5
San Luis Potosí	5.0	0	4
Yucatán	4.9	0	0
Baja California Sur	4.8	2	0
Chiapas	4.8	1	5
Zacatecas	4.4	0	6
Tabasco	4.3	0	0
Michoacán de Ocampo	4.0	0	4
Aguascalientes	4.0	0	0
Guanajuato	2.9	0	2

Nota: La cantidad de personas fallecidas y/o heridas corresponde a los casos que se presentaron en intentos de evasión y otro tipo de incidentes, así como a los fallecimientos por homicidio doloso y suicidios ocurridos fuera de dichos incidentes.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.

y Tabasco. Mientras que en Durango y Sonora se registraron los porcentajes más bajos de personal capacitado, 12 y 14% respectivamente. A nivel nacional, poco más de la mitad (58%) del total del personal penitenciario de las cárceles estatales fue capacitada en 2016. (Gráfica 22).

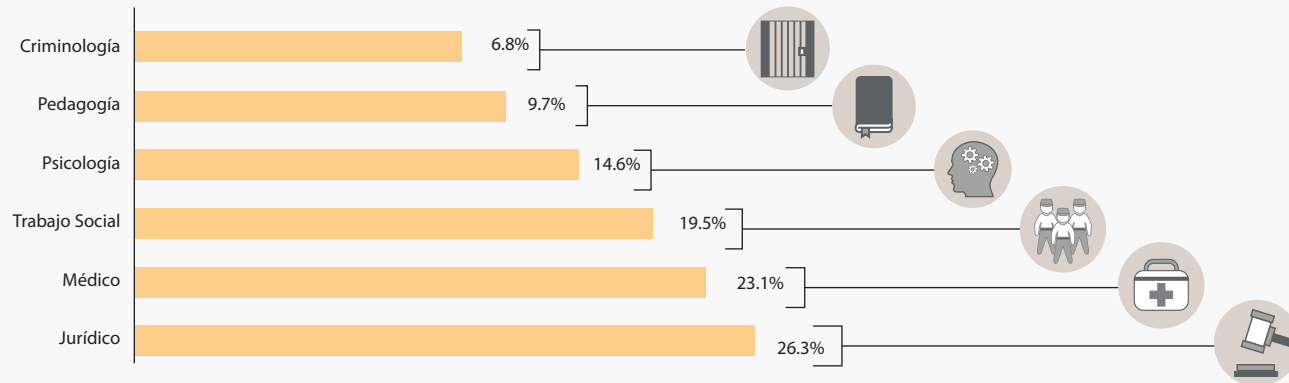
La capacitación, de acuerdo con *Prison staff and their training. Guidance Note 8*, es variable en los sistemas penitenciarios de cada país. Algunos se enfocan en la parte más básica que consiste en dar a conocer la ley; especificar cómo mantener la seguridad y el uso de armas de fuego, así como métodos de control de motines. Algunos otros, tienen escuelas que proporcionan entrenamiento profesional pero los temas son académicos y se encuentran alejados de la realidad carcelaria.

En México, como se observa en el Cuadro 5, el tipo de entrenamiento que recibió el personal adscrito a las cárceles estatales pertenecen al entrenamiento básico⁵³ pues, sin considerar la categoría de otros, el tema en el que se registra la mayor cifra de personal capacitado fue sobre las funciones de seguridad y vigilancia en los centros penitenciarios, mientras que en tópicos como: derechos

Equipo técnico o de operación de los centros penitenciarios estatales, por tipo de función 2016

Gráfica 21

Porcentaje



Fuente: INEGI. Cifras calculadas con base en datos obtenidos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.

y obligaciones de las internas e internos procesados y/o sentenciados, y mediación y pacificación en los centros de reclusión, hubo menos personas capacitadas.

La legislación mexicana no define el perfil del personal que labora en las cárceles para garantizar el trato decente, humano y el respeto de los derechos fundamentales de las personas reclusas. La CNDH sugiere que pensar que el trabajo del personal penitenciario se restringe “a mantener el orden, vigilar

corredores y estar atento para detectar disturbios, extravía por completo la misión de este servicio, acotándolo a la labor de vigilante”.⁵⁴ Si en los preceptos legales no existen características mínimas para seleccionar, reclutar y promover al personal penitenciario, resulta complicado especular sobre la existencia de estándares que definan el perfil del personal de las prisiones estatales.

Los datos presentados en esta sección muestran, de manera general,

que i) el personal penitenciario ha sido insuficiente para atender el número de personas privadas de la libertad que viven en las cárceles estatales; ii) la mayoría de las funcionarias y funcionarios tenían asignadas actividades de vigilancia y custodia; iii) poco más de la mitad del personal fue capacitado en 2016 y; iv) la capacitación recibida versó sobre temas considerados como básicos.

El siguiente apartado presenta información referente a los recursos

Personal capacitado de los centros penitenciarios estatales, por entidad federativa 2016

Porcentaje

Gráfica 22



Nota: La información se refiere al personal capacitado en los institutos de formación, capacitación, y/o profesionalización estatales, federales u homólogos. El porcentaje del personal capacitado se calculó respecto al total del personal en cada entidad. Se excluyó a Tamaulipas debido a que no proporcionó datos sobre el personal capacitado.

Fuente: INEGI. Cifras calculadas con base en datos obtenidos Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.

presupuestales de las administraciones de los sistemas penitenciarios estatales. De este modo, se podrá observar cuál es el costo por persona reclusa, a qué rubro o capítulo de gasto se destina más presupuesto y qué tanto representa éste en comparación con los egresos totales de cada entidad.

3.2 RECURSOS PRESUPUESTALES DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS ESTATALES

Toda política pública tiene un presupuesto asignado que refleja las preocupaciones estatales. Es así que, la cantidad de dinero destinado a un

problema público y la forma en que se gasta, son indicadores que permiten observar la importancia que las entidades federativas les otorgan a ciertos temas.

En primer lugar, una forma de conocer cuánto le cuesta al Estado mantener las cárceles que administra consiste en

Personal capacitado de los centros penitenciarios estatales, por tema 2016

Cuadro 5

Temas	Personal capacitado
Otros	11 360
Funciones de seguridad y vigilancia en los centros penitenciarios	4 645
Custodia penitenciaria	4 229
Principios fundamentales del Sistema de Justicia Penal Acusatorio	3 243
Manejo de armas	2 909
Derechos y obligaciones de las internas e internos procesados y/o sentenciados	2 147
Traslados	1 815
Mediación y pacificación en los centros de reclusión	940
Correctivos disciplinarios	538
Psicología	444
Criminología	336
Derechos y obligaciones de las internas e internos en libertad y semilibertad	323
Técnicas de entrevista	200

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.

calcular el dinero que invierte por persona reclusa. En el cuadro 6 se desglosan las cantidades erogadas en 2016 para mantener a esta población en las cárceles estatales del país. Asimismo, se puede ver que las entidades que más gastaron por persona reclusa fueron, en pesos,

Yucatán (449.46), Guanajuato (421.5), Zacatecas (377.1) y Tlaxcala (362.2).

Desde otra perspectiva, el gasto para mantener las prisiones estatales puede resultar en una erogación mínima cuando se compara la proporción que

representa este rubro en el presupuesto total de las entidades federativas. Luego de contrastarlos, es posible advertir que, a nivel nacional, 0.77%, se destinó a las prisiones estatales en 2015. De tal forma que los datos advierten que el sistema penitenciario sigue, en los hechos, alejado de las preocupaciones presupuestales de los estados (Gráfica 23).

A nivel estado, Baja California realizó la erogación más alta en 2015, 1.79% de su presupuesto total lo asignó a su sistema penitenciario. El dato es consistente para los periodos anteriores durante los cuales también fue la entidad que gastó más en sus cárceles (1.87% promedio histórico). En los últimos 6 años, Aguascalientes es quien menos ha asignado a este rubro, 0.4%.

De igual modo, los datos obtenidos del Censo dejan ver cómo se distribuye el gasto reportado por los penales de las entidades federativas: en general, la mayoría de los sistemas penitenciarios estatales gastan poco más de la mitad de su presupuesto (52.9%) en Servicios Personales. Es decir, en la remuneración del personal (de carácter permanente o transitorio); seguridad social; remuneraciones adicionales y

Costo anual y diario por persona reclusa, por entidad federativa

Cuadro 6

2016

Pesos mexicanos

Entidad federativa	Costo anual	Costo diario
Yucatán	\$164 054.14	\$449.46
Guanajuato	\$153 846.20	\$421.50
Zacatecas	\$137 653.82	\$377.13
Tlaxcala	\$132 210.19	\$362.22
Querétaro	\$127 464.67	\$349.22
Michoacán de Ocampo	\$119 463.09	\$327.30
Ciudad de México	\$106 995.76	\$293.14
Chihuahua	\$106 871.83	\$292.80
Baja California Sur	\$96 263.51	\$263.74
Jalisco	\$90 817.10	\$248.81
Campeche	\$81 071.48	\$222.11
Baja California	\$79 876.69	\$218.84
Sonora	\$77 480.43	\$212.28
Morelos	\$77 353.19	\$211.93
Tabasco	\$75 766.44	\$207.58
México	\$73 182.73	\$200.50
Media nacional	\$71 798.87	\$196.71
Colima	\$67 646.86	\$185.33
Nuevo León	\$60 699.20	\$166.30
Veracruz de Ignacio de la Llave	\$57 029.14	\$156.24
Nayarit	\$48 690.02	\$133.40
Chiapas	\$32 054.95	\$87.82
Oaxaca	\$31 083.24	\$85.16
Hidalgo	\$29 000.94	\$79.45
Quintana Roo	\$27 495.43	\$75.33
San Luis Potosí	\$20 982.32	\$57.49
Durango	\$15 130.03	\$41.45
Guerrero	\$11 007.74	\$30.16
Sinaloa	\$1 432.53	\$3.92

Nota: Para el cálculo del costo anual se dividió el presupuesto ejercido en el año entre la población reclusa; el resultado se dividió entre 365 para obtener el costo diario. No se incluyen los estados de Aguascalientes, Coahuila de Zaragoza, Puebla y Tamaulipas, debido a que no proporcionaron datos sobre el presupuesto ejercido por sus centros penitenciarios en 2016. Los estados de Guerrero y Sinaloa no reportaron gasto de servicios personales (pago de remuneraciones al personal), lo cual pudiera explicar la diferencia en comparación con otras entidades.

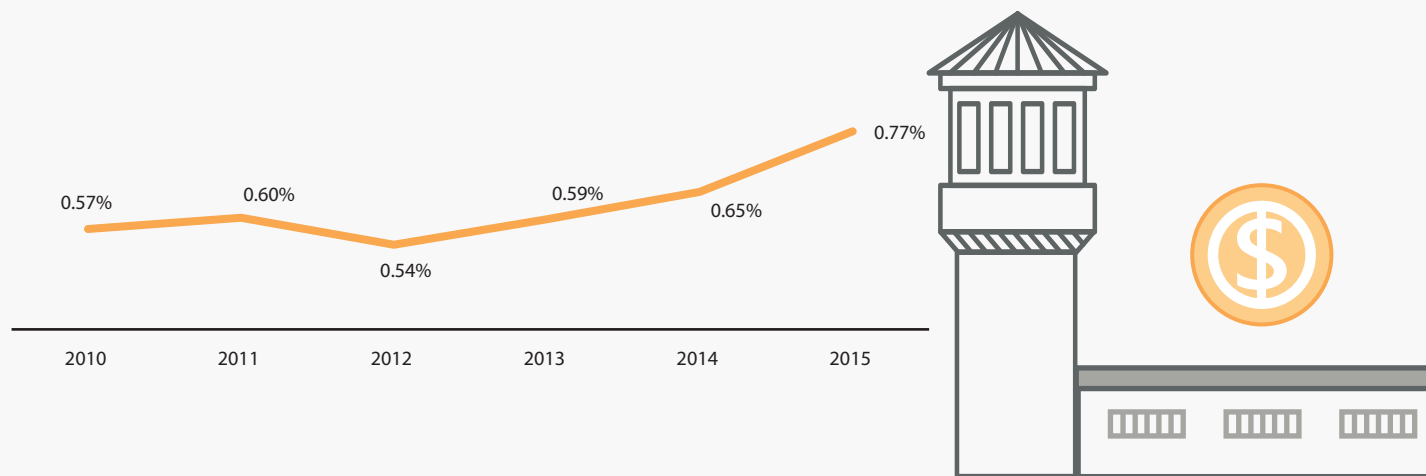
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.

especiales; otras prestaciones sociales y económicas; provisiones y pago de estímulos a servidores públicos. Del total del presupuesto de los centros penitenciarios estatales, 31.8% se gastó en materiales y suministros para los penales (Gráfica 24).⁵⁵

Entonces, se perciben dos problemas centrales: uno, poco presupuesto para mantener el sistema penitenciario, y dos, este se destina principalmente para remuneraciones de personal; sin embargo, como se vio en la sección anterior, la cantidad de personal sigue resultando insuficiente. Aunado a lo anterior, aún hay desconocimiento sobre la efectividad del gasto. En otras palabras, las entidades federativas destinan recursos económicos, pocos, sin tener la garantía de obtener resultados satisfactorios para disminuir las tasas de criminalidad. ¿Cuál debería ser el camino? Aos, Miller y Drake (2006) proponen invertir en programas correccionales para adultos; programas correccionales para jóvenes y programas preventivos.⁵⁶

Proporción del presupuesto de los centros penitenciarios respecto del presupuesto total de las entidades federativas, por año 2010 a 2015

Gráfica 23



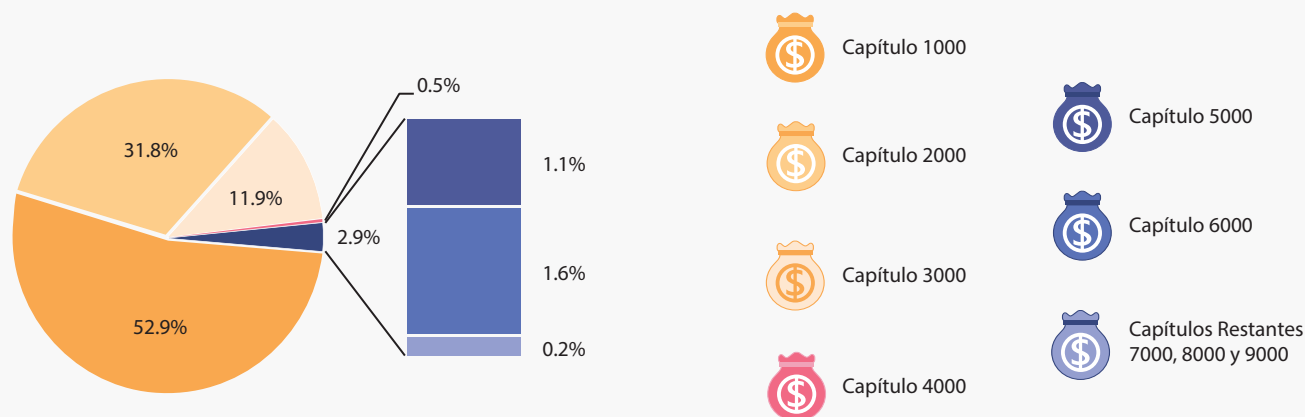
Nota: Para calcular la proporción del presupuesto destinado por las entidades federativas a sus centros penitenciarios, se dividió el total del presupuesto destinado a los centros entre el total del presupuesto ejercido por cien.

Fuente: INEGI. Cifras calculadas con base en datos obtenidos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011 al 2016. Cuentas Públicas de las entidades federativas de 2010 a 2015.

Presupuesto ejercido por los centros penitenciarios estatales, por capítulo de gasto 2016

Gráfica 24

Porcentaje



Nota: La información corresponde al promedio nacional por capítulo de gasto calculado con base en 28 entidades federativas. No se consideraron los estados de Aguascalientes, Coahuila de Zaragoza, Puebla y Tamaulipas, debido a que no proporcionaron datos. De acuerdo con la clasificación por objeto de gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los capítulos de gasto son:

- Capítulo 1000: Servicios personales
- Capítulo 2000: Materiales y suministros
- Capítulo 3000: Servicios generales
- Capítulo 4000: Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas
- Capítulo 5000: Bienes muebles, inmuebles e intangibles
- Capítulo 6000: Inversión pública
- Capítulo 7000: Inversiones financieras y otras provisiones
- Capítulo 8000: Participaciones y aportaciones
- Capítulo 9000: Deuda pública

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.