

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**VALORES EN CONFLICTO Y REINSERCIÓN SOCIAL: EL CASO DE
LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS EN LOS SISTEMAS
PENITENCIARIOS DE CIUDAD DE MÉXICO Y MORELOS**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTA

VIANNEY FERNÁNDEZ VILLAGÓMEZ

DIRECTOR DE LA TESINA:

DR. JUAN MANUEL MECINAS MONTIEL

CIUDAD DE MÉXICO

JULIO DE 2017

AGRADECIMIENTOS

Quisiera expresar mi gratitud a todas las personas que han mostrado auténtico interés por el desarrollo de este trabajo, pues sin sus consejos y asesoría el resultado habría sido menos satisfactorio. En primer lugar, agradezco al Dr. Juan Manuel Mecinas Montiel por la libertad, consejos y confianza que me ha otorgado a lo largo del proceso de investigación y redacción: sin estos elementos, quizás no habría descubierto el camino de la defensa de los derechos sociales desde el mundo de la academia.

A la Dra. Ivania de la Cruz Orozco por acercarme al debate de la educación en contextos de encierro y fomentar mi interés sobre lo que el enfoque multidisciplinario y la visión humanista aportan al respecto. A la Dra. Lucero Ibarra Rojas y al Dr. Juan Salgado Ibarra por las múltiples charlas sobre método, conceptos e interpretaciones legales, lo cual me permitió entender la realidad del sistema penitenciario.

A Susana, Luis, Natalia y José Carlos, por la retroalimentación, las críticas constructivas y los consejos: sin duda, han hecho gala del principio “amigo es quien critica de frente y halaga por la espalda”. A Ricardo, amigo y *compagnon de voyage*, quien, durante los dos últimos años, estuvo siempre en los momentos más oscuros y en los más luminosos.

Finalmente, a Rafaela, por todo.

ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	1
I. Reinserción social: la acción del Estado como la elección de un valor público	5
1.1. Definición de Reinserción social y el papel del Estado.....	6
1.1.1. Reinserción social e implicaciones prácticas del concepto	6
1.1.2. La obligatoriedad de la participación del Estado durante la reinserción social.....	8
1.2. Igualdad versus Seguridad: los valores implicados en la reinserción social en el sistema penitenciario mexicano	12
1.2.1. Modelo europeo.....	14
1.2.2. Modelo estadounidense	14
1.2.3. El ciclo de reformas en México y su impacto en la condena privativa	14
1.3. El sistema penitenciario en dos entidades federativas como interpretaciones de la finalidad de la prisión.....	16
1.3.1. El sistema penitenciario de la Ciudad de México.....	17
1.3.2. El sistema penitenciario de Morelos.....	18
1.4. Los cuatro medios y la importancia de la educación como medio para la reinserción social	20
1.4.1. Los cuatro medios para la reinserción social.....	20
1.4.2. El papel de la educación en el proceso de la reinserción social	23
II. Los programas educativos para la reinserción social en el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México y en el Sistema Penitenciario de Morelos	25
2.1. Elementos mínimos para un programa orientado a la reinserción social.....	26
2.1.1. Dimensión de Derechos Humanos	26
2.1.2. Diseño e implementación	27
2.1.3. Contenidos	28
2.2. El Módulo Educativo para la Vida y el Trabajo (MEVyT) como programa impartido en centros penitenciarios.....	28
2.2.1. Características generales del MEVyT	29
2.2.2. Dimensión Derechos Humanos	32
2.2.3. Diseño e implementación	35
2.2.4. Contenidos	39
2.3. COLBACH en Línea: el programa federal de educación media superior en la Ciudad de México.....	43
2.3.1. Características generales del programa	44

2.3.2.	Dimensión Derechos Humanos	46
2.3.3.	Diseño e implementación	47
2.3.4.	Contenidos	49
2.4.	Preparatoria Abierta: el programa federal de educación media superior en Morelos.	52
2.4.1.	Características generales del programa	53
2.4.2.	Dimensión Derechos Humanos	54
2.4.3.	Diseño e implementación	55
2.4.4.	Contenidos	56
III.	Hacia la reconstrucción de los programas educativos para la población penitenciaria..	59
3.1.	Elementos básicos para una reflexión sobre la finalidad de la pena privativa.....	59
3.2.	La necesidad de la especialización para la educación orientada a la reinserción social	62
3.3.	Una propuesta para el diseño de programas educativos para la reinserción social	66
	Conclusiones.....	70
	Referencias	73
	Anexo.....	82

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Cuadro 1.1. Situación de los derechos fundamentales de un individuo en prisión.....	10
Cuadro 1.2. Intervención de los programas de acuerdo con la etapa del proceso penal.....	22
Cuadro 2.1. Características recomendadas para los programas educativos en sistemas penitenciarios	26
Cuadro 2.2. Ciudad de México y Morelos: Porcentaje de centros penitenciarios con deficiencias en el ambiente propicio para los programas educativos	37
Cuadro 2.3. Esquema curricular MEVyT secundaria	40
Cuadro 2.4. Comparativo MEVyT – Modelo recomendado para población penitenciaria ...	43
Cuadro 2.5. Esquema curricular COLBACH en Línea.....	50
Cuadro 2.6. Comparativo COLBACH en Línea – Modelo recomendado para población penitenciaria.....	52
Cuadro 2.7. Comparativo Preparatoria Abierta – Modelo recomendado para población penitenciaria.....	58
Gráfico 3.1. Propuesta de creación de la Sub-Dirección de Educación para la Población Penitenciaria dentro del INEA	64
Gráfico 3.2. Detalle de Organigrama del Ministerio de Educación y Deportes, Argentina .	65
Gráfico 3.3. Esquema básico de diseño e implementación de programas educativos para la reinserción social	68

Introducción

Con mis estudios [de primaria y secundaria] y con el trabajo que yo llegue a tener —primero Dios— allá afuera, pu's pienso recuperar a mi familia apoyándolas (sic), y yéndole a pedir perdón. [...] Yo me comprometí conmigo mismo a... a cambiar, a ser mejor cada día, a tener una manera de ser ya más tratable, ¿no? Que todo lo que he intentado al día de hoy, pu's hay un gran logro: los... los certificados que me están esperando [fuera de la prisión]. (Interno de centro de reinserción social de la Ciudad de México, testimonio en video, 22 de marzo de 2017).

La educación es vital en contextos penitenciarios, pues quienes deciden cursar algún grado de estudios durante el periodo de la pena privativa vierten sus expectativas de reintegración al tejido social de acuerdo con las competencias y habilidades que adquieren y refuerzan mediante los programas educativos. A pesar de que esta percepción es válida y respaldada por diversos estudios empíricos, la realidad del sistema penitenciario mexicano se encarga de refutarla. Las condiciones actuales de los programas educativos para adultos difícilmente contribuyen al proceso de reinserción social de sus estudiantes, pues aún no existe un acuerdo ni un mandato constitucional preciso sobre la condena carcelaria: la prisión es netamente punitiva y no tiene como finalidad contribuir a la reinserción social de quien, por cuestiones adversas, delinque.

Este trabajo tiene como hipótesis que, en el sistema penitenciario mexicano, los programas de educación para adultos no contribuyen a la reinserción social —entendida como un proceso de adquisición de herramientas para el desarrollo de capacidades individuales— porque, en el diseño institucional, a veces se privilegia la preservación de la seguridad del colectivo y a veces la reintegración de los internos, como fin último de la pena privativa. La ambigüedad en torno al propósito de la prisión tiene como efecto la superposición del valor de la seguridad pública con el valor de la igualdad de oportunidades, lo cual incide en el diseño e implementación de los programas educativos vigentes en contextos penitenciarios, desviándolos de su principal objetivo: el retorno al tejido social, a la vida familiar y al mercado laboral.

El presente trabajo analiza el sistema penitenciario de la Ciudad de México y el sistema penitenciario del estado de Morelos como casos de estudio. La apuesta del análisis de dos sistemas penitenciarios locales está justificada porque, en un contexto federal, cada una de las entidades tiene la facultad de decidir sobre el valor rector de la finalidad de la condena: por un lado, el sistema penitenciario de la Ciudad de México reconoce, institucionalmente, que la

prisión es un espacio en el cual debe desarrollarse el proceso de reinserción social, siendo una cuestión de derechos sociales (Art. 19-L CPCDMX). Por otro lado, el sistema penitenciario de Morelos —a pesar del cambio de paradigma de la readaptación a la reinserción social— funciona bajo la premisa de que la finalidad de la prisión es re-educar a los individuos, pues la comisión de un delito es una cuestión de carencia de principios éticos y valores sociales (LRSSMCM, p. 13).

Además de la diferencia de posturas en torno al proceso de reinserción social, la selección de ambos sistemas penitenciarios está dada por su contexto: el sistema penitenciario de la Ciudad de México se encuentra en un entorno urbano, no comparte espacio con algún establecimiento penal federal y algunos de los recintos penitenciarios de la Ciudad de México albergan a individuos con necesidades especiales —problemas psicosociales—; mientras que el sistema penitenciario de Morelos está en un entorno semi-urbano, junto con algunos centros penitenciarios del orden federal y no existen recintos penitenciarios estatales para población con necesidades especiales. De acuerdo con la tipología de casos propuesta por Schmitter (2008), es posible encuadrar esta selección de casos bajo la rúbrica de método de similitudes porque, a partir de la selección de dos casos distintos, se espera probar que los resultados son similares.

La selección de los programas de educación secundaria y media superior fue realizada a partir de los resultados de un ejercicio econométrico elaborado para un trabajo final de asignatura con información del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): la probabilidad de reincidencia disminuye cuando el individuo tiene un nivel escolar igual o mayor a la secundaria concluida¹. Este hallazgo es similar a lo reportado por Fernandes (2010) para el caso del sistema penitenciario de Río de Janeiro, pues la aplicación de programas educativos de nivel secundaria y preparatoria redujeron hasta en un 39% la probabilidad de reincidencia (Fernandes, 2010, p. 538).

La metodología aplicada a la presente investigación pertenece al dominio de las técnicas cualitativas. En primer lugar, el marco jurídico fue revisado mediante la técnica de análisis de contenido con la finalidad de dar cuenta del entramado institucional del sistema penitenciario mexicano, además de la dimensión valorativa intrínseca. Luego de la obtención de las

¹ En posesión del autor.

coordenadas básicas del sistema penitenciario mexicano, la investigación descansó sobre una revisión exhaustiva de estudios empíricos respecto a los medios para la reinserción social, con especial énfasis en la educación en contextos penitenciarios.

Con la finalidad de brindar mayor sustento al análisis de los programas educativos seleccionados, fue retomado un modelo educativo para programas en contextos penitenciarios propuesto por el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA, 2006); además, este modelo fue nutrido mediante la consulta de documentos emitidos por organismos internacionales relacionados con el tema de reinserción social desde la perspectiva de los derechos sociales. En una etapa posterior, fueron analizados tres programas educativos —uno de educación secundaria obligatorio para todos los centros penitenciarios y dos programas de educación medio superior— para determinar si éstos cumplen con las condiciones del modelo arquetipo; dicho análisis, ante la imposibilidad de ingresar a los establecimientos penitenciarios, tuvo como principales insumos documentos públicos oficiales, planes de estudio, reglas de operación, estatutos internos, solicitudes de información y reportes sobre la situación del sistema penitenciario mexicano de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La estructura de este escrito consta de cinco partes: luego de la sección introductoria, el primer capítulo tiene como objetivo establecer el marco de referencia de la investigación y hace énfasis en la dimensión institucional del sistema penitenciario mexicano y de los sistemas penitenciarios locales seleccionados, ofreciendo los elementos necesarios para dar cuenta de la falta de consenso sobre la finalidad de la pena privativa y cómo esta situación se replica en el nivel estatal. Además, este capítulo presenta la discusión teórica sobre el concepto de reinserción social, los valores que redefinen dicho concepto y los medios para asegurar el regreso del individuo al tejido social, con especial énfasis en los programas educativos.

El segundo capítulo inicia con la presentación modelo arquetípico de los programas educativos orientados a la reinserción social para, posteriormente, mostrar los resultados del análisis de los tres programas públicos seleccionados. Los resultados están clasificados de acuerdo con la dimensión analizada: Derechos Humanos, diseño e implementación y contenido; este capítulo demuestra que ninguno de los tres programas cumple con las características propias de un programa educativo coadyuvante al proceso de reinserción social como consecuencia de la superposición de valores en la concepción sobre la finalidad de la pena privativa.

El tercer capítulo es un ejercicio de reflexión que pretende emitir una serie de sugerencias extensivas al resto de los sistemas penitenciarios estatales: la importancia de la claridad conceptual para avanzar y contribuir positivamente al debate en torno a la reinserción social, la necesidad de la inclusión de personal capacitado en el proceso educativo de la población de los centros penitenciarios; una propuesta de diseño de programas educativos desde el campo de las políticas públicas. El trabajo concluye con una recapitulación de los hallazgos más relevantes.

El *motus* principal de este esfuerzo de investigación es hacer visible una realidad, aunque reconocida en los medios de comunicación, ignorada por la academia de políticas públicas: el deplorable estado de los esfuerzos gubernamentales en materia de reinserción social, consecuencia de una superposición de valores antitéticos. Por este motivo, es prioritario comenzar la discusión en torno al concepto de reinserción social pues, tal como Isaiah Berlin solía decir, “los conceptos filosóficos alimentados en la quietud del estudio de un académico podían destruir una civilización”². Este aspecto desdeñado debe ser retomado en los circuitos de investigación para emprender, posteriormente, una lucha en pos de los olvidados por el sistema: quienes, a causa de una concepción viciada sobre la condena privativa, ven defraudadas sus expectativas sobre su reencuentro con la sociedad y el anhelado retorno a la vida familiar.

² Berlin retomó una frase de Heinrich Heine (1797-1856) para parafrasearla de esta forma en varios de sus ensayos. (González Ferriz, 30 de mayo de 2017).

I. Reinserción social: la acción del Estado como la elección de un valor público

La finalidad del sistema penitenciario mexicano es, en el mejor de los casos, difusa. Por una parte, está llamado a otorgar una segunda oportunidad a aquellos individuos que han transgredido las normas porque dicha transgresión no está relacionada con una incapacidad para la convivencia social, sino con causas inherentes al contexto en el cual el individuo se desarrolla (Sarre, 2010, p. 3). Por otra parte, se reconoce que la seguridad del colectivo es razón suficiente para un trato diferenciado que permite la discrecionalidad en el tratamiento de los reclusos, permitiendo y justificando —en el extremo— la suspensión o la violación de los derechos fundamentales de las personas en el presidio (Magaloni, 2015, p. 51). Ante esta contradicción entre fines, es relevante analizar los esfuerzos gubernamentales en materia de reinserción social, por medio de un entramado teórico y jurídico sobre cómo debe ser entendido este término, así como determinar cuál es el papel del ejecutivo al respecto y las formas más importantes de intervención gubernamental.

Los programas educativos son una de las intervenciones gubernamentales más representativas para la reinserción social. En principio, éstos son percibidos como herramientas que dan a los individuos mayores posibilidades de ejercer su capacidad de agencia, además de ser un derecho fundamental. Al implantar este tipo de programas en el contexto de reclusión, se hace un reconocimiento desde el Estado sobre la importancia de la universalidad del principio de igualdad de oportunidades.

En un sistema de gobierno federal, la realización de este esfuerzo recae en todos los niveles de gobierno y requiere de la coordinación de distintas agencias con tareas específicas. Evidentemente, cada participante en el proceso sostiene visiones distintas sobre cómo intervenir; cada una de estas visiones está intrínsecamente relacionada con un valor rector que define el curso de acción. En el extremo, la conjunción de valores irreconciliables en el diseño y en la implementación ocasionan que los programas públicos no sean los adecuados para el objetivo que pretenden alcanzar: coadyuvar al proceso de reinserción social.

Por este motivo, la importancia de un estudio sobre el fenómeno de la reinserción social desde el mirador de las políticas públicas radica, principalmente, en que permite explorar y explicar los elementos que conforman las políticas relacionadas con el fenómeno en cuestión y la forma en que los programas se alinean con una definición del problema y una teoría de solución del problema (Merino y Cejudo, 2013), además de hacer patente el conflicto de valores

persistente en el centro de la definición de los fines del sistema penitenciario mexicano. A pesar de que este tema bien podría ser analizado desde el derecho o desde la economía, estas perspectivas adolecen de la integralidad necesaria para indagar sobre la temática sugerida. En contraste, desde el estudio de las políticas públicas, quien está interesado en indagar sobre el tema de la reinserción social tiene a su disposición una versatilidad de herramientas y métodos para llevar a cabo una investigación de esta naturaleza.

El objetivo de este capítulo es trazar el marco de referencia para el análisis que el trabajo de investigación presenta. El primer apartado está dirigido a proponer una conceptualización del término *reinserción social* aplicado en el sistema penitenciario, así como los motivos por los que el Estado debe intervenir en dicha tarea. En el segundo apartado, serán exploradas las dos posibilidades de intervención gubernamental, en función de la predominancia de alguno de los fines perseguidos sobre el otro, haciendo especial énfasis en la situación del sistema penitenciario mexicano. El tercer apartado expondrá dos casos del sistema penitenciario en el ámbito estatal como dos formas de interpretación del mandato constitucional para exponer los medios que permiten una reinserción exitosa, siendo la educación uno de los más importantes.

1.1. Definición de Reinserción social y el papel del Estado

El concepto nodal de esta tesina es, indudablemente, la reinserción social. La proposición conceptual de este apartado dista en algunos puntos de otros conceptos empleados en la academia y en el ámbito de gobierno, privilegiando la perspectiva de un proceso que no finaliza sino hasta mucho después de la liberación del individuo, cuando regresa a su lugar en el tejido social. La reinserción social entendida de otra forma no da cabida a la participación del Estado en este proceso.

1.1.1. Reinserción social e implicaciones prácticas del concepto

La definición de *reinserción social de las personas privadas de la libertad* más adecuada para estudiar los esfuerzos gubernamentales al respecto debe referirse al proceso secuencial por el cual un individuo que cumple una condena privativa—en pleno uso de su capacidad de agencia— obtiene las herramientas necesarias para la reintegración duradera a su sociedad originaria, mediante la participación de otros actores para la provisión de dichas herramientas.

Es importante señalar que esta propuesta de definición no hace hincapié en tres aspectos que otras definiciones señalan como necesarios. En primer lugar, no se establece el inicio del proceso de *reinserción social* a partir de que la sentencia es dictada porque, en el caso mexicano,

existen muchos casos en los cuales los detenidos en proceso por algún delito también participan en actividades orientadas a la *reinserción social*³. En segundo término, el final del proceso de *reinserción social* no está delimitado al momento en el cual el individuo recupera su libertad, sino que puede prolongarse por más tiempo si éste demora en alcanzar el *status* en la sociedad que detentaba antes de haber perdido la libertad. Finalmente, no es señalado qué actores participan durante el proceso, porque pueden cambiar de acuerdo con la organización y administración del sistema penitenciario en cuestión.

Generalmente, el término *reinserción social* alude a la inclusión en la comunidad de un individuo que, por diversos motivos, ha quedado relegado al margen de la sociedad (Ministerio de Justicia de Chile, 2016). Esta condición no atañe únicamente a las personas en presidio, sino que abarca a un subconjunto de la población más amplio: quienes han padecido algún trastorno psiquiátrico o quienes, a causa de una condición física, no pueden participar de las actividades de su sociedad en los mismos términos que el resto del conjunto. Son individuos que, de una u otra forma, están en una situación de marginación.

Cuando este concepto es aplicado para los individuos en reclusión, su significado da por sentado que la *reinserción social* es el producto final del cumplimiento de una condena (UNODC, 2016, p. 162). Sin embargo, esta definición soslaya el hecho de que el proceso del cumplimiento de la condena privativa es un factor importante para garantizar que el retorno a la sociedad sea permanente. Al respecto, algunos sistemas jurídicos sustentan que el concepto de *reinserción social de las personas privadas de la libertad* debe ser entendido como un proceso secuencial de acciones encaminadas a que las personas retornen a su vida en sociedad y cuya duración abarca desde el dictamen de una sentencia hasta la liberación de dicha persona (Ministerio de Justicia de Chile, 2016). En dicho proceso intervienen diversos actores —el Estado, organizaciones no gubernamentales y las familias de los prisioneros— mediante acciones orientadas a la prevención del delito y la disminución de la probabilidad de reincidencia (UNODC, 2016, p. 16). Sin embargo, esta definición no aplica del todo para el sistema penitenciario mexicano debido a la imposibilidad de diferenciar la población sentenciada de la población procesada en los conjuntos penitenciarios: los prisioneros en proceso participan del proceso de *reinserción social* a la par que los sentenciados. La nula diferenciación entre

³ Entre ellas: los programas educativos, actividades deportivas y talleres de trabajo.

población sentenciada y población en proceso ha sido denunciada en numerosas ocasiones por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Sarre, 2010).

Las definiciones de reinserción social presentadas anteriormente suponen que quien está en reclusión es un individuo en pleno uso de su capacidad de agencia⁴: es una persona que cuenta con todas sus capacidades pero que, por un motivo distinto a la falta de aquellas, ha transgredido las normas que rigen su sociedad de origen (Reyes, 2008). Sobre esta idea, Mapelli Caffarena (2006) argumenta que la noción de *reinserción social* enfrenta a la sociedad a un nuevo paradigma sobre el delincuente porque ya no se trata de un individuo degenerado o enfermo, sino de un “sujeto con muchas carencias, algunas de las cuales tienen su origen en su propia condición de recluso” (Mapelli, 2006, p. 4). Este nuevo enfoque sobre el reo constituye la ruptura con el hito del delincuente como sinónimo de incapacitado para la vida en sociedad.

En este orden de ideas, Sarre (2010) sostiene que la reforma a la constitución mexicana de 2008, al cambiar el concepto *readaptación* por el término de *reinserción social* representa un avance que pone un nuevo reto para el sistema penitenciario mexicano porque implica la transformación de un sistema punitivo que considera al delincuente como un degenerado a un sistema carcelario que trata con personas que pueden exigir los medios necesarios para una exitosa reintegración a la sociedad⁵ (Sarre, 2010, pp. 7-8). El corolario de esta afirmación es que existe un actor distinto, el cual está obligado a otorgar tales medios.

El siguiente apartado está dedicado a definir los motivos por los cuales, en el caso mexicano, el Estado —particularmente, el poder Ejecutivo— es la parte obligada en la provisión de los medios para la reinserción social, mediante una serie de programas públicos.

1.1.2. La obligatoriedad de la participación del Estado durante la reinserción social

La legislación mexicana reconoce que el actor principal interviniente en la *reinserción social* es el Poder Ejecutivo, toda vez que detenta la responsabilidad de la administración del sistema penitenciario⁶. Desde la perspectiva de las políticas públicas, es posible argumentar que la

⁴ Por capacidad de agencia debe entenderse “la libertad efectiva para alcanzar aquello que tiene razones para valorar[se]” (Reyes, 2008, p.159). Éste es uno de los conceptos centrales en la teoría de Amartya Sen sobre la justicia distributiva.

⁵ De hecho, el texto constitucional mexicano toma como expresiones sinónimas a la reinserción y a la reintegración de las personas en prisión (Sarre, 2010).

⁶ Art. 21-párr. IX: La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias

intervención gubernamental está emparentada con la noción del interés público, entendido como “la preservación y mejora de la propia comunidad” (Cochran, 1974, p. 355) y no está relacionado con una política pública o un proceso en particular, sino con todas las acciones que estén destinadas a mejorar la vida en conjunto. En ese sentido, la cuestión de la reinserción social del individuo privado de la libertad puede ser plenamente identificada como un asunto de interés común porque permite que los ex-presidarios puedan recuperar su posición como parte activa de la sociedad, evitando su exclusión y disminuyendo las probabilidades de reincidencia (UNODC, 2016, p. 7-10). Además, al traer como referencia la noción de interés público, se hace un reconocimiento explícito de que es una situación ideal que no ha podido concretizarse (Rutgers, 2015).

Si el interés público es una razón suficiente para la argumentación de la presencia de un problema que lacera la convivencia social, entonces es un indicador sobre la presencia de un problema público en esa sociedad (Merino y Cejudo, 2013, p. 14). Dentro de esta vertiente de pensamiento, es posible identificar tres razones de interés público que justifican la creación, existencia y continuidad de la política pública y los programas orientados a la reinserción social de los detenidos: i) los individuos en prisión tienen sus derechos fundamentales disminuidos con respecto al resto de la población; ii) este conjunto de la población está en la marginalización, lo cual dificulta su acceso a los derechos sociales; iii) la situación de encierro es causa de una acción del Estado, es obligación de éste velar por la integridad física y psicológica de los individuos, además de la provisión de los medios para que los prisioneros, cuando se hallen en libertad, puedan reincorporarse a sus respectivos núcleos sociales.

En primer lugar, por encontrarse en el presidio, un individuo pierde o ve disminuidos algunos de sus derechos fundamentales y sólo los recupera hasta que haya terminado de purgar su sentencia (ver cuadro 1.1).

que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. (CPEUM).

Cuadro 1.1.
Situación de los derechos fundamentales de un individuo en prisión

Derechos que conserva	<ul style="list-style-type: none"> - Dignidad de la persona - Igualdad y no discriminación. - Legalidad - Ejecución plena - Proporcionalidad de la pena - Integridad personal y prohibición de penas crueles - Autonomía de la conciencia - Seguridad personal - Seguridad jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> - Privacidad de sus comunicaciones - Libertad sexual - Libertad de procrear - Derecho a un nombre propio - Derecho a estar exento de ataques ilegales a la honra o a la reputación - Libertad contractual
Derechos que son suspendidos	<ul style="list-style-type: none"> - Libertad personal 	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a votar y ser votado. - Patria potestad
Derechos indirectamente afectados	<ul style="list-style-type: none"> - Libertad de reunión - Derecho a la información y a la transparencia - Derechos hereditarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Inviolabilidad del domicilio (entendido como la celda) - Libertad de expresión - Libertad de asociación
Fuente: Elaboración propia a partir de Sarre, 2010, pp.16-17.		

En el cuadro 1.1., son identificados nueve derechos fundamentales del individuo que son afectados indirectamente o que son suspendidos una vez dentro de la prisión. Por ejemplo, la suspensión de la libertad de tránsito (entendida como la facultad de un individuo para desplazarse de un lugar a otro) predispone al reo a malos tratos o a violencia tutelar (Pérez Correa, 2015, p. 161-163), por lo que se hace necesaria la intervención del Estado —además de ser su obligación— para evitar estas situaciones, las cuales son indeseadas en un régimen democrático y respetuoso de la ley.

La segunda motivación tiene que ver con el hecho de que el subconjunto de la población de los centros de detención cumple con las características propias de un grupo marginado: su situación los pone en una relación asimétrica respecto a otros grupos sociales, a causa de la suspensión o afectación de los derechos fundamentales (CONAPRED, 2012, p. 9). La existencia de un grupo en estas condiciones justifica la intervención del Estado durante todo el periodo de cumplimiento de la sentencia y, por antonomasia, en el proceso de reinserción.

En tercer lugar, la obligación del Estado de participar durante el proceso de reinserción social tiene su origen en el quehacer del Estado como sujeto obligado al otorgamiento de los medios para hacer válidos los derechos sociales (O'Donnell, 2008; Pisarello, 2007); los mecanismos que se identifican como medios de la reinserción social son tareas identificadas como condiciones del cumplimiento de los derechos sociales.

La educación, la salud, el acceso a instalaciones dignas, entre otros, son reconocidos como derechos sociales, los cuales no deben estar condicionados a la pertenencia a un determinado

grupo, sino que debieran ser extensivos para todo individuo dentro de la jurisdicción del Estado, sin importar su situación dentro de la sociedad en la cual desarrollan su cotidianidad (Pisarello, 2007)⁷. Lo anterior no quiere decir que la garantía de los derechos sociales —i.e. entre otras cosas, los recursos destinados para su respeto— sea diferenciada en función de la situación del individuo, para lograr la igualdad de resultados: becas, programas especiales, entre otras medidas. (Pisarello, 2007, p. 119).

En este orden de ideas, el texto constitucional es claro, puesto que el Artículo 1º considera que los derechos sociales —contemplados como componentes de los derechos humanos— son extensivos para todas las personas en el territorio mexicano, sin importar su situación particular⁸. El texto continúa estableciendo la obligación de la administración pública para proveer los servicios necesarios para la protección de tales derechos, pues establece que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos [...] En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos” (CPEUM, Art. 1).

Por cualquiera de los motivos expuestos sobre la base del interés común, el Estado encuentra una justificación para intervenir mediante una acción de política pública en el proceso de reinserción⁹: sea por una cuestión de protección a un grupo vulnerable o por un mandato extensivo para la garantía de los derechos humanos, las políticas públicas de reinserción social de reos tienen como objetivo la provisión de los recursos necesarios para mejorar las capacidades de los individuos, de tal forma que éstos puedan reincorporarse a su vida profesional, social y familiar, luego del periodo de detención (Mapelli, 2006, p. 4). No obstante,

⁷ Gerardo Pisarello sostiene que los derechos sociales son positivos y negativos a la vez: entrañan obligaciones de hacer y no hacer por parte del Estado. Además, para su respeto, requieren que su garantía no esté a cargo de un solo nivel de gobierno, sino que requieren de la participación multi-institucional y de la participación de actores diferentes al Estado (Pisarello, 2007, pp. 112-113).

⁸ Artículo I-párr. 5: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. (CPEUM).

⁹ En otras latitudes, los sistemas penitenciarios son dejados en manos de agentes particulares, con el argumento de la eficiencia y la eficacia. Sin embargo, algunos hallazgos sobre sistemas penitenciarios privados prueban que en el largo plazo, la privatización de las cárceles genera un conflicto de la legitimidad de su funcionamiento, pues es difícil mantener el control estatal sobre lo que ocurre en el interior de los centros penitenciarios. Además, los sistemas privados generan incentivos perversos para la perpetuación de conductas orientadas por la obtención de ganancias por su operación y promueven nociones de bienestar social contrarias a la reinserción social, como la punición (Arriagada, 2013; Ruíz Jarabo-Colomer, 1989).

ninguna intervención de política pública es inocua, toda vez que en ellas existe una serie de decisiones que pasan por cuestiones éticas, de tal suerte que la actuación del Estado es una afirmación de valores sobre la naturaleza del problema, lo cual condiciona el diseño de dicha intervención (Moore, 1996; Merino, 2013, p. 29).

Hasta este momento, la tesina ha definido a la reinserción social como un proceso secuencial en el cual el individuo en situación de reclusión recibe las herramientas necesarias para ejercer sus capacidades y regresar a la sociedad en calidad de ciudadano, integrante de un grupo familiar y un oferente de trabajo; también, fueron presentados los argumentos sobre la obligación del Estado a formar parte del proceso como un procurador de las condiciones de cabal desarrollo de las capacidades del preso. No obstante, la participación del Estado está condicionada a la finalidad de la condena que su entramado legal ha establecido. La siguiente sección presenta los elementos necesarios para establecer las líneas que sigue el Estado mexicano en su intervención en el proceso de reinserción social.

1.2. Igualdad versus Seguridad: los valores implicados en la reinserción social en el sistema penitenciario mexicano

En las sociedades occidentales, la existencia de centros de reclusión está justificada a partir de la idea de punición como consecuencia de la transgresión de las normas de convivencia de una sociedad. Una vez establecido lo anterior, a la concepción primaria de la finalidad de los recintos de detención —i.e. la sanción de los delitos— le han sido añadidas, al menos, otras cuatro finalidades: la disuasión para que el resto de la población no cometa la misma falta, la preservación de la seguridad pública, el exilio¹⁰ y la corrección de quien ha cometido el delito (Consejo de Europa, 2006, p. 155).

Estas finalidades no pueden ser igualmente prioritarias para un sistema penitenciario porque, en sus extremos, son antitéticas: la preservación de la seguridad puede resultar más importante que la reinserción social cuando la actuación pasada de un individuo ha demostrado un grave disenso con las leyes de una sociedad¹¹. Cada una de estas finalidades es el eje rector

¹⁰ Al respecto, el Consejo de Europa reconoce que esta finalidad no es propia de los regímenes democráticos, ya que el exilio tiene un componente relacionado con la opresión de la libertad política (Consejo de Europa, 2006, p. 120).

¹¹ Como ejemplo de circunstancias especiales que tensan la coexistencia de varias finalidades en los sistemas penitenciarios están los casos de terrorismo. En este sentido, los diversos Estados se permiten una actuación especial, mediante la suspensión de algunos derechos —entre ellos, el derecho a la reinserción—, puesto que perciben en los acusados una amenaza latente para la nación (TEDH, 2014).

de la actuación de las autoridades competentes y, por este motivo, es importante contar con una definición clara sobre lo que se espera de un sistema penitenciario para saber si los medios empleados para alcanzarlos están en concordancia con sus objetivos (Consejo de Europa, 2006, p. 155).

Ahora bien, la idea sobre reinserción social también se ve modificada por los valores subyacentes en cada una de las finalidades de la prisión. Así, cuando en la noción de reinserción social predomina el interés por la seguridad, presupone que, en el corto plazo, se reduce la probabilidad de que el individuo reincida en alguna conducta delictiva y, en largo plazo, disminuye la comisión de delitos en una sociedad (UNODC, 2016, pp. 7-9). El corolario es que, de no llevarse a cabo exitosamente el proceso de reinserción, tanto el Estado como la sociedad incurrirían en una serie de costos directos e indirectos relacionados con la contención del delito, los daños y perjuicios a las víctimas, así como los relacionados con la capacidad económica diezmada a causa de la actividad delictiva.

Cuando la faceta valorativa que está vinculada a la reinserción social es la igualdad de oportunidades, especialmente para aquellas personas que han cometido un delito, el objetivo de la reinserción social consiste en la reposición del individuo en el tejido familiar, laboral y comunitario. El asunto sobre la igualdad de oportunidades surge en el momento posterior a la liberación del presidiario porque, una vez que éste ha recobrado la libertad, todos los derechos que le habían sido limitados durante su encarcelamiento le han sido restituidos. Por lo tanto, en el tiempo de duración de la condena, el individuo deberá recibir las herramientas suficientes para que, en esta segunda ocasión, su comportamiento en sociedad sea conforme a Derecho (Consejo de Europa, 2016, p. 5).

Al momento de seleccionar la forma en la cual el esfuerzo gubernamental será llevado a cabo para cumplir con el objetivo de la reinserción social, en realidad se ha elegido un valor. Esta sección presenta, a modo de ejemplo, dos modelos de sistemas penitenciarios: en el primero, el valor de la igualdad es el que dirige la actuación de la autoridad. El segundo modelo está caracterizado por un fuerte compromiso hacia la seguridad pública. La comparación de ambos modelos es de utilidad, pues permite analizar la configuración actual del sistema penitenciario mexicano.

1.2.1. Modelo europeo

El primer principio fundamental de las Reglas penitenciarias europeas consiste en el respeto, en todo momento, de los derechos humanos de los reclusos y que, en todo caso, la restricción de algunos derechos a causa de la pena privativa —libertad y derecho al voto, por mencionar algunos— debe ser mínima y debidamente fundamentada (Consejo de Europa, 2016, p. 7). Además, las condiciones de reclusión deben estar diseñadas de tal forma que no restrinjan las actividades que incentivan el proceso de reinserción social: la participación en vida familiar, el acceso a un sistema eficiente de salud y las oportunidades de mejora educativa y capacitación laboral.

Cuando un sistema penitenciario opta por la libertad condicional o los regímenes de entrada por salida, reconoce que estas dinámicas favorecen la reinserción social porque permiten transitar, de una forma suave y gradual, de la vida en el presidio hacia la libertad. Esta posibilidad es denegada sólo cuando la autoridad determina que la salida anticipada del individuo atenta contra el orden público de forma tal que representa un peligro superior para el conjunto de la sociedad (TEDH, solicitud 7575/04, 2012).

1.2.2. Modelo estadounidense

El segundo modelo expuesto es el sistema penitenciario estadounidense, el cual se caracteriza por dar prioridad a la seguridad pública y a la protección de la población. Para ello, parte del supuesto de que los prisioneros deben ser quienes demandan las herramientas para la reinserción social (Estados Unidos de América c. Deen, 2013)¹².

A diferencia del modelo europeo, en el modelo estadounidense debe comprobarse, en primer término, que el prisionero no representa un peligro para la seguridad pública y, posteriormente, éste será sujeto a un programa de reinserción social. Si el preso es percibido como un elemento disruptivo para el orden público, no será beneficiario de los programas gubernamentales existentes (ver Estados Unidos de América c. Deen, 2013 y la Comunidad c. Myers, 2016).

1.2.3. El ciclo de reformas en México y su impacto en la condena privativa

En México, resulta ilustrativo analizar las reformas constitucionales de 2008 y de 2011 en materia penitenciaria a la luz de esta reflexión, ya que ambas modificaciones otorgaron dos

¹² Una excepción notable son los programas de educación secundaria y media superior, los cuales son obligatorios para aquellas personas que no cuentan con estos niveles educativos acreditados (Scott, 2016).

finalidades al sistema penitenciario mexicano: la conservación de la seguridad pública y la reinserción de los presidiarios con el enfoque de derechos humanos.

En primer lugar, la reforma al Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 2008 tuvo como objetivo replantear el papel del ejecutivo y del judicial en cuanto a la procuración de justicia, desde la etapa de la detención hasta la pronunciación de la sentencia (Pérez Correa, 2015). Sin embargo, de acuerdo con Ana Laura Magaloni (2015), fue una modificación del sistema penal en tiempos diferidos, de tal suerte que se privilegió a las modificaciones constitucionales que avalaban el papel del ejecutivo para el combate a la delincuencia organizada (Magaloni, 2015, p. 30). A modo de ilustración sobre este punto, es importante señalar que una de las medidas adoptadas desde el principio consistió en el tratamiento diferenciado para las personas procesadas por delitos relacionados con la delincuencia organizada: el ejecutivo tiene carta blanca para tratarlos de acuerdo con el criterio de prioridad a la preservación de la seguridad pública, bajo percepción de que los delitos contra la salud vulneran a la sociedad en su conjunto (Magaloni, 2015, p. 31)¹³.

Adicionalmente, en esta misma reforma fue sustituido el término *readaptación* por el de *reinserción*, cambiando la concepción del delincuente como un inadaptado social a la de un individuo en pleno uso de su capacidad de decisión (Sarre, 2010, p. 3). Posteriormente, la reforma de 2011 modificó el segundo párrafo del artículo aludido, en el cual se establece que el objetivo de la reinserción social tendría que alcanzarse sobre la base del respeto a los derechos humanos de los prisioneros (DOF, 10 de junio de 2016). Esta modificación obliga a las autoridades competentes a encauzar las intervenciones relacionadas con la reinserción social bajo los principios de igualdad ante la ley y no discriminación, observando que dichas intervenciones sean realizadas en beneficio del individuo¹⁴.

¹³ Al respecto, la autora sostiene que la aplicación de trato diferencial es una de las causas posibles del aumento de las violaciones de los derechos de los prisioneros —cometidas en nombre de la seguridad nacional— durante el sexenio de Felipe Calderón. Para mayor referencia, véase Magaloni, A.L. (2015) “La arbitrariedad como método de trabajo” en C. Pérez Correa (Ed.) *De la detención a la prisión. La justicia penal a examen* (2015). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. pp. 29-54.

¹⁴ “Artículo 1. –[...] En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (Art. 1º, CPEUM.” Última modificación: 15/08/2016)

La revisión de ambas reformas sugiere que, por una parte, la reforma constitucional de 2008 enfatiza el cariz de la seguridad pública, pues los elementos punitivos de la condena son predominantes. Por otra parte, la reforma constitucional de 2011 ha puesto sobre relieve que el papel de las autoridades debe priorizar el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad pues, a pesar de su condición, siguen formando parte de la colectividad.

Como consecuencia de lo anterior, Zepeda Lecuona sostiene que no hay una definición sobre la función de la pena: mientras que se presupone que la reinserción social se decanta por la igualdad de oportunidades, la extensión de las penas carcelarias deja en claro que hay una concepción de punición y preservación de la seguridad pública (Zepeda Lecuona, 2013, p. 3). Esta aseveración es extensiva para lo que espera la sociedad sobre sus prisiones y la elección puede volverse más compleja en un sistema federal, ya que la decisión sobre la finalidad en la cual se hace énfasis en los diferentes sistemas penitenciarios queda en manos del nivel de gobierno del cual se trate.¹⁵ Bajo este razonamiento, cada entidad federativa tiene la facultad de decidir —en el cuadro de lo jurídicamente establecido— de qué forma orientará las funciones de su sistema penitenciario.

1.3. El sistema penitenciario en dos entidades federativas como interpretaciones de la finalidad de la prisión.

La elección sobre la finalidad que persigue un sistema penitenciario local queda establecida en las disposiciones legales vigentes. Éstas, a su vez, son reflejo de las concepciones valorativas en torno al proceso de reinserción social. Por lo tanto, es relevante centrar la atención en algunos casos locales para identificar similitudes y variaciones en dichas interpretaciones.

El primer caso analizado es el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, que comparte la misma demarcación territorial que la sede de los poderes de la Federación. Al mismo tiempo, en esta entidad no existen establecimientos penales del orden federal. El segundo caso seleccionado es el Sistema Penitenciario de Morelos, entidad federativa contigua a la Ciudad de México, pero que tiene características sociodemográficas diferentes a las de la capital del país —i.e. es un estado con vocación al sector agrícola y no existen sedes federales. Adicionalmente, en el estado de Morelos, están ubicados algunos establecimientos penales

¹⁵ Art. 18-párr. 5: “La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente”. (CPEUM).

federales, haciendo que el sistema penitenciario local conviva con el sistema penitenciario federal.

El hecho de analizar el entramado legal de dos entidades federativas disímiles evita el sesgo de reflexionar sobre un sistema local con un papel importante en la vida administrativa del país. Este análisis permitirá observar e ilustrar la existencia de variaciones en el entendimiento de las diferentes autoridades estatales sobre cómo deben ser aterrizados los mandatos federales en los sistemas penitenciarios locales.

1.3.1. El sistema penitenciario de la Ciudad de México

Una de las concepciones locales sobre la finalidad de la pena que merece la atención es la que está contenida en la recientemente promulgada Constitución Política de la Ciudad de México¹⁶, toda vez que hace un claro pronunciamiento sobre la reinserción social como un proceso en el cual los reclusos adquieren las herramientas necesarias para el desarrollo de sus capacidades.

En primer lugar, esta ley establece que todas las personas en reclusión tienen derecho a un trato digno, a cumplir su condena en un ambiente sin violencia y al acceso a condiciones adecuadas para llevar a cabo de forma satisfactoria su proceso de reinserción social y familiar.¹⁷

Esta ley define la reinserción social como un derecho y establece que

[e]l derecho a la reinserción social no concluye cuando la persona abandona la prisión, compurga una pena o cumple la sanción, sino que su satisfacción requiere que las personas recobren un sentido de vida digno una vez que hayan cumplido con las sanciones impuestas (Art. 19-L CPCDMX).

Por lo anterior, se sostiene que la reinserción social está sustentada por la noción del respeto a los derechos inherentes a las personas privadas de la libertad, ya que todas las actividades orientadas a la reinserción social están garantizadas por los derechos sociales.

En segundo lugar, a pesar de que la consolidación de este mandato sea reciente, es posible encontrar la misma concepción sobre la finalidad de la prisión en el aún vigente Reglamento de

¹⁶ Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día 5 de febrero de 2017. [Dirección URL: <https://goo.gl/sPVoZ9>].

¹⁷ Art. 19 – Inciso L: “Las personas privadas de su libertad tendrán derecho a un trato humano, a vivir en condiciones de reclusión adecuadas que favorezcan su reinserción social y familiar, a la seguridad, al respeto de su integridad física y mental, a una vida libre de violencia, a no ser torturadas ni víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes y a tener contacto con su familia.” (CPCDMX)

Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal¹⁸ (RRCRSDF), pues la reinserción del recluso a la vida en libertad es la prioridad del Sistema Penitenciario desde la última década del siglo pasado.

Aparentemente, para este caso, existe una idea clara sobre lo que es esperable de la condena de la privación de la libertad: se trata de un tiempo en el cual se desarrolla un proceso de exitosa vuelta al tejido social. Este proceso, de acuerdo con algunas ciencias sociales, no es automático, toda vez que requiere de intervenciones específicas en aspectos relacionados con la potencialización de la capacidad de agencia del recluso porque, quien delinque, es un individuo que lo hace por motivos disociados a una condición inherente.

1.3.2. El sistema penitenciario de Morelos

El análisis a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos establece que, en concordancia con el Artículo 1º de la CPEUM, las autoridades tienen la obligación de asegurar los derechos humanos de los habitantes de esta entidad federativa¹⁹. A pesar de que, en este caso, no existe un énfasis especial en los derechos relacionados con la población privada de la libertad, las consideraciones al respecto quedan estipuladas en el Reglamento de la Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares de la entidad (RLRSSMCM).

En tal reglamento, se establece que, durante el periodo de reclusión, las autoridades deberán procurar la reinserción social de los sentenciados mediante el desarrollo "en el interno [d]el respeto a su dignidad y a la de los demás, promoviendo la adquisición, conservación y fortalecimiento de valores éticos, morales, cívicos y sociales que le permitan, al obtener su libertad, reincorporarse adecuadamente a la sociedad" (Art. 2 RLRSSMCM).

Una lectura detenida acerca del objetivo del reglamento citado refleja que la finalidad de la condena es la re-educación para la adquisición de valores de los que el individuo carecía antes

¹⁸ Art. 4º: "En el Sistema de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, se establecerán programas técnicos interdisciplinarios sobre la base del trabajo, la capacitación, la educación y la recreación que faciliten al interno sentenciado, su readaptación a la vida en libertad y socialmente productiva y eviten la desadaptación de indiciados y procesados." (RRCRSDF).

¹⁹ Art. 1-Bis: "En el Estado de Morelos se reconoce que todo ser humano tiene derecho a la protección jurídica de su vida, desde el momento mismo de la concepción, y asegura a todos sus habitantes, el goce de los Derechos Humanos, contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Constitución y, acorde con su tradición libertaria, declara de interés público la aplicación de los artículos 27 y 123, de la Constitución Fundamental de la República y su legislación derivada"(CPEPSM).

de su ingreso al sistema penal²⁰. En este sentido, la reinserción social no es un derecho, sino el pasaje necesario para la readaptación de aquellos que han cometido un delito. Además, al mencionar la no desadaptación de los imputados —individuos privados de su libertad a los cuales no se les ha dictado sentencia—, se abre la posibilidad a una segunda lectura: la presunción de inocencia descansa en el supuesto de que, salvo prueba de lo contrario, el individuo sí tiene los valores necesarios que lo cualifican para la vida en sociedad.

Respecto a las acciones gubernamentales, el reglamento explicita que deberán ser ejecutados los programas en materia de capacitación de trabajo, educación, deporte y salud necesarios para la adaptación de la vida después de la liberación y su incorporación socialmente productiva.²¹ Como puede ser apreciado, a pesar de las reformas constitucionales, en este sistema penitenciario, aún no se ha asimilado el concepto de reinserción social, quedando la idea de que el infractor es un inadaptado.

Esta primera aproximación a los estatutos locales permite dilucidar una variación entre interpretaciones en el ámbito local: mientras que el sistema penitenciario de la Ciudad de México descansa sobre el supuesto de que la reinserción social es un derecho inherente en función de la capacidad de agencia de quienes han sido privados de su libertad, el sistema penitenciario de Morelos presupone que la reinserción social es equiparable a la noción de readaptación la cual, como se ha visto anteriormente, encierra en ella la conceptualización del delincuente como desadaptado social.

A pesar de que en ambos casos se reconoce que el Ejecutivo tiene la responsabilidad de llevar a cabo las acciones necesarias para lograr la reinserción social, las diferencias entre las motivaciones que impulsan las acciones son importantes: mientras que la legislación de la Ciudad de México reconoce que la reinserción social es una obligación del ejecutivo por ser un derecho social, la legislación del estado de Morelos expresa que el poder ejecutivo está obligado

²⁰ De hecho, en la presentación de motivos para la reforma a la Ley de Reinserción Social y Medidas Cautelares de Morelos se menciona que el sentido de la reforma del Sistema Penitenciario Mexicano es la modificación de “las tendencias delictivas [...] con el fin de preparar al sentenciado para que al momento de obtener su libertad cuente con las herramientas necesarias y suficientes para tener un mejor desempeño en sociedad y por ende no vuelva a delinquir; se busca no castigar al sentenciado sino ayudarlo a dejar los hábitos que lo llevaron a delinquir y brindarle ayuda para que se transforme en un ser humano que sea de utilidad para la sociedad” (LRSSMCM, p. 13).

²¹ Art. 11. “En el Establecimiento Penitenciario se establecerán y ejecutarán programas tendientes a desarrollar armónicamente las facultades del interno, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, el deporte y la salud, que permitan su adaptación a la vida en libertad e incorporación socialmente productiva” (RLRSSMCM).

a intervenir en el proceso de reinserción social como parte de sus funciones para la preservación del orden. Las diferencias entre conceptos, si bien son importantes, en ocasiones no tienen efecto sobre el diseño de los programas implementados en el interior de los centros penitenciarios porque no están diseñados para cumplir con objetivos relacionados con la reinserción social. Por este motivo, es relevante analizar, en primer lugar, cuáles son los medios por los cuales la acción gubernamental puede ser efectuada y, posteriormente, analizar —desde una perspectiva institucional— uno de los medios presentados en la siguiente sección.

1.4. Los cuatro medios y la importancia de la educación como medio para la reinserción social

1.4.1. Los cuatro medios para la reinserción social

De acuerdo con el texto constitucional, los medios por los cuales debe llevarse a cabo el proceso de reinserción social son la educación, la salud, el deporte y la capacitación para el trabajo²². Sin embargo, en la literatura especializada, resaltan cuatro actividades nodales para este proceso: la educación, la capacitación para la vida laboral, la continuidad con las relaciones familiares y las políticas de seguimiento para las personas que han alcanzado su libertad.

En términos generales, los hallazgos sugieren

- i) Educación: la continuidad de la educación de los reclusos, durante su estancia en los centros penitenciarios, es un factor que ellos mismos consideran como importante para su vida después del cumplimiento de su condena (Esteban *et al*, 2014; Rangel, 2013; Sandoval, 2014). Además, de acuerdo con la literatura de movilidad social, el nivel educativo de un individuo tiene un impacto positivo sobre su nivel de ingresos, de tal suerte que, en promedio, a mayor nivel educativo corresponde más ingresos (Huerta, 2006), constituyéndose —junto con el mérito— como un mecanismo de igualdad de oportunidades (Ubah, 2004).
- ii) Capacitación para la vida laboral: al mismo tiempo, la participación de los reclusos en talleres de capacitación laboral contribuye “moderadamente a la reinserción de los

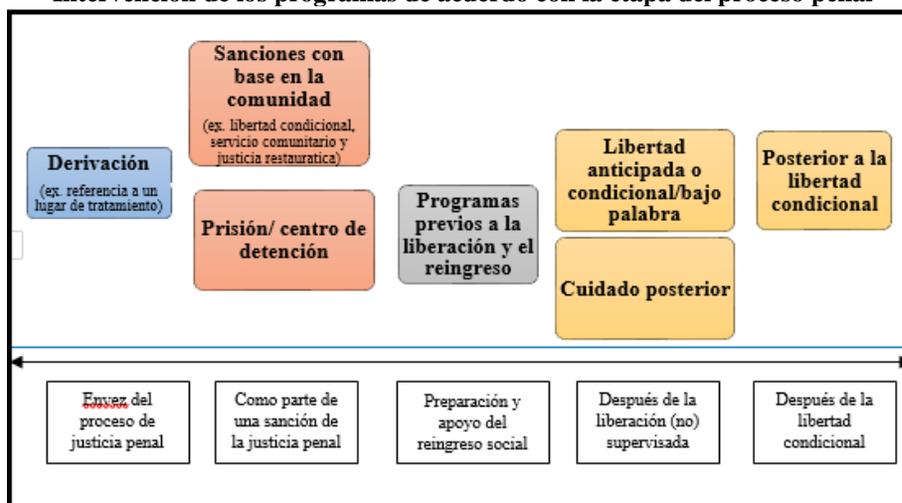
²² Art. 18: “El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”. (CPEUM).

reclusos, según su motivación personal y recursos sociales” (de Alós *et al*, 2009; Esteban, Alós *et al*, 2013, p. 181).

- iii) Continuidad con las relaciones familiares: durante el periodo de reclusión, la perdurabilidad de las relaciones con el núcleo familiar y el apoyo de otro tipo de vínculos afectivos tienen como correlato un proceso de reinserción exitoso, toda vez que ambos tipos de relaciones son un aliciente para que el ex-recluso busque reincorporarse con celeridad a una actividad económica y a la sociedad a la que pertenece. (Estrada *et al*, 2014; González Aguilar, 2012, p. 123).
- iv) La existencia de políticas de seguimiento de los ex reclusos. “Una revisión minuciosa de... las políticas de seguimiento de ex carcelados (sic)” (Pérez Correa y Ponce, 2015, p. 163) resulta deseable para la disminución de costos sociales. Además, desde la perspectiva sociológica, el seguimiento es una muestra de apoyo para el ex recluso en su intento de retomar la vida en libertad (González Aguilar, 2012, p. 122). Un ejemplo común de programa de seguimiento consiste en el acompañamiento de un trabajador social en la búsqueda de nuevo empleo y el regreso al núcleo familiar. De esta forma, el trabajador detecta posibles riesgos o fallas en el proceso de reinserción (González Aguilar, 2012).

Es importante destacar que los medios identificados como vías exitosas para la reinserción social intervienen en un lapso específico del proceso legal por el cual un individuo en reclusión atraviesa, sea para determinar su inocencia o para cumplir con su sentencia. Mientras que el contacto con la familia y otros círculos está presente a lo largo de todo el proceso, los programas de seguimiento sólo aplican para aquellos que han recuperado su libertad. Los programas de educación y capacitación para el trabajo, a diferencia de los dos anteriormente mencionados, intervienen una vez que el individuo está en el interior de una prisión o un centro de detención. En el cuadro 1.2., es posible apreciar el momento de dicho proceso.

Cuadro 1.2.
Intervención de los programas de acuerdo con la etapa del proceso penal



Fuente: Extraído de UNODC, 2016, p. 23

Cada uno de estos medios requiere de programas públicos que conformen una política de reinserción social. Las diferencias entre participación de actores, duración y lapso de intervención en cada canal, hace que los programas adquieran especificidades según la vía de actuación en la que interviene. Por ejemplo, mientras que un programa de seguimiento post-liberatorio requerirá —principalmente— de trabajadores sociales que lleven el seguimiento puntual de la trayectoria de vida de un conjunto de ex-presidarios que sea llevado a cabo lo más alejado posible de los centros penitenciarios (González Aguilar, 2012), los programas de capacitación laboral requieren de técnicos especializados en la impartición de cursos relacionados, además de las instalaciones adecuadas dentro de los centros penitenciarios (González Aguilar, 2012).

Adicionalmente, los hallazgos sobre los cuatro medios sugieren que los programas deben cumplir con dos condiciones

- i) Atención individualizada, por parte del personal penitenciario, para el recluso: las políticas de reinserción social deben estar pensadas de tal forma que el seguimiento de cada recluso pueda llevarse de forma individualizada (González Aguilar, 2012; Pérez Correa y Ponce, 2015).
- ii) La importancia de las condiciones materiales y de respeto de los derechos humanos durante el periodo de cumplimiento de la condena: esta aportación tiene concordancia con lo establecido en la legislación mexicana y las recomendaciones internacionales

enunciadas anteriormente. De acuerdo con Pérez Correa y Ponce (2015), una mayor disponibilidad de recursos materiales e infraestructura que evite el hacinamiento contribuyen de forma positiva al proceso de reinserción social.

1.4.2. El papel de la educación en el proceso de la reinserción social

De los cuatro medios descritos con anterioridad, la educación quizás sea el más importante para la reinserción social. Esta afirmación está justificada por, al menos, tres visiones: la económica, la psicológica y la social.

En primer lugar, desde la visión económica, diversos estudios han mostrado la correlación positiva existente entre niveles educativos medio y superior con mayores niveles de ingreso. Los hallazgos sobre educación al respecto muestran que, a pesar de los contextos sociales adversos con altos niveles de desigualdad en el ingreso, el nivel educativo contribuye a una mejora significativa sobre el bienestar socioeconómico del individuo (Huerta, 2006). Adicionalmente, los estudios sobre educación secundaria y preparatoria en el interior de las prisiones muestran que aquellos ex-presidarios con mayores niveles educativos, al momento de su salida, tienen mayores probabilidades de encontrar un empleo con mejores remuneraciones respecto a quienes no ha cursado tales estudios (Fabelo, 2002).

La visión psicológica sobre la educación señala que existen dos efectos luego de la aplicación de un programa educativo: en primer término, hay una evidente ganancia en el acervo cultural del reo, pues regresa a la sociedad de origen con años de formación adicional. Esta ganancia en el acervo tiene un papel central en la visión del individuo sobre sí mismo porque mejora su autopercepción, así como sus expectativas una vez que éste recupera su libertad (Rangel, 2013; Sandoval, 2014). En segundo término, es posible identificar cambios en la conducta del individuo, los cuales pueden facilitar su regreso a la sociedad (Scott, 2016, pp. 158-159).

El tercer mirador sobre la educación en el proceso de reinserción social está en los elementos sociales: si bien se ha mostrado que la educación es un elemento necesario para la exitosa reinserción social, dicho éxito es difícil de medir. En su lugar, diversas investigaciones han sugerido que la baja probabilidad de reincidencia es un *proxy* de una alta probabilidad de reinserción social (UNODC, 2016; Scott, 2016). Siguiendo esta lógica, algunos estudios sustentan que los programas educativos en los centros penitenciarios reducen las tasas de reincidencia delictiva (Fabelo, 2002). Por ejemplo, los programas educativos en el sistema

penitenciario estatal de Rio de Janeiro redujeron hasta en un 39% la probabilidad de reincidencia (Fernandes, 2010, p. 538). En términos generales, la visión social del proceso de reinserción permite concluir que menores tasas de reincidencia son causa de una exitosa restauración del tejido social mediante el retorno del individuo en una condición mejor a la que tenía cuando inició el proceso.

A pesar de lo anteriormente comentado, Angela Shermer (2011) sustenta que existe una corriente teórica que cuestiona estos aparentes beneficios porque es difícil medir el impacto efectivo de los programas educativos sobre la reinserción social. Además, supone que la efectividad de los programas de educación secundaria y media superior está sujeta a las características psicológicas, conductuales y de habilidades cognitivas: el efecto se anula ante la presencia de algún desorden en cualquiera de los aspectos mencionados (Shermer, 2011, p. 2).

Si bien la objeción sobre la imposibilidad de la medición del impacto de la educación en la reinserción social es coherente bajo la lógica de la eficacia, no es razón suficiente como para desestimar y suspender los programas educativos en los diferentes sistemas penitenciarios. Si se retoma la educación como un derecho social que implica decisiones de hacer y de no hacer, entonces se hace patente la obligación del Ejecutivo en garantizar los medios para el goce de este derecho (Pisarello, 2007, p. 111). En el campo de los derechos sociales, las argumentaciones economicistas poco tienen que ver con las nociones del interés común y cualquier diferenciación a partir de un criterio de los costos que implica llevar a cabo un programa para garantizar un derecho social es una falacia que perpetúa el acceso asimétrico a estos derechos (Pisarello, 2007).

A pesar de la importancia de la educación en el proceso de reinserción social —por sus externalidades positivas para la sociedad— y de la existencia de programas educativos en los centros penitenciarios locales, los efectos positivos de este medio están comprometidos a causa de la ambigüedad del fin de la condena privativa en el caso mexicano. Para demostrar esta afirmación, el segundo capítulo está dedicado a analizar los programas de educación secundaria y media superior en los sistemas penitenciarios de la Ciudad de México y de Morelos. La principal consideración para ambos casos es que sus interpretaciones sobre la finalidad de la pena privativa pueden tener un impacto sobre el diseño e implementación de dichos programas, distanciando la aplicación de los programas del objetivo de la reinserción social.

II. Los programas educativos para la reinserción social en el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México y en el Sistema Penitenciario de Morelos

Si la impartición de la educación dentro de los sistemas penitenciarios es una obligación del Estado, el diseño y la implementación queda exclusivamente a su cargo. Ahora bien, en este proceso participan una serie de organismos y actores quienes, a pesar de su concurrencia en el ámbito educativo, no necesariamente comparten una misma definición sobre la reinserción social, pues cada uno de los participantes da un significado distinto a tal proceso de acuerdo con sus valores rectores. En el primer capítulo del texto se han presentado dos interpretaciones de la reinserción social desde la perspectiva del ejecutivo local: mientras que los fundamentos legales —de una u otra forma, el receptáculo de los significados en torno a los temas de interés público— del sistema penitenciario de la Ciudad de México define la reinserción social como el derecho a la igualdad de oportunidades para la población privada de su libertad; la argumentación jurídica del sistema penitenciario de Morelos considera que la reinserción social se dará una vez que el individuo adquiera los valores morales, sociales y cívicos que le permitirán recobrar el sentido de vida digna para su reintegración a la sociedad. La presente investigación demuestra que, contrario a lo supuesto en un principio, no existen programas educativos orientados hacia la reinserción social, sino que, en su lugar, se ha recurrido a otros programas existentes para la población en situación de rezago educativo y que, con el paso del tiempo, se han adecuado para su implementación dentro de los recintos penitenciarios. Por este motivo, es importante analizar tales programas desde dos dimensiones: a partir de su diseño y mediante el entramado institucional que hace posible su implementación.

El análisis del diseño de los programas educativos se realizará a la luz de un modelo ideal elaborado a partir de las recomendaciones de organismos internacionales respecto al tema y desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades, el cual será presentado en la primera sección del presente capítulo. La segunda sección analiza el programa de educación secundaria aplicado en los sistemas penitenciarios de la Ciudad de México y Morelos, el cual será contrastado con el modelo presentado en la primera sección para encontrar similitudes y divergencias entre sí. El tercer apartado muestra las características generales del programa de educación media superior vigente en el sistema penitenciario de la ciudad de México y la cuarta sección señala un análisis similar para el programa de educación media superior implementado en el sistema penitenciario de Morelos.

2.1.Elementos mínimos para un programa orientado a la reinserción social

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (en adelante, INEA), propone un conjunto de características que deben cumplir los programas educativos para las personas privadas de su libertad a partir de la recopilación y síntesis de diversos estudios internacionales (INEA, 2006).

En términos generales, es posible clasificar estas características en tres tipos de acuerdo a los elementos que señala: la dimensión de derechos humanos, las características propias del diseño e implementación de los programas y las características de los contenidos.

Cuadro 2.1.

Características recomendadas para los programas educativos en sistemas penitenciarios	
Dimensión de Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Elementos de la educación como derecho humano: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. - Sensibilización de género - Especial atención a grupos marginados (indígenas, personas con capacidades diferentes, etc.)
Diseño e implementación	<ul style="list-style-type: none"> - Amplia oferta curricular - Vinculación con la corriente educativa convencional - Centrado en el individuo - Perspectiva integral - Ambiente propicio
Contenidos	<ul style="list-style-type: none"> - Impartición en formato modular - Oferta vocacional y para el trabajo - Oferta artística - Alfabetización digital
Fuente: Elaboración propia a partir de INEA, 2006.	

A su vez, las mesas de trabajo de los organismos internacionales, así como los estudios que éstos dirigen, han profundizado en las razones por las cuales éstos son atributos deseables en tales programas.

2.1.1. Dimensión de Derechos Humanos

La inclusión de contenidos relacionados con elementos en materia de Derechos Humanos tiene como objetivo principal evitar su transgresión tanto en el interior, como en el exterior de los centros penitenciarios (Scarfó y Aued, 2012, p. 6). Así, se pretende evitar este tipo de situaciones indeseadas mediante la labor de información sobre los derechos con los cuales cuentan los individuos privados de la libertad. Además, la sensibilidad de género y la orientación a poblaciones vulnerables está en consonancia con el principio de igualdad de oportunidades, pues esta concientización permite hacer llegar los programas educativos —o el derecho a la educación— a sectores de la población históricamente reprimidos.

Ahora bien, dado que se considera que la educación es un derecho social inherente al individuo y que no ha sido trastocado por la pena, su validez debe garantizarse mediante el cumplimiento de cuatro características: i) accesibilidad: no existen impedimentos para acceder a este derecho; ii) asequibilidad: existe disponibilidad y variedad en la oferta educativa; iii) adaptabilidad: la educación tiene sentido en función de la persona que la recibe, en el contexto en el cual se desarrolla; iv) aceptabilidad: los contenidos y métodos de enseñanza son consecuentes con los Derechos Humanos (Tomasevski, 2003, p. 21; INEA, 2006, p. 7).

2.1.2. Diseño e implementación

Es importante hacer énfasis en tres aspectos del diseño e implementación de estos programas educativos: la centralidad del individuo, la vinculación con la corriente educativa convencional y el ambiente propicio. En primer lugar, la centralidad del individuo supone que el diseño de los programas educativos responde a las necesidades individuales de las personas en situación de reclusión con la finalidad de que el proceso de reinserción social tenga mayores probabilidades de éxito (Mapelli, 2006; UNODC, 2013). Asimismo, la vinculación con la corriente educativa convencional es particularmente relevante porque, con esta acción, se busca asegurar que la educación impartida en el interior de los centros penitenciarios tenga la misma calidad que la educación del sistema escolarizado, además de que permite la continuación de la formación académica de la persona privada de la libertad una vez finalizada su condena (INEA, 2006). Amén de que el diseño de los programas debe estar a cargo de las autoridades educativas del país, una de las acciones que refuerzan la vinculación con la corriente educativa convencional es que el personal docente no tenga relación alguna con el sistema penitenciario, ya que, de esta forma, se disocia el proceso de aprendizaje de la connotación negativa del cumplimiento de la condena (INEA, 2006).

El ambiente propicio para llevar a cabo los programas es uno de los elementos más señalados en las recomendaciones internacionales, toda vez que la percepción del proceso de aprendizaje como algo positivo depende de la disponibilidad de instalaciones adecuadas (INEA, 2006); UNDOC, 2013). Sobre las condiciones materiales, diversos organismos señalan como elemento fundamental la disposición de una biblioteca en el interior de cada centro penitenciario con el objetivo de hacer asequibles los materiales de consulta necesarios para los cursos (Mapelli, 2006; OEA, 2008; UNDOC, 2013).

2.1.3. Contenidos

Una de las recomendaciones sobre los contenidos de los programas educativos es que éstos deben ser impartidos en formato modular, lo cual tiene como finalidad permitir que la persona privada de su libertad pueda dar continuidad a su formación académica una vez en libertad, pues los módulos no están calendarizados y el beneficiario, por tanto, puede continuar con preparación escolar en cualquier momento (INEA, 2006). La ventaja de la enseñanza por módulos está en que este sistema permite atender a una población heterogénea, facilitando la incorporación de individuos al proceso de aprendizaje sin situarlo en un curso superior o inferior al que debe estar inscrito.

La oferta vocacional y para el trabajo, la oferta cultural y la alfabetización digital, por su parte, dotan de capacidades al individuo para su inclusión en el mercado laboral, además de fomentar habilidades sociales (INEA, 2006, UNDOC, 2013). El énfasis en este tipo de contenidos, a pesar de no ser contenidos curriculares, obedece a una característica relacionada con el diseño de los programas educativos: la integralidad de la formación, la cual busca dar un conjunto de herramientas que dan a los individuos mayores probabilidades de reinserción en sus sociedades de origen.

Las características señaladas, a manera de listado, son un parámetro para contrastar los programas educativos vigentes para los sistemas penitenciarios seleccionados. En las secciones posteriores se presentan los programas de educación secundaria y preparatoria impartidos en los centros penitenciarios locales.

2.2.El Módulo Educativo para la Vida y el Trabajo (MEVyT) como programa impartido en centros penitenciarios

Como fue expuesto en la introducción del presente capítulo, al no existir programas educativos dedicados exclusivamente a la reinserción social, se ha recurrido a la adaptación de otros programas existentes que, gracias a un diseño muy generalizado proveniente de las autoridades federales, abarcan a un amplio espectro de la población mexicana: adultos mayores de dieciocho años en situación de rezago educativo.²³.

²³ Artículo 12: Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:
I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48 (Ley General de Educación).

La educación básica para las personas mayores de quince años está a cargo del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, fundado el 31 de agosto de 1981 bajo la administración de José López Portillo (DOF, 1981\2016). En un principio, la fundación del INEA tenía como objetivo hacer llegar la educación básica a aquellos adultos que no tuvieron la oportunidad de iniciar o concluir sus estudios de primaria y secundaria, atendiendo las necesidades específicas de cada grupo de grupos, regiones y personas (DOF, 1981\2016). Con el paso de los años, la población objetivo de esta institución se ha expandido de tal forma que, en la actualidad, busca hacer llegar la oferta educativa a personas de diez a catorce años, población cuya segunda lengua es el español, población con debilidad visual y a aquellos adultos que residen en Estados Unidos (DOF, 27 de diciembre de 2015). El programa para la población adulta hispanohablante es la variante que se implementa en los centros penitenciarios²⁴.

Ante este panorama, es pertinente presentar los programas vigentes en ambos sistemas penitenciarios con la intención de contrastarlos con el modelo sugerido en la sección anterior. En primer término, será presentado el programa de educación secundaria del INEA, el *Modelo Educativo para la Vida y el Trabajo* haciendo énfasis en su convergencia con las tres dimensiones propuestas en el modelo recomendado para los programas educativos implementados en los centros penitenciarios.

2.2.1. Características generales del MEVyT

El diseño general de MEVyT para educación secundaria consiste en doce módulos²⁵: ocho módulos básicos de conocimiento general y cuatro módulos diversificados sobre capacitación para el trabajo, formación cívica, vida en familia y algunos temas de interés estatal, regional o por sector de la población (CONEVyT, 2017). Este programa es implementado en los diferentes recintos penitenciarios de los sistemas estatales analizados, ya que la población privada de la

²⁴ Para corroborar este punto, fue enviada una solicitud de información a la Secretaría de Gobierno de cada entidad federativa en la cual se pedía copia de los programas educativos de secundaria vigentes en sus respectivos centros penitenciarios. Mientras que la solicitud de información expedida por el INFOMEX de Ciudad de México remite al ciudadano a las reglas de operación del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), la respuesta de la Coordinación Estatal de Reinserción Social de Morelos señala que la emisión de las reglas de operación no es atribución de esa dependencia, sino que la emisión de reglas de operación para los programas educativos de secundaria corresponde al Ejecutivo Federal (INFOMEX CDMX, solicitud de información 0101000051017; INFOMEX Morelos, solicitud de información 00319017).

²⁵ Por módulo debe entenderse como el “[c]onjunto integral de contenidos y materiales educativos del MEVyT, que presenta los temas y actividades necesarias para que las personas jóvenes y adultas estudien y aprendan sobre un propósito educativo dado con apoyo de las figuras solidarias. Constituye la unidad mínima de acreditación por examen final” (DOF, 27 de diciembre de 2015).

libertad tiene un perfil semejante al de la población objetivo de tal programa y, por lo tanto, es una atribución exclusiva del INEA.

El primer paso del proceso de implementación del programa consiste en la capacitación de quienes se encargarán de asesorar a los estudiantes. Para ello, el diagnóstico y diseño de los materiales de capacitación está a cargo de las oficinas federales del INEA, mientras que la impartición de los cursos de capacitación para los asesores e instituciones relacionadas con el proceso de enseñanza corre a cargo de los Institutos Estatales de Educación para Adultos (IEEA) o de las delegaciones del INEA (DOF; 27 de diciembre de 2015): el proceso de capacitación está en consonancia con lo establecido en la Ley General de Educación sobre los ámbitos de competencia de los diferentes niveles de gobierno. En su aplicación en los diversos centros penitenciarios, los funcionarios de las oficinas estatales del INEA acuden a los recintos penitenciarios para capacitar a uno de los individuos en reclusión para que éste asuma las funciones de un asesor, quien es seleccionado previamente por funcionarios del sistema penitenciario (INFOMEX CDMX, solicitud de información 0101000051017).

Posteriormente, en la promoción de los servicios del programa de educación secundaria participan cuatro instancias diferentes: el INEA, los institutos y delegaciones estatales, los asesores y las instituciones participantes y el propio interesado en iniciar sus estudios de secundaria. En el ámbito penitenciario, la promoción está a cargo de las dependencias de los sistemas penitenciarios encargadas de la reinserción social, pues para estos fines es necesario la firma de un convenio entre representantes estatales del INEA y las subsecretarías del sistema penitenciario. Asimismo, la inscripción de la persona interesada queda registrada en un expediente resguardado en los institutos estatales. Una vez inscrito el educando, el INEA provee de los materiales educativos, los cuales están diseñados desde el nivel federal: ahora bien, la distribución de los materiales, por motivos de seguridad, no puede ser mediante dispositivos electrónicos, sino que deben ser en formato impreso (DOF, 27 de diciembre de 2015).

Las asesorías, evaluaciones parciales y la evaluación final son llevadas a cabo en los centros escolares instalados en el interior de los centros penitenciarios. En los sistemas penitenciarios, el funcionamiento de los centros escolares, así como su mantenimiento y disponibilidad de equipos de cómputo, es responsabilidad de las instancias del Ejecutivo local responsables de la reinserción social (DOF, 27 de diciembre de 2015; INEA-SEGOB Ciudad de México, 2014). De hecho, la naturaleza de estos convenios consiste en fincar el ámbito de

competencias de la institución educativa y entre los responsables de los centros penitenciarios: mientras que la capacitación de asesores, entrega de materiales, aplicación de exámenes y evaluaciones finales son actividades exclusivas del INEA y de los institutos estatales, la disponibilidad de infraestructura, así como su mantenimiento y la seguridad del personal educativo en el interior de las instalaciones penitenciarias son tareas de las autoridades penitenciarias.

Uno de los elementos que contempla el diseño del programa de educación secundaria es la estructura de incentivos para asesores y educandos. Un educando puede recibir hasta \$2,300.00 mensuales por exámenes acreditados, certificados entregados, continuidad de la formación del educando y por estudiantes que concluyen la secundaria (DOF, 27 de diciembre de 2015, p. 49). Los apoyos económicos para educandos sólo contemplan aquellos que cursan educación bilingüe. En el contexto penitenciario, la recepción de dichos apoyos por parte del asesor educativo es permitida, pero existe variación sobre cómo debe realizarse²⁶. El proceso concluye cuando el educando recibe el certificado de secundaria.

Éste es el proceso de implementación del programa de educación secundaria en un ambiente penitenciario; esta perspectiva da cuenta del conjunto de actores relacionados. A pesar de que las instancias locales encargadas de la reinserción social tienen un papel mínimo en esta etapa, influyen en el momento en que es de su competencia la designación del interno que será capacitado para que funja como un asesor educativo y, también, establece los mecanismos por los cuales éste recibirá las remuneraciones correspondientes a sus funciones.

Adicionalmente, por una parte, el diseño de los contenidos de educación secundaria, así como las directrices principales, queda a manos de las oficinas centrales del INEA, institución que no contempla las necesidades de la población de los centros estatales para incluir esta perspectiva en los materiales de texto. Por otra parte, la cuestión operativa de las acreditaciones de aprobación de módulos, así como la evaluación final y la expedición de los certificados de

²⁶ Para los casos estudiados, las legislaciones sobre reinserción social establecen que el trabajo en el interior de los centros penitenciarios debe ser remunerado con, al menos, un salario mínimo. Las variaciones sobre el mecanismo de remuneración se presentan sobre si ésta debe darse directamente al asesor o hasta después de que éste recupere su libertad. En la reglamentación de la Ciudad de México, se establece que las remuneraciones de los internos deben guardarse en un fideicomiso y destinarse de la siguiente forma: 70% para la manutención del individuo y su familia; 20% para la reparación del daño y 10% para fondo de ahorro. En caso de extinción del daño, el 20% será repartido en la misma proporción entre manutención y fondo de ahorro (LESPRSDF, Art. 97 A). Por el contrario, en la legislación de Morelos no existe una especificación sobre cómo debe otorgarse la remuneración.

conclusión de estudios, son responsabilidades de los institutos estatales de educación para adultos y de las delegaciones del INEA.

En esta etapa, la visión y principios del INEA se hacen presentes en el proceso de reinserción social toda vez que el MEVyT, en sí mismo, tiene como objetivo combatir el rezago educativo (DOF, 27 de diciembre de 2015). En la exposición de motivos de las reglas de operación de este programa, se señala que el *motu* subyacente es la igualdad de oportunidades para toda la población mayor de dieciocho años que no tuvo la oportunidad de asistir al sistema escolarizado de educación básica (DOF, 27 de diciembre de 2015). Sin embargo, es visible que el programa entra en tensión cuando se implementa en los diferentes centros penitenciarios a causa del entramado institucional y de las constricciones operacionales que se sustentan en motivos de seguridad.

Como es evidente, el MEVyT, en principio, no está concebido para la población en situación de reclusión y, por lo tanto, no es posible encuadrarlo como un programa pensado exclusivamente para la reinserción social. No obstante, las autoridades penitenciarias han tratado de encuadrarlo en el esquema de medios para la reinserción: por ese motivo, es relevante analizar el MEVyT desde la perspectiva del modelo de programas educativos para la reinserción social expuesto en la primera sección, haciendo énfasis en sus tres dimensiones: Derechos Humanos, diseño e implementación y contenidos.

2.2.2. Dimensión Derechos Humanos

Al evaluar cada uno de los componentes del MEVyT respecto a las dimensiones sugeridas en un programa educativo para ambientes penitenciarios, resalta que cumple con los cuatro elementos necesarios para considerar a la educación como un derecho humano. En primer lugar, es accesible para todos pues no existe un proceso de selección para acceder a los beneficios del programa porque “se acepta a toda persona que esté interesada o motivada por figuras institucionales o figuras solidarias para alfabetizarse o concluir su educación primaria y/o educación secundaria” (DOF, 27 de diciembre de 2015). Es posible afirmar que la educación secundaria en esta modalidad es asequible, toda vez que existe disponibilidad del programa para la población de los centros penitenciarios: mediante la firma de convenios de cooperación entre los representantes estatales del sistema penitenciario y las delegaciones o representantes estatales del INEA, se garantiza la impartición de educación secundaria en el interior de los centros penitenciarios (INEA-SEGOB Ciudad de México, 2014).

La aceptabilidad de los contenidos del MEVyT está dada por su concordancia con los Derechos Humanos, la cual sólo es posible encontrar dentro del análisis macro sobre los ejes temáticos de los denominados módulos diversificados. De acuerdo con el esquema curricular para nivel secundaria (INEA, s/f\2017 A), los contenidos de los módulos diversificados están relacionados con temáticas de derechos reproductivos, cultura ciudadana, derecho al debido proceso, derecho al ambiente libre de violencia y derecho a la salud y calidad en el medio ambiente, son congruentes con lo que se denomina educación con enfoque de derechos.

No obstante, quizás una de las primeras discrepancias entre el modelo postulado inicialmente y el MEVyT está relacionada con la adaptabilidad del programa, pues supone que el contenido del programa tiene sentido en función de la persona que la recibe y en el contexto en donde el proceso de aprendizaje se lleva a cabo. El diseño de los módulos del MEVyT contempla ocho módulos básicos sobre matemáticas, español y ciencias (INEA-SSP. s/f\2017; DOF, 27 de diciembre de 2015); los cuatro módulos diversificados constituyen la manera en la cual el programa de enseñanza puede ser adecuado a las características de la población privada de su libertad.

De los cuatro módulos diversificados, existe uno que está dirigido exclusivamente a los individuos privados de la libertad: *La educación te hace libre*, el cual centra su atención en la tramitología para la obtención del beneficio de la pre-liberación y la información relacionada es presentada como un listado de los documentos, procesos, instancias a las cuales recurrir y obligaciones del individuo acreedor de la pre-liberación, con el correlato de la penalización en caso de no cumplir con ellas (INEA-SSP, s/f\2017, p. 3-12). La segunda parte del módulo, dedicada a los individuos que ya cumplieron con su sentencia, ofrece un listado de indicaciones sobre los lugares a los cuales una persona puede asistir para obtener un empleo, continuar con sus estudios, recibir capacitación para el trabajo y realizar alguna actividad deportiva (INEA-SSP. s/f\2017, p. 13-15): si bien es de utilidad saber a dónde acudir para acceder a dichos servicios, al ser un material elaborado desde el nivel federal, las indicaciones son generales, pudiendo impedir un efectivo acercamiento a tales instituciones. Por ejemplo, sobre la continuación de estudios en libertad, el módulo propone lo siguiente

Los estudios realizados dentro del penal están reconocidos por la Secretaría de Educación Pública, por lo que puede seguir estudiando en el exterior por medio del sistema abierto que ofrece el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y así

podrá terminar la primaria o secundaria. [...] Si necesita recuperar algún certificado o constancia de estudios, investigue qué trámite debe realizar (INEA-SSP. s/f\2017, p. 14).

Es importante mencionar que la exposición de motivos de dicho material señala que las acciones encaminadas a la reinserción social son un “[...] tipo de ayuda que algunas instituciones le pueden ofrecer a usted y su familia con respecto a dónde acudir para buscar trabajo, recibir atención médica, o dónde practicar algún deporte” (INEA-SSP. s/f\2017, contraportada). Esta visión asistencialista sobre el proceso de reinserción social rompe con la definición propuesta desde un inicio: la reinserción social es un proceso de desarrollo de capacidades durante el periodo de cumplimiento de la condena que permiten el ejercicio de los derechos de quienes recuperan su libertad. Esta distancia sobre lo esperado de la reinserción social y la operacionalización del concepto detrás del contenido da un vistazo sobre el valor que el ámbito federal superpone a dicho concepto: un valor distinto al derecho a la igualdad de oportunidades.

Ahora bien, uno de los atributos deseables en un programa de educación secundaria es la perspectiva de género. La revisión de los materiales modulares no denota una mención explícita o tácita sobre equidad de género (INEA, s/f\2017 A). Sin embargo, en uno de los módulos relacionados con las actividades domésticas remuneradas y no remuneradas, *Tu casa, mi empleo*, hay un énfasis sobre las responsabilidades de todos los miembros de la familia respecto a las labores domésticas, el cual trata de romper con las ideas preconcebidas sobre las actividades domésticas como labor exclusiva del género femenino (INEA, s/f\2017 B, p. 2015).

Sobre la necesidad de enfoques relacionados con atención a grupos marginados, el MEVyT cuenta con tres vertientes especializadas en este tipo de grupos: MEVyT para migrantes en Estados Unidos, MEVyT bilingüe para comunidades indígenas y MEVyT braille para las personas con debilidad visual (DOF, 27 de diciembre de 2015). Sin embargo, la aplicación de las dos últimas vertientes queda condicionada a la disponibilidad de un asesor que tenga manejo del español y de una lengua indígena o que cuente con conocimientos para la enseñanza en braille: la aplicación de cualquiera de estas vertientes dentro de los centros penitenciarios no está garantizada puesto que los asesores —quienes también son personas en condición de privación de libertad— no necesariamente cuentan con alguno de dichos conocimientos.

En términos generales, el programa de educación secundaria a cargo del INEA no cumple con los requisitos cabalmente, puesto que los contenidos del programa no necesariamente son

adecuados para la población reclusa, la dimensión de la perspectiva de género está reducida a la carga equivalente de tareas domésticas entre hombres y mujeres y su aplicación para grupos marginados queda sujeta a las características de algún miembro dentro del sistema penitenciario.

2.2.3. *Diseño e implementación*

La amplitud de la oferta curricular está dada, de nueva cuenta, por los cuatro módulos diversificados porque el asesor puede elegir entre un conjunto de 43 opciones de acuerdo a las necesidades de los estudiantes. Estas opciones están agrupadas en siete ejes temáticos: Eje Cultura ciudadana, Eje Salud y ambiente, Eje Jóvenes, Eje Familia, Eje Trabajo, Eje Alfabetización tecnológica y Capacitación para el Trabajo (INEA, s/f\2017 A). A pesar de dicha diversidad, no es posible asegurar si esa elección pueda ser congruente con las necesidades de la población o con las capacidades materiales de los diferentes centros penitenciarios. Por ejemplo, la elección de un módulo sobre alfabetización tecnológica, *Aprovecho internet*, se vuelve inviable para el ambiente penitenciario si se considera las restricciones de acceso a dicha herramienta tecnológica.

Sobre la vinculación con la corriente educativa convencional, si bien la validez de los estudios de educación secundaria en los centros penitenciarios está respaldada porque el MEVyT es un programa reconocido por la Secretaría de Educación Pública y que existe la posibilidad de continuar con los estudios una vez recuperada la libertad (INEA-SSP, s/f, p. 14; DOF, 27 de diciembre de 2015, p. 1), el propio diseño del MEVyT se distancia de lo recomendado por el modelo presentado anteriormente porque la impartición de educación secundaria en ambientes penitenciarios está a cargo de los propios individuos en condiciones de prisión. Es decir, el asesor no es externo al centro penitenciario, sino que también es una persona privada de su libertad (INFOMEX CDMX, solicitud de información 0101000051017; INEA-SEGOB Ciudad de México, 2014; INEA, 22 de marzo 2017): esta característica del programa pone en entredicho las recomendaciones internacionales, porque dificulta la disociación del programa con la connotación de la condena²⁷.

La perspectiva integral del programa puede evaluarse a la luz del lugar de la educación secundaria en el continuo de la formación escolar, toda vez que la formación secundaria abre la

²⁷ Este fenómeno es persistente en los programas de educación básica y media superior. De acuerdo con la solicitud de información 0101000051017 del INFOMEX CDMX, “[...] los únicos profesores, maestros u docentes (*sic*), que acuden a los diferentes Centros Escolares, de los diversos Centros Penitenciarios, son los que prestan sus servicios a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)”.

posibilidad de incursionar en niveles de formación media superior o cualquiera de sus variantes vocacionales. El enfoque sobre el individuo recae sobre la forma en la cual las evaluaciones y los materiales de trabajo están diseñados: el avance y proceso de aprendizaje están en función de los atributos del educando y no del conjunto de personas dentro del aula.

El ambiente propicio para la impartición de la enseñanza de educación secundaria, tal y como se ha señalado anteriormente, es nodal para la percepción positiva sobre la educación como un elemento distinto a la pena carcelaria. Ante la imposibilidad de visitar los diversos centros penitenciarios²⁸, fue necesario recurrir a información de fuentes secundarias. La evaluación del ambiente propicio, para fines de la investigación, está dada por los informes sobre la situación de los centros penitenciarios del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de 2011 a 2015.

Los diagnósticos emitidos por la CNDH dan cuenta de que, durante los cinco años, en ambos sistemas penitenciarios, se presentaron severos problemas relacionados con la disponibilidad de materiales escolares para la población privada de la libertad, siendo un problema persistente en la Ciudad de México. No obstante, es observable una mejora a lo largo del periodo analizado pues, para 2015, el problema de la insuficiencia de materiales disponibles se eliminó en 63% de los centros de reclusión (CNDH, 2015). En el estado de Morelos, luego de tres años con faltas en el suministro de materiales escolares en la mayoría de los centros penitenciarios estatales, dicho problema fue erradicado en ese mismo año (CNDH, 2015) [ver tabla 2.3]. Sin embargo, el suministro de los materiales escolares no está garantizado del todo, pues su emisión y distribución quedan sujetos a la disponibilidad de recursos del presupuesto cuya negociación es anual.

²⁸Durante el proceso de investigación, se solicitó una visita al interior de algunos centros penitenciarios de Ciudad de México y Morelos. Para el caso de Ciudad de México, la solicitud fue rechazada por cuestiones de seguridad. Tampoco hubo respuesta por parte de las autoridades del Estado de Morelos.

Cuadro 2.2.
Ciudad de México y Morelos: Porcentaje de centros penitenciarios con deficiencias en el ambiente propicio para los programas educativos

Entidad Federativa	Aspectos perniciosos presentes	Años				
		2011	2012	2013	2014 ¹	2015
Ciudad de México	<i>Número de centros penitenciarios evaluados</i>	5	6	9	9	11
	Insuficiencia o inexistencia de materiales educativos o didácticos para los internos	80%	100%	100%	89%	37%
	Falta de programación de actividades educativas o deficiencia en prestación de servicios educativos	20%	67%	23%	0%	N/D
	Dificultad de acceso a la biblioteca	N/D	67%	11%	N/D	0%
	Deficiencia de intérpretes de lenguas indígenas	100%	50%	100%	N/D	19%
	Falta de personal de pedagogía	N/D	33%	33%	N/D	N/D
	Inexistencia de registros de escolaridad de los internos	N/D	N/D	23%	0%	0%
Morelos	<i>Número de centros penitenciarios evaluados</i>	4	4	4	4	4
	Insuficiencia o inexistencia de materiales educativos o didácticos para los internos	75%	100%	75%	25%	0%
	Falta de programación de actividades educativas o deficiencia en prestación de servicios educativos	50%	25%	0%	0%	0%
	Dificultad de acceso a la biblioteca	25%	50%	50%	N/D	0%
	Deficiencia de intérpretes de lenguas indígenas	100%	25%	100%	N/D	0%
	Falta de personal de pedagogía	N/D	N/D	N/D	25%	N/D

Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria* (2011, 2012, 2013, 2014 y 2015).

¹ A partir de este año, los informes de la CNDH pierden detalle sobre los problemas o insuficiencias de los programas educativos y sólo se reportan bajo la rúbrica “Actividades educativas”.

Otra de las condiciones perniciosas para la implementación de un programa de educación secundaria accesible para toda la población penitenciaria es la deficiencia en la disponibilidad de intérpretes traductores de lenguas indígenas (CNDH, 2014). A pesar de que el diseño del MEVyT establece que la enseñanza de cualquiera de las modalidades corre a cargo de los asesores —quienes son los mismos internos—, es relevante contar con personas capacitadas para la labor de interpretación, pues no sólo se ve comprometida la implementación del programa en cuestión, sino que expone a violaciones de derechos humanos a la población indígena en el interior de los centros penitenciarios a causa de la dificultad de comunicación con otras personas.

En una de las áreas en donde la CNDH ha reconocido avances significativos es en la disponibilidad de recursos de las bibliotecas instaladas en los centros penitenciarios de ambas entidades federativas (CNDH, 2015). En el informe de la situación del sistema penitenciario en México de 2015, se destaca que, en los centros penitenciarios visitados en Ciudad de México y Morelos, se ha facilitado el acceso a este tipo de instalaciones porque se considera —junto con

el régimen de visitas íntimas— como una forma de vinculación con la sociedad (CNDH, 2013, CNDH, 2014; CNDH, 2015).

Finalmente, una de las omisiones —tanto de los sistemas penitenciarios en cuestión, como de la propia CNDH— es el reporte de la accesibilidad de los servicios para la población con algún tipo de discapacidad. En el mejor de los casos, los informes sólo dan cuenta de la falta de servicios médicos para personas con discapacidad motora o mental (CNDH, 2011; CNDH, 2012; CNDH, 2014; CNDH, 2015). Además, se destaca la falta de personal pedagógico en el interior de dichos centros.

Una posible aproximación a las dificultades que esta población enfrenta en materia educativa puede tomarse del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2013, en el cual la CNDH da cuenta del abandono en materia educativa en el cual se encontraba el Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial de la Ciudad de México. En ese año, la CNDH reportó la inexistencia de cualquier tipo de programa educativo, así como la ausencia de registros de nivel escolar de la población (CNDH, 2013, p. 151). Para la evaluación de 2015, dicho centro no fue contemplado para una visita por parte de la Comisión (CNDH, 2015).

En términos generales, el diseño y la implementación del MEVyT para educación secundaria, si bien cumple con las características de perspectiva integral y enfoque en el individuo, ve comprometida su oferta curricular a causa de la imposibilidad de acceso a las herramientas —principalmente, internet— necesarias para la impartición de los módulos tecnológicos. Además, la vinculación con la corriente educativa convencional, pese a que puede darse por sentada mediante su vinculación y reconocimiento por la Secretaría de Educación Pública, no es total porque los estudiantes no interactúan con docentes, ya que el diseño elaborado por el INEA contempla la figura del asesor —quien no recibe un sueldo, sino gratificaciones por desempeño. Lo anterior, dista de las recomendaciones internacionales pues en ellas se relaciona la interacción con personal docente como una forma de disociar la educación de la condena.

El ambiente propicio para el proceso educativo está comprometido por la insuficiencia en el suministro de material pedagógico, la falta de intérpretes traductores para lenguas indígenas y la falta de personal capacitado en pedagogía, aunque se han reportado avances en la disponibilidad de recursos bibliotecarios.

2.2.4. Contenidos

Una de las recomendaciones sobre las características de los contenidos es que éstos deben ser impartidos en formato modular —i.e. por grandes divisiones por disciplina y nivel de dificultad— para facilitar la continuación de los estudios una vez que la persona haya salido de prisión. En este sentido, el MEVyT para educación secundaria está conformado por doce módulos cuya acreditación requiere de una evaluación al final de cada uno (DOF, 27 de diciembre de 2015).

Cuadro 2.3.
Esquema curricular MEVyT secundaria

Tipo de módulo y eje temático	Título	Tipo de módulo y eje temático	Título
Básico Lengua y Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Hablando se entiende la gente</i> - <i>¡Vamos a escribir!</i> - <i>Para seguir aprendiendo</i> 	Diversificado Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Ser joven</i> - <i>Sexualidad juvenil</i> - <i>Embarazo, un proyecto de vida</i> - <i>¡Aguas con las adicciones!</i> - <i>Fuera de las drogas</i> - <i>Jóvenes y trabajo.</i>
Básico Matemáticas	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Fracciones y porcentajes</i> - <i>Información y gráficas</i> - <i>Operaciones avanzadas</i> 	Diversificado Familia	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Un hogar sin violencia</i> - <i>Ser padres, una experiencia compartida</i> - <i>La educación de nuestros hijos e hijas</i> - <i>Para enseñar a ser. Madres educadoras</i> - <i>Para crecer de los 0 a los 18 meses</i> - <i>Para crecer de los 18 meses a los 3 años</i> - <i>Para crecer de los 3 a los 6 años</i> - <i>¡Organizo mi bolsillo y las finanzas familiares!</i> - <i>Manejo mis emociones</i>
Básico Ciencias	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Nuestro planeta, la Tierra</i> - <i>México, nuestro hogar</i> 	Diversificado Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Mi negocio</i> - <i>Para ganarle a la competencia</i> - <i>Ser mejor en el trabajo</i> - <i>Crédito para mi negocio</i> - <i>Tu casa, mi empleo</i> - <i>Claves para trabajar en armonía</i>
Diversificado Cultura Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Somos mexicanos</i> - <i>Nuestros valores para la democracia</i> - <i>Ciudadanía. Participemos activamente</i> - <i>Protegernos, tarea de todos</i> - <i>Aprendamos del conflicto</i> - <i>Cuando enfrentamos un delito...</i> - <i>Nuestros documentos</i> 	Diversificado Alfabetización tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Introducción al uso de la computadora</i> - <i>Escribo con la computadora</i> - <i>Aprovecho internet</i> - <i>Ordeno y calculo con la computadora</i> - <i>Hago presentaciones con la computadora</i>
Diversificado Módulos estatales	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Vida en reclusión (Aguascalientes)</i> - <i>El Sinaloa que quiero (Sinaloa)</i> 	Diversificado Regionales	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Migré a la frontera (Para entidades del norte del país)</i> - <i>K k'aax. Nuestro monte (Yucatán)</i>
Diversificado Salud y ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Vida y salud</i> - <i>Hágalo para su salud sexual y reproductiva</i> - <i>Por un mejor ambiente</i> - <i>Las riquezas de nuestra tierra</i> - <i>El agua de todos</i> 	Diversificado Sector	<ul style="list-style-type: none"> - <i>La educación te hace libre</i>

Fuente: INEA, s/f/2017. Pliego esquema curricular MEVyT

Con la acreditación de los doce módulos, el educando recibe el certificado de educación secundaria. En caso de que el educando no haya concluido con la totalidad de los módulos antes de que recupere su libertad, tiene la posibilidad de continuar con el resto de los módulos para finalizar el nivel secundaria (INEA-SSP, s/f\2017).

Otro elemento presente en el MEVyT para nivel secundaria es la oferta vocacional y para el trabajo, disponibles en los módulos diversificados centran su atención en temas como relaciones laborales, capacitación para tareas relacionadas con las labores domésticas remuneradas, elaboración de análisis FODA para micronegocios, educación financiera, entre otro tipo de capacitaciones (INEA, s/f\2017 A). Sin embargo, el programa adolece de contenidos relacionados con actividades artísticas: en ninguno de los materiales de enseñanza se registra un apartado relacionado con este tema (INEA, s/f\2017 A)²⁹.

La alfabetización digital, para este programa, descansa en dos objetivos: capacitación de los educandos para el manejo de paquetería para procesar textos, hojas de cálculo y elaboración de presentaciones y el aprovechamiento de la información disponible en Internet (INEA, s/f\2017 A). Si bien dentro de los convenios de colaboración interinstitucional que el INEA firma con las instancias encargadas del proceso de reinserción social está contemplada la disposición de equipos de cómputo para llevar a cabo el primer objetivo, para el segundo objetivo no es claro si los individuos privados de la libertad tienen acceso a Internet: una lectura a los reglamentos de los centros penitenciarios de la Ciudad de México y de Morelos permite dilucidar que los centros de cómputo de los centros escolares para los reclusos no cuentan con conexión a internet (RLRSMCM; RRCRSDF).

En términos generales, de las cuatro características recomendadas sobre los contenidos del programa de educación secundaria vigente en ambos sistemas penitenciarios, el MEVyT cumple con el formato de los contenidos en módulos especializados y con la especialización de módulos orientados a la capacitación del trabajo. No obstante, dicho programa no contempla

²⁹ Sin embargo, para la Ciudad de México, la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México reporta que en el interior de los centros penitenciarios se imparten talleres de dibujo a lápiz, teatro, baile, coro, ajedrez y apreciación musical [Para un listado de actividades culturales por centro penitenciario, consultar <https://goo.gl/cP7QXO>]. Un ejercicio de búsqueda similar fue realizado para la Subsecretaría de Reinserción Social de Morelos, pero no existe una página web del organismo; en su lugar, fue consultada la legislación vigente en la entidad, en la cual se plantea la obligación de contar con espacios para llevar a cabo actividades culturales, así como la facultad que dicha subsecretaría tiene para firmar convenios de cooperación con instituciones culturales para implementar talleres para la población penitenciaria (LRSMCM).

contenidos culturales, aunque esto no significa que la población penitenciaria no puede acceder a programas de esta naturaleza que son gestionados —e implementados en el interior de los centros penitenciarios— por otras instituciones. Respecto a la recomendación sobre alfabetización digital, su completo desarrollo está constreñido por la falta de acceso a Internet: sea por motivos de seguridad o por una falta de regulación del tema, no es posible mostrar el funcionamiento de una herramienta de búsqueda indispensable en la mayor parte de los centros escolares y laborales.

La evaluación del diseño y de la etapa de implementación del MEVyT para la educación secundaria permite concluir que éste no es un programa que cumpla con las características esperadas en un programa educativo orientado a la reinserción social de las personas en situación de privación de libertad. Adicionalmente, a pesar de que era esperable variación en el proceso de implementación —puesto que el diseño corre a cargo de las oficinas federales del INEA—, no hubo diferencias en las características de la implementación en cada sistema penitenciario analizado, pues las problemáticas que tal programa enfrenta son similares: falta o escasez de materiales educativos y severas falencias en las condiciones materiales.

Cuadro 2.4.
Comparativo MEVyT – Modelo recomendado para población penitenciaria

Característica del modelo		Observaciones
Dimensión de Derechos Humanos	Elementos de la educación como derecho humano: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad	Los contenidos no necesariamente son los adecuados para la población reclusa, pues el diseño del programa considera un perfil más amplio. Reducción del proceso de reinserción al cumplimiento de los requisitos para la pre-liberación y enfoque asistencialista sobre los derechos sociales.
	Sensibilización de género	Reducida a la igual repartición de las tareas domésticas entre hombres y mujeres
	Especial atención a grupos marginados (indígenas, personas con capacidades diferentes, etc.)	No se cumple, pues la aplicación de los programas para población indígena e invidente queda condicionada por la existencia de un miembro de la comunidad penitenciaria que sea bilingüe o que tenga las habilidades de la enseñanza a población con capacidades diferentes.
Diseño e implementación	Amplia oferta curricular	Condicionada a la disponibilidad de las herramientas necesarias para su impartición: talleres de cómputo, acceso a internet, etc.
	Vinculación con la corriente educativa convencional	A pesar de que los estudios tienen validez oficial y se vinculan para la continuación después de la liberación, al no existir personal docente a cargo de la enseñanza, no se disocia el proceso educativo del conjunto de la condena.
	Centrado en el individuo	Cumple con el requisito
	Perspectiva integral	Cumple con el requisito
	Ambiente propicio	Limitaciones en la disponibilidad de material didáctico, así como falta de intérpretes traductores y personal para necesidades especiales de la población con capacidades diferentes; las condiciones de hacinamiento y sobrepoblación dificultan el proceso de aprendizaje.
Contenidos	Impartición en formato modular	Cumple con el requisito
	Oferta vocacional y para el trabajo	Cumple con el requisito
	Oferta artística	No existe oferta artística. En su lugar, intervienen otras instituciones con programas relacionados.
	Alfabetización digital	Si bien pueden implementarse cursos sobre paquetería de oficina, la restricción del acceso a internet entorpece la enseñanza del manejo de buscadores de información.
Fuente: Elaboración propia.		

2.3.COLBACH en Línea: el programa federal de educación media superior en la Ciudad de México

La educación media superior, en contraste con la educación secundaria para adultos, presenta un entramado más complicado ya que su impartición se ha diversificado en cinco vertientes: bachillerato tecnológico, bachillerato general, bachillerato profesional técnico, capacitación para el trabajo y bachillerato técnico. De las cinco ramificaciones, sólo las primeras tres permiten la continuidad con los estudios de educación superior, mientras que los dos últimos

están concebidos para la pronta inserción al mercado laboral (Subsecretaría de Educación Media Superior, 2017).

Al no existir un mandato sobre la exclusividad de una institución para la formación media superior para adultos, las opciones más recurrentes para eliminar el rezago educativo son los sistemas abiertos y a distancia. Por lo tanto, cada uno de los sistemas penitenciarios estatales tiene la facultad de establecer convenios de colaboración con las instituciones que faciliten en cumplimiento de la reinserción social³⁰. En este orden de ideas, la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México ha optado por la firma de un convenio de colaboración con el Colegio de Bachilleres para la implementación del programa de bachillerato no escolarizado (El Universal, 24 de agosto de 2014). Esta sección presenta un análisis similar al presentado para el programa de educación secundaria del Módulo de Vida y Trabajo (MEVyT) para el programa COLBACH en Línea.

La principal dificultad para realizar este análisis es la carencia de reglas de operación para el programa COLBACH en Línea (INFOMEX CDMX, Solicitud de información 0101000051017). Para contrarrestar esa falencia de información, se recurre al análisis de documentos sobre la función y atribuciones de las diversas áreas del Colegio de Bachilleres, así como a la revisión del Convenio de Colaboración Interinstitucional que permite la impartición de la educación de nivel medio-superior en algunos de los centros penitenciarios de la Ciudad de México³¹.

2.3.1. Características generales del programa

El programa COLBACH en Línea pertenece a la vertiente de bachillerato general a cargo del Colegio de Bachilleres, ya que su objetivo principal es la formación educativa para aquellas personas que desean continuar con estudios de educación superior (DOF, 20 de julio de 2015). El diseño de los planes y programas de estudio es una atribución exclusiva de la Junta Directiva,

³⁰ La Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México tiene la atribución de “proponer convenios que deba celebrar el Distrito Federal, y suscribir los mismos con instituciones públicas y privadas; además de organizaciones de sociedad civil que coadyuven al cumplimiento de los ejes rectores de la reinserción social (Art. 64-VI LESPRSDF). En el caso de Morelos, la Unidad de Reinserción Social de Morelos es la responsable de la celebración de los convenios que permitan “lograr la reinserción social de los sentenciados” (Art. 15-f LRSSMCM).

³¹ El convenio establece que se acondicionarán seis centros educativos ubicados en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, Reclusorio Preventivo Varonil Norte, Penitenciaría del Distrito Federal, Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla, Centro Varonil de Reinserción Social “Santa Martha Acatitla” y el Reclusorio Preventivo Varonil Sur (Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de información No. 1111500018917).

el máximo órgano de dirección del Colegio de Bachilleres (COLBACH, 2010) y que, al igual que en el caso del MEVyT, es una instancia del nivel federal. Por su parte, el Consejo de Coordinaciones Sectoriales, así como el Consejo Consultivo de Directores tienen la posibilidad de emitir recomendaciones y sugerir reformas a los planes y programas de estudio (COLBACH, 2010, p. 35): las recomendaciones sobre los programas y planes de estudio son emitidas por dos instancias subordinadas a la Junta Directiva y, en consecuencia, el diseño no es discutido por las autoridades encargadas de su implementación.

El diseño final del plan de estudios vigente para esta vertiente de enseñanza contempla tres años de educación en formato semestral, con énfasis en las áreas de matemáticas, ciencias naturales, ciencias histórico sociales, metodología y filosofía y lenguaje y comunicación (COLBACH, 2017 A). Además, en el último año se introducen de dos a tres materias para formación específica en matemáticas, ciencias naturales, ciencias histórico sociales y lenguaje y comunicación (COLBACH, 2017 A). Es importante mencionar que, a la par de los conocimientos propios del bachillerato general, la formación se complementa con capacitación para el trabajo, la cual comienza a partir del segundo semestre y permite elegir entre las áreas de Administración y Recursos Humanos, Contabilidad e Informática (COLBACH, 2017 A).

En el ámbito de la implementación, al tratarse de una vertiente en línea, no sigue la estructura de la enseñanza en modo escolarizado: son asesorías impartidas por personal capacitado por materia o área del conocimiento, en centros de cómputo dedicados a estos fines (COLBACH, 2017 A). En el contexto del sistema penitenciario de la Ciudad de México, el convenio de coordinación entre el Colegio de Bachilleres y las autoridades encargadas de los centros penitenciarios establece que la selección de quienes funjan como asesores corre a cargo de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México y que dicha entidad debe elegir entre su propio personal a los candidatos a recibir la capacitación sobre asesorías³². Por su parte, el Colegio de Bachilleres se compromete en dar la capacitación necesaria al personal del sistema penitenciario para que devenga asesor, así como para que adquieran nociones básicas

³² Sin embargo, en el convenio se reconoce que este punto no necesariamente se cumple a cabalidad, toda vez que se menciona la participación de terceras personas y que su participación no obliga ni al Colegio de Bachilleres ni a la Subsecretaría de Sistema Penitenciario a reconocer un vínculo laboral con las terceras partes (Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de información No. 1111500018917). Ahora bien, la respuesta de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario sobre la nula participación de docentes en los cursos de primaria a educación media superior permite dilucidar que se recurre a la capacitación de los reclusos para que se desempeñen como asesores (INFOMEX CDMX, solicitud de información 0101000051017).

sobre el funcionamiento del bachillerato en línea (Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de información No. 1111500018917). Una adecuación necesaria para su implantación en el sistema penitenciario está en la migración de contenidos disponibles en internet en formatos de almacenamiento que, de acuerdo con el convenio de cooperación, no quedan en manos de los estudiantes, sino que los materiales deben ser impresos o instalados en los dispositivos del centro de cómputo (Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de información No. 1111500018917).

A diferencia del programa de educación secundaria, la implementación del programa no contempla remuneración alguna para los asesores (Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de información No. 1111500018917). Posiblemente, uno de los criterios considerados para tomar una decisión de este tipo es que, si los asesores pertenecen a la plantilla del personal del sistema penitenciario, ya están recibiendo una remuneración por sus servicios. Entonces, tal y como la Subsecretaría del Sistema Penitenciario reconoce, al no tener personal designado a labores de docencia, la implementación del COLBACH en Línea tiene un punto de discrepancia con la legislación sobre trabajo dentro de los sistemas penitenciarios, particularmente con la legislación de la Ciudad de México pues todo trabajo penitenciario debe ser remunerado con, al menos, el monto equivalente a un salario mínimo (Art. 96, RRCRSDF).

En términos generales, el COLBACH en Línea no está pensado exclusivamente para la población penitenciaria. Inclusive, es imposible dilucidar una postura respecto al proceso de reinserción social toda vez que no se cuenta con un reglamento de operaciones que explicita los propósitos particulares. En todo caso, el único objetivo claro del Colegio de Bachilleres es “impartir e impulsar la educación correspondiente al tipo medio superior” (DOF, 25 de enero de 2006). A pesar de lo anterior, el análisis de contraste con el modelo propuesto en la sección 2.3.1 otorgará más elementos para robustecer la afirmación de que este programa tampoco coadyuva al proceso de reinserción social.

2.3.2. Dimensión Derechos Humanos

En primer lugar, no es posible asegurar que el COLBACH en Línea tiene los atributos necesarios para que el programa cumpla con las características que la literatura indica como propias de los derechos humanos: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad (Tomasevski, 2003). Resulta contradictorio que la educación que se imparte mediante este programa no cuente con tales características, ya que desde el año 2002 se reconoce la obligatoriedad de la educación

media superior y adquiere, en principio el mismo estatus prioritario que la educación básica (CPEUM, Art. 3 párr. 1°).

Sobre la sensibilización de género no queda claro si el contenido curricular da cabida a un discurso relacionado. Sin embargo, en el Código de Conducta para el personal del Colegio de Bachilleres, la igualdad de género representa un principio rector en el comportamiento de los integrantes de esta institución (COLBACH, 2016). Ahora bien, si el asesor —quien sostiene las relaciones más cercanas con los estudiantes— no forma parte de la organización, difícilmente puede asegurarse que ese principio esté presente en la interacción con la población beneficiaria.

En este mismo orden de ideas, en ninguno de los documentos oficiales existen elementos para identificar alguna acción para la inclusión de poblaciones especiales. A pesar de que en el citado código de conducta hay una mención sobre la importancia de la igualdad y no discriminación por origen étnico o nacional, preferencias sexuales o características físicas, tampoco es identificable en otros documentos —tales como el Manual General de Organización del Colegio de Bachilleres o el Decreto de Creación— qué medidas deben ser emprendidas para proveer el servicio educativo a poblaciones en vulnerabilidad (COLBACH, 2010; COLBACH, 2016; COLBACH, 2017 B; DOF, 26 de septiembre de 1973; DOF, 25 de enero de 2006).

El programa COLBACH en Línea no cumple con el conjunto de características correspondientes a la dimensión de Derechos Humanos que el modelo expuesto establece para los programas educativos dirigidos a poblaciones penitenciarias. Esto representa un severo distanciamiento respecto a los estándares internacionales en materia de educación en contextos penitenciarios.

2.3.3. Diseño e implementación

La amplitud de la oferta curricular del COLBACH en Línea está dada por la composición de su plan de estudio. Tal y como se ha adelantado, el plan de estudios pretende otorgar a todos los estudiantes una formación común en los ámbitos de matemáticas, ciencias naturales, ciencias histórico sociales, metodología y filosofía y lenguaje y comunicación (COLBACH, 2017 A). El conjunto de materias que conforman el bloque básico está compuesto por 33 asignaturas (COLBACH, 2017 A). En el último año de formación, el bachillerato general ofrece la especialización en matemáticas, ciencias naturales, ciencias histórico sociales y lenguaje y comunicación (COLBACH, 2017 A). En este sentido, el plan de estudios vigente busca ofrecer

una formación suficiente para que el estudiante, de así desearlo, incurriera en estudios de nivel profesional.

Ahora bien, la vinculación con la corriente educativa convencional, se ve seriamente comprometida porque no se establece que los asesores deban ser docentes no relacionables directamente con el sistema penitenciario. En el mejor de los escenarios, el convenio entre Colegio de Bachilleres y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario estipula que los asesores deben pertenecer al personal de los centros penitenciarios; en el peor de los casos, en la realidad, las asesorías quedan a cargo de los propios reclusos (Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de información No. 1111500018917; INFOMEX CDMX, solicitud de información 0101000051017).

La centralidad de la formación en el individuo tiene que ver con el diseño de las evaluaciones y las comparativas del desempeño. En ese sentido, las evaluaciones toman como único referente el proceso de aprendizaje de cada estudiante y no se ejerce presión alguna para acelerar el proceso de aprendizaje toda vez que se considera un periodo de siete años para la aprobación del total de los cursos (Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de información No. 1111500018917). Asimismo, el COLBACH en Línea cumple con la característica de una visión integral de la educación media superior dentro del continuo de la formación escolar ya que su validación permite el acceso al nivel universitario (DOF, 25 de enero de 2006).

Uno de los factores que entorpece la implementación del COLBACH en Línea está relacionado con el ambiente propicio necesario para el proceso de aprendizaje. Los problemas señalados para la ejecución del MEVyT en educación secundaria son los mismos que se presentan para el programa de educación media superior analizado (ver Cuadro 2.2.). La persistencia de las pésimas condiciones materiales no es una consecuencia de los programas analizados, sino del estado perenne de abandono en el cual los centros penitenciarios locales se encuentran (CNDH, 2013; CNDH, 2014; CNDH, 2015). Al respecto, mientras no se emprendan medidas para la mejora de las instalaciones y del suministro de recursos —todas ellas, atribución exclusiva de las Secretarías de Gobernación estatales—, persistirán a pesar de las intenciones de crear programas educativos en concordancia con el proceso de reinserción social.

En síntesis, el COLBACH en Línea cumple a cabalidad con las características de la amplia oferta curricular, la centralidad en el individuo y con la perspectiva integral de la educación

media superior como la antesala a la educación universitaria. Sin embargo, la vinculación con la oferta educativa no es total ya que los estudiantes no tienen contacto directo con personal docente ajeno al sistema penitenciario; tampoco es posible considerar que existe un ambiente propicio para el proceso de aprendizaje por las carencias materiales, de personal especializado y por las condiciones de la infraestructura penitenciaria en la Ciudad de México.

2.3.4. Contenidos

La impartición de los contenidos es mediante el formato modular, pues el plan de estudios establece un conjunto de asignaturas por semestre y el convenio de cooperación multicitado señala que, para que el Colegio de Bachilleres reconozca la conclusión de cada asignatura, debe aplicarse un examen global de la misma (Plataforma Nacional de Transparencia, Solicitud de información No. 1111500018917). El Plan de Estudios vigente para la vertiente en línea establece que el área de formación básica está conformada por 33 asignaturas y que el área de formación especializada puede contener de dos a seis asignaturas, de acuerdo a la especialidad seleccionada (COLBACH, 2017 A).

Respecto a los contenidos para la capacitación para el trabajo, COLBACH en Línea cumple con este requisito pues considera tres áreas de capacitación para el trabajo: Administración de Recursos Humanos, Contabilidad e Informática (COLBACH, 2017 A). Una característica adicional de la manera en la cual se imparten este tipo de contenidos es que son impartidos desde el segundo semestre de la formación; durante segundo y tercer semestre se imparten contenidos comunes respecto al mundo laboral y la legislación de derecho laboral vigente para que, a partir de cuarto semestre, el alumno comience a cursar asignaturas relacionadas con la rama más afín a sus intereses (COLBACH, 2017 A).

Cuadro 2.5.
Esquema curricular COLBACH en Línea

Tipo de área y campo de conocimiento	Título	Tipo de módulo y eje temático	Título
Básica Matemáticas	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Matemáticas I</i> - <i>Matemáticas II</i> - <i>Matemáticas III</i> - <i>Matemáticas IV</i> 	Básica Lenguaje y Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Taller de Lectura y Redacción I</i> - <i>Taller de Lectura y Redacción II</i> - <i>Literatura I</i> - <i>Literatura II</i> - <i>Inglés I</i> - <i>Inglés II</i> - <i>Inglés III</i>
Básica Ciencias Naturales	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Biología I</i> - <i>Biología II</i> - <i>Ecología</i> - <i>Física I</i> - <i>Física II</i> - <i>Física III</i> - <i>Geografía</i> - <i>Química I</i> - <i>Química II</i> - <i>Química III</i> 	Formación Específica Matemáticas	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Cálculo Diferencial e Integral I</i> - <i>Cálculo Diferencial e Integral II</i> - <i>Estadística Descriptiva e Inferencial I</i> - <i>Estadística Descriptiva e Inferencial II</i>
		Formación Específica Ciencias Naturales I	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Física Moderna I</i> - <i>Física Moderna II</i> - <i>Ciencias de la Salud I</i> - <i>Ciencias de la Salud II</i>
Básica Ciencias Histórico Sociales	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Estructura Socioeconómica de México I</i> - <i>Estructura Socioeconómica de México II</i> - <i>Introducción a las Ciencias Sociales I</i> - <i>Introducción a las Ciencias Sociales II</i> - <i>Historia de México Contexto Universal I</i> - <i>Historia de México Contexto Universal II</i> 	Formación Específica Ciencias Histórico Sociales	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Economía I</i> - <i>Economía II</i> - <i>Sociología I</i> - <i>Sociología II</i> - <i>Introducción a la Antropología I</i> - <i>Introducción a la Antropología II</i>
		Formación Específica Lenguaje y Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Taller de Análisis de la Comunicación I</i> - <i>Taller de Análisis de la Comunicación II</i>
Básica Metodología y Filosofía	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Métodos de Investigación I</i> - <i>Métodos de Investigación II</i> - <i>Filosofía I</i> - <i>Filosofía II</i> 		

Fuente: COLBACH, 2017 A. *Mapa curricular COLBACH en Línea*
Nota: No se incluye el esquema de capacitación para el trabajo.

En otro orden de ideas, a pesar de que en la documentación revisada se menciona a las actividades artísticas como una característica de la enseñanza impartida por el Colegio de Bachilleres (DOF, 25 de enero de 2006), no existen asignaturas relacionadas con el tema en el COLBACH en Línea.

Finalmente, el tema de alfabetización digital no está contemplado como tal en el programa. El símil inmediato son los módulos relacionados con Informática, los cuales no requieren de la conectividad a internet para ser impartidos: en su mayoría, se remiten a habilidades intermedias

y avanzadas para programación, integración de sistemas y manejo de bases de datos (COLBACH, 2017 A).

De forma global, es posible concluir que el COLBACH en Línea cumple con tres características deseables en los contenidos de los programas educativos orientados a la reinserción social. Al igual que el MEVyT para educación secundaria, el COLBACH en Línea carece de contenidos relacionados con educación artística y aproximación a la cultura, dejando dichas actividades a las instituciones con las que la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México firme convenios de cooperación interinstitucional.

El análisis del COLBACH en Línea mediante el modelo recomendado para la población penitenciaria brinda los elementos necesarios para asegurar que el programa en cuestión no cumple con los requisitos esperados para contribuir en el proceso de reinserción social de la población privada de la libertad. Si bien existen fortalezas en elementos del diseño e implementación, así como en el contenido, dichas fortalezas no están relacionadas con una aspiración gubernamental de que el programa sea el adecuado para la población de los centros penitenciarios, pues en la concepción de los diseñadores en ningún momento se enuncia la voluntad de que el COLBACH en Línea sea aplicado en contextos penitenciarios (DOF, 25 de enero de 2006).

Cuadro 2.6.

Comparativo COLBACH en Línea – Modelo recomendado para población penitenciaria

Característica del modelo		Observaciones
Dimensión de Derechos Humanos	Elementos de la educación como derecho humano: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad	No cumple con ninguno de los elementos mencionados como necesarios para que el programa tenga el apelativo de “educación como derecho humano”
	Sensibilización de género	Se relega al comportamiento de los funcionarios públicos dependientes del Colegio de Bachilleres; no hay garantía de que el asesor tenga un comportamiento basado en este principio
	Especial atención a grupos marginados (indígenas, personas con capacidades diferentes, etc.)	Reducido a la enunciación del principio de igualdad y no discriminación; no existe registro de la aplicación de herramientas que garanticen atención especializada a grupos marginados.
Diseño e implementación	Amplia oferta curricular	Cumple con el requisito
	Vinculación con la corriente educativa convencional	Los asesores no son personal docente ajeno al sistema penitenciario: o funcionarios de los centros penitenciarios o reclusos fungen como asesores.
	Centrado en el individuo	Cumple con el requisito
	Perspectiva integral	Cumple con el requisito
	Ambiente propicio	Limitaciones en la disponibilidad de material didáctico; las condiciones de hacinamiento y sobrepoblación, dificultan el proceso de aprendizaje.
Contenidos	Impartición en formato modular	Cumple con el requisito
	Oferta vocacional y para el trabajo	Cumple con el requisito
	Oferta artística	No existe oferta artística; en su lugar, intervienen otras instituciones
	Alfabetización digital	Cumple con el requisito; ninguno de los contenidos requiere de internet para ser impartido

Fuente: Elaboración propia.

2.4. Preparatoria Abierta: el programa federal de educación media superior en Morelos

La Secretaría de Seguridad Pública de Morelos, por su parte, en 2012 firmó un convenio de colaboración con la Coordinación Estatal del Subsistema de Preparatoria Abierta del Estado de Morelos (CESPA) para la implementación del programa de educación media superior Preparatoria Abierta (INFOMEX Morelos, solicitud de información 00368717). Este programa de bachillerato general no escolarizado, en última instancia, depende directamente de la Dirección General de Bachillerato de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Al igual que en el caso del COLBACH en Línea, no existen reglas de operación y se ha recurrido tanto a la revisión del Convenio de Colaboración Interinstitucional anteriormente citado y al análisis de los documentos oficiales disponibles. Una segunda dificultad para análisis consiste en la falta de especificidad sobre los lineamientos del convenio, debido a la respuesta

parcial del Sistema INFOMEX Morelos³³. Sin embargo, es igualmente importante analizar cada uno de los componentes de Preparatoria Abierta.

2.4.1. Características generales del programa

El diseño del programa Preparatoria Abierta, así como el de los contenidos, es una atribución de la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP, la cual ejecuta mediante la Dirección General de Bachillerato (DGB) (Secretaría de Educación Pública, 2017). Para su implementación en las entidades federativas, la DGB firma convenios de transferencia con los gobiernos estatales (Dirección General de Bachillerato, 2017, p. 7): en 1997 la Secretaría de Educación Pública firmó dicho convenio con el Gobierno del Estado de Morelos (Secretaría de Educación Pública, 2017).

A su vez, la instancia responsable de la aplicación de Preparatoria Abierta en Morelos es la Coordinación Estatal del Subsistema de Preparatoria Abierta quien, por su parte, tiene la facultad de firmar convenios con otras instituciones interesadas en la impartición de educación media superior (INFOMEX Morelos, solicitud de información 00368717): su aplicación en el sistema penitenciario morelense se remonta a cinco años atrás y el convenio establece que, de los cuatro centros penitenciarios estatales, este programa sólo operará en el CERESO Morelos (INFOMEX Morelos, solicitud de información 00368717).

Es importante mencionar que uno de los objetivos de Preparatoria Abierta es la orientación de los individuos privados de la libertad hacia la capacitación para el trabajo, la obtención de empleos y la asistencia social. Sin embargo, la normatividad de la Dirección General de Bachillerato no indica si el programa público está diseñado expresamente para la población de los centros penitenciarios; el plan de estudios aplicado en el CERESO Morelos no es diferente al plan de estudios vigente para el resto de la población del estado (CESPA, 2017).

El convenio de colaboración referido establece que el sistema penitenciario de Morelos será el responsable de seleccionar a un responsable de la aplicación de Preparatoria Abierta en el responsable CERESO Morelos con un nivel escolar mínimo de licenciatura, así como deberá ser nombrado un gestor con un nivel escolar de educación media superior como mínimo

³³ La respuesta a la solicitud de información dirigida a la Secretaría de Gobierno de Morelos consistió en la copia parcial del Convenio de Colaboración referido: sin mencionar la solicitud de prórroga para la emisión de una respuesta, el proceso de petición no tuvo un término exitoso (Ver Anexo). Este incidente, además de poner en entredicho el correcto funcionamiento del Sistema INFOMEX Morelos, despierta suspicacias sobre las posibles reticencias de las autoridades penitenciarias de la entidad para arrojar luz en sus operaciones cotidianas.

(INFOMEX Morelos, solicitud de información 00368717). Asimismo, el convenio especifica que las autoridades penitenciarias son las responsables de la selección de personal que desempeñe labores académicas. El principal requisito para fungir como asesor es ser pasante o licenciado en una carrera afín a uno de los campos de conocimiento relacionados con los contenidos (INFOMEX Morelos, solicitud de información 00368717). Las obligaciones de la CESPAs para la operación de Preparatoria Abierta en el CERESO Morelos son la impartición de una plática informativa para los beneficiarios potenciales, la aplicación de las evaluaciones y la capacitación del personal seleccionado por las autoridades penitenciarias.

Al igual que en los dos casos anteriormente analizados, la accesibilidad de las instalaciones para las asesorías y la seguridad del personal de la CESPAs dentro de los centros penitenciarios corresponden a las autoridades penitenciarias (INFOMEX Morelos, solicitud de información 00368717). De nueva cuenta, la intervención del sistema penitenciario morelense en el proceso de enseñanza se limita a las cuestiones logísticas.

2.4.2. Dimensión Derechos Humanos

De acuerdo con la información disponible, Preparatoria Abierta no cumple con los requisitos que hacen de la educación un derecho humano. En primer lugar, la educación no está disponible para toda la población de los centros penitenciarios de Morelos puesto que la acción del programa se limita a un centro penitenciario (INFOMEX Morelos, solicitud de información 00368717); no es posible determinar si la aplicación del programa es complementada con medidas adicionales para que la educación media superior sea accesible a cualquier persona interesada.

Si bien se ha intentado que Preparatoria Abierta cumpla con el requisito de adaptabilidad mediante las modificaciones en su operación en contextos penitenciarios (Dirección General de Bachillerato, 2017, p. 109), no se ha alcanzado esta aspiración porque no existe una modificación de los contenidos. Asimismo, no es posible determinar si los contenidos de los materiales están en consonancia con los Derechos Humanos porque —a diferencia de los materiales del MEVyT educación secundaria— no son de libre acceso³⁴.

³⁴ Los libros de texto empleados en Preparatoria Abierta no son gratuitos: el precio de un digesto —editado por la SEP— oscila entre \$60.00 y \$120.00. Si el diseño curricular contempla veintidós asignaturas, el precio del total de libros necesarios para finalizar estudios de educación preparatoria estaría en el rango de \$1,320.00 a \$2,640.00, sin considerar guías de estudio y cuadernos de trabajo. [Información disponible en EDUCAL. Dirección URL: <https://goo.gl/YxOtFa>].

El componente de la sensibilización de género está limitado a la inclusión de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el marco jurídico de las normas de registro y control de Preparatoria Abierta (Dirección General de Bachillerato, 2017, p. 5). Una enunciación del referente de una ley no es garantía de un proceso de aprendizaje con perspectiva de género: por lo tanto, este programa no toma en cuenta el componente de sensibilización de género.

En ningún momento, en los documentos públicos, sitios oficiales y el Convenio de Colaboración Interinstitucional se alude a la población indígena como parte de los beneficiarios potenciales. Las menciones sobre adaptación de la logística de Preparatoria Abierta a la población con necesidades especiales son dos: una cláusula que permite la aplicación de exámenes extemporáneos a “personas discapacitadas” (Dirección General de Bachillerato, 2017, p. 24) y la recomendación de adaptar las instalaciones sanitarias de los centros escolares a este grupo poblacional (Dirección General de Bachillerato, 2017, p. 110).

En términos generales, Preparatoria Abierta no cumple con ninguno de los tres requisitos. Sin embargo, las autoridades educativas han tratado de adaptar este programa a las necesidades de la población reclusa, aunque aludiendo que la operación del programa en centros penitenciarios es una cuestión de asistencia social: visión contraria al postulado de la educación como derecho.

2.4.3. Diseño e implementación

Preparatoria Abierta cumple con el requisito de ofertar un contenido curricular amplio: se trata de un esquema de veintidós módulos, de los cuales veintiuno forman el núcleo del bachillerato general y su contenido está relacionado con las áreas de matemáticas, comunicación, ciencias experimentales y humanidades y ciencias sociales (CESPA, 2017); el contenido del vigésimo segundo módulo está diseñado para la capacitación laboral. Los contenidos están clasificados en cinco niveles por grado de complejidad: básicos; instrumentales; métodos y contextos; relaciones y cambios; efectos y propuestas (CESPA, 2017).

No obstante, la vinculación con la corriente educativa está obstaculizada por la ausencia de personal docente externo en el proceso de aprendizaje de los estudiantes en condiciones de encierro. De acuerdo con el convenio de cooperación, la elección de asesores corre a cargo de las autoridades del CERESO Morelos: a pesar de que se busca que los asesores tengan conocimiento en las áreas de los contenidos, no se requiere que éstos sean ajenos al sistema

penitenciario (INFOMEX Morelos, solicitud de información 00368717). Además, el convenio no señala si el personal seleccionado para la asesoría debe ser parte de la administración del CERESO o si la población en situación de encierro puede ser asesor; tampoco se hace mención de las remuneraciones para cuando el asesor sea un interno (INFOMEX Morelos, solicitud de información 00368717).

Al igual que en los dos casos revisados anteriormente, Preparatoria Abierta cumple con los requisitos de centralidad en el individuo y perspectiva integral, toda vez que la estructura del sistema educativo mexicano establece que el modelo de enseñanza debe ser evaluado de forma individual y que cada nivel educativo sea el antecedente para incursionar estudios superiores.

El ambiente propicio para el proceso de aprendizaje, en esta entidad federativa, ha sido alcanzado en buena medida en los últimos años (ver cuadro 2.2.). Sin embargo, hasta la fecha, los informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señalan la ausencia de personal pedagógico dentro de los centros penitenciarios, incluido el CERESO Morelos (CNDH, 2013; CNDH 2014). Es importante hacer la puntualización sobre lo que considera el presente trabajo como parte del ambiente propicio para la educación —aulas, personal y materiales— porque el CERESO Morelos aún existen otras condiciones que dificultan el proceso de aprendizaje: sobrepoblación, hacinamiento, deficiencia en servicios de salud, problemas de equipamiento e higiene, así como la falta de clasificación de los internos en procesados y sentenciados (CNDH, 2015, pp. 230-231).

En términos generales, Preparatoria Abierta cumple con tres de los cinco requisitos de la dimensión de diseño e implementación —amplia oferta curricular, perspectiva integral y centralidad en el individuo—; a pesar de algunas exigencias sobre especialización de los asesores y de las mejoras en algunos aspectos en las condiciones materiales del CERESO Morelos, no es posible alcanzar el cumplimiento de la vinculación con la corriente educativa tradicional y no es posible afirmar que haya un ambiente propicio para la educación en este centro penitenciario.

2.4.4. Contenidos

El diseño curricular de Preparatoria Abierta cumple con el requisito de formato modular. El programa contempla un módulo de formación clásica, cinco módulos de instrumentos, seis módulos de métodos y contextos, siete módulos de relaciones y cambios, además de dos

módulos de efectos y propuestas (CESPA, 2017). El módulo de capacitación para trabajo cuenta con características de los tres tipos más complejos de módulos (CESPA, 2017).

Asimismo, como ha sido mencionado, este programa cuenta con un módulo de capacitación para el trabajo (CESPA, 2017). La capacitación que este programa considera conveniente para la población de los centros penitenciarios es sobre gestión de recursos y resolución de problemas (DOF, 24 de septiembre de 2014).

Preparatoria Abierta no cuenta con algún componente sobre educación artística (CESPA, 2017); además, si bien existen algunos contenidos relacionados con las tecnologías de la información, no es claro si se requiere acceso a internet o si los estudiantes tienen acceso a equipos de cómputo. Por lo tanto, no es posible determinar si el programa cumple con el requisito de educación digital.

En términos generales, Preparatoria Abierta cumple con dos de los requisitos para contenidos: amplia oferta curricular y capacitación para el trabajo. Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, el programa carece de oferta artística. Además, no se cuenta con elementos suficientes para determinar si el programa procura la alfabetización digital.

Cuadro 2.7.

Comparativo Preparatoria Abierta – Modelo recomendado para población penitenciaria

Característica del modelo		Observaciones
Dimensión de Derechos Humanos	Elementos de la educación como derecho humano: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad	No cumple con ninguno de los elementos mencionados como necesarios para que el programa tenga el apelativo de “educación como derecho humano”. El programa sostiene que la educación es una cuestión de asistencia social, visión contraria a la obligatoriedad de un derecho
	Sensibilización de género	Limitada a la alusión de una ley general; no hay garantía de que el asesor tenga un comportamiento basado en este principio o que los contenidos tengan componentes de inclusión, equidad o concientización al respecto.
	Especial atención a grupos marginados (indígenas, personas con capacidades diferentes, etc.)	Reducido a recomendaciones de adaptación logística y de instalaciones sanitarias a la población discapacitada; no existe registro de la aplicación de herramientas que garanticen atención especializada a otros grupos marginados (población indígena, débiles visuales y auditivos).
Diseño e implementación	Amplia oferta curricular	Cumple con el requisito
	Vinculación con la corriente educativa convencional	Los asesores no son personal docente ajeno al sistema penitenciario. Sin embargo, la normatividad del programa exige calificación mínima de pasante o licenciatura en estudios en matemáticas, ciencias sociales y ciencias exactas
	Centrado en el individuo	Cumple con el requisito
	Perspectiva integral	Cumple con el requisito
	Ambiente propicio	A pesar de algunas mejoras en la disponibilidad de material didáctico, las condiciones de hacinamiento, sobrepoblación e higiene dificultan el proceso de aprendizaje.
Contenidos	Impartición en formato modular	Cumple con el requisito
	Oferta vocacional y para el trabajo	Cumple con el requisito
	Oferta artística	No existe oferta artística.
	Alfabetización digital	No es posible determinar si cumple o no con el requisito

Fuente: Elaboración propia.

Si el estado actual de los tres programas analizados no corresponde a los estándares internacionales, entonces es necesario replantear todo lo hecho hasta el momento en el ámbito de la educación en contextos penitenciarios. En principio, el cuestionamiento y las evidencias presentadas a lo largo de este capítulo son el antecedente que permite poner en la palestra la discusión sobre conceptos que permean al proceso de reinserción social —en el fondo, una discusión sobre valores—, además de plantear un diseño para los programas educativos orientados a la reinserción social con una causalidad centrada en las características propias de la población reclusa. El siguiente capítulo tiene como objetivo presentar algunas recomendaciones al respecto.

III. Hacia la reconstrucción de los programas educativos para la población penitenciaria

Los hallazgos develados a lo largo del presente escrito exhiben la falta de acciones orientadas hacia la reinserción social, pues documentan que, en su lugar, se ha recurrido a la adaptación de programas educativos —con objetivos diferentes a la reinserción social— en contextos penitenciarios. Una explicación que ha cobrado relevancia es la dimensión valorativa de las dos posturas respecto a la finalidad de la pena privativa: la preservación de la seguridad pública frente a la igualdad de oportunidades para las personas privadas de la libertad.

Al mismo tiempo, dichos descubrimientos, si bien de carácter local, obligan a plantear algunas propuestas para la creación y definición de programas educativos —no sólo de educación secundaria y preparatoria, sino para cualquier nivel de formación— orientados a la reinserción social aplicables tanto en los sistemas penitenciarios locales, como en el ámbito federal. Algunas de estas ideas, además, pueden ser extensivas a cualquiera de los medios que facilitan tal proceso y permitirían sentar las bases para un esfuerzo serio de construcción de una política pública de reinserción social.

En este orden de ideas, las recomendaciones pueden clasificarse de acuerdo con la arena en la cual impactan. La primera recomendación es sobre la necesidad de redefinición del concepto de reinserción social mediante el acuerdo social sobre el objetivo de la prisión. El segundo conjunto de recomendaciones está dirigido hacia la especialización organizacional y técnica en materia de educación en contextos penitenciarios. El tercer grupo de recomendaciones está concebido desde el mirador de las políticas públicas, con un énfasis especial en la etapa del diseño.

3.1. Elementos básicos para una reflexión sobre la finalidad de la pena privativa

El primer paso para la creación de una política pública de reinserción social consiste en llegar a un acuerdo social sobre la finalidad de la pena privativa. El ciclo de reformas a la constitución mexicana ha superpuesto dos facetas de la condena: su dimensión punitiva y el respeto por los derechos humanos, la seguridad del colectivo ante la igualdad de oportunidades para las personas privadas de la libertad. La conjunción de dos finalidades disímiles ha ocasionado una confusión entre el proceso de reinserción social y la punición que, en ocasiones, ha hecho de ambos términos sinónimos. Para ejemplificar este punto, vale la pena revisar la declaración de Renato Sales Heredia, Comisionado Nacional de la Seguridad Pública, en el marco de la XIII Conferencia Regional del Sistema Penitenciario Zona Centro

La idea de reinserción es evitar, sí, que quien egrese de la prisión delinca nuevamente, pero para eso tenemos que generar condiciones al interior de las prisiones que respeten derechos más limitados por la pena, y entender que el fin de la prisión en los estados de derecho es éste: enviar el claro mensaje a la sociedad de que quien delinque va a ser sancionado (Gobierno de Morelos, 31 de marzo de 2016).

En esta declaración se antepone la noción correctora de la pena privativa a la concepción de reinserción social. En el extremo, se considera más importante la difusión del mensaje mediante el castigo que el futuro de quienes, con su pena privativa, sirven de ejemplo a la sociedad. En el debate sobre la reinserción social, a menudo, este tipo de posturas entorpecen los esfuerzos para exponer la necesidad de replantear la acción gubernamental en términos de la igualdad de oportunidades mediante el respeto de los derechos sociales de los individuos privados de la libertad. Por este motivo, en primer lugar, es necesario hacer una distinción entre la tipificación del delito —i.e. la descripción de la conducta delictiva— y la reinserción social. El primer término está relacionado con las conductas que el Estado puede castigar y con la forma en la cual lo hará, mientras que el segundo término alude a las acciones que el Estado debe emprender con la finalidad de garantizar el regreso del individuo al tejido social y familiar.

La distinción de los términos antes señalados pasa por la comprensión de las reformas constitucionales de 2008 y 2011. En primer lugar, la comprensión del cambio de paradigma de la readaptación al de la reinserción consiste en diferenciar que ya no es válida la concepción del delincuente como una persona carente de las nociones básicas sobre la convivencia en la vida en sociedad (Piquero, 2010) y la idea de la cárcel como un centro de castigo y re-educación en valores (Rangel, 2009\2012). En su lugar, la reinserción social abre paso a una nueva interpretación en torno a la idea de un individuo que, por falta de herramientas para ejercer con plenitud sus capacidades, transgrede las leyes y que:

[e]l sistema penitenciario no puede pretender, ni es tampoco su misión hacer buenos a los hombres, pero si puede, en cambio, tratar de conocer cuáles son aquellas carencias y ofrecerle al condenado unos recursos y unos servicios de los que se pueda valer para superarlos (Mapelli, 2006).

Si bien el elemento más importante de la reforma de 2008 fue el componente de los juicios orales y la re-tipificación de los delitos (Pérez Correa, 2015), resaltar la nueva conceptualización del preso es nodal para avanzar en el debate sobre la finalidad de la pena privativa. Junto con esta nueva comprensión en torno a la figura del preso, habrá de integrarse el componente de la

reforma al Artículo 18 constitucional de 2011, toda vez que se reconoce que la reinserción social sólo puede lograrse mediante el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. En este sentido, las herramientas destinadas a los medios de la reinserción social no son una dádiva, sino un derecho exigible por quienes purgan una condena privativa. La comprensión de ambas implicaciones legales tiene una interpretación unívoca: en México, la igualdad de oportunidades es el valor que debe encauzar los esfuerzos gubernamentales para lograr el éxito del proceso de reinserción social.

Ahora bien, este entendimiento no sólo debe quedar en el ámbito de las leyes federales, sino que es necesario el establecimiento de puntos mínimos de referencia para las diferentes entidades. Aunque, en principio, el federalismo mexicano reconoce la facultad del ámbito local para reformar y modificar sus leyes, lo estipulado por la Constitución en materia de reinserción social debe aterrizar con la misma esencia en las constituciones locales: no hay margen de equivocación que justifique el estado actual de la variedad de interpretaciones al respecto, ilustrado por los casos locales seleccionados.

Una vez desasociada la reinserción social de la cuestión punitiva, así como transmitida esta idea a todos los niveles gubernamentales mediante la constelación de leyes vigentes, habría que resaltar el componente de derechos sociales. Esta acción consiste en un cambio en la percepción sobre los factores individuales y sociales que predisponen a una persona a cometer un delito: es importante reconocer la diversidad de motivos detrás de una decisión de esta naturaleza, los cuales no sólo se remiten a una mentalidad desviada de tipo lombrosiano y generalizable a todo el conjunto de individuos que cometen un delito (Piquero, 2010). Al respecto, existen algunas teorías que sostienen que la comisión de un delito puede tener motivaciones distintas a la predisposición natural al crimen. Por ejemplo, el delito como correlato de la anomia³⁵, en última instancia, está explicado porque la estructura social ha privado a un grupo de individuos de los medios para lograr un conjunto de metas socialmente aprobadas y el crimen es una forma de allegarse de tales medios (Durkheim, 1893\2012).

Si el marco legal da paso al reconocimiento de la diversidad de explicaciones del delito desde el ámbito académico y profesional, entonces se fortalecen las argumentaciones en favor

³⁵ Anomia es el concepto que describe el estado de una comunidad incapaz de integrar y regular a sus integrantes. El estado anómico desencadena fenómenos indeseables en el interior del colectivo: el suicidio y el crimen son ejemplos que Durkheim detenta como sus consecuencias (López Fernández, 2009, p. 131).

de la reinserción social como el proceso en el cual se trata de corregir las carencias a las cuales el individuo —ahora en prisión— tuvo que enfrentarse en el pasado. Si bien en algunos momentos esta propuesta pareciera netamente conceptual, no por ello su impacto ha de relegarse al terreno teórico toda vez que las percepciones, finalmente, son la materia prima para los cambios sociales.

3.2. La necesidad de la especialización para la educación orientada a la reinserción social

Ahora bien, es evidente que la adaptación de programas educativos con una población objetivo más amplia deja a un lado las necesidades específicas de la población de los diversos centros penitenciarios. Esta investigación ha señalado que dos de los puntos críticos de la situación de los programas educativos analizados son el desconocimiento —desde la etapa del diseño de los contenidos— de las necesidades específicas de la población de los centros penitenciarios y la nula participación de personal docente en las asesorías a los estudiantes de educación secundaria y preparatoria.

En primer lugar, resulta alarmante que en ninguno de los dos programas analizados intervenga personal docente ajeno a los sistemas penitenciarios, toda vez que las recomendaciones internacionales señalan que éste es un factor primordial para la disociación del proceso de aprendizaje como un componente de la pena. Por lo tanto, una de las recomendaciones inmediatas es la introducción de profesores de educación básica y media superior para que las asesorías no corran a cargo de los propios individuos privados de su libertad. Una propuesta sobre la formación y selección del personal docente de asignatura —i.e. profesores especializados en la enseñanza de materias específicas— para educación secundaria y media superior es que, desde las escuelas normales, se promueva la opción de especialidad en pedagogía penitenciaria (Scarfó y Aued, 2012). Junto con la formación escolar, es necesario que los futuros profesores adquieran conocimiento de la realidad a la cual los individuos privados de la libertad están expuestos mediante las prácticas de campo (Rangel, 2009\2012; Scarfó y Aued, 2012).

Adicionalmente, debe aspirarse a la contratación del personal docente mediante concursos abiertos al público, pues este elemento es uno de los componentes que, de acuerdo con la reforma educativa mexicana de 2016, garantiza la idoneidad del personal docente para la labor educativa en contextos de encierro (Secretaría de Educación Pública, 2016, pp. 56-57). Sin

embargo, contrario a lo que sucede en algunos países latinoamericanos —Paraguay y Bolivia, particularmente— (Rangel, 2009\2012), el personal docente que participe de las actividades educativas en las prisiones debe de percibir una remuneración superior a la de sus colegas en el sistema educativo tradicional porque la percepción de la peligrosidad de su trabajo sería mayor en comparación a desempeñar la misma labor en el sistema escolarizado (Rangel, 2009\2012, p. 60).

En segundo término, dado que el diseño de los programas y contenidos —de acuerdo con la legislación mexicana vigente— son atribuciones exclusivas de las instituciones educativas a nivel federal, es necesario que tales instituciones cuenten con instancias especializadas en educación para la población penitenciaria. Respecto a los responsables de los programas analizados, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) es el único con la facultad de establecer unidades técnicas que faciliten el cumplimiento de sus objetivos (DOF, 31 de agosto de 1981)³⁶. Dicha facultad permite proponer la creación de la sub-dirección de educación para la población penitenciaria, dependiente de la Dirección Académica (ver gráfico 3.1.), disociando esta función de la ya existente Sub-Dirección para Grupos Diversificados e Indígenas con la finalidad de crear el espacio organizacional para la especialización recomendada. Esta sub-dirección tendrá a su cargo la elaboración del programa de educación secundaria de acuerdo con las necesidades de la población penitenciaria, adicionando las perspectivas y la retroalimentación de especialistas de diversos ámbitos (organizaciones no gubernamentales, académicos, integrantes de la población objetivo): esta recomendación está en consonancia con la Ley General de Educación vigente, pues contempla la posibilidad de incluir a dichos actores en el proceso de diseño de los programas educativos y de los contenidos de los materiales didácticos (Artículo 12, LGE).

³⁶ La revisión de la normatividad del Colegio de Bachilleres no detectó una facultad similar: la aprobación de programas y planes de estudio está sujeta a la aprobación de la Junta Directiva, la instancia superior (COLBACH, 2010). Por este motivo, la presente propuesta, con el marco jurídico actual, no puede ser extensiva para la educación media superior. En la sección 3.3. se presenta una propuesta que puede ser adoptada por esta institución sin necesidad de recurrir a la creación de un área técnica para la educación en contextos penitenciarios.

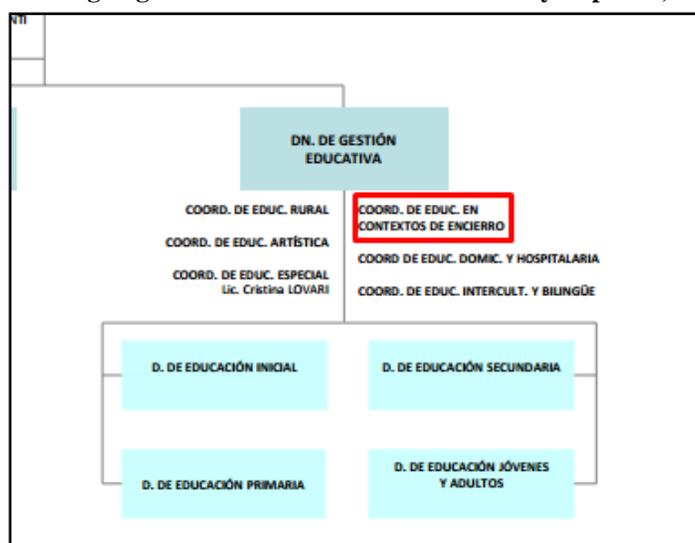
Gráfico 3.1.
Propuesta de creación de la Sub-Dirección de Educación para la Población Penitenciaria dentro del INEA



Fuente: Elaboración propia con información de INEA (IFAI, 2017)

Quizás uno de los referentes sobre la especialización en pedagogía penitenciaria desde los ministerios nacionales de educación sea el caso argentino (Rangel, 2009\2012). La Coordinación de Educación en Contextos de Encierro depende, en última instancia de la Secretaría de Gestión Educativa (Gobierno de la República de Argentina, 2017 A) del Ministerio de Educación y Deportes. Esta dependencia está encargada del diseño e implementación de los programas de educación básica, media superior y superior (Gobierno de la República de Argentina, 2017 B) y de otras actividades que vinculan a los estudiantes en prisión con el resto del estudiantado: olimpiadas del conocimiento y ferias de ciencia y tecnología, principalmente (Gobierno de la República de Argentina, 2017 B).

Gráfico 3.2.
Detalle de Organigrama del Ministerio de Educación y Deportes, Argentina



Fuente: Extraído de Gobierno de la República de Argentina, 2017 A.

En este orden de ideas, cualquier sugerencia sobre especialización del personal y adecuación de contenidos sin el debido acompañamiento en cuestiones de mejora de las instalaciones adecuadas cae en el vacío de las buenas intenciones con resultados pobres. Por ello, es necesario comenzar a tomar con seriedad las recomendaciones realizadas año con año por la Comisión Nacional de Derechos Humanos para subsanar las deficiencias de las instalaciones penitenciarias, disponibilidad de intérpretes traductores para la población indígena, así como la adecuación de los servicios para aquellas personas que, por motivos de necesidades especiales, lo requieran.

Ahora bien, uno de los argumentos que se oponen a la realización de tales acciones tiene que ver con la dimensión de inversión y costos: generalmente, se alude al principio de la escasez de recursos y su correcta asignación para la mejora del conjunto de la sociedad. Al respecto, Pisarello (2007) sostiene que la falacia economicista reproduce la asimetría en el acceso a los derechos sociales, privilegiando los denominados derechos negativos —los cuales demandan del Estado su mínima intervención. Por ejemplo, Zepeda Lecuona reporta que el estado mexicano, en 2012, invirtió 396 millones de pesos para la construcción y equipamiento del cuartel para la Policía Federal y custodios en el Penal del Altiplano (Zepeda Lecuona, 2012) mientras que el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) establece en sus reglas de operación que el costo de llevar educación secundaria a las cárceles es de \$3,380.00 por beneficiario (DOF, 27 de diciembre de 2015): la construcción de un cuartel destinado a un centro penitenciario federal equivale a 117,159 adultos con estudios de secundaria concluidos. Este ejemplo ilustra que los derechos sociales no son más onerosos que los derechos negativos y, por lo tanto, debieran ser igualmente prioritarios.

Además de las sugerencias presentadas en esta sección, también existen recomendaciones concebidas desde la disciplina de políticas públicas, ya que la inversión de recursos no es garantía de un cambio en el *statu quo*. La siguiente sección desarrolla con mayor detalle una manera diferente de diseñar programas educativos coadyuvantes de la reinserción social.

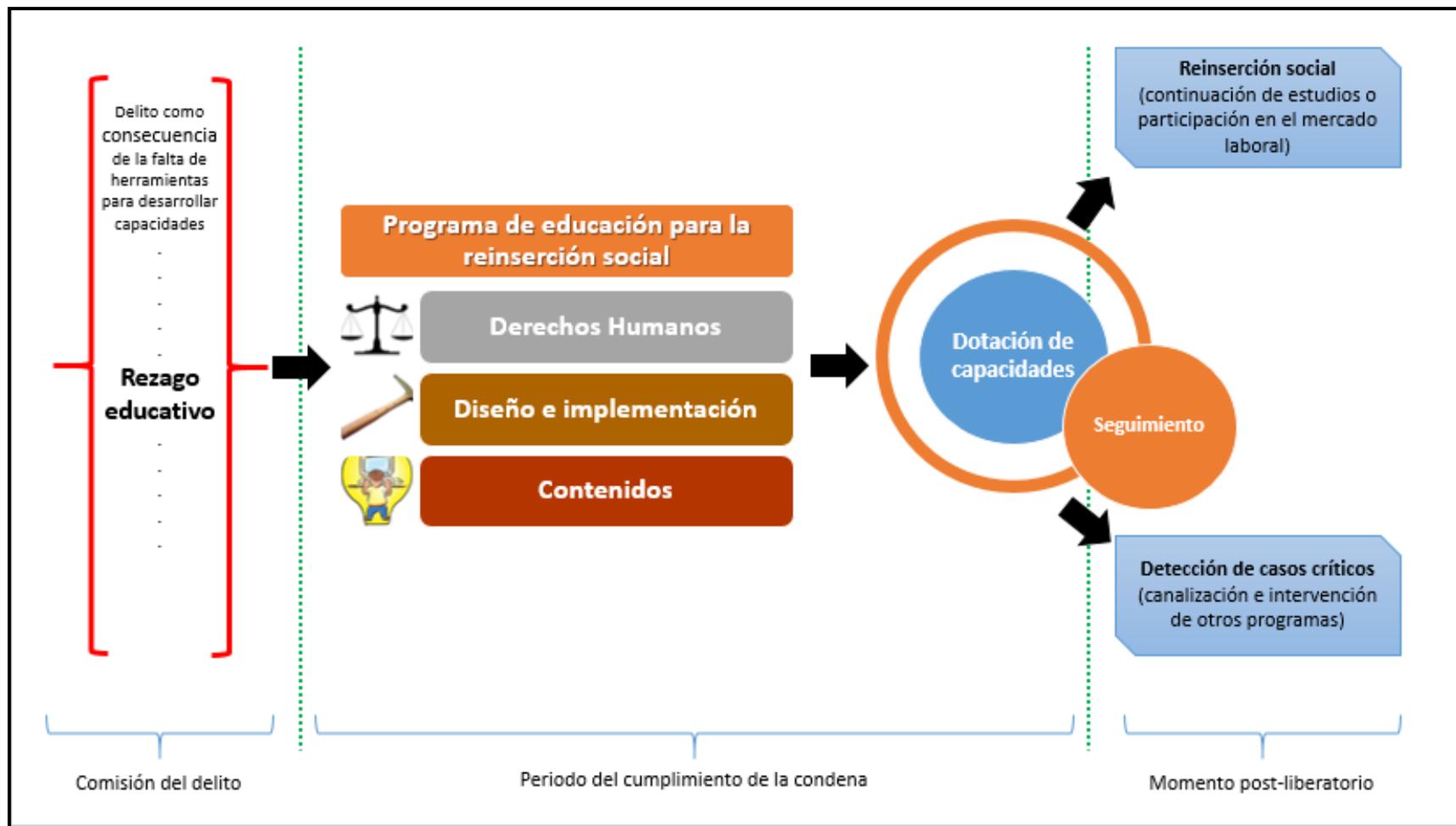
3.3. Una propuesta para el diseño de programas educativos para la reinserción social

De acuerdo con los hallazgos expuestos en el segundo capítulo, ninguno de los programas educativos analizados está concebido en función de las necesidades de la población de los centros penitenciarios: se trata de adaptaciones de programas existentes dirigidos a un sector de la población más amplio, el de los adultos en rezago educativo. Por este motivo, es necesario plantear un diseño general para programas educativos cuya finalidad sea facilitar el proceso de reinserción social de los individuos privados de la libertad.

El primer distanciamiento entre la presente propuesta y los programas analizados se presenta en la dimensión del perfil de la población objetivo y del valor imperante en el proceso de reinserción social. Es decir, si es aceptada la teoría del crimen como un medio para obtener las herramientas que la construcción social —en estado de anomia— niega a quien delinque, entonces es necesario concebir que el programa educativo es una herramienta para el ejercicio pleno de las capacidades individuales. Por lo tanto, debe de reconocerse que el rezago educativo

es una de las múltiples causas de la comisión de delitos en la sociedad mexicana toda vez que es un problema derivado de la falta de herramientas para el desarrollo pleno de las capacidades de los individuos en prisión. Ahora bien, como se ha visto en el primer capítulo, los programas educativos generalmente son implementados al mismo tiempo que el individuo cumple con la pena privativa (ver gráfico 3.3). Por lo tanto, el diseño de un programa educativo tiene que apegarse a las recomendaciones internacionales —sintetizadas en el modelo propuesto al inicio del segundo capítulo— toda vez que cada uno de los componentes es clave para que un programa de educación sea considerado como un producto especializado para el perfil de la población penitenciaria.

Gráfico 3.3.
Esquema básico de diseño e implementación de programas educativos para la reinserción social



Fuente: Elaboración propia.

Con la finalidad de elaborar contenidos pertinentes con la realidad en el interior de los diferentes centros penitenciarios, sería conveniente replicar el ejemplo del módulo regional del INEA *Vida en reclusión*, exclusivo para los centros penitenciarios de Aguascalientes (INEA, 2016). El contenido del material de texto fue diseñado con la participación de los reclusos (Rangel, 2009\2012, p. 94). Este ejercicio tuvo impactos positivos sobre la aceptación e idoneidad de los contenidos educativos, pues el contenido del material educativo estaba pensado desde la población de los centros penitenciarios para sus pares (Rangel, 2009\2012, p. 94).

A todo lo largo del proceso de elaboración de los materiales se mantuvo contacto permanente con los reclusos, y varios de ellos leyeron y comentaron versiones semifinales de los materiales mismos (sic) antes de ser enviada la versión final a la imprenta. [...] (Gutiérrez-Vázquez y Ruiz, 2006, p. 29).

[...] El material gráfico que se incluya es fundamental, tanto en calidad como en cantidad y en términos del espacio dedicado a cada ilustración o fotografía. Es indispensable que los reclusos se vean en el material y se identifiquen con él. El material debe mostrar que fue elaborado dentro del reclusorio con la participación de los reclusos (Gutiérrez-Vázquez y Ruiz, 2006, p. 29).

Finalmente, en consonancia con las recomendaciones internacionales y teóricas (Pérez Correa y Ponce, 2015, p. 163; González Aguilar, 2012, p. 122), se recomienda el seguimiento post-liberatorio de los individuos que hayan participado en el proceso educativo por dos motivos. En primer lugar, el seguimiento fungiría como un mecanismo de evaluación de la efectividad del programa cuando el nivel escolar obtenido haya contribuido a la reinserción del beneficiario —sea por continuidad en el sistema educativo o por la obtención de un puesto de trabajo relacionado con las capacidades adquiridas durante el periodo de condena privativa. En segundo término, el seguimiento permitiría detectar a aquellos beneficiarios que no han podido reingresar al tejido social con la finalidad de canalizar los casos críticos a otras instancias gubernamentales para corregir las posibles falencias en el proceso de reinserción social.

Conclusiones

- La reinserción social es un proceso secuencial en el cual un recluso obtiene las herramientas necesarias para su exitosa reintegración a la sociedad, dado que el individuo en cuestión cuenta con capacidades para ello (Ministerio de Justicia de Chile, 2016).
- Numerosos actores participan en el proceso de reinserción social para proveer los medios necesarios para el desarrollo de las capacidades y, con ello, se garantiza un cierre exitoso con la integración del individuo al tejido social.
- El Estado está obligado a participar en el proceso porque los individuos en prisión tienen sus derechos fundamentales disminuidos con respecto al resto de la población, dificultando el acceso a las garantías de los derechos sociales. Por ello, éste debe velar por la integridad física y psicológica de los individuos, además de proveer los medios para que los prisioneros, cuando se hallen en libertad, puedan reincorporarse a sus respectivos núcleos sociales.
- El mandato de la dotación de herramientas para la reinserción social no necesariamente es entendido desde la perspectiva del desarrollo de capacidades, pues tras de la concepción de la finalidad de la prisión existen valores que condicionan la dirección de los esfuerzos públicos. Como consecuencia, no hay una definición concreta para la finalidad de la condena en el corpus legal federal, dando espacio a diversas interpretaciones por parte de las autoridades locales.
- La superposición de valores antagónicos —preservación de la seguridad pública e igualdad de oportunidades mediante el respeto a los derechos humanos— diluye el significado de la reinserción social.
- Ante la falta de claridad sobre el objetivo de la reinserción social, no es posible diseñar e implementar programas que doten de las herramientas necesarias para los individuos en reclusión, siendo la educación secundaria y de bachillerato ejemplo de tal situación.
- Las recomendaciones internacionales sobre programas educativos orientados a la reinserción social constituyen un marco de referencia válido para evaluar el diseño y la implementación de los programas de educación secundaria y de bachillerato en los sistemas penitenciarios de Ciudad de México y Morelos.

- En México, no existen programas educativos orientados a la reinserción social. En su lugar, los sistemas penitenciarios de la Ciudad de México y Morelos —y en general, cualquier sistema penitenciario nacional— han optado por la adecuación de programas ya existentes para ámbitos penitenciarios. Estas adecuaciones, en ambos casos, se reducen a la adaptación de medidas de seguridad para el personal que capacitará a los asesores, la tenencia de las aulas, así como las atribuciones que cada una de las instituciones participantes detentan.
- Es posible asegurar que el Módulo Educativo para la Vida y el Trabajo (MEVyT) de educación secundaria cumple cabalmente con cuatro de doce características avaladas por las prácticas internacionales.
- El diseño del MEVyT de educación secundaria no tiene en consideración las características de la población penitenciaria. Al respecto, ninguno de los dos sistemas penitenciarios puede intervenir en esta etapa del programa, toda vez que el diseño de los contenidos y de los materiales didácticos son una atribución exclusiva del nivel federal del INEA. Por lo tanto, no hay diferencia alguna entre los casos en la etapa de implementación pues, a pesar de las diferentes concepciones que los sistemas penitenciarios de la Ciudad de México y Morelos tienen sobre el proceso de reinserción social, las problemáticas en materia de atención a poblaciones marginadas, malas condiciones estructurales y materiales en el ambiente de aprendizaje son comunes.
- En la Ciudad de México, el diagnóstico del COLBACH en Línea es similar al elaborado para el MEVyT en su vertiente educación secundaria, pues las distancias entre las recomendaciones del modelo y el COLBACH en Línea son consecuencia de un diseño orientado a una población más extensa y de la situación de abandono semipermanente en la cual se encuentran los centros penitenciarios de Ciudad de México.
- A pesar de la dificultad de recopilación de documentos oficiales, el diagnóstico parcial sobre la aplicación del programa Preparatoria Abierta en Morelos es claro: el programa no cumple con las condiciones necesarias para ser considerado como coadyuvante del proceso de reinserción social.
- La ausencia de personal docente externo a los sistemas penitenciarios es una constante en los tres programas analizados. Esta condición compromete la completa integración de los estudiantes en contextos de prisión al sistema educativo tradicional.

- Este análisis concluye afirmando que la superposición de valores antitéticos distorsiona el concepto de la finalidad de la pena privativa, alterando el entendimiento sobre el proceso de reinserción social. Al no existir un consenso sobre este objetivo, los programas educativos MEVyT para educación secundaria, COLBACH en Línea y Preparatoria Abierta no contribuyen a la reinserción social, pues sus objetivos son otros. Esta afirmación es extensiva para todos los programas vigentes en los sistemas penitenciarios locales.
- Para avanzar en el debate sobre la finalidad de la pena privativa, es necesario disociar la noción de tipología del delito del proceso de reinserción social. De esta forma, será posible llegar a un acuerdo acerca de los elementos que deben estar presentes en los programas de reinserción social. Tal ejercicio requiere un cambio de paradigma sobre la concepción del delincuente, además de la aceptación de que la reinserción social es una cuestión de derechos fundamentales.
- Es necesaria la participación de personal docente capacitado en pedagogía penitenciaria en el proceso de aprendizaje del individuo. Además, la especialización de una instancia en el interior de los órganos encargados de la educación secundaria para adultos constituye una oportunidad para dar cabida a especialistas en el diseño de programas y contenidos educativos. Ambas recomendaciones son realizables de conformidad con el marco jurídico vigente y su ejecución no debería ser objetada por argumentos economicistas que perpetúan asimetrías en el acceso a los derechos fundamentales.
- Desde la disciplina de las políticas públicas, es propuesto un modelo de diseño e implementación de programas educativos orientados a la reinserción social cuya definición del problema parta del paradigma del delincuente como un individuo que ha cometido un delito como una forma de allegarse de las herramientas para el logro de metas socialmente aceptadas. A partir de esta definición y por un efecto de aceptabilidad de los contenidos, es recomendable la participación de expertos en el área y de los propios reclusos en el diseño de los materiales educativos. Este programa debe contemplar el requisito del seguimiento post-liberatorio de los beneficiarios como una medida de evaluación del éxito de los programas y como un mecanismo de detección de casos críticos que requieran de otras acciones.

Referencias

- Ahumada Alvarado, H. M y Grandón Fernández, P. (2015). Significados de la reinserción social en funcionarios de un centro de cumplimiento penitenciario. *Psicoperspectivas: individuo y sociedad* 14(2), 84-95.
- Alós Moner, R. de, Martín Artiles, A., Miguélez Lobo, F. y Gibert Badia, F. (2009). ¿Sirve el trabajo penitenciario para la reinserción? Un estudio a partir de las opiniones de los presos de las cárceles de Cataluña. *Revista española de investigaciones sociológicas*, 127, 11-31.
- Arriagada, I. (2013). Cárceles privadas: La superación del debate costo-beneficio. *Política Criminal*, 8(15), 210 - 248.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Disponible en línea. [Dirección URL: <https://goo.gl/L0jLAo>].
- Cochran, C. (1974). Political Science and the Public Interest. *Journal of Politics* (36), 327-355.
- Colegio de Bachilleres (2017 B). *Código de conducta de los servidores públicos del Colegio de Bachilleres*. México: Colegio de Bachilleres. [Dirección URL: <https://goo.gl/OR6uK6>].
- Colegio de Bachilleres (2010). *Manual general de organización del Colegio de Bachilleres*. México: Colegio de Bachilleres, 256 [Dirección URL: <https://goo.gl/VcT2px>].
- Colegio de Bachilleres (2017 A). *Plan de estudios*. (México: Colegio de Bachilleres). [Dirección URL: <https://goo.gl/iTfJ7r>].
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2011). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2011*. México: CNDH.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2012). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2012*. México: CNDH.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2013). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2013*. México: CNDH.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2014). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014*. México: CNDH.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2015). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015*. México: CNDH.
- Comisión Nacional de Seguridad (2016). “Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional de junio 2016”. [Dirección URL: <https://goo.gl/srsOA3>].

Consejo de Europa (2006). *Règles pénitentiaires européennes*. Unión Europea: Consejo de Europa.

Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (2017). *Portal informativo*. México: CONEVyT. [Dirección URL: <https://goo.gl/5p5PHz>].

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2012). *Reporte sobre discriminación. Trabajo*. México: CONAPRED-CIDE, 120.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 18-IV [Dirección URL: goo.gl/imtXOB] Consultado el 13 de abril de 2016.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. [Dirección URL: <https://goo.gl/6TdsCW>] Consultado el 20 de marzo de 2017.

Coordinación Estatal del Subsistema de Preparatoria Abierta (2017). *Plan de Estudios Modular*. México: CESP. [Dirección URL: <https://goo.gl/4ewpNR>].

Corte Europea de Derechos Humanos (2007). *Note d'information sur la jurisprudence de la Cour*. (103). Unión Europea: CEDH.

Corte Europea de Derechos Humanos (2014). *Note d'information sur la jurisprudence de la Cour*. (176). Unión Europea: CEDH.

Corte Europea de Derechos Humanos (2012). *Requête n. 37575/04. Affaire Boulouis c. Luxembourg*. Unión Europea: CEDH.

Corte Europea de Derechos Humanos (2014). *Terrorismo y Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Unión Europea: CEDH.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2014). *Acuerdo No. 09/09/14 por el que se establece el plan de estudios del Servicio Nacional de Bachillerato en Línea, Prepa en Línea-SEP*. (24 de septiembre). [Dirección URL: <https://goo.gl/nRWwbn>].

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2015). *Acuerdo No.17/12/15 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Educación para Adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2016*. (27 de diciembre). [Dirección URL: <https://goo.gl/vdxVdb>].

Diario Oficial de la Federación (DOF) (1981). *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*. (31 de agosto). [Dirección URL: <https://goo.gl/7tpm13>].

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2016). *Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal; se adicionan las fracciones XXXV, XXXVI y XXXVII y un quinto párrafo,*

- y se reforma el tercer párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal. (10 de junio). [Dirección URL: <https://goo.gl/8ruiJN>].
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2006). *Decreto por el que se modifica el diverso que crea el Colegio de Bachilleres como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en la Ciudad de México, publicado el 26 de septiembre de 1973*. (25 de enero). [Dirección URL: <https://goo.gl/6I9w81>].
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (1973). *Decreto que crea el Colegio de Bachilleres*. (26 de septiembre). [Dirección URL: <https://goo.gl/EUyjXW>].
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2016). *Estatuto Orgánico del Colegio de Bachilleres*. (20 de julio). [Dirección URL: <https://goo.gl/IOgCtm>].
- Dirección General de Bachillerato (2017). *Normas de Registro y Control para Preparatoria Abierta*. (México: SEP), 118. [Dirección URL: <https://goo.gl/qLxK8C>].
- Durkheim, Émile (1893\2012). *De la division du travail social* (1893). Livres I-III. Collection numérique « Les classiques des sciences sociales » Québec : s/e.
- Esteban, F., Alós, Pere Jódar, R. y Miguélez F. (2014). La inserción laboral de ex reclusos. Una aproximación cualitativa. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (145). (enero-marzo), 181-204.
- Estrada Pineda, C., Rodríguez Díaz F.J. y Herrero Olaizola, J. (2014). Rol de apoyo social en la reincorporación de penados: un estudio del Sistema de Postpenitenciario de Jalisco, México. *Universitas Psychologica* 13(3), 839-852.
- Fabelo, T. (2002). The impact of Prison Education on Community Reintegration of Inmates: The Texas Case. *Journal of Correctional Education*, 53(3). (Septiembre), 106-110.
- Fernandes Juliao, E. (2010). El impacto de la educación y del trabajo como programas de reinserción social en la política de ejecución penal de Río de Janeiro. *Revista Brasileira de Educação*, 15(45).
- Fernández Villagómez, V. (2016). *Reincidencia delictiva: algunos factores determinantes. Un ejercicio econométrico para la elaboración de perfiles y su aplicación para políticas públicas*. Exposición del trabajo final para la asignatura de Econometría de la Maestría en Administración y Políticas Públicas. [En posesión de la autora].
- Gobierno de la Ciudad de México. *Ley de Ejecución de Sanciones Penales y de Reinserción Social para el Distrito Federal*. Versión modificada el 11 de junio de 2011.

- Gobierno de la Ciudad de México. *Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal*. [Dirección URL: <https://goo.gl/ONLJ6U>].
- Gobierno de la República Argentina (2017 B). *Coordinación Nacional Modalidad Educación en Contextos de Encierro – Presentación*. [Dirección URL: <https://goo.gl/IfVz78>].
- Gobierno de la República Argentina (2017 A). *Mapa del Estado: Ministerio de Educación y Deportes*. [Dirección URL: <https://goo.gl/D9CrbJ>].
- Gobierno de la República Mexicana (2017). *Ley General de Educación*. [Dirección URL: <https://goo.gl/M6J4Mk>].
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos (2016). “La seguridad exige un sistema penitenciario eficaz”. *Informes de Prensa del Poder Ejecutivo de Morelos*. (31 de marzo). [Dirección URL: <https://goo.gl/ChFwEu>].
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. *Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares* [Dirección URL: <https://goo.gl/hDjSbB>].
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos* [Dirección URL: <https://goo.gl/WJrnOk>].
- González Aguilar Aguilar, R. R. (2012). *Programa de Re-inserción Social para Ex –convictos ¿Es posible la Reinserción Social de Ex –Convictos?* Estados Unidos: Editorial Académica Española.
- González Ferriz, R. (2017). Isaiah Berlin, el hombre que descubrió por qué tiene las ideas que tienes. Sección *El erizo y el zorro*, *El Confidencial* (30 de mayo). [Dirección URL: <https://goo.gl/J9aAmr>].
- Gutiérrez-Vázquez, J.M. y Ruiz Vázquez, A. (2006). *La vida en reclusión: materiales educativos para adultos privados de su libertad*. *Decisio*, 26-29. [Dirección URL: <https://goo.gl/oH8tQm>].
- Huerta Wong, J.E. (2006). El rol de la educación social en la movilidad social de México y de Chile. En Campos Vázquez, R., Huerta Wong, J. E. y Vélez Grajales, R. (Eds.) *Movilidad social en México: Constantes de la Desigualdad* (pp. 265-297). México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- INFOMEX CDMX (2017). *Solicitud de Información 0101000051017*. Solicitud respondida por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México el día 17 de abril de 2017.

- INFOMEX Morelos (2017). *Solicitud de Información 00319017*. Solicitud respondida por la Coordinación Estatal de Reinserción Social de Morelos el día 30 de abril de 2017.
- INFOMEX Morelos (2017). *Solicitud de Información 00368717*. Solicitud respondida por la Coordinación Estatal de Reinserción Social de Morelos el día 28 de mayo de 2017.
- Instituto Federal de Acceso a la Información (2017). *Estructura Orgánica Operativa INEA*. México: IFAI. [Dirección URL: <https://goo.gl/i6LIMK>].
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2016). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2015*. México: INEGI. [Dirección URL: <https://goo.gl/pnEde7>].
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) – Secretaría de Seguridad Pública (SSP) (s/f\2017). *La educación te hace libre. Libro del Adulto*. México: INEA. [Dirección URL: <https://goo.gl/rgQw6P>].
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) – Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México (SEGOB) (2014). *Convenio de colaboración interinstitucional para promover la educación de las personas que se encuentran internas en los centros penitenciarios y de reclusión del Distrito Federal*.
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2006). *Educación para adultos en contextos de encierro*. México: INEA. [Dirección URL: <https://goo.gl/8OZdmX>].
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (s/f\2017 A). *Pliego esquema curricular*. México: INEA. [Dirección URL: <https://goo.gl/qEP15D>].
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2016). *Portal oficial*. México: INEA. [Dirección URL: <https://goo.gl/ZpvOR2>].
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (2017). *Punto de Encuentro No.20*. Programa en video con formato tipo revista informativa y testimonial almacenado en YouTube.com. (22 de marzo), 25 minutos y 36 segundos. [Dirección URL: <https://youtu.be/ZzimYjU0uqg>]
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) (s/f\2017 B). *Tu casa, Mi empleo. Libro del Adulto*. México: INEA. [Dirección URL: <https://goo.gl/48d1vc>].
- López Fernández, M. del P. (2008). El concepto de anomia de Durkheim y las aportaciones teóricas posteriores. *Iberóforum: Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana* 4(8), 130-147. [Dirección URL: <https://goo.gl/BgrlPM>].

- Magaloni Kalpe, A. L. (2015). “La arbitrariedad como método de trabajo”. En Pérez-Correa, C. (Ed.) *De la detención a la prisión. La justicia penal a examen* (pp. 29-54). México: CIDE.
- Mapelli Caffarena, Borja (2006). “Una nueva versión de las normas penitenciarias europeas” en *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (8), 44.
- Merino, M. y Cejudo, G. M. (2013). Introducción. En Merino, M. y Cejudo, G.M. (Eds.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 9-25). México: CIDE.
- Merino, M. (2013). La importancia de la ética en el análisis de políticas públicas. En Merino, M. y Cejudo, G.M. (Eds.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 27-60). México: CIDE.
- Ministerio de Justicia de la República de Chile (2016). *¿Cómo entendemos la reinserción social?* [Dirección URL: <https://goo.gl/gOihsi>].
- Moore, Mark (1996). “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En Aguilar, L.F. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, (pp. 105-140). México: Miguel Ángel Porrúa.
- O'Donnell, G. (2008). “Why the Rule of Law Matters? En Diamond, L. & Morlino, L. (Eds), *Assesing the Quality of Democracy*, (pp. 9-92). Estados Unidos: JHU Press.
- Organización de Estados Americanos (2008). *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. Documento en línea [Dirección URL: <https://goo.gl/N0gVO1>].
- Pérez Correa, C. y Ponce, A.F. (2015). Garantizar la integridad física de las personas privadas de libertad: Derechos de los internos y sobrepoblación carcelaria. En Pérez-Correa, C. (Ed), *De la detención a la prisión. La justicia penal a examen* (pp. 141-168). México: CIDE.
- Pérez Correa, C. (2015). Prólogo. México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal. En Pérez-Correa, C. (Ed), *De la detención a la prisión. La justicia penal a examen* (pp. 9-21). México: CIDE.
- Piquero, A. R. (2010). A General Theory of Crime and Public Policy. En Barlow, H. D. & Decker, S. H. (Eds.), *Criminology and Public Policy. Putting Theory to Work*. (pp. 66-83). Estados Unidos: Temple University Press.

- Pisarello, G. (2015). *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*. España: Trotta.
- Plataforma Nacional de Transparencia (2017). *Solicitud de información No. 1111500018917*. Solicitud respondida por el Colegio de Bachilleres el día 12 de mayo de 2017. [En posesión de la autora].
- Rangel, H. (2013). Educación contra Corriente en las Cárceles Latinoamericanas: la enseñanza vs el castigo. *Educação y realidade* 38(1), 15-32.
- Rangel, H: (2009\2012). *Mapa regional latinoamericano sobre educación en prisiones. Notas para el análisis de la situación y la problemática regional*. [Dirección URL: <https://goo.gl/G1BYxp>].
- Reyes Morela, A. (2008). El enfoque de las capacidades, la agencia cognitiva y los recursos morales. *Recerca: Revista de Pensament i Anàlisi*. (8), 153-172. [Dirección URL: <https://goo.gl/bEOWxa>].
- Ruíz Jarabo-Colomer, D. (1989). Prisiones privadas. *Colección IURE*. España: Akal editores. Documento en línea. [Dirección URL: <https://goo.gl/hjyp0D>].
- Ruiz, J. I. (2010). Actitudes Sociales hacia ex reclusos: un estudio exploratorio. *Suma psicológica* 17(2), 169-177.
- Rutgers, M. R. (2015). As Good as It Gets? On the Meaning of Public Value in the Study of Policy and Management. *American Review of Public Administration*, 45 (1), 29–45.
- Sandoval Obando, E. (2014). Posibilidades educativas del adolescente infractor de la ley: desafíos y proyecciones a partir de su propensión a aprender. *Psicología educativa* (20), 39-46.
- Sarre, M. (2010). *Debido proceso y ejecución penal*. México: Instituto de Estudios Jurídicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. [Dirección URL: <https://goo.gl/OSefF1>].
- Scarfó, Francisco y Victoria Aued (2013). El derecho a la educación en las cárceles: abordaje situacional. Aportes para la reflexión sobre la educación como derecho humano en contextos de la cárcel. *Revista Eletrônica de Educação* 7(1). Brasil: Universidade Federal de São Carlos.

- Schmitter, P. (2008). "The Design of Social and Political Research". En D. Della Porta y M. Keating (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences* (pp. 263-294). Cambridge University Press.
- Scott, K. J. (2016). Corrections and education: The Relationship between Education and Recidivism. *Journal of Intercultural Disciplines*, s/n, 1-24.
- Secretaría de Educación Pública (2017). *Convenios de Transferencia de la operación de Preparatoria Abierta a los Estados*. México: SEP. [Dirección URL: <https://goo.gl/E1YdU9>].
- Secretaría de Educación Pública (2016). *El Modelo Educativo 2016*. México: SEP. [Dirección URL: <https://goo.gl/bX8awF>].
- Shermer, A. (2011). *The Relationship Between Prison-Based Educational Programs and Recidivism*. Programa de investigación de doctorado en la Universidad de Wisconsin. Documento en línea. [Dirección URL: <https://goo.gl/7BRzZP>].
- Subsecretaría de Educación Media Superior (2017). *Prepa Abierta*. México: SEP. [Dirección URL: <https://goo.gl/qH9wjV>].
- Tomasevski, K. (2003). *Indicadores del Derecho a la Educación*. Documento de Trabajo de la Universidad Nacional de La Plata. [Dirección URL: <https://goo.gl/BNECEc>].
- Ubah, C. (2004). Abolition of Pell Grants for higher education of prisoners: Examining antecedents and consequences. *Journal of Offender Rehabilitation* 39(2), 73-85.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1997). *Educación de adultos y reclusos*. Hamburgo: UNESCO. [Dirección URL: <https://goo.gl/5hlzL5>].
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (s/f). *La educación básica en establecimientos penitenciarios*. Hamburgo: UNESCO. [Dirección URL: <https://goo.gl/RF1C80>].
- United Nations Office on Drugs and Crime (2015). *Addressing the global prison crisis. Strategy 2015-2017*. Austria, UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2016). *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*. Austria, UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2005). *Social Reintegration: Custodial and Non-Custodial Measures*. Austria, UNODC.

United States Court of Appeals (2016). *Community v Myers*. Estados Unidos: Supreme Court of the United States.

United States Court of Appeals (2013). *United States of America v. Michael Deen*. Estados Unidos: Supreme Court of the United States

Zepeda Lecuona, G. (2012). Diagnóstico del Sistema Penitenciario Mexicano. En Sánchez Galindo, A., *El Sistema Penitenciario Federal: una visión de Estado*, (pp. 15-57). México: SSP-CIES-ITESO-ITAM.

Zepeda Lecuona, G. (2013). *Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano*. México: México Evalúa.

Anexo

Hipervínculo hacia respuestas a las Solicitudes de Acceso a la Información

- A. INFOMEX CDMX. *Solicitud de Información 0101000051017*. Solicitud respondida por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México el día 17 de abril de 2017. [Dirección URL: <https://goo.gl/5VBePo>].
- B. INFOMEX Morelos, *Solicitud de Información 00319017*. Solicitud respondida por la Coordinación Estatal de Reinserción Social de Morelos el día 30 de abril de 2017. [Dirección URL: <https://goo.gl/miASjj>].
- C. INFOMEX Morelos, *Solicitud de Información 00368717*. Solicitud respondida por la Coordinación Estatal de Reinserción Social de Morelos el día 28 de mayo de 2017. [Dirección URL: <https://goo.gl/MzL1rK>].
- D. Plataforma Nacional de Transparencia. *Solicitud de información No. 1111500018917*. Solicitud respondida por el Colegio de Bachilleres el día 12 de mayo de 2017. [Dirección URL: <https://goo.gl/wvWAmw>].