

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA: APROXIMACIÓN AL SISTEMA PENITENCIARIO EN MÉXICO

GOVERNABILITY AND GOVERNANCE: APPROACH TO THE PENITENTIARY SYSTEM IN MÉXICO



Anayely Mandujano Montoya *

Sumario. I.- Introducción. II.- Gobernabilidad y Gobernanza en los Centros Privativos de la Libertad contra una realidad penitenciaria. III.- Situación actual de los Centros Privativos de la Libertad IV. El efecto de las condiciones de la prisión en las condiciones de Gobernabilidad: Prisionización. V. La gobernanza como medio para lograr la gobernabilidad VI.- Hacia la Gobernabilidad en las Instituciones Privativas de la Libertad. VII.- Conclusiones. Fecha de recepción: 20 de Julio de 2017. Fecha de Aceptación: 31 de Agosto de 2017.

* Doctorante de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León, anayely.mandujano@gmail.com

Resumen.- El presente artículo es una investigación teórica respecto a la realidad penitenciaria en México con el fin de analizar las condiciones de gobernabilidad en los Centros de Reinserción Social que permitan el desarrollo penitenciario, fortaleciendo con ello la Seguridad Pública al dar cumplimiento al numeral 18 constitucional: la reinserción social. Hoy en día en México hay 254,705 personas privadas de la libertad en 420 Instituciones distribuidas en todo el país, en un espacio para 203,084 (CNDH, 2015); lo que evidencia una sobrepoblación penitenciaria que contribuye a generar otras problemáticas en los Centros Privativos de la Libertad, tales como: corrupción, contaminación criminal, violencia carcelaria y un control no efectivo por parte de las autoridades. Por ello es necesario preguntarse si las condiciones de gobernabilidad actuales de los Centros de Reinserción Social permiten o no, el alcance del objetivo final de dichas Instituciones: la Reinserción Social o más bien contribuyen a general más criminalidad.

Palabras clave: Gobernabilidad, Gobernanza, Sistema Penitenciario, prisionización, desarrollo penitenciario.

Abstract.- This article is a theoretical research piece regarding the true depiction of penitentiaries in México with the objective of analyzing the governance and administrative conditions at Social Reintegration Centers which should allow for inmate development while strengthening public security in compliance with constitutional number 18: social reinsertion. Nowadays in México, there are 254,705 people deprived of liberty in 420 institutions all over the country in a facilities designed to hold 203,084 people (CNDH, 2015). This fact serves as evidence of penitentiary overpopulation – a major factor in generating additional problems at Social Reintegration Centers. Examples of such problems in these centers include: corruption, criminal pollution, prison violence, and ineffective control by authorities. Taking this information into account, one must question if the current governance

and administrative conditions at Social Reintegration Centers allow for the attainment of the main objective of these institutions: social reinsertion; rather than further contributing to crime.

Keywords: Governability, Governance, penitentiary system, prisonization, penitentiary development

Introducción

En el presente artículo se abordará el tema de la Gobernabilidad y la Gobernanza como una aproximación al Sistema Penitenciario en México, la presente información forma parte de un marco teórico de una tesis, la cual es abordada de manera teórica mediante fuentes secundarias.

El artículo 18 constitucional en México establece 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 social del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, promoviendo las condiciones necesarias para lograrlo, es decir teniendo las condiciones de gobernabilidad que permitan llevar a cabo los procesos que contribuyan a lograr la reinserción social.

El incremento de población penitenciaria en México merece ser analizado pues los datos evidencian un crecimiento en la población penitenciaria por ejemplo en el año 1995 el total en el país era de 93,574 internos, mientras que para el año 2000 se incrementó un 60% teniendo un total de 154,765 internos; en el año 2015 la población penitenciaria sumaba 254,705 internos distribuidos en 420 centros (CNDH, 2015), aunado a lo anterior, el 41% de la población penitenciaria del país está pendiente de un proceso judicial que, en promedio, durará 5 años (Patiño, 2010). Por otro lado, Miguel Carbonell (2013) en su informe en México Evalúa, señala que de los 242 mil 754 internos el 41.3% no son sentenciados, así mismo

el 54.3% se encuentran por delitos que merecen menos de 3 años de sanción privativa de la libertad; además que el 42% han sido acusados por el delito de robo, lo que muestra un abuso en el uso de la prisión y por lo tanto se genera la sobrepoblación penitenciaria.

El sistema penitenciario mexicano ha crecido en cuanto a población de internos, pero no en cuanto instalaciones, servicios, presupuestos y personal especializado; por lo cual “el sistema penitenciario ha crecido de manera desordenada, y consecuentemente no se ha desarrollado” (Patiño, 2010, p.7). De igual manera, hay quienes afirman que “el sistema penitenciario en México está agonizando, se encuentra padeciendo problemas estructurales como el hacinamiento, la estigmatización, las operaciones clandestinas, la corrupción, la violación de los derechos humanos de los internos, etcétera.” (Aguilera, 2011, p.69).

Lo anterior hace referencia a dos elementos que contribuyen a la crítica problemática de los centros penitenciarios: la corrupción y la ingobernabilidad; dado que la saturación y la poca inversión pública generan un entorno de escasez, se da lugar a una disputa por los espacios, los alimentos y los servicios, que de acuerdo a las normas mínimas deben ser suministradas de manera transparente y gratuita a los internos (Zepeda, 2013). Entre 2010 y mayo de 2013 ocurrieron 269 incidentes en el total de los centros penitenciarios en el país de los cuales el 41.3% fueron riñas, 11.5% fugas y el 3% motines (SEGOB, 2013).

Datos como los anteriores nos señalan que los Centros Penitenciarios de México tienen marcadas carencias organizacionales y serias deficiencias funcionales, producto de la saturación y sobrepoblación de los mismos; las estructuras de reinserción son quizás uno de los focos de corrupción que más atención demanda en los procesos de seguridad pública y en los protocolos de actuación de los centros penitenciarios (Patiño, 2010).

Cada vez son más frecuentes los incidentes y evidencias de la crisis en México. Se registra sobrepoblación en los centros penitenciarios, las tasas de reincidencia son altas; los delitos de alto impacto no han dejado de crecer; la violencia prolifera en los penales; los grupos criminales operan desde el interior de los centros penitenciarios; aunque la población penitenciaria se ha duplicado, los mexicanos no nos sentimos doblemente seguros. Todos estos hechos nos indican que el sistema penitenciario no está cumpliendo sus objetivos sociales y legales (Zepeda, 2013).

El Sistema Penitenciario necesita evolucionar con la finalidad de que se persiga la reinserción social, Palacios (2009) nos dice que este concepto habla de regresar al individuo físicamente a la comunidad—entendiendo que de forma positiva; la anterior es el objetivo último de la privación legal de la libertad.

Sin embargo la infraestructura de los Centros Privativos de la Libertad ha sido rebasada, el recurso humano y material es cuantitativamente deficiente, la diferencia cualitativa del perfil de los internos federales con los del fuero común propician un riesgo de que los internos desarrollen habilidades y contactos para cometer otros delitos de alto impacto es decir como los criminólogos la llamamos, se genera contaminación criminógena, limitando en mucho, el trabajo penitenciario.

El Diagnóstico Nacional de Supervisión penitenciaria (DNSP) considera que las deficiencias en la clasificación criminológica de los internos, así como la falta de separación entre procesados y sentenciados en áreas comunes son factores que reducen la eficacia de la reinserción social del interno (CNDH 2012) y en mucho influyen en las condiciones de gobernabilidad.

El expresidente de la CNDH, Dr. Raúl Plascencia Villanueva en el año 2012 señaló que la reiterada falta de personal de seguridad o custodios en los penales es la constante y eso propicia inseguridad y autogobiernos de los reos (CNDH, 2012).

Gobernabilidad y Gobernanza en los Centros Privativos de la Libertad contra una realidad penitenciaria.

Hablar de gobernabilidad en las Instituciones de Administración Pública específicamente en los Centros Privativos de la Libertad lleva implícito la necesidad de conocer las condiciones actuales de estas Instituciones que han sido creadas con la finalidad de perseguir como fin último la Reinserción Social como lo establece el mandato constitucional; por lo anterior resulta ineludible analizar conceptos como *gobernanza* es decir el medio para lograr la gobernabilidad y el concepto de *prisionización* en el que las personas privadas de la libertad adaptan su comportamiento a los estándares de la prisión.

Situación actual de los Centros Privativos de la Libertad

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en las Américas señala que las principales deficiencias del Sistema Penitenciario son: el hacinamiento y la 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).

Existe sobrepoblación penitenciaria cuando el número de internos excede los espacios disponibles en el sistema penitenciario que se analice. La CNDH (2015) estableció que en México la constante es sobrepoblación penitenciaria en los Centros Privativos de la Libertad. La sobrepoblación, o hacinamiento, es el

problema que, mientras no se resuelva, hará inútiles o por lo menos limitará muy seriamente los esfuerzos que en otros ámbitos penitenciarios se realicen (Carranza, 2001), por su parte Miguel Carbonell (2013) señalaba que para el 2013 en México había 242 mil 754 reos en un espacio para 195 mil 278 personas sin embargo en el año 2015 ya se encuentran 254,705 personas privadas de la Libertad en 420 centros privativos de la libertad del país (CNDH, 2015)

Las riñas, motines y homicidios que se han presentado en los últimos años evidencian una crisis penitenciaria en el país, por lo anterior resulta imprescindible que la administración penitenciaria evolucione para transformar no solamente los establecimientos penitenciarios, sino todo el contexto legal, institucional y de recursos, que permita modernizar los esquemas de administración y ejecución de las penas y de esta manera lograr ser, “de hecho” la Institución para lograr la reinserción social del privado de la libertad.

El efecto de las condiciones de la prisión en las condiciones de Gobernabilidad:
Prisionización

Las personas privadas de la libertad están inmersas en condiciones que implican un internamiento y con ello muchas ausencias, sin embargo las condiciones provocan una serie de reacciones psicológicas en cadena generadas por la tensión emocional permanente del encierro.

Para comenzar debemos entender que se aplica el nombre de prisionización o prisionización al proceso por el que una persona, por consecuencia directa de su estancia en la cárcel, asume, sin ser consciente de ello, el código de conducta y de valores que dan contenido a la subcultura carcelaria. En mayor o menor medida todo ser humano asumirá, durante su permanencia allí, los usos, las costumbres, las tradiciones, en fin, códigos de conducta o juegos de roles (Echeverri, 2010)

Jaime Alberto Echeverri-Vera(2010) señala que la prisionización es un fenómeno que se ha desarrollado como consecuencia de la imposición de penas privativas

de libertad relativamente largas. La Institución requiere un esfuerzo adaptativo constante al encierro que crea una serie de distorsiones afectivas, emocionales, cognitivas y perceptivas que se vislumbran desde el momento de la detención ya que al penado se le despoja hasta de los símbolos exteriores de su propia autonomía (vestimenta, objetos personales, entre otros).

El ser internado en un Centro Privativo de la Libertad exige al privado de la libertad despersonalizarse ya que experimenta cambios radicales en su forma de vida, actividades, etc, lo cual crea a la persona privada de la libertad a adoptar los comportamientos de la subcultura carcelaria, aceptar su rol dentro de la prisión es complicado, el uso del argot carcelario trae consigo una transformación de la personalidad, porque la adopción de esa subcultura carcelaria supone una pérdida de elementos culturales propios de la sociedad libre (Clemer, 1958).

Por lo anterior es importante el estudio del fenómeno de prisionización pues si este nos lleva a adaptarnos a las reglas del juego de la prisión aún y cuando estas no sean del todo legítimas al no haber condiciones de gobernabilidad, los efectos de la prisionización son negativos en la conducta del interno, adaptándose a un medio hostil en el que debe optar por un rol en el que no se sienta amenazado con la finalidad de subsistir al encierro ya que, ante una ausencia de gobernabilidad deja desprovistos e inseguros a las personas privadas de la libertad a expensas de los posicionados como autoridad aún y cuando esta resulte ilegítima, formando parte del proceso que favorece a las condiciones de ausencia de gobernabilidad al interior de la Institución, convirtiéndose en un ciclo vicioso.

La gobernanza como medio para lograr la gobernabilidad

Todo está cambiando, menos nosotros, seguimos pensando con las estructuras tradicionales, moviéndonos con los viejos paradigmas sin tener claridad en que ya es inevitable que se estén rompiendo y ni siquiera sabemos cómo o con que sustituirlos, tal como lo establece Baena (2009) de una transformación de una sociedad que está asentada en viejas instituciones que no han muerto y en

nuevas que no terminan de nacer, lo que ha traído como consecuencia una desestructuración de la autoridad y del control en el que se cimentaban las viejas instituciones, en el caso de las Instituciones privativas de la libertad se reúnen un conjunto de factores que hacen a la Institución en si misma dinámica, las interacciones entre las personas privadas de la libertad con sus pares y con la autoridad marcan un sinfín de pautas que contribuyen o ausentan la gobernabilidad, por lo anterior, la Institución debe ir evolucionando de acuerdo a las situaciones que ahí se presenten, no podemos ignorar que la problemática presente en los centros privativos de la libertad se ha ido modificando como resultado de la criminalidad que evidentemente también evoluciona.

Lo anterior conlleva a que al encontrarse la Institución sin las condiciones de seguridad, esta se vuelve débil, vulnerable y fallida, con el riesgo de convertirse en cómplice ante ese vacío de poder que contribuyen a la ausencia de gobernabilidad. Aguilar (2010) hace alusión a que la Gobernabilidad es la capacidad del gobierno para gobernar una sociedad donde ésta es el problema, más que la solución del mismo, hablar de ingobernabilidad en los Centros Privativos de la Libertad alude a una problemática en la que los internos generan y se adaptan a un medio privativo de la libertad hostil (como resultado de la prisionización) incorporando esos tipos destructivos de orientación a su propio proceso de gobernabilidad (Aguilar, 2010)

Es entonces que la gobernanza no es más que el conjunto de acciones que llevan a tener una gobernabilidad plena y eso implica el detenerse a analizar las necesidades no solo de la Institución sino de los involucrados para legitimar la autoridad, y es que no podemos hablar de una gobernabilidad en las Instituciones ausentando el concepto de gobernanza pues al final identifica la capacidad de una autoridad para diseñar e implementar decisiones que den como resultado Instituciones consolidadas y eficaces.

Los Centros Privativos de la Libertad se encuentran dañados en su reputación social como consecuencia de la percepción negativa que de ellos se emana, la gobernanza al buscar resolver la problemática presente involucra a distintos actores con un sentido de corresponsabilidad que busca consolidar la gobernabilidad puesto que el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente y el desarrollo penitenciario ya no es posible sólo mediante la acción del gobierno (Aguilar, 2013).

Hacia la Gobernabilidad en las Instituciones Privativas de la Libertad

Resulta interesante que al hablar de temas de Sistema Penitenciario se escuchen conceptos como *autogobierno, crisis en la gobernabilidad, ingobernabilidad*, etcétera, sin embargo antes de hacer tal aseveración es preciso explicar el concepto de *gobernabilidad*, pues hay autores que refieren que la teoría de la Gobernabilidad nace como teoría de la ingobernabilidad en primera instancia (Ojeda, 2001).

Por ejemplo Briones (1994) señala que la gobernabilidad es una condición social en la que la relación entre Estado, actores políticos y sociedad civil, permite al gobierno cumplir efectiva y legítimamente sus políticas, al igual que Pierre (2000) quien menciona que se refiere a la coordinación sostenida y coherente entre una gran variedad de actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores políticos e instituciones, intereses corporativos, sociedad civil, además hay autores que señalan que la gobernabilidad es un concepto sobre “formas de poder y autoridad, patrones de relaciones y derechos y obligaciones que podrían tipificar una forma particular de gobierno” (Newman, 2001)

De lo anterior podemos enfatizar que el hablar de gobernabilidad en los Centros Privativos de la Libertad se refiere a la relación entre las autoridades y las personas privadas de la libertad que permite a la autoridad cumplir efectiva y legítimamente los objetivos de las Instituciones y los procesos que ahí se desarrollen.

En este mismo orden de ideas de otros autores Kooiman (2000) hace una puntualización en la interacción y en las estructuras o contextos donde las interacciones se desarrollan. Como resultado, Kooiman (2003) clasifica los modos de gobernabilidad de acuerdo con las interacciones de gobierno de la siguiente manera: “interferencias a la auto-gobernabilidad, relaciones de gobernabilidad y, finalmente, intervenciones a la gobernabilidad jerárquica”. Auto-gobernabilidad, como su nombre lo indica, es “la capacidad de las entidades sociales para proveer los medios necesarios para desarrollar y mantener su propia identidad y mostrar un relativo alto grado de autonomía socio-política” (Kooiman, 2003, p. 249).

Por lo anterior no usaremos el concepto de autogobierno para definir el poder o control que tienen las personas privadas de la libertad, pues eso denotaría que la Institución es sostenible por si misma de forma legítima con apoyo de las personas privadas de la libertad.

Entonces es preciso definir el concepto de *ingobernabilidad*, Bobbio, Matteucci y Pasquino, (2002) lo definen como la suma de debilitamiento de la eficacia del gobierno simultánea al debilitamiento del consenso ciudadano en donde la demanda es fácil y la respuesta difícil, aunado a lo anterior surge la pregunta de ¿Por qué se da esta ingobernabilidad? Rhodes (1997) hace mención a un *vacío de Estado*, lo cual ha creado un estado fragmentado difícil de organizar y controlar, por lo cual será importante analizar las condiciones actuales del Sistema Penitenciario del Estado de Nuevo León para identificar si hay un vacío de Estado o una gobernabilidad plena.

Conclusiones

El Sistema Penitenciario en México presenta una crisis penitenciaria evidenciada en la ausencia de la gobernabilidad al interior de las Instituciones reforzando una reputación social negativa de las mismas, por lo que, al construir mecanismos que deriven en la gobernanza y el cumplimiento de los objetivos se dará un vuelco a esa reputación social en un sentido positivo, logrando con esto la legitimidad de las Instituciones.

Así mismo al hablar de gobernanza en los Centros Privativos de la Libertad necesitamos referirnos a una gobernanza anticipatoria la cual requiere planear una estrategia y llegar hasta la acción colectiva enfrentándose a las problemáticas de la realidad actual como lo señala Baena (2014) es decir, enfrentando la realidad penitenciaria con una visión integral y no solo institucional.

Por su parte la Gobernabilidad resulta imprescindible para preservar la dignidad humana, condición y base de todos los derechos fundamentales, incluso como mandatos legislativos, sin embargo al no encontrarse las condiciones idóneas en las Instituciones de Administración Pública como en los Centros Privativos de la Libertad, esto limita o nula que se puedan salvaguardar estos derechos y por lo tanto repercute directamente en el alcance de los objetivos, pues la autoridad debe ser eficaz y legítima, es decir, capaz de hacer lo que tiene que hacer y que esto sea lo correcto para alcanzar los mismos.

Por lo anterior es importante considerar que las Instituciones pueden perder el control interno de la gobernabilidad debido a la inseguridad derivada de las condiciones de internamiento no óptimas para el desarrollo de las actividades previstas para el interno privado de la libertad, esto lleva a una insuficiencia de gobierno y a una necesidad de gobernanza que permita el involucramiento de actores externos como ONG's, asociaciones civiles, iniciativa privada que con base en una corresponsabilidad social sean parte de las soluciones propuestas para el Sistema Penitenciario, lo cual conlleva a una regulación, supervisión y evaluación de los procesos que ahí se desarrollen.

Es fundamental contrarrestar los efectos negativos de la prisionización es decir de las condiciones de ausencia de gobernabilidad al interior de la prisión pues generan efectos no deseados en el comportamiento de las personas privadas de la libertad y es este mismo comportamiento que al multiplicarse contribuye a la ausencia de la gobernabilidad al Interior de la misma.

Por lo anterior para la construcción de políticas penitenciarias y el desarrollo penitenciario se debe cuidar la prevalencia del orden, seguridad y todas aquellas condiciones que denoten gobernabilidad, ya que al no existir, no es posible el logro de los objetivos por parte de la autoridad y más bien se produce criminalidad desde el interior de las Instituciones nublando por completo el desarrollo penitenciario.