

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C



ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE REINSERCIÓN COMO ESTRATEGIA PARA
PREVENIR LA REINCIDENCIA DELICTIVA. ESTUDIO DE CASO: EL
SUBSISTEMA PENITENCIARIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

MITZI GERALDINE PINEDA ACOSTA

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. MAURICIO IVÁN DUSSAUGE LAGUNA

CIUDAD DE MÉXICO

JUNIO 2019

Agradecimientos

Gracias a todos los profesores que fueron parte de este maravilloso proceso de reaprendizaje y reconstrucción.

Gracias a mi asesor, el Dr. Mauricio Iván Dussauge por confiar y ser el guía de este proyecto, mi mayor admiración por la claridad con la que siempre vio mi trabajo de investigación y por haber sido capaz de guiarme hacia ella.

Gracias a mis compañeros de la maestría. En particular, gracias a Ximena por ser mi compañera y ejemplo a seguir. Gracias a mi par, Nicolás y a mis amigos Vladimir y Jovany.

Gracias a quienes confiaron en el proyecto y aceptaron ser entrevistados.

Abstract

En 2008, la reforma al Sistema de Justicia modificó el objetivo del Sistema Penitenciario Mexicano el cual pasó de readaptar a reinsertar al individuo y procurar que no vuelva a delinquir (Art. 18° Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM). Por consiguiente, fueron incorporados una serie de leyes y actores para facultar a los centros penitenciarios de elementos para el logro de la reinserción social. Sin embargo, desde la fecha de la reforma hasta la actualidad, se puede considerar que la política de reinserción no ha sido exitosa. El argumento se sostiene en el consenso de la literatura sobre el sistema penitenciario mexicano, por los diagnósticos sobre condiciones penitenciarias y se confirma con la estadística que muestra un aumento de las tasas de reincidencia delictiva. Entonces, dado que hubo un esfuerzo por generar reinserción y, los efectos observados no comprueban la existencia de un cambio de conducta, resulta pertinente preguntar: ¿por qué falla la política de reinserción? Esta investigación contribuye a un mejor entendimiento sobre por qué fallan las políticas y tiene una aplicación empírica en un fenómeno relevante. Con un diseño de investigación exploratorio de metodología cualitativa la investigación realiza un estudio de caso sobre el Subsistema Penitenciario de la Ciudad de México. El hallazgo más claro de la investigación es que la política de reinserción no contribuye a prevenir la reincidencia. Asimismo, la investigación concluye que existen limitaciones de diseño, organizacionales y burocráticos que imposibilitan el éxito de la política de reinserción. Esto es, que no existe coherencia entre los objetivos y las competencias, la teoría de cambio es incompleta, la cadena de implementación es compleja y las competencias no están bien definidas. Por lo anterior, la política de reinserción está condenada a la simulación.

ÍNDICE

1.	Introducción	6
2.	El estado del arte: ¿Qué explica la reincidencia delictiva?	10
2.1.	<i>La política de reinserción social</i>	10
2.2.	<i>¿Qué elementos son importantes para explicar la reincidencia delictiva?</i>	10
2.3.	<i>El individuo y su entorno</i>	11
2.4.	<i>Los efectos del sistema penitenciario en la reinserción social</i>	15
3.	Marco analítico	20
3.1.	<i>Las políticas públicas</i>	20
3.2.	<i>El estudio de la implementación</i>	21
3.3.	<i>Propuesta conceptual</i>	23
4.	Diseño y metodología de la investigación	26
4.1.	<i>Estudio de caso</i>	26
4.2.	<i>El perfil de las personas privadas de su libertad en la CDMX</i>	27
4.3.	<i>Procedimiento analítico</i>	28
4.	Discusión de los hallazgos	34
4.4.	<i>¿Qué falla de la política de reinserción?</i>	34
4.5.	<i>¿Por qué sucede?</i>	35
4.6.	<i>¿Qué se puede hacer?</i>	37
5.	Conclusiones	40
6.	Referencias	42
7.	Anexos	51

ÍNDICE DE TABLAS

1. Justificación de las seis dimensiones del análisis de la política de reinserción.....	23
Tabla 2. Modelo de implementación integrado de Winter	25
Tabla 3. Unidades de análisis de las entrevistas realizadas	26
Tabla 4. Tabla de concentración de la información obtenida.....	57
Tabla 5. Discusión de los hallazgos.....	66
Tabla 6. Síntesis de los hallazgos	68

1. Introducción

En 2008, la reforma al Sistema de Justicia modificó el objetivo del Sistema Penitenciario Mexicano el cual pasó de readaptar a reinsertar al individuo (Art.18° CPEUM). En ese sentido, una serie de leyes y actores fueron creados e incorporados para facultar a los centros penitenciarios de elementos para el logro de reinserción social. Asimismo, este cambio posicionó al Sistema Penitenciario como el único encargado de reinsertar a las personas privadas de su libertad y procurar que no vuelvan a delinquir. Sin embargo, desde la fecha hasta la actualidad existe un consenso en la literatura que señala la falla del sistema penitenciario en su función de reinsertar (Carranza 2012; Cunjama, Cisneros y Ordaz 2012; Rumbo Bonfil 2013; Córdova 2016; Álvarez y Delgadillo 2017) que se puede observar con diagnósticos que consideran insuficientes las actividades laborales y de capacitación; deficientes las condiciones de estancia (CNDH 2018; 2017; 2016), así como investigaciones que señalan que los programas educativos y de capacitación para el trabajo no contribuyen en el proceso de reinserción social (Fernández 2017; Córdova 2016). Lo anterior es confirmado con la estadística que muestra un aumento sostenido de la tasa de reincidencia delictiva en los penales estatales (Encuesta Nacional de Personas Privadas de la Libertad 2016).

El cambio de la política de 2008 se fue construyendo con la adición y creación de nuevas normas como el Código Nacional de Procedimientos Penitenciarios en 2014 y la Ley Nacional de Ejecución Penal en 2016 y elevó a rango constitucional los cinco ejes rectores de los programas de reinserción. En ese sentido, el objetivo del rediseño de la política era generar un cambio en el comportamiento en los individuos receptores de los programas de reinserción. Sin embargo, el resultado ha sido por decir lo menos, nulo.

Si bien la reincidencia delictiva —motivación principal del desarrollo de este estudio— es un problema multicausal cuya explicación no se agota en el éxito de la política de reinserción, el Estado Mexicano sólo tiene la cárcel y la política de reinserción social como instrumentos para generar reinserción en las personas privadas de su libertad. Entonces, dado que hubo un esfuerzo por generar un cambio en las condiciones de reinserción y, los efectos observados no comprueban la existencia de un cambio de conducta, resulta pertinente preguntar: *¿por qué falla la política de reinserción?* En ese sentido, la contribución de esta investigación es teórica y

práctica. Contribuye a un mejor entendimiento sobre por qué fallan las políticas y tiene relevancia práctica para los tomadores de decisión en el tema.

La aportación teórica de este trabajo lo hace en el campo de estudio de las políticas públicas ya que contribuye a entender mejor qué aspectos del diseño e implementación —empleando el *modelo de implementación integrado* de Winter— condicionan su fracaso en el cambio de comportamiento y la precariedad de sus resultados. Asimismo, esta investigación amplía la discusión sobre el Sistema Penitenciario Mexicano ya que son pocos los estudios que explican su desempeño desde la reforma. En ese sentido, los hallazgos pueden ser relevantes para los tomadores de decisión porque ayuda a identificar cuáles son las limitaciones para que la política de reinserción alcance sus objetivos.

Ahora bien, el tema de investigación también es relevante. En primer lugar, la reinserción es una preocupación social porque existe una importante cifra de personas privadas de su libertad, las cuales la evidencia sugiere que viven en condiciones adversas y que el efecto también es transferido a sus familias. A nivel nacional se estima que son 211 mil personas privadas de la libertad, de las cuales el 68.1% son personas entre 18 y 39 años de edad (ENPOL 2016). De acuerdo con el último Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) (CNDH 2018, 8), en el 34% de los centros estatales persiste la sobrepoblación, 72% tiene deficientes condiciones materiales en sus dormitorios y el 48% se encuentran en situaciones de violencia. Además, se ha comprobado que el modelo penal que impone la separación del individuo para lograr la reinserción tiene efectos negativos indirectos en su familia, particularmente, en las mujeres y sus descendientes (Pérez 2015).

En segundo lugar, la reinserción social es una preocupación de seguridad porque la reinserción es prevención del delito y la reincidencia un *proxy* de incidencia delictiva. De acuerdo con la ENPOL (2016), se estima que, en promedio, 25.9% de la población de las cárceles del país son reincidentes. Sin embargo, el promedio de la CDMX rebasa la estadística nacional con una tasa de 44.9% de reincidentes (ENPOL 2016). Es decir, 4 o 5 de cada 10 que están en la cárcel habían estado anteriormente reclusos.

En tercer lugar, la política de reinserción social es una preocupación económica. Estudiar el cumplimiento de los objetivos de los programas de reinserción social es relevante porque se destinan recursos públicos para su ejercicio y los resultados no son claros. Aunque en

comparación con el gasto destinado a seguridad pública, el gasto destinado a las cárceles es poco significativo, no existe evidencia que los cinco ejes de reinserción o que la coordinación interinstitucional para el seguimiento postpenitenciario sea efectiva en la reinserción social. En ese sentido, dada la complejidad de la lógica causal sobre los resultados, no es posible evaluar si sería mejor aumentar el presupuesto otorgado o si sería más conveniente integrar la participación de otros actores en la gestión de las cárceles como organizaciones de la sociedad civil u organizaciones público-privadas.

Estos tres elementos sugieren que es relevante el estudio de la política de reinserción social del Sistema Penitenciario Mexicano. Sin embargo, la política de reinserción requiere de un análisis seccionado pues se compone de varias jurisdicciones y diferentes disposiciones legales que establecen las penas y delitos que conllevan procesos a mano de distintas autoridades (Contreras 2002). Por tanto, este trabajo se propone analizar, tras la reforma de 2008, la política de reinserción social implementada por el Subsistema Penitenciario (SSP) de la Ciudad de México. Estudiar el SSP de la CDMX es pertinente porque únicamente tiene centros penitenciarios estatales, rebasa el promedio de reincidencia delictiva nacional, existen estudios previos que aportan a la discusión y; además, porque cuenta con el único Instituto de Reinserción Social (IRS) del país.

Este trabajo se apoya en el diagnóstico realizado por Córdova Sánchez (2016) quien evidenció dificultades sobre la implementación de la política de reinserción en la CDMX. No obstante, la perspectiva de esta investigación es distinta ya que construyó un marco analítico propio. El modelo analítico se integró con el *modelo de implementación integrado* de Winter (1990) y con seis dimensiones para el análisis de la política de reinserción, las cuales están sustentadas tanto en la literatura sobre qué funciona para prevenir la reincidencia como en la información que evalúa el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de la CNDH (2018), investigaciones y buenas prácticas internacionales sobre el tema (Córdova 2016; Lafortune, Guay, Jourdain, Turcotte, Picard-Roy 2014, 15; Laub y Sampson 2007; Esteban, Alós, Jódar, y Miguélez 2014; Rangel 2013; Mapelli 2013; Valdez 2009; Espinoza y Martínez 2007). La pregunta que guía la investigación es ¿por qué falla la política de reinserción social? y esta será respondida con un diseño de investigación exploratorio de metodología cualitativa basado en un estudio de caso con información recolectada por medio de entrevistas a

profundidad y semiestructuradas con funcionarios públicos expertos, una persona receptora de los programas de reinserción y con organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el tema.

El documento está dividido en cinco secciones. Tras la introducción, la segunda sección es una revisión de la literatura sobre qué explica la reincidencia delictiva y los efectos del sistema penitenciario en la reinserción social. La tercera sección consiste en el marco analítico, el cual servirá para analizar la implementación de la política. La construcción del marco analítico tiene un sustento teórico en la literatura sobre el éxito de implementación en función del diseño (May 2012; Winter 2012; Hogwood y Gunn 1984; Mazmanian y Sabatier 1981; Van Meter y van Horn 1975), los límites del proceso de implementación (Vancoppenolle, Saetren y Hupe 2015) y otros trabajos sobre reinserción. La cuarta sección presenta la metodología, la estrategia para su investigación, describe las particularidades del estudio de caso y el procedimiento analítico. La quinta sección consiste en la discusión de los hallazgos y enlista algunas propuestas de atención. El trabajo finaliza con una conclusión a modo de reflexión.

2. El estado del arte: ¿Qué explica la reincidencia delictiva?

La revisión de literatura es la entrada analítica sobre lo que se ha dicho para explicar la reincidencia delictiva. Esta discusión contribuirá a la justificación de las dimensiones del modelo analítico que la investigación propone para evaluar la política de reinserción existente como la estrategia empleada para la reinserción y prevenir la reincidencia delictiva.

2.1. La política de reinserción social

Las políticas de reinserción social persiguen el restablecimiento pleno de las habilidades y de la participación en la comunidad de un individuo posterior a un periodo de crisis, aislamiento o de exclusión (Rodríguez y Nute 2013). En ese sentido, las políticas de reinserción atienden, por ejemplo, la drogodependencia, migrantes de retorno, guerrilleros, autodefensas, tratamientos en salud mental y personas en centros penitenciarios (Ugarriza 2013; Dimenstein *et al.* 2012; Valencia 2007; Gallizo 2007). Pese a la divergencia de casos que atienden las políticas de reinserción social, es posible encontrar de manera transversal que el objetivo es “la reconstrucción del vínculo que media entre la comunidad y el individuo” (Rodríguez y Nute 2013). Sin embargo, para efectos de esta investigación, la política de reinserción que será discutida es aquella que es implementada en un ambiente privativo de la libertad y que persigue el propósito de prevenir la reincidencia delictiva.

La justificación de la elección de entrada analítica se desdobra en dos aspectos: en primer lugar, porque es relevante comprender qué explica la reincidencia y, en segundo lugar, porque el objetivo del sistema penitenciario mexicano es prevenirla. Por lo anterior, si bien la entrada teórica para el estudio de las políticas de reinserción es la revisión de las teorías que explican la reincidencia delictiva, es relevante aclarar que de ningún modo esta investigación utiliza la reincidencia delictiva como tasa de desempeño para medir el éxito o fracaso de la política de reinserción toda vez que la reincidencia delictiva es un fenómeno multicausal (véase Fuentealba 2016, 40).

2.2. ¿Qué elementos son importantes para explicar la reincidencia delictiva?

Las investigaciones sobre el tema sugieren una división de las teorías que explican la reincidencia delictiva en dos grandes esferas: una que considera la influencia del individuo y su entorno y, otra esfera que se refiere a los efectos del sistema penitenciario en el logro de la

reinserción social (Córdova 2016). Por lo anterior, esta investigación también considera ambas esferas en la revisión de la literatura. La primera esfera explica cómo el individuo y su entorno generan motivaciones/determinan al individuo para cometer un delito y reincidir. Las teorías que incorporan este análisis van desde posturas deterministas como la predisposición genética o la conducta desviada (Martinson 1974; Gendreau, Little y Goggin 1996) hasta posturas más constructivistas como la teoría de asociación diferencial, la economía del delito, las representaciones sociales y la teoría general del estrés (Vilalta y Fondevila 2014, 38; Becker 1974; Paternoster 2009; Álvarez y Delgadillo 2017; Pérez 2016; Agnew 1992). La segunda esfera se refiere a los efectos que tiene el centro penitenciario para habilitar o restringir la reinserción social. Los elementos que incorporan este análisis son la infraestructura carcelaria, las relaciones intracarcelarias entre la población y los funcionarios de trato directo, las redes de apoyo (Álvarez y Delgadillo 2017) y los programas de reinserción social (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito 2013).

2.3.El individuo y su entorno

La investigación sobre las motivaciones individuales es relevante porque no podemos suponer que exista una diferencia entre las razones que motivaron la primo delincuencia de la reincidencia. Es decir, no existe evidencia empírica que demuestre que, por haber cometido un ilícito aumenten o disminuyan las probabilidades de volver a hacerlo, haya cumplido un castigo o no. En línea con lo anterior, es posible identificar estas dos miradas teóricas como propuestas que oscilan entre dos extremos. Desde un extremo una discusión determinista y en el otro, una constructivista (Córdova 2016; Vilalta y Fondevila 2014).

La postura que aquí definimos como *determinista* se compone de miradas analíticas que contemplan discusiones como la predisposición genética y la conducta desviada de los individuos. En ese sentido, ambas posturas observan la incidencia criminal como una *patología*. Moviéndonos de ese extremo hacia una mirada más *constructivista* le suceden otras posturas en las que el entorno y sus relaciones contribuyen a la construcción de sus preferencias. Estas posturas son tales como la teoría de la asociación diferencial (Burgess y Akers 1966 en Vilalta y Fondevila 2014, 38), la elección racional (economía del delito), las representaciones sociales y la pobre socialización (parte de la teoría general del estrés) como factores que pueden incidir en una conducta criminal y, por ende, en la reincidencia delictiva.

El sistema penitenciario estadounidense sostuvo una postura determinista por años y esa misma fue adoptada por el sistema mexicano. Entonces, el objetivo del penal era reeducar para reducir la reincidencia y por ello, la asistencia a los programas ofrecidos era obligatoria y se centraba en la atención psicológica (Martinson 1974; Gendreau *et al.* 1996). Es decir, la intervención del penal perseguía el objetivo de “curar” y “reeducar” porque se entendía que delinquir era una enfermedad ocasionada por una conducta desviada. Posteriormente, el sistema estadounidense adoptó la concepción europea en la que dejó atrás el objetivo de “reeducar” para reducir la reincidencia a uno de “reinsertar” (Mapelli 2006; Cunjama *et al.* 2012). Entonces, este cambio reconoce que no es el individuo, sino, su capacidad de interacción con la sociedad la que debe ser intervenida para que no vuelva a delinquir.

Recapitulando la línea de la postura determinista, Evans (2011) sugiere que las causas de una conducta delictiva “descansa dentro del individuo”¹ y, por tanto, para evitar las conductas criminales, las penas altas contribuirían al éxito de la disuasión de delito. Esta postura sugiere el uso del encierro como método de contención de una conducta desviada (Rivera 2004; Báez 2008). Dentro de esta lógica también existe una postura todavía más determinista que sugiere que existe una predisposición genética en los individuos que los hace propensos a delinquir (Lambroso en Gibson y Han Rafter 2006). Esta postura fue previa al pensamiento iluminista (Cunjama *et al.* 2012) y posteriormente quedó en desuso. El pensamiento iluminista traería consigo una mirada científica de la conducta antisocial y, para su atención, sugiere que debe apoyarse en la medicina, psiquiatría y psicología. Si bien esta postura también ha quedado en desuso, algunas políticas sí centran las terapias de readaptación en la conducta de los individuos como una “patología” (Crawford 1998; Hope y Shawn 1988; Martinson 1974) aunque en repetidas ocasiones la evidencia haya mostrado la poca relación que existe y, por tanto, lo poco efectivo que es (Gendreau *et al.* 1996). La conclusión de estas propuestas es que el individuo responde de manera individual bajo su *psique* independientemente de su entorno. En síntesis, el individuo padece una enfermedad y, por tanto, está condicionado (incluso predeterminado) a cometer ilícitos, entonces, la única manera de conciliar el individuo con la sociedad es mediante la reclusión, el tratamiento médico y psicológico.

¹ Todas las traducciones son propias.

Pasando hacia una visión más constructivista, existen varias cuestiones del entorno que pueden ayudar a explicar la reincidencia delictiva. Entre ellas están los factores de riesgo en el ámbito socio familiar, la red de apoyo negativo, la pobre socialización y la presión que ejerce la comunidad en la que viven, particularmente, cuando son comunidades en rechazo, violentas o discriminadas (Álvarez y Delgadillo 2017; Evans 2011; Crawford 1998; Hope *et al.* 1988; Pérez 2016). Estas condiciones pueden representar un límite para la reinserción. Asimismo, posterior a una etapa de encarcelamiento, mientras más tiempo esté recluido el individuo en asociación con elementos criminales e identificado con valores delictivos, peor será el deterioro que sufrirán sus relaciones familiares y sociales; por ende, mayores las dificultades que encontrará cuando vuelva a su comunidad (UNODC 2013). Esta afirmación lleva el supuesto de que su núcleo familiar y social no comparte conductas criminales, supuesto que más adelante será observado como cuestionable y determinante en el logro de la reinserción social sin reincidencia delictiva.

A continuación, se enuncian algunas de las teorías criminales más relacionales que explican la comisión de delitos. Esta investigación reconoce que la lista de las teorías aquí expuestas no es exhaustiva ya que sólo fueron añadidas en tanto fueron consideradas como pertinentes en el estudio de la reincidencia. Entonces, las teorías consideradas son la teoría de asociación diferencial, la economía del delito, las representaciones sociales y la teoría general del estrés (Vilalta y Fondevila 2014, 38; Becker 1974; Paternoster 2009; Álvarez y Delgadillo 2017; Pérez 2016; Agnew 1992).

La propuesta de asociación diferencial sugiere que “los individuos adquieren y mantienen un comportamiento criminal por motivo del contacto o asociación con grupos de individuos” (Vilalta y Fondevila 2014, 38). Esta postura considera que el individuo genera estas conductas porque las aprende de la socialización; no son heredadas, ni producto de una psicopatía, sino que “es un comportamiento aprendido” (2014, 39). En ese sentido, este tipo de conductas son observables en función de su contexto cultural local (2014, 40) y las políticas para su atención, por tanto, deberían estar enfocadas en minimizar la contaminación y socialización de un individuo con grupos que tienen un comportamiento criminal.

Otra propuesta es la referente a la “economía del delito” (Becker 1974). Esta postura sigue los preceptos de la economía y de la elección racional y sugiere que el individuo —como

cualquier otro que es racional y maximiza sus utilidades— realiza una operación sobre sus beneficios y decide en qué invertir su tiempo y recursos considerando las actividades que le reporten mayores utilidades. En ese sentido, cualquier persona puede delinquir no por su condición física o psicológica anormal, sino por su consideración del balance entre costos y beneficios. Entonces, la manera de conciliar el individuo con la sociedad y que éste no delinca es que la probabilidad del castigo supere el beneficio que cometer el ilícito le suponga. De este modo, la certeza, celeridad, y severidad (Vilalta y Fondevila 2014) de la norma tendrá mayor efecto disuasivo que los tratamientos psicológicos (Paternoster 2009).

A su vez, la teoría de las representaciones sociales plantea que “los individuos construyen su realidad en su interacción con los otros” (personas con quienes convive, los grupos a los que pertenece) y esas representaciones sociales guían y orientan sus acciones y relaciones sociales (Álvarez y Delgadillo 2017, 226). La investigación de Álvarez y Delgadillo comprobó con evidencia que las actividades antisociales que preceden a la comisión del delito conllevan a la reiteración y que, la falta de interés sobre las víctimas explica una parte de la reincidencia delictiva. Su aporte sugiere la relevancia que tiene el trabajo de psicología sobre las estructuras mentales que las personas tienen sobre sus acciones y los aspectos que constituyen la base para cometer un delito en los programas de reintegración social.

Por último, la teoría general del estrés postulada por Agnew (Agnew 1992; Vilalta y Fondevila 2014) sugiere que el individuo se expone a un número de fuentes de estrés con las cuales tiene que lidiar. Una de estas fuentes de estrés es la imposibilidad de escapar de las influencias negativas del contexto y se refleja en comportamientos y reacciones negativas y agresivas (Vilalta y Fondevila 2014, 29). Entonces, la exposición a esas influencias y la imposibilidad del individuo para manejarlo contribuye a un comportamiento violento y agresivo que dificulta la posibilidad de reinserción social. En conclusión, estas posturas más constructivistas sugieren que, en sentido último, el individuo condicionado por su entorno individual y social habilita o restringe la posibilidad de reinserción social y desistimiento.

Como fue mencionado, esta investigación no pretende estudiar las causas de la reincidencia, si no, los efectos de la política de reinserción implementada en los penales como estrategia para prevenir la reincidencia. En ese sentido, si bien, las teorías criminales antes expuestas serán tomadas en cuenta hasta la discusión de los hallazgos, la construcción de nuestro marco analítico

sobre la política de reinserción girará en torno a los efectos que el sistema penitenciario tiene en la habilitación y restricción de la reinserción social.

2.4. Los efectos del sistema penitenciario en la reinserción social

Los autores que hablan sobre los efectos del ambiente penitenciario sostienen que las condiciones físicas de la prisión y las relaciones intracarcelarias condicionan el logro de la reinserción social de quienes fueron privados de su libertad (Barrón 2008; Bergman, Fondevila, Vilalta y Azaola 2014; UNODC 2013). En ese sentido, para el análisis de los efectos del sistema penitenciario en la reinserción social, esta investigación contempla además de los anteriores, el seguimiento postpenitenciario y los programas de reinserción social como elementos relevantes en el logro de la reinserción. Esta investigación incorpora en su análisis el seguimiento postpenitenciario por ser una buena práctica que recoge la UNODC (2013), el modelo europeo (Mapelli 2006) y porque es uno de los resultados obtenidos del diagnóstico de Córdova (2016, 135) como un tema crítico que limita el logro de la reinserción social en la estrategia del sistema penitenciario mexicano. Asimismo, la investigación incorpora en el análisis los ejes de reinserción ya que son la estrategia utilizada por el sistema penitenciario mexicano para generar reinserción en las personas que compurgan una sentencia.

2.4.1. La estructura penitenciaria

El análisis de la estructura penitenciaria como un indicador del ambiente penitenciario sugiere que, cuando no existe espacio suficiente y las autoridades no son profesionales se habilita un ambiente penitenciario negativo y violento (UNODC 2013). Si a estas condiciones es añadido la subrepresentación del personal penitenciario en relación con las personas privadas de la libertad es posible observar fenómenos tales como liderazgos irregulares que conducen a condiciones de autogobierno (Carranza 2012; Córdova 2016). Asimismo, dentro del análisis de la estructura, la profesionalidad y el desgaste de las autoridades puede habilitar o pervertir la lógica de las relaciones intracarcelarias. Esto se refiere a que la coherencia entre el trato ético y los valores que promueve la reinserción social condicionan la certeza de los individuos sobre su proceso y, al contrario, cuando los valores se violentan (con comportamientos corruptos), los internos crean resentimiento hacia la prisión y hacia sus autoridades ante la falta del trato con respeto (Crewe 2011; Liebling 2011).

2.4.2. Relaciones intracarcelarias

De acuerdo con estudios empíricos sobre los efectos del comportamiento de las personas en prisión y su trato con las autoridades e instalaciones penitenciarias han observado problemas en el logro de la reinserción social dependiendo de la discrecionalidad sobre las sentencias y la incertidumbre sobre su tratamiento (Liebling 2011; Córdova 2016; Bergman *et al.* 2014; Crewe 2011). Es decir, la falta de confianza y de certidumbre sobre su proceso disminuye la probabilidad que el individuo logre completar un programa de reinserción con éxito (Crewe 2011; Liebling 2011).

Los hallazgos de esta literatura anuncian que el daño psicológico que recibe un interno es, cuando menos, igual de lastimoso que el daño físico (Liebling 2011). Por lo anterior, Liebling (2011) subraya la importancia de la percepción de justicia en el trato y la seguridad que sienten los prisioneros al interior de la cárcel. En conclusión, estas propuestas teóricas sobre los efectos de la estructura de la cárcel en la reinserción social sugieren que las condiciones favorables tanto en infraestructura como en las relaciones intracarcelarias contribuyen al éxito en su transición y futura reinserción social.

Sin embargo, la discusión sobre los efectos de la cárcel en países latinoamericanos se orienta hacia una postura negativa, en la cual los reclusorios actúan como “escuelas de profesionalización del crimen” (Chincoya 2013; Coca 2007) más que como habilitadores de la reinserción porque padecen de un ambiente violento y corrupto que no sólo impide el tránsito de la reclusión hacia la incorporación a la vida en sociedad, sino que, incluso incita al resentimiento y a la socialización del delito (Cunjama *et al.* 2012; Chincoya 2013; Coca 2007; Matthews 2011; Zepeda 2013; Bringas 1998; SIPSE 2016; México Evalúa 2013; Documenta 2017). La teoría es que un entorno de violencia y corrupción se construyen antivalores y se crean redes que podrían contribuir al afianzamiento de organizaciones delincuenciales que terminan por socavar cualquier intento de las autoridades por lograr la reivindicación de los sentenciados. Eso, añadiendo la oferta de negocios ilícitos y la impunidad, complejiza todavía más la tarea del penal, como lo señalaba Córdova (2016) en su diagnóstico.

Añadiendo a la discusión sobre las relaciones intracarcelarias, se incorporan los efectos de la relación con funcionarios de trato directo (Lipsky 1980; Carranza 2012). Debido al margen reducido de interacciones sociales de un preso y la frecuencia de trato con los funcionarios de

la cárcel, estas interacciones se vuelven especialmente importantes, particularmente, con el personal de seguridad penitenciaria (custodio). En primer lugar, porque son las más frecuentes y porque éste es el personal numéricamente mayor (Carranza 2012, 46) y en segundo lugar porque el custodio es quien otorga acceso a las visitas familiares (Córdova 2016) y, como veremos más adelante derivado de las entrevistas, también concede el acceso al servicio médico. Entonces, como el funcionario forma parte de la cadena que habilita la convivencia entre el interno, su familia y el acceso a la salud; el personal custodio es determinante en la función resocializadora para que el individuo, al terminar su condena privativa de la libertad, pueda insertarse en la vida libre con mayores posibilidades de desistir del delito (Carranza 2012, 46).

2.4.3. El seguimiento postpenitenciario

La UNODC considera que existen dos categorías de programas de reintegración social: a) los programas e intervenciones ofrecidos institucionalmente antes de la puesta en libertad para ayudar a resolver problemas, tratar los factores de riesgo asociados a su conducta y adquirir destrezas para vivir una vida respetuosa de la ley y autosuficiente; y b) programas de base comunitaria de libertad condicional para facilitar la reintegración después de ser puestos en libertad (2013, 6). La reforma de 2008 sólo se centró en el primero, sin embargo, existe evidencia que el segundo modelo ha sido más exitoso. Por ejemplo, el caso de Reino Unido en el que es considerado como un modelo de “supervisión en la comunidad” o *probation* (McNeill 2016, 4; UNODC 2013, 8).

De acuerdo con la UNODC, el periodo de encarcelamiento puede contribuir a estabilizar y proveer de herramientas para ser capaces de vivir respetando la ley; sin embargo, con frecuencia los efectos “durarán poco” sin el apoyo de los programas de reintegración a la salida (2013, 8) ya que es cuando confrontan desafíos sociales, económicos y personales (2013, 11). En ese sentido, el seguimiento postpenitenciario además de reportar los desafíos específicos a su salida puede contribuir al logro de reinserción social y, por último, pero no menos importante, a evaluar el desempeño de las intervenciones como retroalimentación al sistema penitenciario.

2.4.4. Los programas de reinserción social efectivos

En junio de 2008 fue publicada la reforma constitucional en materia de Seguridad y Justicia que dio origen al Nuevo Sistema de Justicia Penal (Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INEGI 2017). Con ello, se realizaron cambios importantes tanto en el Sistema de Justicia como en materia de reinserción en el sistema penitenciario. Producto de la reforma, además del cambio de nomenclatura de “readaptación” a la de “reinserción” como el objetivo de los centros penitenciarios, se incorporaron dos leyes: el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en 2014 y posteriormente, la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) en 2016. La LNEP será el documento normativo del diseño de los programas de reinserción social.

De manera general, las estrategias de reinserción social plantean que para que ésta sea efectiva, es necesario que garantice que la población reclusa pueda reincorporarse a su comunidad de manera productiva (INEGI 2017; UNODC 2013). En ese sentido, establece que conseguiría la reinserción garantizando el respeto a los derechos humanos y, mediante cinco ejes: capacitación para el trabajo, trabajo, educación, salud y deporte. Estos ejes son congruentes con la estrategia para la prevención de la reincidencia y la reintegración social de delincuentes propuesta por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2013), con la concepción europea (Mapelli 2006) ² y con investigaciones que explican el desistimiento delictivo (ver Farrall 1999, 258-259; Farrall *et al.* 2010, 554-564, ³ Lafortune *et al.* 2014, 15; Laub y Sampson 2007; Esteban *et al.* 2014; Rangel 2013; Mapelli 2006; Espinoza y Martínez 2007). Lo anterior quedó plasmado en la modificación al artículo 18° de la Constitución (art.18°, CPEUM 2011) el cual sostiene que:

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

Si bien, los cinco ejes mencionados no son nuevos; fueron elevados a rango constitucional y con ello, aunque los centros penitenciarios estatales posean la facultad de planear, organizar y

² Que sostiene que el principio del sistema penitenciario es conocer cuáles son sus carencias y ofrecerle al condenado recursos y servicios de los que se puede valer para superarlos; promueve la cooperación con servicios sociales externos; apremia el contacto con el exterior, incluyendo a la familia y los medios de comunicación; promueve el trabajo como medida postpenitenciaria y; propone incluir el ejercicio físico, actividades recreativas y educación para la reinserción social (Mapelli 2006).

³ Prácticas como el involucramiento en la vida social y con responsabilidades civiles, la capacitación para el trabajo y la obtención de un trabajo formal y, el matrimonio o una pareja estable.

funcionar de acuerdo con su normativa reglamentaria respectiva, deben actuar en conformidad con la Ley Nacional de Ejecución Penal (Artículo 6°) y lo establecido en el Título Tercero, Capítulo I, II, III, IV, V y VI y en el Título Sexto, Capítulo II de Servicios Post penales (DOF 2016) que hablan sobre los ejes de reinserción y del Plan de Actividades individual elaborado por el Comité Técnico.

Habiendo desahogado la revisión y justificación de la literatura relevante del tema en cuestión, a continuación, se presenta el marco analítico de políticas públicas bajo el cual serán analizadas las entrevistas. En ese sentido, el objetivo es doble. En primer lugar, el marco analítico contribuirá a identificar qué elementos importantes para el éxito de la implementación dejó fuera el diseño de la política de reinserción. En segundo lugar, a identificar los aspectos teóricos particulares que están fallando en términos de lo que una política de reinserción social efectiva debería contemplar como estrategia para prevenir la reincidencia delictiva.

3. Marco analítico

3.1. Las políticas públicas

Una política pública es una intervención del gobierno con el propósito de modificar una conducta que lastima un valor público o para solucionar una situación que ha sido reconocida como un problema público (Merino 2013, 17). El análisis tradicional de las políticas públicas considera que éstas se insertan en un ciclo conocido como “del proceso de políticas” el cual, si bien no es un proceso compuesto por etapas lineales y con límites determinados, es un proceso heurístico racional que sirve para organizar su análisis (Merino *et al.* 2010, 13). Esta disección “típico-ideal”, entonces, es una herramienta que permite un análisis seccionado de problemas teóricos y prácticos (2010, 13) de alguna de las etapas en el tiempo.

El proceso de implementación es la parte más amplia de la formulación de políticas públicas y el interés académico sobre esta etapa del ciclo de políticas se debe al interés por conocer el motivo por el cual las intervenciones obtienen pocos resultados (Hogwood y Gunn 1984, 29). Este fenómeno denominado “brecha de implementación” sugiere que existe una caja negra entre lo que está diseñado en la política pública y lo que se obtiene tras la implementación. En línea con el interés por analizar el proceso de implementación, Winter sugiere que es relevante analizar este proceso porque este periodo tiene la capacidad explicativa de las variaciones de los resultados (2012, 77). Lo anterior es confirmado con una multitud de estudios de caso donde lo que parece ser la misma política (porque persigue los mismos objetivos y tiene los mismos instrumentos), en ocasiones, se obtienen resultados distintos (ver Vancoppenolle, Saetren y Hupe (2015) sobre el programa de entrega de vouchers como programa de vales de servicios).

Siguiendo con Hogwood y Gunn (1984), estos autores sugieren que es útil distinguir dos posturas para identificar los motivos por los cuales *fracasa* una política pública: la *no implementación* y la *implementación no exitosa* (1984, 30). El primer caso se refiere a que la política pública no se pone en práctica como estaba previsto; ya sea porque los actores fallan o porque el control del proceso de la implementación era ineficaz. El segundo caso se refiere cuando la política “se lleva a cabo en su totalidad”, las circunstancias externas no son desfavorables y, sin embargo, no logra producir los efectos deseados (1984, 30) ya sea por mala suerte o porque lo definido como la causa del problema y la solución no eran las adecuadas.

La imposibilidad de trazar esa línea divisoria entre la formulación y su implementación es también retomada por otros autores (May 2012; Winter 2012). En ese sentido, May sostiene que las decisiones tomadas durante el diseño de las políticas como los instrumentos, medios de implementación y destinatarios, pueden configurar su implementación (2012, 163). En conclusión, estas razones del fracaso —una *mala ejecución* o una *mala política pública*— sugiere que no es posible trazar una línea divisoria entre la formulación de una política pública y su implementación (2012, 31). Entonces, el análisis de la implementación se centrará entre el diseño y sus efectos en la implementación.

3.2. *El estudio de la implementación*

Goggin (1986) identifica tres generaciones de investigación sobre implementación. La primera generación utilizaba para su análisis estudios de caso exploratorios, los cuales tenían como objetivo generar teorías generales sobre implementación, sin embargo, la atención se centraba en pocas variables teóricas causales muy particulares e insuficientes para una teoría general de implementación. La segunda generación es de los constructores de modelos arriba hacia abajo y abajo hacia arriba (Winter 2012; Mazmanian y Sabatier 1981; Sabatier 1986; Lipsky 1980) y un modelo integrado; es decir, que incorpora ambos esquemas de implementación, el diseño y la retroalimentación. La tercera generación se refiere a los diseños de investigación cuantitativos (Goggin 1986). Esta investigación se posiciona en la segunda y en particular, utiliza el *modelo de implementación integrado* de Winter (1990).

El *modelo de implementación integrado* de Winter (1990) es considerado como el más adecuado para este análisis toda vez que incorpora varios elementos teóricos para explicar los resultados y los efectos de la implementación. Los factores de análisis que incorpora el modelo son: el estudio del diseño y la elaboración de las políticas públicas, las relaciones entre organizaciones, la gestión, la capacidad y voluntad de los burócratas a nivel de calle, el comportamiento del grupo destinatario, las condiciones socioeconómicas y los mecanismos de retroalimentación (Winter 2012). La relevancia de este modelo es que reconoce elementos internos y externos claves para explicar el resultado de la política; además, incorpora en el análisis tres de las etapas del proceso de política pública observando el fenómeno empírico.

A la generación de investigación sobre implementación se le han añadido diversos elementos de diseño que explican los límites de una implementación exitosa. Tales elementos

responden a aspectos burocráticos, de diseño institucional y de coordinación. En ese sentido, May sugiere como determinante de los resultados de la implementación, entre otros aspectos, problemas en el diseño como la falta de claridad y la inconsistencia respecto de los objetivos. Estos elementos son coincidentes con la propuesta de Hogwood y Gunn (1984), Winter (2012), May (2012) y Weatherly y Lipsky (1977), quienes sugieren como causa de esos problemas las políticas difusas,⁴ cadenas de implementación complejas, el control indirecto sobre los implementadores o la falta de acuerdo sobre los objetivos.

Desarrollando más los argumentos, May otorga dos lecciones claves para el diseño de las políticas: sugiere que éstas deben elaborar instrumentos y medios de implementación congruentes con los objetivos de las políticas y que los grupos destinatarios y el personal que lo implemente debe apoyar estas intenciones. De lo contrario, es posible que puedan subvertirse los efectos deseados (2012, 165). Asimismo, Donald Van Meter y Carl Von Horn (en Mazmanian y Sabatier 1980) proponen un modelo de análisis del proceso de implementación que incorpora aspectos tanto institucionales como organizacionales: 1) estándares políticos y recursos (fondos); 2) apoyo político; 3) condiciones económicas y sociales; 4) características de las agencias implementadoras; 5) comunicación de los estándares políticos y otras decisiones dentro y entre las agencias implementadoras; 6) incentivos para promover el cumplimiento de los objetivos de la política y 7) la disposición de los oficiales implementadores de la política (1980, 539-540). En línea con Van Meter y Van Horn, Mazmanian y Sabatier sugieren que las cadenas de implementación complejas y el control indirecto sobre los implementadores pueden asegurar o impedir una implementación exitosa (1980, 539). Como solución a ello, la propuesta es que exista *coherencia*: objetivos claros y estructuras de implementación sencillas (May 2012, 152).

Esta investigación se apoyará en esas dimensiones burocráticas, organizacionales e institucionales para el análisis empírico de la política de reinserción. Particularmente en el modelo de implementación integrado de Winter y se suma a la postura de no buscar *la teoría general* y, mejor, acoge una diversidad de perspectivas teóricas (Winter 2012, 73) para lograr un mejor entendimiento sobre la implementación en la discusión de los hallazgos. El trabajo

⁴ No hay un público definido, el problema está mal perfilado y se requiere de atención para perfilar de manera correcta la atención (véase May 2012).

procede con una propuesta conceptual sobre el significado de la reinserción social y con la descripción del marco analítico bajo el cual la investigación se propone analizar la información recabada.

3.3. *Propuesta conceptual*

El concepto de reinserción social aquí propuesto no corresponde a la concepción legalista en la que la reinserción social es un estatus jurídico, sino que el concepto propuesto es más bien un principio normativo. Entonces, nutrida con la concepción del modelo europeo, lo establecido en la CPEUM, la LNEP y la propuesta de la UNODC, esta investigación propone la siguiente definición de reinserción social:

“la reinserción social es el proceso mediante el cual el individuo, tras ser receptor de los programas de reinserción social dentro de un penal y haber cumplido una condena privativa de la libertad vuelve a insertarse a la lógica de la sociedad y es acreedor nuevamente de derechos y obligaciones mediante la retribución de la oferta de su trabajo como medio de vida”.

Para realizar el análisis de la política de reinserción la investigación propone seis dimensiones a observar sobre el diseño y la aplicación de la política de reinserción. Este modelo está sustentado tanto en la literatura sobre qué funciona para prevenir la reincidencia como en la información que evalúa el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de la CNDH (CNDH 2018) y la investigación de Córdova (2016) y Lafortune *et al.* (2014). Asimismo, este modelo incorpora una dimensión sobre seguimiento postpenitenciario, el cual, es una buena práctica que enuncia la UNODC (2013) y el modelo europeo (Mapelli, 2006). A continuación, la siguiente tabla enuncia la justificación y relevancia de las seis dimensiones propuestas para la reinserción social:

1. Justificación de las seis dimensiones del análisis de la política de reinserción

Dimensión	Descripción
Los cinco ejes de reinserción social	Los cinco ejes de los programas de reinserción están contemplados en la CPEUM (art 18°), en la LNEP (art. 1° fracción III, 3° fracción XXIV, 14°, 15° fracción II y 72°) su vigilancia se encuentra en el apartado IV sobre la reinserción social del interno en el DNSP (CNDH 2018) y están sustentados en la propuesta del modelo europeo y en mejores prácticas internacionales.
Trabajo y capacitación para el trabajo	De acuerdo con el modelo europeo, el trabajo en prisión debe mantener o incrementar la capacidad del detenido para ganarse la vida después de salir de prisión. Asimismo, existe evidencia que las capacidades laborales a la salida contribuyen al desistimiento delictivo posterior (Lafortune <i>et al.</i> 2014, 15; Laub y Sampson 2007; Esteban <i>et al.</i> 2014, 201).

Educación	Es posible considerar cuando menos dos aspectos positivos sobre la oferta educativa dentro de los centros penitenciarios: sobre capital humano y sobre cultura de paz. De acuerdo con la teoría del capital humano, la educación contribuye a la mejora sobre el bienestar socioeconómico toda vez que aumenta las probabilidades de encontrar un empleo mejor remunerado. Asimismo, la educación es esencial para humanizar las prisiones y combatir la violencia (Rangel 2013, 28).
Salud	De acuerdo con los principios europeos, en el momento del ingreso toda información referente a su condición de salud física y mental debe ser considerada para asegurar el bienestar y que pudieran ser un obstáculo para la reinserción (Mapelli 2006, 29). Asimismo, sugiere que todo tratamiento psiquiátrico o médico continúe posterior a su liberación. Lo anterior a menudo es subestimado (Lafortune <i>et al.</i> 2014, 64) pese al diagnóstico que sugiere una presencia común de problemas sobre la estructura mental en los internos. Entre ellas, una de las patologías más relevantes son las toxicomanías.
Deporte	Las actividades deportivas están contempladas dentro de los principios europeos como parte del ejercicio físico y actividades recreativas (Mapelli 2006, 17). Su principal efecto es el resocializador (Lafortune <i>et al.</i> 2014, 47).
Infraestructura penitenciaria	La infraestructura penitenciaria se refiere a las instalaciones, al personal y recursos contemplados para su óptima operación. Cuando no existe espacio suficiente y las autoridades no son profesionales se habilita un ambiente penitenciario negativo y violento (UNODC 2013). La falta de recursos puede ser considerada como una simulación para la operación de las actividades que se tienen contempladas.
Derechos Humanos	El respeto a los derechos humanos está contemplado en el artículo 18° Constitucional, el cual señala que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos. Asimismo, este principio está desagregado y considerado en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos “Reglas Mandela” y otras, las cuales operan junto con la normativa nacional.
Relación con funcionarios de trato directo	La falta de confianza y de certidumbre sobre su proceso disminuye la probabilidad que un individuo complete un programa de reinserción con éxito (Crewe 2011; Liebling 2011). Asimismo, toda vez que los funcionarios de trato directo son quienes habilitan la convivencia entre el interno, su familia y el acceso a los servicios y programas; las relaciones intracarcelarias son determinantes en la función resocializadora (Carranza 2012, 46). Un aspecto importante para considerar es el síntoma del burnout de los funcionarios, el cual no permite que laboren con entusiasmo, genera apatía y agotamiento al realizar sus actividades (Valdez 2009, 26). Por ello es relevante que sean contempladas las condiciones laborales para que los funcionarios ejerzan de manera adecuada sus funciones.
La inclusión social (aspecto familiar)	Es posible observar la relevancia de los lazos familiares tanto en el proceso carcelario como a la salida toda vez que varios obstáculos se harán presente posterior al momento de liberación. Los principios europeos reconocen la importancia de la visita familiar y que sus relaciones sean lo más normales posible. También son consideradas las salidas extraordinarias para la presencia en los eventos familiares relevantes y su apoyo posterior para su futura reinserción. Asimismo, existe evidencia que demuestra que una relación estable o matrimonio contribuye al desistimiento (Laub y Sampson 2007). Entonces, las relaciones familiares y sociales contribuyen a la transición hacia la libertad y con ello a la reinserción social. Uno de los medios que brinda el Patronato Nacional de Reos en Chile consiste en eliminar los antecedentes penales para que la población ejerza una reinserción social efectiva (Espinoza y Martínez 2007).

La existencia de un programa de seguimiento postpenitenciario

De acuerdo con las mejores prácticas de la UNODC, el periodo de encarcelamiento puede contribuir a estabilizar y proveer de herramientas para ser capaces de vivir respetando la ley; sin embargo, con frecuencia los efectos tendrán una duración de corto plazo sin el apoyo de los programas de reintegración a la salida (2013, 8) ya que es cuando confrontan desafíos sociales, económicos y personales (2013, 11). Por lo anterior, la existencia del seguimiento postpenitenciario extrapenitenciario no sólo contribuye al desistimiento delictivo sino, también a la reinserción social. En este periodo es de suma relevancia el involucramiento de la familia, la existencia redes de contención social, servicios sociales y grupos o asociaciones sociales relacionados en el tema (Lafortune *et al.* 2014, 11).

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, la segunda parte del marco analítico es el modelo de implementación integrado de Winter (2012, 258) el cual, secciona tres momentos el proceso de políticas:

Tabla 2. Modelo de implementación integrado de Winter

Dimensión del modelo	Característica observable	Fuente
Formulación y diseño de políticas	Formulación y diseño de políticas	<u>Manuales:</u> Manual de Organización y Funciones de Seguridad para los Centros de Reclusión del Distrito Federal. Manual Administrativo en su parte de Organización de la DGASG <u>Reglamentos:</u> Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal <u>Leyes:</u> Ley Nacional de Ejecución Penal <u>Diario oficial:</u> CPEUM
Proceso de implementación	Comportamiento organizacional e interorganizacional de la implementación	Entrevistas
	Habilidades e intereses de los burócratas a nivel de ventanilla	
	Comportamiento del grupo objetivo	
Resultados de la implementación	Resultados de la implementación	DNSP, ENPOL, ENSU, y entrevistas
	Retroalimentación	

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de implementación de Winter (2012, 258).

4. Diseño y metodología de la investigación

Para responder a la pregunta que guía esta investigación *¿por qué falla la política de reinserción social?* Es propuesto un diseño de investigación exploratorio de metodología cualitativa utilizando como método un estudio de caso. El diseño de investigación exploratorio fue considerado como la metodología más pertinente toda vez que esta investigación es una exploración de la realidad para generar una hipótesis explicativa sobre el comportamiento, las causas y los efectos del fenómeno (Martínez 2006, 170-171) sin que eso signifique que exista una teoría causal. En ese sentido, el análisis se basó en información obtenida de fuentes primarias mediante la técnica de entrevistas a profundidad y semiestructuradas. Las entrevistas fueron agrupadas en tres unidades de análisis:

Tabla 3. *Unidades de análisis de las entrevistas realizadas*

Unidad de análisis	Personas entrevistadas
Expertos en el tema	Segunda visitaduría de la CNDH de la CDMX, ex funcionario de la Dirección de Tratamiento Especializado
Receptor de la política de reinserción	Ex recluso del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente
Organizaciones de la sociedad civil (OSC)	Funcionario del Instituto de Reinserción Social funcionaria y exdirector Recode MX AC Documenta AC

Fuente: Elaboración propia

4.1. Estudio de caso

Bajo la propuesta de Martínez (2006) los aspectos a ser considerados en el desarrollo del estudio de caso son los siguientes:

- a) *Semblanza del estudio de caso:* La política de reinserción social varía en función de las jurisdicciones y disposiciones legales que establecen las penas. Por lo anterior, el estudio de caso es una herramienta pertinente para lograr un análisis seccionado y particular sobre el SSP de la CDMX. El estudio de caso contempla desde cómo está diseñada la política hasta los elementos de retroalimentación y tiene como objetivo abstraer —a la luz de la literatura de implementación en función del diseño— una respuesta a la pregunta: *¿por qué falla la política de reinserción?* En ese sentido, la política será analizada desde la perspectiva tanto de expertos, organizaciones de la sociedad civil y un receptor.

- b) *Preguntas del estudio de caso:* Se encuentran divididas en las seis dimensiones de análisis (ver Anexo A, B y C).
- c) *Antecedentes del proyecto:* Esta investigación no habría sido posible sin los trabajos de investigación previos en el tema. Particularmente, el diagnóstico de la situación penitenciaria de las cárceles de la CDMX de Córdova Sánchez (2016) quien pone en la mira los problemas de implementación para el éxito de la política.
- d) *Los principales tópicos que investigar:* Los cinco ejes de reinserción, infraestructura penitenciaria, derechos humanos, relación con los funcionarios de trato directo, la inclusión social y la existencia de un programa de seguimiento postpenitenciario.
- e) *Las proposiciones teóricas por confirmar:* Falta de claridad e inconsistencia de los objetivos, cadenas de implementación complejas, control indirecto de los implementadores, falta de acuerdo de los objetivos y si se incorpora la literatura sobre reincidencia delictiva para que sea una estrategia de prevención.
- f) *La literatura relevante como método de verificación:* Literatura sobre qué explica la reincidencia delictiva; los efectos de los centros penitenciarios en la reinserción y la literatura sobre el éxito de la implementación en función del diseño.

Las entrevistas se realizaron bajo los principios del protocolo de monitoreo propuesto por Naciones Unidas.⁵ Las entrevistas tuvieron como propósito conocer cuáles son los límites a los que se enfrenta la implementación de la política de reinserción social en los centros penitenciarios estatales para el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, se espera que, tras el análisis, la propuesta tenga validez teórica y empírica para mejorar la política de reinserción y sea una estrategia eficiente para prevenir la reincidencia delictiva. El desglose de la información se encuentra en el Anexo D.

4.2.El perfil de las personas privadas de su libertad en la CDMX

Antes de comenzar con el análisis, esta investigación considera relevante caracterizar a las personas que se encuentran privadas de la libertad del SSP en cuestión. Al cierre de 2017 se reportaron 13 centros penitenciarios en la CDMX (CNGSPSPE 2018). De acuerdo con los datos

⁵ No causar prejuicios, ejercer buen juicio sobre las normas que aplican, respeto hacia las autoridades, respeto hacia las personas privadas de la libertad, credibilidad, confidencialidad, respeto a los protocolos de seguridad, sensibilidad, imparcialidad y objetividad, integridad y profesionalismo (ver Documenta 2018, 26-32).

de la ENPOL, se estima que el 66.7% de la población privada de su libertad tenía entre 18 y 39 años de edad y 66.3% contaba con estudios de educación básica y el 26.3% con educación media superior, en comparación con el 19.2% estimado a nivel nacional. Asimismo, el 96.5% de esta población trabajaba antes de su arresto y el 69.1% tenía dependientes económicos. En cuanto a las sentencias, el 57% de la población con sentencia obtuvo una condena menor a 10 años. El delito por el cual la mayor parte de la población se encuentra remitido es por robo (58.7%). Los años de sentencia promedio por ese delito es de 4 años (TSJDF 2014). Sólo el 37.4% manifestó que podría lograr reinsertarse al abandonar su centro penitenciario. En cuanto a la distribución porcentual de ocurrencia de los delitos, el 46.8% se concentra en las colonias Iztapalapa, Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero (TSJDF 2014) y el 18% de la distribución de las personas sentenciadas residían en Iztapalapa, 17% en el Edo. de México y 11% en Gustavo A. Madero.

En síntesis, el perfil de la persona que se encuentra privada de su libertad en las cárceles de la Ciudad de México es alguien joven, con estudios básicos o incluso con educación media superior, que la desesperación económica no fue la causa principal de su delito. Si es reincidente, es probable que comenzara su carrera delictiva con robos. Asimismo, es probable salga en un periodo no mayor a los 5 años y que resida en Iztapalapa, en el Estado de México o en la Gustavo A. Madero.

4.3. *Procedimiento analítico*

Las tablas para discutir los hallazgos utilizaron las tres dimensiones del modelo de implementación integrado de Winter. La parte de *Formulación y diseño de políticas* consistió en la revisión de las normas y documentos oficiales que rigen cada una de las dimensiones de análisis como la LNEP, diagnósticos y encuestas de la INEGI y la CNDH. La segunda parte sobre el *Proceso de implementación* consistió en los resultados obtenidos de las entrevistas. Las primeras entrevistas —con un ex receptor de la política de reinserción del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente y un ex funcionario de la Dirección de Tratamiento Especializado— fueron a profundidad y las demás, semiestructuradas. Estas primeras entrevistas confirmaron la pertinencia de las seis dimensiones a evaluar de la política de reinserción y fueron determinantes en la creación de las primeras hipótesis, las cuales dieron dirección a la investigación. La tercera parte sobre *Resultados de la implementación* también consistió en entrevistas, pero tuvo un componente muy cargado de información obtenida de diagnósticos y encuestas para confirmar

las percepciones entrevistadas. Toda la información obtenida se encuentra en la Tabla 4 del Anexo D.

Como se mencionó en la semblanza del estudio de caso, posiblemente los resultados de la investigación no sean generalizables, sin embargo, es posible afirmar con la teoría y los esfuerzos de investigación previos que las dimensiones evaluadas son pertinentes y replicables. Ahora, si bien en la formulación de las entrevistas, las incógnitas centrales de la investigación fueron similares, la entrevista de cada unidad de análisis tuvo una orientación distinta. El formato para los expertos se dividió en tres secciones: condiciones del internamiento, las modificaciones y omisiones de la reforma y, el seguimiento postpenitenciario. En las entrevistas se hizo énfasis en las dificultades de una reinserción social efectiva. El formato para el receptor de la política también se dividió en tres secciones: los programas de reinserción, las condiciones del internamiento y la relevancia del seguimiento postpenitenciario. En este caso, se hizo énfasis en cómo vivió los cinco ejes de los programas de reinserción. Por último, el formato para las organizaciones de la sociedad civil y funcionarios del Instituto de Reinserción Social se dividió en cuatro partes: las condiciones de internamiento, las actividades propias de la asociación, el seguimiento postpenitenciario, y la relevancia de las redes de apoyo. El énfasis de estas entrevistas consistió en la evaluación sobre los aspectos que consideran carece la política de reinserción para lograr una reinserción social efectiva.

En cuanto a los resultados, los expertos entrevistados manifestaron la relevancia de las redes de apoyo en el proceso de una reinserción efectiva, ésta vista como un proceso que comienza en la cárcel y no concluye sino hasta la salida e incorporación a la vida en sociedad. De manera generalizada, los expertos consideran que las redes de apoyo son fundamentales para la ejecución adecuada de los programas. En ese sentido, señalaron tres aspectos relevantes: que existen limitaciones importantes en el proceso de interacción con la familia dentro de los penales; que la familia es un factor clave como sistema de contención y de desistimiento; y que, por el contrario, las redes de apoyo también pueden actuar como un sistema de contaminación, lo cual ocasiona presiones aún mayores de las que se pueden contener con los servicios de los centros penitenciarios.

Lo anterior se confirma con la información publicada por la ENPOL (2016) y con el testimonio del entrevistado receptor. Por su parte, la encuesta observó que menos de la mitad de

las personas privadas de su libertad en las cárceles estatales de la CDMX estaba inscrito en un programa educativo. Del resto de la población no inscrita, el 16.4% no se inscribió por falta de tiempo, 16.4% no se lo permiten, 9.7% no lo hizo por falta de documentos y 3.2% porque no había programas adecuados a su nivel. A su vez, la pregunta realizada al receptor sobre los programas de educación reflejó el siguiente sentir:

El 80% de la población no asiste a la escuela, el otro 20% asiste. El 50% de ese 20% que asiste, asiste por asistir y el otro 50% por beneficios. [Esto se debe] a que el perfil del interno no da para estar buscando estudiar allá adentro, la lógica no puede funcionar porque la gente ahí dentro vive de robar, y su familia también: ése es su trabajo.

Asimismo, la entrevista con el ex funcionario de tratamiento especializado señaló:

La familia es determinante para que la persona se incorpore a un programa de educación, esto se debe a que requiere de documentación específica para que puedan inscribirse y certificarse. Sin embargo, esto también es observable en el área de trabajo social, en el área médica y de salud mental. Considero que es fácil identificar a las personas que no tienen visitas familiares pues presentan actitudes negativas, pesimistas y en general, es posible observar el deterioro de la salud de ellas.

En cuanto a las redes de apoyo a la salida, tanto los expertos como las OSC sugieren la importancia de un apoyo postpenitenciario. No obstante, inexistente. En cuanto al estado normativo, la LNEP establece que mediante una coordinación intersecretarial se les dará seguimiento a las personas egresadas de las cárceles en las secretarías homólogas del exterior. La entrevista con un asociado de Documenta AC confirma que lo anterior no sucede:

El seguimiento no es facultad del penal si no de la correspondencia y corresponsabilidad con otras secretarías. La reinserción social es un estado jurídico posterior al cumplimiento de una condena privativa de la libertad y la restitución de los derechos. Eso no significa que una vinculación a la salida no sea necesaria.

El ex funcionario de tratamiento especializado de igual manera confirma lo anterior:

El seguimiento postpenitenciario por parte de la SSP es inexistente y es un elemento clave. Reiteradamente se omite que las personas regresan al mismo entorno de donde éstas salieron para cometer delitos.

Por su parte, el receptor compartió su experiencia y la de sus compañeros:

[Mis compañeros] consideran que afuera no habrá oportunidades para sobresalir y tienen una convicción de delinquir. En varias ocasiones, muchos de los que están adentro, su familia estaba involucrada *hasta el fondo*. Por eso yo considero que el entorno es lo más importante, el primer factor para cambiar a un interno para que no cometa ilícitos es modificar el núcleo de donde estaba. Más cuando toda la familia se dedica a eso.

El funcionario del Instituto de Reinserción Social sugiere lo siguiente:

Bajo mi experiencia, las redes de apoyo constituyen una parte muy importante para la reinserción. Por tanto, el Instituto realiza sus actividades en conjunto: la persona liberada y su familia. Es decir, la familia también recibe los talleres y la orientación psicológica.

En cuanto a los cinco ejes de reinserción, de manera generalizada los expertos sugieren que la reforma aumentó las responsabilidades tanto operativas como administrativas en los centros penitenciarios. No obstante, no se consideró que con el cambio sería necesario mayores capacidades administrativas, personal, presupuesto y espacios con características específicas para ofrecer los programas. Lo anterior se confirma con los resultados del DNSP (CNDH 2018) el cual, además de demostrar la baja inscripción de personas en programas educativos sugiere que las actividades laborales y de deportes son entre insuficientes e inexistentes. En ese sentido, la respuesta del director de Recode AC señaló como causa de lo anterior, lo siguiente:

En cuanto a la capacitación para el trabajo, los programas ya están hechos. Eso habla de la poca adaptación a las nuevas necesidades del campo laboral y a la poca rotación de los cursos. La reforma se instauró en un modelo ya existente y que responde a los elementos que ya se tenían. La reforma no justificó cambios en la actuación ni en la atención, ni en la composición de los programas.

No obstante, fue posible constatar que cada centro penitenciario tiene actividades distintas, lo cual depende de las asociaciones civiles que participen, así como del personal, del presupuesto y administración que tengan los penales. Por ejemplo, el receptor de la política de reinserción mencionó que en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente —donde estuvo por cinco años— pudo incorporarse a actividades de teatro del proyecto social “Un grito de libertad”. En la entrevista, mencionó que actualmente trabaja con la compañía de teatro y es lo que “le da de comer” y que, continuar realizando esa actividad le ha permitido conseguir otros trabajos, aunque sea la informalidad. En cuanto a los servicios de salud, el receptor sugirió que los servicios son ineficientes. La siguiente cita representa su sentir:

Los temas de salud son ineficientes y lo peor, básicamente sólo te atienden si te estás muriendo [...] la diferencia es que el intermediario entre la salud y el interno es el custodio.

Particularmente, menciona la relevancia del personal penitenciario en las condiciones de implementación sobre la salud de la política de reinserción:

Según, el custodio es la figura para proteger y salvaguardar al interno, pero los custodios tienen otros incentivos [...] los custodios tienen capacidad de extorsión en todos los ámbitos.

Sobre los temas de salud mental, la entrevista sugirió que asistir al psicólogo sólo es posible por requerimiento del juez o de la parte administrativa. No es un asunto el cual dependa del interés personal del interno pese a la relevancia que sugiere tanto la teoría, como los expertos en el tema.

En cuanto a los trabajos de resocialización, Córdova señala que en México la reinserción social es delegado en su totalidad a la prisión (2016, 121; Zepeda, 2013) y en ese sentido, la evidencia sugiere que los efectos resocializadores de la cárcel son nulos. Por ello, la participación de las OSC es relevante tanto en el monitoreo como en el acompañamiento. En las entrevistas, las OSC sugieren que su participación consiste en hacer presión sobre los servicios de salud, atención y contribuyen a darle seguimiento a los tratamientos mediante la vinculación. En ese sentido, de acuerdo con la ENPOL (2016), el 90.8% de las personas privadas de su libertad sugirió ser víctima de actos de corrupción dentro de los centros penitenciarios, asimismo, el 96.9% otorgó un pago ilegal a un custodio para acceder a un servicio, bien o beneficio. Lo anterior permite observar que las condiciones al interior padecen de irregularidades y eso es confirmado con el testimonio del receptor entrevistado. De acuerdo con el funcionario del IRS, los beneficios de preliberación tienen beneficios como el seguimiento y vinculación con el Instituto. El funcionario sugiere que la cárcel no es un ambiente que contribuya a su reinserción, y en ocasiones los efectos pueden ser contraproducentes. Este sentir lo refleja la siguiente cita:

La cárcel no necesariamente les ayuda. Los beneficios de preliberación tienen beneficios como el hecho de que no estén en la cárcel. El proceso de “asistir a firmar” ocasiona que los preliberados estén obligados a un seguimiento sobre lo que están haciendo y son vinculados con el Instituto. Sólo en ese caso, sí existe un seguimiento.

Sin embargo, en cuanto a la capacidad que tienen para incidir es limitada:

La tasa de atención mediante los programas es baja. Aproximadamente atendemos al 10% de las personas que salen de los penales de manera anual. Además, otra limitación es que las personas que reciben asistencia deben venir de manera voluntaria y no están obligados a participar. Ni nosotros [el Instituto], ni los centros penitenciarios tienen récord de número de contacto del ex interno ni de su familia. Por tanto, no existen las facultades necesarias para utilizar el Instituto de Reinserción Social como un instrumento de seguimiento postpenitenciario.

De acuerdo con la persona entrevistada, el Instituto atiende entre 3,000 y 3,500 personas anuales (donde aproximadamente 500 personas son seguimiento) y que los programas puente han tenido éxito. Sin embargo, reconoce que no son suficientes las actividades ni las capacidades que tienen, por lo que sugieren que las delegaciones, por sus particularidades, podrían ser un buen aliado en el seguimiento. Lo anterior reporta evidencia suficiente para sostener tres argumentos:

1. Que existe una contradicción entre los objetivos de la cárcel y las facultades y capacidades operativas que tiene.
2. Que el seguimiento postpenitenciario contribuye a la reinserción social efectiva.
3. Que la política de reinserción social debe contemplar las redes de apoyo, las cuales son determinantes para prevenir la reincidencia delictiva.

Posterior a incorporar la información de las entrevistas en la Tabla 4 en el Anexo D, la evaluación de los resultados del análisis se agrupó en las Tablas 5 y 6 en los Anexos E y F. En estas tablas fueron divididos los resultados en tres categorías: de diseño, de implementación y resultados y las seis dimensiones. A diferencia de la Tabla 4, la tabla siguiente incorporó un cuadro que hizo la reinterpretación del fenómeno, pero bajo la mirada teórica de las políticas públicas. Este ejercicio permitió condensar en abstracciones de política pública cada una de las dimensiones de análisis y por tanto los hallazgos.

4. Discusión de los hallazgos

Probablemente el hallazgo más claro de la investigación es que la política de reinserción no fue diseñada para prevenir la reincidencia. Para desarrollar este argumento y para resolver la pregunta de la investigación sobre ¿por qué falla la política de reinserción? Esta sección será dividida en tres, la respuesta a ¿qué falla de la política de reinserción?, ¿por qué sucede? y, por último, ¿qué se puede hacer?

4.4. ¿Qué falla de la política de reinserción?

Posterior al análisis, la investigación reconoce cuatro fallas:

1. *Sobre los programas:* La política no es clara en cómo mide sus efectos en la reinserción social. Existe una baja inscripción a los programas educativos, así como una baja existencia de actividades de capacitación para el trabajo, laborales y deportivas. Asimismo, la inexistencia de los programas para la prevención de adicciones y desintoxicación no permite que se desarrollen de manera adecuada.
2. *Sobre las relaciones intracarcelarias:* La CDMX reportó más abusos (204) que cualquier otra entidad a nivel nacional, presentó el mayor número de quejas a organismos locales de protección de los DDHH relacionados con el sistema penitenciario (3,131) (CNDH 2018) y esto se entiende por dos principales motivos: la existencia de actos de corrupción al interior y por la falta de protocolos homologados sobre cómo se ejerce el control penitenciario. La subrepresentación del personal penitenciario en comparación con la población penitenciaria y la falta de protocolos sobre cómo ejercer el control penitenciario explican el uso discrecional de la violencia.
3. *Sobre la reinserción social:* La encuesta de percepción de la ENPOL señala que tan sólo el 37.4% de la población privada de la libertad consultada reportó tener una posible reinserción social a la salida. La evidencia demuestra que es sumamente importante el acompañamiento posterior a la liberación y que ésta es inexistente. Además, si bien no existen indicadores, la información que reporta el IRS sugiere que los programa puente (de vinculación con programas de empleo y de salud) son exitosos porque no dependen de la coordinación, ni del presupuesto del SSP.
4. *Sobre el seguimiento postpenitenciario:* Pese a lo estipulado en la LNEP no hay evidencia que la coordinación intersecretarial de seguimiento a los egresados. Principalmente porque

ni los objetivos, ni las responsabilidades son claros y porque el seguimiento postpenitenciario es una actividad que escapa de sus facultades administrativas y operativas.

4.5. *¿Por qué sucede?*

Los resultados de la investigación sugieren que nos encontramos en una situación de no implementación y de una implementación no exitosa (Hogwood y Gunn, 1984). La no implementación es observable en cuatro particularidades de la implementación de la política de reinserción: en la estructura de implementación compleja, se obvia la existencia de una estructura penitenciaria adecuada, en la aplicación discrecional de las normas y en la corrupción institucionalizada en el funcionamiento de la estructura. En esos casos, la implementación no logró sus objetivos por motivos del diseño, sino porque no se implementó de manera adecuada.

A su vez, la implementación no exitosa es observable en los siguientes aspectos: existe una contradicción entre los objetivos y las facultades del centro penitenciario, la coordinación intersecretarial encargada del seguimiento postpenitenciario adolece de objetivos, indicadores o responsabilidades, la teoría de cambio es incompleta porque no incorpora el entorno ni las redes de apoyo de las personas a la salida y, porque el diseño de la política no contempla las particularidades del perfil al cual atiende. En ese sentido, es posible dividir los hallazgos de la investigación en límites del diseño, implementación y de la evaluación de resultados (ver el desglose de la información y análisis en la Tabla 5 y 6 en Anexos E y F).

I. Límites del diseño:

El cambio de la política de readaptación a reinserción fue un cambio en el papel. Desde su diseño, es posible observar límites operativos, organizacionales y en la asignación de competencias:

- **Contradicción entre el objetivo y competencias:** La política de reinserción termina en el egreso de la persona del centro penitenciario. Los centros penitenciarios no están facultados, no tienen los mecanismos ni la estructura para darle seguimiento a los egresados. En conclusión, no se puede asegurar su contribución hacia la reinserción.
- **La política no responde al perfil de la persona privada de su libertad:** La CDMX es un caso particular toda vez que su perfil es claro: las zonas de residencia, la zona de comisión de delitos, la escolaridad, su situación laboral, la edad y el tipo de delito son coincidentes.

Otro aspecto que sobresalió de las entrevistas fue la estrecha correlación que existe entre la estancia previa en un centro penitenciario juvenil y el desarrollo de un historial delictivo.

- **Límites operativos:** Los mecanismos de la nueva reforma se construyeron bajo la estructura penitenciaria que ya se tenía. Por lo cual, no atiende las necesidades propias del perfil, no utiliza los mecanismos adecuados y los programas no responden a las necesidades del mercado. Lo anterior no genera incentivos para la asistencia y los efectos resocializadores a la salida son de breve duración.
- **Lógica de *implementation gap*:** La política no contempló recursos, infraestructura, personal ni capacidades locales para cumplir con el objetivo de reinserción social.
- **Teoría de cambio incompleta:** La política de reinserción no incorpora factores de riesgo de la literatura sobre el individuo. Por ejemplo, los factores de riesgo toxicológicos y psicológicos para el aprovechamiento de los programas.

II. Límites de la implementación:

- **Cadenas de implementación complejas:** La coordinación intersecretarial encargada del seguimiento no funciona; por tanto, el seguimiento no sucede. Es altamente recomendable replicar las acciones del Instituto de Reinserción Social. El Instituto resuelve los problemas de seguimiento postpenitenciario porque es un ente responsable de la vinculación y seguimiento focalizado en la reinserción familiar y laboral.
- **Teoría de cambio incompleta:** Los problemas del perfil no son atendidos en la cárcel. Por ejemplo, la cárcel no reconoce que existe un problema de drogadicción. Los programas de educación tienen baja asistencia porque no están diseñados sobre las necesidades para quienes va dirigido. La política tampoco tiene la capacidad para atender la influencia de redes de apoyo negativas del exterior.

III. Límites de la evaluación de resultados:

- **No hay seguimiento postpenitenciario:** no hay manera de evaluar si el cambio de la reforma trajo mejores condiciones de reinserción. Tampoco hay evidencia de que exista continuación de los tratamientos médicos, psicológico ni el restablecimiento de los derechos de las personas que egresan de las cárceles. Tampoco existe una estrategia de continuación educativa que cumpla con los objetivos por los cuales fue diseñada, por lo anterior, es

posible afirmar que es alta la probabilidad que los efectos de los programas de reinserción no sean de larga duración a la salida.

- **No hay evaluación de resultados:** Tanto el DNSP como la ENPOL son indicadores sobre las condiciones de los centros penitenciarios, sin embargo, la perspectiva de ambos es de un ente externo y es probable que los indicadores a evaluar sean distintos a los que los centros penitenciarios considerarían conveniente atender si éste los construyera desde su perspectiva. Asimismo, la estadística penitenciaria tampoco evalúa de qué manera subsanan las recomendaciones emitidas por la CNDH local ni cómo medir el desempeño de los funcionarios.

4.6. *¿Qué se puede hacer?*

Esta investigación obtuvo información relevante en dos espectros de atención, en la aplicación al interior y en la aplicación al exterior de la política de reinserción por lo tanto tiene las siguientes propuestas de atención:

Área de atención al interior: El diseño de la política de reinserción no reconoce las características del individuo ni los factores de riesgo que impiden su reinserción. Si bien los cinco ejes de los programas de reinserción son adecuados y coincidentes con las mejores prácticas a nivel internacional existen cuatro elementos importantes que requieren de atención al interior para el éxito de la implementación de los programas de reinserción:

- a) **Brindar atención sobre los factores de riesgo psicológicos:** Su desatención no permite el adecuado aprovechamiento de los programas. Factores como actitudes antisociales, consumo de alcohol y drogas.
- b) **Otorgar más atención a las personas cuyas penas son cortas:** Estas personas tienen menor interés en participar en las actividades de reinserción toda vez que sus estancias son breves y no completan los cursos. Sin embargo, la evidencia demuestra que éstos son las más proclives a la reincidencia.
- c) **Atender el *burnout* de los funcionarios:** El desgaste de los cuerpos de custodios y técnicos tiene serias repercusiones de manera indirecta en el éxito de la política de reinserción. Deben atenderse tanto sus condiciones laborales como su percepción salarial.
- d) **Atender la corrupción al interior:** La presencia de conductas como sobornos y extorsión sobresalió tanto en las entrevistas como en los informes oficiales. Sin embargo, dada la

complejidad, la investigación sugiere que se desarrolle en otra investigación y trate el tema de manera particular.

Área de atención al exterior: Los resultados de la investigación señalan la relevancia de las características del entorno y que no son contempladas en el diseño de la política.

- a) **Atender los factores de riesgo en las relaciones con el exterior:** como sugiere la teoría, las relaciones del contexto social en el que se desenvuelven las personas que egresan de las cárceles son determinantes para su futura reinserción y desistimiento. En ese sentido, se requiere de la vigilancia sobre las personas en su egreso, mantener contacto y conocer cuál es el entorno al que éstas vuelven. Un método para su atención puede ser la inclusión de las familias en las terapias y en proyectos de emprendimiento laboral tal como lo propone el IRS.
- b) **Procurar las relaciones familiares y conyugales:** La separación de los individuos con sus familias desgasta las relaciones de familia y pareja. Existe evidencia la cual sostiene que estas relaciones contribuyen al desistimiento.
- c) **Contemplar una estrategia de prevención basada en redes de contención:** El perfil de la persona privada de la libertad en la CDMX es particular toda vez que un alto porcentaje de personas en la cárcel provienen de un número reducido de delegaciones. Una atención preventiva sería pertinente y focalizada. Asimismo, la teoría del estrés y de las representaciones sociales sugieren que las relaciones con delincuentes o consumidores conlleva a actitudes y actividades antisociales similares.
- d) **Procurar la obtención de trabajo:** La posesión de un trabajo mantiene la supervisión sobre las actividades que realiza un liberado, a la vez mantiene el orden y fomenta la resocialización.
- e) **Procurar la continuación de los tratamientos médicos y psicológicos.**
- f) **Celeridad y certeza del castigo:** Es importante que exista un disuasorio del delito en el próximo, pronto y expedito acceso a la justicia.
- g) **Reconocer que los efectos serán a corto plazo si no existe un seguimiento a la salida:** El seguimiento no puede ser exclusivo de la cárcel. La CDMX tiene una casa de medio camino, el cual es un programa de base comunitaria de libertad condicional para facilitar la reintegración (como la propuesta de la UNODC) y un Instituto de Reinserción Social, los

cuales han comprobado su éxito, sin embargo, aún tienen una limitada capacidad de atención.

- h) **Desarrollar una evaluación desde el interior:** Las evaluaciones externas sobre el desempeño son oportunas, sin embargo, si los centros penitenciarios desarrollaran sus propios indicadores de desempeño bajo sus propias limitaciones y fines estas evaluaciones podrían fijar objetivos claros y responsabilidades.
- i) **Elaborar evaluaciones sobre los perfiles de egreso:** Lafortune *et al.* (2014) enuncia la relevancia de realizar una evaluación del perfil de la persona privada de su libertad a su llegada y a la salida. Existen experiencias internacionales como el Structured Assessment of Protective Factors (SAPROF), el cual evalúa aspectos internos (como inteligencia, calidad de las relaciones de afecto durante la infancia, empatía, habilidades de adaptación y autocontrol); factores relacionados con la motivación (trabajo, gestión de las finanzas, actitud hacia las personas en situación de autoridad) y factores externos (red social, relaciones de intimidad, condiciones de vida) como elementos útiles para diagnosticar factores de riesgo.

5. Conclusiones

Si bien, los cinco ejes de reinserción son coincidentes con las buenas prácticas internacionales, existen elementos clave que no han sido contemplados de diseño, implementación y evaluación de resultados para que la política sea exitosa. En primer lugar, no hay coherencia entre los objetivos y las capacidades y facultades de operación. La política de reinserción impone límites al sistema penitenciario para darle seguimiento a las personas una vez que egresan de las cárceles. Por consiguiente, la cárcel no está facultada para observar la reinserción social ni para medir el efecto de su intervención.

En segundo lugar, la teoría causal es incompleta. Es necesario que la política de reinserción contemple elementos relevantes como el perfil psicológico y toxicológico para que el desempeño de los programas tenga efectos duraderos en las personas. Tampoco deben obviarse el contexto socializador, las redes de apoyo ni el entorno de las personas a la salida. Las buenas prácticas internacionales sugieren que se requiere de intervención en los entornos mediante el involucramiento de la sociedad y la creación de redes de contención con personas que padecieron una situación similar (véase el Spergel's Comprehensive Gang Model). Asimismo, no se deben obviar las capacidades de la infraestructura y las capacidades administrativas y operativas para gestionar los programas. En tercer lugar, las cadenas de implementación complejas asumen una coordinación, que ha probado ser complicada e ineficiente. Lo anterior se complejiza aún más cuando los centros penitenciarios y las secretarías estatales no tienen definidos cómo medir sus objetivos ni tienen delimitadas cuáles son sus responsabilidades.

En síntesis, este trabajo sugiere que el seguimiento postpenitenciario es indispensable para que la política de reinserción alcance sus objetivos propuestos y existen experiencias internacionales sobre prevención de delito, de reinserción y consumo de drogas que utilizan estrategias como la descentralización de la autoridad, el involucramiento de la comunidad y la creación de redes de apoyo para asegurar un cambio de conducta. Por lo anterior, esta investigación sugiere que el seguimiento postpenitenciario no debería estar a cargo de los centros penitenciarios. Asimismo, dado el perfil particular del delincuente y la concentración de las zonas de residencia de la población penitenciaria en la CDMX, la investigación propone que la aplicación de las estrategias de seguimiento postpenitenciario estuviera a cargo de las

alcaldías. Éstas funcionarían como delimitaciones clave para la proximidad y la atención individualizada y a la vez colectiva de zonas con considerables factores de riesgo.

A modo de reflexión, este trabajo hace dos recomendaciones a los hacedores de políticas. En primer lugar, sugiere que es importante conocer el perfil de la población a quien va dirigida una política antes de su diseño. En la Ciudad de México el perfil enseña que las cárceles están llenas de gente joven, cabeza de familia, residente de alcaldías particulares que no delinque por desesperación económica, pero presumiblemente de bajos recursos; toda vez que era comerciante informal u operador de maquinaria industrial. En segundo lugar, este proyecto recomienda que los cambios de política recientes orientados a aumentar los delitos que requieren de prisión oficiosa consideren los efectos perversos de la prisión y los daños que ésta ocasiona al tejido social. Existe evidencia que de ningún modo la cárcel tiene funciones resocializadoras y aumentar la carga administrativa y operativa a los reclusorios sólo empeora las condiciones de vida —ya adversas— de quienes entran a las cárceles. Es importante disentir ante las decisiones que apremian el castigo y apremiar el camino de la justicia restaurativa, la mediación y la reparación del daño, pues la justicia retributiva ha probado que no funciona y no contribuye a la reinserción social.

Por último, este trabajo no quiere perder la oportunidad de reconocer los esfuerzos del Instituto de Reinserción Social, así como de las organizaciones de la sociedad civil y de los trabajos estadísticos como la ENPOL —ahora suspendido derivado del recorte presupuestal de la nueva administración— y el DNSP.

6. Referencias

- Agnew, Robert. 1992. "Foundation for a General Strain Theory of Crime and Delinquency." *Criminology*, núm. 30: 47-87. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1992.tb01093.x>
- Álvarez Valdez, Jesús y Delgadillo, L. 2017. "Análisis de la reincidencia delictiva en términos de las representaciones sociales prescriptivas." *Cultura y representaciones sociales*, vol. 22, núm. (11): 220-248. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102017000100220&lng=es&tlng=es]
- Báez, Oscar. 2008. *Inflación penal, determinismo criminal y segregación*. Ubijus: México.
- Barrón, Martín. 2008. "El tratamiento penitenciario: El mito del discurso", *Revista CENIPEC*, núm. (27): 11-43.
- Becker, Gary. 1974. "Crimen y castigo: un enfoque económico." *Crime and Punishment*. NBER: 11-44. Recuperado de: [http://ebour.com.ar/ensayos_meyde2/Gary%20S.%20Becker%20-%20Crimen%20y%20Castigo.pdf]
- Bergman, Marcelo, Fondevila, G., Vilalta, C. y Azaola, E. 2014. *Delito y Cárcel en México*. CIDE: México. Recuperado de: [<https://cidecyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rcel-online-2014.pdf>]
- Bringas, Alejandro, Quiñones, H., Roldán, L. 1998. *Las Cárceles Mexicanas: una Revisión de la Realidad Penitenciaria*. Editorial Grijalbo: México.
- Carranza, Elías. 2012. "Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?" *Anuario de Derechos Humanos*: 31-66. DOI: 10.5354/0718-2058.2012.20551
- Chincoya, Héctor. 2013. "¿Política criminal, política criminológica o políticas públicas en seguridad?: reflexiones en la coyuntura de la redacción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018." *Alegatos*, vol. 83, núm. (83): 99-116. México. Recuperado de: [<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/76/83-06.pdf>]

- CNGSPSPE (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2018. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Recuperado de: [https://inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2018/doc/cngspspe_2018_resultados.pdf]
- Coca, José Luis. 2007. "El sistema penitenciario mexicano: a un paso del colapso" *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C*, núm. 19, 168-187. México. Recuperado de: [http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293222926010]
- Contreras, Miguel. Ángel. 2002. *10 temas de derechos humanos*, Toluca: CODHEM. Recuperado de: [http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/difus/libros/10temas.pdf]
- Córdova, C. 2016. Política de reinserción social en México: la cárcel y su potencial para la reincorporación de los delincuentes a la sociedad. *Revista Legislativa de Estudios Sociales de Opinión Pública*, vol. 9, núm. (18): 105-141.
- Crawford, Adam. 1998 *Crime prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*. Londres: Longman.
- Crewe, Ben. 2011. Depth, weight, tightness: revisiting the pains of imprisonment. *Punishment & Society*. Universidad de Cambridge: Reino Unido. Depth, weight, tightness: revisiting the pains of imprisonment. DOI: <https://doi.org/10.1177/1462474511422172>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 18°. 2011. (Junio) Disponible en: [https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10553]
- Cunjama, Daniel., Cisneros, J., Ordaz, D. 2012. *Prisión, reinserción social y criminalidad. Reflexiones sobre la situación carcelaria y la violencia social en México*. Editorial Académica Española.

- Diario Oficial de la Federación (DOF). 2011. *Decreto por el cual se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011]
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 2014. *Código Nacional de Procedimientos Penales. Última reforma publicada 2016*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_250618.pdf]
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 2016. *Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal; se adicionan las fracciones 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*. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441664&fecha=16/06/2016]
- Dimenstein, Magda., Arraes, A., de Carvalho, A., de Figueiredo, A., de Almeida, C., de Almeida, K. 2012. “Participación y redes de cuidado entre usuarios de servicios de salud mental en el nordeste brasileño: mapeando dispositivos de reinserción social.” *Psicología desde el Caribe*, vol. 29, núm. (3): 666-686.
- DNSP (Comisión Nacional de Derechos Humanos). 2016. *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México.
- DNSP (Comisión Nacional de Derechos Humanos). 2017. *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*. CNDH. México.
- DNSP (Comisión Nacional de Derechos Humanos). 2018. *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*. CNDH. México.
- Documenta. 2017. *El uso de la prisión en México*. Observatorio de Prisiones. Documenta. Recuperado de: [<http://observatorio-de-prisiones.documenta.org.mx/archivos/69>]
- Documenta. 2018. *Guía de monitoreo preventivo de centros penitenciarios para organizaciones de la sociedad civil*.
- ENPOL (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2016. *Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad México*. INEGI.

- ENSU (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2016. *Encuesta Nacional de Seguridad Urbana*. INEGI. Recuperado de: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/ensu2016_trim3_presentacion_ejecutiva.pdf]
- Espinoza, Olga y Martínez, F. 2007. “Políticas de reinserción post penitenciaria. Eliminación de antecedentes penales en Chile URVIO.” *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 1, (mayo):117 -134.
- Esteban, Fernando; Alós, R., Jódar, P. y Miguélez, F. 2014. “La inserción laboral de exreclusos. Una aproximación cualitativa.” *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 145, 181-204. DOI: <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.145.181>
- Evans, Karen. 2011. *Crime Prevention: A critical introduction*. SAGE: Publications.
- Farrall, Stephen. y Bowling, B., 1999. “Structuration, human development and desistance from crime.” *British Journal of Criminology*, vol. (39), núm. (2): 253-269. DOI: <https://doi.org/10.1093/bjc/39.2.253>
- Farrall, Stephen., Bottoms, A. y Shapland, J. 2010. Social structures and desistance from crime. *European Journal of Criminology*. Sage Publications, Londres, vol. 7, núm. (6): 546-570. DOI: 10.1177/1477370810376574
- Fernández, Vianney. 2017. “*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 Maestro en Administración y Políticas Públicas. CIDE: México.
- Fuentealba, T. 2016. “*Factores que inciden en la reincidencia de los/as adolescentes infractores/as de ley penal*”. Memoria para optar al Título Profesional de Socióloga. Universidad de Chile.
- Gallizo, Mercedes. 2007. “Reinserción social de drogodependientes ingresados en centros penitenciarios.” *Salud y drogas* vol. 7, núm. (1): 57-73. Recuperado de: [\[https://www.redalyc.org/pdf/839/83970105.pdf\]](https://www.redalyc.org/pdf/839/83970105.pdf)

- Gendreau, Paul, Little, T., Goggin, C. 1996. "A meta-analysis of the predictors of adult offender recidivism: what Works!" *Criminology*. University of New Brunswick, vol. 34, núm. (4): 575- 607. DOI: 10.1111/j.1745-9125.1996.tb01220.x
- Gibson, Mary y Hahn Rafter, N. 2006. *Criminal Man*. FdBooks.
- Goggin, Malcom. 1986. "The Too Few Faces Cases Too Many Variables' Problems in Implementation Research." *The Western Political Quarterly*, vol. 2, núm. (39): 238,347. DOI: <https://doi.org/10.1177/106591298603900210>
- Hogwood, Brian y Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Nueva York: Oxford University Press en Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas. Una antología*. CIDE.
- Hope, Tim. & Shawn, M. (1988) *Communities and Crime Reduction*. Londres: HMSO.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2017. "Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México. Documentos de análisis y estadísticas." *Justicia*. Recuperado de: [http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf]
- Lafortune, Denis., Guay, J.P., Jourdain, G., Turcotte, M.E. et Picard-Roy, G. 2014. "Prácticas eficaces en materia de reducción de la reincidencia y de la reinserción social de los reclusos, en particular desde la perspectiva del trabajo remunerado." Estudio 11, Serie: Estados de la Cuestión, Área: Justicia. Madrid: Programa *EUROsociAL*. Recuperado de: [<http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1418122458-ESTUDIO%2011-montado.pdf>]
- Laub, John, y Sampson, R. 2007. "Shared Beginnings, Divergent Lives: Delinquent Boys to age 70." *The Canadian Journal of Sociology*, vol. 32, núm. (2). DOI: 10.2307/20460654
- Liebling, Alison. 2011. "Moral performance, inhuman and degrading treatment and prison pain." *Punishment & Society*, 13 (5): 530-550. University of Cambridge. DOI: <https://doi.org/10.1177/1462474511422159>

- Lipsky, Michael. 1980. *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services*. Nueva York. Russel Sage Foundation.
- Mapelli, Borja. 2006. “Una nueva versión de las normas penitenciarias europeas.” *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea), núm. (8): 1-44. Recuperado de: [<http://criminnet.ugr.es/recpc/08/recpc08-r1.pdf>]
- Martínez, Piedad. 2006. “El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica.” *Pensamiento & Gestión*, núm. (20): 165-193.
- Martinson, Robert. 1974. “What works? Questions and Answers about prison reform.” *The public interest*, núm. (35): 22-54. Recuperado de: [<https://www.nationalaffairs.com/storage/app/uploads/public/58e1a4/ba7/58e1a4ba7354b822028275.pdf>]
- Matthews, Roger. 2011. “Una propuesta realista de reforma para las prisiones de Latinoamérica.” *Política criminal*, vol. 6, núm. (12): 296- 338. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992011000200003>
- May, Peter. 2012. Policy Design and Implementation, en Guy Peters y Jhon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage Publications, 279-291 en Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas. Una antología*. CIDE.
- Mazmanian, Daniel y Sabatier, P. 1980. “The implementation of public policy: a framework of analysis*.” *Policy Studies Journal*, vol. 8, núm. (4) DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- McNeill, Fergus. 2016. “El paradigma del desistimiento para la gestión de delincuentes.” *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. (1): 1-24.
- Merino, M. 2013. *Políticas Públicas*, México: CIDE
- Merino, Mauricio, Cejudo, G., Arellano, D., Bracho, T., Amparo, M., Gil-García, J., Maldonado, C., Mariscal, J., Santibáñez, L., Sour, L. 2010. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*, México: CIDE. FCE.

- México Evalúa. 2010. *Índice de inseguridad ciudadana y violencia*. Recuperado de: [http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/INDICE_INSEGURIDAD-VIOLENCIA-LOW.pdf]
- México Evalúa. 2013. *La cárcel en México: ¿Para qué?* Recuperado de: [https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA_INDX-CARCEL-MEXICO_10142013.pdf]
- Paternoster, Raymond. 2009. "Deterrence and Rational Choice Theories" en Miller (eds), *21 Century Criminology: A Reference Handbook*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Pérez, Catalina. 2015. "Las mujeres invisibles. Los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres." Banco Interamericano de Desarrollo. Documento para discusión N°IDB-DP-405. Recuperado de: [https://publications.iadb.org/es/publicacion/15473/las-mujeres-invisibles-los-costos-de-la-prision-y-los-efectos-indirectos-en-las]
- Pérez, Catalina. 2016. "El Sistema penal como mecanismo de discriminación y exclusión." *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado de: [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf]
- Rangel, Hugo. 2013. "Educación contra Corriente en las Cárceles Latinoamericanas: la enseñanza vs el castigo." *Educação & Realidade*, Porto Alegre, vol. 38, núm. (1): 15-32.
- Rivera, Iñaki. (2004). *Mitologías y discursos sobre el castigo Historia del presente y posibles escenarios*. Anthropos: España.
- Rodríguez, Solveig. y Nute, L. 2013. "Reinserción social de usuarios de drogas en rehabilitación una revisión bibliográfica." *Revista Electrónica de Psicología Iztacala*, vol. 16, núm. (1): 172- 197. Recuperado de: [http://www.iztacala.unam.mx/carreras/psicologia/psiclin/vol16num1/Vol16No1Art12.pdf]

- Rumbo, Cristina. 2013. “Los retos del proceso de reinserción social en el Estado mexicano, frente a la figura del penitenciarismo en Colombia.” *Revista Logos, Ciencia y Tecnología*, vol. (5), núm. 1: 150-173.
- Sabatier, Paul. 1986. “Top down and Bottom up Approaches to implementation research. A critical analysis and suggested synthesis.” *Journal of Public Policy*, vol. 6 núm. (1): 21-48.
- Sabatier, Paul. y Mazmanian Daniel. 1981/2003. “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Luis F. Aguilar Villanueva (eds), *La Implementación de las Políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 323-372.
- SIPSE. 2016. SIPSE. *Un fracaso la reinserción social en cárceles de México*. Recuperado de: [<https://sipse.com/mexico/presos-carceles-mexico-asf-reincidencia-192304.html>]
- TSJDF (Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal). 2015. Recuperado de: [http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/wp-content/uploads/Indicadores_Generales_de_Resultado-2015.pdf]
- Ugarriza, Juan Esteban. 2013. “La dimensión política del postconflicto: discusiones conceptuales y avances empíricos.” *Colombia Internacional*, núm. (77): 141-176. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [www.scielo.org.co/pdf/rci/n77/n77a06.pdf]
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito). 2013. “Guía de la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes”, *Serie de Justicia Penal*, UNODC.
- Valdez, Heriberto. 2009. “Detección y tratamiento del Síndrome de Burnout en el sistema penitenciario de Jalisco.” *Waxpa*, vol. 1, núm. (1). Recuperado de: [<https://www.medigraphic.com/pdfs/waxapa/wax-2009/wax091e.pdf>]
- Valencia, Germán. 2007. “Reconstrucción analítica del proceso de desarme, desmovilización y reinserción con las Autodefensas Unidas de Colombia, 2002-2007.” *Perfil de Coyuntura Económica*, núm. (10): 147-191. Universidad de Antioquia. Recuperado de: [www.redalyc.org/html/861/86112678006/index.html]

- Van Meter, D. y Horn, C. 1975. "The Policy Implementation Process: A conceptual Framawork". *Administration and Society*, 6, 445-488 en Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas. Una antología*. CIDE.
- Vancoppenolle, Diederik., Saetren, H. y Hupe, P. 2015. "The politics of policy design and Implementation: a comparative study of Two Belgian Service Voucher Programs." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research Practice*, vol. 17, núm. (2): 157-173 en Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas. Una antología*. CIDE.
- Vilalta, Carlos y Fondevila, Gustavo. 2014. *Perfiles criminales II. Teorías, correlativos y políticas preventivas*. México: CIDE.
- Weatherly, Richard. y Lipsky, Michael. 1977. "Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform." *Harvard Educational Review*, 47: 171-197. Recuperado de: [<https://pdfs.semanticscholar.org/aa36/38cd531b70f0d542be0524e542e078dea03c.pdf>]
- Winter, Soren. 1990. "Integrating Implementation Research," en Palumbo, D y Calista, D. (eds), *Implementation and the Policy Process*, Nueva York: Greenwood Press.
- Winter, Soren. 2012. "Implementation Perspectives: status and Reconsiderations", en Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage Publications en Pardo, M., Dussauge, M. y Cejudo, G. 2018. *Implementación de políticas públicas. Una antología*. CIDE.
- Zepeda, Guillermo. 2013. *Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicanúm*. México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C, México.

7. Anexos

Anexo A. Modelo de entrevista a organizaciones de la sociedad civil

Cuestionario a Instituto de Reinserción Social

Objetivo de la entrevista

El objetivo de la entrevista es conocer cuáles son los límites de los programas de reinserción social que ofrecen los centros penitenciarios de la CDMX y la relevancia que tiene el Instituto para contribuir a la reinserción social.

Las funciones del Instituto de Reinserción Social son relevantes para la sociedad porque completa el espacio que deja la transición entre la salida de una persona privada de su libertad y la reintegración a la sociedad. Además, las facultades que el personal del Instituto tiene, de interactuar con los individuos, le permiten visibilizar carencias de manera directa de lo que se ofrece en el sistema penitenciario. La entrevista contribuye a la investigación aportando su experiencia y conocimiento sobre las limitaciones de la cárcel en las funciones de reinserción social.

Producto de la entrevista:

El producto final es una tesina para obtener el grado de Maestra en Administración y Políticas Públicas.

Áreas sobre consulta:

- i) Condiciones del internamiento
- ii) Programas de reinserción social
- iii) Seguimiento postpenitenciario
- iv) Redes de apoyo

Tratamiento de la información:

La información obtenida será utilizada exclusivamente con fines académicos y el trabajo de la investigación está sujeto al principio de confidencialidad. Los datos de identificación suya, tanto de otras personas que colaboren en el estudio no serán revelados en los resultados de la tesina, ni por ningún otro medio.

Diseño de la entrevista

Áreas de consulta:

1. Condiciones del internamiento
2. El instituto de Reinserción Social
3. Seguimiento postpenitenciario
4. Redes de apoyo

Funcionario

i) Condiciones de internamiento

1. El diagnóstico de la CNDH considera insuficientes las actividades laborales y de capacitación dentro de las cárceles de la CDMX ¿A qué se debe esto?
2. Los servicios de reinserción se dan cuando la persona está en la cárcel, pero la reinserción es un proceso que se da a la salida del penal, entonces, ¿cuál es el seguimiento postpenitenciario que tienen las cárceles?
3. ¿Qué servicios post penales tiene la cárcel para asegurar la reinserción social?
4. El diseño de los programas del penal tiene el encargo de enfocarse en la generación de capacidades para una reinserción a la salida. Sin embargo, las cárceles de la CDMX tienen las tasas de reincidencia delictiva más altas, ¿a qué se debe?

ii) El instituto de Reinserción Social

5. ¿Cómo se formó el Instituto de Reinserción Social? ¿Cuál es la historia? ¿Deriva de una buena práctica?
6. ¿Cuáles son las aspiraciones del Instituto?
7. ¿Cuáles son las labores del Instituto?
8. ¿Cuáles son los programas/servicios/productos que entrega el Instituto de Reinserción Social?
9. ¿Cuáles son los beneficios que tiene el Instituto de Reinserción Social para poder otorgar estos servicios a diferencia de la coordinación entre Secretarías? Por ejemplo, la coordinación entre la Subsecretaría del Sistema Penitenciario y la Secretaría del Trabajo, Salud...
10. ¿Cuáles son las dificultades que presentaron los programas Impulso laboral y Atención Prioritaria?
11. La tasa de atención del instituto es menor al 10% de las personas que salen de los penales ¿A qué responde ese porcentaje de atención?
12. El Instituto es parte de la Secretaría de Gobernación, ¿podría considerarse que no tiene riesgos de desaparecer ante un vaivén político? ¿Por qué considera que no desapareció tras el cambio de administración?

iii) Seguimiento postpenitenciario (Reclusorio Preventivo Varonil Oriente)

13. En tu experiencia, ¿cuáles son los beneficios de una preliberación? ¿Las casas de medio camino?
14. ¿Nace el Instituto de una buena práctica internacional o de alguna teoría de cambio?
15. ¿Qué herramientas tiene el instituto para hacer un seguimiento post penitenciario?
16. ¿Qué relevancia tiene el seguimiento postpenitenciario en la prevención de la reincidencia delictiva?
17. En su experiencia, ¿cuáles son las dificultades a las que se afronta un recién liberado?

18. ¿Cuáles son las acciones que el instituto tiene de acompañamiento?
19. ¿De qué manera las OSC contribuyen a solventar la falta de vinculación, parte relevante en la reinserción social?

iv) Redes de apoyo

20. Las redes de apoyo se entienden como las relaciones informales que las personas liberadas tienen a su salida. En ese sentido, las redes de apoyo pueden contribuir a desistir como a la reincidencia. ¿Qué elementos tiene el Instituto para asegurar redes de apoyo positivas a la salida del interno?
21. ¿De qué manera el Instituto podría coadyuvar en la generación de las redes de apoyo?
22. ¿Cuáles son los límites que tiene el Instituto cuando se trata de redes de apoyo?

Anexo B. Modelo de entrevista a expertos en el tema

Cuestionario a Segundo Visitador de CDMX

Maestro Iván García Gárate

*Segundo Visitador General de la Comisión de
Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).*

Objetivo de la entrevista

El objetivo de la entrevista es conocer cuáles son los límites de los programas de reinserción social de los centros penitenciarios de la CDMX.

Las funciones del segundo visitador son relevantes para la previsión de seguridad e interacciones de los internos en los centros preventivos y penitenciarios, además, sus facultades de interactuar de manera directa en estos centros contribuyen a generar una amplia visión de las lógicas de interacción que se dan entre internos y entre éstos con los custodios y otras autoridades. Lo anterior sirve a este ejercicio porque puede contribuir a asociar las limitaciones de las relaciones desenvueltas en las cárceles con las limitaciones de ésta en la función de reinserción social.

Producto de la entrevista: El producto final es una tesina para obtener el grado de Maestra en Administración y Políticas Públicas.

La investigación considera que las labores que realiza la segunda visitaduría son fundamentales para la construcción de un ambiente de respeto a los Derechos Humanos.

Áreas sobre consulta:

- i) Cinco ejes de los programas de reinserción social
- ii) Condiciones del internamiento: relación con el funcionario de trato directo
- iii) Seguimiento postpenitenciario
- iv) Derechos humanos

Tratamiento de la información:

La información obtenida será utilizada exclusivamente con fines académicos y el trabajo de la investigación está sujeto al principio de confidencialidad. Los datos de identificación suya, tanto de los que colaboren en el estudio no serán revelados en los resultados de la tesina, ni por ningún otro medio.

Diseño de la entrevista

- i) Condiciones del internamiento: relación con el funcionario de trato directo
- ii) Seguimiento postpenitenciario
- iii) Derechos humanos

- i) Condiciones de internamiento

Rubro IV Reinserción social del interno

- El diagnóstico considera deficiente la integración del expediente y la insuficiencia de actividades laborales y de capacitación ¿A qué se debe esto?
 - a) Falta de presupuesto
 - b) Falta de interés del personal
 - c) Falta de herramientas de vinculación con empresas

Rubro III Condiciones de gobernabilidad

La normatividad y la capacitación del personal penitenciario parecen ser dos de los aspectos mejor evaluados que garantizan una estancia de respeto a los DDHH.

- ¿A qué responden el alto número de abusos reportados en los centros estatales (350)?
- ¿A qué responde el alto número de quejas ante las autoridades del centro de reclusión (717)?
- ¿De qué manera el autogobierno influye en el aumento de las quejas y abusos reportados?

- ii) Seguimiento postpenitenciario (Reclusorio Preventivo Varonil Oriente)

Rubro IV Reinserción social del interno

- El diagnóstico considera inadecuada vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad. ¿A qué se debe esto?
- ¿De qué manera las OSC contribuyen a solventar la falta de vinculación, parte relevante en la reinserción social?

- iii) Derechos humanos

Rubro I. Aspectos que garantizan la integridad personal del interno

- El diagnóstico reporta insuficiencia en las vías para la remisión de quejas de violaciones a DDHH ¿De qué manera la CNDHDF contribuye a la solución de este problema?
- CDMX tiene el mayor número de quejas presentadas ante los organismos locales de protección de los DDHH relacionados con el sistema penitenciario (3,026) ¿De qué son?
- ¿A qué responde una mala relación entre custodio e interno? ¿Cuál es el papel del Segundo Visitador?
 - a) Falta de mecanismos de queja
 - b) Impermeabilidad de los medios de comunicación

Anexo C. Modelo de entrevista a exrecluso del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente

Entrevista

Pseudónimo:

Nombre del Centro Penitenciario: Reclusorio Preventivo Varonil Oriente

Duración del internamiento:

Tres puntos:

- I. Proceso de internamiento
- II. Seguimiento postpenitenciario
- III. Reincidencia delictiva

Entrevista:

I. Proceso de internamiento:

1. Programas de reinserción (*experiencia*):

- Educación:
- Salud:
- Deporte:
- Trabajo:
- Capacitación para el trabajo

2. Relación intracarcelaria:

3. Condiciones estructurales:

4. Reinserción:

- Contacto con la familia:
- Contacto con la comunidad:

II. Seguimiento postpenitenciario

1. ¿Pertenece a algún programa?

2. ¿Está inscrito en algún centro?

3. ¿Fallas sobre los programas de reinserción?

4. ¿Qué se hizo bien?

5. ¿Algún método de contacto?

III. ¿Por qué consideras que las personas que compurgaron una sentencia reinciden?

Anexo D. Tabla de concentración de la información obtenida

Tabla 4. *Tabla de concentración de la información obtenida*

Dimensión del modelo de implementación integrado	Dimensiones de análisis	Unidad de análisis		
		Expertos /Información de Archivo	Receptor	OSC
Formulación y diseño de políticas	i) Los cinco ejes de los programas de reinserción:			
	a. Educación	De acuerdo con la LNEP, las actividades deben ser congruentes con el perfil de la persona privada de la libertad (PP). El diseño del Plan de Actividades contribuye a que las personas estén de acuerdo con sus actividades y puedan transitar hacia un entorno de gobernabilidad. De acuerdo con la información obtenida, las autoridades encargadas son los siguientes: -Primaria, secundaria: INEA -Preparatoria: reclusorio -(Licenciatura) Cursos extraescolares: Universidad de la CDMX		
	b. Salud	La LNEP establece que debe existir coordinación entre la provisión de salud dentro del penal y la Secretaría de Salud. La normativa expone las siguientes tres obligaciones al departamento de salud del centro penitenciario: hacerse una revisión integral para determinar su Plan de Actividades, realizar un diagnóstico sobre problemas psicológicos y detectarse problemas toxicológicos. La LNEP responsabilizó de medicinas y de médicos a la Secretaría de Salud.		
	c. Deporte	Contribuye a su reinserción y resocialización. Se estipuló un mínimo de una hora diaria a la semana.		
	d. Trabajo	Las actividades son propuestas e implementadas por OSC que participen en las convocatorias para otorgar talleres. Tras la realización de las actividades el área de trabajo emite cartas de buena conducta. El trabajo no debe interponerse en las demás actividades. Ninguna actividad laboral es obligatoria. La percepción salarial no se entrega de manera monetaria al PPL sino en una tarjeta para la tienda en el centro.		
	e. Capacitación para el trabajo	La LNEP estipula la coordinación entre las comisiones intra secretariales para otorgar los programas de capacitación para el trabajo. No hay normativa sobre la pertinencia. Las OSC son las que otorgan las capacitaciones para el trabajo.		

	ii) La infraestructura del centro penitenciario	No hay evidencia que sugiera la existencia de una partida presupuestal específica destinada a la adecuación de la infraestructura para el cumplimiento de lo indicado en la reforma. Sin embargo, de acuerdo con el último DNSP la situación penitenciaria en la CD ha mejorado sustantivamente (7.28 pts/10)
	iii) La vigilancia sobre sus derechos humano	<p>La reforma instauró una figura clave para una supervisión de la ejecución penitenciaria: Juez de Ejecución. Las recomendaciones de la CNDH no son vinculantes.</p> <p>El diseño de los mecanismos de quejas es claro y hay una autoridad competente. Hay un teléfono en el penal para realizar denuncias ante la CDHCF.</p> <p>Existen varias normativas internacionales para el respeto de los DDHH (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), Protocolo adicional a la CADH en Materia de Derechos Económicos, Social y Culturales (Protocolo de Sn Salvador), Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (CCT) y su protocolo facultativo, Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Mandela), por nombrar algunas).</p>
	iv) Relaciones intracarcelarias a. Custodio b. Técnico c. Entre PPL	<p>Ha habido varios esfuerzos de capacitación. De acuerdo con su protocolo de actuación, el custodio tiene previsto “proteger y salvaguardar al interno”.</p> <p>El desarrollo de Protocolos homologados a la LNEP contribuye a un ejercicio de sentencia homologado, pero hay un problema cuando se rige con legislación local. La corporación (policía estatal o penitenciaria) contribuye al fomento de malas prácticas. Existe una fuerte lógica jerárquica.</p> <p>De acuerdo con el último DNSP la cantidad del personal penitenciario es subrepresentado e insuficiente en relación con el número de PPL.</p> <p>Las condiciones laborales afectan la disposición que puedan tener, entonces, hay una disfunción estructural. En caso de que presentaran algún tipo de extorsión, su atención es sobre lo laboral y no particular a sus funciones en el penal.</p> <p>Es decir, el manejo del estrés no está contemplado en los horarios y tiempos. Por tanto, hay omisión en el cumplimiento de los objetivos.</p> <p>Existe la oportunidad que los talleristas sean voluntarios de OSC.</p> <p>El diseño prevé la separación en función de su <i>peligrosidad</i> de manera que segregan a las poblaciones más <i>peligrosas</i> en dormitorios especiales, lo cual los hace más vulnerables. Está previsto por la norma la separación entre sentenciados y no sentenciados y; delitos relacionados con el crimen organizado; así como la separación entre hombres y mujeres y la permanencia niños (hasta 3 años de manera homologada).</p>

	v) La inclusión social (aspecto familiar)	No hay control sobre las condiciones sociales o laborales de las personas que visitan. Las visitas están estipuladas en ciertos días y horarios.		
	vi) La existencia de un programa de seguimiento postpenitenciario	Está estipulada la coordinación intersecretarial y se encuentra dentro de las normativas de la LNEP. Postura jurídica: el seguimiento no es facultad del penal si no de la correspondencia y corresponsabilidad con otras secretarías. La reinserción social es un estado jurídico posterior al cumplimiento de una condena privativa de la libertad y la restitución de los derechos. Se crearon el Instituto de Reinserción Social y la Casa de medio camino, así como la posibilidad de solicitar beneficios de preliberación.		
Proceso de implementación: Comportamiento organizacional e interorganizacional de la implementación Habilidades e intereses de los burócratas a nivel de ventanilla Comportamiento del grupo objetivo	i) Los cinco ejes de los programas de reinserción:	Expertos /Información de Archivo	Receptor	OSC
	a. Educación	En la implementación hay problemas por la documentación de las personas. El presupuesto condiciona la infraestructura para que se desarrollen las clases. Los servicios que ofrecen es un mecanismo para superar la falta de presupuesto.	80% no asiste y quien lo hace, lo hace por el beneficio penitenciario.	Sin presupuesto sólo la enseñanza mediante pares.
	b. Salud	Existe un aspecto muy importante sobre enfermedades psicológicas asociadas a entornos de violencia y consumo de drogas que no se atiende y no es contemplado en la conducta.	Uso de droga como suplemento a la medicina. Hay deficiencia en las emergencias por falta de personal. Las terapias psicológicas sólo son otorgadas en tanto el juez lo solicite.	No hay un diagnóstico sobre problemas psicológicos. La droga no es contemplada como un problema de salud. Sólo es eliminación o contención y no un proceso de desintoxicación.
	c. Deporte	-	Indispensable	-
	d. Trabajo	La cárcel debe encontrar empresas interesadas y les solicitan de manera discrecional una cuota por su trabajo.	Hay casos de éxito. El trabajo impide la recepción de las demás actividades.	No corresponden a las necesidades del mercado laboral. La carta de antecedentes penales es una

	Lo anterior no incentiva la participación.	Corrupción internalizada no genera incentivos.	contradicción. La reinserción se hace con base en el trabajo y la retribución del trabajo, pero no es obligatorio.
e. Capacitación para el trabajo	Reclamo por el abanico de actividades.	Alguien viene y te explica o te enseña algo, pero nadie lo hace porque no forma parte de la cultura. Sólo sirve de beneficio penitenciario. Que no sean obligatorias y no sean acorde al mercado de trabajo no genera incentivos, además no hay suficientes.	Son deficientes y no otorgan posibilidades de ingreso. No son adecuadas al entorno. No corresponden a las necesidades del mercado y la incorporación en la mayoría de los casos no es a un trabajo por el estigma social. Intermitencia de las OSC que otorgan los talleres.
ii) La infraestructura del centro penitenciario	La situación de encierro conlleva a niveles de estrés muy alto. El código de violencia es lo único para mantener el orden. El aumento de la población penitenciaria sin la adecuación de las instalaciones contribuye al autogobierno y a la saturación que hace difícil la implementación de los programas.	Es buena, aunque por los sismos del 19 S se ha deteriorado.	Faltan protocolos para tratar la violencia. Las instalaciones son deficientes y el control lleva a instrumentos de violencia. El momento de traslado es un tema poco considerado (se debe a la infraestructura penitenciaria).
iii) La vigilancia sobre sus derechos humano	Simulación de las visitas. Se generan una gran cantidad de quejas, la CDMX es la mayor: podría deberse a una confianza institucional o a un déficit de la atención.	Uso como presión y reducción de la sentencia. Las entrevistas son en las oficinas de gobierno. Las visitas sólo son de manera esporádica.	Sólo el monitoreo y vigilancia de las OSC tiene incidencia por la opacidad. No hay una publicación sobre el cumplimiento a las recomendaciones. Hay normativas internacionales suficientes integradas. El problema es la opacidad al interior y que la medida de monitoreo sea sólo la sociedad civil. La LNEP hace al SSP garante de los derechos, es una transición que tomará tiempo.

	iv) Relaciones intracarcelarias			
	a. Custodio	La evidencia empírica sugiere que un número importante de custodios viene de las colonias de los delincuentes. La capacitación profesional se da, pero que la persona sea personal penitenciario conlleva a malas prácticas que ha adquirido de otros penales.	Según protege, pero en realidad, actúa como intermediario de la visita familiar y acceso a la salud.	Las malas condiciones laborales hacen que los custodios pierdan la sensibilidad por el tema. Los custodios son un vínculo y no los que se enriquecen, entonces, también sufren de un fuerte nivel de estrés.
	b. Técnico	-	-	Puede contribuir a una buena relación, pero en ocasiones es voluntario y no tiene continuidad.
	c. Entre PPL	Es importante el uso de los protocolos homologados y no la legislación local.	Buscas el respeto así tengas que “hacer favores”.	No son buenas. No son buenas porque existe la necesidad de imponer el orden mediante el uso de la violencia.
	v) La inclusión social (aspecto familiar)	La familia es un caso particular porque en ocasiones pertenece a la red de apoyo negativo y requiere de intervención. La práctica sugiere que la etapa más relevante son los primeros seis meses. No hay terapia familiar y se necesita intervención. Redes de apoyo positivas: la creación de un grupo de contención a la salida de personas que comparten el mensaje de desistimiento.	“Si ahora como es gracias al vínculo que tuve con la empresa en la que actual laboro”. “No se debe de romper el vínculo familiar y no debería juzgar”. Hay una gran parte de convicción personal para querer salir, participar en los programas en búsqueda de la reducción de la condena. La familia es un motor para salir.	Los diagnósticos sugieren que es inadecuada la relación con la inclusión social. Experiencias como la casa de medio camino son un éxito, pero sólo funcionan en personas con baja peligrosidad y requiere de trabajo con la familia. Esto no sucede. Las funciones de las OSC son fundamentales para poner en discusión lo que sucede adentro. El contacto con el exterior es vital para generar reinserción social.
vi) La existencia de un programa de seguimiento postpenitenciario	Incumplimiento de la LNEP sobre comisiones intra secretariales. Ausente por parte del SSP. Es un elemento clave. Hay partida presupuestal.	“Contribuye a un apoyo a la salida”. Seguimiento de su familia: “La familia estaba involucrada hasta el fondo”. “El entorno es lo más	No se da. Por lo anterior, es posible que no se dé una partida presupuestaria y no tengan alineados los objetivos a menos que participe una OSC. Postura jurídica: el seguimiento no es facultad del penal	

		<p>Se omite que las personas regresan al mismo entorno.</p> <p>El éxito del IRS es porque no depende del SSP.</p> <p>Hay éxito en los programas puente.</p> <p>Las delegaciones podrían ser un buen aliado.</p>	<p>importante, el primer factor para cambiar a un interno para que no cometa delitos es modificar el núcleo de donde estaba. Más cuando toda la familia se dedica a eso.</p> <p>IRS: Existen programas de seguimiento, sí y estoy inscrito en uno”</p>	<p>si no de la correspondencia y corresponsabilidad con otras secretarías.</p> <p>La reinserción social es un estado jurídico posterior al cumplimiento de una condena privativa de la libertad y la restitución de los derechos.</p>
<p>Resultados de la implementación</p> <p>Retroalimentación</p>	<p>i) Los cinco ejes de los programas de reinserción:</p>	<p>Expertos /Información de Archivo</p>	<p>Receptor</p>	<p>OSC</p>
	<p>a. Educación</p>	<p>De acuerdo con la ENPOL, el 66.3% de las PPL tenían educación básica hasta secundaria terminada, el 26.3% educación media superior y 5.4% educación superior. El 45.9% se inscribió a programas educativos. 16.4% no se inscribieron por falta de tiempo; 16.4% no se lo permiten, 9.7% no lo hizo por falta de documentos y 3.2% porque no había programas adecuados a su nivel.</p>	<p>Incumplimiento</p>	<p>-</p>
	<p>b. Salud</p>	<p>No hay seguimiento en los tratamientos psicológicos que son medicados.</p> <p>De acuerdo con la ENSU (2016) el mayor porcentaje de población que identificó venta o consumo de drogas en los alrededores de su vivienda fue en la CDMX.</p> <p>De acuerdo con la ENPOL, el 85.1% de las PPL identificó recibir algún</p>	<p>Deficiente</p>	<p>La participación de las OSC es relevante para hacer presión sobre los servicios de salud, atención y para darle seguimiento a los tratamientos.</p>

	tipo de servicio médico y el 80.4% medicamentos.		
c. Deporte	De acuerdo con la ENPOL el 86.5% realizó actividades de acondicionamiento físico y el 75% de lectura.	Reconforta a la salida	Varios centros penitenciarios realizan actividades deportivas intracarcelarias que crea comunidad.
d. Trabajo	Contradicción con la carta de antecedentes penales y sentimiento de exclusión social. El 75.4% realizó alguna actividad laboral	Aplicable a casos de éxito	No son suficientes las actividades ofertadas dentro del penal.
e. Capacitación para el trabajo	De acuerdo con el DNSP 2018 las actividades laborales son insuficientes, no son adecuadas y los materiales deben ser adquiridos por los PPL	-	No funciona cuando hay exclusión social
ii) La infraestructura del centro penitenciario	De acuerdo con la ENPOL (2016), el 29.8% de la PPL compartió su celda con una hasta 5 personas. El 55.1% compartió su celda hasta con 10 personas y el 24.5% con más de 15. Esta estadística sugiere ser el doble de la media nacional. EL 30.6% de los PPL identificó una separación entre los internos que cuentan con sentencia dictada y aquellos que se encuentran en proceso de obtenerla. De acuerdo con Zepeda (2013), existían 11.04 internos por cada funcionario penitenciario. La calificación a nivel estatal de acuerdo con el DNSP (2018) es de 7.28. Asimismo, realizaron 2,017	Precaria para la oferta de los programas.	

	quejas ante las autoridades del centro de reclusión.		
iii) La vigilancia sobre sus derechos humano	De acuerdo con la ENPOL (2016), EL 95.3% de la PPL no presentó una queja o denuncia por actos de corrupción. De acuerdo con el DNSP 2018, la CDMX es la que reportó más abusos en relación con los demás (204). Asimismo, fue el que presentó el mayor número de quejas con 3,131 a organismos locales de protección de los DDHH relacionados con el sistema penitenciario. Los derechos más vulnerados fueron relacionados con la legalidad y seguridad jurídica.	Trae beneficios penitenciarios.	Sirve para poner presión desde adentro. Se crean recomendaciones no vinculantes, sólo las nuevas figuras tienen mayor relevancia en las recomendaciones.
iv) Relaciones intracarcelarias a. Custodio	De acuerdo con la ENPOL (2016), el 28.1% de la PPL se sintió insegura al interior de su celda y el 44.9% insegura en el centro penitenciario. El 90.8% de la PPL sugirió ser víctima de actos de corrupción en el centro penitenciario. El 96.9% otorgó un pago ilegal a un custodio para tener un servicio, bien o beneficio al interior del centro penitenciario.	Todo es corrupción	Mala relación. Uso institucionalizado de la violencia.
b. Técnico	De acuerdo con la ENPOL (2016), el 10.3% otorgó un pago ilegal para tener un servicio, bien, beneficio o permiso al interior del centro penitenciario.	Buena	Puede ser buena

c. Entre PPL	De acuerdo con la ENPOL (2016), el 47.2% de las PPL fue víctima de una conducta ilegal, de ella, 92.9% fue víctima de robo de objetos personales. De acuerdo con el DNSP 2018, la ciudad de México fue la segunda entidad que reportó más riñas (56) después del Estado de México (124)	Las relaciones de apoyo positivas se consolidan a la salida	Lógica de división sobre los cárteles y la necesidad de dividirlos en función de las bandas criminales a las que pertenecen cuando en un mismo centro se encuentran bandas rivales.
v) La inclusión social (aspecto familiar)	De acuerdo con la ENSU (2016) la sensación de delincuencia e inseguridad más alta fue percibida en la CDMX. De acuerdo con la ENPOL (2016) el 80.4% de los PPL recibió visita de familiares o amigos. El 22.1% recibió visita conyugal. El 93.4% de las PPL consideró que podría tener una reinserción familiar, el 87.3% reinserción laboral, 55.8% escolar y 37.4% social.	No reincide	-
vi) La existencia de un programa de seguimiento postpenitenciario	De acuerdo con la ENSU (2016) el mayor porcentaje de población que fue presencié asaltos o robos fue la CDMX.	-	-

Anexo E. Discusión de los hallazgos

Tabla 5. Discusión de los hallazgos

Dimensión de análisis	Diseño	Implementación	Resultados
I. Los cinco ejes de los programas de reinserción	Establece coordinación con demás agencias para la provisión. Las actividades no son obligatorias. Las actividades conllevan a beneficios penitenciarios.	Las actividades se interponen. OSC son quienes otorgan los talleres. Sólo quienes tienen mejor conducta pueden inscribirse a los programas lo que crea todavía más segregación.	La coordinación no sucede. Las personas interrumpen sus actividades. Existe un perfil toxicológico marcado. Baja asistencia. Las actividades no corresponden a las necesidades del mercado laboral.
Políticas públicas	Teoría causal incompleta Los cinco ejes responden a un diseño centralizado Estructura de implementación compleja Autoselección: mejores perfiles son los que asisten a los programas de capacitación al trabajo.		
II. La infraestructura del centro penitenciario	No hay partida presupuestal especial para implementar el cambio que se dio por la reforma. No hay protocolos estandarizados para la contención.	El código de violencia es el que mantiene el orden.	Autogobierno y malas condiciones penitenciarias.
Políticas públicas	Supuesto sobre la infraestructura penitenciaria y no hubo presupuesto para los cambios. Los objetivos son distintos a las facultades, funciones y capacidades.		
III. La vigilancia sobre los derechos humanos	Existen normativas. Las recomendaciones de la CNDH no son vinculantes.	Las calificaciones son malas. Una mayor cantidad de denuncias en los penales donde hay más cercanía.	No hay publicación sobre el cumplimiento de las recomendaciones.
Políticas Públicas	Las recomendaciones no son vinculantes. No hay publicación sobre el cumplimiento de las recomendaciones. El SSP es quien es el garante de los derechos. El hermetismo y opacidad no permite que exista una demanda colectiva para otorgar de mejores condiciones a las personas PPL.		
IV. Relaciones intracarcelarias	Esfuerzos de capacitación a custodios. La corporación policial no está estandarizada. División de la población en función de su sentencia. Existen algunos protocolos homologados.	Malas condiciones laborales del personal penitenciario. La cantidad de personal penitenciario es menor en comparación con los PPL. La población se agrupa en función de la pertenencia a su grupo criminal y no de peligrosidad o si ya fue sentenciado.	Los custodios actúan como intermediarios de la visita familiar y el acceso a la salud. La situación propia del encierro conlleva niveles de estrés muy alto.
Políticas públicas	Los instrumentos para la aplicación de las penas no están homologados. Objetivos distintos a facultades y capacidades.		

V. Inclusión social	Permitida a familiares directos. Casas de medio camino.	No son contempladas las condiciones de la familia que visita a la PPL.	Relevancia de la red de apoyo positiva y la creación de un grupo de contención a la salida. Hay nulo contacto con el exterior de las PPL
Políticas públicas	Objetivos difusos e incompatibles. Teoría causal incompleta: no hay una red de apoyo. Supuestos importantes: que la familia es una red de apoyo positiva. Estructura de implementación compleja.		
VI. La existencia de un programa de seguimiento postpenitenciario	Instituto de Reinserción Social. Coordinación intersecretarial. Beneficios de preliberación. Los centros penitenciarios no están facultados para seguir manteniendo contacto con quienes fueron PPL.	Hay éxito en los programas puente del IRS Las delegaciones puede ser un buen aliado.	Es posible que no haya una partida presupuestaria.
Políticas públicas	Objetivos incompatibles Objetivos distintos a facultades Estructura de implementación compleja		

Anexo F. Síntesis de los hallazgos

Tabla 6. Síntesis de los hallazgos

Dimensión del modelo	Problema observado
Diseño	Aspectos de diseño que condicionaron la implementación
Contradicción de los objetivos	➔ Hay una contradicción en lo que se espera que haga la cárcel y el objetivo de reinserir. Por ejemplo, la carta de antecedentes penales que en otros lugares ha sido una buena práctica su eliminación o aumentar la prisión preventiva oficiosa, son objetivos incompatibles.
Los objetivos del centro no están alineados con las facultades	➔ El centro penitenciario no está facultado para dar seguimiento postpenitenciario toda vez que está obligado a eliminar su contacto una vez que el interno salga de la cárcel.
La población objetivo es clara y el diseño de la política no actúa en función de sus necesidades	➔ La CDMX es un caso particular toda vez que su perfil está muy delimitado: las zonas, la escolaridad y el delito. Existe una fuerte relación entre la estancia previa en un centro penitenciario juvenil y el camino delictivo. ➔ Si ya tenían estudios y trabajo es importante que se reconozca el móvil del delito.
Teoría de cambio incompleta	➔ La política de reinserción no incorpora factores de riesgo de la literatura sobre el individuo. Por ejemplo, los factores de riesgo específicos a las redes de apoyo negativas, toxicomanías o problemas psicológicos.
La reforma se diseñó suponiendo una estructura que no existe	➔ Supuesto sobre la infraestructura necesaria para llevar a cabo el desarrollo de los programas e intervenciones propuestas.
Implementación	Problemas de diseño
<i>Comportamiento organizacional e interorganizacional de la implementación</i>	
Largas cadenas de implementación	➔ Las secretarías estatales no se coordinan con la provisión de los servicios dentro de los centros penitenciarios. ➔ No hay responsabilidades claras.
Falta de objetivos claros	➔ No hay objetivos claros, no hay indicadores de desempeño.
Alineación de objetivos	➔ Los programas no coinciden con las necesidades del mercado.
<i>Habilidades e intereses de los burócratas a nivel de ventanilla</i>	
Estructuras de implementación compleja	➔ La coordinación interinstitucional no funciona
Aplicación discrecional de las normas	➔ No hay protocolos homologados
Incentivos de la acción	➔ No hay sanción ante las denuncias hechas por la CDHDF ➔ Las recomendaciones no son vinculantes
Objetivos poco claros	➔ No hay objetivos claros ni responsabilidad para las personas encargadas del seguimiento postpenitenciario
<i>Comportamiento del grupo objetivo</i>	
Existe un perfil claro	➔ El perfil es un área de oportunidad para su prevención
Incentivos de la acción	➔ Los programas educativos son indirectos

Teoría de cambio incompleta	<ul style="list-style-type: none"> ➔ No incorporan los problemas toxicológicos ➔ No incorporan los problemas psicológicos ➔ No incorporan las redes de apoyo a la salida
Corrupción	➔ La corrupción tiene efectos perversos para la consecución de los objetivos de reinserción
Resultados	
No hay evaluación interna	➔ La evaluación externa sugiere malos resultados, sin embargo, al interior ellos no tienen un proceso de evaluación
No hay continuidad en la atención	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Los efectos de reinserción no duran cuando a la salida se desatiende la salud, los ingresos y regresa a las zonas donde se originó el conflicto ➔ Se desconoce si los programas de capacitación para el trabajo fueron útiles o contribuyeron en su trabajo ➔ Se desconoce si la persona pudo conseguir un trabajo a la salida ➔ La carta de antecedentes penales es una limitación para el pleno ejercicio de la reinserción