

La reinserción social comunitaria en México: diagnóstico, recomendaciones y rutas de acción





CENTRO DE ESTUDIOS Y ACCIÓN POR LA JUSTICIA SOCIAL

Ángela Guerrero Alcantara
COORDINACIÓN GENERAL

Valentina Lloret Sandoval
Carlos Ávila Roque
POLÍTICAS PÚBLICAS E INCIDENCIA

Rogelio Salgado Carrasco
Ytzel Maya
INVESTIGACIÓN

María Ana Del Valle
Gustavo Álvarez
**INTERACCIÓN COMUNITARIA
Y ACCIÓN PARTICIPATIVA**

*Agradecemos la participación invaluable de las comunidades de Los Reyes,
La Paz en Estado de México; Cuernavaca, Morelos y en Obregón, Sonora.
Sin ellas este documento no sería una realidad.*



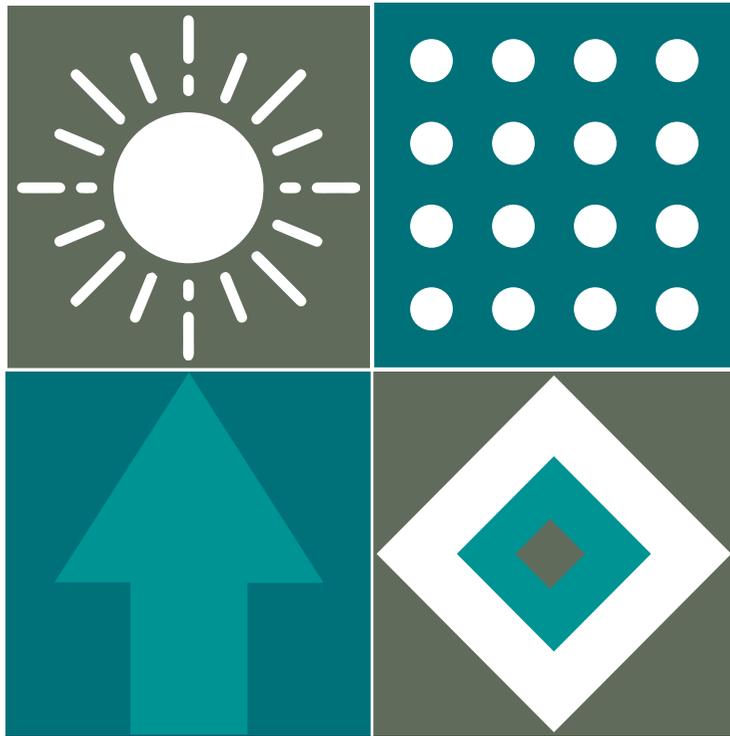


Tabla de siglas y acrónimos incluidos

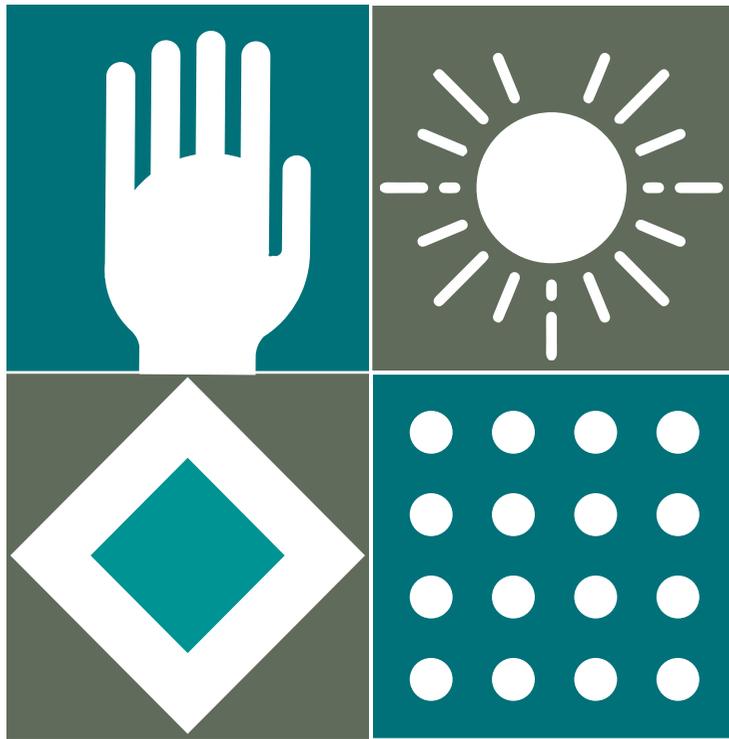


SIGLA O ACRÓNIMO	SIGNIFICADO
AGEB	Área Geoestadística Básica
CERESO	Centro(s) Federal(es) de Reinserción Social
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CP	Código Postal
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
ENPOL	Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad
Estrategia	Estrategia Nacional de Seguridad Pública
FGCDMX	Fiscalía General de la Ciudad de México
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LNEP	Ley Nacional de Ejecución Penal
LNEP	Ley Nacional de Ejecución Penal
MIRS	Modelo Integral de Reinserción Social
OADPRS	Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PJT	Programa de Justicia Terapéutica
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 PND
PP	Programas presupuestarios.
Programa	Programa Sectorial de Seguridad Pública y Protección Ciudadana 2020-2024
PROVAY	Comité de Promoción Social del Valle del Yaqui A. C.
ROP	Reglas de Operación de los Programas
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

Índice

Tabla de siglas y acrónimos incluidos	5
Introducción	9
1. Panorama de la reinserción social post penal en México.....	10
2. El contexto de la reinserción social.	
¿Quiénes son y de dónde vienen las personas que han estado privadas de libertad?.....	12
2.1 Contexto general del sistema penitenciario y de las personas privadas de la libertad en Ciudad de México, Sonora y Morelos	12
2.1.1 El contexto de la reinserción post penal de Ciudad de México	12
2.1.2 El contexto de la reinserción social post penal de Sonora	14
2.1.3 El contexto de la reinserción social post penal en Morelos	15
2.2 Características de los lugares de retorno de las personas privadas de la libertad los casos de Ciudad de México y Ciudad Obregón, Sonora	17
2.2.1 Comunidades de origen de las personas privadas de la libertad en Ciudad de México	18
2.2.2 Comunidades de origen de las personas privadas de la libertad en Ciudad Obregón, Sonora.....	22
2.3 Conclusiones preliminares	26
3. Análisis y evaluación de diseño de la política pública de reinserción social postpenitenciaria en México	19
3.1. Marco normativo sobre reinserción social postpenal en México	26
3.1.1 Marco normativo federal.....	27
3.1.2 Marco normativo sobre reinserción social de Ciudad de México (CDMX)	28
3.1.3 Marco normativo sobre reinserción social del estado de Sonora.....	28
3.1.4 Marco normativo sobre reinserción social del estado de Morelos	29
3.2 Análisis presupuestal de reinserción social post penitenciaria en México	30
3.2.1 Análisis presupuestal sobre los programas de reinserción social en la Federación	31
3.2.2 Análisis presupuestal sobre los programas de reinserción social en Ciudad de México	33
3.2.3 Análisis presupuestal sobre los programas de reinserción social en Sonora.....	34
3.2.4 Análisis presupuestal sobre los programas de reinserción social en Morelos.....	35
3.3 Análisis de política pública y evaluación de diseño de programas de reinserción social post penitenciaria	36
3.3.1 Hipótesis causales e hipótesis de intervención.....	36
3.3.2 Análisis de política pública y evaluación de diseño de programas de reinserción social post penal del gobierno federal	36
3.3.3 Análisis de política pública y evaluación de diseño de programas de reinserción social post penitenciaria de la Ciudad de México.....	38

3.3.4 Análisis de política pública y evaluación de diseño de programas de reinserción social post penitenciaria de Sonora	38
3.3.5 Análisis de política pública y evaluación de diseño de programas de reinserción social post penitenciaria de Morelos	39
3.4 Evaluación de diseño de política de reinserción social post penitenciaria.....	40
3.4.1 Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.....	40
3.4.2 Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas	40
3.4.3 Programa de Apoyo para el Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México.....	41
3.4.4 Programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal.....	42
3.5 Conclusiones preliminares	43
4. Pensar y construir procesos de reinserción social con y desde las comunidades	44
4.1 Las experiencias organizativas en Ciudad Obregón, Sonora y Cuernavaca, Morelos.....	44
4.1.1 Ciudad Obregón, Sonora.....	45
4.1.2 Cuernavaca, Morelos	46
4.2 Ciudad Retoño: la experiencia de co-construcción de un diagnóstico comunitario para la reinserción social	48
4.2.1 El epicentro de la experiencia: Ciudad Retoño	48
4.2.2 “Volver a empezar, desde cero”: la experiencia de volver a los barrios de origen después de haber vivido en prisión	49
4.2.3 “Vivir como si fuéramos de CDMX, pero con las desventajas de vivir en el Estado”: un acercamiento metropolitano a La Paz	51
4.3 Ciudad Retoño: experiencias y propuestas para (re) pensar la reinserción social desde lo comunitario	54
4.4 Conclusiones preliminares	56
5. Conclusiones y recomendaciones.....	57
6. Referencias.....	60
Anexos.....	63



Introducción



A partir de la reforma constitucional de 2008, México inició una transformación de su sistema de justicia penal. Conforme a ello, se estableció que el objetivo del sistema penitenciario es buscar “la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”¹.

La reinserción social es entendida como la “restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”². Con esta definición, dicho proceso no solo hace referencia a los servicios que se encuentran disponibles dentro de los centros penitenciarios, también incorpora a aquellos que se brindan después de la privación de la libertad, es decir, los servicios post penales (Hubert, M. y Bravo, M., 2018).

Esta consideración es importante porque los efectos de las penas privativas de la libertad comúnmente se extienden más allá del cumplimiento de una sentencia, ya que existen diversas formas de estigmatización y discriminación asociadas a esta condición que impiden el ejercicio pleno de sus derechos una vez que las personas recuperan su libertad (CNDH, 2016).

Pero ¿en qué medida se ha logrado consolidar esta transformación del sistema de justicia penal en estrategias concretas de restitución de derechos para las personas que han estado privadas de la libertad? Y más aún, los procesos de atención post penal existentes ¿son suficientes lograr la reinserción social de las personas?

El presente informe busca responder estas preguntas a través de un diagnóstico sobre el estado en el que se encuentran las políticas de reinserción social post penal en México, así como de los retos que enfrentan las personas que han estado privadas de la libertad cuando se reincorporan a la vida social y comunitaria.

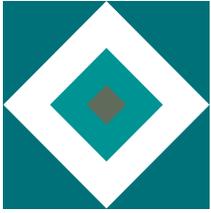
Los hallazgos presentados se dividen en tres niveles de análisis —complementarios entre sí—, aplicados al estudio de tres entidades del país: Ciudad de México, Sonora y Morelos.

En primer lugar, se buscan contextualizar los procesos de reinserción social de las personas privadas de la libertad a través de las condiciones que deberán enfrentar al momento de reincorporarse a la vida en sociedad. Por una parte, referente al estado de las dimensiones críticas de la reinserción como educación, trabajo, vivienda, integración familiar y comunitaria, entre otras. Por otra parte, respecto a los contextos comunitarios a los que deberán regresar una vez que las personas recuperan su libertad.

En segundo lugar, este contexto sirve como referencia para conocer el estado general de las políticas públicas de reinserción social. Para ello, se llevó a cabo un análisis y evaluación de diseño de los marcos normativos en la materia, así como de las instituciones, presupuestos y programas destinados a atender este problema. Con ello se busca establecer la relevancia, pertinencia y coherencia interna de estas acciones e identificar las prácticas u omisiones que permitan establecer áreas de oportunidad en estas políticas.

Finalmente, se realizó un análisis del proceso de construcción colaborativa de diagnósticos comunitarios, llevado a cabo en las entidades analizadas. Con ello se han podido detectar los problemas concretos que viven las personas liberadas de centros penitenciarios para llevar a cabo sus procesos de reinserción social. Pero más aún, se establecieron algunas líneas de continuidad que permitieron comprender estos problemas desde un punto de vista comunitario.

Asimismo, se muestran los resultados de esta experiencia colaborativa, orientada a impulsar experiencias organizativas para la construcción de agendas de reinserción social como estrategia de transformación de la comunidad.



1. Panorama de la reinserción social post penal en México

Al cierre de 2020, un total de 214 mil 231 personas se encontraban privadas de la libertad en alguno de los centros penitenciarios de México, de las cuales el 94.5% eran hombres y 5.5% mujeres, de acuerdo al Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS, 2021).

Sin embargo, la población privada de la libertad en México no se distribuye de manera uniforme a lo largo del territorio nacional, ya que cuando se compara la tasa de personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes a nivel estatal, se puede verificar que los estados en el norte y centro del país son los que concentran las tasas más altas, estos son: Baja California, Sonora, Ciudad de México, Chihuahua, Durango, Estado de México, Morelos (OADPRS, 2021; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021).

MAPA 3. Distribución de personas privadas de la libertad en México. Tasa por 100 mil habitantes.



Nota: Elaboración propia con datos del OADPRS (2020) e INEGI (2021)

Estas diferencias respaldan la importancia de contar con políticas de reinserción social post penal para esta población³, por ello, para estas personas deberían existir mecanismos de atención que les permitan reintegrarse a sus comunidades y ejercer plenamente sus derechos.

De acuerdo al artículo 207 de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) todos los estados están obligados a proporcionar asistencia post penal para la reinserción a sus comunidades⁴, asimismo, el artículo 7 de la misma normativa señala que deberán existir comisiones intersecretariales, que

³ Según el Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal 2021, durante 2020 se liberaron 91 mil 635 personas de alguno de los centros penitenciarios del país (INEGI, 2021).

⁴ Los servicios post penales deben fomentar "la creación y promoción de espacios de orientación, apoyo y desarrollo personal,

serán las encargadas de diseñar y ejecutar los distintos programas de servicios para la reinserción social, incluidos los de carácter post penal⁵. No obstante, a partir de solicitudes de información pública enviadas a las 32 entidades federativas del país, se puede afirmar que 23 entidades de las 32 que conforman la Federación, ya han instalado su comisión intersecretarial, aunque —de acuerdo con las respuestas obtenidas— sólo nueve de ellas sesionan con regularidad⁶, lo que indica que este mecanismo no ha logrado consolidarse como la autoridad que dirige la política de reinserción social.

También se observó que, aunque varias entidades declararon llevar a cabo actividades de atención post penal, sólo 20 llevan a cabo acciones relacionadas con lo estipulado en el artículo 207 de la LNEP⁷. Inclusive, solo ocho entidades declararon tener partidas presupuestales específicas para proporcionar estos servicios⁸.

Con estos datos se muestra el limitado avance en la consolidación de las políticas de reinserción social post penal en el país, por ello, en las siguientes páginas se presenta el análisis sobre la forma en que se han implementado las disposiciones en materia de reinserción social post penal en tres estados de la república: Ciudad de México, Sonora y Morelos.

Estos casos resultan relevantes por dos razones:

- En primer lugar, se encuentran entre los 10 estados de la república con mayor tasa de población privada de la libertad, lo que también implica una mayor presión para la atención de personas egresadas del sistema penitenciario.
- En segundo lugar, estos estados presentan condiciones institucionales distintas.

Como se verá en los apartados siguientes, la Ciudad de México es la entidad con mejores herramientas para cumplir con la normativa en cuestión, ya que cuenta con instituciones, presupuesto y programas específicos orientados a la reinserción social post penal, pese a que su comisión intersecretarial no opera con regularidad.

Por el contrario, Sonora si bien ha logrado apuntalar la operación de la comisión intersecretarial, no cuenta con instituciones, presupuesto o programas específicos orientados a atender a las personas que egresan de los centros penitenciarios. Por otro lado, Morelos no ha conseguido consolidar ninguno de estos mecanismos para la atención de personas que egresan de centros penitenciarios.

laboral, cultural, educativo, social y de capacitación, en general, de todas las áreas relacionadas con los ejes establecidos por el artículo 18 Constitucional a fin de facilitar la reinserción social además de promover en la sociedad la cultura de aceptación del liberado o externado”.

⁵ Las Comisiones intersecretariales deben estar integradas por las autoridades penitenciarias, así como por autoridades en áreas como desarrollo social, economía, educación, cultura, salud, trabajo, deporte, entre otras.

⁶ Se considera que las comisiones sesionan con regularidad cuando se reúnen, al menos, una vez al año.

⁷ No se consideran actividades de atención post penal a las relacionadas con la vigilancia en libertad.

⁸ Para mayores detalles sobre el cumplimiento de la LNEP en materia de reinserción social, ver el Anexo IV.



2. El contexto de la reinserción social. ¿Quiénes son y de dónde vienen las personas que han estado privadas de libertad?

La presente sección tiene el objetivo de ofrecer un panorama general de los problemas y necesidades que enfrentan las personas que recuperan su libertad. Con ello se trata contextualizar los retos que enfrentan las políticas públicas de reinserción social post penal y se busca la atención sobre la importancia de concretar acciones que permitan restablecer los derechos de esta población.

El análisis presente consta de dos elementos, por un lado se encuentra la caracterización sociodemográfica de las personas privadas de la libertad, y por otro los lugares a los cuales regresarán a vivir estas personas.

2.1 Contexto general del sistema penitenciario y de las personas privadas de la libertad en Ciudad de México, Sonora y Morelos

A continuación, se muestra un panorama general del contexto de la reinserción social post penal en el que se hace énfasis en los perfiles de las personas privadas de la libertad con el objetivo de ofrecer un contexto a los retos que enfrentan las políticas públicas de reinserción social post penal para atender las necesidades de las personas liberadas en México, de manera específica el análisis contempla tres entidades de la república: Ciudad de México, Sonora y Morelos.

La caracterización de estos perfiles se muestra de acuerdo con algunas de las áreas que se ven mayormente afectadas por los procesos de reclusión: trabajo, educación, salud, acceso a la vivienda, restablecimiento de derechos civiles, integración familiar y comunitaria (Villagra, 2010. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2013). Los datos mostrados se obtuvieron de las fuentes de información pública más recientes en cada caso⁹. Por esta razón, se omite la exposición de las áreas de salud y derechos civiles, puesto que no hay cifras oficiales sobre estos temas.

2.1.1 El contexto de la reinserción post penal de Ciudad de México

La Ciudad de México se ubicó en el segundo lugar entre las entidades con mayor cantidad de población privada de la libertad, con un total de 26 mil 180 personas. Mientras que, con respecto a la tasa de personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes, se ubica en el tercer lugar con 284.3, sólo detrás de Baja California y Sonora (OADPRS, 2021, INEGI, 2021).

En 2019, egresaron un total de 10 mil 742 personas de alguno de los centros penitenciarios de Ciudad de México. Pero, ¿qué es lo que sabemos sobre los perfiles de las personas privadas de la libertad en Ciudad de México y sobre sus posibles necesidades al obtener su libertad?

Una de las características sociodemográficas más significativas de la población privada de la libertad es la escolaridad. En 2019, alrededor del 76.4% de esta población contaba con estudios máximos de educación básica, o bien no tenía ninguna escolaridad, mientras que cerca del 16.2% contaba con estudios de preparatoria y sólo el 7.4% contaba con estudios de licenciatura

⁹ Se emplean el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2020 y la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, 2016.

y posgrado (INEGI, 2020). Este dato puede relacionarse con las características de empleo observadas en esta población. Es importante observar que, de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad [ENPOL] (INEGI, 2017), cerca del 89.1% de las personas privadas de la libertad en Ciudad de México declararon haber laborado en la semana previa a su reclusión.

TABLA 1. División porcentual representativa de la ocupación de acuerdo a sexo de las personas ingresadas a centros penitenciarios en la CDMX durante el 2019.

Ocupación de las personas ingresadas a Centros Penitenciarios, Ciudad de México 2019 (Porcentaje)			
HOMBRES		MUJERES	
Trabajadores en servicios personales y vigilancia.	37.6	No ejercía ninguna ocupación.	33.8
Comerciantes, empleados en ventas y agentes de ventas.	26.7	Comerciantes, empleados en ventas y agentes de ventas.	28.4
Operadores de maquinaria industrial, ensambladores, choferes y conductores de transporte.	15.4	Operadores de maquinaria industrial, ensambladores, choferes y conductores de transporte.	17.4

Nota: Elaboración propia con datos de INEGI, 2020.

Las ocupaciones más frecuentes registradas entre hombres en situación de reclusión señalan, en su mayoría, la prestación de servicios, mientras que, en el caso de mujeres, declararon que no se ejercía ninguna ocupación¹⁰.

Por otra parte, en relación con la vivienda, los datos de la ENPOL señalan que, si bien el 92.9% de las personas privadas de la libertad tienen la expectativa de contar con una vivienda al salir de prisión, sólo el 36.6% espera poder habitar la misma vivienda en la que residía previo al ingreso a reclusión (INEGI, 2017). Finalmente, en cuanto a las expectativas de reinserción familiar, el 93.4% de las personas considera que podrá reintegrarse a su familia después de recuperar su libertad. Sin embargo, sólo el 37.4% espera poder restablecer sus relaciones con amigos (INEGI, 2017).

¹⁰ Con los datos disponibles, no se puede conocer con detalle cuáles eran estas actividades laborales. Sin embargo, se puede observar una alta presencia de comerciantes y obreros tanto en hombres como mujeres.

2.1.2 El contexto de la reinserción social post penal de Sonora

El caso del estado de Sonora los datos lo ubican dentro de un espacio importante para los procesos de reinserción social a nivel nacional ya que cuenta con una población total de 2 millones 944 mil 840 personas (INEGI, 2021) y al cierre de 2020 Sonora era la quinta entidad con mayor población absoluta de personas privadas de la libertad, con 8 mil 615 personas. Asimismo, se ubica en el segundo lugar con mayor tasa de población de personas privadas de la libertad, con 289.14 personas por cada 100 mil habitantes (OADPRS, 2021, INEGI, 2021). Durante el año 2019, 4 mil 739 personas dejaron los centros penitenciarios del estado.

En Sonora, las personas privadas de la libertad que tienen escolaridad básica o ninguna representan la mayor proporción entre la población penitenciaria (58.3%) mientras que el 26.6% de personas estudiaron una carrera técnica o comercial. Esta proporción se expresa de forma mucho más marcada en el caso de las mujeres. Estos datos parecen tener correspondencia con las actividades laborales que desempeñaban las personas antes de ser privadas de la libertad. Al igual que en Ciudad de México, alrededor del 80.7% habían laborado en la semana previa a su reclusión (INEGI, 2017).

TABLA 2. División porcentual representativa de la ocupación de acuerdo a sexo de las personas ingresadas a Centros penitenciarios en Sonora durante el 2019.

Ocupación de las personas ingresadas a Centros Penitenciarios, Sonora 2019 (Porcentaje)			
HOMBRES		MUJERES	
Trabajadores artesanales	29.1	Trabajadores en actividades elementales y de apoyo	43.2
Trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, caza y pesca	17.6	Trabajadores auxiliares en actividades administrativas	19.5
Trabajadores auxiliares en actividades administrativas	17.5	No ejercía ninguna ocupación	10.8

Nota: Elaboración propia con datos de INEGI, 2020.

Como se puede observar en la tabla anterior, una proporción importante de estas personas hizo trabajos auxiliares de actividades administrativas (17.5% en hombres y 19.5% en mujeres, es decir, llevaban a cabo trabajo de oficina). Esta particularidad no se observa en ninguno de los otros estados analizados.

Con respecto a la vivienda, los datos de la ENPOL muestran que el 96.7% de las personas tienen la expectativa de contar con una vivienda al salir de prisión, pero sólo el 60.2% espera habitar la misma vivienda en la que residía antes de entrar al centro penitenciario (INEGI, 2017).

Finalmente, el 94.8% de las personas tiene expectativas de poder reintegrarse a su familia al salir de prisión. Sin embargo, sólo 45.7% espera restablecer sus relaciones con amigos (INEGI, 2017).

2.1.3 El contexto de la reinserción social post penal de Morelos

Si bien el número absoluto de personas privadas de la libertad en el estado de Morelos no es muy grande -3 mil 632 personas-, su tasa de personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes se encuentra entre las 10 más altas del país. Durante 2019, dejaron 1 mil 414 personas alguno de los centros penitenciarios del Estado.

En cuanto al área educativa, la proporción de personas privadas de la libertad que tienen escolaridad básica o no cuentan con estudios es de 77.9%, una proporción mayor a la de Ciudad de México. El 14% cuenta con escolaridad de preparatoria y sólo el 3.3% cuenta con estudios de licenciatura o posgrado (INEGI, 2020).

En cuanto a la dimensión laboral, se presenta un fenómeno similar al de Sonora y Ciudad de México: una gran proporción de personas tenía trabajo la semana previa a su reclusión (INEGI, 2017).

TABLA 3. División porcentual representativa de la ocupación de acuerdo a sexo de las personas ingresadas a Centros penitenciarios en Morelos durante el 2019.

Ocupación de las personas ingresadas a Centros Penitenciarios, Morelos 2019 (Porcentaje)			
HOMBRES		MUJERES	
Trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, caza y pesca.	23.8	No ejercía ninguna ocupación.	37.9
Comerciantes, empleados en ventas y agentes de ventas.	18.5	Comerciantes, empleados en ventas y agentes de ventas.	33.6
Trabajadores en actividades elementales y de apoyo.	14.1	Trabajadores en servicios personales y vigilancia.	13.8

Nota: Elaboración propia con datos de INEGI, 2020.

En el caso de Morelos, los hombres presentan un mayor porcentaje de trabajos desempeñados previo a ser ingresados a centros penitenciarios, relacionados con el sector agropecuario, el comercio y trabajos de baja calificación. Por otro lado, en el caso de las mujeres los datos muestran que la mayor parte no ejercía ninguna ocupación, seguida de actividades ligadas al comercio y servicios personales o de vigilancia.

Con respecto a la vivienda, el 96.3% de las personas tiene la expectativa de contar con un lugar donde habitar, aunque sea de manera provisional, al salir de prisión. No obstante, al igual que en las entidades anteriores, sólo el 53.1% espera poder habitar la misma vivienda en la que residía antes (INEGI, 2017).

Finalmente, respecto a las expectativas de reintegración familiar, al igual que en el resto de los estados, se observa que el 95.9% de las personas considera que puede realizarla con éxito, sin embargo, solo 36.6% espera poder restablecer relaciones con amigos (INEGI, 2017).

A partir de la información presentada es posible elaborar algunas conclusiones preliminares sobre los retos de la reinserción social:

1

Es claro que uno de los elementos más importantes para dar soporte a los procesos de reinserción social es el acceso al empleo. No obstante, la evidencia muestra que este factor por sí solo no es suficiente, por ello, para favorecer el éxito de los procesos de reinserción también se debe considerar la calidad del trabajo al que se puede acceder (ONUDD, 2013)¹¹.

2

Por lo anterior, uno de los principales retos para las personas que egresan de los centros penitenciarios es la posibilidad de acceder a empleos de calidad. Sin embargo, esta situación puede ser difícil dados sus perfiles educativos y laborales, pero también debido a procesos de discriminación para el acceso al empleo¹².

3

Con referencia a la vivienda, la gran mayoría de las personas privadas de la libertad considera que podrá tener acceso al alojamiento al salir del centro penitenciario. Sin embargo, debe tenerse en consideración que entre el 3% y el 7% de las personas en estos estados no podrán tener acceso a un espacio donde habitar. Por lo tanto, existe una cantidad importante de personas que deberán resolver esta necesidad primaria.

¹¹ Esta idea parece corresponder con el hecho de que, en los estados que hemos analizado, ocho de cada 10 personas privadas de la libertad tenían un trabajo antes de su reclusión. Más aún, con la información con la que se cuenta respecto al tipo de ocupación desempeñada, así como del nivel de escolaridad de la población privada de la libertad, es plausible inferir que laboraban en condiciones de precariedad e informalidad.

¹² Uno de los mayores obstáculos para que las personas que han estado privadas de la libertad puedan acceder al empleo es que en muchos centros de trabajo la carta de no antecedentes penales es un requisito para la contratación. A pesar de que existen disposiciones legales que limitan a los centros de trabajo para solicitarla, su uso aún se encuentra muy difundido (CNDH, 2016).

4

Las personas privadas de la libertad tienen altas expectativas de restablecer relaciones con sus familiares. Este punto puede dar una idea de las limitaciones en el proceso de integración comunitaria.

5

No existen datos para caracterizar las necesidades en materia de salud física, mental y tratamiento en el uso de sustancias de las personas privadas de la libertad en México. Sin embargo, no puede dejarse de mencionar que este aspecto es fundamental para los procesos de reinserción social de las personas privadas de la libertad, por lo que es importante generar información respecto a esta materia¹³.

2.2 Características de los lugares de retorno de las personas privadas de la libertad los casos de Ciudad de México y Ciudad Obregón, Sonora

Existe una vasta literatura que permite observar que los procesos de reinserción social no concluyen cuando las personas privadas de la libertad cumplen sus sentencias y que continúan cuando las personas vuelven a sus comunidades, aunque pueden ejercer plenamente sus derechos y libertades.

En este apartado se presenta información que permite ver que los procesos de reinserción social ocurren en un contexto específico y que existen espacios del entorno urbano en los que ciertas condiciones pueden dificultar los procesos de integración social.

Volver a la comunidad no puede entenderse simplemente como volver a un espacio físico específico, también implica un conjunto de relaciones y afectos (Villagra, 2010). Usualmente las comunidades de retorno de las personas privadas de la libertad están agrupadas en determinadas zonas dentro de los núcleos urbanos y presentan indicadores de alta vulnerabilidad social, inseguridad y victimización (Villagra, 2010). Por ello se busca conocer la distribución de estos espacios en el entorno urbano y determinar las características que presentan en dos dimensiones:

- niveles de inseguridad y violencia, y
- carencias asociadas a formas de exclusión social.

El análisis presentado utilizó datos obtenidos a partir de solicitudes de información pública sobre los lugares de origen de las personas privadas de la libertad. Se analizan únicamente los casos de Ciudad de México y Sonora, ya que en Morelos se reservó esta información.

¹³ Las personas privadas de la libertad tienden a padecer mayores problemas de salud que la población general respecto a enfermedades infecciosas y crónicas. A su vez, determinados trastornos mentales también suelen tener mayor prevalencia en las prisiones que en la población general, los cuales pueden verse agravados por el consumo de sustancias (Villagra, 2008).

2.2.1 Comunidades de origen de las personas privadas de la libertad en Ciudad de México

¿Qué sabemos de los lugares donde las personas que han estado privadas de la libertad deberán emprender sus procesos de reinserción social? La distribución de personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes muestra que son dos las alcaldías las que presentan las tasas más altas:

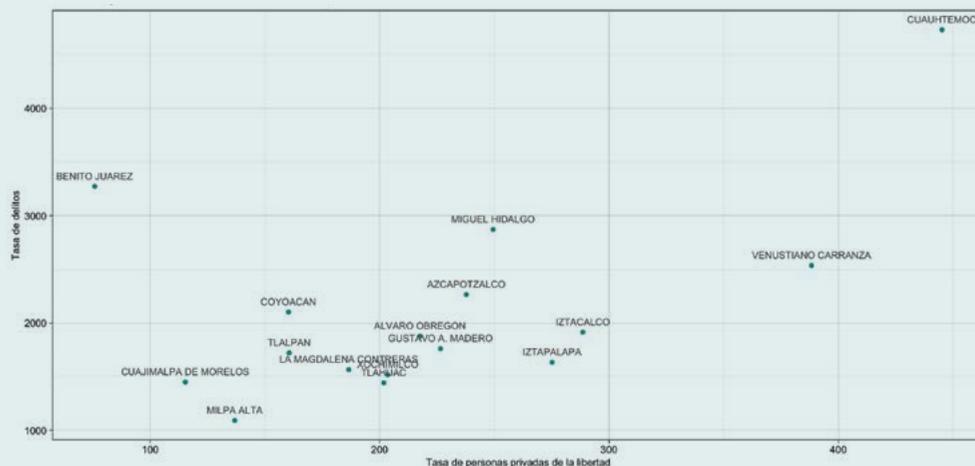
- Cuauhtémoc, con una tasa de 445.1, y
- Venustiano Carranza con una tasa de 388.4 personas privadas de la libertad.

A estas dos les siguen cinco alcaldías cuyas tasas pueden considerarse altas:

- Iztacalco con 288.6,
- Iztapalapa con 275.1,
- Miguel Hidalgo con 249.5,
- Azcapotzalco con 237.9, y
- Gustavo A. Madero con 226.5 personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes.

En segundo lugar, es posible conocer las dinámicas de inseguridad de estos espacios. Se puede observar que existe cierta asociación entre la tasa de personas privadas de la libertad y las tasas de carpetas de investigación iniciadas por el total de hechos delictivos en 2020¹⁴. Sin embargo, dentro de esta relación deben considerarse los casos específicos de Benito Juárez y Cuauhtémoc, las cuales presentan las tasas más altas de denuncias por hechos delictivos, pero se encuentran en posiciones extremas respecto a los lugares de origen de las personas privadas de la libertad.

GRÁFICA 1. Tasa de personas privadas de la libertad contra tasa total de delitos. Tasa por 100 mil habitantes, Ciudad de México 2020



Nota: : Elaboración propia con datos de SSP y FGCDMX.

Cuando se realiza un análisis por tipos específicos de delito se pueden encontrar algunas diferencias, por ejemplo, cuando se observan delitos violentos como el homicidio, se puede

¹⁴ Los datos se obtuvieron de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJCDMX), 2021.

encontrar una relación que indica que en aquellas alcaldías con tasas más altas de personas privadas de la libertad hay también mayores tasas de homicidios¹⁵.

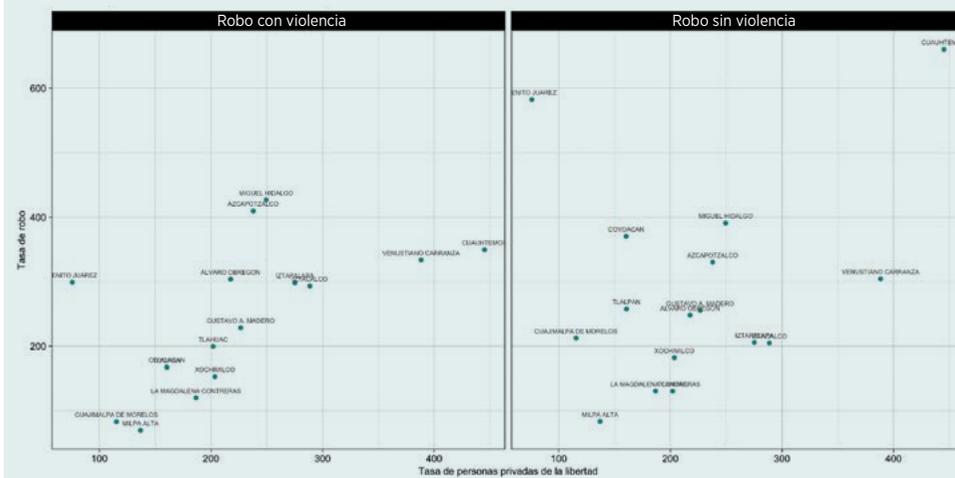
GRÁFICA 2. Tasa de personas privadas de la libertad contra tasa de homicidios. Tasa por 100 mil habitantes, Ciudad de México 2020



Nota: : Elaboración propia con datos de SSP y FGCDMX.

Con respecto al robo con violencia, las alcaldías con mayor tasa de personas privadas de la libertad suelen presentar también mayores tasas de carpetas de investigación por este delito, por el contrario, el robo sin violencia presenta una relación menos clara entre todas las alcaldías. En este sentido, destacan los casos de Benito Juárez y Cuauhtémoc como los lugares en que se comete la mayor parte de estos delitos.

GRÁFICA 3. Tasa de personas privadas de la libertad contra tasa de robo con y sin violencia. Tasa por 100 mil habitantes, Ciudad de México 2020



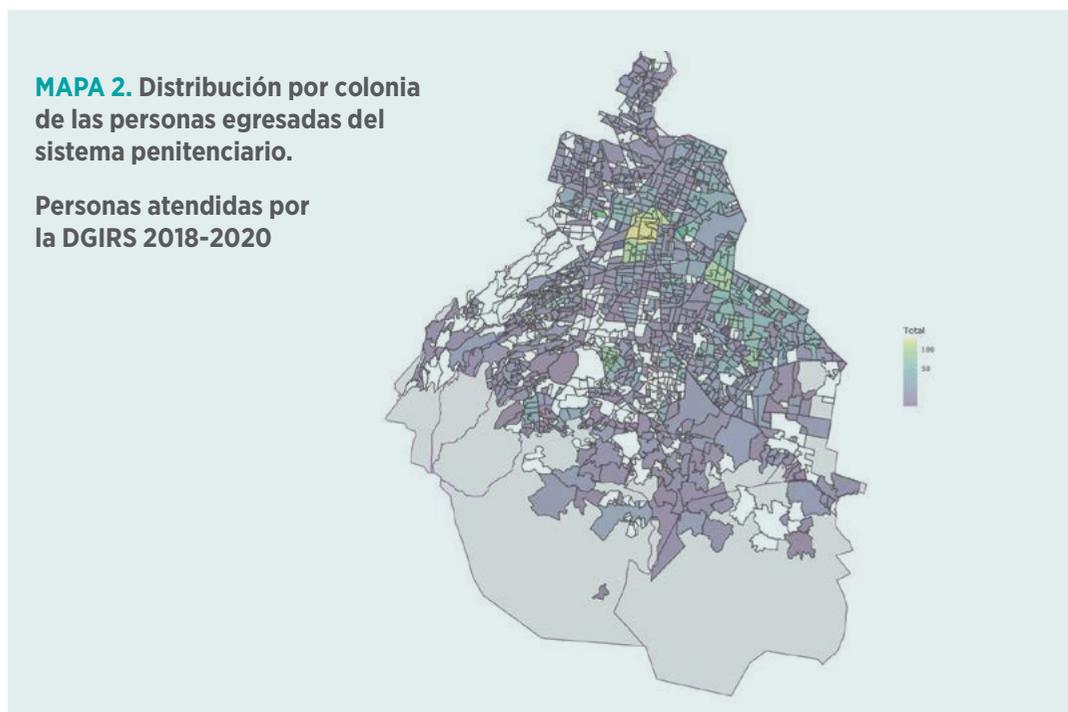
Nota: : Elaboración propia con datos de SSP y FGCDMX.

¹⁵ Un fenómeno similar al que se presenta con el delito de homicidio ocurre con el delito de narcomenudeo y lesiones por arma de fuego.

Llama la atención que los delitos violentos o relacionados con drogas ocurren con mayor frecuencia en las alcaldías de residencia habitual de las personas privadas de la libertad. Mientras que, delitos como el robo sin violencia se distribuyen de manera más homogénea entre el resto de las alcaldías. Nuevamente es el caso de Benito Juárez, una alcaldía con altas tasas en delitos como el robo (con y sin violencia) y que no es residencia habitual de las personas privadas de la libertad.

En tercer lugar, para aproximarse al análisis de las condiciones de exclusión en cada una de las alcaldías, se pueden tomar como referencia los resultados del Índice de Marginación 2021 del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Índice de Rezago Social 2021 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En ambos casos hay coincidencia en que las alcaldías con mayores condiciones de exclusión son Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac, seguidas de Iztapalapa, La Magdalena Contreras y Tlalpan. Asimismo, la asociación es baja entre las tasas de personas privadas de la libertad y los respectivos indicadores de ambos índices.

Este tipo de análisis puede llevarse hasta el nivel de las colonias de residencia de las personas que ya han sido liberadas después de haber estado en prisión¹⁶. Al respecto, se puede observar que 28 colonias de la ciudad concentran el 25% del total de personas liberadas del sistema penitenciario¹⁷.



Nota: : Elaboración propia con datos de la Dirección General del Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México a través de la solicitud de información pública 0101000170020.

¹⁶ La información se obtuvo a partir de solicitudes de información pública a la Dirección General del Instituto de Reinserción Social de Ciudad de México, la cual es la unidad encargada de proporcionar servicios post penales a la población liberada.

¹⁷ Es importante considerar que la información contenida en esta base está limitada a las personas liberadas que deciden acercarse o que son enviadas por alguna autoridad para acceder a los servicios que se ofrecen en esa unidad de gobierno. No obstante, puede tomarse como una aproximación a la distribución de las personas liberadas en las distintas colonias de Ciudad de México.

Como se puede observar en el mapa anterior, las principales áreas de concentración se encuentran en la zona central de la ciudad, compuesta por colonias que pertenecen a la alcaldía Cuauhtémoc y las colonias colindantes que pertenecen a Venustiano Carranza. Asimismo, en la zona oriente se observan zonas pertenecientes a las alcaldías Iztacalco e Iztapalapa. Finalmente, destacan algunas zonas al poniente y al sur de Ciudad de México en las alcaldías Miguel Hidalgo y Coyoacán.

Para el análisis de colonias, se realizó una adaptación de la información disponible para conocer —de manera aproximada— cómo se correlaciona la información delictiva y algunos indicadores de carencias sociales en las colonias con una mayor concentración de personas que fueron privadas de la libertad¹⁸.

Debido a las limitaciones de la información con la que se cuenta no es posible determinar con precisión si existen asociaciones entre las colonias de residencia de las personas liberadas y las carpetas de investigación abiertas por hechos delictivos o los indicadores de carencias sociales. Por ello, sólo se presentan dos ejemplos de áreas que pueden considerarse prioritarias por la concentración de personas liberadas que residen en ellas y las condiciones de inseguridad y carencias sociales que ahí prevalecen.

ZONA CENTRO: CORREDOR CUAUHTÉMOC-VENUSTIANO CARRANZA

El primer punto de análisis es el corredor que se compone por varias áreas que corresponden a colonias de las alcaldías Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

Las colonias que pertenecen a esta zona presentan cifras relativas a indicadores de carencias sociales que las colocan en el 25% con mayores carencias de Ciudad de México. Sobresale que:

- Entre el 22.9% y 25.3% de su población mayor de 15 años no concluyó la educación básica.
- Alrededor del 34.5% y el 41.5% de la población no es derechohabiente de servicios de salud.
- Asimismo, aunque son pocas, existen viviendas habitadas que no tienen acceso a alguno de los servicios básicos como agua, drenaje o electricidad (INEGI, 2021).

En cuanto a la cantidad de carpetas de investigación iniciadas por hechos delictivos, esta zona es una de las más inseguras y violentas de la ciudad. Las colonias que se ubican en esta área están entre las que se cometieron mayor número de homicidios, robo con violencia y narcomenudeo durante 2020 (FGJCDMX, 2021).

ZONA ORIENTE

Para el caso de la zona oriente, destacan dos colonias de la alcaldía Iztapalapa con gran cantidad de personas liberadas y altos niveles de carencias sociales: una de ellas cercana a la zona del volcán Xaltepec, y la otra cercana a los límites con el Estado de México. Ambas colonias muestran que:

¹⁸ Para la caracterización de las carencias sociales presentadas en estas colonias se construyeron indicadores referentes a temas como escolaridad, derechohabencia a servicios de salud, ocupacional, servicios dentro de la vivienda. La información se obtuvo de las bases de datos de los resultados por AGEB y manzana urbana del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020.

- Entre el 21.1% y el 26.8% de su población no cuenta con educación básica,
- su promedio de años de escolaridad es de entre 9.4 y 10.2,
- el 31.9% y el 34.6 % de su población no es derechohabiente de servicios de salud (INEGI, 2021a).

En cuanto a los indicadores de inseguridad, hay diferencias entre ambas colonias. Sin embargo, pueden considerarse violentas, ya que se encuentran entre el 25% de las colonias con más homicidios durante 2020. También son zonas de alta comisión de robo con violencia y narcomenudeo (FGJCDMX, 2021).

Existen otras zonas de la ciudad que presentan una gran concentración de personas que estuvieron privadas de la libertad, destacan las zonas poniente y sur de la alcaldía Cuauhtémoc, dos espacios en la alcaldía Iztacalco y uno en la alcaldía Miguel Hidalgo. Aunque no se detallará en este documento es importante mencionar que en esos lugares los niveles de carencias sociales se encuentran cercanos a la media de Ciudad de México y en cuanto a los niveles de inseguridad, pueden considerarse altos.

Si bien no es una regla que las colonias con mayor población liberada del sistema penitenciario presenten altos niveles de carencias sociales, no puede descartarse que estas condiciones están presentes en varias de las colonias a las que estas personas regresan después de los procesos de reclusión. Como tampoco puede olvidarse que, aunque las colonias no se encuentren entre las más desfavorecidas de la ciudad, los perfiles socioeconómicos de las personas que han estado privadas de la libertad apuntan a que existen condiciones de desigualdad y exclusión en su entorno inmediato.

No obstante, algo que sí puede observarse con mayor claridad es que estas zonas presentan grados de inseguridad y violencia altos. Aun así, existen diferencias que deben observarse en cuanto a las diferentes dinámicas delictivas que se presentan en cada caso.

2.2.1 Comunidades de origen de las personas privadas de la libertad en Ciudad Obregón, Sonora

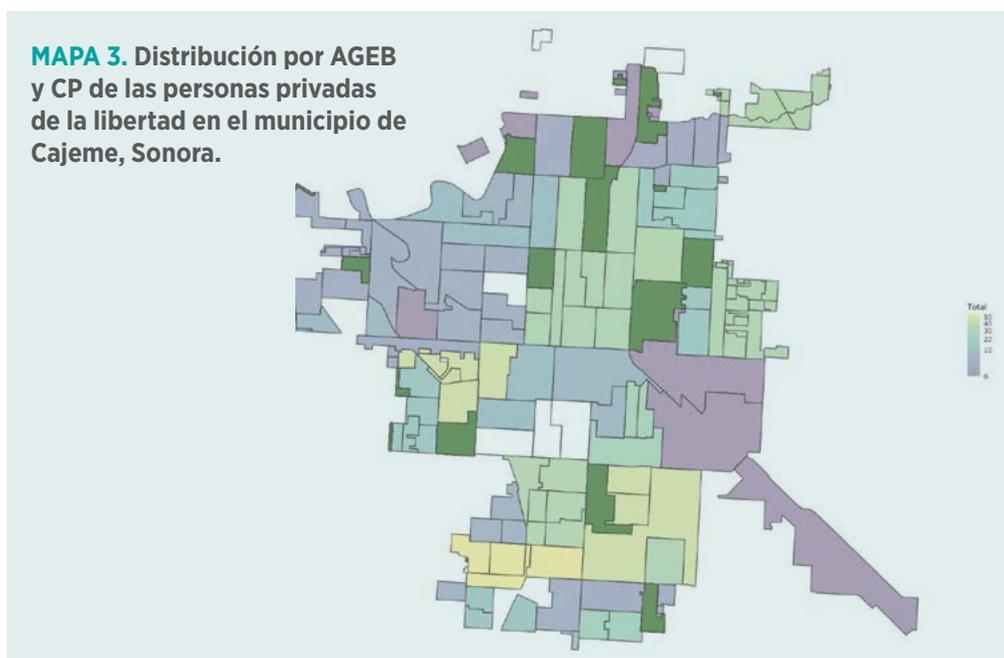
Como se ha mencionado con anticipación, Sonora ocupa el segundo lugar a nivel nacional con mayor tasa de personas privadas de la libertad al cierre de 2020, tan sólo después del estado de Baja California. A nivel local, los municipios de los cuales proviene la mayor parte de las personas privadas de la libertad en el estado son Hermosillo, que concentra el 39.9% de la población penitenciaria, y Cajeme con 14.9%. Esta situación tiene correlación a que en ambos municipios se concentran los mayores centros urbanos de esa entidad.

El presente apartado se concentra en el municipio de Cajeme, el interés de investigación corresponde al contexto de inseguridad y violencia que se vive, ya que, en los últimos años, Cajeme se ha posicionado como uno de los municipios más violentos del estado (Frissard, 2020). Sólo en 2020, fue el municipio que registró la mayor cantidad de carpetas de investigación por homicidio y feminicidio en Sonora, mientras que fue el tercero con la mayor cantidad de carpetas de investigación por narcomenudeo (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021).

Dentro del municipio de Cajeme la localidad de mayor interés es Ciudad Obregón, por ser el segundo mayor centro urbano del estado y concentrar más del 70% de la población privada de la libertad proveniente del municipio.

Para emprender el análisis se ubicó la distribución de los lugares de origen de las personas privadas de la libertad. Como puede observarse en el mapa 3, en las zonas resaltadas en colores verde y amarillo se reúne la mayor parte de la población privada de la libertad en Ciudad Obregón, que representa alrededor del 30%. Con fines de la exposición, estas zonas se han agrupado en conjuntos específicos compuestos por varias áreas geográficas (AGEB) que corresponden a la división por código postal de esta localidad¹⁹.

La agrupación I refiere a las zonas coloreadas en verde claro que se ubican al centro de la ciudad (correspondiente, en este caso a un sólo código postal: 85000, que corresponde a cuatro colonias); la agrupación II reúne las zonas amarillas y verdes del sur de la ciudad (correspondiente a varias colonias y, a su vez, a los códigos postales: 85096, 85198, 85190, 85194 y 85098); la agrupación III refiere a las zonas ubicadas al poniente de la ciudad (correspondiente al código postal 85150 y conformado por cinco colonias); la agrupación IV se refiere al conjunto coloreado en verde claro que se ubica al extremo oriente (correspondiente al código postal 85064 y conformado por dos colonias); y agrupación V refiere a los espacios al extremo nororiente (correspondiente al código postal 85020, conformado por seis colonias).



Nota: : laboración propia con datos de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora a través de la solicitud de información pública 00786521.

¹⁹ Para poder vincular la base de colonias de origen de las personas privadas de la libertad con la base de indicadores de carencias sociales y la base de indicadores de seguridad pública, se agregó la variable de código postal. Esta agrupación se hizo en paralelo con la variable correspondiente a las AGEB (Área Geoestadística Básica). Así, a cada colonia se le asignó su código postal y a ese código postal su AGEB correspondiente. En total, se agruparon 50 códigos postales correspondientes específicamente a Ciudad Obregón en el municipio de Cajeme. La unidad “código postal” fue la que se eligió para el análisis del caso de Sonora. Ver Anexo I.

Como puede observarse en el mapa, la zona sur (agrupación II), coloreada en mayor parte en color amarillo, resalta por ser una zona que concentra una mayor población privada de la libertad. Destaca también el caso de la zona centro (agrupación I), en donde una sola colonia representa un 4.20 % del total de la población que estuvo privada de la libertad en el municipio.

En cuanto a las características de incidencia delictiva, es importante mencionar que la información con la que se cuenta no permite desagregar por delito las carpetas de investigación abiertas en las diferentes colonias de Ciudad Obregón²⁰. Aun así, se observa que existe una asociación moderada entre el número de personas privadas de la libertad y el número de delitos en las agrupaciones de las colonias.

En este sentido, las zonas en Ciudad Obregón con mayor incidencia delictiva se concentran en cinco códigos postales que representan en su conjunto una proporción aproximada del 31%: 85000, 85150, 85064, 85098 y 85219. Y esto, en números absolutos, se concentra en las agrupaciones de códigos postales que coinciden con las ubicadas en las zonas centro (agrupación I), poniente (agrupación III) y sur (agrupación II), mencionadas anteriormente.

¿Qué pasa con estas agrupaciones en Ciudad Obregón cuando se toman indicadores de carencia social? No puede determinarse que exista una asociación entre mayores condiciones de carencias sociales y la cantidad de personas privadas de la libertad en las agrupaciones de colonias que se analizan.

Al igual que en el caso de Ciudad de México, en este punto es posible mostrar algunos ejemplos relevantes.

ZONA SUR

Conformada en la agrupación II, que ocupa el primer lugar en cuanto a las zonas de origen de personas privadas de la libertad en el estado:

- Ocupa el cuarto lugar (dentro del código postal 85194) en cuanto a zonas de Ciudad Obregón que no cuentan con educación básica, la cual alcanza un 25%.
- Esta zona también representa el primer lugar de zonas de viviendas que no cuentan con estos servicios y alcanza un 4 %.
- Segundo lugar de la población que no cuenta con acceso a servicios de salud con un 20.47% (C.P. 85194).
- Quinto lugar de viviendas que no cuentan con acceso a servicios de internet, con un 50.56% (C.P. 85194).

ZONA PONIENTE

Agrupación III. Destacan las colonias que pertenecen al código postal 85020 en la que:

- 28.11% del total de su población no cuenta con acceso a servicios de salud y representa el primer lugar de las zonas que no cuentan con este servicio.
- Asimismo, un 68.85% no cuenta con acceso a servicios de internet, y ocupa también el primer lugar.

²⁰ Las bases de datos fueron proporcionadas por la Fiscalía General de Justicia de Sonora a través de solicitud de información pública.

Así como en el caso de la Ciudad de México, en Cajeme y específicamente en Ciudad Obregón, no hay un patrón exacto de la correspondencia entre la población privada de la libertad y los indicadores de carencias sociales, aun cuando hay zonas de la ciudad que pueden considerarse prioritarias, por la coincidencia entre ambas características, como la sur y la zona poniente.

En suma, el análisis de lo observado en Ciudad de México y Ciudad Obregón, Sonora permite llevar a cabo algunas reflexiones.

1

Independientemente de los casos, se puede constatar que hay ciertos espacios de las ciudades que hemos analizado que concentran una mayor cantidad de personas privadas de la libertad.

2

En general, estos lugares son más inseguros y violentos que aquellos que aportan menor proporción de población penitenciaria. Por ejemplo, en Ciudad de México a nivel alcaldía, fue posible observar que cierto tipo de delitos se denuncian con mayor frecuencia en las alcaldías de origen de las personas que fueron privadas de la libertad. Llama la atención el hecho de que se trate de delitos violentos y relacionados con drogas.

3

Con respecto a las asociaciones entre los lugares de origen de las personas privadas de la libertad y condiciones de carencia social se puede observar que no necesariamente son espacios de donde provenga parte importante de la población penitenciaria. Lo que no quiere decir que en estos espacios existan condiciones de exclusión que afecten a este sector de la población.

4

Estos resultados obligan a profundizar en cómo influyen las condiciones de inseguridad y carencia social en los procesos de reinserción social.

2.3 Conclusiones preliminares

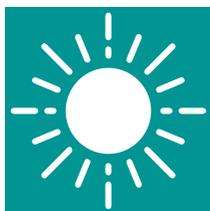
A partir de lo observado en las secciones anteriores, es posible ofrecer algunas conclusiones preliminares.

En primer lugar, debe destacarse que existen necesidades específicas de las personas privadas de la libertad que deben ser atendidas de forma sistemática para garantizar el acceso a sus derechos una vez que regresan a sus comunidades. Para lograrlo, es preciso tener una oferta coherente de servicios que permitan atender estas necesidades.

Es importante apuntar que los procesos de reinserción social también ocurren en contextos específicos. El acercamiento a los lugares de residencia habitual de las personas privadas de la libertad apunta a que estos espacios pueden ser entornos adversos para su reintegración. Por tanto, es necesario conocer la forma en que estas condiciones afectan la manera en que se restablecen las relaciones de las personas que han estado privadas de libertad al momento de volver a ellas.

Finalmente, cabe preguntarse si los servicios post penales podrían ser pensados más allá de la asistencia a nivel individual e integrarse a políticas más amplias basadas en perspectiva comunitaria. De manera específica, con respecto a estrategias de prevención de violencia y contra de la desigualdad social.

En los siguientes capítulos se profundizará en estas ideas. Por un lado, del estado actual que guardan las políticas de reinserción social realmente existentes y su capacidad para atender las necesidades de esta población. Por otro lado, se analizará cómo es que los procesos de reinserción social se entrelazan con los contextos de inseguridad, desigualdad y exclusión en espacios específicos y por qué la reinserción social debe ser pensada desde una perspectiva comunitaria.



3. Análisis y evaluación de diseño de la política pública de reinserción social post penitenciaria en México

En este capítulo se presentan los resultados sobre el análisis y la evaluación de diseño de la política de reinserción social post penitenciaria del gobierno federal, así como de los gobiernos de la Ciudad de México, Sonora y Morelos, con el fin de señalar sus características y poder llevar a cabo algunas recomendaciones para su mejoramiento.

Para cumplir con este objetivo, se da cuenta del marco normativo en materia de reinserción social post penitenciaria, del análisis del diseño y la asignación de recursos públicos y del análisis de las hipótesis causales y de intervención que se derivan de los instrumentos programáticos, planes y programas.

3.1 Marco normativo sobre reinserción social post penal en México

El primer aspecto que comprende el análisis de cualquier política pública es el marco normativo que regula las atribuciones y competencias de los gobiernos y que establecen las instancias responsables de sus diversas materias. En este sentido, se presentan el marco normativo federal y local.

3.1.1 Marco Normativo Federal

Como se ha dicho, a nivel nacional se cuenta con un marco normativo que regula y orienta las políticas de reinserción social tanto al interior de los centros penitenciarios como al momento que las personas recuperan su libertad.

El principal instrumento es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El artículo 18 regula el sistema penitenciario y establece que su objetivo es lograr la reinserción social de las personas sentenciadas y evitar que vuelvan a delinquir. Los medios para lograrlo son el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte²¹.

Por otra parte, la LNEP, en su artículo 4, define a la reinserción social como la “restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”²². En su artículo 7 establece la creación de Comisiones Intersecretariales que involucren a todas las autoridades corresponsables para “diseñar y coordinar los distintos programas de servicios para la reinserción al interior de los Centros Penitenciarios y de servicios post penales”²³.

Mientras que en el artículo 207 señala que los servicios post penales se brindarán de acuerdo con las necesidades individuales de las personas privadas de la libertad y sus familias y que procurarán el desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación, además de promover la no discriminación hacia esta población. Además, señala que dichos servicios serán proporcionados por la autoridad penitenciaria y las autoridades corresponsables a través de Centros de Atención y Redes de Apoyo Post penal²⁴.

Finalmente, las instancias encargadas de dar cumplimiento a estos ordenamientos son la Comisión Intersecretarial para la Reinserción Social y Servicios Post penales y la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ), perteneciente a la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General para la Reconciliación y Justicia²⁵.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que, si bien en el artículo 18 de la CPEUM se señalan los objetivos de la reinserción social, esta no se reconoce como un derecho explícito. Por otra parte, la definición de reinserción social como restitución de derechos, postulada en la LNEP, no se ve acompañada por la determinación de los mecanismos por los cuales estos derechos serán restituidos. Simplemente se limita a señalar las dimensiones que deberían procurar cubrirse con estos los servicios post penitenciarios y que estos deberán ser proporcionados por las autoridades corresponsables.

Lo anterior puede tener implicaciones en la planeación tanto programática como presupuestal sobre la reinserción social post penitenciaria, ya que no hay preceptos normativos que establezcan la obligación de garantizarla como un derecho a partir de políticas públicas.

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 febrero 1917. Artículo 18.

²³ Ley Nacional de Ejecución Penal. 16 de junio 2016. Artículo 4.

²⁴ Ley Nacional de Ejecución Penal. 16 de junio 2016. Artículo 7.

²⁵ Ley Nacional de Ejecución Penal. 16 de junio 2016. Artículo 207.

3.1.2 Marco normativo sobre reinserción social de Ciudad de México (CDMX)

El marco normativo de CDMX sobre reinserción social post penitenciaria se establece en distintos instrumentos normativos. Por un lado, en la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 45, establece que el objetivo de los procesos de reinserción es que la persona “recobre un sentido de vida digna una vez cumplida la pena o revocada la prisión preventiva al devolverle el pleno ejercicio de sus derechos y libertades”²⁶.

Por otro lado, en el título octavo de Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, se define al Sistema Post penitenciario como “el conjunto de elementos articulados para apoyar a los liberados en el proceso de reinserción a la sociedad, mediante programas de apoyo social que presentan las instituciones públicas, privadas y sociales”²⁷.

Finalmente, la visión de derechos se concreta en el capítulo 27 del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, donde las personas privadas de la libertad son catalogadas como como un grupo de atención prioritaria.

La instancia encargada de coordinar las políticas de reinserción social es, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la CDMX, la Secretaría de Gobierno²⁸. Mientras que, según la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social, la Dirección General del Instituto de Reinserción Social —adscrita a la Secretaría de Gobierno—, es la instancia de proporcionar los servicios post penales²⁹.

Sobre la Comisión Intersecretarial de Reinserción Social de los Centros Penitenciarios y de Servicios Post-penales de la CDMX, en apego al marco normativo federal, fue instalada el 12 de mayo de 2017 y está integrada por diversas secretarías³⁰.

En conclusión, a diferencia del marco normativo federal, la CDMX establece claramente que los procesos de reinserción continúan una vez cumplida la pena, a través del restablecimiento de derechos y concreta esta responsabilidad el Instituto de Reinserción Social. Esto representa ventajas comparativas con respecto a la normatividad federal, ya que existen bases normativas que garantizan el restablecimiento de derechos, así como la instancia encargada de llevarlo a cabo. Todo ello incrementa las posibilidades de que en la entidad se planeen políticas y presupuestos públicos.

3.1.3 Marco normativo sobre reinserción del estado de Sonora

La Constitución Política del Estado de Sonora define que el gobernador deberá, “organizar el sistema penal sobre la base de trabajo como medio de regeneración”³¹. De acuerdo con la Ley

²⁶ Constitución Política de la Ciudad de México. 05 de febrero de 2017. Artículo 11.

²⁷ Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. 17 de junio de 2011. Artículo 146.

²⁸ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la CDMX. 4 de mayo de 2018. Artículo 27.

²⁹ Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. 17 de junio de 2011. Artículo 146.

³⁰ Secretaría de Gobierno, Subsecretaría del Sistema Penitenciario, Dirección General del Instituto de Reinserción Social, Secretaría de Bienestar e Inclusión Social, Secretaría de Desarrollo Económico Secretaría de Educación Ciencia, Tecnología e Innovación, Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. Respuesta a solicitud de información con número de folio 0101000170020.

³¹ Constitución Política del Estado de Sonora. 29 de marzo de 1917. Artículo 79.

Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, la Secretaría de Seguridad Pública tiene bajo su responsabilidad la prevención de los delitos y la reinserción social mientras que el Secretario Técnico del Consejo Estatal de Seguridad Pública es el responsable de ejecutar las políticas en estas materias³².

Asimismo, la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas de Seguridad del Estado de Sonora señala que el objetivo de los medios de reinserción social es “facilitar la reincorporación del sentenciado a la vida social, como una persona útil a la misma”³⁴. Respecto a la reinserción post penitenciaria, está regulada en el título décimo de esta ley, en la que se establecen dos instituciones de asistencia social para personas egresadas de los centros penitenciarios: la Coordinación General del Sistema Estatal Penitenciario y el Patronato para la Reincorporación Social del Estado. La Comisión Intersecretarial para la Reinserción Social y Servicios Post penales del estado de Sonora fue instalada el 13 de junio de 2019, y está integrada por diversas dependencias del estado³⁵.

Como en la normatividad federal, en el estado de Sonora la reinserción social post penitenciaria no está garantizada como un derecho y, si bien se señalan al menos dos instancias encargadas de brindar atención a personas que cumplieron su sentencia, su enfoque no es de restablecimiento de derechos.

3.1.4 Marco normativo sobre reinserción social del estado de Morelos

En el marco normativo del estado de Morelos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos faculta al gobernador para “administrar y controlar los centros de reclusión y de custodia preventiva en el Estado, asegurando las medidas tendientes a la readaptación social integral de los individuos, mediante los principios de educación y trabajo, conforme lo disponible las leyes de la materia”. En este mismo sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos indica que el control del sistema penitenciario deberá ser llevado a cabo “asegurando las medidas tendientes a la reinserción social integral de los individuos”.

La Ley Orgánica de la Administración Pública de Morelos establece que debe haber una colaboración interinstitucional en distintas secretarías en materia de reinserción social. Se atribuye la atención de familiares en línea directa de personas privadas de la libertad a la Secretaría de Desarrollo Social; las atribuciones en materia de empleo al interior de los centros

³² Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora. 30 de diciembre 1985. Artículo 34.

³³ Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora. 14 de julio 2011. Artículo 20.

³⁴ Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas de Seguridad del Estado de Sonora. 14 de junio 2011. Artículo 92.

³⁵ Secretaría de Gobierno, Secretario de Seguridad Pública, Secretaría de Salud Pública, Secretaría de Trabajo, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación y Cultura, Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Economía, Sistema DIF Sonora, Instituto Sonorense de las Mujeres, Comisión del Deporte, Instituto Sonorense de Cultura, Instituto Sonorense de Capacitación para el Trabajo, Instituto Sonorense de Educación para los Adultos, Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Coordinador General del sistema Estatal Penitenciario. Respuesta a solicitud de información con número de folio 01101920.

penitenciarios a la Secretaría de Economía; y los servicios de atención médica para la población interna a la Secretaría de Salud³⁶.

La Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares establece las bases para la coordinación entre autoridades judiciales y administrativas en materia de reinserción social al interior de los centros penitenciarios³⁷.

Finalmente, el marco normativo establece la creación de una Unidad General de Reinserción Social, que estuvo adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública hasta 2009, sin embargo, en 2013 fue reasignada a la Secretaría de Gobierno como un organismo desconcentrado³⁸.

Por otro lado, la Comisión Intersecretarial para la Reinserción Social y Servicios Post penales del Estado de Morelos se instaló el 4 de octubre de 2018 y está conformada por las entidades gubernamentales que establece la LNEP.

En el caso de Morelos, tampoco se garantiza el derecho a la reinserción social post penitenciaria. Además, no se consideran facultades o atribuciones referentes a la población que haya cumplido su sentencia, por lo que se considera que en esta entidad existen mayores dificultades para la planeación de políticas públicas y presupuestar recursos en esta materia.

A partir de la información presentada hasta este punto, es posible concluir que, aunque las leyes nacionales intentan definir el objeto de la reinserción social y el ámbito general de los servicios post penales, existen ambigüedades que se traducen en divergencias respecto a su interpretación. En este sentido, Ciudad de México adopta una postura enfocada en derechos, mientras que a nivel federal y en los estados de Sonora y Morelos, el ámbito que destaca es la prevención de la reincidencia.

Por otra parte, la propia normativa tiene omisiones respecto a los plazos y los ámbitos de responsabilidad de las autoridades en esta materia. Por lo tanto, se limitan las posibilidades de exigencia de planeación de políticas públicas con fines, propósitos, actividades e indicadores de seguimiento y evaluación para la atención de necesidades y problemáticas de esta población.

3.2 Análisis presupuestal de reinserción social post penitenciaria en México

En este apartado analizamos el diseño y asignación de recursos públicos de los programas presupuestarios (Pp) en materia de reinserción post penitenciaria que se detectaron en los informes de cuenta pública durante el periodo 2018 a 2020³⁹.

Este análisis es necesario, pues de acuerdo con los datos presentados en el primer capítulo del informe, CDMX, Sonora y Morelos se encuentran entre las diez entidades con mayores tasas de población anteriormente privada de la libertad, por lo que se requieren presupuestos suficientes para

³⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos. 28 de septiembre de 2012.

³⁷ Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares. Artículo 2.

³⁸ Reglamento Interior de la Coordinación Estatal de Reinserción Social. 31 de mayo de 2013.

³⁹ Por programa presupuestario entenderemos: "un instrumento que agrupa a un conjunto de acciones de gobierno, orientadas a resolver un problema o cubrir una necesidad la cual genere impacto en una población objetivo o área de enfoque identificada", (Secretaría de Administración y Finanzas, 2021).

atender a esta población en sus procesos de reinserción post penitenciaria. El análisis presupuestal permite identificar cómo es que las instituciones públicas interpretan la atención a esta materia, la prioridad que le otorgan, a través de la asignación de recursos, y la forma en que se orienta la acción pública, a través de los indicadores de resultados.

A partir de la revisión de los informes de cuenta pública, tanto a nivel federal como en los tres estados de interés, fue posible identificar cinco Pp, en cuyo diseño se aborda el tema de reinserción social. No obstante, solo tres Pp están enfocados en la reinserción social post penitenciaria.

TABLA 4. Programas presupuestales de entidades y federal destinados a la reinserción social post penal.

Entidad federativa	Nombre del programa	Diseño reinserción social post penitenciaria
Sonora	E108E17 Readaptación y reinserción social.	No
Federación	Coordinar la relación entre autoridades locales y federales para la consolidación del Sistema de Justicia Penal.	No
Morelos	Sin programas.	No aplica
Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> - Reinserción post penitenciaria - Apoyo para el impulso laboral de personas egresadas del sistema de justicia penal. - Atención prioritaria a personas egresadas del sistema de justicia penal 	Sí

Nota: Elaboración propia con datos de informes de cuenta pública.

A continuación, se realiza un análisis de la evolución presupuestal de cada uno de estos Pp y cómo es que las Entidades Federativas han diseñado sus indicadores.

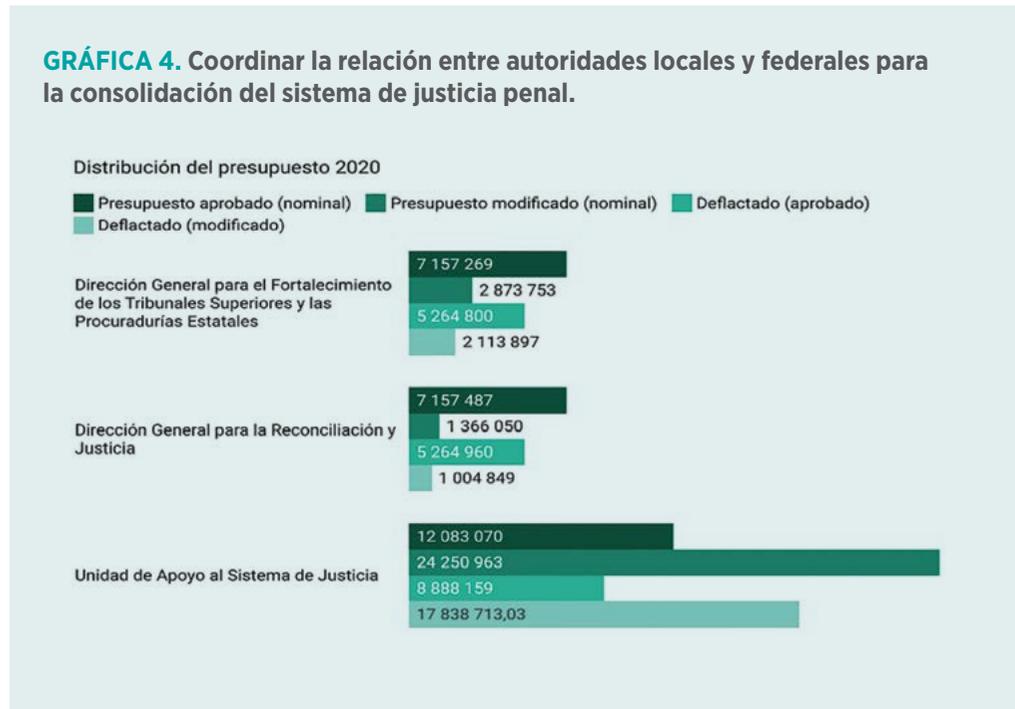
3.2.1 Análisis presupuestal sobre los programas de reinserción social en la federación

A nivel federal, el único periodo en el que fue posible detectar algún Pp en materia de reinserción social fue el ciclo fiscal 2020. Durante este periodo se creó el programa “Coordinar la relación entre autoridades locales y federales para la consolidación del Sistema de Justicia Penal”.

El indicador de fin de este Pp establece “contribuir en generar confianza en las instituciones que integran el Sistema de Justicia mediante la coordinación entre las autoridades del mismo”

(Transparencia Presupuestaria, 2021)⁴⁰. Con base en lo anterior, se puede observar que sus acciones y la distribución del presupuesto se concentra en mejorar la percepción de confianza en las instituciones que integran el sistema de justicia a través de la coordinación de autoridades.

El siguiente gráfico muestra en qué unidades administrativas se encuentra distribuido este Pp. Se observa que la Dirección General para la Reconciliación y Justicia, encargada de planificar acciones en materia de reinserción social, tuvo una reducción de presupuesto⁴¹.



Nota: : Elaboración propia con datos del informe de cuenta pública 2020 obtenido en Transparencia Presupuestaria.

El diseño de su matriz de indicadores y la asignación de presupuesto muestra que la reinserción social no tiene prioridad para las instituciones públicas a nivel federal. En tal sentido, es recomendable el rediseño de sus componentes para fortalecer este programa presupuestario, además de diseñar o articular una acción en conjunto con otras instituciones para crear una política pública nacional en materia de reinserción post penal.

⁴⁰ Un indicador fin es aquel que “establece el objetivo de desarrollo u objetivo estratégico de la dependencia o entidad al que el programa busca contribuir para solución a mediano y largo plazo”, (CONEVAL, 2013).

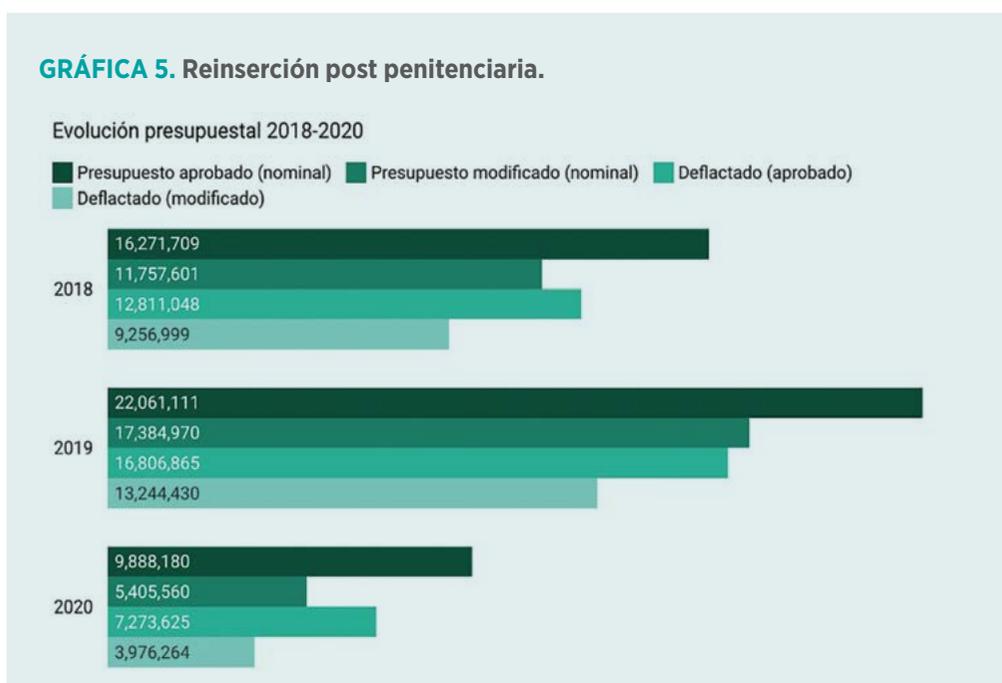
⁴¹ De acuerdo con su página institucional, la Dirección General para la Reconciliación y Justicia se encarga de diseñar e implementar acciones y programas de reconciliación social con base en la capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte como medio para lograr la reinserción social y prevenir la reincidencia de las personas que han cumplido alguna sanción penal, (Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, 2021).busca contribuir para solución a mediano y largo plazo”, (CONEVAL, 2013).

3.2.2 Análisis presupuestal sobre los programas de reinserción social en Ciudad de México

La Ciudad de México cuenta con tres Pp: Reinserción Post Penitenciaria, Impulso Laboral y Atención Prioritaria (estos dos últimos son programas sociales)⁴². A través de la revisión de los informes de cuenta pública, reglas de operación e instrumentos programáticos, puede afirmarse que el diseño de sus Pp prioriza el enfoque en materia de derechos humanos y deja en segundo término la reincidencia o reducción de los índices delictivos.

No obstante, al analizar los datos del presupuesto, puede observarse una deficiente planeación en la asignación de los recursos públicos a sus Pp. En el caso del Pp Reinserción Post Penitenciaria:

1. Porque el presupuesto aprobado, con respecto al modificado, siempre tiende a la reducción.
2. Porque en 2020 hay una reducción presupuestal del 55% con respecto al ciclo anterior.



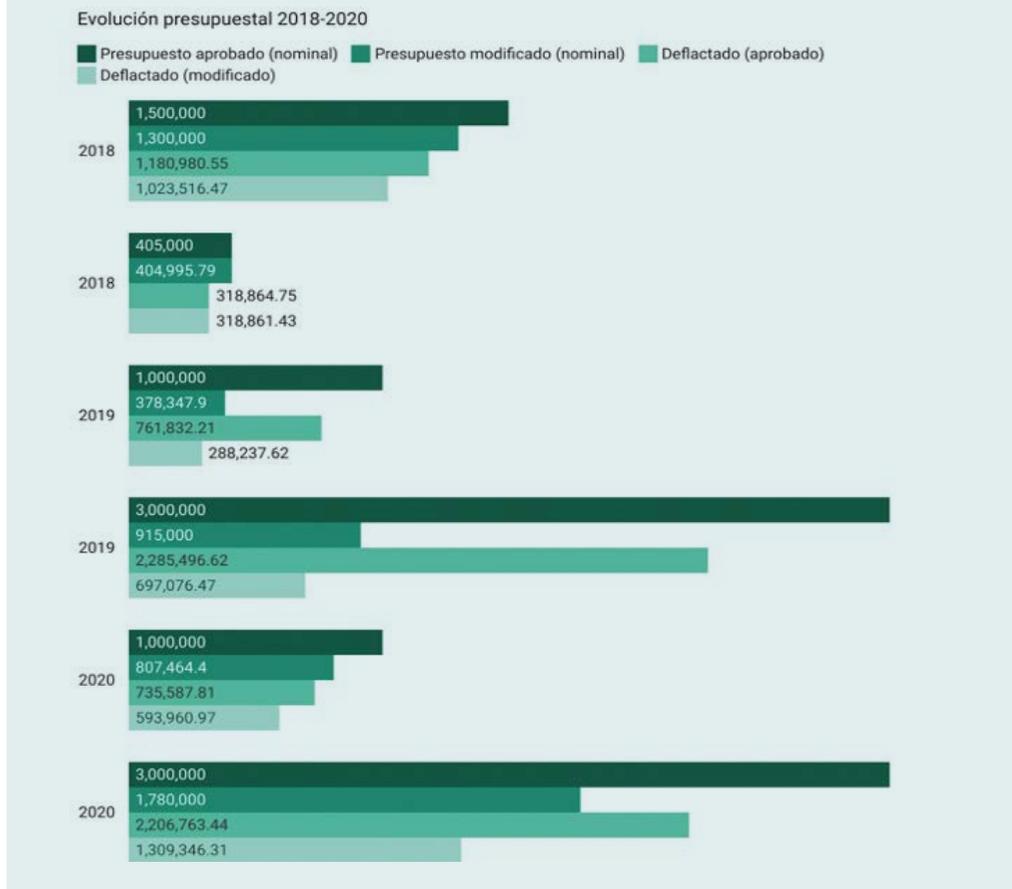
Nota: Elaboración propia con datos de la solicitud de información pública SAF/SAE/DGAyRC/DEASA/0116/2021.

Con respecto a los programas sociales, se observa que en los ciclos fiscales 2019 y 2020 el presupuesto aprobado para cada programa es el mismo. No es adecuado mantener el mismo presupuesto y población objetivo en ambos ciclos fiscales debido a que en primera instancia los programas sociales requieren ser progresivos y en segunda instancia en términos reales el presupuesto aprobado es menor por lo que podría implicar déficit para alcanzar las metas planeadas⁴³.

⁴² El programa “Reinserción Post Penitenciaria” está destinado a la atención de personas liberadas y preliberadas de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México. Por su lado, el programa “Impulso Laboral” consiste en la entrega de una beca por tres meses para la realización de prácticas laborales, mientras que “Atención Prioritaria” consiste en la entrega de enseres en especie.

⁴³ En términos de análisis de presupuesto es necesario considerar los efectos que tiene el fenómeno de la inflación para obtener la magnitud real del presupuesto y comparar a través del tiempo los incrementos o disminuciones del mismo.

GRÁFICA 6. Programas sociales “Impulso laboral y atención prioritaria”.



Nota: Elaboración propia con datos de solicitud de información pública SG/UT/1384/2021.

En conclusión, es probable que la institución diseñe metas demasiado bajas con el fin de garantizar un desempeño estable en cuanto a sus actividades institucionales y programas sociales. No obstante, esto implicaría que los programas no se encuentran enfocados a las necesidades de la población liberada y pre liberada. Es necesario que la institución fortalezca sus métodos de planeación presupuestal y el diseño de su matriz de indicadores basados en evidencia.

3.2.3 Análisis presupuestal sobre los programas de reinserción social en Sonora

Sonora también cuenta con un Pp en materia de reinserción, cuyo objetivo es “contribuir a disminuir el índice delictivo mediante la readaptación y reinserción social de las personas que cometen delitos en el Estado de Sonora” (Cuenta Pública Sonora, 2020).

El diseño de este Pp es, principalmente, una herramienta para la disminución de los índices delictivos de la entidad. En comparación con otras entidades, el E108E17 Readaptación y Reinserción es uno de los Pp con mayor presupuesto⁴⁴. Como se puede observar, para el

⁴⁴ Este programa presupuestario existe desde 2016 por lo cual nuestra investigación no detecta cambios sustanciales tanto en la asignación, modificación presupuestal y la matriz de indicadores anteriores a 2018.

periodo 2018 a 2019 incrementó un 4% y de 2019 a 2020 un 3% respecto al presupuesto aprobado nominal.



Nota: Elaboración propia con datos de informes de cuenta pública de Sonora.

De acuerdo con lo anterior, un Pp de esta magnitud tendría mayor oportunidad de impacto si se cambia el enfoque a una herramienta de política pública de restablecimiento de derechos.

3.2.4 Análisis presupuestal sobre los programas de reinserción social en Morelos

A partir de las solicitudes de información realizadas, informes de cuenta pública y revisión de la plataforma web de la Secretaría de Hacienda, no se detectaron programas presupuestarios en materia de reinserción post penitenciaria⁴⁵.

De acuerdo con la información sobre presupuesto se puede observar que la reinserción social post penal no es una actividad prioritaria. Cada una de las Entidades Federativas y la Federación tienen su propia interpretación para la definición de estrategias y asignación de presupuesto. Por lo que no se identifica articulación de una política pública en materia de reinserción social post penitenciaria.

Solo en Ciudad de México hay un enfoque de derechos humanos⁴⁶, pero aunque cuenta con presupuesto específico y programas destinados a esa actividad sus acciones presentan limitaciones. En Sonora y Morelos, sencillamente esta actividad no se tiene en cuenta. Finalmente, a nivel federal, la matriz de indicadores muestra la falta de vinculación de las acciones de reinserción y la finalidad del Pp. A ello se suma la reducción del presupuesto destinado.

⁴⁵ Los números de folio de las solicitudes de información son los siguientes: 00435021,00434721 y 00435121.

⁴⁶ El implementar este tipo de enfoque en los Pp implica que los sujetos se encuentran en el centro de la política pública para identificar estrategias basadas en evidencia para restituir sus derechos o contribuir a que se logre este cometido.

3.3 Análisis de política pública y evaluación de diseño de programas de reinserción social post penitenciaria

En este apartado se presentan los hallazgos más importantes a partir del análisis del diseño de la política de reinserción social post penitenciaria penal tanto en el gobierno federal como en las tres entidades abordadas⁴⁷.

3.3.1 Hipótesis causales e hipótesis de intervención

El análisis que se presenta a continuación busca exponer, por un lado, la forma en que las instituciones conceptualizan el problema de la reinserción social post penitenciaria en los documentos programáticos (hipótesis causal). Por otro lado, conocer la forma en que llevan a cabo la atención a este problema público a través de planes, programas o acciones específicas (hipótesis de intervención).

3.3.2 Análisis de política pública y evaluación de diseño de programas de reinserción social post penal del gobierno federal

El gobierno federal cuenta con tres documentos normativos de política pública que abordan el problema de la reinserción social post penal: el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (Estrategia) y el Programa Sectorial de Seguridad Pública y Protección Ciudadana 2020-2024 (Programa)⁴⁸.

Dado que el PND establece que el paradigma de seguridad deriva de lo establecido en la Estrategia, la hipótesis causal se desprende de este instrumento. La hipótesis de intervención que se sigue de la hipótesis causal planteada en la Estrategia se compone de dos elementos: la primera se refiere a reinserción y desintoxicación, y la segunda a emprender la reconstrucción de paz. En relación con la primera se identificó el Programa de Justicia Terapéutica (en adelante, PJT) a cargo de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia. El PJT está dirigido a brindar atención a personas imputadas por la comisión de un delito no grave con trastornos por el consumo de sustancias psicoactivas.

A pesar de que el PJT refiere manejar un componente de reinserción social, este no encuadra en lo que propiamente puede considerarse un programa de atención post penal.

Por otra parte, el Programa Sectorial de la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana 2020-2024 plantea en su hipótesis causal el problema general como “violencia, inseguridad, empoderamiento de organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas, la economía ilegal, la violación a los derechos humanos y la corrupción”⁴⁹. La hipótesis de intervención que se deriva de ello se enfoca en la reinserción social de las personas privadas de la libertad en

⁴⁷ Para mayores detalles sobre la metodología empleada para este análisis, consultar el Anexo 2.

⁴⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación. 12 de julio de 2019. Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. Diario Oficial de la Federación. 16 de mayo de 2019. Programa Sectorial de la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana 2020-2024. 2 de julio de 2020.

⁴⁹ Programa Sectorial de la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana 2020-2024. 2 de julio de 2020.

centros penitenciarios. Las estrategias de atención se concentran en la aplicación del Modelo Integral de Reinserción Social.

A diferencia del PND 2020-2024, el Programa sí contempla la reinserción en ambas hipótesis y se refieren específicamente a los procesos al interior de los centros, sin considerar los procesos post penitenciarios.

En atención a la normativa federal se intentó identificar acciones en la materia en el Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación 2020-2024. No obstante, no fue posible identificar el tema en ninguna de las dos hipótesis. Aun así, se identificaron acciones en el marco del Programa de Reinserción Social Post Penal, a cargo de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia.

TABLA 5. Programa de reinserción social post, penal.

Programa de reinserción social post penal Secretaría de Gobernación	
Proyecto	Objetivo
Modelos para crear institutos de reinserción social	Generar equipos especializados en el tema en las treinta y dos entidades del país para mejorar el sistema actual.
Justicia Terapéutica	Programa de Justicia Terapéutica.
Niños y niñas que viven en centros penitenciarios	Continuar el apoyo de niñas y niños que viven con sus madres en prisión para su reincorporación extramuros con su red familiar o de apoyo.
Preliberaciones	Desarrollo de una guía para llevar a cabo preliberaciones en el marco de covid-19.
Aulas digitales	Propuesta piloto en coordinación con Microsoft, Dell, Robotix y la Subsecretaría del Sistema penitenciario de la CDMX.
Bazar navideño penitenciario	Promover y difundir el trabajo artístico de personas privadas de la libertad y apoyarlas en su proceso de reinserción social.

Nota: Elaboración propia con base en la Secretaría de Gobernación. 2 Informe de Labores 2019-2020. 1 de septiembre de 2020, pp. 94 y 95.

Se concluye sobre estas acciones que no representan un programa de reinserción post penitenciario que se enfoque en el restablecimiento de derechos de personas liberadas, puesto que se aplican esencialmente dentro de los centros. Mientras que, en el caso del Modelo para la creación de Institutos de Reinserción Social, no fue posible ubicar documentos que den cuenta de su contenido.

3.3.3 Análisis de política pública y evaluación de diseño de programas de reinserción social post penitenciaria de la Ciudad de México

Para el análisis de las hipótesis causales y de intervención se partió del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, aun cuando no ha sido aprobado por el Congreso de Ciudad de México.

Con referencia a acciones específicas sobre reinserción social post penitenciaria se pudo identificar, en el Eje 2: Ciudad Sustentable, que refiere “fortalecer la inclusión laboral de las personas preliberadas y liberadas (...)”. Esta acción se actualiza mediante el Programa Apoyo para el Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México, implementado por el Instituto de Reinserción Social.

El segundo elemento identificado como parte de la oferta del Instituto de Reinserción Social es el Programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal. Se resalta que este mecanismo no está sustentado en los instrumentos programáticos de la actual administración.

3.3.4 Análisis de política pública y evaluación de diseño de programas de reinserción social post penitenciaria de Sonora

En el caso de Sonora, el principal instrumento de planeación vigente es el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021. La hipótesis causal relacionada con la reinserción social post penal señala que el problema a atender es inseguridad y percepción de impunidad⁵⁰. La hipótesis de intervención apunta a fortalecer la seguridad pública y promover la participación ciudadana para la prevención del delito, a través de programas que se enfoquen a la resiliencia y cursos de capacitación para personas privadas de la libertad y liberadas de centros penitenciarios⁵¹.

También plantea fortalecer la reinserción social mediante acciones enfocadas en su mayoría a población privada de la libertad, así como el apoyo a sus familias y para liberaciones anticipadas.

Por otra parte, derivado de los trabajos de la Comisión Intersecretarial de Reinserción Social, se ha identificado el Modelo Integral de Reinserción Social (MIRS)⁵². Este documento define que la reinserción social considera la progresiva recuperación de vínculos sociales que permitan recuperar un papel activo en la sociedad a través de medios lícitos. No obstante, las estrategias planteadas para alcanzar esto no consideran elementos de atención post penal.

Se concluye que, en el caso de Sonora, si bien hay instancias encargadas específicamente de los procesos de reinserción social penal y post penal, para la segunda no hay elementos programáticos. La población liberada no cuenta con una oferta de programas de atención a sus necesidades en el contexto de su proceso de reinserción social.

⁵⁰ Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021. 12 de diciembre de 2015. Eje 1 “Sonora en Paz y Tranquilidad”. Retos 3 y 8.

⁵¹ *Ibid.* Reto 3.

⁵² Modelo Integral de Reinserción Social del SIEP Sonora. Solicitud de información 00976421.

3.3.5 Análisis de política pública y evaluación de diseño de programas de reinserción social post penitenciaria de Morelos

El Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 de Morelos señala en la hipótesis causal como problemas a atender la “inseguridad y violencia”. La hipótesis de intervención referente a la reinserción social establece “fortalecer y mejorar el sistema de reinserción social en Morelos”. En este eje se establecen dos acciones de reinserción post penal: impulso de programas de seguimiento a personas liberadas y la reinstalación de la Comisión Interinstitucional de Autoridades Corresponsables.

Por otra parte, se analizó el Programa Sectorial de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Pública, que tiene como hipótesis causal que el problema a atender es “la población del Estado de Morelos padece altos niveles de violencia y delincuencia”⁵³. La hipótesis de intervención para dar respuesta a esta problemática se identifica en el Eje Rector 1: Seguridad Pública, en donde se plantea una estrategia que se enfoca en “mejorar mecanismos para la reinserción social”. No obstante, no fue posible identificar ningún programa que cumpla estos objetivos y estrategia⁵⁴.

Por su parte, en la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Morelos, se menciona el marco normativo de la Dirección General de Reinserción Social, pero no hay alusión a algún programa referido a este tema.

Observaciones

En síntesis, es posible observar que en ningún caso existen políticas de reinserción post penitenciaria. Esto se refleja en su ausencia en niveles normativo y programático.

- A nivel federal esto se refleja en acciones que no se articulan como políticas públicas más amplias. En Sonora y Morelos existen instituciones facultadas para ello, pero no hay una oferta programática específica de carácter post penal.
- En el caso de Ciudad de México, existen ofertas concretas para la atención de personas liberadas, pero no se sustentan en documentos programáticos. Esto representa un riesgo para la sostenibilidad de las acciones.
- Finalmente, sólo la Comisión Intersecretarial de Sonora ha presentado propuestas concretas para ofrecer lineamientos de política pública. No obstante, estas no consideran la atención post penal.

Derivado de estos hallazgos, a continuación, se profundiza en la evaluación del diseño de los programas disponibles para personas que han estado privadas de la libertad a nivel federal y en Ciudad de México.

⁵³ Comisión Estatal de Seguridad Pública. (2019). *Programa Sectorial de Seguridad Pública del Estado de Morelos 2019-2024*.

⁵⁴ Se llevó a cabo la solicitud de información con número de folio 00843320, mediante la cual se requerían datos sobre presupuestos y acciones de reinserción social post penitenciaria. Cuando fue el caso de obtener respuestas sin que mediara la interposición de recursos, manifestaron no contar con información al respecto.

3.4 Evaluación de diseño de política de reinserción social post penitenciaria

Sobre reinserción social post penitenciaria, se han identificado cuatro programas específicos, dos a nivel federal y dos en Ciudad de México. A continuación, se realiza una evaluación de diseño de cada uno de ellos⁵⁵.

3.4.1 Programa jóvenes construyendo el futuro

Este programa inició en 2019. Forma parte de los programas más importantes de la actual administración federal y es implementado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

La población que atiende son jóvenes de entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan. En este programa se considera como parte de la población beneficiaria a jóvenes en conflicto con la ley y jóvenes en calidad de reinserción social⁵⁶. Mediante el otorgamiento de una beca y la incorporación a Centros de Capacitación, los jóvenes se capacitan y obtienen experiencia para su incorporación al mercado laboral formal.

Como resultado de la evaluación de diseño, se han encontrado los siguientes puntos favorables:

- Define con claridad el problema a atender.
- Objetivos generales y específicos claros.
- Mecanismos de implementación para facilitar el logro de objetivos.
- Vinculación para ingresar al mercado formal de trabajo.
- Incorporación al IMSS, que amplía el acceso a derechos.

En la evaluación, se encontraron los siguientes aspectos susceptibles a mejora:

- No cuenta con indicadores para medir la inclusión productiva de las personas jóvenes.
- Requiere de documentos de difícil acceso para personas en conflicto con la ley y liberadas.
- La entrevista inicial requerida podría significar un condicionante para la aceptación.

3.4.2 Programa para el bienestar integral de los pueblos indígenas

Este programa está a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Con este programa el gobierno federal busca contribuir al desarrollo integral y bienestar común de los pueblos indígenas y afroamericano, como sujetos de derecho público⁵⁷.

El programa se compone de tres acciones y para este análisis es relevante la Acción 1, en la que se ubica a las personas en conflicto con la ley.

Este programa otorga un apoyo de hasta \$60,000 pesos mexicanos mediante la modalidad de petición de parte de personas integrantes de estas comunidades y pueblos, privadas de la libertad por violación al derecho de efectivo acceso a la justicia, o porque su libertad implique otros derechos o porque permitirá mejorar las condiciones de vida de su núcleo familiar cercano.

⁵⁵ La metodología empleada se puede consultar en el Anexo 3.

⁵⁶ Numeral Vigésimo Segundo de las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2021.

⁵⁷ Reglas de Operación Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas 2021. 31 de diciembre de 2020.

Como resultado de la evaluación de diseño, se han encontrado los siguientes puntos favorables:

- Presenta con claridad las problemáticas y las acciones para atenderlas.
- Objetivos planteados de forma clara.
- Amplia diversidad de acciones para el desarrollo.
- Contribuye al acceso de múltiples derechos.

En la evaluación, se encontraron los siguientes aspectos susceptibles a mejora:

- Los objetivos abordan una gama amplia de elementos, lo que dificulta la medición.
- Las Reglas de Operación (ROP) no incorporan indicadores de resultados.
- Algunos requisitos representan dificultades por los procesos complejos que implican.
- El monto otorgado puede ser insuficiente para costear los gastos de un proceso judicial.

3.4.3 Programa de apoyo para el impulso laboral de personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México

Este programa se creó durante el ciclo fiscal 2018 y se encuentra alineado en el eje 2 “Ciudad Sustentable” en el Programa de Gobierno 2018-2024. El programa es implementado por la Secretaría de Gobierno a través de la Dirección General del Instituto de Reinserción Social.

La población que atiende son personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México mayores de 18 años que no cuenten con trabajo. El mecanismo de entrega mediante un apoyo mensual de \$5000 pesos hasta por tres meses para la realización de sus prácticas laborales⁵⁸.

Como resultado de la evaluación de diseño, se han encontrado los siguientes puntos favorables:

- Se encuentra alineado en términos normativos con la legislación.
- Define con claridad la población objetivo,
- Vincula a personas beneficiarias con empleadores.

En la evaluación, se encontraron los siguientes aspectos susceptibles a mejora:

- El diseño de indicadores no permite identificar el impacto de la intervención.
- No cuenta con claridad en los mecanismos de seguimiento y evaluación.
- Requisitos no aclaran qué casos son considerados “especiales”.
- Los mecanismos e instrumentos de las ROP son insuficientes.

Aunque el programa atiende una problemática crucial, no hay evidencia de que la institución utilice datos de los años fiscales anteriores para mejorar el diseño de indicadores, establecer mecanismos de monitoreo y evaluación, y el programa se oriente a resultados⁵⁹.

⁵⁸ Reglas de Operación Apoyo para el Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México 2021. Gobierno de la Ciudad de México.

⁵⁹ Un programa orientado con enfoque de resultados: “identifica a su población objetivo y el cambio que procura en ella. El enfoque de resultados es la orientación del objetivo principal del programa (propósito) hacia el planteamiento e identificación de la población que se pretende atender, así como la problemático que desea resolver o la mejora que espera” (CONEVAL, 2017).

3.4.4 Programa de atención prioritaria a personas egresadas del sistema de justicia penal

Este programa se creó durante el ciclo fiscal 2018 y también depende del Instituto de Reinserción Social de la CDMX. Uno de los mecanismos que establecen en las ROP es la entrega única de \$633.33 pesos mexicanos en especie. Además, canalización a albergues hasta por \$1,000 pesos para cubrir máximo 20 noches de alojamiento⁶⁰. Las ROP establecen como población objetivo a personas egresadas del sistema de justicia penal en situación de atención prioritaria⁶¹.

Como resultado de la evaluación de diseño, se han encontrado los siguientes puntos favorables:

- Se encuentra alineado con la normatividad local.
- Se conjuntan la Autoridad Judicial de Ejecución, Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, Comunidades para Adolescentes de la Ciudad de México, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y las alcaldías de la Ciudad de México.

En la evaluación, se encontraron los siguientes aspectos susceptibles a mejora:

- No es posible vincular los resultados de la entrega del Dispositivo de servicios básicos como un mecanismo de la disminución de la desigualdad de las personas en situación de atención prioritaria.
- No existe una metodología para la identificación de personas para atención prioritaria.
- No se especifica el establecimiento de los “casos especiales”.
- No utiliza la información de ciclos fiscales anteriores.

A partir del análisis del diseño de este programa, se puede afirmar que tiene tendencias asistencialistas y que no utiliza los insumos de ciclos fiscales anteriores para desarrollar una intervención con enfoque de derechos.

⁶⁰ De este último rubro, de las 1500 personas establecidas en las metas físicas en las ROP 50 personas recibirán apoyo para el alojamiento temporal.

⁶¹ Se refiere a mujeres; adolescentes; personas jóvenes; personas adultas mayores; personas con discapacidad; personas LGBTTTI; personas migrantes; personas en situación de calle; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afro descendientes; de identidad indígena; personas pertenecientes a minoría religiosa, así como aquellas personas cuyas redes de apoyo se hayan debilitado o perdido, que no cuenten con un empleo o tengan alguna enfermedad crónica degenerativa.

3.5 Conclusiones preliminares

- Hay omisión legislativa en materia de reinserción social post penitenciaria en el ámbito federal.
- El aspecto programático tanto a nivel federal como en Sonora y Morelos no visibiliza el problema y no hay planeación. En la CDMX es mínima.
- La planeación se centra en reinserción social penitenciaria y prevención del delito. No se toman en cuenta los lugares de origen y retorno de las personas en conflicto con la ley.
- Las entidades no cuentan con recursos suficientes o no se definen con claridad los documentos programáticos.
- Los casos en los que hay programas o acciones son limitados y no constituyen una política pública.
- Los programas identificados no pueden ser considerados la respuesta gubernamental a este problema público o la garantía a un derecho.
- Las instancias y programas de CDMX no están anclados a los instrumentos programáticos, aunque cuenten con un enfoque de derechos humanos.
- Si bien las Comisiones Intersecretariales de Reinserción Social están instaladas en todos los casos, sus trabajos no han derivado en políticas, programas y acciones concretas.
- Durante este periodo no se identifica un programa presupuestario que articule la política pública de reinserción social post penitenciaria.
- El contar con mucho presupuesto no implica que se cuente con un esquema de planeación efectivo.
- Existe una evidente concentración de desarrollar acciones dentro de los Centros Penitenciarios sin diseñar presupuesto complementario para planear programas cuando se recobra la libertad.
- Solo la Ciudad de México prioriza el enfoque de restitución de derechos por encima de variables como incidencia delictiva o reincidencia.
- Morelos no muestra indicios de acciones específicas en la materia.
- No hay mecanismos de incidencia o participación ciudadana que permitan a las comunidades involucrarse en la atención de las necesidades y problemas de la población que egresa de los centros penitenciarios durante sus procesos de reinserción social post penitenciaria.

20 (Esto es precisado en el propio engrose el cual fue aprobado en sesión privada del 15 de octubre por la propia mayoría)

21 Desde luego, esta aproximación podría ser variada o modulada por el propio Pleno en subsecuentes casos.



4. Pensar y construir procesos de reinserción social con y desde las comunidades

En los capítulos anteriores se hizo una revisión de los contextos individuales y comunitarios que las personas que egresan de algún centro penitenciario deberán encarar para iniciar sus procesos de reinserción social. Asimismo, se analizó el marco institucional de las políticas públicas de reinserción social post penal para identificar si son herramientas adecuadas para la atención de las necesidades y problemáticas que enfrenta esta población.

En las siguientes páginas se muestran algunos de los hallazgos surgidos del trabajo de campo realizado en Sonora, Morelos y el Estado de México. En estas entidades se realizaron espacios de interacción y participación conformados por personas que han estado privadas de la libertad, habitantes de colonias de origen de población penitenciaria, y organizaciones de la sociedad civil.

A partir de este trabajo se profundiza en las dificultades concretas que enfrentan las personas liberadas de algún centro penitenciario al momento de reintegrarse a sus comunidades: 1) respecto a la forma en que los contextos comunitarios pueden dificultar los procesos de reinserción social, y 2) en cuanto a las consecuencias de ausencia de mecanismos de apoyo post penal adecuados para esta población.

Finalmente, se busca dar cuenta de los pasos realizados para detonar espacios participativos que logren consolidarse en propuestas de incidencia y redes de gobernanza⁶².

4.1 Las experiencias organizativas en Ciudad Obregón, Sonora y Cuernavaca, Morelos

En este apartado compartimos algunos hallazgos de las experiencias sostenidas con organizaciones de la sociedad civil, habitantes de colonias de origen de población penitenciaria y personas que han estado privadas de la libertad en los estados de Morelos y Sonora.

Es importante mencionar que, para poder realizar el acercamiento con las comunidades de interés, se diseñó una metodología de mapeo de organizaciones locales que contaran con experiencia de trabajo territorial y comunitario, así como perspectivas afines con CEA Justicia Social en los temas de prevención de violencias y seguridad.

El contacto con organizaciones de la sociedad civil ha sido un elemento clave del trabajo de campo. Con el apoyo de su experiencia fue posible establecer contacto con diferentes actores comunitarios que tuvieran interés en involucrarse en los espacios participativos y se facilitó la construcción del diagnóstico del contexto general de las comunidades, así como de las particularidades de los procesos de reinserción social en estos lugares.

⁶² Por redes de gobernanza entendemos la elaboración de las políticas públicas que sustituyen las jerarquías gubernamentales basadas en las instituciones políticas tradicionales por formas de auto organización basadas en redes inter organizacionales caracterizadas por interdependencia, intercambio de recursos, reglas del juego y significativa autonomía del gobierno. Mediante estas, se busca involucrar al mayor número posible de actores públicos y privados de distintos niveles y áreas funcionales del gobierno y la sociedad. Mediante este paradigma se apunta a convertir a los ciudadanos en sujetos, actores centrales de la administración pública y por ende de la elaboración de políticas públicas que mediante diversos esquemas pueden asociarse con los gobiernos para hacerse cargo total o parcialmente con participación mayor o menor de las autoridades en la solución de necesidades y la provisión de servicios públicos.

4.1.1 Ciudad Obregón, Sonora

Como resultado del mapeo realizado en Sonora, se estableció contacto con la organización PROVAY y el colectivo Letra Escarlata. Fue posible generar experiencias participativas en dos espacios: el primero consistió en un diagnóstico comunitario con vecinas de la colonia de Valle Verde, y el segundo, un taller de derechos humanos con mujeres del Centro de Reinserción Social de Ciudad Obregón. Al mismo tiempo, se llevaron a cabo entrevistas a personas liberadas.

La colonia Valle Verde se ubica al sur de Ciudad Obregón y se trata de una de las colonias con mayor concentración de personas privadas de la libertad. Por esta razón, el vínculo con PROVAY resultó estratégico para profundizar en los contextos concretos en los que se desarrollan las personas que han entrado en conflicto con la ley.

A partir de los relatos y memorias de vecinas de la colonia, fue posible conocer el proceso de fundación que ellas mismas iniciaron y los diferentes cambios que ha sufrido el entorno en los últimos 30 años. En Valle Verde al igual que otras colonias del municipio de Ciudad Obregón, las habitantes cotidianamente viven en un ambiente generalizado de riesgo y amenaza debido a las situaciones de violencia e inseguridad. Las “balceras”, las desapariciones de personas, así como homicidios son algunas de las graves problemáticas que atraviesan sus colonias.

La interacción con vecinas permitió identificar algunas necesidades y preocupaciones, así como situaciones de vulnerabilidad social que se hilvanan en un panorama de violencia que afecta el bienestar de la comunidad. Entre los distintos patrones de exclusión que afectan la calidad de vida de la población se enfrentan al menos tres: la falta de certezas que vecinos y vecinas de la colonia enfrentan para acceder a recursos económicos que garanticen la seguridad alimentaria⁶³. Otro patrón de exclusión se refleja en una problemática de la vivienda. Las vecinas comparten que el fenómeno del abandono de las viviendas se ha agudizado en los últimos años, en gran medida por el bajo poder adquisitivo de las familias que les lleva a mudarse a otras colonias con precios más accesibles para vivir ⁶⁴.

El tercer rasgo explicativo de los factores de exclusión es la falta de oportunidades laborales. Las vecinas expresaron con preocupación la ola de desempleo que se ha agudizado por el cierre de maquilas e industrias textiles a causa de la pandemia de COVID-19, las cuales constituían las principales fuentes de sostenimiento económico de diversas familias del municipio.

En el diagnóstico realizado con vecinas adultas, fue posible escuchar algunos puntos de vista sobre la problemática del conflicto con la ley y la reinserción social. Se encontró que el proceso de reinserción social se considera ajeno a la comunidad a pesar de que varias de las vecinas conocían a personas que están o estuvieron en prisión. Estas visiones podrían deberse a la discriminación que se genera por miembros de la comunidad y otros actores hacia las personas que han estado en reclusos en el sistema penal.

⁶³ Es importante mencionar que una de las principales actividades que desempeña el centro comunitario es la gestión y provisión de despensas a habitantes de la comunidad y de colonias aledañas.

⁶⁴ Según sus consideraciones, se relaciona con una situación común en la colonia en la que habitantes, particularmente jóvenes, ocupan los espacios abandonados como una respuesta viable para no vivir en situación de calle o resolver la falta de recursos para pagar un techo donde vivir.

Esta idea se sustenta con la entrevista realizada a Jennifer⁶⁵, joven de 27 años egresada del centro penitenciario estatal. De acuerdo con su relato, uno de los principales problemas que ha enfrentado desde que recuperó la libertad ha sido la discriminación por haber estado en prisión, especialmente por sus vecinos y vecinas. Si bien es proveniente de otra colonia de Ciudad Obregón, su experiencia de retorno a la colonia también se ha visto afectada por situaciones de vulnerabilidad social y la presencia de patrones de exclusión similares a los señalados con anterioridad. Un claro ejemplo es la dificultad que ha tenido para encontrar trabajo y el temor constante a perderlo por haber estado en conflicto con la ley.

Durante los dos años que Jennifer llevaba en libertad, no ha conocido ni accedido a algún programa gubernamental de acompañamiento o apoyo que le permita acceder a necesidades básicas y mucho menos restituir otros derechos⁶⁶. Su experiencia muestra que cuando fue liberada y volvió a su comunidad, se enfrentó con mayores dificultades para tener una vida digna para ella y su hija, mayores a las que inicialmente enfrentaba antes de ingresar al centro. Ello muestra con claridad cómo la ausencia de programas de reinserción post penal en el municipio afecta la calidad de vida de las personas que atraviesan este proceso.

La ausencia de programas de reinserción social también es una realidad que se vive al interior del CERESO. La experiencia de talleres de sensibilización de derechos humanos impartidos en dicha prisión, con la mitad de la población de mujeres, permitió tener un primer acercamiento al contexto local penitenciario y a los obstáculos que atraviesan para acceder a distintos derechos: a la falta de información sobre su situación jurídica, defensores públicos insuficientes para acompañar en la defensa y las malas condiciones en las instalaciones del centro, por mencionar algunos.

En síntesis, estas experiencias de interacción en el campo dan algunas claves sobre cómo las colonias del municipio se ven afectadas por condiciones de violencia y distintas inseguridades (como las económicas y laborales) que afectan las condiciones de vida de la población. Estas condiciones se agravan para la población que entra en contacto con el sistema penal y más aún, que emprende un camino de retorno a su comunidad. Con ello se muestra la deuda que existe por parte de los actores corresponsables de impulsar políticas que garanticen los derechos de las personas que ingresan al sistema penal y de quienes egresan de los centros y vuelven a sus colonias.

4.1.2 Cuernavaca, Morelos

La aproximación en Morelos fue distinta a la que ocurrió en Sonora. Se estableció contacto con colectivos como Hermanas en la Sombra y Algaraza, los cuales tienen años de experiencia de trabajo al interior de los centros penitenciarios y se han transformado en una especie de red de apoyo para las personas que salen de estos lugares⁶⁷.

⁶⁵ Los nombres de todas las participantes fueron modificados.

⁶⁶ Contrario a este vacío en la ejecución de políticas de atención post penal, encontró en el colectivo Letra Escarlata (a pesar de los escasos recursos económicos y organizativos con los que cuenta) una red de apoyo para enfrentar este proceso.

⁶⁷ Desde estrategias y herramientas diversas, estos colectivos se han constituido como una especie de plataforma para ampliar las voces de las personas privadas de la libertad y que egresan centros. Estos espacios han favorecido la formación, participación e involucramiento comprometido de esta población en actividades y acciones puntuales que buscan visibilizar y transformar las realidades de las personas que han estado en contacto con el sistema penal.

El vínculo con los colectivos estableció espacios de diálogo y diagnóstico participativo con personas liberadas de los centros penitenciarios. De esta experiencia es importante destacar dos cuestiones: una, que la reinserción social no es vista como algo ajeno, sino que se conoce desde la propia vivencia, la dificultad que implica volver a los barrios o colonias una vez que se recupera la libertad. Otra es que los ejercicios estuvieron conformados principalmente por mujeres, lo que permitió reflexionar sobre la forma en que el componente de género influye de manera diferenciada en el proceso de reinserción. Entre los principales hallazgos se pueden compartir los siguientes:

En Cuernavaca, Morelos, la población actualmente vive un panorama de inseguridad debido a las disputas de grupos delictivos por el control del territorio. A ello se suma un clima de desconfianza a las autoridades locales por la ineficacia y falta de compromiso con la población, así como a los nexos que se considera que sostienen con dichos grupos.

En los grupos de trabajo se relataron los grandes obstáculos para acceder a la justicia desde el momento que las personas entraron en contacto con el sistema penal. Por otro lado, de manera similar a Jennifer, expresaron como principal dificultad encontrar trabajo y más aún, que proporcione los recursos suficientes para sostenerse económicamente. Todas han pasado por situaciones de discriminación social debido al estigma de haber estado privadas de la libertad, lo que reduce las oportunidades laborales.

Las inseguridades económicas se vincularon también a la falta de acceso a otras necesidades básicas como la alimentación. Varias personas relataron la incertidumbre que enfrentaron los primeros días de haber recuperado la libertad para comprar alimentos para ellas y sus hijas. Por otro lado, muchas expresan que al salir del centro se enfrentaron a la falta de un techo seguro al cual regresar. Tal es el caso de Marimar, quien al salir del centro vivió varios días con sus hijas en situación de calle, situación como única alternativa a la violencia que sufría por parte de su expareja.

Lo anterior pone en relieve las grandes dificultades que enfrentan las personas que egresan de los centros para acceder a recursos de supervivencia y a derechos básicos. A ello se suma el desafío para responder a las responsabilidades económicas y de cuidado de hijos e hijas, que son social y culturalmente asignadas a las mujeres.

En síntesis, las experiencias de interlocución que se generaron con vecinas, vecinos y personas liberadas en Sonora y Morelos nos permitieron identificar características distintivas y particulares de las comunidades. Sin embargo, se identificaron al menos tres aspectos comunes que consideramos torales para entender el panorama al que las personas que inician un proceso de reinserción post penal.

En primer lugar, en ambos espacios su población enfrenta diferentes situaciones de violencia e inseguridad, las cuales se traducen en una sensación generalizada de riesgo o amenaza a la integridad física de las personas que viven en la comunidad.

En segundo lugar, tanto las vecinas como las personas liberadas compartieron otro tipo de inseguridades que enfrentan en sus comunidades para resolver necesidades cotidianas. Entre ellas destacan las dificultades para conseguir trabajo y falta de certezas para acceder a otros recursos básicos como tener un techo seguro donde vivir. Estas vulnerabilidades sociales se agravan para las personas que egresan de los centros y regresan a barrios o colonias, quienes además enfrentan discriminación por haber estado en prisión.

Estos puntos de alguna manera se articulan con un tercer aspecto: la inexistencia de políticas públicas que acompañen los procesos de reinserción post penal y que estén orientadas a restituir los derechos de las personas que egresan de los centros y regresan a sus comunidades.

4.2 Ciudad Retoño: la experiencia de co-construcción de un diagnóstico comunitario para la reinserción social

Al igual que en los casos de Morelos y Sonora, el trabajo realizado en el Estado de México partió de un proceso de vinculación con organizaciones de la sociedad civil. En este caso, se estableció un proceso de colaboración con la Fundación Cauce Ciudadano-Ciudad Retoño, la cual se encuentra establecida en el municipio de La Paz. Este espacio contaba con condiciones particulares que favorecieron un trabajo de mayor profundidad que detonó el desarrollo de co-construcción del diagnóstico participativo.

A continuación, se exponen los hallazgos derivados de la experiencia de co-construcción del diagnóstico participativo realizado en Ciudad Retoño, cuyo objetivo fue identificar, con una perspectiva de reinserción social, las distintas condiciones que obstaculizan el goce de derechos en sus comunidades. Asimismo, se muestran los puntos de convergencia que han posibilitado sentar las bases para la construcción de una agenda conjunta de reinserción y desarrollo comunitario.

4.2.1 El epicentro de la experiencia: Ciudad Retoño

El diagnóstico participativo se realizó en Ciudad Retoño, una iniciativa impulsada por Cauce Ciudadano, fundación que promueve la participación y busca el “pleno desarrollo integral de las personas con procesos de construcción colectiva que abonen a una cultura de respeto, diálogo, libre intercambio de ideas y sana convivencia”.

Ciudad Retoño se ubica en el municipio de La Paz, el cual forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México. El municipio se encuentra al oriente de Ciudad de México y colinda con la alcaldía Iztapalapa. A su alrededor se encuentran también los municipios de Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Chicoloapan, Ixtapaluca y Valle de Chalco.

Las reuniones se llevaron a cabo entre mediados de mayo y principios de junio de 2021. Participaron personas que habitan el municipio y que, de alguna manera, colaboran en Ciudad Retoño, ya sea como voluntarias o como parte del equipo de Cauce Ciudadano.

La mayoría han participado en distintos espacios de sensibilización e incidencia para transformar distintas realidades locales y comunitarias, lo que mostraba que ya habían sido parte de procesos de politización. Por ejemplo, algunas personas participan en “Los 500 x La Paz”, un colectivo que busca “tejer redes de apoyo entre asociaciones y organizaciones para fomentar la prevención y la organización” de su municipio⁶⁸. También la participación de mujeres en colectivas feministas como “Brujas Por la Paz”.

Asimismo, las personas contaban con experiencia en el diseño y facilitación de procesos comunitarios y organizativos, así como en talleres de género, derechos humanos, prevención de violencia, cultura de paz, entre otros. Otra característica relevante del grupo es que todas las personas

⁶⁸ Los 500 por La Paz, disponible en: <https://www.facebook.com/search/top?q=los%20500%20x%20la%20paz>.

que participaron en el diagnóstico tienen algún familiar, vecino, vecina, amiga, amigo, conocido o conocida del municipio que esté o haya estado en prisión. El entrar en conflicto con la ley es algo ‘habitual’ o ‘común’ en las historias de las personas que viven en La Paz. Es una realidad que “la vivimos y la tenemos cerca”.

Finalmente, en el grupo de trabajo participaron Joaquín y Rodrigo, dos jóvenes habitantes de La Paz que estuvieron privados de la libertad. Su presencia permitió conocer cómo la ausencia de políticas públicas de reinserción social post penal en el Estado de México y las condiciones que afectan la calidad de vida de sus comunidades dificultan el proceso de reinserción social y de restitución de derechos⁶⁹.

4.2.2 “Volver a empezar, desde cero”: la experiencia de volver a los barrios de origen después de haber vivido en prisión

El punto de partida del diagnóstico estuvo centrado en la experiencia de las personas privadas liberadas que regresan a La Paz, particularmente en los diferentes problemas y obstáculos que han encontrado para reintegrarse a sus lugares de origen.

Tal como se ha señalado con anterioridad, volver a la comunidad no consiste solamente regresar a un espacio físico, también se trata de restablecer y reconfigurar las relaciones y afectos que se han tenido en ese lugar (Villagra, 2010). Las experiencias vividas por Joaquín y Rodrigo son una muestra de que este proceso puede ser sumamente complicado.

Para ellos, la cárcel es un lugar de corrupción y violencia que exige armarse de destrezas como la de “endurecer el cuerpo para poder sobrevivir”. Los impactos que deja son tan fuertes que una vez que sales de ahí “cargas una marca para toda la vida”. Si en “la cárcel no existe una verdadera reinserción mucho menos al salir”, ya que la experiencia de retorno a las colonias en donde vivían se convierte en un camino de limitantes.

Entre los principales retos que enfrentan en su proceso de regreso a sus colonias está precisamente la falta de redes de apoyo y la estigmatización que sienten recibir de la mayoría de las personas que los tachan “de malos, delincuentes y peligrosos”. Aunque al salir de prisión sintieron “apoyo moral” y económico de sus familiares y conocidos más cercanos, la mayoría de las personas “les dio la espalda” y se sintieron solos.

En este sentido, resulta difícil pensar en la idea de reintegración a las comunidades, ya que las personas que habitan en La Paz se muestran indiferentes a su proceso y son de quienes reciben principalmente las distintas formas de rechazo y discriminación. Por esta razón, expresan que estas formas de violencia simbólica hacen que “no quieras vivir en tu colonia” e incluso, “quieras cambiarte de casa, buscar cómo empezar de cero en otro lugar”.

⁶⁹ Joaquín y Rodrigo son dos jóvenes de 33 y 36 que crecieron en la colonia Floresta en el municipio de La Paz. Dejaron la escuela secundaria y preparatoria respectivamente para trabajar: de conductores de combi, en la construcción, de mesero, de vendedor de encendedores en los estadios, de repartidor, de “talachero, de albañil, vendiendo aceites” en donde “aprendieron a hacer de todo”. Ambos tienen familiares que estuvieron privados de la libertad, la mamá, en el caso de Rodrigo y tres hermanos en el caso de Joaquín. Uno por el delito de robo y otro homicidio, Rodrigo salió hace menos de un año con una medida de libertad condicionada y Joaquín salió hace cinco años después de nueve años y tres meses.

Las dificultades de sus procesos de reinserción por la pérdida de vínculos y la discriminación también se vinculan con otros obstáculos surgidos del contexto de desigualdad, inseguridad y falta de políticas de apoyo por parte de las autoridades.

Una de las dimensiones más relevantes tiene que ver con el acceso al empleo. Tanto para Rodrigo como para Joaquín. Obtener un trabajo y mantenerlo siempre ha estado en el centro de sus preocupaciones a pesar del tiempo que ya ha pasado desde que recuperaron su libertad. Según sus consideraciones, la falta de oportunidades laborales que, como se verá más adelante, son una preocupación generalizada para los habitantes de La Paz, se agravan mucho más por haber estado en prisión.

Ante las dificultades para obtener un empleo, Rodrigo decidió poner un puesto para vender tacos de canasta. En un inicio el negocio marchaba bien, sin embargo, varios de sus clientes dejaron de comprarle cuando se enteraron de que había estado privado de la libertad y que actualmente se encuentra bajo libertad condicionada⁷⁰.

Para Joaquín, “adentro en prisión” era mucho más sencillo sostenerse económicamente que al salir, ya que ahora es responsable del cuidado de sus padres y de cubrir con gastos mayores. “Es desesperante la responsabilidad que estás jugando ¿no?, es una presión cabrona porque yo adentro sacaba lana y al salir (estás preocupado) por qué vas a comer, que la ropa, la despensa (...) y pues entonces te la ves difícil la verdad”.

Al igual que ellos, los integrantes del grupo coinciden en que ante las dificultades de obtener un trabajo al salir de la cárcel, realizar actividades delictivas se vuelve una opción accesible y viable. “La situación es difícil, entonces vuelves a caer en lo mismo porque [personas que cometen delitos] te empiezan a invitar y sabes que rápidamente te ganas 5 mil o 10 mil, pero pues ¿cuánto puedes durar?”.

Las condiciones de inseguridad y delincuencia que se viven en el municipio pueden verse reflejadas en los vínculos que se mantienen con personas que realizan actividades delictivas y que serían un móvil para que las personas se involucren nuevamente en estas conductas.

Por otra parte, el contexto de inseguridad, pero sobre todo las prácticas punitivas por parte de las autoridades, pueden verse reflejadas en diferentes formas de violación de derechos por parte los cuerpos de seguridad.

Rodrigo narra que debido a que, como parte de sus medidas de libertad, porta un brazalete electrónico, las revisiones arbitrarias y hostigamiento por la policía han aumentado. “Una noche llegaron los policías con Guardias Nacionales, (...) me hicieron una revisión y me dijeron ‘te vamos a volver’ a la cárcel (...). En otra ocasión estaba en una esquina y llegaron a jalonear y me empezaron a pegar (...) yo empecé a sentir miedo, la neta, de que me manden otra vez a chingar”.

Finalmente, a estas circunstancias que limitan las opciones para tener una reinserción social exitosa, se suma el hecho de que ninguno de los dos ha recibido algún tipo de apoyo o seguimiento por parte de instituciones estatales ni municipales. Ello refleja la ausencia del

⁷⁰ Rodrigo obtuvo su libertad bajo la condición de dar cumplimiento de ciertas medidas. Entre ellas, obtener un empleo a los pocos días de haber obtenido su libertad y la de limitar su movilidad a un territorio determinado por las autoridades responsables de su vigilancia, la cual es monitoreada por medio de un brazalete electrónico.

Estado y la omisión de las autoridades locales en cumplir con la responsabilidad de hacer de la reinserción social un proceso progresivo de restitución de derechos.

La ausencia de políticas públicas en materia post penal se demuestra puntualmente en algunos ejemplos a los que los jóvenes y las personas participantes del diagnóstico otorgan relevancia. Uno de ellos es la dificultad para obtener la credencial para votar del Instituto Nacional Electoral, ya que al salir las personas desconocen cómo y en dónde hacer dicho trámite o es común que se les rechace la solicitud porque en la base de datos se indica que se estuvo en prisión⁷¹.

Contar con dicha identificación oficial es clave para acceder a otros servicios: obtener trabajo, alquilar un espacio para vivir, ser acreedor a un crédito, tener una cuenta bancaria, ejercer el voto, por mencionar algunos. Por ello, señalan que una vez que se sale de prisión se “entra a un limbo administrativo”, el cual dificulta resolver necesidades para lograr la manutención material y económico, pero también, de gozar de otros derechos.

En suma, en las historias de Rodrigo y Joaquín se observa la falta de acciones por parte del Estado y de las comunidades para facilitar los procesos de reinserción social post penal. Se detectan también al menos cuatro puntos críticos en sus narrativas: discriminación que dificulta los lazos comunitarios, falta de acceso al derecho al empleo, inseguridad y punición, y finalmente ausencia de políticas públicas.

Estos puntos muestran que las personas que egresan de los centros y retornan a sus colonias se enfrentan a pocas certezas sobre cómo superar las dificultades que “afectan la supervivencia, los medios de subsistencia y dignidad de sus ciudadanos” (Pearce, 2019). Al mismo tiempo, que las distintas inseguridades se agudizan aún más por haber estado en prisión en iniciar un proceso de retorno a sus comunidades.

Ahora bien, con la finalidad de tener mayor claridad de las condiciones se enfrentan al recuperar la libertad y volver a sus colonias, en el siguiente apartado presentamos las principales dimensiones que, según las personas participantes, afectan las condiciones de vida de las habitantes de La Paz.

4.2.3 “Vivir como si fuéramos de CDMX, pero con las desventajas de vivir en el estado”: un acercamiento metropolitano a la paz

Uno de los aspectos más importantes del trabajo de co-construcción del diagnóstico participativo fue la identificación de los patrones de exclusión que se viven en La Paz y la manera en que estos enmarcan los procesos de reinserción social.

⁷¹ La credencial para votar, comúnmente conocida como “INE”, es el documento de identificación oficial más importante en México. No obstante, en la medida que la función principal de este documento es habilitar a las personas para que puedan ejercer su derecho al voto, su obtención, durante mucho tiempo, implicó la vigencia de derechos políticos. De acuerdo con la legislación mexicana, las personas que tienen una sentencia son suspendidas de sus derechos políticos y, por lo tanto, no podían acceder a este documento. Desde 2020, existen normativas que avalan la expedición del INE aun cuando los derechos de las personas estén suspendidos, lo que permite que la credencial sea usada con fines de identificación, aunque no se pueda ejercer el derecho al voto.

En este punto, destacan las dificultades de vivir en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). De acuerdo con el Índice de Rezago Social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, La Paz tiene un nivel de rezago “muy bajo”. No obstante, comparado con el resto de los municipios que conforman la ZMVM su nivel es de los más altos⁷². A su vez, mantiene niveles de inseguridad y violencia altos⁷³.

¿Cómo se experimentan estas condiciones entre los habitantes de La Paz?

Una “Ciudad Dormitorio”: las desigualdades y patrones de exclusión para acceder a derechos

Hay al menos tres dimensiones respecto a la desigualdad en el acceso a derechos que son particularmente sentidas por las personas que participaron en el diagnóstico: educación, salud y trabajo.

Las personas consideran que en La Paz el derecho a la educación no está plenamente garantizado. Reconocen que hay suficientes escuelas públicas para cubrir la demanda de educación básica; sin embargo, esto no ocurre así en el nivel medio superior y superior. Para poder estudiar la preparatoria o la universidad, las personas deben trasladarse a otros municipios o a Ciudad de México, lo que implica gastos que limitan el acceso a las familias con menores opciones educativas.

A su vez, se considera que las opciones educativas que están disponibles no son de buena calidad. “Hay un contraste en la preparación que puedes tener en una universidad acá con una de CDMX”. Estas diferencias se perciben como una merma a las oportunidades laborales.

Con respecto a la salud, ocurre una situación similar, ya que se expuso que no hay suficientes clínicas y hospitales para atender a las personas del municipio. Además, manifestaron que los centros de salud que existen carecen de personal y medicamentos suficientes.

No obstante, la dimensión que encontró mayor resonancia con respecto a los problemas de personas liberadas fue el acceso al trabajo. En su experiencia, las ofertas de empleo en La Paz son precarias, se limitan a “labores de limpieza, en talleres textiles que abren en las casas”. Por lo tanto, los sueldos son insuficientes. “En el municipio no hay empleos dignos con buenos sueldos y prestaciones; entonces si quieres un trabajo bueno, te tienes que ir a la Ciudad de México o si no, trabajas en la maquila, en el puesto del tianguis, en la zapatería, pero ganas menos de mil pesos a la semana”.

El traslado para trabajar en Ciudad de México implica mucho tiempo. Por ello definen a La Paz como “una ciudad dormitorio” o “zona de paso”, porque “la mayoría de la gente se va a las 5 o 6 de la mañana a trabajar a la Ciudad de México y llega a las 10 de la noche”. Esta situación

⁷² Del total de 76 municipios que conforman la ZMVM, La Paz ocupa el lugar 19 entre aquellos con un puntaje del Índice de Rezago Social más elevado (CONEVAL, 2021).

⁷³ En 2020, La Paz se encontraba entre los 21 municipios con mayor tasa de carpetas de investigación abiertas por delitos totales en la ZMVM. Respecto a las carpetas de investigación abiertas por homicidios y feminicidios ocupó el lugar 16. Sobre este último aspecto, y como punto de referencia, si La Paz fuese una alcaldía de Ciudad de México, sus tasas de homicidio solo estarían detrás de la alcaldía Venustiano Carranza (CONEVAL, 2021, SESNSP, 2021).

implica mucho “cansancio y frustración”, porque las personas no pueden generar los recursos suficientes para adquirir artículos de consumo. Pero también porque implica pasar mucho tiempo fuera de sus casas, donde padres y madres deben dejar solos a sus hijos durante las largas jornadas que deben cubrir.

Estas condiciones permiten explicar por qué La Paz es un municipio que “se mueve con el comercio informal”, el cual se conforma principalmente por puestos de mercado fijos o semifijos. Que este municipio sea considerado como una “zona comercial” se debe principalmente a dichas actividades del tianguis, que además constituye la principal fuente de sustento económico de las familias.

En suma, las precarias condiciones laborales de las personas que habitan en el municipio pueden ser aún mayores para las personas liberadas.

Acostumbrarse a vivir con miedo

Otra preocupación para las personas que habitan La Paz es la seguridad. El grupo expresó que, desde hace varios años, el contexto generalizado de violencia e inseguridad se ha agravado debido a la presencia y disputa entre grupos delictivos por el territorio.

La presencia de grupos delictivos comenzó a percibirse desde 2006. Sin embargo, alrededor de 2010, la violencia generada por “la pelea de las plazas” escaló. Actualmente existe una “situación de seguridad más o menos aparente”. Es común la ocurrencia de homicidios, feminicidios, descuartizamientos, mujeres que “aparecen aventadas en un canal de agua”, “quema de cabañas”, extorsiones, trata y desaparición de personas.

La influencia de estos grupos en el territorio se vincula con otro tipo de problemas como la venta y consumo de drogas. Se tiene la percepción de que los delitos no graves que ocurren en La Paz, como el robo a casa habitación o a transeúntes, son realizados por personas que viven en el municipio. En tanto que, los delitos más graves, son efectuados por personas externas a sus comunidades.

El contexto de inseguridad, se vincula también a la relación de desconfianza hacia las instituciones de seguridad pública como la policía local o la Guardia Nacional. Se percibe que estas instituciones se encuentran coludidas con los grupos delictivos, lo que provoca que estas incumplan con la responsabilidad de dar tranquilidad a los habitantes de La Paz.

Al igual que con el relato de Rodrigo, en La Paz es habitual que los policías o miembros de la Guardia Nacional hagan “revisiones de rutina” a jóvenes, a quienes hostigan y detienen por estar reunidos en la calle o “por el hecho de estar haciendo nada”, tal como dijo Joaquín: “nos discriminan por nuestro color, por cómo nos vemos, por nuestra facha y vestimenta”.

En el grupo también cuentan que miembros de la Guardia Nacional “están en las calles a todas horas” y llegan a las colonias en sus vehículos para generar intimidación e incluso, para detener a la población de manera arbitraria. Estas detenciones se practican principalmente por agentes de la policía municipal, ya que trabaja bajo “cuotas y comisiones”, es decir, con un número que tiene que cubrir para demostrar que cumplen debidamente su labor.

La relación con los partidos políticos: “una cultura de dádivas, beneficios”

Otro de los aspectos percibidos por los integrantes del grupo es que La Paz ha estado vinculada a prácticas clientelares y corruptas de la política en el municipio, los intereses electorales, las relaciones de reciprocidad y compromisos que surgen del vínculo con clientelas, así como el nepotismo. Provocan que la forma de gobernar no esté ligada a estrategias, programas y acciones que atiendan las necesidades específicas de población. A su vez, que los proyectos existentes se ejecuten con discontinuidad y con una visión cortoplacista.

Precisamente por ello, existe la percepción que tienen de la ausencia de “políticas públicas integrales de prevención” y a “programas poco efectivos”, lo que se consideran como un factor que influye en la comisión de delitos en el municipio.

Aunque se comparte la idea del incumplimiento de quienes gobiernan de hacer su labor para garantizar mejores condiciones de vida de la población, existe un reconocimiento de que la comunidad debe participar y ejercer activamente su rol como ciudadanas y ciudadanos. Al respecto, una vecina compartió la siguiente reflexión: “hay que poder generar conciencia de la importancia de la ciudadanía, tenemos que cambiar una cultura de dádivas y beneficios para pensarnos como ciudadanos en un ejercicio de derechos”.

En suma, en el municipio de La Paz se presentan distintos patrones de exclusión que se observan principalmente en la falta de garantías para acceder a los derechos de educación, salud y trabajo, los cuales son básicos e indispensables para gozar una vida que garantice condiciones dignas. Dichos patrones de exclusión no se originan de manera aislada, se sitúan en un contexto de inseguridades y violencias que generan una sensación generalizada de miedo e intranquilidad.

4.3 Ciudad Retoño: experiencias y propuestas para (re) pensar la reinserción social desde lo comunitario

Uno de los resultados más relevantes de la construcción del diagnóstico en Ciudad Retoño fue lograr un diálogo a través de las necesidades y problemáticas particulares que enfrentan las personas liberadas con aquellas que experimenta el resto de la población en La Paz.

Hay al menos tres puntos en los cuales se fue posible trazar líneas de continuidad o complementariedad entre las preocupaciones y necesidades de quienes integraron el grupo.

El primero tiene que ver con la accesibilidad de derechos: el contexto de desigualdad en La Paz afecta a la mayor parte de su población. La principal problemática se observa en la falta de trabajo y sólo ofrecer empleos precarios que no permiten generar los recursos suficientes para sostenerse materialmente, ni para lograr el estilo de vida que desean tener. Desde el punto de vista de las personas que participaron en el diagnóstico, se considera que esta situación influye en gran medida a que las personas en el municipio entren en contacto con el sistema penal o en conflicto con la ley, pero también en que obstaculiza los procesos de reinserción social.

Sin embargo, en sus reflexiones comparten que esta dimensión económica se interrelaciona con otras, las cuales se traducen en la falta de certezas para gozar de una vida digna en sus comunidades, como contar con educación y servicios de salud.

En segundo, la visión punitiva de la seguridad. Existe un sentimiento de desconfianza hacia las autoridades, especialmente a las encargadas de procurar justicia, así como de salvaguardar la seguridad y tranquilidad de los habitantes. Estas instituciones son percibidas como agentes de inseguridad, en gran parte por los abusos y violencias que ejercen hacia grupos específicos de la población, como personas jóvenes o, en este caso, personas que han estado privadas de la libertad.

En tercer lugar, se encuentran las omisiones y el abandono por parte de las autoridades estatales y municipales. Las autoridades incumplen con su responsabilidad de garantizar mejores condiciones de vida de las personas que habitan La Paz. Hay una falta de credibilidad que se tiene a los partidos y representantes políticos, ya que mantienen con la comunidad relaciones de asistencialismo y clientelismo que obstaculizan el ejercicio de demanda, la exigencia de los distintos derechos y procesos de participación ciudadana.

Para las personas egresadas de centros penitenciarios, lo anterior se traduce en la ausencia de acciones y programas de reinserción post penal. Ello pone en relieve la importancia de que se generen políticas públicas integrales en dicha materia y que se complementen con políticas de desarrollo social y prevención de las violencias, las cuales tomen en cuenta los contextos específicos de la población.

Finalmente, una conclusión emanada del grupo implicó el reconocimiento de los patrones de discriminación que experimentan las personas que han estado en prisión y la importancia de incluir a este grupo en los procesos de desarrollo comunitario. Se destacó la importancia de colocar la mirada a la comunidad para poder entender y atender de manera colaborativa, las distintas problemáticas que les afectan a sus habitantes.

En el cierre del trabajo del diagnóstico se expresó la importancia de la participación colectiva y ciudadana para la construcción de respuestas y alternativas para la reinserción social que estén centradas en las personas y que contemplen las necesidades e intereses específicas de las comunidades. También se inició el planteamiento de algunas acciones que podrían ser claves para continuar con este proceso y gestar estrategias de incidencia.

→Hacer un trabajo de sensibilización entre los mismos miembros de la comunidad de La Paz y en la sociedad en general sobre los derechos de las personas que salen de prisión y regresan a las comunidades. Paralelamente, sobre la reinserción social como un proceso que implica la corresponsabilidad de distintos actores.

→Detonar espacios de sensibilización y capacitación a funcionarios públicos para que el diseño de programas de desarrollo social, prevención de violencias y reinserción social sean integrales y tomen en cuenta las necesidades particulares del contexto. Asimismo, que contemplen una perspectiva diferenciada en juventudes, los derechos de las mujeres e igualdad de género.

→Participar en espacios de asesoría y capacitación técnicas y sustantivas sobre la reinserción social con perspectiva de derechos. Particularmente, conocer la normativa federal y local

sobre la reinserción post penal. Dentro de estas acciones, generar un mapeo para identificar los planes e iniciativas municipales que puedan contribuir a los procesos de reinserción post penal. De igual manera, identificar los recursos con los que cuenta la comunidad, así como visualizar aquellos que son necesarios para favorecer dichos procesos.

→ Participar en procesos de capacitación técnica para mejorar el acceso a la información, como una herramienta clave para problematizar las realidades que se viven en el municipio y que puede favorecer los procesos de participación ciudadana y de demanda de derechos.

4.4 Conclusiones preliminares

A partir de las experiencias del trabajo de campo y de construcción colaborativa de diagnósticos comunitarios se pudieron encontrar hallazgos relevantes para la comprensión de los procesos de reinserción social.

El primero de ellos tiene que ver con la importancia de acercarse a comunidades de las que proviene una proporción importante de personas privadas de la libertad en los estados analizados. Esto permitió observar que las personas reconocen que en sus colonias viven personas que han estado en la cárcel, aun cuando no se reflexione sobre ello o se considere como un problema ajeno a su realidad inmediata. Un problema que todo el mundo sabe, pero del que nadie habla.

Esta situación puede traducirse en formas de discriminación hacia esa población, la cuales, tal como se vio en los casos de La Paz y Ciudad Obregón, tienen un impacto directo en la reinserción de las personas egresadas de centros penitenciarios.

Uno de los resultados más importantes de impulsar el tema de la reinserción social en los ejercicios de diagnósticos comunitarios fue que se alcanzó a vislumbrar que esta no es ajena a las comunidades ni a los problemas que enfrentan día a día. Desde la perspectiva que se abordó esta situación, la categoría que permite hacer semejantes las experiencias de las personas liberadas y las que viven en las comunidades de estudio es la vulnerabilidad generada por los obstáculos para acceder y ejercer sus derechos.

Los relatos de las personas que participaron en los espacios de construcción del diagnóstico comparten las inseguridades derivadas de la falta de empleos dignos y las dificultades para resolver necesidades básicas como la alimentación y la vivienda. Pero también las omisiones por parte del Estado, la ausencia de políticas públicas de desarrollo social, así como el abuso de las instituciones de seguridad y justicia.

Finalmente, el aspecto más relevante fue la capacidad de encontrar puntos de encuentro entre comunidad y personas liberadas, de manera que la reinserción social sea considerada como un problema que debe ser abordado desde un punto de vista comunitario. En el caso del trabajo realizado en La Paz la reflexión en torno a la reinserción social ha implicado visualizar una agenda conjunta, en la que las personas que han estado privadas de la libertad son parte de la construcción de estrategias de desarrollo comunitario.

5. Conclusiones y recomendaciones generales



Desde CEA Justicia Social pretendemos ampliar el conocimiento sobre las personas, familias y comunidades que han estado en conflicto con la ley desde una perspectiva de derechos para que, a partir de él, pensemos e impulsemos nuevas formas organizativas que partan de las personas que han sido afectadas por la política punitiva y penal en nuestro país de manera sistemática.

Este documento es parte de esta apuesta en la que se pretende realizar un trabajo conjunto, integral y organizado a partir de tres premisas fundamentales:

I) el identificar, dimensionar y comprender quienes son las personas que están y salen de prisión, el lugar al que vuelven y del que vienen para identificar las estrategias de reinserción social más allá de una historia personal sino colectiva.

II) la investigación sobre la reinserción social visto como un problema público y de políticas públicas y desde una perspectiva de restitución de derechos humanos.

III) comprender que para romper los ciclos de exclusión y de invisibilización el trabajo organizativo tendría que estar enfocado en identificar, potenciar y ampliar las voces de quienes han salido de prisión, han logrado romper la institucionalización de la prisión y buscan cambiar el destino de sus colonias, sus barrios y de quienes saldrán de prisión y que están dispuestas a ampliar el acceso a la justicia y a defender sus derechos.

Ahora bien, desde estas premisas encontramos que:

I) La población que está o ha estado en conflicto con la ley tiene necesidades específicas, diferenciadas que deben ser atendidas de forma sistemática e integral para garantizar el acceso a derechos una vez que regresan a sus comunidades.

Para lograrlo, es preciso tomarse en serio la instalación y sesiones de las Comisiones Intersecretariales en las cuales se establezca tener una oferta coherente de servicios gubernamentales que permitan atenderlas. Frente a ello no identificamos una política de Estado que atienda a esta población, por el contrario, únicamente existen programas sociales o acciones aisladas a nivel federal que no se encuentran a la altura de lo que se requiere para atender y acompañar a quienes salen de prisión. Lo mismo identificamos que sucede a nivel local, donde las entidades no cuentan con recursos suficientes o no se definen con claridad los documentos programáticos. Los casos en los que hay programas o acciones son limitados y no constituyen una política pública.

Además, los procesos de reinserción social también ocurren en contextos específicos. El acercamiento a los lugares de residencia habitual de las personas privadas de la libertad apunta a que estos espacios pueden ser entornos adversos para su reintegración. Por tanto, es necesario conocer la forma en que estas condiciones afectan la manera en que se restablecen las relaciones de las personas que han estado privadas de libertad al momento de volver a ellas.

II) La gran mayoría de las iniciativas y propuestas existentes-tanto a nivel federal como a nivel local-no contemplan el respeto y garantía de las personas que egresan de los centros penitenciarios, por el contrario se centran en establecer un vínculo estrecho con las políticas de seguridad o prevención del delito lo que no permite que estas iniciativas tengan una visión más integral, de cohesión comunitaria y de

justicia social enfocada no solo en que puedan retomar una vida digna sino que generen oportunidades de reconstruir el tejido social en los espacios de donde provienen y a donde retornan.

III) A partir de las experiencias del trabajo de campo y de construcción colaborativa realizada encontramos que **las personas reconocen que en sus colonias viven personas que han estado en la cárcel aun cuando no se reflexione sobre ello o se considere como un problema ajeno a su realidad inmediata: un problema que todo el mundo ve, pero del que nadie habla.**

Por otra parte, los relatos de las personas que participaron en los espacios de construcción del diagnóstico comparten las inseguridades el impacto de distintos tipos de violencias y las necesidades derivadas de problemas estructurales en sus colonias, como son la la falta de empleos dignos y las dificultades para resolver necesidades básicas como la alimentación y la vivienda.

Sin embargo, el hallazgo más relevante fue **la capacidad de encontrar puntos de encuentro entre comunidad y personas liberadas, de manera que la reinserción social sea considerada como un problema que debe ser abordado desde un punto de vista comunitario.** En el caso del trabajo realizado en La Paz la reflexión en torno a la reinserción social ha implicado visualizar una agenda conjunta, en la que las personas que han estado privadas de la libertad son parte de la construcción de estrategias de desarrollo comunitario.

Finalmente, la información encontrada y el análisis realizado, las áreas de oportunidad y los retos identificados en cuanto a las políticas públicas en materia de reinserción social, además de los primeros esfuerzos co-organizativos apuntan a la posibilidad de crear un modelo de reinserción comunitaria que ponga en el centro el restablecimiento de las personas que están o han estado en conflicto con la ley. Desde CEA Justicia Social impulsaremos su diseño a partir de la incorporación de distintos sectores de la sociedad, del gobierno y de la iniciativa privada.

Recomendaciones

A partir de las reflexiones finales identificamos las siguientes áreas de mejora:

Al poder ejecutivo federal y estatales:

- i) Visibilizar la reinserción social post penitenciaria como un problema público en los procesos de planeación y presupuestación de los estados y la federación para que estos prioricen la restitución de derechos humanos dejando en segundo término los aspectos relacionados con la reducción de índices delictivos.
- ii) Diseñar políticas públicas a nivel federal y estatales de reinserción social post penitenciaria que planteen con claridad el fin los propósitos y acciones, que pueda traducirse en programas específicos con presupuestos asignados, así como indicadores de seguimiento evaluación, desde las Comisiones Intersecretariales de Reinserción Social.

En este diseño deberán incluirse los siguientes aspectos:

- Perspectiva de género
- Interseccionalidad
- Necesidades diferenciadas de acuerdo a las sentencias
- Necesidades diferenciadas de acuerdo al tipo de delitos
- Necesidades diferenciadas de acuerdo a los grupos de edad

- iii) Incorporar mecanismos de incidencia y participación ciudadana y comunitaria en las políticas, programas y acciones en materia de reinserción social post penitenciaria existentes y en aquellas que se diseñen en un futuro.
- iv) Incluir en los principales documentos programáticos de los gobiernos federal y estatales estrategias, metas y objetivos específicos de reinserción social post penitenciaria partiendo de diagnósticos sobre las condiciones de los lugares de origen y retorno de las personas privadas de la libertad.
- v) Reactivar las labores de las Comisiones Intersecretariales a fin de que cumplan con las disposiciones de la LNEP.
- vi) Diseñar programas presupuestales específicos en materia de reinserción post penal a través de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia impulsando con la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) se incluya en el Paquete Económico ingresos específicos en la materia para que se tenga un alcance a nivel nacional.

Al poder legislativo:

- i) Impulsar iniciativas legislativas que reconozcan el derecho a la reinserción social post penitenciaria con énfasis en la restitución de derechos.
- ii) Incluir partidas presupuestales

Al poder judicial:

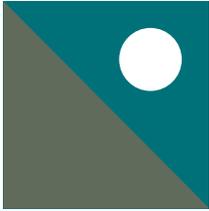
- i) Crear cursos de capacitación y sensibilización a jueces de control para que las medidas establecidas a las personas egresadas de los centros penitenciarios estén enfocadas en la restitución de sus derechos.

A sectores académicos:

- i) Incentivar la elaboración de diagnósticos para determinar la población potencial, objetivo de las políticas y programas de reinserción social post penitenciaria además de incluir las características de la población privada de la libertad datos sobre los lugares de origen, retorno, tiempo de sentencia, delitos sancionados, grupos poblacionales y sus particularidades como niveles de escolaridad, entre otros.
- ii) Generar mecanismos interinstitucional (Observatorio Nacional de Presupuesto Post Penitenciario) entre las entidades federativas, la federación y miembros de la sociedad civil para identificar buenas prácticas para el diseño de Pp

A colectivas y organizaciones de la sociedad civil:

- i) Impulsar procesos organizativos que parten de una visión no punitiva y de construcción de paz en aquellas zonas donde vive y retorna la población penitenciaria.



6. Referencias

- Comisión Nacional de Derechos Humanos, (2016). *Pronunciamiento sobre antecedentes penales*. México https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2021). *Índice de Rezago Social 2020. Entidades federativas y municipios*. México.
- Consejo Nacional de Población. (2021). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2020*. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917). México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf.
- Constitución Política del Estado de Sonora. Sonora, México, Disponible en: http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_446.pdf.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca, Morelos. Disponible en: <http://www.marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación, (2019). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República*. México. Disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/articulos/estrategia-nacional-de-seguridad-publica?idiom=es#:~:text=Estrategia%20Nacional%20de%20Seguridad%20P%3%BAblica%20La%20estrategia%20contempla,objetivos%20de%20la%20Estrategia%20Nacional%20de%20Seguridad%20P%3%BAblica>.
- Diario Oficial de la Federación, (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.
- Diario Oficial de la Federación, (2019). *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*. México. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019.
- Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. (2021). *Carpetas de investigación FGJ de la Ciudad de México*. México
- Frissard, P. (2020). ¿Qué pasa con el homicidio en Sonora? Nexos. México. Disponible en: https://seguridad.nexos.com.mx/que-pasa-con-el-homicidio-en-sonora/#_ftn7.
- Hubert, M. y Bravo, M., (2018). Reinserción social y servicios postpenales: más allá del cambio de vocabulario, en Sistema de Justicia de Ejecución Penal, reinserción social y derechos humanos. Revista Dfensor, (pp. 18-23). México. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Dfensor_SJEP_reinsercion.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2017). *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016*. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2020). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020*. México
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. México
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2021). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal 2021*. México.

- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, (2020). *Reglas de Operación Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas 2021*. México. Disponible en:
<https://www.gob.mx/inpi/articulos/reglas-de-operacion-2021-de-los-programas-del-instituto-nacional-de-los-pueblos-indigenas?idiom=es>.
- Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. Ciudad de México. México. Disponible en:
<http://aldf.gob.mx/archivo-f123ee4f9f73dd1f7a73a30b551bca08.pdf>.
- Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas de Seguridad del Estado de Sonora. Sonora, México, Disponible en:
<http://transparencia.esonora.gob.mx/NR/rdonlyres/E76EB7DE-A419-4CFC-8EE9-FF6763DDF91D/178616/Leydesancionespenalesymedidasdesuguridaddelestad.pdf>.
- Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora. Sonora, México, Disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/172820/Ley_de_Seguridad_Publica_del_estado_de_Sonora_vigente.pdf.
- Ley Nacional de Ejecución Penal, (2016). México. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos. Cuernavaca, Morelos. Disponible en:
<http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LORGADMPUB.pdf>.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora. Sonora, México, Disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/172824/Ley_orgnica_del_Poder_Ejecutivo_del_Estado_de_Sonora_al_2016.pdf.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la CDMX. Ciudad de México, México. Disponible en:
<https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/1416-ley-organica-del-poder-ejecutivo-y-de-la-administracion-publica-de-la-cdmx-2019#ley-org%C3%A1nica-del-poder-ejecutivo-y-de-la-administraci%C3%B3n-p%C3%BAblica-de-la-ciudad-de-m%C3%A9xico>.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, (2013). *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*. Nueva York, Estados Unidos.
- Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, (2020). Programa Sectorial de la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana 2020-2024. México. Disponible en:
<https://www.gob.mx/prevencionyreadaptacion/documentos/programa-sectorial-de-seguridad-y-proteccion-ciudadana-2020-2024-247767>
- Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, (2021). *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*. México. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/620658/CE_2021_01.pdf.
- Pearce, J., (2019). Introducción. Un aporte conceptual y empírico para resignificar la seguridad en México. En Kloppe, G., y Abello, A. *Seguridad humana y violencia crónica en México*. Nuevas lecturas y propuestas desde abajo. pp. 5-34. México. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (2021). *Incidencia delictiva del Fuero Común. Municipal 2015 – 2021*. México.

- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (2021). *Incidencia delictiva del Fuero Común. Municipal 2015 – 2021*. México.
- Villagra, C. (2010). Bases teóricas para la construcción del programa Volver a Confiar. En Aguilar, *et al. Volver a confiar. Caminos para la integración post carcelaria* (pp. 31-51). CESC-Universidad de Chile. Santiago, Chile. Disponible en: <https://www.uchile.cl/publicaciones/67269/volver-a-confiar-caminos-para-la-reintegracion-post-carcelaria>.
- Villagra, C., (2008). Hacia una política postpenitenciaria en Chile. *RIL editores*–CESC. Santiago, Chile. Disponible en: <https://www.uchile.cl/publicaciones/55114/hacia-una-politica-postpenitenciaria-en-chile>.

ANEXO I. Metodología para el análisis de los lugares de origen de las personas privadas de la libertad



El proceso metodológico para el desarrollo del informe consistió en cuatro etapas principales: la primera, en la que se obtuvieron y recopilaron los datos necesarios para contextualizar la reinserción social desde los lugares de origen de las personas privadas de la libertad, los indicadores de carencias sociales correspondientes a dichos lugares, así como sus indicadores de seguridad pública; la segunda etapa, en la que estos datos obtenidos y sistematizados se prepararon para su análisis, es decir, se limpiaron, filtraron y crearon los indicadores; la tercera, en la que se vincularon las bases de datos y se crearon bases únicas para cada entidad; y la cuarta, en la que se obtuvieron las correlaciones entre los datos. En este anexo se describen cada una de las etapas.

1. Sobre la obtención de los datos: Para la parte diagnóstica del informe, se requería tener información que respondiera a las siguientes preguntas sobre tres principales categorías en las entidades de Ciudad de México, Sonora y Morelos: uno, ¿de dónde provienen las personas privadas de la libertad y, específicamente, de qué colonias?; dos, ¿cuáles son los indicadores que podrían describir ciertas carencias sociales en esos lugares de origen?; y tres, ¿cuáles son los indicadores de seguridad pública en esos lugares de origen, específicamente los centrados en la incidencia delictiva?

1.1 Colonias de origen de las personas privadas de la libertad. La información desagregada del origen de las personas privadas de la libertad por estado, municipio y colonia se pudo obtener mediante solicitudes de información realizadas en la Plataforma Nacional de Transparencia⁷⁴ del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), para el caso de Sonora, y por medio de los datos proporcionados por la Dirección General del Instituto de Reinserción Social (DGIRS),⁷⁵ para el caso de la Ciudad de México. En el caso de Sonora, las solicitudes de información realizadas se concentraron en los siguientes puntos:

- Base de datos sin nombres o datos de identificación que contenga el lugar de origen de las personas privadas de la libertad de centros penitenciarios a cargo de la autoridad federal, desglosado específicamente por colonia, municipio, entidad federativa y país, para los años 2018, 2019 y 2020.
- Base de datos sin nombres o datos de identificación que contenga el lugar de origen de las personas egresadas de los centros penitenciarios a cargo de la autoridad federal, desglosado específicamente por colonia, municipios, entidad federativa y país, para los años 2018, 2019, 2020.

En ambos, las solicitudes de información se realizaron con apego a la protección de datos personales, es decir, se especificó que las bases de datos solicitadas no contuvieran ningún dato que pudiera llevar a la identificación de las personas. En el caso de la Ciudad de México, los datos proporcionados por la DGIRS permitieron conformar la base de datos desagregada por colonia, municipio y entidad federativa.

⁷⁴ Disponible en: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

⁷⁵ <https://www.reinsercionsocial.cdmx.gob.mx/>

1.2 Indicadores de carencias sociales. Estos indicadores se recopilaron del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del 2 al 27 de marzo del 2020. El censo cuenta con datos desglosados por localidad (ITER), y por AGEB y manzana urbana. Este último fue el que se utilizó para la realización del diagnóstico por las posibilidades de vinculación a nivel de colonia. Las AGEB se definen como Unidades Geoestadísticas Básicas, que se corresponden con las áreas conformadas por los municipios, por lo que permitieron vincular la base de datos creada con estos indicadores y las bases de datos de las colonias de origen de las personas privadas de la libertad, así como las bases de datos sobre seguridad pública e incidencia delictiva.

Las variables del censo permitieron crear una base de datos, tanto para Ciudad de México como para el estado de Sonora, con las siguientes variables que conformaron los principales indicadores de carencias sociales:

- Población total: Número total de personas que habitan en la entidad, desglosado por municipio y AGEB.
- Población sin educación básica concluida: Número total de personas que no cuentan con educación básica concluida, es decir, que no cuentan con educación preescolar, primaria o secundaria.
- Promedio de escolaridad: La división de los años aprobados desde primero de primaria hasta el último año de escolaridad que cursó cada persona entre el número total de personas que habitan la unidad de medición (entidad, municipio y AGEB).
- Población desocupada: Las personas de 12 años o más que no realizan algún tipo de actividad económica.
- Población sin derechohabencia de salud: Personas que no cuentan con acceso a servicios médicos en instituciones de salud públicas.
- Viviendas sin servicios básicos: Viviendas que no cuentan con agua, luz y/o gas.
- Promedio de habitantes por cuarto: La división del número de ocupantes en una vivienda particular entre el número de cuartos/dormitorios. Es un indicador de hacinamiento si el promedio es mayor a 2.5.
- Viviendas sin TIC: Viviendas que no cuentan con acceso a internet.

1.3 Indicadores de seguridad pública. Correspondiente al caso de la Ciudad de México, el Portal de Datos Abiertos⁷⁶ de la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP) cuenta con una base de datos que contiene las carpetas de investigación abiertas en la Fiscalía General de Justicia (FGJ), desde el año 2016 en adelante. Para la realización del diagnóstico se filtró la base para que correspondiera a los años 2018, 2019 y 2020. La base de carpetas de investigación cuenta con las siguientes variables que, posteriormente, permitieron formar indicadores de seguridad pública e incidencia delictiva:

- Fiscalía

⁷⁶ <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=B>

- Agencia
- Unidad de investigación
- Fecha de apertura de la carpeta de investigación
- Delito
- Categoría de delito
- Calle
- Colonia
- Alcaldía
- Coordenadas
- Mes
- Año

En cuanto al caso de Sonora, se realizó una solicitud de información a la FGJ de la entidad para conocer la versión pública de la base de datos conformada por las carpetas de investigación abiertas por hechos delictivos durante los años 2018, 2019 y 2020. Asimismo, se solicitó que la información contenida diera cuenta del tipo de delito, subtipo de delito, municipio de ocurrencia, localidad de ocurrencia, colonia de ocurrencia, así como el mes y el año. La Fiscalía envió una base de datos dividida en dos partes: la primera, en la que se muestran las variables de bien jurídico afectado, tipo de delito y número de delitos por mes y año; en la segunda, se muestra la cantidad de delitos por municipio y colonia.

2. Sobre la preparación de la información. Para esta etapa de la realización del diagnóstico, se crearon tres principales bases de datos para cada entidad: una base de datos de las colonias de origen de las personas privadas de la libertad, en la que se desagrega la información por entidad, municipio y colonia; una base de datos de los indicadores de carencias sociales, creada a partir del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020); y una base de datos con los indicadores de seguridad pública, conformada por los datos de la Agencia Digital de Innovación Pública, para el caso de la Ciudad de México, y por los datos de la Fiscalía General de Justicia, para el caso del estado de Sonora.

2.1 Bases de datos de las colonias de origen de las personas privadas de la libertad. El Portal de Datos Abiertos de la ADIP cuenta con una base de datos que contiene un catálogo de la delimitación territorial de las colonias de la Ciudad de México.⁷⁷ Este catálogo, conformado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México, permite desagregar la información en las siguientes variables: entidad, alcaldía, colonia, sección y ubicación geográfica (shapefile). Para poder usar los datos y vincular las bases de datos con la información sobre colonias de origen de las personas privadas de la libertad, indicadores de carencias sociales e indicadores de seguridad pública, se usó como referencia para homologar los nombres de las colonias y transformarlos de acuerdo con los asignados en el catálogo. En este sentido, se adecuó el uso de mayúsculas, minúsculas, signos de puntuación y espacios.

⁷⁷ Disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/coloniascdmx>

En el caso de la Ciudad de México, para homologar los nombres en la base de datos de las colonias de origen de las personas privadas de la libertad, se tuvieron en cuenta ciertos cambios por la naturaleza misma de la base. Por ello, se tuvo que transformar la base de datos proporcionada por la DGIRS, que indicaba la colonia de origen de las personas privadas de la libertad pero no se especificaba, en algunos casos, a qué sección de la colonia pertenecía. Debido a la ambigüedad, se tomó la decisión de agrupar a todos estos casos en la primera sección establecida en el catálogo de colonias de la ADIP.

Por ejemplo, si uno de los registros de la base de la DGIRS decía que la persona privada de la libertad habitaba en la colonia “Morelos”, de la alcaldía Venustiano Carranza, ésta se agrupó, de acuerdo con el catálogo de colonias de Ciudad de México, en la colonia “Morelos I” de la alcaldía Venustiano Carranza. Posteriormente, el número total de registros asignados a esa colonia se dividió entre el número total de secciones existentes para la misma colonia. En este caso, dado que la colonia Morelos se divide en dos secciones, la cifra se dividió entre dos. De esta manera, se realizó el conteo total de la cantidad de personas que había en cada colonia de Ciudad de México.

Por otro lado, para el caso del estado de Sonora, se utilizó como referencia la base de datos de Correos de México⁷⁸ para homologar y transformar los nombres de las colonias. Esta base de datos conforma el Catálogo Nacional de Códigos Postales, que permite visualizar los datos en las siguientes variables: código postal, nombre del asentamiento, tipo de asentamiento (colonia, fraccionamiento o ejido), municipio, estado y ciudad.

Para poder vincular la base de colonias de origen de las personas privadas de la libertad con la base de indicadores de carencias sociales y la base de indicadores de seguridad pública, se agregó la variable de código postal. Esta agrupación se hizo en paralelo con la variable correspondiente a las AGEB (Área Geoadministrativa Básica). Así, a cada colonia se le asignó su código postal y a ese código postal su AGEB correspondiente. En total, se agruparon 50 códigos postales correspondientes específicamente a Ciudad Obregón, dentro del municipio de Cajeme.

2.2 Bases de datos de los indicadores de carencias sociales. La limpieza y transformación de la base de datos proveniente del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020) se basó, en primer lugar, en la filtración por entidad. Para ello, se seleccionaron los códigos correspondientes a cada una de ellas, de acuerdo con el *Catálogo de entidades, municipios y zonas metropolitanas* del INEGI: “09” para Ciudad de México, “15” para el Estado de México, “26” para Sonora y “17” para Morelos.

Las variables seleccionadas del censo constituyeron una serie de indicadores para medir la intensidad de diferentes formas de exclusión en las colonias de origen o retorno de las personas privadas de la libertad. Para ello, se tomaron como referencia aquellos que sirven para construir los índices de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el índice de rezago social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y se

⁷⁸ Disponible en: https://www.correosdemexico.gob.mx/SSLServicios/ConsultaCP/CodigoPostal_Exportar.aspx Para obtener los datos filtrados, se selecciona la entidad correspondiente.

seleccionaron cuatro de ellos, referentes a: escolaridad, derechohabiencia a servicios de salud, desocupación, servicios básicos dentro de la vivienda y acceso a internet.

Estos indicadores se seleccionaron por la posibilidad de construirlos a partir de la base de datos a la que se tenía acceso. Además, estas dimensiones están vinculadas a aspectos críticos de la reinserción social que se desarrollan durante el informe.

Para la creación de los indicadores se privilegió el cálculo porcentual, realizado de la siguiente manera:

• **Porcentaje de la población de 15 años o más con educación básica incompleta**

$$\int \quad \text{sineduc} = \frac{P15YM_SE + P15PRI_IN + P15PRI_CO + P15SEC_IN}{P_15YMAS} \times 100$$

donde:

P15YM_SE: Personas de 15 a 130 años de edad que no aprobaron ningún grado de escolaridad o que solo tienen nivel preescolar

P15PRI_IN: Personas de 15 a 130 años de edad que tienen como máxima escolaridad hasta el quinto grado aprobado en primaria.

P15PRI_CO: Personas de 15 a 130 años de edad que tienen como máxima escolaridad 6 grados aprobados en primaria.

P15SEC_IN: Personas de 15 a 130 años de edad que tienen como máxima escolaridad hasta segundo grado aprobado de secundaria.

P_15YMAS: Personas de 15 a 130 años de edad.

• **Porcentaje de la población sin derechohabiencia a servicios de salud**

$$\int \quad \text{sindsalud} = \frac{PSINDER}{POBTOT} \times 100$$

donde:

PSINDER: Total de personas que no tienen derecho a recibir servicios médicos en ninguna institución pública o privada.

POBTOT: Total de personas que residen habitualmente en el país, entidad federativa, municipio y localidad. Incluye la estimación del número de personas en viviendas particulares sin información de ocupantes. Incluye a la población que no especificó su edad.

- **Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de servicios básicos: agua, electricidad y drenaje**

$$\int \text{vivsinserv} = \frac{VPH_S_ELEC + VPH_AGUAFV + VPH_NODREN + VPH_NDEAED}{VIVPAR_HAB} \times 100$$

donde:

VPH_S_ELEC: Viviendas particulares habitadas que no tienen luz eléctrica.

VPH_AGUAFV: Viviendas particulares habitadas que tienen disponibilidad de agua de una llave pública o hidrante, de otra vivienda, de pipa, de pozo, río, arroyo, lago u otro.

VPH_NODREN: Viviendas particulares habitadas que no tienen drenaje.

VPH_NDEAED: Viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica, agua entubada, ni drenaje.

VIVPAR_HAB: Viviendas particulares habitadas de cualquier clase: casa independiente, departamento en edificio, vivienda o cuarto en vecindad, vivienda o cuarto de azotea, local no construido para habitación, vivienda móvil, refugios o clase no especificada.

- **Porcentaje de población económicamente activa desocupada**

$$\int \text{pobdesoc} = \frac{PDESOCUP}{PEA} \times 100$$

donde:

PDESOCUP: Personas de 12 a 130 años de edad que no tenían trabajo, pero buscaron trabajo en la semana de referencia.

PEA: Personas de 12 años y más que trabajaron; tenían trabajo pero no trabajaron o; buscaron trabajo en la semana de referencia.

- **Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de computadora o internet**

$$\int \text{sininter} = \frac{VPH_SINCINT}{VIVPAR_HAB} \times 100$$

donde:

VPH_SINCINT: Viviendas particulares habitadas que no tienen computadora, ni Internet.

VIVPAR_HAB: Viviendas particulares habitadas de cualquier clase: casa independiente, departamento en edificio, vivienda o cuarto en vecindad, vivienda o cuarto de azotea, local no construido para habitación, vivienda móvil, refugios o clase no especificada.

2.3 Bases de datos de los indicadores de seguridad pública. Para el caso de la Ciudad de México, la base de datos de las carpetas de investigación abiertas en la FGJ se filtró por año, específicamente para 2020. De la base filtrada, se seleccionaron varios tipos de delito que permitieran observar la dinámica delictiva de las colonias de origen o retorno de las personas privadas de la libertad. Los delitos fueron los siguientes:

- Homicidio
- Robo con violencia
- Robo sin violencia
- Lesiones por arma de fuego
- Lesiones por arma blanca
- Narcomenudeo

En cuanto al caso de Sonora, se utilizó la segunda parte de la base de datos proporcionada por la FGJ del estado, en la que se despliegan los expedientes delictivos por mes, año, municipio y colonia. La primera parte de la base, que muestra la incidencia delictiva por tipo de delito, no puede vincularse con la segunda parte debido a que es imposible saber, con la información proporcionada, qué delitos se cometieron en qué colonias. En cambio, es posible analizar solamente el número de expedientes abiertos con la suma de todos los delitos.

Para la limpieza y preparación de la base de datos, se sumaron el número de expedientes abiertos por mes para conformar una base que mostrara todos los expedientes abiertos por año en cada una de las colonias del estado de Sonora, en el año 2020.

3. Sobre la vinculación de las bases de datos. La realización del diagnóstico requirió la creación de dos grandes bases de datos: una que mostrara la vinculación entre el número de personas privadas de la libertad por colonia en la Ciudad de México, los indicadores de carencias sociales en la entidad y sus indicadores de seguridad pública; así como otra igual para el caso de Sonora.

3.1 Base de datos para la Ciudad de México. En el caso de la Ciudad de México, se realizó la vinculación de la base de datos de las colonias de origen de personas privadas de la libertad de acuerdo con el catálogo de colonias de CDMX (ver apartados 1.1 y 2.1) para poder asignar una clave de colonia a esta base de datos.

Por otra parte, para poder realizar la vinculación entre la base de datos de colonias de origen de las personas privadas de la libertad en Ciudad de México y la base de datos de los indicadores de carencias sociales (ver apartados 1.2 y 2.2), generada con información del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020), se utilizaron los archivos shapefile de manzanas urbanas del INEGI⁷⁹ y el catálogo de colonias de la Ciudad de México, las cuales fueron procesadas mediante el programa geoestadístico QGIS.

A través de este programa, se calcularon los centroides⁸⁰ de cada una de las manzanas urbanas de la Ciudad de México. Posteriormente, los centroides fueron unidos por localización a las colonias correspondientes del archivo shapefile de la Ciudad de México. De esta manera, se asignó una clave de colonia a cada una de las manzanas y, a través de esta clave, se realizó el cálculo agrupado de los indicadores socioeconómicos (ver apartado 2.2) y se vinculó con la información de la base de datos de las colonias de origen de las personas privadas de la libertad de la Ciudad de México.

Para hacer la vinculación entre la base de indicadores de seguridad pública, conformada por la base de datos de carpetas de investigación de la FGJ (ver apartado 1.3 y 2.3), y la base de datos de colonias de origen de las personas privadas de la libertad de Ciudad de México se realizó el filtrado de los delitos seleccionados (ver apartado 2.3) y se creó una base de datos por delito.

La base de la FGJ contiene información georreferenciada de los lugares en donde se han cometido cada uno de los delitos registrados. A través del programa QGIS, esta información fue vinculada a los archivos shapefile de las colonias de la Ciudad de México. Así, se pudo determinar en qué colonias había ocurrido cada uno de los delitos y a qué clave de colonia pertenecía cada una. Por medio de esta clave se realizó el cálculo agrupado de cuántos hechos delictivos habían sido registrados durante 2020 en cada una de las colonias. Finalmente, por medio de la clave de colonia, la información fue almacenada en una sola base de datos.

3.2 Base de datos para Sonora. Para el caso del estado de Sonora, la base de datos de colonias de origen de las personas privadas de la libertad se logró vincular de acuerdo con la base de datos de códigos postales de Correos de México (ver apartados 1.1 y 2.1) para poder asignar un código postal a cada una de las colonias.

En cuanto a la vinculación entre la base de datos de colonias de origen de las personas privadas de la libertad en Sonora y la base de datos de los indicadores de carencias sociales (ver apartados 1.2 y 2.2), generada con información del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020), se utilizaron los archivos shapefile de las Área Geoestadística Básica (AGEB) del INEGI⁸¹ y la base de datos con códigos postales de Sonora, las cuales fueron procesadas mediante el programa

⁷⁹ (Esto es precisado en el propio engrose el cual fue aprobado en sesión privada del 15 de octubre por la propia mayoría)

⁸⁰ Desde luego, esta aproximación podría ser variada o modulada por el propio Pleno en subsecuentes casos.

⁸¹ Disponibles en: <https://www.inegi.org.mx/app/mapas/>

geoestadístico QGIS. Así, se asignó un código postal a cada una de las AGEB y las colonias y, a través de esta clave, se realizó el cálculo agrupado de los indicadores socioeconómicos (ver apartado 2.2) y se vinculó con la información de la base de datos de las colonias de origen de las personas privadas de la libertad de Sonora.

Para hacer la vinculación entre la base de indicadores de seguridad pública, conformada por la base de datos de expedientes delictivos de la FGJ (ver apartado 1.3 y 2.3), y la base de datos de colonias de origen de las personas privadas de la libertad de Sonora se realizó la agrupación del números de ocurrencias (ver apartado 2.3) y se creó una base de datos de expedientes delictivos por colonia con su código postal. Finalmente, por medio de la clave de colonia, la información fue almacenada en una sola base de datos.

4. Presentación de resultados. Tablas de correlaciones

A continuación se muestran los resultados de la correlación de las variables de indicadores de carencias sociales, inseguridad pública y personas privadas de la libertad por colonia en Ciudad de México y Ciudad Obregón, Sonora.

TABLA 1. Correlación entre tasas de personas privadas de la libertad y delitos por colonia en Ciudad de México, 2020

Medias, desviaciones estandar y correlaciones con intervalos de confianza⁸²

Variable	M	SD	1	2	3	4	5	6
1. Total delitos	2109.77	901.15						
2. T. Homicidio	11.94	5.36	.36					
			[-.17, .72]					
3. T. Lesiones arma de fuego	8.19	3.45	.27	.75**				
			[-.26, .68]	[.40, .91]				
4. T. Narcomenudeo	53.66	48.55	.70**	.69**	.55*			
			[.32, .89]	[.30, .89]	[.07, .82]			
5. T. Robo s/ violencia	284.35	157.12	.95**	.19	.16	.53*		
			[.85, .98]	[-.33, .63]	[-.37, .61]	[.04, .81]		
6. T. Robo c/ violencia	243.89	111.47	.64**	.43	.60*	.45	.58*	
			[.21, .86]	[-.08, .76]	[.14, .84]	[-.06, .77]	[.12, .84]	
7. T. Personas privadas de la libertad	223.10	94.99	.54*	.80**	.66**	.88**	.31	.58*
			[.06, .82]	[.50, .93]	[.25, .87]	[.67, .96]	[-.22, .70]	[.12, .84]

⁸² Nota. M y SD se usan para representar la media y la desviación estándar, respectivamente. Los valores entre corchetes representan el intervalo de confianza de 95% para cada correlación. El intervalo de confianza es un rango plausible de la correlación poblacional que pudo causar la correlación de la muestra (Cumming, 2014). * indica $p < .05$. ** indica $p < .01$.

TABLA 2. Correlación entre tasas de personas privadas de la libertad e indicadores de carencias sociales por colonia en Ciudad de México, 2020

Medias, desviaciones estandar y correlaciones con intervalos de confianza⁸³

Variable	M	SD	1	2	3	4	5	6	7
1. P. s/edbasic	16.67	7.27							
2. P. escolaridad	10.78	1.45	-.74**						
			[-.77, -.72]						
3. P. s/ derechsalud	27.18	5.75	.57**	-.47**					
			[.53, .61]	[-.51, -.42]					
4. P. viv s/serv	0.75	4.71	.21**	-.18**	.18**				
			[.16, .27]	[-.24, -.13]	[.13, .24]				
5. P. hab cuart	0.82	0.19	.87**	-.55**	.53**	.22**			
			[.85, .88]	[-.59, -.51]	[.48, .57]	[.16, .27]			
6. P. viv s/inter	21.78	9.71	.87**	-.70**	.58**	.26**	.82**		
			[.86, .89]	[-.73, -.67]	[.54, .62]	[.21, .32]	[.79, .83]		
7. P. desocupada	1.69	0.83	-.09**	.11**	-.16**	-.06*	-.09**	-.09**	
			[-.15, -.04]	[.05, .17]	[-.22, -.10]	[-.12, -.00]	[-.15, -.03]	[-.15, -.04]	
8. P. PPL	0.11	0.12	.10**	-.23**	.10**	.00	.02	.10**	.06*
			[.04, .15]	[-.29, -.18]	[.04, .16]	[-.06, .06]	[-.04, .08]	[.05, .16]	[.01, .12]

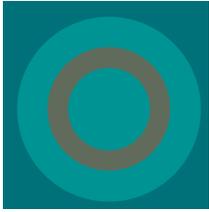
⁸³ Nota. M y SD se usan para representar la media y la desviación estándar, respectivamente. Los valores entre corchetes representan el intervalo de confianza de 95% para cada correlación. El intervalo de confianza es un rango plausible de la correlación poblacional que pudo causar la correlación de la muestra (Cumming, 2014). * indica $p < .05$. ** indica $p < .01$.

TABLA 3. Correlación entre tasas de personas privadas de la libertad, indicadores de carencias sociales y delitos por colonia en Ciudad Obregón, Sonora. 2020

Medias, desviaciones estandar y correlaciones con intervalos de confianza⁸⁴

Variable	M	SD	1	2	3	4	5	6	7	8
1. P. s/ edbasic	0.38	0.41								
2. P. escolaridad	0.08	0.38	-.77*							
			[-.95, -.22]							
3. P. s/ derechsalud	0.42	0.33	.88**	-.63						
			[.52, .97]	[-.91, .06]						
4. P. viv s/ serv	0.16	0.33	-.08	-.13	-.05					
			[-.71, .62]	[-.73, .59]	[-.69, .63]					
5. P. hab cuart	0.41	0.28	.48	-.05	.50	.12				
			[-.27, .87]	[-.69, .63]	[-.24, .88]	[-.59, .72]				
6. P. viv s/ inter	0.44	0.41	.95**	-.74*	.90**	-.02	.65			
			[.76, .99]	[-.94, -.15]	[.59, .98]	[-.67, .65]	[-.02, .92]			
7. P. desocupada	0.21	0.32	.19	-.30	-.05	-.42	-.40	-.01		
			[-.54, .76]	[-.80, .46]	[-.69, .63]	[-.85, .34]	[-.84, .36]	[-.67, .66]		
8. P. delitos	0.29	0.34	-.14	-.12	-.01	-.44	-.12	.02	-.18	
			[-.74, .58]	[-.73, .59]	[-.67, .66]	[-.85, .32]	[-.73, .59]	[-.65, .68]	[-.75, .55]	
9. P. PPL	0.34	0.33	.09	-.27	.19	-.58	-.03	.22	.05	.86**
			[-.61, .71]	[-.79, .48]	[-.54, .76]	[-.90, .14]	[-.68, .64]	[-.52, .77]	[-.64, .69]	[.46, .97]

⁸⁴ Nota. M y SD se usan para representar la media y la desviación estándar, respectivamente. Los valores entre corchetes representan el intervalo de confianza de 95% para cada correlación. El intervalo de confianza es un rango plausible de la correlación poblacional que pudo causar la correlación de la muestra (Cumming, 2014). * indica $p < .05$. ** indica $p < .01$.



ANEXO 2. Términos de referencia. Evaluación política de reinserción social post penitenciaria.

I Evaluación

A. Introducción

Considerando que uno de los objetivos que buscamos alcanzar desde CEA Justicia Social es el de transformar el enfoque de las políticas de reinserción social post penitenciaria, es necesario identificar y evaluar las políticas y programas de atención a este asunto público fundamental para la construcción de paz, sobre todo en comunidades en contextos de violencia y donde hay personas en conflicto con la ley.

La evaluación brinda elementos importantes para tomar decisiones, mejorar el diseño, la implementación, así como los resultados esperados a corto y mediano y largo plazo. Por lo que, diseñar y aplicar una evaluación a aquellas políticas y/o programas de reinserción post penitenciaria es una herramienta fundamental para el análisis de su diseño que permita la elaboración de recomendaciones con el fin de coadyuvar en su mejoramiento.

B. Conceptos

La evaluación además de considerarse una fase de las políticas públicas que puede llevarse a cabo en tres momentos del proceso, antes, durante y posterior a la implementación de la política, representa en si misma un proceso que requiere de la elaboración de un plan. Se trata de una actividad fundamental de la elaboración de las políticas públicas ya que esta brinda información que genera insumos para la adecuada toma de decisiones.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la evaluación de las políticas públicas es una:

“Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo”.(OCDE)

Su importancia radica en que es un instrumento que permite la mejora constante de las políticas públicas. La utilidad de las evaluaciones puede ser de diversa índole, sin embargo, habrá que destacar al menos cuatro razones

- **Planificación:** Las evaluaciones tienen la finalidad de apoyar en el proceso de planificación y diseño de las políticas públicas, por ende, en la adecuada asignación de los recursos públicos.
- **Rendición de cuentas:** Las evaluaciones son un instrumento fundamental para dar cumplimiento a las obligaciones de los gobiernos en materia de rendición de cuentas puesto que brindan información confiable sobre las actividades y el uso de recursos públicos.
- **Conocimiento:** Evaluar genera conocimientos que permiten generar explicaciones sobre como funcionan y se desarrollan las políticas y la administración públicas.

- **Aplicación:** A partir de la información y los conocimientos que se desprenden de las evaluaciones es posible mejorar el rendimiento de las instituciones públicas y sociales, así como hacerlas más eficientes para el logro de sus objetivos.

Como mencionó previamente la implementación de una evaluación requiere de el diseño de esta, lo que implica definir los aspectos fundamentales para la realización del planteamiento metodológico de la evaluación, para lo que se deben establecer los siguientes aspectos:

- 1. Motivación de la evaluación.** - Identificar propósitos, utilidad y usuarios de la evaluación que se llevará a cabo.
- 2. Objeto de la evaluación.** - Determinar los objetivos concretos de la evaluación a partir de lo establecido en la motivación.
- 3. Tipo de evaluación.** - A partir del establecimiento de objetivos y de preguntas de investigación se debe determinar el tipo de evaluación que se va a desarrollar considerando la fase de la política pública sobre la que se requiere evaluar. En este sentido las evaluaciones pueden ser de los siguientes tipos.

a. Evaluación de diseño: Se centra en el análisis de la conceptualización de la política pública o el programa específico, se centra en criterios como la racionalidad y la coherencia de las acciones partiendo del análisis de la calidad del diagnóstico para poder de esta forma estudiar la adecuación entre los objetivos planteados y los problemas definidos sus causas y consecuencias.

b. Evaluación de proceso o gestión: Se enfoca en el análisis de la ejecución de la política y/o programa con respecto a la forma en se ejecuta la alternativa de solución al problema considerando las capacidades institucionales, los recursos humanos, materiales y financieros, el contexto y las circunstancias específicas.

c. Evaluación de resultados: Busca analizar la consecución de los resultados, contrastando los resultados obtenidos con los planteados y considerando los recursos materiales, financieros y humanos empleados en la ejecución del programa y/o política.

d. Evaluación de impacto: Valora los efectos a largo plazo de la intervención relacionándolos con el planteamiento del problema, las causas y las consecuencias que se establecieron el diagnóstico inicial.

- 4. Tipo de evaluadores.** - Una vez determinado el tipo de evaluación se debe establecer quien llevará a cabo la evaluación, pudiendo elegirse uno de los siguientes tres tipos:

a. Evaluación interna: Se lleva a cabo por personal de las instituciones o entidades responsables de la implementación del programa o política. Se trata de evaluaciones que cuentan con información más profunda sobre la implementación ya que quienes la realizan son parte de la institución y tienen acceso pleno a la información requerida, sin embargo, por esta misma razón son evaluación con un menor grado de objetiva.

b. Evaluación externa: Se implementa por personal externo a la entidad o institución que llevo a cabo la intervención. Se trata de evaluaciones más objetivas, pero con menor acceso a información sobre la ejecución del apolítica o programa debido a que se realiza por personal externo.

c. Evaluación mixta: Se realiza con participación de personal interno y externo a la organización lo que logra generar equilibrios en la profundidad y la cantidad de información y la objetividad.

5. Criterios de evaluación. – Una vez determinado el tipo de evaluación se deben determinar los criterios de evaluación que se seleccionarán de acuerdo con el tipo específico de evaluación. En el siguiente cuadro se muestran algunos de los principales criteritos relacionados con el tipo de evaluación a que corresponderían.

TIPO DE EVALUACIÓN	CRITERIO	DEFINICIÓN	ASPECTOS POR EVALUAR
Evaluación de diseño	Relevancia	Evalúa la calidad y veracidad del diagnóstico a partir del análisis de la metodología empleada para la elaboración del diagnóstico, la definición del problema, sus causas y consecuencias.	Alineación de acciones diseñadas con necesidades y prioridades de la comunidad o población objetivo. Priorización de necesidades y problemáticas con acciones diseñadas Adecuación de acciones diseñadas con el o los contextos específicos de implementación
Evaluación de diseño	Pertinencia	Evaluación de la calidad en la formulación de objetivos, es decir si los objetivos fueron planteados reflejado de manera concisa los propósitos de la intervención, y si son alcanzables y medibles.	Identificación clara de los resultados que se pretende alcanzar Plazos temporales para obtener resultados. Unidades de medida
Evaluación de diseño/ Evaluación de resultados	Coherencia Interna	Análisis de la jerarquía de objetivos para determinar si hay una priorización adecuada de los objetivos y una relación causal adecuada entre objetivos y actividades de la intervención para lograr alcanzar el resultado esperado.	Relación causal lógica entre objetivos y actividades Contradicciones entre niveles de objetivos, y entre objetivos y actividades Duplicidades entre objetivos.

TIPO DE EVALUACIÓN	CRITERIO	DEFINICIÓN	ASPECTOS POR EVALUAR
Evaluación de diseño/Evaluación de proceso o gestión/Evaluación de resultados	Eficacia	Determinar el grado en que una intervención podría, puede o ha podido alcanzar sus objetivos con independencia de los recursos que se empleen.	<p>Posibilidades de cumplimiento de objetivos.</p> <p>Grado de cumplimiento de objetivos.</p> <p>Acciones que han favorecido el cumplimiento de objetivos.</p> <p>Participación de actores que Favorecen el cumplimiento de objetivos.</p>
Evaluación de proceso o gestión/ Evaluación de resultados	Eficiencia	Relación de objetivos alcanzados con recursos materiales, financieros y humanos empleados.	<p>Costos materiales y financieros de los objetivos alcanzados.</p> <p>Idoneidad de recursos humanos para la consecución de objetivos.</p>
Evaluación de proceso o gestión/ Evaluación de resultados	Economía	Analiza la capacidad de la institución para movilizar adecuadamente sus recursos financieros para lograr los objetivos.	Aplicación de procedimientos racionales de Gestión de recursos
Evaluación de proceso o gestión/ Evaluación de resultados	Calidad	Evaluar la capacidad de la institución para dar respuesta de manera rápida, directa y certera las demandas de la ciudadanía.	<p>Características y atributos de bienes y servicios Generados y otorgados.</p> <p>Grado de satisfacción de usuarios.</p>
Evaluación de impacto	Sostenibilidad	Evaluar en que medida los resultados alcanzados han sido o tienen posibilidades de ser duraderos una vez finalizado el programa o política.	<p>Probabilidad de que los logros alcanzados no regresen al estado inicial.</p> <p>Voluntad y capacidad de actores gubernamentales y no gubernamentales de sostener por su cuenta las actividades.</p>

6. **Preguntas de evaluación.** - Desglosar tanto los objetivos de la evaluación como los aspectos de los criterios de evaluación en preguntas específicas, que deberán ser respondidas a partir de distintas fuentes de información.
7. **Identificar fuentes de información.** - Con base en las preguntas de investigación se deben identificar las fuentes de información, así como las instituciones o entidades que poseen la información necesaria.
8. **Técnicas de investigación.** - Una vez identificadas las fuentes de información se deben establecer las técnicas cuantitativas y cualitativas que se emplearan para su sistematización y su análisis.
9. **Sistematización y análisis de la información.** - Se debe llevar a cabo la sistematización de los datos obtenidos a partir de las técnicas de investigación para que puedan ser sistematizados y convertidos en información que darán como resultado un informe de evaluación.

C. Términos de referencia

Tomando en cuenta los elementos antes descritos, en el siguiente apartado se establecerán los términos de referencia que se han determinado para la evaluación de la política de reinserción post penitencia del Gobierno Federal y los estados de Sonora, Morelos y CDMX , con el fin de determinar sus características, identificar sus lagunas, así como aquellos aspectos susceptibles de mejora en esta política.

Motivación de la evaluación	Se busca evaluar el diseño de la política pública o los programas reinserción social post penitenciaria del Gobierno Federal, Morelos, Sonora y CDMX.
Objeto	Identificar los elementos que constituyen el diseño de la política pública en materia de reinserción social post penitenciaria en el
Tipo de evaluación	Se hará una evaluación de diseño que permita identificar la calidad del diagnóstico, el planteamiento del problema sus causa y consecuencias, la coherencia entre estos dos elementos y los objetivos, entre objetivos, entre objetivos y acciones específicas planteadas. Así como de los recursos que se han presupuestado para esta política o programas.
Tipo de evaluadores	Externos, puesto que se lleva a cabo por parte de un actor no gubernamental.
Criterios de evaluación	Relevancia Pertinencia Coherencia interna Eficacia

<p>Preguntas de investigación</p>	<p>a. ¿El programa o acción está alineado con la normatividad en la materia? Descripción</p> <p>b. ¿Cuál es el problema específico que busca atender la política, programa o acción?</p> <p>c. ¿Hay una relación lógica entre las causas y consecuencias que se plantean en el diagnóstico?</p> <p>d. ¿El diagnóstico cuenta con datos verificables?</p> <p>e. ¿Cuáles son las fuentes de información del diagnóstico?</p> <p>f. ¿El diagnóstico cuenta con unidades de medida que permitan la comparación con los resultados esperados?</p> <p>g. ¿Los objetivos están alineados con el problema detectado y a la normatividad?</p> <p>h. ¿Qué persiguen los objetivos del programa o política?</p> <p>i. ¿Los objetivos y las acciones propuestas están alineadas con las necesidades y prioridades de los jóvenes en conflicto con la ley y sus familias?</p> <p>j. ¿Las acciones planteadas otorgan prioridad según la importancia de las necesidades detectadas?</p> <p>k. ¿El objetivo la política pública programa o acciones es pertinente para el contexto particular?</p> <p>l. ¿Se identifica claramente el resultado que pretende alcanzar cada objetivo de la política, programa o acción?</p> <p>m. ¿Se ha tenido en cuenta cuando se van a cumplir los objetivos? ¿Se establece con claridad el plazo temporal?</p> <p>n. ¿Se puede decir que las actividades permiten alcanzar los objetivos de manera lógica?</p> <p>o. ¿Existen contradicciones entre los diferentes niveles de objetivos?</p> <p>p. ¿Existen duplicidades entre las actividades programadas en relación con la consecución de los objetivos de la política pública y/o programa?</p> <p>q. ¿Es posible determinar si los objetivos podrán ser alcanzados? ¿Qué tipo de unidades de medida tienen los objetivos y las acciones tienen unidades de medida?</p> <p>r. ¿Qué acciones concretas de la política pueden favorecer en mayor medida el cumplimiento de los objetivos esperados?</p> <p>s. ¿Se han identificado actores que puedan favorecer el cumplimiento de los objetivos?</p> <p>¿Cuáles?</p> <p>t. ¿La política o programa tiene recursos asignados para su implementación?</p> <p>u. ¿Cuál es el origen de estos recursos?</p> <p>v. ¿Cuál es el destino programado de estos recursos?</p> <p>w. ¿Estos recursos son suficientes para alcanzar los objetivos?</p>
<p>Fuentes de información</p>	<p>Planes de Gobierno Programas Sectoriales Programas de prevención, atención de la violencia y/o la delincuencia Leyes Reglamentos Presupuestos de Egresos Programas Operativos Anuales Entrevista a titulares de dependencias de reinserción social post penitenciaria</p>
<p>Técnicas de investigación</p>	<p>Cuantitativas: Análisis presupuestal Cualitativas: Revisión documental Entrevistas</p>

II. Relaciones intergubernamentales

La segunda batería de herramientas de análisis de las políticas, programas y acciones se desarrolla a partir de la categoría de Relaciones Intergubernamentales (RIGS), ya que nos permitirá analizar los problemas de coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno, que regularmente es uno de los factores que dificulta la implementación eficiente y eficaz de las políticas públicas. En general, las RIGS se pueden identificar por diversos aspectos, los principales son los que se enuncian a continuación:

- 1. El número y los tipos de actores.** A partir de determinar el número y tipo de actores gubernamentales como no gubernamentales que se involucran en política, programa o acción es posible comprender todas las combinaciones y permutaciones de las relaciones entre la totalidad de actores. Se deben identificar el tipo de actores para determinar la existencia o no de jerarquías y poder diferenciarlas considerando si se presenta de manera horizontal o vertical.
- 2. Relaciones entre niveles de gobierno.** Aunque las RIGS se contextualizan a partir del modo de organización del Estado, el federalismo en el caso mexicano habrá que considerar las distintas formas de relación entre los niveles de gobierno.

Aunque tradicionalmente se subrayan relaciones estatales-nacionales con ocasional atención a las relaciones interestatales, el concepto de RIGS reconoce no sólo las relaciones estatales nacionales e interestatales, sino también las locales –nacionales, locales-estatales, e interlocales.

- 3. Número y tipo de funcionarios/as.** El número y tipo de funcionarios/as que se involucran en las acciones y políticas determinan también las características de las RIGS, ya que dan cuenta de la capacidad de toma de decisiones y por ende del dinamismo o pasividad con que se llevan a cabo las intervenciones.
- 4. Dinámica de interrelaciones** Se refiere a las dinámicas y la intensidad en el intercambio de información, así como el tipo de responsabilidades de cada actor gubernamental. Para caracterizarlas se utilizan los términos
 - a) Ascendentes (Gobierno Federal primordialmente),
 - b) Descendentes (Entidades del Gobierno Estatal) y
 - c) Horizontales (Entre Gobiernos Estatales).
- 5. Actitudes de los actores.** Las RIGS pueden ser caracterizadas por las actitudes de los actores que se involucran en la elaboración de las políticas, programas y acciones. Estas pueden ser:
 - a) Competitivas. – Brecha o tensión entre iguales o expertos y políticos.
 - b) Complementaria. – Conductas cooperativas entre los diversos actores.
- 6. Asignación de Recursos.** El origen de los recursos destinados a determinada política, programa o acción puede también señalar las relaciones de autoridad entre diversas instancias del gobierno y con respecto al resto de actores. Y por otra parte el origen puede dar cuenta de la instancia que esta determinando los objetivos de la política, programa o acción.
- 7. Relaciones de autoridad.** Finalmente, a través de la identificación de las relaciones de autoridad que se dan entre los actores involucrados en las RIGS es posible determinar el tipo de relaciones que se presentan. Estas pueden ser de tres tipos:

- a. Por ausencia de autoridad (autonomía)
- b. Por autoridad dominante (jerarquía)
- c. Autoridad igual (negociación)

A. Análisis de Rigs

ASPECTO	TIPOS
Número y tipo de actores	# Actores Tipo de Actor a. Gubernamental iii. Federal ii. Estatal iii. Municipal b. No Gubernamental i. Institucional ii. No institucional
Relaciones entre niveles de gobierno	Horizontal Vertical
Relaciones entre niveles de gobierno	Locales –Nacionales, Locales-Estatales, Interlocales
Número y variedad de funcionarios	# funcionarios Puesto o rango
Dinámica de interrelaciones	Ascendentes Descendentes Horizontales
Actitudes de los actores	Competitivas Complementarias
Asignación de recursos	Origen de Recursos Entidad que determina objetivos
Relaciones de autoridad	Autonomía Jerarquía Negociación



ANEXO 3. Esquema de análisis de política pública

A continuación, se presentan y describen los elementos que constituyen el esquema de análisis de política pública elaborado por Joan Subirats, Peter Knopfle, Corinne Larrue y Frédéric Varone en el libro *Análisis y Gestión de políticas Públicas* (2012) que es la base para la reconstrucción y el análisis de la política de reinserción social post penitenciaria del Gobierno Federal y de la CDM, Sonora y Morelos.

I. Descripción de esquema

De acuerdo con este esquema las políticas públicas se constituyen de siete elementos constitutivos a través de los cuales es posible su análisis, estos elementos son los siguientes:

- Solución de un problema. Situación de insatisfacción social, cuya solución requiere la acción del sector público
- Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público. Las políticas públicas buscan modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos (grupos-objetivo target groups) ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de tales actores.
- Coherencia al menos intencional. La política pública presupone una base conceptual “teoría de cambio” “modelo causal” y acciones relacionadas entre sí,
- Existencia de diversas decisiones y actividades. Una política pública debe constituir una serie de acciones y decisiones.
- Programa de intervenciones. Se trata de una serie de programas, si es un programa único no es una política pública.
- Papel clave de los actores públicos. Quienes toman las decisiones y las llevan a cabo son actores integrados en el sistema político administrativo o de actores que poseen legitimidad.
- Existencia de actos formales. Producción de actos u outputs que pretenden orientar el comportamiento de grupos.

Por otra parte, los autores señalan que el esquema de análisis de política pública primero contempla la identificación de variables de análisis tanto dependientes como independientes.

A. Variable dependiente

La variable dependiente se refiere al alcance y contenido específico (sustantivo e institucional operativo) de los distintos productos de la política pública. El contenido sustantivo se refiere a la forma en cómo se busca resolver el problema. Mientras el contenido institucional se enfoca en los actores, las reglas formales e informales, así como los recursos con los cuales se busca resolver el problema. Con el fin de identificar ambos contenidos se requiere que el analista identifique y analice los siguientes elementos que denominan productos de políticas públicas.

A. Definición política del problema público (DP)

Para poder establecer la definición del problema público se requiere identificar en las distintas fuentes de información los siguientes aspectos:

- Decisión de emprender una intervención política
- Marco desde el que se parte
- Delimitación del perímetro del problema público a resolver
- Causas identificadas por los actores públicos
- Formas de intervención prevista
- Hipótesis en la que se basa la acción pública, es decir, el modelo causal.

El modelo causal se basa en una hipótesis causal que responde a la pregunta, ¿quién o qué es responsable del problema colectivo a resolver?

Para determinar el modelo causal es necesario recurrir a herramientas como el Árbol de Problemas a partir del cual es posible identificar el problema que se busca atender, las causas, así como las consecuencias que en los diagnósticos que los gobiernos llevan a cabo.

B. Programa de actuación político administrativo (PPA)

Se refiere a las decisiones legislativas o reglamentarias del gobierno y administración central y resto de gobiernos y administración central necesarias para la implementación de la política pública.

C. Acuerdo de actuación político-administrativo (APA)

Este acuerdo se refiere a las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político-administrativo.

D. Planes de acción (PA)

Mediante estos planes se establecen las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo. Para su análisis se debe identificar la hipótesis de intervención, la cual establece cómo podría resolverse o atenuarse el problema colectivo. Asimismo, define las modalidades de intervención estatal.

E. Actos de implementación (OUTPUTS)

Se refiere a todas las actividades y las decisiones administrativas que se aplican para la intervención pública. La cual establece cómo podría resolverse o atenuarse el problema colectivo. Asimismo, define las modalidades de intervención estatal.

F. Enunciados evaluativos

Son las formas a través de las cuales se pretende evidenciar los cambios de comportamiento de los grupos-objetivo (impactos) y los efectos inducidos en los beneficiarios finales (outcomes) Se debe considerar que todos estos productos proceden de interacciones

continuadas y repetidas entre actores identificables que movilizan diversos recursos. Tales procesos se rigen por numerosas reglas institucionales generales y/o propias del ámbito de intervención de que se trate. Por lo que tanto actores como instituciones se consideran en el esquema las variables independientes.

B. Variable dependiente

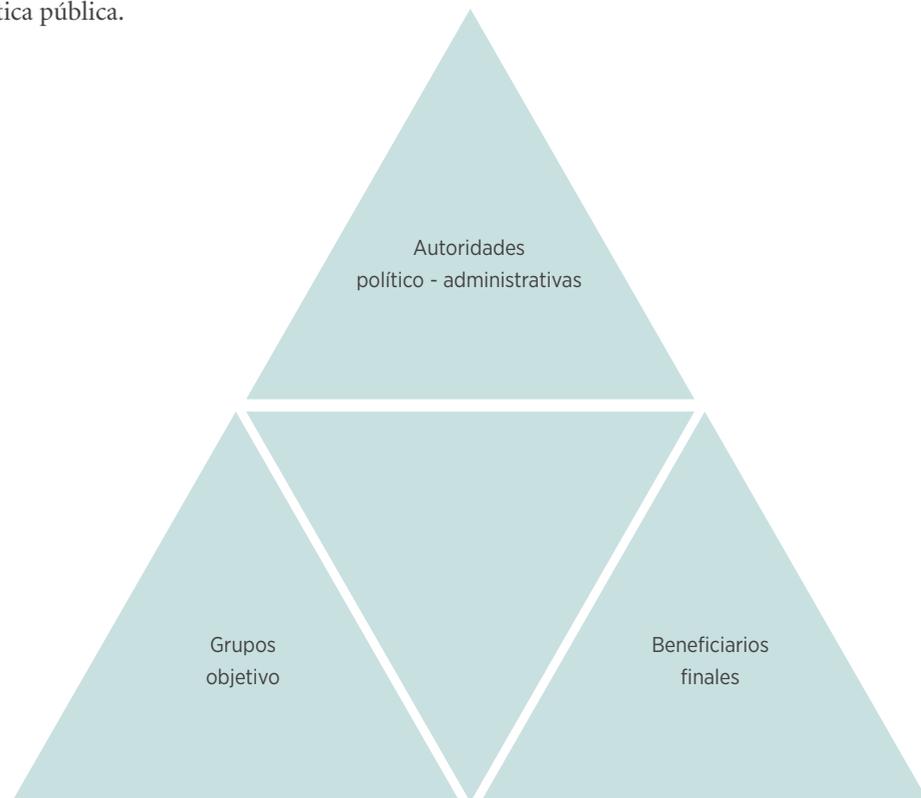
1. Actores

Para el análisis de la política pública se debe identificar la constelación de actores y su conducta directamente influenciados por los recursos que pueden movilizar y el contexto institucional, es decir normativo tanto formal como informal, general.

Los actores principales que participan en la política pública y que son de interés central en el análisis de la política pública son:

- Públicos. Autoridades político-administrativas)
- Privados. Son de dos tipos, grupos objetivo los cuales son actores cuyo comportamiento se define políticamente como causa del problema. Y por otra parte, los beneficiarios que son aquellos actores que sufren efectos negativos del problema y cuya situación pretende mejorarse a través de la intervención pública.

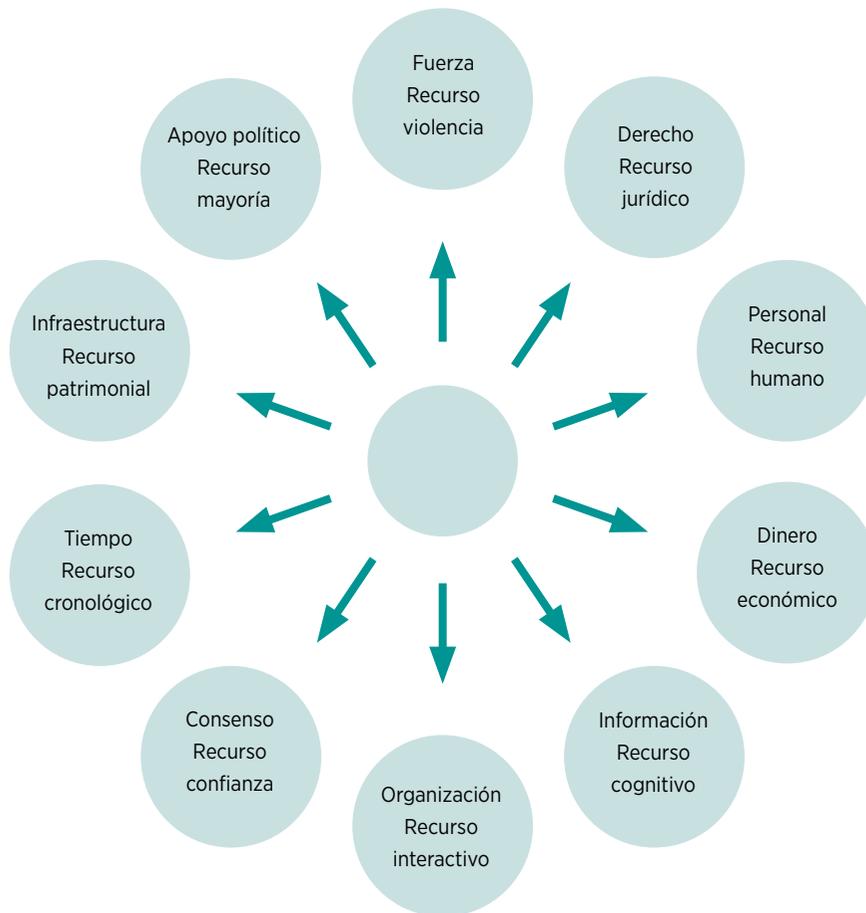
Estos tres actores conforman un triángulo a partir del intercambio de recursos mediados por instituciones formales e informales, el cual es una herramienta para el análisis de cualquier política pública.



Fuente: Subirats, Joan et.al. (2012). Análisis y gestión de políticas públicas. p. 66

2. Recursos

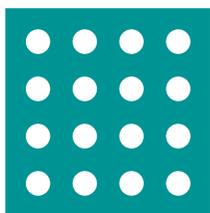
Como se ha señalado previamente los recursos son un elemento fundamental para el análisis de la política pública ya que los recursos de que dispone cada actor influyen desde el principio y de manera significativa en los resultados intermedios y finales de una política pública. Los recursos pueden ser de diversa índole, y sin importar su tipo todos son relevantes en el proceso de la política pública. Los principales recursos que pueden ser identificados para el análisis de políticas se muestran en el siguiente esquema.



Fuente: Subirats, Joan et.al. (2012). Análisis y gestión de políticas públicas. p. 73

3. Instituciones

Entendidas como las reglas o normas que regulan las interacciones entre actores pueden ser formales que son aquellas de carácter contractual formal que implican incentivos para la cooperación. Así como informales que se refieren a normas, convenciones sociales, morales, éticas que son el marco mediante el cual se permite la coordinación de acciones conjuntas entre los diversos actores. A partir de todos elementos se analizará la política de reinserción social post penitenciaria para identificar sus elementos constitutivos a fin de establecer cuáles son sus características y así poder identificar también aquellos aspectos que pueden ser susceptibles de mejora.



ANEXO 4. Situación de las instituciones de reinserción social post penal por estado, 2020

Estado	Presupuesto específico para atención postpenal	Realiza actividades de atención postpenal	Comisión Intersecretarial (CI)	CI sesiona con regularidad
Aguascalientes	No	No	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí	No
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	No
Campeche	Sí	No	Sí	Sí
Coahuila	No responde	No	Reserva	Reserva
Colima	No	No	Sí	No
Chiapas	No	Sí	No	No aplica
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	No
Durango	Sí	Sí	Sí	No
Guanajuato	No	No	Sí	Sí
Guerrero	No	No	Sí	No
Hidalgo	No	Sí	No responde	No responde
Jalisco	No	Sí	Sí	No
Estado de México	Sí	Sí	Sí	No
Michoacán	No	Sí	Sí	No
Morelos	No	No	Sí	No
Nayarit	No	No	Sí	Sí
Nuevo León	No	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	No	Sí	Sí	No
Puebla	No	Sí	No	No aplica
Querétaro	No responde	Sí	Sí	No
Quintana Roo	No	No	No	No aplica
San Luis Potosí	No	Sí	No responde	No responde
Sinaloa	No responde	No responde	Sí	Sí
Sonora	No	No	Sí	Sí
Tabasco	No	Sí	No	No aplica
Tamaulipas	No responde	Sí	No	No aplica
Tlaxcala	No	Sí	Sí	No
Veracruz	No	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí	Sí	Sí
Zacatecas	No	No	No responde	No responde

Nota: Elaboración propia a partir de solicitudes de información. Ver Anexo V

ANEXO 5. Solicitudes de información



Aguascalientes

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Aguascalientes. (2020, 21 de octubre). *Respuesta al número de solicitud 00630520* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Aguascalientes. (2020, 04 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00630920* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Baja California

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California. (2020, 17 de diciembre). *Respuesta al número de solicitud 01035420* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California. (2020, 17 de diciembre). *Respuesta al número de solicitud 01035520* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California. (2020). *Respuesta al número de solicitud 01022220* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Baja California Sur

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur. (2020, 11 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00408920* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur. (2020, 10 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 0409320* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Campeche

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Campeche. (2020, 19 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 0100627620* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Campeche. (2020, 19 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 0100627920* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría General de Gobierno del Estado de Campeche. (2020, 26 de octubre). *Respuesta al número de solicitud 01006278* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Ciudad de México

Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. (2020, 28 de octubre). *Respuesta al número de solicitud 0101000169920* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. (2020, 28 de octubre). *Respuesta al número de solicitud 0101000170020* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Chiapas

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado de Chiapas. (2020, 02 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00937420* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado de Chiapas. (2020, 02 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00937720* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Chihuahua

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua. (2020, 09 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 130942020* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Coahuila

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila. (2020, 06 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00831720* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila. (2020, 17 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00832220* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila. (2021, 26 de enero). *Respuesta al número de solicitud 00997520* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Colima

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila. (2020, 30 de octubre). *Respuesta al número de solicitud 00414420* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila. (2020, 28 de octubre). *Respuesta al número de solicitud 00414520* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila. (2021, 21 de enero). *Respuesta al número de solicitud 00504620* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila. (2021, 13 de enero). *Respuesta al número de solicitud 00504720* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Durango

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Durango. (2020). *Respuesta al número de solicitud 00598120* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Durango. (2020). *Respuesta al número de solicitud 00598620* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Estado de México

Secretaría de Seguridad del Estado de México. (2020, 05 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00443* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad del Estado de México. (2020, 05 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00444* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Guanajuato

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato. (2020, 09 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 02288820* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato. (2021, 12 de enero). *Respuesta al número de solicitud 02745820* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Guerrero

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guerrero. (2020, 02 de diciembre). *Respuesta al número de solicitud 00714320* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guerrero. (2020, 21 de diciembre). *Respuesta al número de solicitud 00715020* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Hidalgo

Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. (2020, 07 de diciembre). *Respuesta al número de solicitud 00784320* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. (2020, 07 de diciembre). *Respuesta al número de solicitud 00784620* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Jalisco

Coordinación General Estratégica de Seguridad y Secretaría de Seguridad del Estado de Jalisco. (2020, 21 de octubre). *Respuesta al número de solicitud 07361120* [solicitud de información].

Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Coordinación General Estratégica de Seguridad y Secretaría de Seguridad del Estado de Jalisco. (2020, 06 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 07649320* [solicitud de información].

Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Coordinación General Estratégica de Seguridad y Secretaría de Seguridad del Estado de Jalisco. (2020, 04 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 07892020* [solicitud de información].

Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Michoacán

Coordinación del Sistema Penitenciario del Estado de Michoacán de Ocampo. (2020, 06 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01143120* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Coordinación del Sistema Penitenciario del Estado de Michoacán de Ocampo. (2020, 06 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01143620* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Morelos

Coordinación del Sistema Penitenciario del Estado de Morelos. (2020). *Respuesta al número de solicitud 00843420* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Nayarit

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado de Tabasco. (2020, 03 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00394220* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado de Tabasco. (2020, 12 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00394320* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Nuevo León

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León. (2020, 04 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01364320* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León. (2020, 04 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01364720* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Oaxaca

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca. (2021, 16 de marzo). *Respuesta al número de solicitud 00173921* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca. (2020, 19 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01150620* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca. (2020, 19 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01150920* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Puebla

Secretaría de Gobernación del Estado de Puebla. (2020, 24 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 02013020* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Querétaro

Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro. (2020). *Respuesta al número de solicitud 00718920* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro. (2020). *Respuesta al número de solicitud 00719220* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Quintana Roo

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo. (2021, 25 de enero). *Respuesta al número de solicitud 00029721* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo. (2020, 05 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00918820* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

San Luis Potosí

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí. (2020, 24 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01134720* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí. (2020, 30 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01134220* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Sinaloa

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa. (2020). *Respuesta al número de solicitud 00287221* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa. (2020). *Respuesta al número de solicitud 01315420* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa. (2020). *Respuesta al número de solicitud 01315820* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Sonora

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora. (2020, 03 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01101720* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Sonora. (2020, 03 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01101820* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Tabasco

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado de Tabasco. (2020, 17 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01084420* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado de Tabasco. (2020, 18 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01085020* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Tamaulipas

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas. (2020, 10 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00783520* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Tlaxcala

Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Tlaxcala. (2020, 10 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00536020* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Tlaxcala. (2020, 09 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00536120* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Tlaxcala. (2020, 10 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 00536320* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Veracruz

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz. (2020, 09 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01781620* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz. (2020, 09 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01781320* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Yucatán

Secretaría General de Gobierno del Estado de Yucatán. (2020, 09 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01382520* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría General de Gobierno del Estado de Yucatán. (2020, 09 de noviembre). *Respuesta al número de solicitud 01382120* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Zacatecas

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Zacatecas. (2020, 26 de octubre). *Respuesta al número de solicitud 00841120* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Zacatecas. (2020, 26 de octubre). *Respuesta al número de solicitud 00841020* [solicitud de información]. Realizada por medio de: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

COORDINACIÓN

Ángela Guerrero Alcantara

INVESTIGACIÓN Y REDACCIÓN

Valentina Lloret Sandoval

Rogelio Salgado Carrasco

Maria Ana Del Valle

Ytzel Maya

Carlos Eduardo Ávila Roque

Gustavo Álvarez

TRABAJO DE CAMPO E INTERACCIÓN COMUNITARIA

Valentina Castro

Maria Ana Del Valle

Gustavo Alvarez

REVISIÓN EDITORIAL

Estilo y Edición MX

DISEÑO E IMPRESIÓN

Faba MX

Con el apoyo del *Open Society Foundations*

Primera edición: septiembre de 2021

Ciudad de México, México.