

16. Sistema penitenciario

*Elena Azaola*⁸⁹

La tesis que intento aquí sustentar, es que lo que hoy ocurre en nuestras prisiones no puede —y no debe— ser visto de manera separada de la puesta en práctica de una determinada política criminal. Para desarrollar esta tesis, tomo en cuenta estudios realizados por especialistas de diversos países que han mostrado preocupación por el deterioro de las prisiones. Asimismo, me baso en resultados de diversas investigaciones que he tenido la oportunidad de realizar en las prisiones mexicanas. De igual modo, me interesa referirme a los sujetos que resultan criminalizados como resultado de la política criminal puesta en marcha por el Estado.

Por política criminal debemos entender un análisis epistemológico sobre el fenómeno criminal, descodificándolo, tomando en cuenta los recursos y medios que se emplean para contenerlo. También la política criminal se sostiene sobre estrategias jurídicas y políticas sociales basadas en planteamientos ideológicos, para responder pragmáticamente a los problemas planteados por la prevención y la represión del crimen, entendiendo éste en toda su amplitud. Así, la política criminal aglutina a todas las ciencias penales, penitenciarias, policiales y, finalmente, al aparato jurisdiccional punitivo del Estado, además de todas las políticas de intervención social de control.

No obstante que numerosos países han optado por una política criminal que hace de la pena privativa de la libertad el instrumento principal en el que finca sus expectativas de reducir la tasa de la criminalidad, diversos estudios han mostrado que dicha política, que durante la última década ha significado el encarcelamiento en masa en contra de los excluidos, no ha producido los resultados prometidos. Muchos países han aplicado modelos matemáticos para estimar los efectos del encarcelamiento y han mostrado, de manera convincente, que los niveles de criminalidad son prácticamente insensibles al tamaño de la población carcelaria. A su vez, estimaciones efectuadas por el Home Office para el Reino Unido señalan que apenas existe 1% de reducción de las tasas de criminalidad por cada aumento de 15% en la población carcelaria. Las evidencias en favor de esta conclusión son innumerables. Holanda y Francia, por ejemplo, tuvieron 12% de aumento en las tasas de la criminalidad durante la década de los noventa, siendo que Holanda encarceló en el mismo periodo a 20 veces más delincuentes que Francia. Situaciones similares hicieron que, en noviembre de 2002, los gestores penitenciarios de 44 países del Consejo de Europa reunidos

⁸⁹ Centro de Investigaciones Superiores en Antropología Social (CIESAS).

en Estrasburgo, concluyeron que el número de presos en cada nación estaba determinado por las respectivas políticas criminales y no por las tasas de criminalidad.⁹⁰

A la misma conclusión han arribado otros estudios como los que demostraron que cada sociedad puede escoger, por varias razones, el número de presos que admite tener, sea que tenga altas tasas de criminalidad o no.⁹¹ De este modo, se observa que Finlandia, Canadá y Alemania, por ejemplo, escogieron disminuir drásticamente sus poblaciones carcelarias sin que ello tuviera ningún impacto en la dinámica criminógena. Por el contrario, otros estudios disponibles, como el de Seymour,⁹² muestran el éxito que han tenido distintas experiencias que apostaron por prescribir penas alternativas a la prisión para la mayoría de los delitos.⁹³

A pesar de estas experiencias, lo que prevalece en los países de América Latina son las políticas que privilegian el enfoque punitivo al tiempo que permanecen impermeables al cúmulo de evidencias producidas por la experiencia internacional y por los estudios científicos. Desde este punto de vista, lo que resulta evidente es que se requiere elaborar políticas criminales mucho más orientadas y articuladas con las políticas sociales y con un mayor énfasis en la prevención. La crisis penitenciaria es el resultado de una política criminal equivocada y del relativo abandono de programas efectivos de rescate social, particularmente los que deberían dirigirse a jóvenes en riesgo.

Hoy en día es común escuchar que nuestras policías libran una ‘guerra sin cuartel’ contra los delincuentes. Ello equivale a decir, contra toda la ciudadanía con potencial de ser ‘criminalizada’, es decir, la mayoría. Así, al menos, lo propone Paul Chevigny en un estudio llevado a cabo en Brasil en el que apunta que los “políticos aceptan irreflexivamente un modelo semimilitar en el que el trabajo de la policía es ‘combatir’ al enemigo ‘delito’, encarnado en la persona del delincuente” y de cómo este modelo “los ciega a la simple percepción de que los policías son ciudadanos así como lo son aquellos con quienes trabajan, y de que no hay tales enemigos”. De igual manera, señala Chevigny, “los líderes han logrado transmitir la impresión de que los abusos policiales no se dirigen contra ‘el pueblo’ en su conjunto, ni siquiera contra la gran parte del pueblo que es pobre, sino solamente contra unos poco demonizados como antisociales”.⁹⁴ Sabemos que este razonamiento es una falacia, ya que la violencia institucional es indiscriminada y se dirige contra toda la población, pero especialmente contra los pobres.

Así como esta aplicación discrecional del control social suele ser severa sobre los vulnerables, permite, en cambio, que los privilegiados se eximan a sí mismos del

⁹⁰ Urvio. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 1, mayo de 2007, FLACSO-Ecuador, Quito.

⁹¹ Tonry y Frase, *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, Oxford University Press, New York, 2001.

⁹² Seymour, *Alternatives to Custody*, 2006 (www.iprt.ie/iprt/1754)

⁹³ Marcos Rolim, “Caminhos para a inovacao em segurança pública no Brasil”, *Revista Brasileira de Seguranza Pública*, año 1, núm. 1, 2007, Foro Brasileiro de Seguranza Pública.

⁹⁴ Paul Chevigny, “Definiendo el rol de la policía en América Latina”, en Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comp.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 60.

respeto a la ley. Tal es el grado de deslegitimidad del sistema jurídico-penal que, como señala O'Donnell, “obedecer voluntariamente a la ley es algo que sólo hacen los idiotas [y] estar sujeto a la ley no es ser portador de derechos sino una señal segura de debilidad social”.⁹⁵ Es interesante constatar aquí de qué manera las penas no son siempre impuestas por el sistema punitivo legal sino también en forma de coerción administrativa.⁹⁶ En este sentido, si bien es evidente que el Estado burocrático está presente en forma de edificios y funcionarios, el Estado legal está ausente, ya que las leyes son aplicadas de manera discrecional. Y aquí radica el germen de toda paralegalidad, la cual supone una “continua renegociación de las fronteras entre las legalidades formal e informal, en procesos sociales en que es vital comprender ambas clases de ley y las relaciones de poder extremadamente disparejas que ellas engendran. El sistema legal informal resultante, puntuado por reintroducciones arbitrarias del sistema formal, sostiene un mundo de violencia extrema”.⁹⁷

El proceso de selección se lleva a cabo prioritariamente sobre jóvenes varones de zonas pobres,⁹⁸ según lo han documentado diversos estudios en México, aunque “sin un patrón deliberado y planificado de imposición sistemática de grandes violaciones de los derechos humanos sobre un segmento de la población”.⁹⁹ La selección de los delincuentes se ejecuta mediante la “institución de la sospecha”, descrita ya por las teorías del etiquetamiento, y que centra la atención en un cuerpo regular de delincuentes.¹⁰⁰ El reclutamiento de la “clientela del sistema” (la población criminal) es, pues, altamente selectivo, aunque al mismo tiempo arbitrario y con métodos inherentemente abusivos.¹⁰¹ Ya lo dijo Michel Foucault al hablar de la prisión: el sistema penal desarrolla todo su funcionamiento sobre el modo del abuso de poder;¹⁰² es decir, que lejos de constatar su fracaso, la violencia institucional triunfa al “fabricar la delincuencia” y localizar los espacios que deben ser reprimidos por el aparato penal.

Es la política criminal a la que nos hemos venido refiriendo la que, en conclusión, puede dar cuenta del hecho que, durante los últimos 10 años, se hubiera duplicado la población penitenciaria en nuestro país, al pasar de 128 mil internos en 1998 a

⁹⁵ Guillermo O'Donnell, “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”, en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, op. cit., p. 315.

⁹⁶ Mauricio Martínez Sánchez, “El sur que amaba el profesor Baratta. Latinoamérica como referente material para la construcción de la criminología crítica”, *Anthropos. Alessandro Baratta. El Pensamiento crítico y la cuestión criminal*, núm. 204, 2004, p. 123.

⁹⁷ O'Donnell, op. cit., p. 320.

⁹⁸ Claire Naval *Irregularidades, abuso de poder y maltratos en el Distrito Federal. La relación de los agentes policíacos y del Ministerio Público con la población*, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, México, 2006, p. 6.

⁹⁹ Juan E. Méndez, “Problemas de violencia ilegal”, en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comp.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, op. cit., p. 32.

¹⁰⁰ David Matza, *El proceso de desviación*, Taurus, Madrid, 1981, p. 225.

¹⁰¹ Alessandro Baratta, *Criminología y sistema penal*, Editora B de F, Buenos Aires, 2004, p. 301.

¹⁰² Michel Foucault, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México, 1985, p. 271.

250 mil en 2008 y la que explica, también, que la mayor parte de los detenidos, 70%, estén cumpliendo una sentencia por el delito de robo, en su mayor parte, por robos simples de escasa cuantía.¹⁰³

17. Buenas prácticas de reforma policial en el ámbito sub-nacional

*Juan Salgado*¹⁰⁴

Si bien el paradigma de seguridad ciudadana se centra en la defensa y promoción de los derechos fundamentales de la ciudadanía y busca que ellos tengan una participación sustantiva en tareas de prevención del delito, las instituciones policiales siguen siendo actores centrales en el combate a la delincuencia común y organizada, además continúan desempeñando un papel fundamental en el ámbito de la seguridad interna. Los mexicanos tienen poca confianza en sus policías. Esto se ha demostrado cuando les otorgan las calificaciones más bajas en los estudios de opinión sobre gestión gubernamental. En los últimos quince años, esta mala percepción ciudadana, aunada a los casos concretos de corrupción e ineficiencia en el ámbito policial, al incremento de la actividad delictual y la violencia social, han llevado a quienes toman decisiones en materia de seguridad en México a seguir dos vías paralelas de militarización de la seguridad pública.

Por una parte, se ha incrementado notoriamente la participación de efectivos militares en los operativos conjuntos contra la delincuencia organizada en varios estados del país y se ha otorgado a las fuerzas armadas el mando de estos operativos. Esta militarización es muy visible, pues es ampliamente difundida por los medios de comunicación. Por otra parte, se ha incorporado de manera creciente a elementos militares (en condición de licencia o en retiro) como mandos medios y superiores en institu-

¹⁰³ Marcelo Bergman, Elena Azaola y Ana Laura Magaloni, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, CIDE, México, 2006.

¹⁰⁴ Centro de Investigación y Docencia Económicas.