



FLACSO
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

*Maestría en Políticas Públicas Comparadas
VIII promoción
2017-2019*

Programas de Reinserción Social en México

*Tesis que para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas
Comparadas
Presenta:*

Suhelly Jahel Márquez Guzmán

Directora de tesis:

Dra. Gabriela Tapia Téllez

Ciudad de México, enero de 2020.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la beca otorgada para cursar y concluir este posgrado.

RESUMEN

La reinserción social en el sistema penitenciario inicia a partir de que una persona privada de su libertad cumple una sentencia y sale de prisión para reincorporarse en los ámbitos, social, cultural y económico. El objetivo de la reinserción es que las personas vivan de una manera digna y no vuelva a delinquir cuando salgan de prisión. Para lograrlo, el sistema penitenciario ofrece actividades y programas de reinserción social que sientan sus bases en los cinco ejes establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (trabajo, capacitación para el mismo, educación, deporte y salud). Sin embargo, una cuarta parte de la población penitenciaria reincide en la comisión de un delito y regresa a un centro penitenciario. La pregunta de esta investigación: ¿Qué explica la ineffectividad de los programas de reinserción social en México? Se explica a partir de una revisión del diseño del Modelo Integral de Reinserción Social y la correlación entre la efectividad de los programas de reinserción social que se imparten actualmente en los centros penitenciarios y el porcentaje de personas privadas de su libertad que presuntamente participaron en más de un acto delictivo. La metodología empleada en este trabajo de investigación permitió determinar que los programas de reinserción social presentan deficiencias desde su diseño hasta su implementación, por lo que aun cuando éstos son calificados como “efectivos”, no están contribuyendo a disminuir la reincidencia delictiva.

Palabras clave: Reinserción social, reincidencia delictiva, programas de reinserción social, sistema penitenciario, centro penitenciario, diseño, implementación y población penitenciaria.

ABSTRACT

Social reintegration in the penitentiary system starts when a person deprived of liberty serving sentence and leaves prison to return to the social, cultural and economic spheres. The goal of reintegration is that the people live in a dignified way and do not fall back into crime when they leave prison. To achieve this, the penitentiary system offers programs and activities related with social reintegration.

This programs and activities are based on the five axes established in the Political Constitution of the United Mexican States (work, training for it, education, sports and health); however, a quarter of the prison population relapses in the commission of a crime and returns to prison. The question of this research: What explains the ineffectiveness of social reintegration programs in Mexico? It is explained from a review of the Integral Model of Social Reintegration and with a correlation between the effectiveness of the social reintegration programs now available in prisons and the percentage of persons deprived of their liberty who participated presumptively in more than a criminal act. The methodology used in this research work allowed to determine that social reintegration programs have weaknesses in their design and in their implementation so even if they are classified as “effective,” they are not contributing to decrease criminal recidivism.

Key words: Social reintegration, criminal recidivism, social reintegration programs, penitentiary system, penitentiary center, design, implementation and prison population.



FLACSO
MÉXICO

A mis padres por haber forjado en mí, la perseverancia, la paciencia y la sabiduría para enfrentar cada uno de los retos que me pone la vida, y a mi esposo, por cada desvelo, motivación y constancia, así como por el empeño que pone para que yo pueda cumplir cada una de mis metas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO: REINSERCIÓN SOCIAL Y REINCIDENCIA DELICTIVA.....	14
1.1 Teorías sobre el diseño de las políticas públicas.....	14
1.2 ¿Sobre qué se ha escrito?	16
1.3. Marco teórico.....	17
1.3.1. Reincidencia delictiva	18
1.3.2. Reinserción social de las personas privadas de su libertad.....	24
CAPÍTULO 2 EL MODELO INTEGRAL DE REINSERCIÓN SOCIAL EN MÉXICO	30
2.1. Organización del sistema penitenciario en México (centros penitenciarios y población penitenciaria).....	30
2.2. Bases del Modelo Integral de Reinserción Social	36
2.3. Programas para la reinserción social de las personas privadas de su libertad en el contexto internacional.....	46
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS DE REINSERCIÓN SOCIAL Y SU EFECTIVIDAD	50
3.1. Mejores prácticas y diseño de los programas de reinserción social en México	51
3.1.1 Actividades voluntarias	51
3.1.2 Programas educativos que consideren los antecedentes sociales, económicos y culturales de las personas	52
3.1.3. Inclusión de organismos gubernamentales y no gubernamentales	54
3.1.4. Programas de intervención especializadas asociados a adicciones a la delincuencia, alcoholismo, ludopatía y drogadicción.....	56
3.1.5. Inserción laboral y coordinación con el exterior para incrementar la oferta laboral.....	56
3.1.6. Actividades terapéuticas y asistenciales y programas orientados al desistimiento de la delincuencia	58
3.2. Modelo de Correlación de Pearson: la efectividad de programas de reinserción social y la reincidencia delictiva en los centros penitenciarios estatales.....	61
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	80
BIBLIOGRAFÍA	87

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la reinserción social, o reintegración social se define como el proceso de integrarse social y psicológicamente en el entorno social [...] mediante diversas formas de intervención y programas individuales cuyo objetivo primordial es propiciar a los delincuentes la asistencia y la supervisión que necesitan para aprender a vivir sin cometer delitos y evitar recaer en la delincuencia.^{1/} De acuerdo con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la reinserción social en México no está funcionando y esto se refleja en los altos índices de reincidencia delictiva.^{2/} Asimismo, como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, la Auditoría Superior de la Federación evidenció que, en 2017, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social no acreditó en qué medida la administración de los centros contribuyó a la reinserción social de las personas privadas de su libertad, así como para evitar la reincidencia delictiva^{3/}.

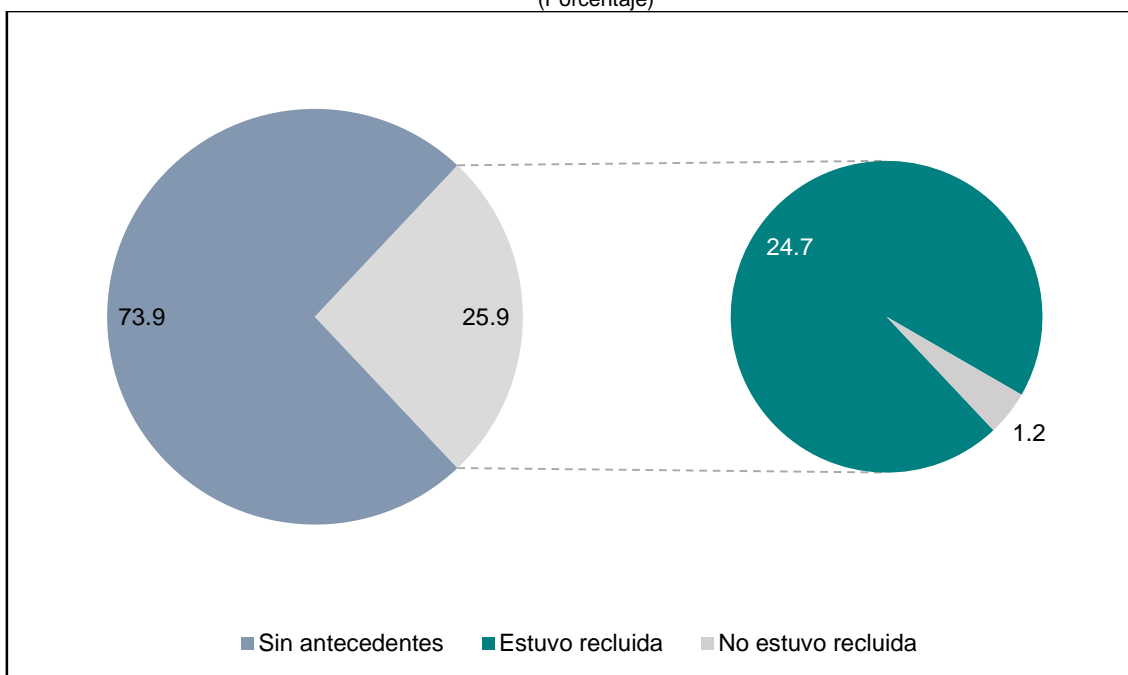
De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016 "a nivel nacional, 24.7% estuvo recluida previamente en un Centro Penitenciario". Esto quiere decir que una cuarta parte de la población ya contaba con antecedentes penales, como se muestra en el gráfico siguiente:

1/ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. **Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes**. Naciones Unidas, Nueva York, 2013.

2/ Véase <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/06/28/reinsercion-social-en-mexico-no-ha-funcionado-stps> consultada el 28 de junio de 2017.

3/ Auditoría Superior de la Federación. **Informe Individual de la Fiscalización Superior de la Federación de la Cuenta Pública 2017**. Informe de la auditoría núm. 16-GB "Administración del Sistema Federal Penitenciario". Pág. 78.

GRÁFICA 1. POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD SEGÚN SUS ANTECEDENTES PENALES, 2016
(Porcentaje)



FUENTE: Elaborado por cuenta propia con base en la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016.

Asimismo, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, las cifras de las personas que reingresaron a los centros penitenciarios estatales en el periodo 2013-2017 fueron las siguientes:

TABLA 1. INGRESOS Y REINGRESOS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO EN MÉXICO, 2013-2018
(Totales y porcentaje)

Año	Ingresos (a)	Reingreso (b)	Participación (c)=(((b)*100)/(a))
2013	197,046	12,834	6.5
2014	199,563	15,119	7.6
2015	166,532	17,155	10.3
2016	104,363	15,485	14.8
2017	98,310	13,846	14.1
2018	99,445	n.d.	n.c.

FUENTE: Elaborado por cuenta propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

n.d.: Al término de la elaboración de esta tesis, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía no publicó la clasificación de las personas que ingresaron a los centros penitenciarios estatales en 2018.

n.c.: No cuantificable

Las cifras evidencian que si bien, 2016 fue el año que presentó mayor porcentaje de personas que reingresaron en los centros penitenciarios, durante el periodo analizado, la participación de los reingresos se ha incrementado de 2013 a 2017.

Por su parte, en Chile, el porcentaje de personas que reingresaron a algún centro penitenciario fue inferior al reportado en México, las cifras se muestran a continuación:

TABLA 2. INGRESOS Y REINGRESOS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO EN CHILE, 2011-2016
(Totales y porcentaje)

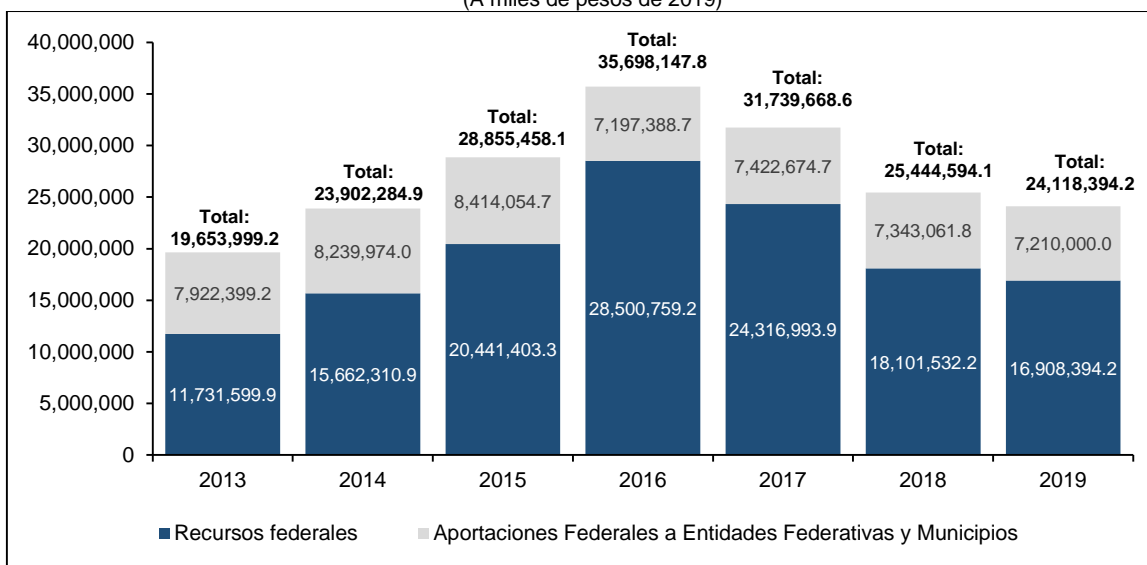
Año	Ingresos (a)	Reingresos (b)	Participación (c)=((b)*100)/(a)
2011	88,817	1,491	1.7
2012	80,999	1,451	1.8
2013	75,298	1,565	2.1
2014	83,487	2,184	2.6
2015	80,012	2,209	2.8
2016	75,510	2,324	3.1

FUENTE. Elaborado con base en el Compendio Estadístico. Instituto Nacional de Estadística Chile. 2017.

Con base en el Compendio Estadístico 2017, el porcentaje de personas que reingresaron en 2016 a los centros penitenciarios de Chile representó 3.1%, porcentaje que si bien, se ha incrementado respecto de 2011, es inferior al que reporta el Estado mexicano.

En cuanto al gasto público destinado a los centros penitenciarios en México, se observa lo siguiente:

GRÁFICA 2. RECURSOS APROBADOS Y EJERCIDOS POR EL SISTEMA FEDERAL Y NACIONAL PENITENCIARIO
(A miles de pesos de 2019)



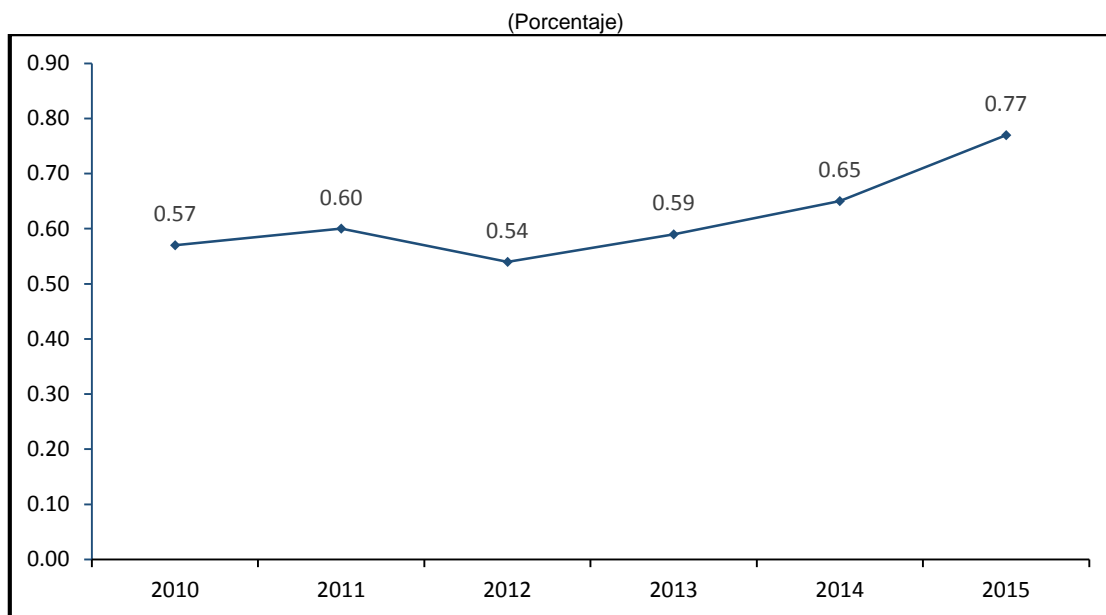
FUENTE: Elaborado por cuenta propia con información reportada en la Cuenta Pública del periodo 2013-2017, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018 y el Proyecto del PEF 2019.

Nota 1: Para 2013 se consideró el presupuesto ejercido por la Actividad Institucional (AI) 021 "Sistema penitenciario que garantice la ejecución de las resoluciones jurídicas y contribuya a la readaptación social"; para el periodo 2014-2017 se tomó en cuenta el presupuesto ejercido a la AI 021 "Sistema penitenciario que garantice la ejecución de las resoluciones jurídicas y contribuya a la readaptación social" y a la AI 023 "Fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública que garanticen la seguridad de la población", programa presupuestario P021 a cargo de la Dirección General de Política y Desarrollo Penitenciario; por último, para el bienio 2018-2019 se analizó el presupuesto asignado a la AI 021 "Sistema penitenciario que garantice la ejecución de las resoluciones jurídicas y contribuya a la readaptación social" y a la AI 023 "Fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública que garanticen la seguridad de la población", programa presupuestario P021 a cargo de la Dirección General de Política y Desarrollo Penitenciario.

Nota 2: Para las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios se consideraron las asignaciones presupuestarias federales al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, por lo que el presupuesto no sólo representó el presupuesto otorgado a los centros penitenciarios estatales, sino a temas de seguridad en general.

Para 2019, los recursos federales destinados a los centros penitenciarios presentaron un incremento de 22.7%. Este gasto también se incrementó en el periodo 2010-2015 para las entidades federativas, como se presenta en la gráfica siguiente:

GRÁFICA 3. PROPORCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS RESPECTO DEL PRESUPUESTO TOTAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2010-2015



FUENTE: Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México. Documentos de análisis y estadísticas. 2017. INEGI

Nota 1: Para calcular la proporción del presupuesto destinado por las entidades federativas a sus centros penitenciarios, se dividió el total del presupuesto destinado a los centros entre el total del presupuesto ejercido por cien.

El incremento del gasto público en los centros penitenciarios no sólo se reflejó en los recursos federales. Las entidades federativas incrementaron la proporción de su presupuesto en 0.20 puntos porcentuales al pasar de 0.57% en 2010 a 0.77% en 2015 respecto del total de su presupuesto. No obstante, aun cuando el gasto público destinado a la política de reinserción en México se ha incrementado, éste es inferior comparado con Chile y otros países de América Latina:

TABLA. 3 GASTO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN DE PRISIONES
(Porcentaje PIB)

País	Media 2010-2014
Argentina	0.25
Bahamas	0.30
Barbados	0.47
Brasil	0.06
Chile	0.33
Colombia	0.16
Costa Rica	0.27
Ecuador	0.09
El Salvador	0.20
Guatemala	0.08
Honduras	0.10
Jamaica	0.34
México	0.12
Paraguay	0.09
Perú	0.33
Trinidad & Tobago	0.25
Uruguay	0.20
Gasto total (millones de dólares de EE.UU)	6,504.80

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo. Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe. 2017. P. 44.

En México, el gasto público en la administración de los centros penitenciarios representó 0.12% del PIB, en tanto que en Chile fue de 0.33%; cabe señalar que el país de América Latina que destina mayor porcentaje del PIB a esta política pública es Barbados con 0.47%. Con base en lo anterior, se puede concluir que, en México existe un problema relacionado con la deficiente reinserción social, entendida como la reintegración social y psicológicamente en el entorno social [...] de las personas privadas de su libertad, para que después de cumplir su sentencia, logren vivir sin cometer delitos y evitar recaer en la delincuencia, lo cual se sustenta mediante cifras que evidencian que, en 2017, el número de personas que reingresaron a los centros penitenciarios representaron 9.3% respecto del total de los ingresos, porcentaje superior a países de América Latica como Chile; aunado a la insuficiente aportación

de recursos estimados a estos centros respecto de otras naciones. Con base en ello, la *pregunta de esta investigación* es: ¿Qué explica la ineffectividad de los programas de reinserción social en México? La *hipótesis* es que *los altos niveles de reincidencia delictiva se explican porque los programas de reinserción social que se imparten en los centros penitenciarios del país no consideran los factores internos y externos en su diseño.*

El objetivo de la investigación es estudiar el diseño de los programas de reinserción social en México, así como la efectividad de éstos, mediante la recopilación de información que permita conocer su grado de relación con la reincidencia delictiva de las personas privadas de su libertad.

La metodología de esta tesis se aplicó desde dos enfoques, para el primero, se analizaron los principios y las bases para reinsertar a las personas privadas de su libertad definidas en el Modelo Integral de Reinserción Social, el cual se aplica en los centros penitenciarios del país y, con base en ello, se verificó si los programas de reinserción social se diseñaron con base en aquellos factores externos e internos aceptados como mejores prácticas; además, mediante entrevistas y la recopilación de información pública, se evaluó si, en términos generales, estos programas se aplicaron conforme a las mejores prácticas en los centros penitenciarios de la Ciudad de México, como resultado de esta evaluación, se encontró que, en cuanto a su diseño, estos programas no consideraron los factores que inciden en la reincidencia delictiva; como consecuencia de ello, en su aplicación se detectaron múltiples deficiencias.

La segunda parte de la metodología comprendió un análisis cuantitativo que determinó el grado de relación de las dos variables “Personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo” y “Efectividad de los programas de reinserción social en los centros penitenciarios estatales” para el cual se usó información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Mediante este análisis se encontró que, para ninguno de los años analizados (2010-2018) existió una relación, por lo que entidades que, según la CNDH obtuvieron una calificación entre 8.1 y 10 en el rubro de reinserción

social del interno presentan un alto porcentaje de personas que ingresaron a los centros penitenciarios estatales en más de una ocasión.

Con lo observado en ambas pruebas se observó que si bien, una entidad federativa puede obtener una calificación superior en el rubro de reinserción social, los programas que se aplican en los centros penitenciarios presentan debilidades desde su diseño, lo que evita que impacten en la disminución de la reincidencia delictiva.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO: REINSERCIÓN SOCIAL Y REINCIDENCIA DELICTIVA

Este capítulo consta de tres apartados: el primero, sobre las teorías del diseño de las políticas públicas que nos permitan comprender de qué forma o qué factores contribuyen al diseño de éstas y a su efectividad; el segundo, describe los principales textos sobre el tema de reinserción social, la administración de los sistemas penitenciarios y las condiciones de las personas privadas de su libertad. Lo anterior permite discriminar la información y detectar aquellas aportaciones que puedan ser relevantes para este trabajo de investigación. El tercero, un análisis hermenéutico cuyo objetivo fue identificar aquellas aportaciones que pudieran responder al problema de investigación relacionado con la ineffectividad de los programas de reinserción social como factor determinante de la reincidencia delictiva en los centros penitenciarios, así como la detección de las mejores prácticas para el diseño de estos programas.

1.1 Teorías sobre el diseño de las políticas públicas

Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido en la agenda gubernamental. Representa la respuesta a una situación de la realidad social inaceptable, así, para Subirats (2008), una política pública es una serie de decisiones o acciones intencionalmente coherentes en donde interactúan instituciones y varían los intereses para resolver de manera puntual un problema público. Dentro de una política pública hay actores, instituciones, recursos, población objetivo y beneficiarios; por su naturaleza, las políticas públicas representan un ciclo, lo que significa que no se crean de manera e inesperada, antes de implementar una política pública, ésta se diseña y al final del ciclo, también se evalúa. Asimismo, debe comprenderse el desarrollo de políticas eficientes y efectivas como un esfuerzo sistemático por medio de la experiencia y el razonamiento, para desarrollar y adoptar cursos de acción que tienen probabilidades de ser exitosos en cuanto a alcanzar sus objetivos o metas (Howlett y Rayner, 2013). La experiencia se convierte en un factor importante y determinante, ya que permitirá formular nuevas acciones y desechar aquellas que no fueron efectivas, este proceso es conocido como

el diseño de las políticas públicas, el cual es más complejo por ello, los diseños de políticas son frecuentemente copiados, tomados o recuperados de otras políticas similares en otros ámbitos (Schneider e Ingram, 1988). Sidney argumenta que para entender el éxito o fracaso de cualquier política pública es necesario ir “más atrás en la cadena causal”, conocer la forma en que los diseños contribuyen a determinar los resultados de la implementación (2007). Analizar los factores causales del problema público contribuirá a atacar éste desde el diseño de la intervención gubernamental.

La idea de “diseñar” las políticas en buena medida se sustenta en la ambición de dotar de cierta racionalidad al proceso de políticas, para así garantizar una buena implementación y, por lo tanto, el cumplimiento eficaz de los objetivos propuestos (Sidney, 2007:80); sin embargo, no siempre sucede eso, hay políticas cuyo fracaso se asocia al error y la ineficiencia decisional (Aguilar: 1993) o a la falta de planes, programas, acciones o intervenciones específicas que responden a un diagnóstico, como consecuencia de ello, no sólo provoca el fracaso, sino la permanencia del problema público que en muchas ocasiones, puede agravarse.

Como respuesta al problema de la reincidencia delictiva en los centros penitenciarios del país, el sistema penitenciario implementa programas que contribuyan a la reinserción social de las personas privadas de la libertad, el análisis del diseño de estos programas es uno de los objetivos de este trabajo de investigación, así como determinar hasta qué punto, estos programas fueron diseñados con base en las mejores prácticas. Si bien, el diseño de las políticas públicas consiste en definir es las líneas de acción, actores, instituciones, recursos, etc., para efectos de esta investigación, el diseño se centrará en el análisis de las bases del Modelo Integral de Reinserción Social y determinar en qué medida, éste se elaboró para garantizar una efectiva política pública.

1.2 ¿Sobre qué se ha escrito?

Los textos, investigaciones y documentación procesada para este trabajo de investigación se clasificaron de la manera siguiente: estudios de la población penitenciaria y condiciones de los centros penitenciarios; reincidencia delictiva; reincidencia penitenciaria y, reinserción social.

En cuanto a los estudios de la población y las condiciones de los centros penitenciarios, destacaron estudios elaborados por México Evalúa y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuyos documentos son de carácter descriptivo y su intención es evidenciar las condiciones de los centros penitenciarios en el país. Desde su población penitenciaria por sexo, edad y escolaridad, hasta las actividades impartidas en los centros penitenciarios para incentivar la reinserción social de las personas privadas de su libertad. Se identificaron también estudios de caso, como el del penal de Santa Martha Acatitla ubicado en la Ciudad de México (Agami Sobol: 2016). La finalidad de estos estudios es detectar las posibles deficiencias e irregularidades en los centros de reclusión y evaluar la situación de las personas que se encuentran ahí. En específico, las aportaciones de México Evalúa se orientan a evidenciar las condiciones de hacinamiento de las cárceles, lo que conduce al diseño de políticas que motiven la despresurización de estos lugares.

En relación con las investigaciones sobre reincidencia delictiva, se destacan las que se realizaron en Chile (Morales Peillard, Muñoz Correa, Welsch Chahuán y Fábrega Lacoa: 2012), España (Pastor Seller y Torres Torres: 2017) y Colombia (Arenas García y Cerezo Domínguez: 2016) en los que se identifican aspectos que permiten comprender las causas por las que las personas reinciden en la comisión de un delito. Estas investigaciones responden a la pregunta de ¿por qué las personas vuelven a delinquir? Al respecto, los autores profundizan en la importancia de analizar una serie de factores que incitan a una persona a volver a cometer un delito. Las investigaciones sobre reincidencia penitenciaria identifican la diferencia entre reincidir en la comisión de un delito e ingresar a un centro penitenciario de forma recurrente. Asimismo, se encontraron artículos relacionados con la descripción y

análisis de programas de reinserción social en países como Canadá (John Howard Society of Ontario: 2016; Pate: 2016) y Estados Unidos (Whitmore Schanzenbach, Nunn, Bauer, Breitwieser, Mumford y Nantz: 2016).

En términos generales, las investigaciones aportan datos actuales en cuanto a las condiciones de los centros penitenciarios. Asimismo, derivado de la detección y clasificación de las investigaciones, se identificaron que en su mayoría son aportaciones a los sistemas penitenciarios de España, Colombia, Chile y Uruguay (Palummo, Magarelli y Podestá: 2011), además de que se detectaron investigaciones que describen de qué forma incorporan a las personas en los centros penitenciarios de Canadá y Estados Unidos (HM Prison & Probation Service) a una vida productiva y las ofertas laborales que existen para estas personas dentro y fuera de los centros.

No obstante, para el caso del sistema penitenciario mexicano, si bien tenemos estudios que describen a la población penitenciaria y sus condiciones dentro de las cárceles, no abordan con profundidad el tema de la prevención de la reincidencia delictiva y penitenciaria. Sobre los programas de reinserción social, los artículos que se revisaron se limitan a afirmar el fracaso de éstos y no aportan elementos sobre su diseño e implementación. De lo anterior se concluye que existen vacíos en la investigación sobre el sistema penitenciario mexicano desde la perspectiva de las causas de la reincidencia, hasta el diseño e implementación de los programas de reinserción social. Esta es un área de oportunidad para realizar una aportación al tema, además de que se cuenta con los elementos para poder elaborar un análisis comparativo entre el papel que desempeñan las instituciones penitenciarias para prevenir la reincidencia delictiva en México y en otros países.

1.3. Marco teórico

Para ahondar sobre la reinserción social como factor determinante de la reincidencia delictiva de las personas privadas de su libertad, es importante analizar y com-

prender estos referentes. En esta sección hablaremos, por una parte, de la reincidencia delictiva y sus factores explicativos, y por otra, de aquellos factores de los programas de reinserción social que se ubican dentro de las mejores prácticas.

1.3.1. Reincidencia delictiva

La reincidencia es un problema complejo. Se conoce el papel que juega la institución en reforzar este tipo de conductas. El discurso de la readaptación que pretende la recuperación del delincuente a la vida social y productiva se enfrenta al problema de los reincidentes. Algunos de ellos, con una amplia carrera delictiva son huéspedes permanentes del sistema penitenciario y no les interesa ingresar a los programas de reinserción social. Muchos presos en "rehabilitación" asisten a los eventos con el único afán de cumplir con un trámite que exige el expediente, (Payá: 2006). Esta falta de interés propicia que las personas perciban a la prisión como un castigo temporal y que una vez cumplido, están en posibilidades de retomar su vida y volver a delinquir.

Además del rol que juegan las instituciones, en la reincidencia juegan un papel importante las características individuales de los reclusos y su conducta habitual propia de un sistema psicológico, que independiente de los factores externos, está de una u otra manera condicionado para delinquir. Pero también, se relaciona el escenario en el cual habitualmente se desarrolla como persona, donde se identifica la presencia de una sociedad inconsciente y poco sensibilizada para aceptar la inclusión a la vida social de alguien que ha delinquido (Ossa López: 2012). Evidencia de ello es establecer como un requisito laboral los antecedentes no penales de las personas para acceder a un empleo, lo cual, lejos de incentivar a aquellas que fueron puestas en libertad a obtener un trabajo digno, las excluyen limitando sus opciones de crecimiento y reinserción social.

Pero ¿de qué forma detenemos la reincidencia delictiva o en qué medida se puede prevenir? Al respecto, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) por sus siglas en inglés, afirma que facilitar la reintegración de delincuentes es una tarea compleja y el impacto de las intervenciones específicas es con

frecuencia difícil de medir (Solomon y Waul: 2001). La reducción de la reincidencia delictiva sigue siendo el mejor indicador de un programa de reintegración social exitoso, Para prevenirla, se requiere de intervenciones efectivas basadas en la comprensión de los factores que representan un riesgo para los delincuentes y les dificultan el éxito de su reintegración en la sociedad como la victimización temprana, dificultad de aprendizaje, abuso de sustancias, familias que no los apoyan y enfermedades mentales y físicas. Es más probable generar resultados de reintegración positivos cuando se confrontan los factores que predisponen a los criminales hacia una conducta delictiva y cuando sus necesidades físicas y sociales pueden ser tratadas de una manera continua e integral tanto durante como después de su encarcelamiento (Fox: 2002). Analizar las posibles razones por las que una persona delinque podría darnos la solución y evitar que lo vuelva a hacer. Esta premisa quizá no sea la determinante para prevenir el delito, pero sí para comprender los factores que impulsan a una persona privada de la libertad a que vuelva a participar en un acto delictivo.

Derivado de ello, es importante intervenir mediante la asistencia coherente a los delincuentes dentro y fuera de la prisión, reforzar lo bueno logrado en las prisiones por medio de tratamiento y programas de educación y continuar hasta que el éxito de la reintegración sea completo (Fox: 2002). Desafortunadamente, este tipo de programas difícilmente están a disposición de la mayoría de las personas privadas de su libertad. En particular en los países de ingresos bajos y medios, su situación puede verse agravada por extrema pobreza, exclusión social y falta de acceso a servicios de salud, educación o asistencia (UNODC: 2013), ya que la reincidencia o la comisión de nuevos delitos no sólo tiene relación con la efectividad del cumplimiento de una condena en la cárcel y de los programas intramuros, sino que también se vincula con la efectividad de los programas de apoyo para el egreso, ya sea por liberación temprana o por cumplimiento de condena. A estos factores, además, deben sumarse otros que influyen en el proceso individual de desistencia de cada sujeto y el apoyo tanto familiar como de las comunidades en que se insertan por lo que la reincidencia no necesariamente se puede atribuir al desempeño de los programas o intervenciones penitenciarias. De hecho, en algunos casos, variaciones

en las tasas de reincidencia pueden estar más vinculadas a cambios en la política criminal, cuando hay, por ejemplo, una penalización de conductas que antes no lo eran o un mayor énfasis en el encarcelamiento en vez de la utilización de mecanismos de sustitución o suspensión de las penas privativas de la libertad. Aún más, las variaciones en las tasas de reincidencia pueden, incluso, relacionarse con cambios sociales o económicos generales, como ocurre durante las crisis económicas o períodos de restricción fiscal que afecten el empleo y las políticas sociales, por lo que, la evaluación de la reincidencia debe incluir perspectivas estructurales que puedan tener una incidencia tanto en la reincidencia directamente como en las políticas penitenciarias de los distintos países, (Pew Center on the States, 2011). Por ello, estudiar los factores causales de la reincidencia delictiva puede tener un alto grado de complejidad, ya que son muchas las aristas y las percepciones sobre este tema. Como mencionamos, la situación económica de un país, así como el desarrollo personal y social pueden detonar este tipo de comportamientos, y basta con observar las tasas de reincidencia delictiva en aquellos países conocidos como "primer mundo", en donde la calidad de vida se mide no sólo por el poder adquisitivo, sino también por los altos índices de seguridad.

Adicionalmente, se requiere considerar el seguimiento de programas de rehabilitación dentro de las propias prisiones, en el caso de que estos programas realmente existan en los institutos penitenciarios y carcelarios (Ossa López: 2012).

Sin embargo, es necesario tener presente que la reincidencia o la comisión de nuevos delitos también se vincula con la efectividad de los programas de apoyo para el egreso, ya sea por liberación temprana o por cumplimiento de condena. A estos factores, además, deben sumarse otros que influyen en el proceso individual de desistencia de cada sujeto y el apoyo tanto familiar como de las comunidades en que se insertan.

Generalmente, la reincidencia se refiere a una recaída en el comportamiento criminal del individuo (Elderbroom, King: 2014). La reincidencia es un problema para el cual no hay una única solución, aunque el uso de la cárcel suele ser una alternativa, lo cierto es que no siempre resulta la mejor. La falta de información y la disonancia

institucional no permiten medir la reincidencia lo que obstaculiza la toma de decisiones de política pública; asimismo, la poca información con la que se cuenta evidencia que los delitos registrados con mayor reincidencia son el hurto, así como la fabricación y portación de armas, además de que se observa que hay una relación entre cometer delitos y el consumo de drogas. Ante esta situación se requiere la aplicación de tratamientos especializados, además, se requieren medidas de prevención dirigidas a disminuir la reincidencia y a fortalecer los de protección, generando capacidades específicas que faciliten la inclusión económica y social, así como cambios de comportamiento (Garzón, Llorente, Suárez: 2018). La Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, abrogada el 16 de junio de 2016, establecía que el tratamiento de las personas privadas de su libertad era individualizado, con aportación de las diversas ciencias y disciplinas pertinentes para la reincorporación social del sujeto, consideradas sus circunstancias personales y se realizaba con base en los resultados de los estudios de personalidad que se practiquen y deberán actualizarse periódicamente. Sin embargo, al ser una ley abrogada, se desconoce hasta qué punto sus componentes son retomados en los tratamientos que se aplican actualmente en los centros penitenciarios.

En ocasiones, la reincidencia delictiva se asocia con el contexto delictivo de los reincidentes quienes poseen ese estilo de vida y lo convierten en su oficio o trabajo lo cual los motiva a hacer una trayectoria de acción delictiva (Álvarez Valdez, Delgado Guzmán: 2017). El compromiso del Estado, en su caso, del sistema penitenciario, es evitar este comportamiento para lo cual, quizá necesario no sólo un tratamiento especializado, sino comprender que esto puede ser un problema que requiera de un plan de intervención.

Ante la falta de información y la deficiente mediación de la reincidencia que limita la implementación de políticas públicas efectivas, Garzón, Llorente y Suárez proponen medir la reincidencia a partir de un indicador que mida la comisión de delitos por su reincidencia y violencia, así como por el número de detención, condenas y encarcelamiento de las personas. Asimismo, estos autores aportan una serie de efectos

que traen consigo la reincidencia delictiva, entre las que destacan la afectación de las víctimas, la pérdida de confianza en las instituciones de justicia, la percepción de inseguridad e impunidad y un incremento de recursos asignados a combatir el problema (Garzón, Llorente, Suárez: 2018). Ante ello, se mantiene la propuesta de implementar acciones de política pública que concentren sus esfuerzos y atiendan esa situación desde las diferentes esferas del Estado.

Además del contexto delictivo, existen otras teorías que explican la reincidencia delictiva como variables históricas, sociodemográficas y personales que preceden en muchos casos, a la primera detención del sujeto. Por ello, el tratamiento dentro del ámbito carcelario puede disminuir el riesgo de reincidencia (Pearson, Douglas, Lipton y Dorline, 2002) siendo también un factor crucial para valorar predictivamente la reincidencia penal. El castigo debe impedir la reincidencia, es forzoso que tenga en cuenta lo que es el criminal en su naturaleza profunda, el grado presumible de su perversidad, la cualidad intrínseca de su voluntad (Foucault: 2002).

Aunado a los deficientes e insuficientes tratamientos de reinserción social, los autores Andrews y Bonta (1994) explican la existencia de cuatro factores de riesgo directamente relacionados con la conducta delictiva y que, además, se habían mostrado como los mejores predictores de la reincidencia, para lo cual definieron un modelo denominado “Los cuatro grandes factores de riesgo de la conducta delictiva” que comprenden: (1) las cogniciones antisociales (actitudes, valores, creencias y racionalizaciones que apoyan la delincuencia, así como estados emocionales y cognitivos de ira, resentimiento y rebeldía hacia el sistema de justicia e identificación con el rol del delincuente), (2) las redes o vínculos antisociales (relaciones cercanas con otros delincuentes y aislamiento respecto a personas prosociales, así como reforzamiento social inmediato de la conducta delictiva), (3) la historia individual de conducta antisocial (inicio precoz y participación continuada en numerosos y diversos comportamientos antisociales y delictivos en diferentes situaciones, incluida mala conducta penitenciaria) y (4) el patrón de personalidad antisocial (presencia de un trastorno de personalidad antisocial según criterios diagnósticos o patrón habitual y generalizado de bajo autocontrol, impulsividad, búsqueda de sensaciones, hostilidad, baja empatía, conducta problemática en la infancia y comportamiento

antisocial) (Nguyen, Arbach-Lucioni y Andrés-Pueyo: 2011). Esta afirmación vincula a la reincidencia delictiva con el comportamiento individual, entendida como la decisión que toma una persona que lo conduce a delinquir, afectado por otros factores emocionales, su núcleo familiar y de amigos, así como sus experiencias en los centros penitenciarios, cuando se trate de una persona que ya estuvo recluida con anterioridad.

En ese sentido, existen teorías que involucran al sistema penitenciario como un detonante de la reincidencia delictiva tales como la deficiencia en el trato en el interior de las penitenciarías y cárceles como causas de la reincidencia, así como el hacinamiento o la superpoblación carcelaria (Ossa López: 2012). En ese sentido, la responsabilidad del sistema penitenciario va más allá de gestionar los centros y ofrecer una serie de actividades para que las personas se ocupen, sino emplear las condiciones necesarias en términos de infraestructura, mantenimiento, sanidad e higiene para que estas personas puedan vivir con dignidad y con ello, incentivar a su reinserción social.

1.3.2. Reinserción social de las personas privadas de su libertad

Procurar que las personas privadas de su libertad no vuelvan a delinquir se convierte en un objetivo fundamental de la política penitenciaria y aunque algunos autores afirman que las cárceles no son el mejor lugar para prevenir que las personas reincidan en la comisión de un delito, debido a que, la reincidencia delictiva puede responder a características históricas, socio demográficas y personales, así como factores emocionales y núcleos familiares y de amigos, también existen autores que afirman que para estudiar este comportamiento e implementar acciones de política concretas, debemos analizar a profundidad los programas de reinserción social desde su diseño hasta su implementación, por ello, en este capítulo se identificaron las principales aportaciones que han realizado los autores sobre cuáles podrían ser esos elementos que los programas deben considerar para contribuir al logro de la política.

Las teorías coinciden en que los programas de tratamiento deben ser focalizados por tipo de persona y antecedentes delictivos. Por ejemplo, tratamientos especializados para aquellas personas que cometieron delitos sexuales, o bien aquellas con problemas para controlar emociones, violencia e ira. Asimismo, la inclusión laboral dentro de los centros penitenciarios se convierte en una variable determinante que no sólo contribuye a que la persona privada de su libertad obtenga recursos, sino que motive el sentido de responsabilidad de los individuos, por ello, los autores señalan la necesidad de crear vínculos entre la iniciativa privada y organismos gubernamentales en estos programas de reinserción social, aunado a fortalecer los programas educativos que vayan más allá de enseñar los principios básicos del conocimiento.

Otras investigaciones, por medio del análisis de los programas de tratamiento en prisión lograron comparar y cuantificar la eficacia de los tratamientos y su impacto en la disminución de la probabilidad de reincidencia (Olver, Stockdale y Wormith: 2011). Resulta interesante pensar las variables sociodemográficas y aspectos personales e históricos de las personas como un conjunto de factores que inciden entre sí y condicionan cuestiones como la posibilidad de reinserción social en los casos

de sujetos que recuperan la libertad (Bertone, Domínguez, Vallejos, Muniello, López: 2013).

El éxito del tratamiento es más elevado cuanto más alta es la percepción de competencia profesional que los condenados tengan. Sin embargo, el personal penitenciario no está formado para dirigir un programa de esas características, por lo que el interno no lo ve como un técnico sino como una pieza más del mismo aparato represivo. La percepción de la población penitenciaria sobre los trabajadores es negativa y como terapeutas, nula. A pesar de todo, la prisión debe ofertar a la población penitenciaria una programación de actividades diversas, que por voluntad de los legisladores identificamos como tratamiento, cuya orientación es equilibrar el daño penitenciario y poner a su disposición recursos que hagan más fácil la vuelta a la sociedad. El tratamiento propuesto consiste en hacer énfasis en la diferencia entre el tratamiento y las cuestiones relativas a la ejecución de la pena, así como la libre aceptación del interno a someterse a los programas de tratamiento. Las acciones de tratamiento deben estar desligadas de la posibilidad de acceso a institutos de atenuación del encierro para no transformar en coactiva la sujeción a estos programas. Así, el régimen penitenciario es el conjunto de normas que regulan cómo será la vida de las personas privadas de libertad en todos sus aspectos. Estas normas son, de forma general, de acatamiento obligatorio, pero el tratamiento, por el contrario, es el conjunto de actividades terapéuticas y asistenciales dirigidas directamente a colaborar en el proceso de "resocialización" de los internos. Estas actividades deben ser voluntarias y sobre las que es necesario garantizar la plena libertad de la decisión de los internos de aceptarlas o rechazarlas. (Mapelli y Alderete: 2015) Pero hasta ¿qué punto estas actividades voluntarias pueden contribuir a reinsertar a las personas, si desde un inicio está en ellas tomarlas o no?, quizá sea más útil contar también con actividades obligatorias que no siempre deben ser estrictas y rigurosas, por qué no intentar con actividades al servicio de la comunidad en donde además de acercar a la población penitenciaria con la sociedad, el Estado los mantenga ocupados y genere en ellos, el sentido de la responsabilidad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirma que la participación de los reclusos en estas actividades debe ser siempre voluntaria y no coactiva, pues la

concepción actual de la rehabilitación promueve un mayor reconocimiento de que los cambios verdaderos y el desarrollo propio provienen de la elección. (Mapelli y Alderete: 2015). Si se desea que los programas de actividades de las prisiones tengan el efecto deseado, es importante que cada recluso sea reconocido, por ello, el entorno del recluso será un factor importante para organizar las actividades de rehabilitación. Para muchos de ellos, el tiempo que pasen en prisión puede ser la primera oportunidad que hayan tenido para desarrollar sus aptitudes vocacionales y trabajar regularmente, razón por la que el principal objetivo del sistema penitenciario es que los reclusos trabajen y prepararlos para una vida laboral normal. En muchos países, las administraciones penitenciarias tienen dificultades para conseguir trabajo suficiente para sus reclusos. Hay una variedad de modelos para tratar este problema, en respuesta a ello, se requiere solicitar a otras dependencias gubernamentales que ofrezcan determinados tipos de trabajos a la administración penitenciaria como contratos gubernamentales internos o trabajos para agencias externas (Coyle: 2009). Además del trabajo, como respuesta a las deficiencias de los programas educativos en los centros penitenciarios, es importante proporcionar oportunidades de realizar actividades culturales, junto con la educación más formal, ya que les dará un contexto más amplio en el que puedan desarrollar su autoestima. La educación no debe considerarse como un agregado opcional a la lista de actividades de los reclusos. Ésta debe estar centrada en las necesidades básicas, de modo que todas las personas en prisión aprendan a leer, escribir y hacer cálculos aritméticos básicos. La educación debe ir mucho más allá de la enseñanza de estas aptitudes básicas, debe estar dirigida a desarrollar íntegramente a la persona, tomando en consideración los antecedentes sociales, económicos y culturales de las personas (Coyle: 2009). Ofrecer una educación de calidad que dote de habilidades y conocimientos a las personas para que a su salida puedan continuar sus estudios o ejercer lo aprendido, fomentar la inclusión de universidades que ofrezcan educación media superior o superior, una educación profesional podría ayudar a las personas a desistir de la delincuencia.

Los expertos han enfatizado en la necesidad de modificar las prácticas penitenciarias y transitar de aquellas que parecen convenientes por las que se han comprobado, funcionan. La lógica de un tratamiento penitenciario efectivo es reducir la probabilidad de reincidencia y comprender qué factores de riesgo pueden llevar a alguien a involucrarse de nuevo en la delincuencia, para ello, existen diversos enfoques para instrumentar las sanciones penales, desde los programas de tratamiento contra la adicción a las drogas, capacitación vocacional y terapia cognitiva y de comportamiento (Waller: 2014).

Asimismo, la inclusión de otros organismos dentro de la administración de los sistemas penitenciarios fomentaría la efectividad de los tratamientos de reinserción social. Al respecto, el autor reconoce que deben fomentarse las visitas de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan con las personas que obtenga su libertad para que establezcan vínculos con los reclusos antes de su puesta en libertad y puedan planificar su reintegración en la sociedad. En muchos países se trabaja para ayudar a las personas con adicciones normalmente asociadas a la delincuencia, como alcoholismo, ludopatía o drogadicción. Si esos programas ya existen en la sociedad, las autoridades penitenciarias deben introducirlos en el entorno penitenciario en lugar de crear otros nuevos exclusivamente para los reclusos. En los últimos años se ha incrementado el número de programas dirigidos a tipos específicos de reclusos, como delincuentes sexuales, u otros que ayudan al control de ira y violencia (Coyle: 2009).

Por otro lado, la conexión entre la inserción laboral y el desistimiento de la delincuencia es fundamental. Una buena práctica es mantener la perspectiva de vinculación de estos dos procesos de forma interdependiente, la definición de la identidad individual y la importancia del acompañamiento técnico y social durante el proceso de internamiento tienen efectos el uno sobre el otro, por lo que será preciso incluir estos contenidos en el seguimiento de los participantes, siendo un elemento relevante la construcción de una red social e apoyo que contribuya al cambio de identidad no delictiva y facilite oportunidades laborales, de ocio y de participación social (Fabra, Heras y Gómez: 2016). El seguimiento de los programas, tratamientos y actividades de reinserción social se vuelven una parte fundamental dentro y fuera

de los centros penitenciarios, durante el proceso de internamiento, las personas pueden sentirse solas, muchas de ellas pierden a su familia y amigos, pierden su trabajo, pierden el sentido a vivir o bien, cuando salen de un centro penitenciario se encuentran vulnerables, sin trabajo y estigmatizadas por su condición de "ex reclusa y ex recluso", cuyo proceso sería menos difícil si estas personas sintieran un apoyo y saber que no están solos.

De las teorías y las mejores prácticas podemos concluir que la efectividad de los programas de reinserción social de las personas privadas de su libertad depende no sólo de la variedad y cobertura de las actividades de ocio que implementa la autoridad penitenciaria, sino que para el diseño de estos programas se consideren otros factores asociados a las necesidades y características de las personas con base en ello, se identificaron los factores siguientes que determinan el éxito de estos programas:



FACTORES QUE EXPLICAN LA EFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS DE REINSERCIÓN SOCIAL

Factor	Autor que lo reconoce
Actividades terapéuticas y asistenciales.	Borja Mapelli Caffarena
Actividades voluntarias.	Rubén Adrián Alderete
Inserción laboral y coordinación con el exterior para incrementar la oferta laboral.	Andrew Coyle
Programas educativos que consideren los antecedentes sociales, económicos y culturales de las personas.	
Inclusión de organismos gubernamentales y no gubernamentales.	
Programas de intervención, especializadas como ejemplo: a adicciones, delincuencia, alcoholismo, ludopatía y drogadicción.	
Programas orientados al desistimiento de la delincuencia.	Núria Fabra Fres Pilar Heras Trías Miquel Gómez Serra

FUENTE: Elaboración propia.

Estos factores identificados en las mejores prácticas dentro de los programas, tratamientos o actividades para la reinserción social de las personas privadas de su libertad se asocian con el estudio de personalidad que impulse el desarrollo de tratamientos especializados en donde se atacan problemas desde adicciones hasta la detección de posibles trastornos o patologías, pero no sólo eso, los factores también se asocian con actividades que mantengan ocupadas a las personas, por ejemplo, actividades laborales, por lo que la inclusión de organismos gubernamentales y no gubernamentales es un objetivo de estos programas. Además, para combatir el ocio, las mejores prácticas reconocen el desarrollo de actividades culturales y voluntarias que permitan que las personas ejerzan sus propias decisiones sobre lo mejor para ellos.

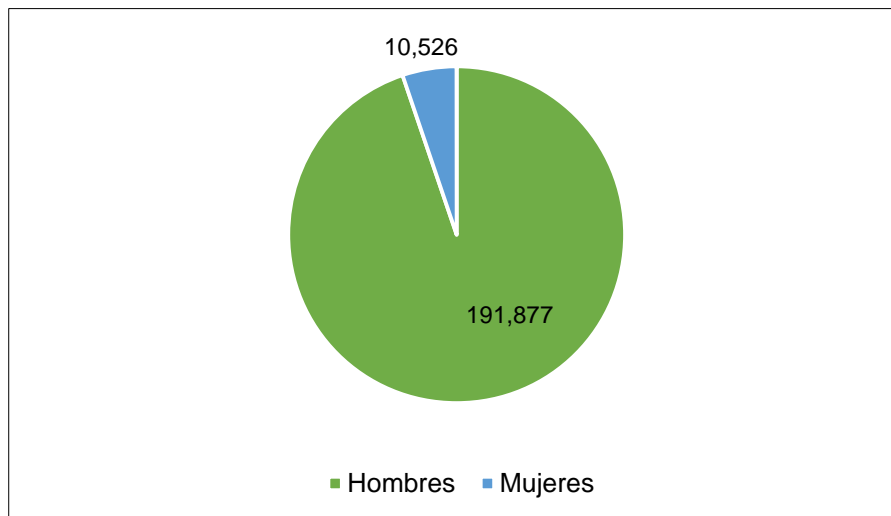
CAPÍTULO 2 EL MODELO INTEGRAL DE REINSERCIÓN SOCIAL EN MÉXICO

El Estado Mexicano cuenta con Centros de Readaptación Social (CERESOS), Centros Federales y de Readaptación Social (CEFESOS) y el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (CFEREPSI) ubicados en las 32 entidades federativas. A 2018, los centros penitenciarios albergaban alrededor de 202,403 personas. Para evitar que estas personas vuelvan a delinquir y contribuir a su reinserción social, se dispone de un modelo de reinserción social que busca sentar las bases para la implementación de los programas. En la primera parte de este capítulo se observó la organización de los centros penitenciarios y las principales características de la población penitenciaria. Debido a que la investigación tiene como objetivo analizar el diseño de los programas de reinserción social, es importante conocer el Modelo Integral de Reinserción Social (MIRS) en México, por lo que en la segunda parte de este capítulo se describe el MIRS, así como sus principios. Por último, en este capítulo también se habló sobre las características de los programas de reinserción social en Canadá, España y Chile que permitan detectar posibles fortalezas o debilidades de los programas en México.

2.1. Organización del sistema penitenciario en México (centros penitenciarios y población penitenciaria)

De conformidad con el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema penitenciario se organiza sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir". Con corte a septiembre de 2018, con base en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional elaborado por el Comisionado Nacional de Seguridad, se encontraban en operación 311 centros penitenciarios distribuidos de la forma siguiente: 19 federales; 267 estatales; 12 municipales y, 13 en la Ciudad de México con un total de 202,403 personas privadas de su libertad que se distribuyen de la forma siguiente:

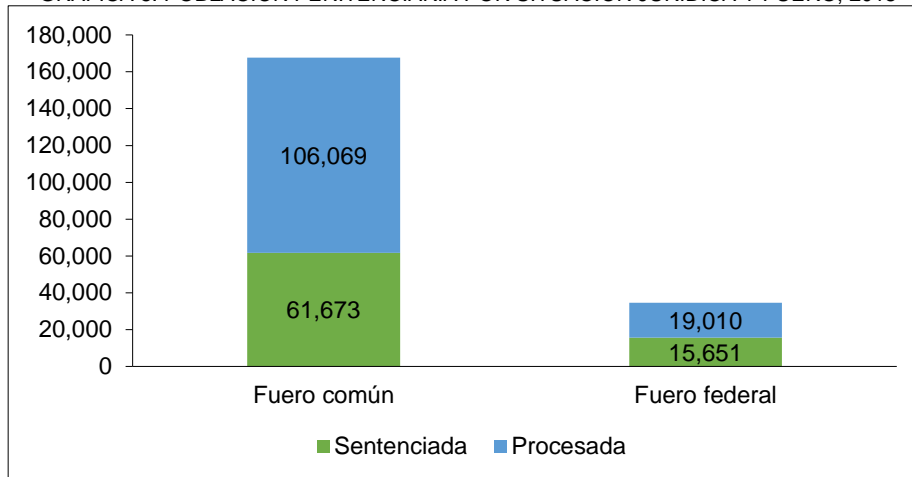
GRÁFICA 4. POBLACIÓN PENITENCIARIA POR SEXO, 2018



FUENTE: Elaboración propia con base en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, septiembre 2018.

El sistema penitenciario cuenta con una población de 202,403 personas privadas de su libertad, de las cuales 10,526 (5.2%) son mujeres y 191,877 hombres (94.8%). Respecto de la situación jurídica y por tipo de fuero, se observa lo siguiente:

GRÁFICA 5. POBLACIÓN PENITENCIARIA POR SITUACIÓN JURÍDICA Y FUERO, 2018



FUENTE: Elaboración propia con base en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, septiembre 2018.

Fuero común:	Corresponde a conductas tipificadas en los Códigos Penales de cada una de las entidades federativas.
Fuero federal:	Son aquellos delitos que son competencia de la Federación, ya que por su importancia, porque afecta sus bienes y derechos, o porque quedan fuera del ámbito de cualquier entidad federativa.
Población sentenciada:	Se entenderá el total de personas que contaban con sentencia de primera instancia y/o ejecutoriada, incluyendo la población que, con sentencia de primera instancia, aún tenía posibilidad de interponer algún medio de impugnación.
Población procesada:	Personas que se encontraban en proceso de recibir sentencia de primera instancia, incluyendo la población que se encontraba pendiente de ser puesta a disposición del Juez correspondiente.

Respecto de la situación jurídica, en cuanto a los delitos del fuero común, 36.8% (61,673) de las personas privadas de su libertad se encuentran sentenciadas, en tanto que 63.2% (106,069) en proceso de recibir una sentencia. En relación con los delitos del fuero federal, 45.2% (15,651) de las personas fueron sentenciadas, en tanto que 54.8% (19,010) en proceso de recibir una sentencia.

La distribución de la población penitenciaria al cierre de 2018 por entidad federativa y centro penitenciario federal se presenta en el cuadro siguiente:



TABLA 5. POBLACIÓN PENITENCIARIA POR UBICACIÓN Y SEXO, 2018

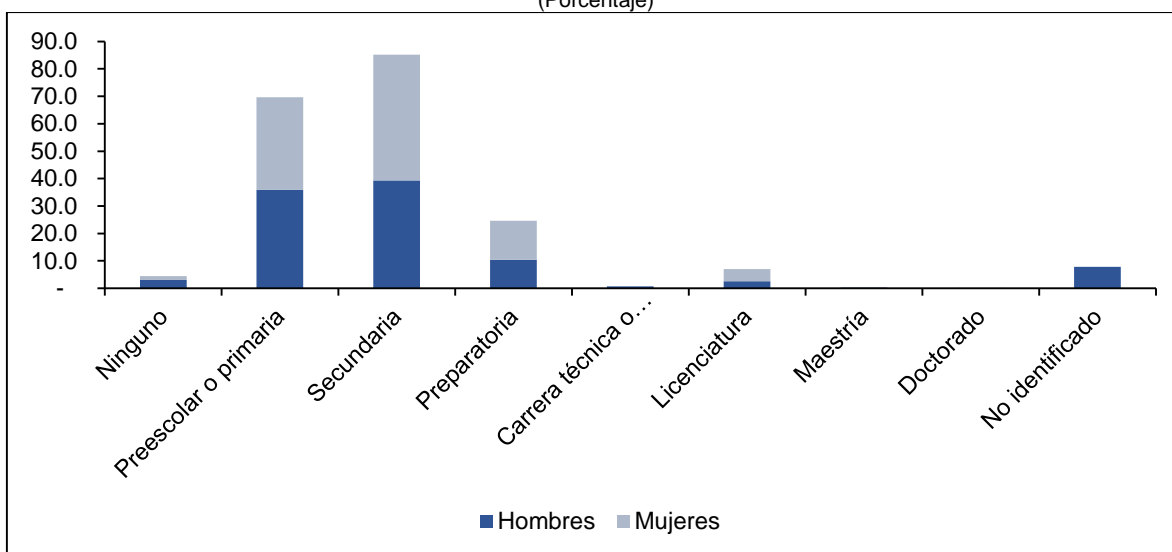
Entidad Federativa Centro Penitenciario Federal	Hombres	Mujeres	Total
Aguascalientes	1,166	79	1,245
Baja California	11,564	554	12,118
Baja California Sur	1,179	42	1,221
Campeche	1,252	31	1,283
Coahuila	1,865	91	1,956
Colima	1,534	75	1,609
Chiapas	3,622	135	3,757
Chihuahua	7,960	402	8,362
Ciudad de México	25,280	1,409	26,689
Durango	3,811	313	4,124
Guanajuato	4,975	220	5,195
Guerrero	4,157	252	4,409
Hidalgo	3,713	278	3,991
Jalisco	13,272	536	13,808
Estado de México	26,399	1,733	28,132
Michoacán	4,774	240	5,014
Morelos	3,118	181	3,299
Nayarit	1,873	115	1,988
Nuevo León	6,914	398	7,312
Oaxaca	3,258	162	3,420
Puebla	6,530	446	6,976
Querétaro	2,115	120	2,235
Quintana Roo	2,714	111	2,825
San Luis Potosí	2,260	102	2,362
Sinaloa	4,452	146	4,598
Sonora	6,981	381	7,362
Tabasco	3,664	184	3,848
Tamaulipas	4,552	261	4,813
Tlaxcala	534	44	578
Veracruz	6,312	372	6,684
Yucatán	1,272	43	1,315
Zacatecas	1,798	114	1,912
CEFERESO Núm. 1 Altiplano	811	0	811
CEFERESO Núm. 2 Occidente	1,021	0	1,021
CEFERESO Núm. 3 Noreste	0	0	0
CEFERESO Núm. 4 Noroeste	2,129	0	2,129
CEFERESO Núm. 5 Oriente	1,954	0	1,954
CEFERESO Núm. 6 Sureste	258	0	258
CEFERESO Núm. 7 Nor-Noroeste	436	0	436
CEFERESO Núm. 8 Nor-Poniente	328	0	328
CEFERESO Núm. 9 Norte	503	0	503
CEFERESO Núm. 11 CPS Sonora	1,881	0	1,881
CEFERESO Núm. 12 CPS Guanajuato	1,500	0	1,500
CEFERESO Núm. 13 CPS Oaxaca	1,128	0	1,128
CEFERESO Núm. 14 CPS Durango	2,058	0	2,058
CEFERESO Núm. 15 CPS Chiapas	1,245	0	1,245
CEFERESO Núm. 16 CPS Femenil Morelos	0	955	955
CEFERESO Núm. 17 CPS Michoacán	652	0	652
Centro Penitenciario Federal núm. 18 CPS Coahuila	247	0	247
CEFEREPSI	168	0	168
Complejo Penitenciario Islas Marías	688	1	689
Total	191,877	10,526	202,403

FUENTE: Elaboración propia con base en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, septiembre 2018.

CEFERESO Centro Federal de Readaptación Social
 CERESO Centro de Readaptación Social
 CEFEREPSI Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial
 CPS Contratación de Prestación de Servicios

Entre las entidades federativas que registran el mayor número de personas privadas de su libertad se encuentran el Estado de México con 28,132 personas, le siguieron la Ciudad de México con 26,689; Jalisco con 13,808, y Baja California con 12,118. En cuanto al número de personas ubicadas en los centros federales, se destacan los centros núm. 4 Noroeste y 14 CPS Durango con 2,129 y 2,058 reclusos respectivamente.

GRÁFICA 6. POBLACIÓN PENITENCIARIA EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS FEDERALES, POR ESCOLARIDAD (Porcentaje)

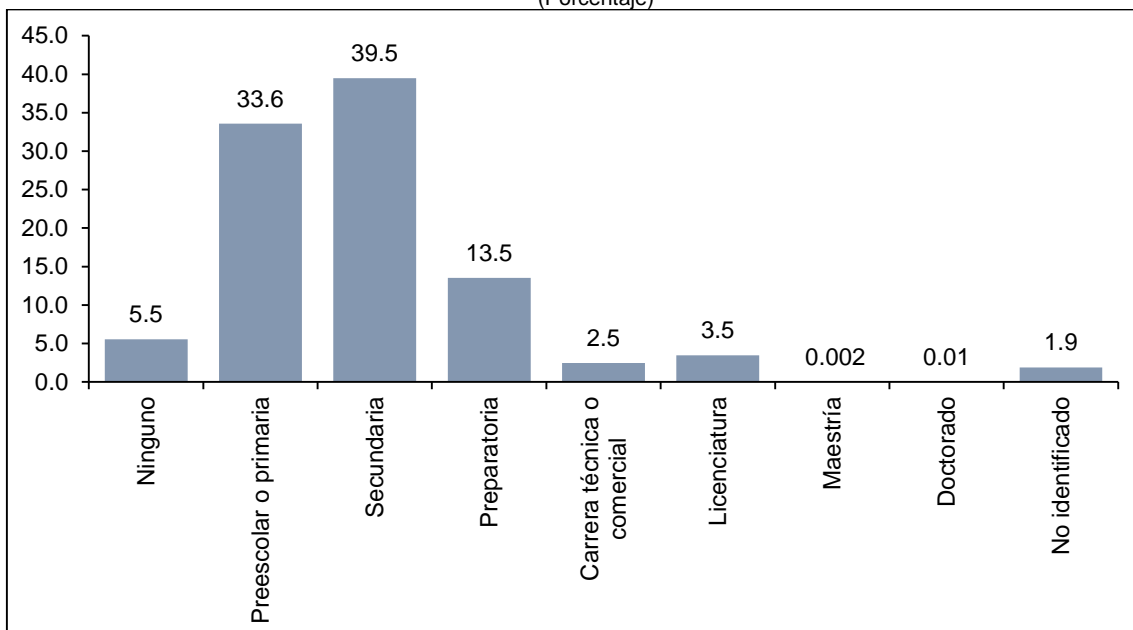


FUENTE: Elaboración propia con base en el Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal, 2018 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En términos generales, el mayor porcentaje tanto de hombres como mujeres, reclusos en un centro penitenciario tienen hasta el preescolar, la primaria o la secundaria terminada, siendo que, con carrera técnica, maestría y doctorado, el porcentaje de personas no se refleja en el gráfico, ya que el porcentaje no es significativo respecto del total.

Asimismo, respecto de la proporción de la población de los centros penitenciarios estatales por escolaridad, se observa lo siguiente:

GRÁFICA 7. POBLACIÓN PENITENCIARIA EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS ESTATALES, POR ESCOLARIDAD (Porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2018 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En cuanto la escolaridad de las personas se observa que en su mayoría, cuentan con preescolar, primaria o secundaria terminada cuyo porcentaje representa una tercera parte del total de la población. Además, hay personas que no cuentan con ningún nivel de escolaridad, así como hay personas con licenciatura y estudios de posgrados que representan una parte no significativa respecto del total.

En conclusión, tanto en los centros federales como en los estatales se observa un comportamiento similar, el mayor porcentaje de la población reclusa, sean hombres o mujeres cuentan con la secundaria terminada.

2.2. Bases del Modelo Integral de Reinserción Social

Una vez analizada la estructura y distribución de las personas privadas de su libertad, en cuanto al objetivo del sistema penitenciario, en la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) se establece que se debe procurar la reinserción social efectiva mediante los distintos programas institucionales. Para ello, en el artículo 72 se establecen las bases de organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, las cuales formarán parte de los Planes de Actividades de las personas privadas de su libertad en los Centros Penitenciarios.

ESQUEMA 1. BASES DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO PARA LOGRAR LA REINSERCIÓN SOCIAL



FUENTE: Modelo Integral de Reinserción Social, 2017.

Nota: Las imágenes fueron seleccionadas por la autora de este documento.

Respecto de la salud, en el artículo 74 de la LNEP se establece que "la salud es un derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y será uno de los servicios fundamentales en el sistema penitenciario y tiene el propósito de garantizar la integridad física y psicológica de las personas privadas de su libertad, como medio para proteger, promover y restaurar su salud".

En relación con el deporte, en su artículo 81 se establece que "la persona privada de su libertad podrá participar en actividades físicas y deportivas, atendiendo a su

estado físico, con el propósito de mantener esquemas de esparcimiento y ocupacionales". En cuanto al tema de la educación, en el artículo 83 se señala que "la educación que se imparta en los Centros Penitenciarios será laica, gratuita y tendrá contenidos de carácter académico, cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético, orientados en el respeto a la ley, las instituciones y los derechos humanos". Respecto de la capacitación para el trabajo, en la Ley Nacional de Ejecución Penal se establece que ésta se "define como un proceso formativo que utiliza un procedimiento planeado, sistemático y organizado, mediante el cual las personas privadas de la libertad adquieren los conocimientos, aptitudes, habilidades técnicas y competencias laborales necesarias para realizar actividades productivas durante su reclusión y la posibilidad de seguir desarrollándolas en libertad"; por lo tanto, de conformidad con el artículo 91 "el trabajo constituye uno de los ejes de la reinserción social de las personas privadas de la libertad y tiene como propósito prepararlas para su integración o reintegración al mercado laboral una vez obtenida su libertad" y éste se realizará bajo las modalidades siguientes:

- I. El autoempleo;
- II. Las actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción,
- y III. Las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros.

Asimismo, además de contar con un marco jurídico que rige las bases y la organización del sistema penitenciario, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se estableció como objetivo nacional 1.3. "Mejorar las condiciones de seguridad pública" para lograrlo, se definió la estrategia nacional 1.3.2. "Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad" promoviendo en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva.

Acorde con el PND 2013-2018, en el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 se definió como objetivo sectorial "Mejorar las condiciones de seguridad y justicia", para ello se estableció como estrategia "Fortalecer el Sistema Penitenciario Federal [...] promoviendo la reinserción social e impulsar una coordinación efectiva

del Sistema Penitenciario, entre la Federación, los estados y los municipios, y con las organizaciones académicas y privadas.

Por su parte, en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, se estableció como objetivo "Fortalecer el sistema penitenciario nacional [...]" mediante el impulso de programas para la prevención del delito dirigidos a los internos, con la finalidad de reducir la reincidencia y mecanismos para evaluar la reinserción previo al otorgamiento de la libertad anticipada y darle seguimiento a quienes la obtengan, así como la implementación de mecanismos de reinserción social, con esquemas de seguimiento y control de la evolución del interno y del preliberado y la promoción del trabajo, capacitación, educación, salud y deporte como medios para la reinserción social.

En concordancia con los principios jurídicos y normativos, el 22 de junio de 2017 se aprobó, en la XV Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, el Modelo Integral de Reinserción Social (MIRS) ^{4/} en el que se establece que la reinserción social implica el regreso de la persona a un estilo de vida pro-social, englobando no sólo la dimensión conductual, que correspondería a que la persona deje de delinquir, sino a una dimensión simbólica. La reinserción social es exitosa en la medida en que se cumplan dos grandes criterios: primero, restaurar la participación de una persona en la sociedad y, segundo, que la persona logre tener una autonomía para decidir sobre su vida, por lo tanto, la reinserción social se alcanzará cuando la persona sentenciada logre satisfacer sus necesidades con medios ilícitos.

El Modelo Integral de Reinserción Social es un esquema conceptual que define mecanismos de actuación administrativa y política que organizan el sistema penitenciario, mediante procesos, procedimientos, programas y acciones en pro de la reinserción social y de la prevención de la reincidencia delictiva. El objetivo del modelo es homologar las acciones del sistema penitenciario que den continuidad a la reinserción social de las personas privadas de su libertad, mediante acciones de seguimiento orientadas a evitar la reincidencia delictiva.

^{4/} Auditoría Superior de la Federación (2017). Auditoría de Desempeño. Administración del Sistema Federal Penitenciario.

Para lograr su objetivo, el modelo propone generar vínculos interinstitucionales con dependencias y entidades de la administración pública federal y local para establecer políticas, programas, acciones y recursos, además, se propone crear planes individuales y voluntarios tomando en cuenta las necesidades de las personas privadas de su libertad y las condiciones de los centros penitenciarios, así como establecer los vínculos interinstitucionales para operar los subprogramas para el desarrollo de las habilidades y aptitudes de las personas en prisión.

El MIRS busca complementar los servicios ofertados a las personas sentenciadas, para que éstas cuenten con los elementos para valorar, regular y orientar su conducta y que se encuentren en condiciones de no delinquir. El modelo se compone de cuatro etapas y nueve ejes transversales.

Las etapas son las siguientes:

Etapa 1.- Sensibilización, para personas privadas de la libertad que se encuentran vinculadas a proceso y los que compurgan una sentencia.

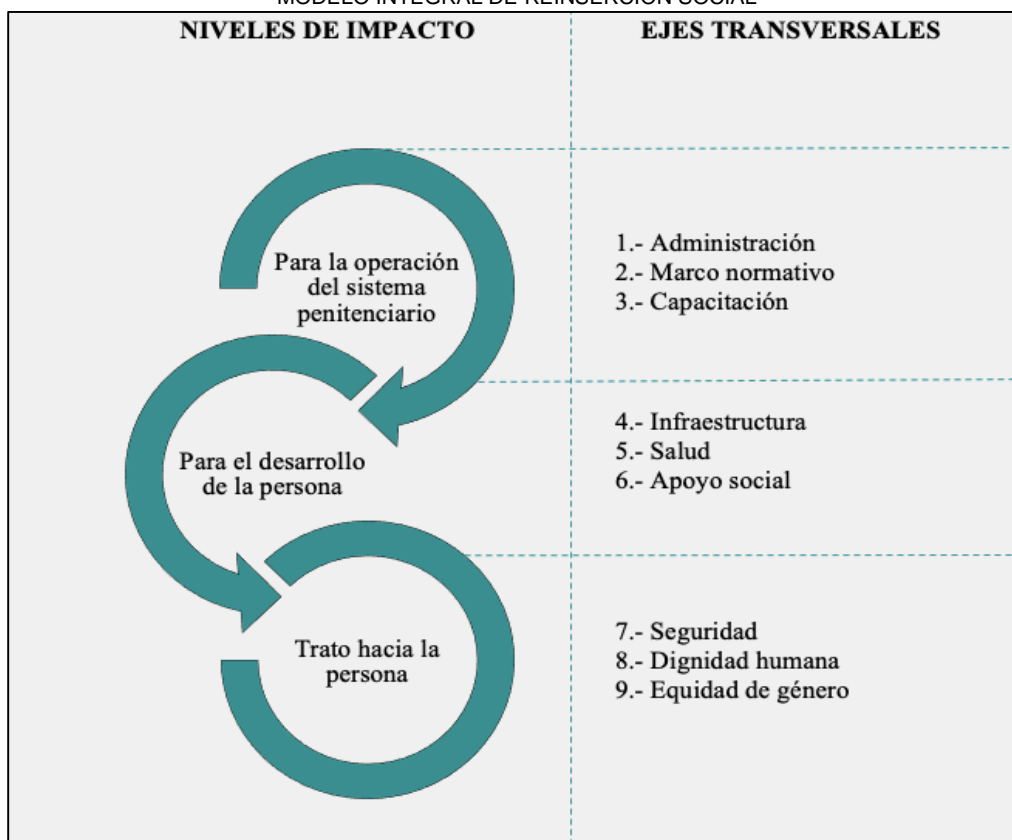
Etapa 2.- Aplicación y seguimiento al Programa Individual de Reinserción Social, que incluye a personas privadas de la libertad vinculadas a proceso, como las que compurgan una sentencia.

Etapa 3.- Preparación para la reinserción, incluye sólo a personas privadas de la libertad que compurgan una sentencia.

Etapa 4.- Seguimiento en libertad, dirigido sólo a aquéllos que recibieron una sentencia condenatoria y continúan recibiendo servicios al ser externados.

En cuanto a los ejes transversales, éstos son nueve y agrupan por los niveles de impacto siguientes.

ESQUEMA 2. EJES TRANSVERSALES POR NIVELES DE IMPACTO
MODELO INTEGRAL DE REINSERCIÓN SOCIAL



FUENTE: Elaboración propia con base en el Modelo Integral de Reinserción Social, 2017.

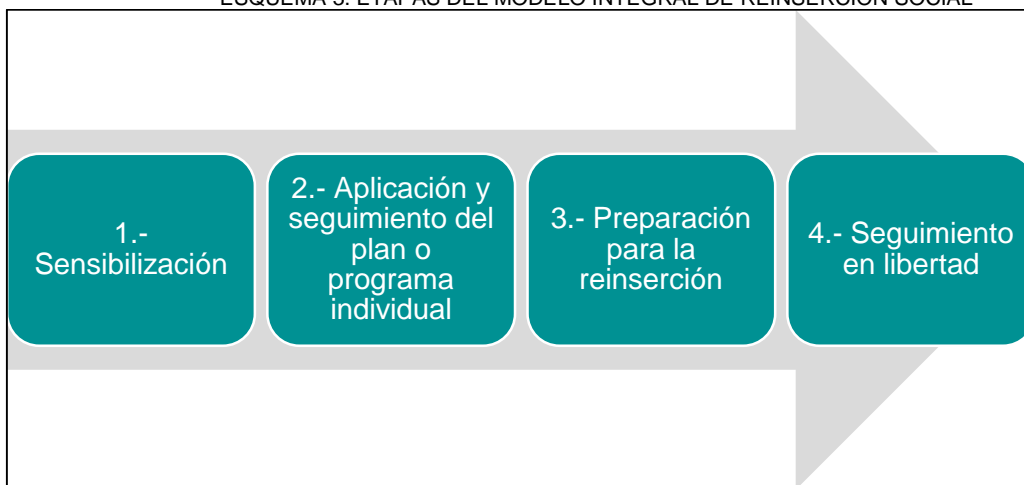
La Administración se compone por el manejo del personal y su profesionalización, así como la administración de los servicios, insumos y recursos materiales y financieros, esta administración de recursos en el ámbito federales se realiza por tipo gerencial, mientras que en el ámbito estatal los recursos provienen de los gobiernos locales; el Marco normativo corresponde a la actualización de normas, políticas, manuales, procedimientos y programas homologados. En cuanto a la capacitación, el MIRS propone el diseño de programas de capacitación para el personal, a fin de que éstos conozcan los nuevos criterios, procesos, programas y acciones.

La Infraestructura es el primer eje del segundo nivel de impacto del modelo en el que se propone contar con espacios modernos en los que se lleven a cabo actividades deportivas, educativas, recreativas y de trabajo, así como con el personal con el perfil adecuado y suficiente y materiales e insumos para el proceso de reinserción primario. La Salud para el cual el modelo busca homologar el marco jurídico para considerar la salud como un derecho de las personas privadas de su libertad y que

los centros penitenciarios dispongan de recursos humanos e insumos para la atención y prevención de enfermedades. El apoyo social vincula a las organizaciones de la sociedad civil, órganos empresariales, universidades, asociaciones religiosas, cooperativas, centros de estudios y familias desde el ingreso hasta la libertad de las personas privadas de su libertad.

En el tercer nivel de impacto, la Seguridad es el primer eje transversal y corresponde al fortalecimiento de las medidas de seguridad. La Dignidad humana tienen como fundamento jurídico la reforma al segundo párrafo del artículo 18 constitucional en que se establece el respeto a los derechos humanos como un eje de la reinserción social y se define como un eje transversal porque rige la actuación de las autoridades en materia de ejecución de sanciones penales quienes deberán respetar y garantizar la vida y dignidad de las personas al interior de los centros penitenciarios, para ello, en ese eje se focaliza la atención de grupos de personal en situación de vulnerabilidad como mujeres, mujeres con hijos, mujeres víctimas de violencia familiar, comunidad LGBTTTI, indígenas, adultos mayores, extranjeros y personas con discapacidad. En ese sentido se encuentra el último eje transversal del modelo denominado Equidad de género, que busca diseñar un modelo de perspectiva de género dentro de los centros penitenciarios.

ESQUEMA 3. ETAPAS DEL MODELO INTEGRAL DE REINSERCIÓN SOCIAL



FUENTE: Elaboración propia con base en el Modelo Integral de Reinserción Social, 2017.

La primera etapa está dirigida a las personas que acaban de ingresar a un centro penitenciario, la duración de esta etapa no puede exceder los 30 días, tiempo en el que se ubicará a la persona con base en la distribución de la población y se diseñará un Plan de Actividades basándose en las bases de reinserción social (salud, trabajo, capacitación para el mismo, educación y deporte), en la detección de destrezas y habilidades y en los resultados de los estudios técnico iniciales; además, en cuanto a la salud de la persona, ésta se somete a exámenes psicofísico y de laboratorio, comienza su proceso de desintoxicación e inicia la campaña de promoción de salud, dental e higiene.

Asimismo, en esta etapa se busca la preparación para el internamiento para la cual se da lectura y conocimiento del reglamento del centro, así como orientación y manejo de la sexualidad e inicio de los vínculos familiares y judiciales.

Una vez concluido el diseño del Plan de Actividades de las personas privadas de su libertad, comienza la segunda etapa del modelo y su duración es de seis meses, tiempo en el que se valorará si el plan está funcionando. En cuanto a las actividades específicas por base de la reinserción social, el modelo incluye las siguientes:

TABLA 6. SERVICIOS EN LAS BASES DE REINSERCIÓN SOCIAL

Base de reinserción social	Actividades genéricas	Actividades específicas
Trabajo	Autoempleo	Elaboración de artículos con técnicas artesanales.
	Programas laborales a cuenta de terceros	Costura, procesamiento de alimentos, elaboración de muebles, labores de mantenimiento.
	Actividades productivas no remuneradas	Cocineros, limpieza de áreas, reparación de productos adquiridos en las tiendas, impartición de programas y actividades penitenciarias.
	Programa de actividades productivas	Cosecha y elaboración de alimentos y crianza de animales para el consumo humano.
Capacitación para el trabajo	Computación, contabilidad, carpintería, costura y encuadernación.	
Educación	Formal	Alfabetización, primaria, secundaria, educación media superior, atención educativa a población indígena y extranjera.
	Complementaria	Fomento a la lectura, música, artes plásticas, talleres cívicos, artes y cultura y juegos de mesa.
Salud	Tratamiento contra las adicciones	Prevención y atención de las adicciones.
	Atención psicológica grupal e individual.	
	Intervención de crisis	
	Atención médica asistencial	Medicina general, cirugía, pediatría, oftalmología, psiquiátrica, odontología, etc.
	Medicina preventiva	Salud bucal, higiene y prevención.
Deporte	Actividades deportivas	Atletismo, fútbol, voleibol, etc.
	Activación física	Gimnasio, zumba, yoga y caminata.

FUENTE: Elaboración propia con base en el Modelo Integral de Reinserción Social, 2017.

Además de los servicios orientados a las bases de la reinserción social, se fortalecen los vínculos familiares y legales y se inicia con el seguimiento y la evaluación semestral de los planes de actividades, así como el desarrollo de destrezas y habilidades en colaboración con los sectores público y privado.

Respecto de la tercera etapa del MIRS, denominada "Preparación para la reinserción", está se dirige a las personas sentenciadas que se encuentran en posibilidad de obtener un beneficio para la libertad anticipada o que esté próxima a cumplir una sentencia. En etapa se inicia la vinculación con las redes de apoyo post penitenciario. En primera instancia, en esta etapa la persona privada de su libertad continúa con su plan de actividades de reinserción social el cual se somete a seguimiento, aunado a un programa para la prevención de las adicciones. De manera simultánea, la persona privada de su libertad comienza a convivir con familiares y, mediante patronatos o instituciones, inicia la vinculación con las redes de apoyo post- penitenciario.

Aunado al seguimiento de los planes de actividades y al fortalecimiento de las relaciones sociales, en esta etapa comienza el proceso legal mediante el cual las autoridades facultadas para ello realizan el seguimiento jurídico de la pena corporal.

Por último, se les otorga a las personas privadas de su libertad, un programa de certificación de habilidades mediante instancia educativas, así como la iniciativa privada; asimismo, después de que la persona obtenga su libertad, se le ofrecerán programas, talleres y cursos, además de un taller para la búsqueda de empleo.

La cuarta etapa "seguimiento en libertad" está dirigida a las personas sentenciadas con una pena alternativa de prisión o que han obtenido algún beneficio pre-liberacional, es importante señalar que es seguimiento no está dirigido a las personas que compurgaron una sentencia. la duración de esta etapa depende del tiempo que dure el beneficio de libertad de la persona quien deberá tener una participación activa.

Esta etapa se integra por el seguimiento a las bases de reinserción social que incluye la detección de necesidades, el apoyo emergente, la canalización y seguimiento de las personas a las fuentes laborales, de capacitación, servicios de salud

y educación, y a centros de atención contra adicciones, así como la práctica de visitas domiciliarias.

Además, en esta etapa existe la reincorporación social y familiar que otorga atención y orientación psicológica y jurídica a los liberados y a sus familiares, y la prevención y atención de violencia intrafamiliar. Asimismo, surge la vinculación con las redes de apoyo post penitenciario en la cual se fortalece la vinculación con entidades federativas, patronatos o instituciones, servicios de asistencia con sectores público y privado y la creación de unidades que proporcionen apoyos laborales, psicológicos, laborales, educativos y de capacitación.

En un contexto actual, el modelo de reinserción social permea como un instrumento de operación del sistema penitenciario; no obstante, en cuanto al marco normativo y jurídico de la política del sistema penitenciario, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada el 9 de agosto de 2019, se establece como responsable a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) de ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema penitenciario federal, así como organizar y dirigir actividades de reinserción social y supervisión de la libertad condicional. Por su parte, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana se señala que Prevención y Readaptación Social fungirá como un órgano administrativo desconcentrado de la SSPC.

Una vez realizadas las modificaciones a la estructura del órgano federal responsable de coadyuvar en la reinserción social de las personas privadas de su libertad, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se propone “Recuperación y dignificación de las cárceles”, para ello se requiere “recuperar el control de los penales, combatir la corrupción de las autoridades carcelarias, establecer el respeto a los derechos de los internos, implementar mecanismos de supervisión externa y dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación de los reclusos, en atención a recomendaciones de expertos nacionales e internacionales. El Gobierno Federal actuará basado en la premisa de que, salvo una pequeña porción de casos, la reinserción social es posible”.

Por lo que, si bien en el contexto actual se crea una nueva secretaría responsable de dirigir la operación del sistema penitenciario, la naturaleza de éste en términos de procurar la reinserción social de las personas privadas de su libertad continúa siendo las bases de organización la salud, el trabajo, la capacitación para el trabajo, el deporte y la educación, aunado al respecto a los derechos humanos en congruencia con el Modelo Integral de Reinserción Social.

2.3. Programas para la reinserción social de las personas privadas de su libertad en el contexto internacional

En este apartado se presenta una síntesis sobre los programas de reinserción social en Canadá, España y Chile, se escogieron estos países por dos aspectos fundamentales, en primera instancia, con base en Prison Population Rate, se observó que en Chile 239 por cada 100,000 habitantes se encuentran en prisión lo que lo ubica en el lugar 49 de 222 países en donde el país 1 es el que cuenta con más personas en prisión por cada 100,000 habitantes; España cuenta con 127 por cada 100,000 habitantes en prisión y se ubica en el lugar 118; Canadá cuenta con 107 por cada 100,000 habitantes lo que lo ubica en el lugar 142; en tanto que México cuenta con 163 personas en prisión y se posiciona en el lugar 96, por lo que la brecha que separa cada uno de los países no tan amplia, por lo que se tomaron países por encima de México y por debajo que no se encuentran en los extremos y la brecha sea más amplia; asimismo, por su ubicación territorial que los hace diferentes en cuanto a culturas, regímenes y condiciones sociales y económicas, no necesariamente sigan un modelo similar para la reinserción social de las personas privadas de su libertad y, en efecto, eso se identificó, existen elementos que diferencian a los tratamientos, y sobre todo, en lo que se aplican en México, la descripción de los modelos de presenta a continuación:

El Servicio Correccional de Canadá (CSC) tiene el mandato legal de proporcionar programas y servicios que aborden el comportamiento criminal de los delincuentes, tiene como objeto es ayudar a los reclusos a convertirse en ciudadanos respetuosos

de la ley, para lo cual cuenta con programas para la rehabilitación de delincuentes: correccionales, educativos, sociales y vocacionales.

Los programas correccionales abordan los factores relacionados con el comportamiento delictivo, por lo que se enfocan a dotar de habilidades y estrategias a los reclusos para evitar que vuelvan a delinquir, estos programas se dirigen a hombres, mujeres, hombres aborígenes y mujeres aborígenes. Entre los temas que abordan estos programas se encuentran, prevención de delito, delincuentes sexuales, abuso de sustancias, prevención de violencia familiar, autogestión, entre otros.

Respecto de los programas de educación se destaca la educación básica para adultos, desarrollo educativo, programa de inglés o francés, alfabetización y educación post secundaria, así como el acceso limitado al uso de computadoras.

En cuanto a los programas, éstos otorgan a los delincuentes las habilidades, el conocimiento y las experiencias que necesitan para su crecimiento personal y social por lo que a menudo incluyen actividades recreativas y de ocio; dentro de estos programas se encuentran la integración comunitaria, social para mujeres y de entrenamiento de habilidades para padres.

Respecto de los programas vocacionales o laborales, el Gobierno de Canadá cuenta con CORCAN que es una agencia dentro de CSC que proporciona capacitación laboral y habilidades a los delincuentes, también ofrece ayuda para encontrar trabajo por lo que une a los reclusos con los empleadores.

Además de una serie de programas, en el sistema penitenciario canadiense, la salud de las personas contribuye a la rehabilitación del interno y la reintegración exitosa en la comunidad, por lo que las personas privadas de su libertad reciben servicios de salud eficientes y efectivos.

La administración penitenciaria de España impulsó programas específicos de intervención dirigidos a favorecer la evolución positiva de las personas, estos programas se asignan tomando como base la evaluación de la persona en reclusión y consisten en lo siguiente:

Agresores sexuales: intervención psicoterapéutica que se prolonga durante dos años y que se desarrolla en formato grupal cuyo objetivo es aumentar las probabilidades de no reincidencia en el delito.

Alcoholismo: en el cual se otorga información sobre la adicción al alcohol, se motiva para el cambio y se entrenan habilidades de afrontamiento, el objetivo de este programa de intervención es enseñarles las situaciones de riesgo de consumo de alcohol y ayudarlos a incrementar el autocontrol.

Intervención con internos con discapacidad: el objetivo es la identificación temprana de internos con algún tipo de discapacidad, así como intervenciones terapéuticas, medidas asistencias, intervenciones sanitarias y observación y seguimiento.

Intervención con drogodependientes: en este programa se considera la prevención y educación para la salud, el tratamiento con metadona, la desintoxicación y deshabituación, entre otras.

Enfermos mentales: los programas de intervención se articulan en tres principales líneas de actuación, la detección del caso y atención clínica, la rehabilitación individualizada y la incorporación social.

Intervención en conductas violentas: como parte de este programa, se imparten actividades terapéuticas interrelacionadas como motivación al cambio, conducta violenta, emociones, prevención de recaídas, entre otras.

Asimismo, dentro de los programas de intervención que considera el modelo penitenciario de España, se encuentran la prevención del suicidio, programas especializados para mujeres, madres, jóvenes, personas extranjeras, así como aquéllos dirigidos a reducir los problemas de salud asociados al consumo de tabaco.

El modelo de reinserción para las personas privadas de libertad articula las diversas aristas implicadas en un contexto carcelario: seguridad penitenciaria, acceso a prestaciones que disminuyan las brechas de exclusión social que se generan como parte del encierro (en materia laboral, educacional, atención de salud, vinculación familiar, etc.), desarrollo de una oferta programática especializada (orientada a la modificación de la conducta delictiva) y preparación para el retorno y la integración a la comunidad.

Este modelo se dirige a personas condenadas a las cuales se les practica una evaluación de nivel de riesgo de reincidencia y con base en ello, se formula el Plan de Intervención Individual. La oferta programática especializada trabaja las actitudes pro delictuales, dilemas morales, desarrollo de empatía, fomento de roles sociales, razonamiento crítico y resolución de problemas, control de impulsividad, habilidades de comunicación efectiva, control de ira y centro de tratamiento de drogas y alcohol; asimismo. La prestación de garantía de derechos consiste en otorgar a la persona privada de su libertad la atención psicosocial, programas de empleabilidad, educación, deportivas, recreativas y artísticas, atención en salud, visitas íntimas y sección materno infantil.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS DE REINSERCIÓN SOCIAL Y SU EFECTIVIDAD

En este capítulo se presentan los resultados de la metodología para comprobar o refutar la hipótesis sobre “los altos niveles de reincidencia delictiva se explica porque los programas de reinserción social que se imparten en los centros penitenciarios del país no consideran los factores internos y externos que inciden en este comportamiento”. Como se mencionó al inicio de la investigación, para comprobar o refutar la hipótesis se llevaron a cabo dos pruebas:

La primera consistió en verificar si los programas de reinserción social de los centros penitenciarios se diseñaron con base en los indicadores de mejores prácticas en materia de reinserción social (actividades terapéuticas y asistenciales; actividades voluntarias; coordinación con el exterior para incrementar la oferta laboral; programas educativos que consideren los antecedentes sociales, económicos y culturales de las personas; inclusión de organismos gubernamentales y no gubernamentales; programas de intervención especializadas asociados a adicciones a la delincuencia, alcoholismo, ludopatía y drogadicción y, programas orientados al desistimiento de la delincuencia) y verificar si en los centros penitenciarios federales o estatales se implementaron los programas tomando en cuenta el Modelo Integral de Reinserción Social. Es importante señalar que la información recabada en esta sección proviene de estudios de organizaciones de la sociedad civil, diagnósticos de organismos gubernamentales y entrevistas que se realizaron a los responsables de dirigir los programas para los ejes de la reinserción social de instancias educativas. Esto permitió detectar las condiciones en las que se implementan los programas en los centros. La segunda prueba, el coeficiente de correlación, se utilizó para determinar en qué medida el número de personas que egresan a un centro o reinciden en la comisión de un delito obedece a la variable de deficiencias de los programas de reinserción social por entidad federativa. Con ello se observó si tanto el diseño como la implementación de los programas pueden incidir en que una persona privada de su libertad reincida en la comisión de un delito.

3.1. Mejores prácticas y diseño de los programas de reinserción social en México

En este apartado, se observó si los programas de reinserción social implementados dentro de los centros penitenciarios del país se basan en las mejores prácticas asociadas a actividades voluntarias; programas educativos que consideren los antecedentes sociales, económicos y culturales de las personas; inclusión de organismos gubernamentales y no gubernamentales; programas de intervención especializadas asociados a adicciones a la delincuencia, alcoholismo, ludopatía y drogadicción; inserción laboral y coordinación con el exterior para incrementar la oferta laboral; actividades terapéuticas y asistenciales y, programas orientados al desistimiento de la delincuencia y en qué medida se aplicaron estas mejores prácticas en los programas. Para este último punto, es importante señalar que, el número de programas que se revisaron no es limitativo, ya que existen factores como los recursos asignados a cada uno de los centros y los convenios de colaboración específicos que propician que los programas de reinserción social implementados en los centros penitenciarios de la Ciudad de México puedan ser distintos, siempre y cuando atiendan los cinco ejes de la reinserción social (trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud y deporte); sin embargo, para contar con información más certera sobre el número de programas disponibles en la Ciudad de México, se obtuvieron los datos de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario y, a partir de ello, se revisó con mayor profundidad cada uno, en qué consistieron y cómo se impartieron, el análisis se presenta a continuación:

3.1.1 Actividades voluntarias

De conformidad con el artículo 32 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, “La Autoridad Penitenciaria estará obligada a prestar sus servicios a todas las personas privadas de la libertad que los requieran, ser de buena calidad y adecuarse a sus necesidades, bajo criterios de razonabilidad y no discriminación. [...] Las personas privadas de la libertad podrán hacer uso voluntariamente de los servicios que

ofrezca el Centro Penitenciario, con excepción de las medidas preventivas de enfermedades, de higiene y de salubridad general”. Bajo ese supuesto, las actividades comprendidas en los planes de las personas privadas de su libertad son de carácter voluntario. Los rubros que comprenden los planes son el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, salud, el trabajo y el deporte, sobre este último, durante el periodo 2014-2016, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) implementó, en el marco de la estrategia nacional “Muévete” mediante la cual llegó a la población penitenciaria para organizar circuitos de actividad física con implementos didáctico-recreativos, rutinas de actividad física musicalizada, actividades pre deportivas, torneos pre deportivos y actividades recreativas incluyentes. Este programa tenía como objetivo, promover la práctica de la actividad física entre la población de internos, mediante acciones y alternativas para realizar actividad física planificada, adaptable a espacios y materiales para su ejecución, misma que contribuyan a generar hábitos saludables, promover la integración social, y la recreación, con base en lo anterior se concluye que, en efecto, se cumple con la aplicación de actividades voluntarias, que desde el marco normativo y el Modelo Integral de Reinserción Social se establece como un eje fundamental de los planes de actividades que llevan a cabo las personas en prisión.

3.1.2 Programas educativos que consideren los antecedentes sociales, económicos y culturales de las personas

La educación, con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un eje para la reinserción de las personas dentro de los centros penitenciarios, el Modelo Integral de Reinserción Social considera como parte del Plan de Actividades de las personas privadas de su libertad, la educación formal que comprende desde programas de alfabetización, hasta programas de educación media superior y atención especializada a grupos vulnerables. En cuanto a la práctica de este eje, derivado de un Convenio de colaboración para la ejecución de programas de educación superior con el Gobierno de la Ciudad de México, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México implementó el Programa de Educación Superior

para Centros de Readaptación Social del Distrito Federal (PESCER) en el cual se ofrecen tres licenciaturas: Derecho; Ciencia Política y Administración Urbana y, Creación literaria a las personas privadas de su libertad quienes durante sus estudios, mantienen contacto con los docentes como en sistema de la institución educativa, además de que se siguen los mismos planes de estudio que en los planteles de la UACM. Cabe señalar que, durante el proceso de inscripción, las personas se someten a una evaluación diagnóstica realizada por los profesores, cuyo objetivo es conocer las competencias de los candidatos. Actualmente, después de 15 años de la implementación de este programa, la Universidad cuenta con una matrícula de 1,036 matrículas, en particular, en el semestre 2019-II, la distribución de los estudiantes es la siguiente:

TABLA 7. MATRÍCULA DE ESTUDIANTES ACTIVOS SEMESTRE 2019-II

Licenciatura	Núm. de estudiantes
Derecho	264
Ciencia Política y Administración Urbana	1
Creación Literaria	2
Total	267

FUENTE: Programa de Educación Superior para Centros de Readaptación Social del Distrito Federal de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Las personas privadas de su libertad que estudian una licenciatura por medio de la UACM se encuentran distribuidas en los reclusorios Oriente, Sur y Norte, así como en el Centro Varonil de Reinserción Social y el CERESO de Santa Martha Acatitla y la Penitenciaría de la Ciudad de México, siendo el Reclusorio Norte en el que se concentra el mayor número de estudiantes.

Asimismo, este programa también ofrece talleres entre los que destacan Matemáticas, Expresión Oral y Escrita, Introducción al Pensamiento Social y Conocimiento, Identidad y Aprendizaje. Cabe destacar que, como parte de la efectividad de este programa, los representantes de éste adscritos a la UACM tiene un registro de 1.2% de las personas que se inscribieron a una licenciatura después de obtener su libertad, reingresaron a un centro penitenciario. Lo anterior denota que, el impacto en programas educativos como este dentro de los centros penitenciarios sí contribuye a disminuir al menos, que las personas reingresen a un centro penitenciario por la

comisión de un delito. De lo anterior, se puede concluir, mediante un estudio de caso que, en los programas de reinserción social que se implementan en los centros penitenciarios de la Ciudad de México, las autoridades penitenciarias, mediante la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, sí imparte programas educativos, además, tanto en el diseño como en la práctica, estos programas educativos se basan en los antecedentes sociales de las personas, porque se evalúan sus habilidades, así como su situación económica, por lo que en el MIRS también se incluyen programas enfocados a grupos indígenas.

3.1.3. Inclusión de organismos gubernamentales y no gubernamentales

Como uno de los ejes transversales del Modelo Integral de Reinserción Social se encuentra el apoyo social para el desarrollo de la persona como nivel de impacto, como parte de este apoyo social, se busca vincular a las personas privadas de su libertad con las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones religiosas, cooperativas, entre otras, desde que la persona ingresa, hasta que obtiene su libertad. Una de las organizaciones de la sociedad civil con mayor impacto dentro de los centros penitenciarios es Reinserta, una organización sin fines de lucro que, desde su fundación en 2013, tiene como propósito acercarse a la población más vulnerable de los centros penitenciarios contando con dos modelos de intervención, el primero denominado “Modelo de Atención para Mujeres Madres y sus Hijas e Hijos en Prisión” y el “Modelo de Reinserción Social para Adolescentes y Jóvenes”

Así como Reinserta, también está presente la Fundación Reintegra, quien, mediante tres programas orientados a niñas, niños, jóvenes y familias, trabajar en la reinserción social para frenar la curva delictiva y contribuir para que los jóvenes conozcan otras alternativas de vida, los programas con los que cuenta esta fundación son los siguientes:

- Construyendo Proyectos de Vida; en el que se otorga asistencia jurídica, atención psicológica tanto a adolescentes como familias.

- Puedes Soñar: Prevención Comunitaria, cuyo objetivo es fortalecer la cohesión social, la formación de habilidades para la vida, educación, rescate de espacios y capacitación laboral como prevención comunitaria del delito.
- Fianzas de Libertad, orientado a aquellas personas que tienen derecho a seguir su proceso jurídico en libertad y con escasos recursos.

Sin embargo, también existe la presencia de organizaciones de la sociedad civil que no sólo se enfocan en asistir a mujeres, niñas, niños y adolescentes, sino también asisten de manera general a las personas privadas de su libertad, como Observatorio de Prisiones que tiene como objetivo la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema penitenciario mexicano mediante la cual se busca escuchar las necesidades de las personas privadas de su libertad sobre las condiciones en las que se encuentran reclusas.

Además de las organización no gubernamentales que asisten a las personas privadas de su libertad dentro de los centros penitenciarios, así como lo señala en MIRS, existe apoyo social también de organizaciones gubernamentales cuyos programas se dirigen a la población recién egresada de los centros penitenciarios y sus familiares mediante apoyos sociales, médicos y jurídicos, estos servicios son proporcionadas por el Gobierno de la Ciudad de México en coordinación con organismos no gubernamentales y contribuir a prevenir y disminuir la reincidencia delictiva.

En términos generales, se constató que el Modelo Integral de Reinserción Social sí considera la inclusión de organismos gubernamentales y no gubernamentales, como resultado de ello, en la Ciudad de México operan organismos gubernamentales y no gubernamentales que trabajan de la mano no sólo con las personas privadas de su libertad, sino también con personas que recuperaron su libertad, con la finalidad de reinsertarlos a la sociedad.

3.1.4. Programas de intervención especializadas asociados a adicciones a la delincuencia, alcoholismo, ludopatía y drogadicción

Uno de los ejes para la reinserción social, reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la salud, por ello, el MIRS incluye una serie de actividades específicas entre las que destacan el tratamiento contra las adicciones, para ellos, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México cuenta con el Programa de Atención Integral a las Adicciones en su modalidad residencia en el Reclusorio Oriente, en el cual, de acuerdo con las cifras de la subsecretaría, a partir de 2008, se aplican programas de atención a las adicciones basándose en actividades culturales, de acondicionamiento físico y cursos bajo el modelo cognitivo conductual, cuya duración es de dos años y, desde 2012, este modelo se aplica en los centros de reclusión de la Ciudad de México dirigido a personas con problemas de dependencia de consumo de sustancias.

De lo anterior se concluyen dos aspectos, el primero, si bien en el diseño de los programas de reinserción social consideran la intervención especializada para atender problemas de adicción, en cuanto a la cobertura de estos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos detectó que estos programas de intervención no fueron suficientes o bien, no existen programas para la prevención de adicciones, entre otras causas, porque los centros penitenciarios no contaron con las instalaciones requeridas para su implementación; asimismo, en el diseño de los programas de reinserción social no se definen los programas de intervención asociados a las adicciones a la delincuencia, cabe destacar que el MIRS no considera ningún aspecto que se relacione con la conducta delictiva de las personas privadas de su libertad.

3.1.5. Inserción laboral y coordinación con el exterior para incrementar la oferta laboral

El trabajo y la capacitación para el mismo es un eje fundamental y quizá el más ambicioso para el Modelo Integral de Reinserción Social el cual considera cuatro

actividades genéricas, el autoempleo, los programas laborales a cuenta de terceros, actividades productivas no remuneradas y programas de actividades productivas. Asimismo, al menos hasta antes de 2017, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social impulsaba la reinserción social de las personas privadas de su libertad y fomentaba el trabajo para 233,469 personas privadas de su libertad ubicadas en 370 centros penitenciarios del país. Por lo que, en 2013, mediante Mesas Interinstitucionales (ProLabora) coordinadas por la Secretaría en las que participaron alrededor de 4,000 personas privadas de su libertad. Respecto de las actividades laborales, se establece que toda actividad productiva dentro de los centros debe asegurarse un salario justo, además de contar con los servicios de seguridad social; en cuanto a las actividades de capacitación, se establece que éstas deben incluir el adiestramiento, así como el desarrollo de aptitudes, habilidades y competencias profesionales. Además de la iniciativa por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto de Reinserción Social de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México cuenta con programas laborales dirigidos a las personas que obtuvieron un beneficio de libertad anticipada o bien, cumplieron una pena, por ello, el instituto ofrece lo siguiente:

- Canalización al seguro de desempleo, que consiste en dar un apoyo económico a las personas que salen de los centros durante el proceso en el que la persona logra emplearse;
- Capacitación para el autoempleo, para el cual se le otorga una capacitación introductoria para que las personas puedan crear una micro o pequeña empresa y tener un ingreso económico;
- Canalización para obtener un microcrédito, para aquellas personas que ya cuenten con un proyecto de negocio y el Gobierno de la Ciudad de México las asesore para obtener un crédito e impulse su proyecto;
- Vinculación laboral, dirigida a buscar, mediante programas de empleo y bolsas de trabajo, vacantes para que las personas puedan postularse y,

- Capacitaciones impartidas por la Procuraduría Federal del Consumidor, para fomentar la cultura del ahorro y aprendizaje para el uso y comercialización de productos.

En términos generales, se tiene conocimiento de que el trabajo y la capacitación para el mismo se convierten en ejes fundamentales para la reinserción social reconocidos desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, en la práctica, con la información recaba para esta investigación se observó que aún existen vacíos que no permiten saber con claridad de qué manera se llevan a cabo estas actividades laborales dentro de los centros penitenciarios y si bien, existen programas que ayudan a las personas que obtengan su libertad para incorporarse al mercado laboral, éstas no dejan de ser voluntarias. Se tiene la certeza de que el Gobierno de la Ciudad de México, mediante programas para fomentar el trabajo artesanal que busca vender artesanía elaborada por artesanos recluidos en los centros de la Ciudad de México; con esta práctica se da cumplimiento a una de las actividades genéricas que se establecen en el Modelo Integral de Reinserción Social; no obstante, sobre los programas laborales a cuenta de terceros, actividades productivas no remuneradas y el programa de actividades productivas, así como aquellas para la capacitación para el trabajo existen poca o quizá nula difusión sobre éstas, la participación de las personas privadas de su libertad y los efectos de las mismas, aunado a que, sobre de las actividades que sí se llevan a cabo, la cobertura de éstas es mínima, así como de las personas que participan en ellas.

3.1.6. Actividades terapéuticas y asistenciales y programas orientados al desistimiento de la delincuencia

De conformidad con la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados, abrogada el 16 de junio de 2016, el tratamiento de las personas privadas de su libertad era individualizado con aportación de las diversas ciencias y disciplinas pertinentes para la reincorporación social del sujeto, consideradas sus circunstancias personales, sus usos y costumbres tratándose de internos

indígenas, así como la ubicación de su domicilio, a fin de que puedan compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a aquél, esto último, con excepción de los sujetos internos por delincuencia organizada y de aquellos que requieran medidas especiales de seguridad. Asimismo, en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (reglas Nelson Mandela) aprobadas en 17 de diciembre de 2015 en la Asamblea General de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en la Regla 11 se establece que “los reclusos pertenecientes a categorías distintas deberán ser alojados en establecimientos diferentes o en pabellones diferentes dentro de un mismo establecimiento, según su sexo y edad, sus antecedentes penales, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles”; por su parte, en la Regla 91 “el tratamiento de las personas condenadas a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto [...] inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo y crear en ellos la aptitud para hacerlo”. En el Regla 92 se establece que “para lograr este fin se deberán emplear todos los medios adecuados, lo que incluirá la asistencia religiosa, en los países en que esto sea posible, la instrucción, la orientación y formación profesionales, los métodos de asistencia social individual, el asesoramiento laboral, el desarrollo físico y el fortalecimiento de los principios morales, de conformidad con las necesidades individuales de cada recluso. Para ello, se tendrá en cuenta su pasado social y delictivo, su capacidad y aptitud física y mental, su temperamento y sus perspectivas después de la liberación”; sin embargo, con la abrogación de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados y la publicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, se eliminan supuestos como la aplicación de tratamientos individualizados que consideren la conducta delictiva de las personas y la conceptualización de etiquetar a las personas privadas de su libertad por antecedentes penales o perfil criminológico; además, en el Modelo Integral de Reinserción Social no se incluyen actividades enfocadas al desistimiento de la delincuencia y, respecto de actividades asistenciales y terapéuticas, lo único que ofrece el MIRS es atención psicológica

grupal e individual e intervención de crisis, sin que éstas se enfoques en atender o tratar posibles enfermedades o trastornos.

En conclusión, de los siete factores identificados como mejores prácticas dentro del marco teórico, se constató que si bien, los programas de reinserción social que se aplicaron en los centros penitenciarios de la Ciudad de México cuentan con actividades de carácter voluntario, programas educativos e inclusión de organismos gubernamentales y no gubernamentales, desde su diseño, existe la ausencia de programas de carácter terapéutico y asistencial, y orientados al desistimiento de la delincuencia que, con base en lo que argumentan los autores, contribuirían a controlar la ira y la violencia de las personas privadas de su libertad, así como contribuir al cambio de identidad no delictiva. Aunado a ello, se identificó que, en relación con la inserción laboral y coordinación con el exterior para incrementar la oferta laboral y los programas de intervención especializados en adicciones, delincuencia, alcoholismo, ludopatías y drogadicción, existen deficiencias en su aplicación. En cuanto a los programas especializados contra las adicciones, se destaca una baja cobertura e insuficiente infraestructura en los centros penitenciarios y, en cuanto a la reinserción social, aun cuando los autores reconocen que los programas deben facilitar las oportunidades laborales y crear en las personas, el sentido de la responsabilidad, en la realidad, las actividades de carácter laboral no cuentan con un seguimiento y difícilmente su remuneración será suficiente para atender las necesidades de las personas y su familia después de obtener su libertad. Por lo que, en términos generales, no sólo es una cuestión de diseño, sino también de la forma y las condiciones en las que se imparten los programas de reinserción social.

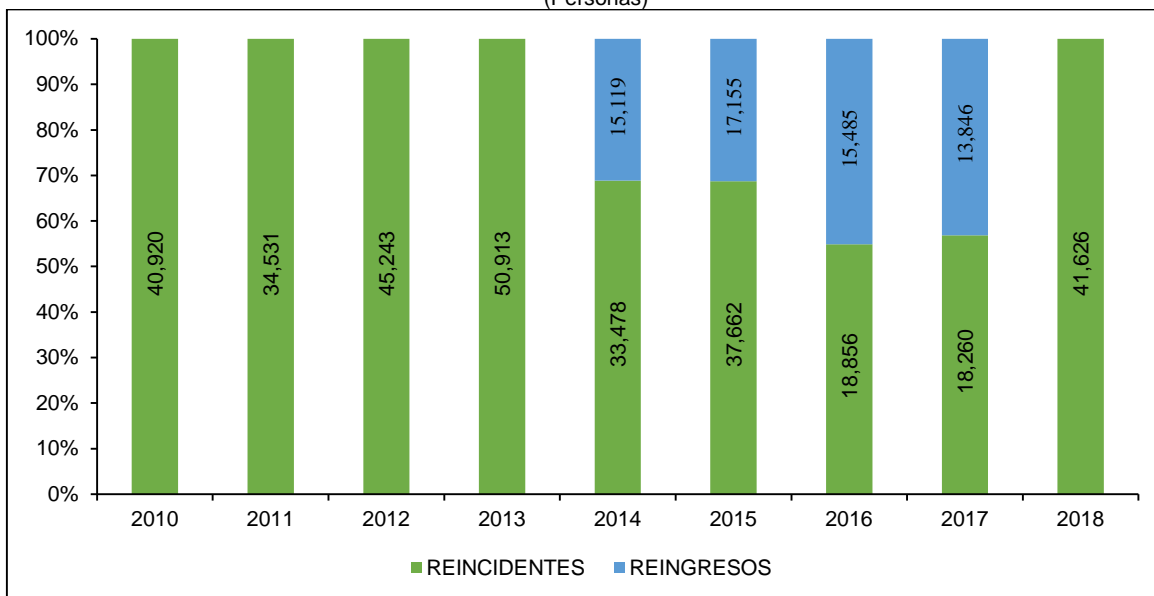
Además de lo observado, se identificó que este modelo no sólo carece de factores asociados con las mejores prácticas, sino también carece de otros elementos que rescatan otros países, por ejemplo, en España y Canadá el modelo incluye programas de intervención especializados para personas con problemas de alcoholismo, agresores sexuales, madres, drogodependientes, personas violentas, etc., en México, el modelo se limita a otorgar actividades deportivas, servicios de salud, trabajo

y capacitación para el mismo y educación de carácter genérico las cuales se imparten sin tomar en cuenta las condiciones y antecedentes delictivos de las personas. Esta característica también la tiene el modelo chileno; sin embargo, adicional a ello, en Chile se hace una evaluación de cada persona para saber si es potencialmente reincidente, algo que no se realiza en México.

3.2. Modelo de Correlación de Pearson: la efectividad de programas de reinserción social y la reincidencia delictiva en los centros penitenciarios estatales

En el apartado anterior se analizó el diseño de los programas de reinserción social en centros penitenciarios de México, así como su aplicación en centros federales y estatales en la Ciudad de México y el Estado de México. Se observó que si bien, el Modelo Integral de Reinserción Social consideró algunos factores que pueden incidir en procurar que las personas no vuelvan a delinquir, también carece de otros factores como los antecedentes penales. Sobre la aplicación de los programas, en este apartado se evaluó el comportamiento de dos variables “Personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo” y “Efectividad de los programas de reinserción social en los centros penitenciarios estatales” para comprobar el grado de relación entre ambas. La composición de la primera variable de observa en la gráfica siguiente:

GRÁFICA 8. TOTAL DE PERSONAS QUE PRESUNTAMENTE PARTICIPARON EN MÁS DE UN ACTO DELICTIVO, 2010-2018
(Personas)



FUENTE: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011-2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Nota: Para 2018, se estimó con base en el comportamiento observado en el periodo 2010-2017, mediante una recta (de ecuación general: $y = a + bx$), por medio del método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), en donde los estimadores para el intercepto y para la pendiente de la función de regresión son: $\hat{\beta}_0 = \bar{y} - \hat{\beta}_1 \bar{x}$ y $\hat{\beta}_1 = \frac{\sum y_i(x_i - \bar{x})}{\sum x_i^2 - \bar{x} \sum x_i}$. El resultado estimado para 2018 se asume si todo lo demás permanece constante (ceteris paribus).

Con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales ^{5/} se determinó el número de personas que ingresaron a un centro penitenciario estatal y que presuntamente participaron en más de un acto delictivo. La variable se construyó a partir de la cifra de reincidentes y reingresos. Reincidentes, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se refiere a “todas aquellas personas condenadas por sentencia ejecutoriada y adolescentes con resolución ejecutoriada, dictada por cualquier Tribunal de la República o del Extranjero, que cometen un nuevo delito sin que hubiera transcurrido, desde el cumplimiento de la condena, un término igual al de la prescripción de la sanción”, en tanto que reingresos se refiere a “todas aquellas personas o adolescentes que

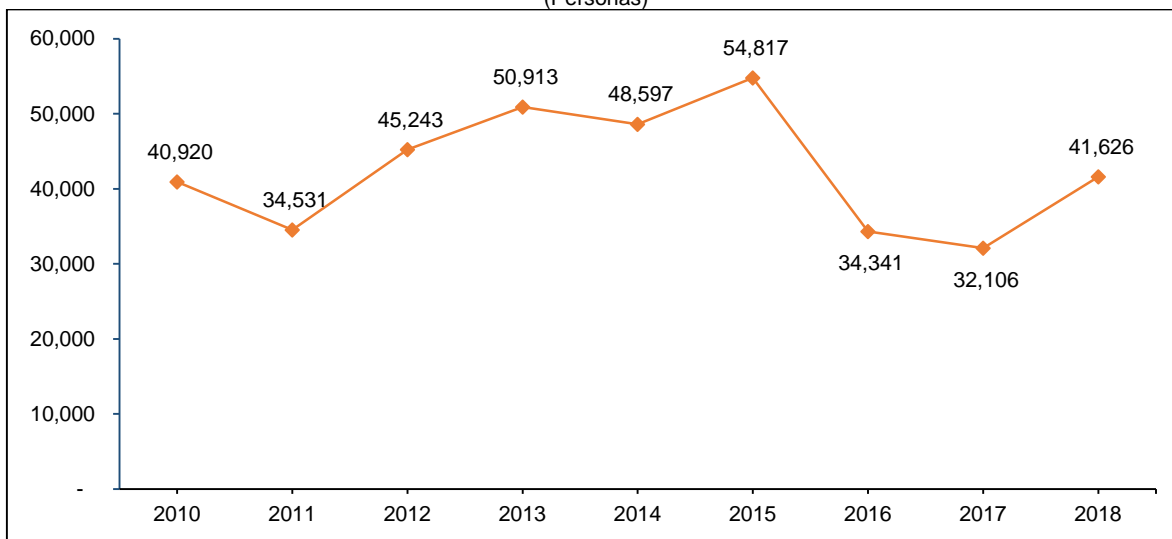
^{5/} “El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales desarrollado por el INEGI tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones que integran a la administración pública de cada entidad federativa, específicamente en las funciones de gobierno, seguridad pública, sistema penitenciario y medio ambiente, así como justicia cívica, únicamente para el caso de la Ciudad de México, con la finalidad de que dicha información, se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en los referidos temas de interés nacional”.

hayan ingresado más de una vez a los centros penitenciarios o a los centros especializados de tratamiento o internamiento para adolescentes, por la comisión del mismo delito u otro distinto al cometido por primera vez, sin que haya una sentencia ejecutoriada o resolución ejecutoriada de por medio”. Para el periodo 2010-2013, el INEGI no desagregó a la población penitenciaria por reincidente y reingreso, que de acuerdo con el marco conceptual, lo que diferencia a ambos conceptos es que los reincidentes ya fueron sentenciados, para el año 2014, el Instituto comenzó a desagregado la información con lo que se observó que el número de reincidentes era mayor al número de reingresos, salvo en 2016 en donde el número de reingresos casi representó el 50.0% del total de las personas que ingresaron ese año. En 2018 no se contó con la información desagregada, ya que, si bien el 25 de octubre de 2019 el INEGI publicó los resultados del censo, al término de este trabajo de investigación, no se dispone de la desagregación de la población que ingresó en 2018 por reincidentes y reingresos, razón por la mediante el modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) se estimó la cifra tomando en cuenta los datos del periodo 2010-2017.

Después de recabar los datos, se observó el comportamiento siguiente:



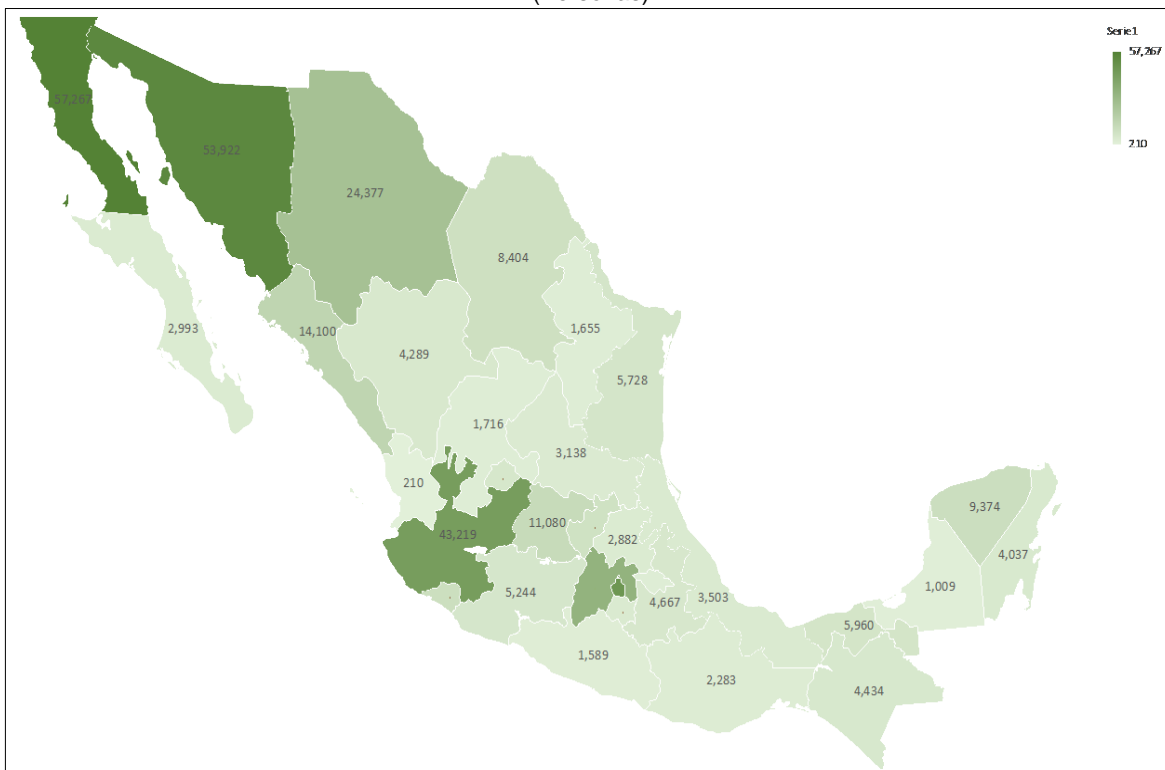
GRÁFICA 9. EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL TOTAL DE PERSONAS QUE PRESUNTAMENTE PARTICIPARON EN MÁS DE UN ACTO DELICTIVO, 2010-2018
(Personas)



FUENTE: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011-2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En el periodo 2010-2018, el número de las personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo osciló entre 32,106 y 54,817 respecto de los que ingresaron, siendo 2017 el año en el que se presentó el menor número y 2015 el año que registró el mayor número y aun cuando en 2016 el número de personas decreció 37.4%, se estima que para 2018 se vuelva a incrementar. La distribución por entidad federativa se presenta en el mapa siguiente:

MAPA 1. TOTAL DE PERSONAS QUE PRESUNTAMENTE PARTICIPARON EN MÁS DE UN ACTO DELICTIVO POR ENTIDAD FEDERATIVA, EN EL PERIODO 2010-2018
(Personas)



FUENTE: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011-2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Las entidades que, durante el periodo 2010-2018 presentaron el mayor número de personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo respecto de las que ingresaron, fueron Baja California con 57,267; Sonora con 53,922; Jalisco con 43,219; Estado de México 31,961 y, Ciudad de México con 47,049, mientras que las entidades con menor número de personas fueron Nayarit con 210; Campeche con 1,009 y, Nuevo León con 1,655. Como era de esperarse, los centros penitenciarios con el mayor número de personas que ingresaron pero que previamente ya habían estado reclusos e incluso sentenciados se ubicaron en las entidades con mayor incidencia delictiva como Baja California, Estado de México y Ciudad de México.

Respecto de la segunda variable “Efectividad de los programas de reinserción social en los centros penitenciarios estatales”, ésta se construyó a partir de la revisión y análisis de los Diagnósticos Nacionales de Supervisión Penitenciaria ^{6/} correspondientes al periodo 2010-2018 elaborados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Para efectos de esta investigación, se tomaron los resultados obtenidos en los centros penitenciarios estatales, a fin de que pudieran ser comparables con las cifras que se tienen sobre las personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo que ingresaron a los centros penitenciarios.

El Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria evidencia los resultados obtenidos en los rubros siguientes en las visitas que realiza año con año la CNDH de una muestra del total de las instituciones penitenciarias del país:

Integridad personal del interno

Capacidad de alojamiento y población existente, distribución y separación de personas privadas de la libertad en caso de centros mixtos, servicios para la atención y mantenimiento de la salud, supervisión por parte del responsable del Centro, prevención y atención de incidentes violentos, tortura y/o maltrato.

Estancia digna

Existencia y capacidad de las instalaciones, condiciones materiales y de higiene, así como alimentación suficiente y de calidad.

Condiciones de gobernabilidad

Normatividad que rige al Centro, personal de seguridad y custodia, sanciones disciplinarias, autogobierno, actividades ilícitas, extorsión y sobornos, así como capacitación del personal penitenciario.

Reinserción social del interno

^{6/} “El Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), es una atribución conferida en el artículo 6°, fracción XII de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el cual examina la situación que impera en el sistema penitenciario nacional, por medio de evaluaciones de cada uno de los centros que se supervisan, en donde se verifican las condiciones de estancia e internamiento de las personas procesadas y sentenciadas, ponderando ante todo, el respeto y la observancia a los Derechos Humanos. [...] el DNSP se divide en cinco secciones relativas a la supervisión de centros federales, estatales, municipales y militares, así como los exclusivos para albergar a población femenil”.

Integración del expediente jurídico-técnico; clasificación, funcionamiento del Comité Técnico; actividades laborales, de capacitación para el trabajo, educativas y deportivas; beneficios de libertad anticipada y vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad.

Atención a internos con requerimientos específicos

Mujeres, personas adultas mayores, indígenas, con discapacidad, con VIH/SIDA o con adicciones y LGBTTTI.

Con base en estos rubros, la CNDH califica en una escala, del 0 al 10 las condiciones de los centros, y se clasifica de la manera siguiente:

Escala de evaluación		
0 a 5.9	6.0 a 8.0	8.1 a 10

Mediante esta escala de evaluación se obtienen los resultados generales por centro penitenciario y por entidad federativa, así como los resultados obtenidos por rubro (Integridad personal del interno, Estancia digna, Condiciones de gobernabilidad, Reinserción social del interno, Atención a internos con requerimientos específicos). Debido al objetivo de este trabajo de investigación, el análisis se centró en los resultados que se obtuvieron en el rubro de reinserción social por entidad federativa en el periodo 2010-2018, los cuales se presentan a continuación:



TABLA 8. CALIFICACIÓN DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS EN EL RUBRO DE REINSERCIÓN SOCIAL DEL INTERNO POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2010-2018

Entidad federativa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aguascalientes	7.98	8.44	8.11	7.80	6.72	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Baja California	6.93	6.97	6.79	6.40	6.76	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Baja California Sur	5.21	6.68	6.79	6.46	5.76	0-5.9	0-5.9	0-5.9	0-5.9
Campeche	6.58	5.60	5.46	6.11	5.48	0-5.9	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Chiapas	6.82	5.91	5.69	6.46	6.12	0-5.9	0-5.9	6.0-8.0	6.0-8.0
Chihuahua	7.27	6.70	6.46	6.30	6.95	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Ciudad de México	5.83	6.41	6.56	6.49	6.75	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Coahuila de Zaragoza	8.32	6.86	6.02	5.96	6.96	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Colima	6.95	6.85	7.29	6.18	6.50	0-5.9	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Durango	7.27	6.02	6.70	5.98	6.09	6.0-8.0	0-5.9	6.0-8.0	0-5.9
Guanajuato	7.95	7.75	7.62	6.83	7.59	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	8.1-10
Guerrero	4.85	5.24	6.08	5.17	5.56	0-5.9	0-5.9	0-5.9	0-5.9
Hidalgo	6.36	6.61	6.99	6.50	5.47	0-5.9	0-5.9	0-5.9	0-5.9
Jalisco	8.52	8.10	7.90	7.36	7.46	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
México	6.54	6.57	6.40	6.54	6.52	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Michoacán de Ocampo	7.73	7.42	6.59	6.47	6.12	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Morelos	6.04	5.81	6.32	5.91	6.70	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Nayarit	3.45	3.75	4.24	3.70	3.58	0-5.9	0-5.9	0-5.9	0-5.9
Nuevo León	7.61	5.99	7.03	5.68	5.45	6.0-8.0	6.0-8.0	0-5.9	0-5.9
Oaxaca	6.35	5.19	4.97	5.09	5.11	0-5.9	0-5.9	0-5.9	0-5.9
Puebla	8.06	7.19	7.09	7.24	7.07	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Querétaro	8.95	8.06	7.73	7.92	7.28	6.0-8.0	6.0-8.0	8.1-10	8.1-10
Quintana Roo	4.65	5.58	4.92	4.12	4.70	0-5.9	0-5.9	0-5.9	0-5.9
San Luis Potosí	7.36	6.23	6.72	6.67	6.16	6.0-8.0	6.0-8.0	0-5.9	0-5.9
Sinaloa	2.12	6.11	7.24	6.51	5.84	6.0-8.0	0-5.9	0-5.9	0-5.9
Sonora	8.44	6.06	6.78	6.21	6.52	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Tabasco	3.75	4.36	5.99	5.45	4.49	0-5.9	0-5.9	0-5.9	0-5.9
Tamaulipas	8.34	5.93	6.87	6.44	5.34	6.0-8.0	0-5.9	0-5.9	0-5.9
Tlaxcala	8.94	8.14	7.81	7.96	7.48	8.1-10	8.1-10	6.0-8.0	8.1-10
Veracruz de Ignacio de la Llave	8.07	7.36	7.47	7.44	7.40	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Yucatán	7.12	5.09	6.08	5.58	5.97	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0	6.0-8.0
Zacatecas	7.34	6.66	6.42	5.08	5.03	0-5.9	0-5.9	0-5.9	6.0-8.0
Nacional	6.80	6.43	6.60	6.25	6.15	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.

FUENTE: Elaboración propia con base en los Diagnósticos Nacionales de Supervisión Penitenciaria correspondientes al periodo 2010-2018 elaborados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

N.c.: No cuantificable.

Para el año 2010, se obtuvo la información a partir del promedio de la calificación de los indicadores que conformaron el rubro de “Derechos humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas”. Los indicadores son los siguientes: programación de actividades diarias para los internos; actividades productivas que lleva a cabo el interno; actividades recreativas que lleva a cabo el interno; condiciones materiales de los talleres; higiene en la biblioteca; higiene de las aulas de clase; condiciones materiales de la biblioteca; condiciones materiales de las aulas de clase; higiene de los talleres; instrumentos de trabajo en la biblioteca; instrumentos de trabajo en las aulas de clase; instrumentos de trabajo en los talleres; mantenimiento de la biblioteca; mantenimiento de las aulas de clase; mantenimiento de los talleres; mobiliario de la biblioteca; mobiliario de las aulas de clase y, mobiliario de los talleres. Para los años 2011, 2012 y 2014, los resultados del rubro de

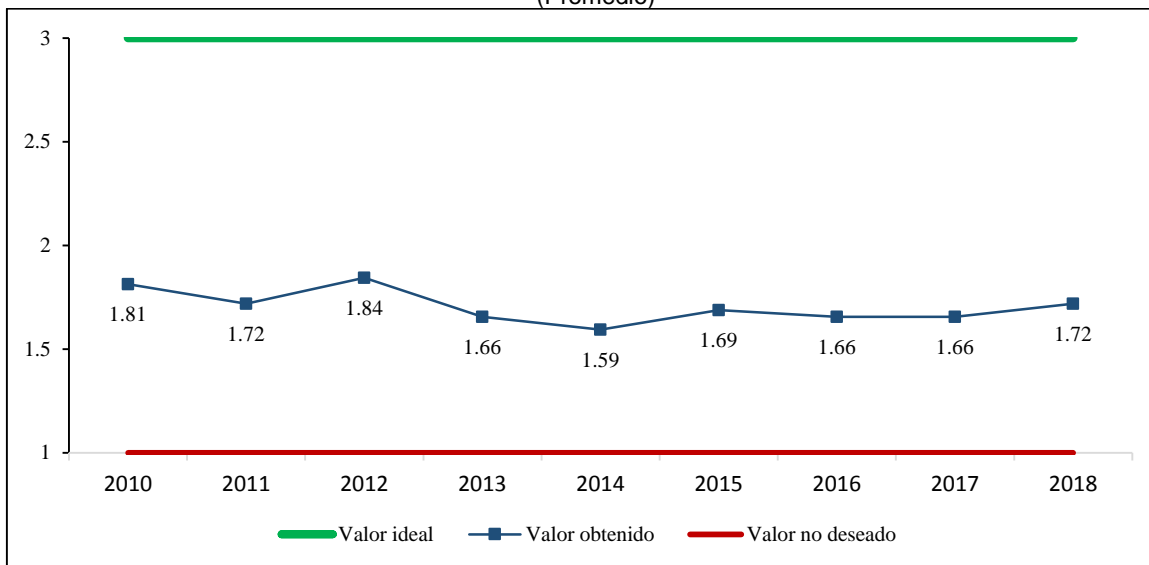
reinserción social se obtuvieron por centro penitenciario visitado, por lo que para obtener la calificación por entidad federativa se obtuvo el promedio. A partir de 2015 y hasta 2018, la CNDH presentó la calificación de las entidades federativas por intervalo, por lo que ya no calificó de forma exacta las condiciones de los centros penitenciarios, la escala de evaluación, como ya se indicó, se conformó de tres intervalos, 0 a 5.9; 6 a 8.0 y, 8.1 a 10.

Debido a que los datos no son homogéneos y la escala de evaluación que fue del 0 al 10 se mantuvo para todos los años analizados, se buscó homologar los datos de la manera siguiente:

Escala de evaluación		
1	2	3

A las entidades que obtuvieron una calificación dentro del intervalo de 0 a 5.9 se les asignó el número 1, a las entidades cuya calificación se encuentra entre el rango 6.0 a 8.0 se les asignó el número 2, y a las entidades cuyo rango de calificación fue de 8.2 a 10 se le asignó el número 3, en donde 1 es la calificación no deseada y 3 la calificación deseada. Después de sustituir y homologar los valores para todas las entidades federativas que van de 1 a 3, se calculó el promedio nacional para el periodo 2010-2018 y se observó lo siguiente:

GRÁFICA 10. CALIFICACIÓN NACIONAL EN EL RUBRO DE REINSERCIÓN SOCIAL DEL INTERNO, 2010-2018 (Promedio)

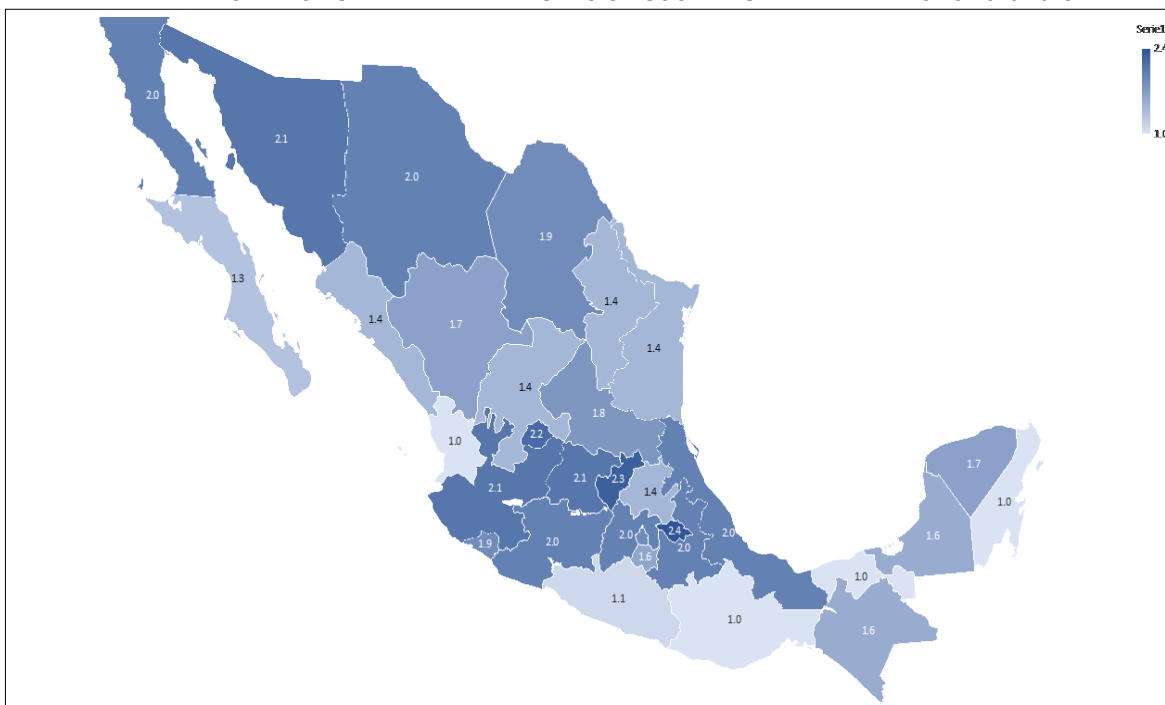


FUENTE: Elaboración propia cuyas cifras se calcularon a partir del promedio de las calificaciones obtenidas por entidad federativa, en donde 1 corresponde a una calificación de 0 a 5.9; 2 corresponde a una calificación de 6.0 a 8.0, y 3 corresponde a una calificación de 8.1 a 10.

En promedio, la calificación nacional en el rubro de reinserción social del interno que se obtuvo a partir de los Diagnósticos Nacionales de Supervisión Penitenciaria correspondientes al periodo 2010-2018 se ubicó por debajo de la media, siendo 2014 el año en donde la calificación obtenida fue inferior respecto de otros años. Es importante mencionar que si bien, en ninguno de los años en análisis se observó que la calificación se ubicara dentro del valor no deseado, tampoco se obtuvo la calificación máxima que fue de 3 (8.1 a 10), lo que denota que a nivel nacional, la efectividad de la reinserción social de los internos en promedio se ubica entre 6.0 a 8.

En cuanto al promedio por entidad federativa en el periodo 2010-2018, se observó lo siguiente:

MAPA 2. PROMEDIO ESTATAL DE LA REINSERCIÓN SOCIAL DURANTE EL PERIODO 2010-2018

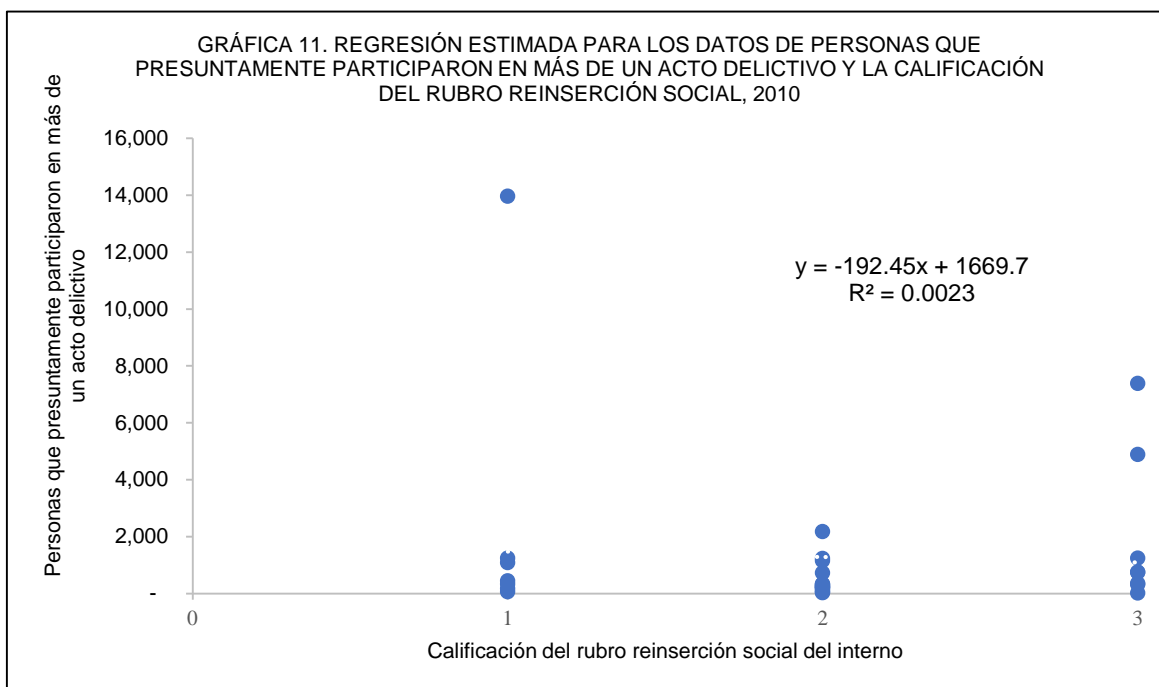


FUENTE: Elaboración propia con base en los Diagnósticos Nacionales de Supervisión Penitenciarias del periodo 2010-2018 elaborados por el INEGI.

En una escala del 0 al 10, donde el primer intervalo (0 al 5.9) corresponde a 1; el segundo (6.0 a 8.0) corresponde a 2 y, el tercero (8.1 a 10) corresponde a 3, durante el periodo 2010-2018, las entidades con mayor calificación en el rubro de reinserción social del interno fueron: Sonora, Jalisco, Guanajuato, Querétaro y Tlaxcala. Estas entidades en promedio obtuvieron una calificación mayor a 2 lo que significó que se encontraron dentro del último intervalo que va de una evaluación de 8.1 a 10. Asimismo, en cuanto a las entidades con la menor calificación promedio fueron Quintana Roo, Tabasco, Oaxaca y Nayarit cuya calificación fue igual a 1 lo que significó que los resultados de las evaluaciones se encontraron dentro del intervalo 0 a 5.9, lo que denota poca o nula efectividad en cuanto a la reinserción de las personas privadas de su libertad.

Una vez analizadas las variables “Personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo” y “Efectividad de los programas de reinserción social en los centros estatales” y su comportamiento en el periodo 2010-2018, se realizó un análisis de regresión, mediante el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), así como un análisis de correlación, a fin de medir el grado de asociación lineal entre

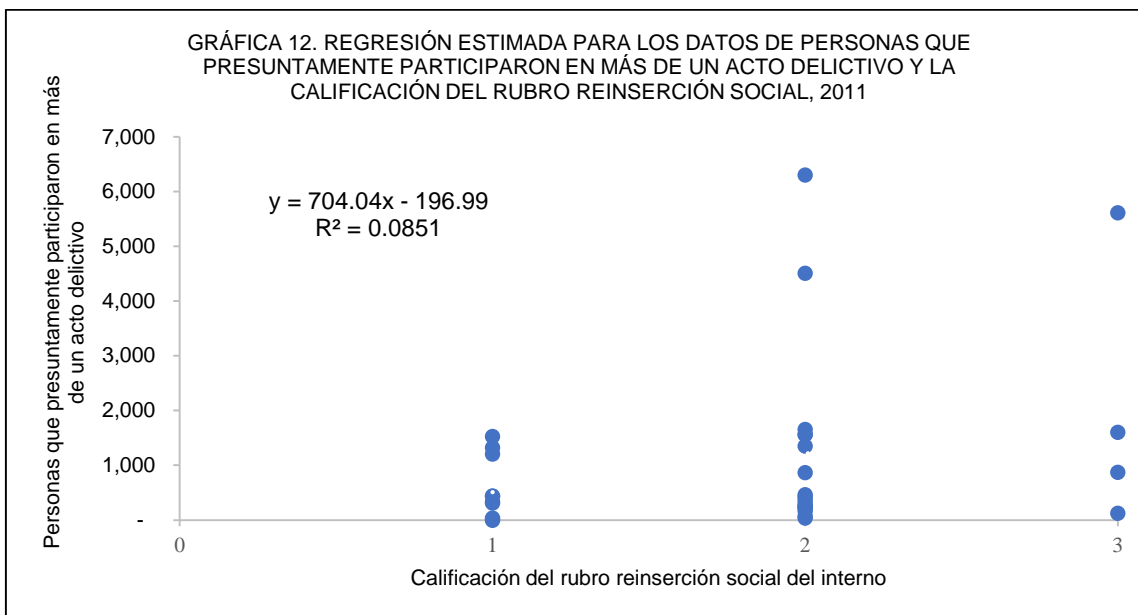
la efectividad de los programas que se imparten actualmente en los centros penitenciarios y el número de personas que presuntamente estuvieron involucradas en más de un hecho delictivo. Los resultados se presentan a continuación:



FUENTE: Elaboración propia.

Para 2010, el coeficiente de determinación arrojó un valor cercano al cero (0.0023), lo que indica que la calificación del rubro reinserción social del interno no explica la variación en número de las personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo y demuestra que entre las dos variables de estudio no existe correlación alguna en ese año.

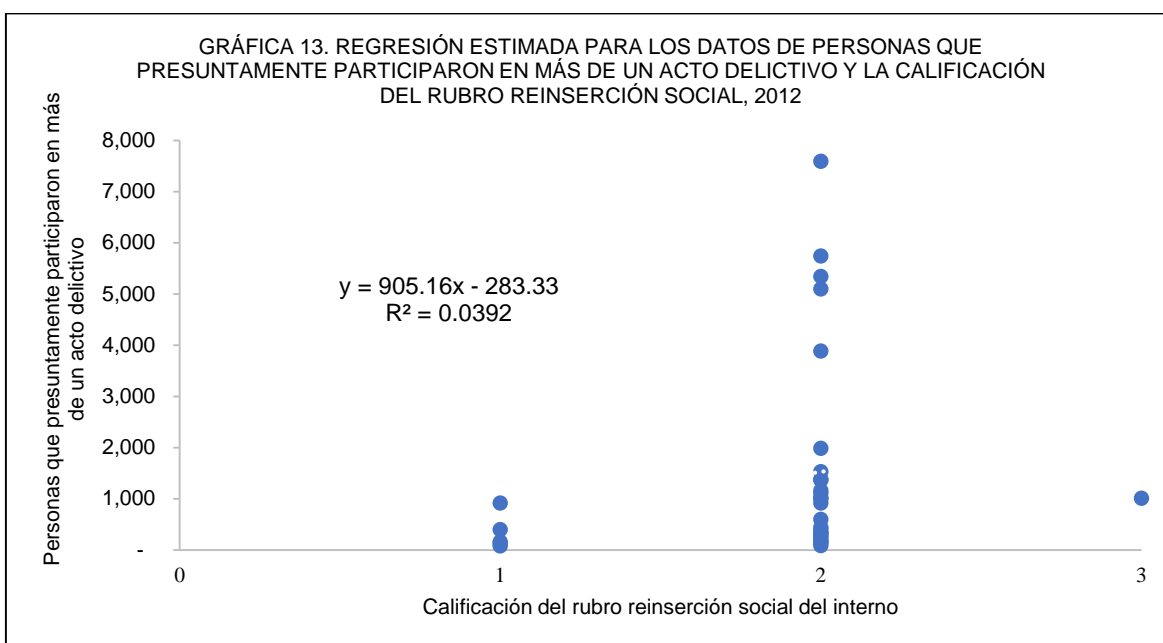
En cuanto a los resultados obtenidos para 2011, se observa lo siguiente:



FUENTE: Elaboración propia.

Para 2011, el coeficiente de determinación arrojó un valor cercano al cero (0.0851), lo que indica que la calificación del rubro reinserción social del interno no explica la variación en número de las personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo y demuestra que entre las dos variables de estudio no existe correlación alguna en ese año.

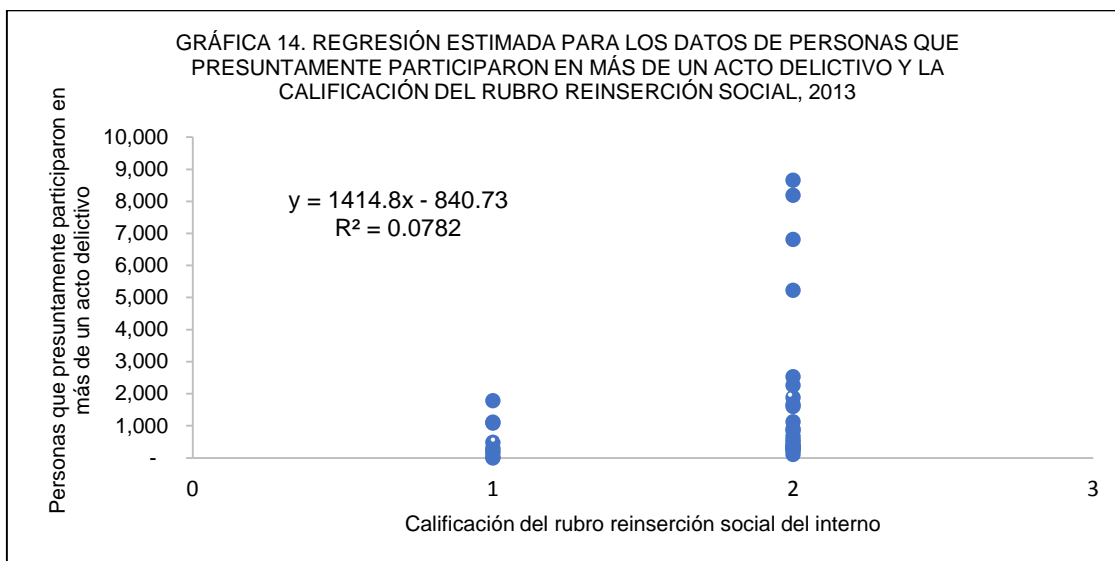
En cuanto a los resultados obtenidos para 2012, se observa lo siguiente:



FUENTE: Elaboración propia.

En 2012, el coeficiente de determinación arrojó un valor cercano al cero (0.0392), lo que indica que la calificación del rubro reinserción social del interno no explica la variación en número de las personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo y demuestra que entre las dos variables de estudio no existe correlación alguna en ese año.

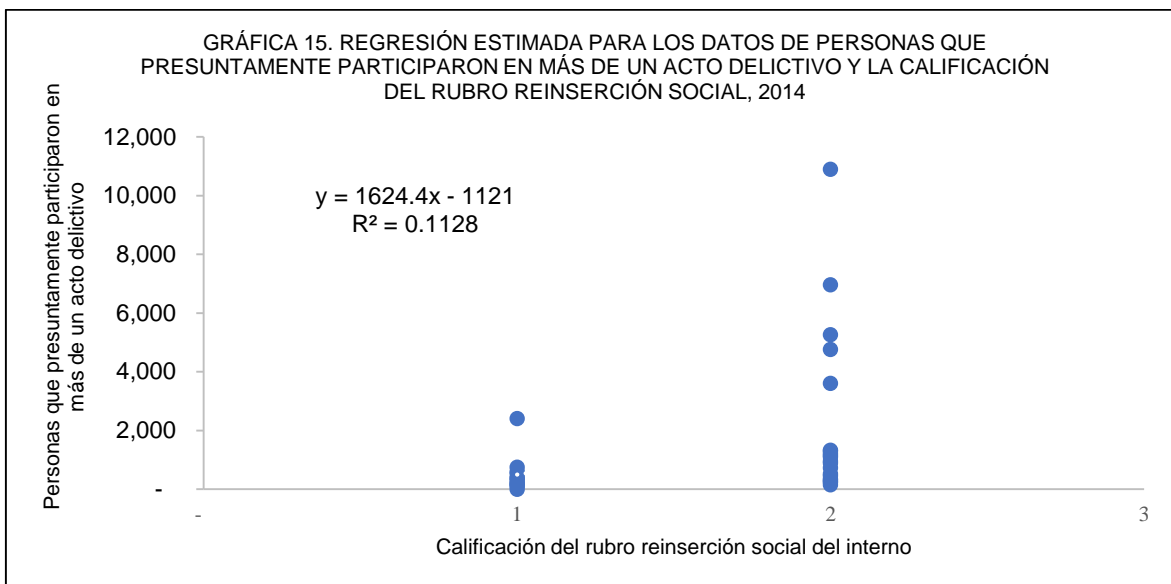
En los resultados obtenidos para 2013 se observa lo siguiente:



FUENTE: Elaboración propia.

Para 2013, el coeficiente de determinación arrojó un valor cercano al cero (0.0782), lo que indica que la calificación del rubro reinserción social del interno no explica la variación en número de las personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo y demuestra que entre las dos variables de estudio no existe correlación alguna en ese año.

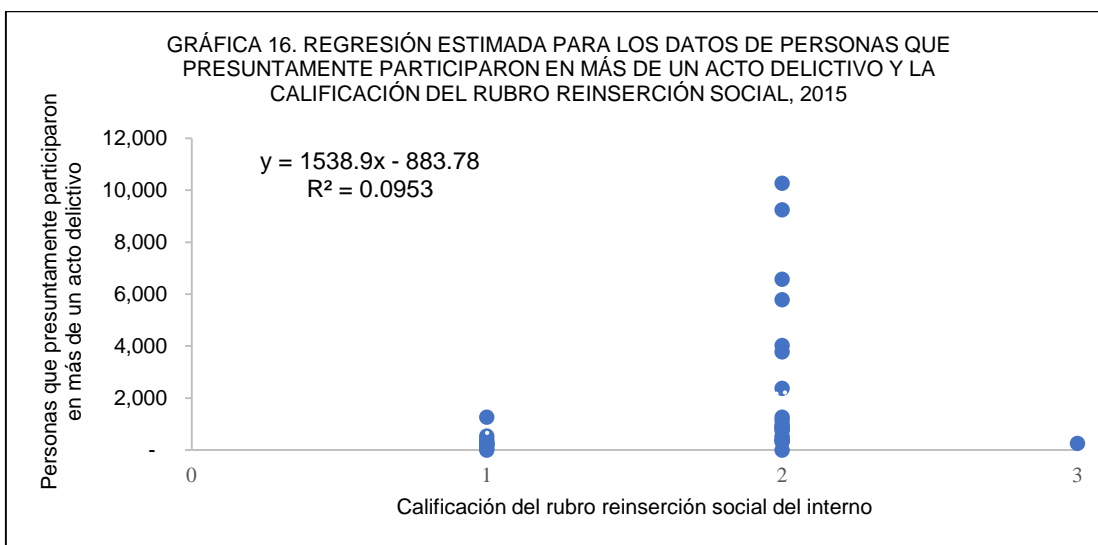
Los resultados obtenidos para 2014 son los siguientes:



FUENTE: Elaboración propia.

Para 2014, el coeficiente de determinación arrojó un valor cercano al cero (0.1128), que, si bien el valor fue superior respecto de años anteriores, el resultado se mantuvo cerca del cero, lo que indica que la calificación del rubro reinsertión social del interno tampoco explica la variación en número de las personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo y demuestra que entre las dos variables de estudio no existe correlación alguna en ese año.

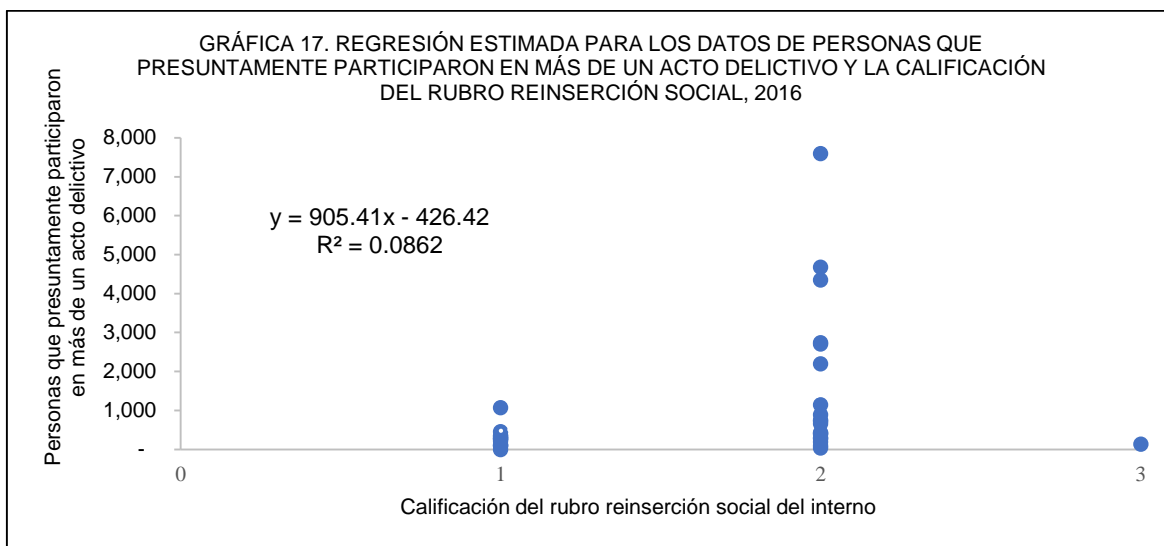
En cuanto a los resultados obtenidos para 2015 se observa lo siguiente:



FUENTE: Elaboración propia.

Para 2015, el coeficiente de determinación arrojó un valor cercano al cero (0.0953), lo que indica que la calificación del rubro reinserción social del interno no explica la variación en número de las personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo y demuestra que entre las dos variables de estudio no existe correlación alguna en ese año.

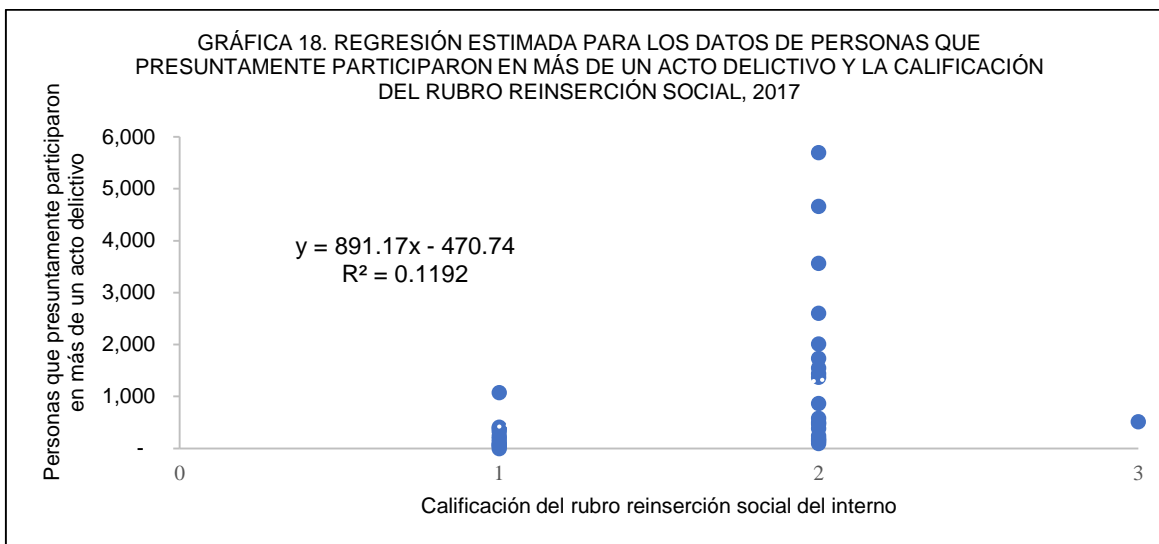
Los resultados obtenidos para 2016 son los siguientes:



FUENTE: Elaboración propia.

Para 2016, el coeficiente de determinación arrojó un valor cercano al cero (0.0862), lo que indica que la calificación del rubro reinserción social del interno no explica la variación en número de las personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo y demuestra que entre las dos variables de estudio no existe correlación alguna en ese año.

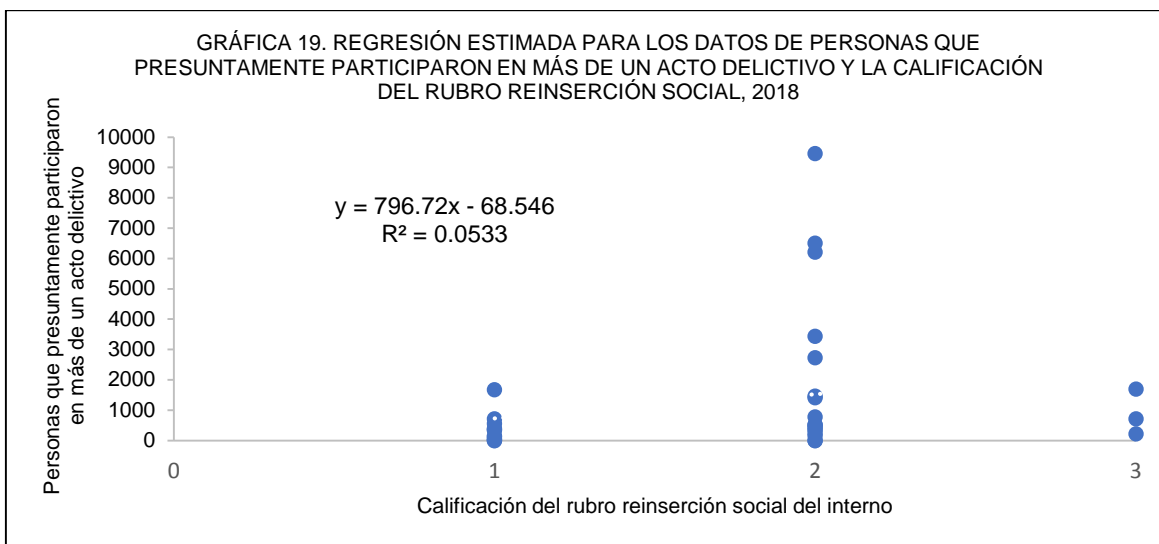
En cuanto a los resultados obtenidos para 2017, se observa lo siguiente:



FUENTE: Elaboración propia.

Para 2017, el coeficiente de determinación arrojó un valor cercano al cero (0.1192), lo que indica que la calificación del rubro reinserción social del interno no explica la variación en número de las personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo y demuestra que entre las dos variables de estudio no existe correlación alguna en ese año.

En cuanto a los resultados obtenidos para 2018, se observa lo siguiente:



FUENTE: Elaboración propia.

Para 2018, el coeficiente de determinación arrojó un valor cercano al cero (0.0533), lo que indica que la calificación del rubro reinserción social del interno no explica la variación en número de las personas que presuntamente participaron en más de un

acto delictivo y demuestra que entre las dos variables de estudio no existe correlación alguna.

Los resultados que se obtuvieron a partir del desarrollo del modelo para el periodo 2010-2018 indican que en ninguno de los años existió una relación entre las dos variables de estudio “Personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo” y “Efectividad de los programas de reinserción social en los centros penitenciarios estatales”. Aun cuando se esperaría que las entidades federativas con mejor calificación en la evaluación del rubro de reinserción social de las personas privadas de su libertad contaran con el menor número de reincidentes, esto no fue así. Se observan entidades cuya calificación se encontró dentro del intervalo 0 al 5.9 y, respecto de las personas que ingresaron a los penales, el número de personas reincidentes representó la minoría; así como hay entidades cuya calificación se ubicó dentro del intervalo 8.1 a 10 y la población que fue recluida en más de una ocasión representó la mayoría, por lo que no podemos afirmar que exista una estrecha relación entre ambas.

Al respecto, derivado de la teoría sobre mejores prácticas en el diseño de programas esto se puede explicar por varias razones. La primera, los programas de reinserción social en México son de carácter voluntario, lo que no garantiza que las personas participen en ellos, por lo que una persona que ingresó a un centro penitenciario por segunda vez o en más ocasiones no necesariamente tomó ningún programa de reinserción social. La segunda explicación, como se identificó anteriormente es que los programas de reinserción social que se imparten en los centros penitenciarios del país no consideran factores como los antecedentes penales. Debido a ello, la implementación de actividades orientadas a que las personas desistan de la delincuencia y violencia, por muy bien focalizados que estén, no contribuirán a que la persona que obtenga su libertad no vuelva a ingresar a un centro penitenciario. La tercera explicación tiene que ver con la variable “personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo” y es que la reforma constitucional de 2008 trajo consigo modificaciones sustantivas al sistema de justicia penal en México como la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales para el cual,

en el artículo 140 se establece que “en los casos de detención por flagrancia, cuando se trate de delitos que no merezcan prisión preventiva oficiosa y el Ministerio Público determine que no solicitará prisión preventiva como medida cautelar, podrá disponer la libertad del imputado [...]”.

En concreto, la prisión preventiva es una medida cautelar que no aplica cuando se trata de delitos de menor impacto como robo u homicidio culposo, etc., además de que, la cárcel no es la única solución para aquéllos que cometen ese tipo de delitos. Por ejemplo, si una persona estuvo reclusa por homicidio y después de obtener su libertad es detenido por robo, por la naturaleza de este delito, la persona podrá mantener su libertad durante su proceso, y cuando exista una conciliación entre la víctima y el imputado, se puede llegar a una reparación del daño, lo que implica que no será reclusa nuevamente aun cuando ya estuviera involucrado en más de un hecho delictivo. Sin embargo, como lo señalé desde un inicio, lo que quisiera resaltar en estos puntos es lo siguiente: comprobar que no exista relación entre las variables estudiadas sólo afirma que los programas de reinserción social, efectivos o no efectivos en cuanto a sus condiciones no están atendiendo el problema de la reincidencia delictiva y es que en la primera parte de este capítulo se verificó que, desde su diseño, el modelo que sienta las bases para los programas de reinserción social no incluyen todos los factores identificadores como mejores prácticas. Actualmente, los programas de reinserción social consisten en impartir actividades asociadas al trabajo, la capacitación para el mismo, el deporte, la educación y la salud; sin embargo, dejan a un lado actividades como terapéuticas y asistenciales, programas de intervención especializadas asociados a adicciones a la delincuencia, alcoholismo, ludopatía y drogadicción y, programas orientados al desistimiento de la delincuencia y sobre aquellos factores considerados dentro de las mejores prácticas que sí son considerados en el modelo de reinserción social en México, persisten deficiencias en su aplicación, por ejemplo, la inclusión de oferta de trabajo de calidad y que las actividades sean voluntarias, lo que hace que la participación en trabajo y educación sea inferior respecto de la participación en actividades de ocio.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La reinserción social debe entenderse como un objetivo del sistema penitenciario en México. En esta investigación se observó que esto no se ha logrado. Como evidencia de ello, se identificó que al menos una tercera parte de las personas que ingresaron a un centro penitenciario ya habían sido reclusas con anterioridad, y si bien, sería un error afirmar que esto se debe en su totalidad a la falta de resultados de los operadores de los centros penitenciarios, sí denota que existen deficiencias en sus programas de reinserción social que no están contribuyendo a que las personas no vuelvan a delinquir. Partiendo de ello surge la pregunta de esta investigación: ¿Qué explica la ineffectividad de los programas de reinserción social en México? De acuerdo con la hipótesis planteada, la constante reincidencia delictiva de las personas que se encuentran o estuvieron reclusas se explica porque los programas de reinserción social que se imparten en los centros penitenciarios del país no consideran los factores internos y externos que inciden en este comportamiento. Los autores y expertos en el tema afirman que la reincidencia delictiva puede verse desde diferentes aristas, una de ellas es la efectividad de los programas de reinserción social los cuales deben enfocarse tanto a los tratamientos contra las adicciones como al comportamiento de las personas privadas de su libertad por lo que por su naturaleza deben ser especializados ya que éstos pueden disminuir el riesgo de que una persona privada de su libertad pueda reincidir.

Siendo que estos programas pueden contribuir a contrarrestar el problema de la reincidencia delictiva, las mejores prácticas reconocen la importancia de incluir los factores siguientes como parte de éstos: actividades terapéuticas y asistenciales, actividades voluntarias, coordinación con el exterior para incrementar la oferta laboral, programas educativos que consideren los antecedentes sociales, económicos y culturales de las personas, inclusión de organismos gubernamentales y no gubernamentales, programas de intervención especializadas asociados a adicciones a la delincuencia, alcoholismo, ludopatía y drogadicción y programas orientados al desistimiento de la delincuencia.

Actualmente, los programas de reinserción social que se llevan a cabo en los centros penitenciarios del país sientan sus bases en el Modelo Integral de la Reinserción Social (MIRS) que a su vez, se alinean con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el cual se señala que el sistema penitenciario se organizará bajo los cinco ejes de la reinserción social: el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, el deporte y la salud. Con fundamento en la legislación, el MIRS, establece cuatro etapas para el proceso de reinserción social de las personas privadas de su libertad: la sensibilización, la aplicación y seguimiento del Programa Individual de Reinserción Social, la preparación para la reinserción y el seguimiento en libertad. Durante la segunda etapa, el sistema penitenciario ofrece un Plan de Actividades elaborado por las personas privadas de su libertad con base en sus necesidades y prioridades. Este Plan de Actividades consiste en elegir actividades genéricas y específicas basadas en los cinco ejes de la reinserción social entre las que se destaca autoempleo, programas laborales, actividades productivas, educación formal y complementaria, tratamiento a las adicciones, atención psicológica, actividades deportivas y físicas, entre otras.

La primera prueba aplicada a este trabajo de investigación consistió en verificar si, en su diseño, este Modelo Integral de Reinserción Social toma en cuenta las mejores prácticas; como resultado de ello, se verificó que sí incluyen actividades voluntarias como aquéllas orientadas al deporte y al acondicionamiento físico; también considera programas educativos, cuya buena práctica es la colaboración de instituciones educativas para ofrecer desde cursos hasta licenciaturas, aunque la participación de las personas privadas de su libertad no deja de ser mínima. En cuanto a la inclusión de organismos no gubernamentales como gubernamentales, desde el diseño se destaca la participación de organismos que atienden a mujeres, hombres, niños y adolescentes durante el tiempo en prisión y una vez puestos en libertad. Asimismo, se identificó que también existen, desde su diseño, programas que atienden a las adicciones como parte del eje de reinserción social de salud, aunque se detectaron deficiencias en su implementación asociadas con la falta de infraestructura y aunque se establece como una obligación de centro penitenciario la impartición de estos programas, existen centros en donde no se cumple con el mandato.

Sobre la inserción laboral y la coordinación con el exterior para la oferta laboral, desde el diseño existen vacíos que no explican de qué forma se llevará a cabo esta coordinación, aunado a que si bien, se imparten talleres para que las personas privadas de su libertad puedan recibir algún incentivo mediante la venta de artesanías, es escasa la certificación de habilidades para que las personas que participan en estas actividades puedan encontrar un trabajo de calidad. Aunado a lo anterior, hay una mejor práctica que el MIRS no considera, el desarrollo de actividades terapéuticas y asistenciales, así como programas orientados al desistimiento de la delincuencia en los que se analicen los antecedentes sociales, económicos y delictivos de las personas, por lo que sus planes de actividades no incluyen este tipo de acciones.

Sin un adecuado diagnóstico sobre la realidad del problema público y, principalmente sus causas, resulta imposible tener un diseño de política acorde, que atienda las necesidades. Existe la evidencia empírica sobre las condiciones en las que viven las personas privadas de su libertad, violencia contra su persona, carencia de servicios de salud y alimentación, entre otros; sin embargo, la solución no debe enfocarse únicamente en disminuir el hacinamiento, sino también en mejorar los programas de reinserción social y que la autoridad penitenciaria contribuya a que las personas no vuelvan a delinquir y por ende, que no regresen a los centros penitenciarios, empero, con programas endebles, esto no se logrará, así como tampoco con programas educativos con una baja cobertura e inserción para trabajos mal pagados que difícilmente ayuda a las personas a cubrir sus necesidades, aunado a la carencia de planes para atender las adicciones y el desistimiento de la delincuencia. Ahora bien, si durante su estancia, las personas privadas de su libertad carecen de todas esas herramientas para satisfacer sus necesidades con medios lícitos, el seguimiento de éstas, después de obtener su libertad resulta más complejo, ya que se enfrentan a una realidad, a la discriminación y a la falta de oportunidades que puede incidir en que las personas vuelvan a delinquir. No se trata de vigilar a las personas después de su libertad, sino de ser empáticos; desafortunadamente, existe muy poca normativa que regule este proceso; además, los programas post penales son de carácter voluntario, por lo que su cobertura es muy baja, y resulta

una obviedad puesto que las personas que obtienen su libertad no desean tener algún contacto con las autoridades penitenciarias, pero es necesario ese acercamiento, porque a partir de ello, se pueden identificar las causas específicas de la reincidencia delictiva y por supuesto, acabar con un ciclo criminológico.

Regresando a las pruebas de hipótesis de este trabajo de investigación, y después de analizar en qué consisten y cuáles son las bases de los programas de reinserción social que se llevan a cabo en los centros penitenciarios de México, mediante la información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía se analizaron los resultados del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria sobre el rubro de reinserción social del interno en los centros penitenciarios estatales y el número de personas que presuntamente participaron en más de un acto delictivo y fueron reingresadas a un centro penitenciario por entidad federativa, como resultado de esta prueba se verificó que los centros penitenciarios estatales con mayor calificación en el rubro de reinserción social no necesariamente son aquéllos que presentan el menor porcentaje de personas "reincidentes", y de igual forma, se encontraron centros penitenciarios cuya calificación en reinserción social osciló entre 0 y 5.9 mientras que el porcentaje de "reincidentes" fue mínimo, lo que denota que la efectividad de los actuales programas de reinserción social no explican la reincidencia delictiva.

Con lo anterior, se corrobora la hipótesis de este trabajo de investigación: *los altos niveles de reincidencia delictiva se explican porque los programas de reinserción social que se imparten en los centros penitenciarios del país no consideran los factores internos y externos en su diseño*, y es que durante la investigación se constató que estos programas no consideran mejores prácticas en su diseño, ya que carecen de actividades orientadas al desistimiento de la delincuencia, así como asistenciales enfocadas en atender las causas por las que las personas delinquen y los riesgos de que se convierta en una acción habitual. Además, sobre la implementación de los programas, persisten deficiencias en factores relevantes como los programas que atienden las adicciones y los de inclusión laboral.

Aun cuando los programas de trabajo, capacitación para el mismo, deporte, educación y salud sean efectivos por las condiciones en las que los imparten y la cobertura de las personas privadas de su libertad que participan en ellas, si desde su diseño presentan carencias, éstos no podrán ser un parámetro para medir su contribución en la reincidencia delictiva.

Por lo anterior, se realizan las sugerencias de política siguientes en términos de diseño, implementación y evaluación:

Para el diseño, se sugiere:

- Elaborar un diagnóstico sobre el contexto y la evolución de la política pública que permita detectar aquellas líneas de acción que fueron efectivas y las que no fueron efectivas para evitar repetirlos.
- Replantear el problema público que justifique la política pública en términos del análisis de las causas por las que las personas privadas de su libertad pueden volver a delinquir.
- Modificar el marco jurídico y normativo, así como el Modelo Integral de Reinserción Social que establezca las bases para que, antes de elaborar el Plan de Actividades de las personas privadas de su libertad, sin atentar contra su dignidad humana, realizar una valoración de sus antecedentes sociales, económicos, culturales y delictivos.
- Dentro del eje de salud, firmar convenios de colaboración con instituciones especializadas que ofrezcan actividades de asistencia y psicológicas a las personas enfocadas al tipo de delito.
- Definir aquellas actividades consideradas como obligatorias, por ejemplo, las psicológicas, el trabajo y la educación, y establecer las actividades voluntarias como el deporte y ocio.
- Formalizar dentro el modelo de qué forma y mediante qué instituciones se fomentará el trabajo de calidad de las personas privadas de su libertad y aquéllas que se encuentran en libertad.

- Incluir a las personas privadas de su libertad en actividades que los vinculen con la sociedad, generar en ellos el sentido de la responsabilidad, por ejemplo, actividades altruistas.
- Dentro del diseño, se sugiere que se establezcan las bases para la evaluación de la persona privada de su libertad, con base en indicadores, encuestas o entrevistas, que permita conocer en qué medida o cuál es su percepción sobre lo que se está haciendo en el centro penitenciario, esto permitirá fortalecer el acompañamiento y hacer que las personas no se sientan solas en ningún momento.

En cuanto a las sugerencias sobre la implementación de la política del sistema penitenciario, éstas giran en torno a perfeccionar lo que ya se estableció y son las siguientes:

- Firmar convenios con instituciones educativas públicas que incrementen la oferta educativa en ciencias exactas, ciencias de la salud, ciencias sociales y humanidades.
- Incentivar la participación de industrias que ofrezcan trabajos de calidad y que éstas ofrezcan empleo a personas de su libertad y a personas en libertad para que puedan ejercer una carrera laboral.
- Dentro de las actividades de ocio, se sugiere incluir cocina y manualidades.
- Evaluar de manera periódica, el desempeño de las personas privadas de su libertad en los programas de reinserción social, de esa manera, se podrá determinar su utilidad.

Respecto de la evaluación de la política, se sugiere que en los centros penitenciarios se evalúe el desempeño con base en indicadores que midan de manera periódica el avance de las personas privadas de su libertad y la eficacia y eficiencia de la administración del sistema penitenciario y la implementación de un registro de las personas que reingresen a los centros penitenciarios que pueda ser un sistema de información y consulta para el sistema penitenciario nacional y federal.

Asimismo, se recomienda que el sistema de información y consulta incluya el seguimiento de las personas que obtuvieron su libertad, para ello, se sugiere incluir en la normativa la obligatoriedad de las personas de recibir los servicios post penales por al menos doce meses.

Aun cuando se esperaría que estas sugerencias implicarían un incremento en el presupuesto del Estado, la inclusión de organismos gubernamentales y no gubernamentales sin fines de lucro y la constitución de industrias de trabajo formales en los centros penitenciarios contribuirá a evitar un gasto excesivo en servicios dirigidos a la población penitenciaria quien, dentro del modelo propuesto, formarían una parte fundamental para el crecimiento del sistema penitenciario y el funcionamiento de la política de reinserción social.

BIBLIOGRAFÍA

- A. Fox, (2002), Aftercare for drug-using prisoners: lessons from an international study, *Probation Journal*, Vol. 49, Núm. 2, pp. 120-129.
- Aguilar Luis F. (1992). Estudio introductorio. La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 68 y 69.
- Álvarez Valdez Jesús Eleonary y Delgadillo Guzmán Leonor Guadalupe (2017, marzo). Análisis de la reincidencia delictiva en términos de las representaciones sociales prescriptivas. *Cultura y representaciones sociales*, vol.1, núm. 22. México.
- Auditoría Superior de la Federación (2018). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 Segunda Etapa, Prevención y Readaptación Social, Administración del Sistema Federal Penitenciario, Auditoría de Desempeño: 2017-5-04D00-07-0016-2018, 16-GB, México, Ciudad de México.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe. p. 44.
- Bertone Matias Salvador, Domínguez María Silvina, Vallejos Miguel y Muniello Jessica (2013). Variables asociadas a la reincidencia delictiva. *Psicopatología Clínica, Legal y Forense*, vol. 13, ISSN: 1576-9941, pp.47-58.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Diagnósticos Nacionales de Supervisión Penitenciaria correspondientes a los años 2010, 2011, 2012, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018. México.
- Compendio Estadístico (2017). Instituto Nacional de Estadística Chile.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Coyle Andrew (2009). La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos, Manual para el personal penitenciario, segunda edición. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, Reino Unido, pp. 92, 95 y 97.

- Fabra Fres Núria, Heras Trías Pilar y Gómez Serra Miquel (2016, enero). Inserción laboral de personas que cumplen medidas penales. RES, Revista de Educación Social, núm. 22, p. 191.
- Foucault Michel (2002). Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión. Siglo veintiuno editores Argentina, Buenos Aires, República de Argentina.
- Garzón Juan Carlos, Llorente María Victoria y Suárez Manuela (2018, marzo). ¿Qué hacer con la reincidencia delincencial? El problema y sus posibles soluciones, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá. pp. 6-7.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner (2013). Patching vs. Packaging in Policy Formulation: Complementary Effects, Goodness of Fit, Degrees of Freedom, and Feasibility in Policy Portfolio Design, Annual Review of Policy Design, pp. 1-19.
- Ingram, Helen y Anne Schneider (1990). Improving Implementation through Framing Smarter Statutes, Journal of Public Policy, pp. 67-88.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México. Documentos de análisis y estadísticas, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, México.
- J. Travis, A. L. Solomon y M. Waul, From Prison to Home (2001). The Dimensions and Consequences of Prisoner Reentry, Washington, D.C., Urban Institute, Justice Policy Center.
- Ley Nacional de Ejecución Penal, ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016
- Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, Ley abrogada en 16 de junio de 2016

- Mapelli Caffarena Borja y Alderete Rubén Adrián (2015, noviembre). Manual regional de buenas prácticas penitenciarias. Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, Madrid, p. 137.
- Nguyen Thuy, Arbach-Lucioni Karin y Andrés-Pueyo Antonio, (2011). Factores de riesgo de la reincidencia violenta en población penitenciaria, Revista de Derecho Penal y Criminología, 3.a Época, núm. 6, pp. 273-294.
- 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, Serie de Guías de Justicia Penal. Naciones Unidas, Nueva York.
- Olver, M.E. Stockdale, K.C. y Wormith J.S. (2011). A meta-analysis of predictors of offender treatment attrition and its relationship to recidivism. Journal of Consulting and Clinical Psychology, Vol 79 (1) pp 6-21.
- Ossa López María Fernanda (2012, enero-junio). Aproximaciones Conceptuales a la Reincidencia Penitenciaria, Revista Ratio Juris Vol. 7 núm. 14. pp. 113-140.
- Payá, Víctor A. (2006). Vida y muerte en la cárcel, estudio sobre la situación institucional de los prisioneros. UNAM, México.
- Pearson Frank S., Lipton Douglas S., Cleland Charles M. y Yee Dorline S. The Effects of Behavioral/Cognitive-Behavioral Programs on Recidivism.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- Presupuesto de Egresos de la Federación (2018), Gobierno de la República.
- Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (2019) Gobierno de la República.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno de la República. Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los ejercicios fiscales 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. México.
- Sidney, Mara S. (2007). Policy Formulation: Design and Tools, en Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, Handbook of Public Policy Analysis, Boca Raton, FL: CRC Press, pp. 79-87.

- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Corinne Larrue y Varone Frédéric (2008). Análisis y gestión de políticas públicas, pp. 35, 37 y 38.
- The Pew Center on the States, (2011, april). State of Recidivism. The Revolving Door of America's Prisons.