

ESTRATEGIAS DE REINSERCIÓN SOCIAL

Propuestas para una Política Pública
en la Ciudad de México



INSTITUTO DE REINSERCIÓN SOCIAL

CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



ESTRATEGIAS DE REINSERCIÓN SOCIAL

Propuestas para una Política Pública
en la Ciudad de México

La Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México a través de la Dirección General del Instituto de Reinserción Social presentan:
“Estrategias de Reinserción Social.
Propuestas para una Política Pública en la Ciudad de México”



Organizaciones Civiles colaboradoras:



Cauce Ciudadano
A.C.

documenta



Organismos colaboradores:



Elaboración de contenido:

Dirección General del Instituto de Reinserción Social
Paola Zavala Saeb (Directora General)
Sandra Izquierdo Montes
Daniela García González
Guadalupe Álvarez
Alejandro Rosario Yáñez
Corina Martínez Sánchez
Rogelio Salgado Carrasco

Asesoría

Aída Marín Acuapan
Ángela Guerrero Alcántara
José Alfredo Cortés Ruschke

Organizaciones de la Sociedad Civil

Érika Llanos Hernández y Rocío Hernández (Cauce Ciudadano, A.C.)
María Sirvent y Maïssa Hubert
(Documenta. Análisis y acción para la justicia social, A.C.)
Jimena Cándano y Dalthon Rangel B. (Fundación Reintegra)
Francisco Rivas y Mariana Cendejas (Observatorio Nacional Ciudadano)
Saskia Niño de Rivera y Rodrigo García Hernández
(Reinserta Un Mexicano, A.C.)

Coordinación, supervisión y revisión de textos:

Dirección General del Instituto de Reinserción Social

Diseño de portada e interiores:

FABA

Fotografía en portada:

“Sin título” David Flores Benítez
Usuario del Instituto de Reinserción Social

Corrección de texto y cuidado editorial:

Sandra Martínez Hernández y Gabriela Alejandra Ramos Lezama

Estrategias de Reinserción Social. Propuestas para una Política Pública en la Ciudad de México

D.R. © 2018, Gobierno de la Ciudad de México.
Plaza de la Constitución núm. 1, primer piso,
Cauhtémoc, Centro, 06010, Ciudad de México.

El contenido de este documento puede ser reproducido parcial y/o totalmente siempre y cuando se cite la fuente.
Ejemplar de distribución gratuita. Prohibida su venta.
Impreso en la Ciudad de México.

Índice

Presentación	7
Glosario de abreviaturas	9
Introducción	11
Parte I. Diagnóstico de Reinserción Social	15
1. Contexto	15
1.1 Perfil de la población privada de la libertad	15
1.2 La inseguridad como problema social	16
1.3 Sobrepoblación en centros penitenciarios	20
1.4 Contexto sociodemográfico de la comisión del delito	21
1.5 Género y reinserción social	24
1.6 Exclusión social	26
2. Estándares internacionales y el marco normativo nacional y local	30
2.1 Estándares internacionales en materia de derechos humanos	30
2.1.1 Derecho a la igualdad y a la no discriminación	31
2.1.2 Derechos humanos laborales	32
2.1.3 Derecho a la educación	32
2.1.4 Derecho a la salud	34
2.1.5 Derecho a la identidad	34
2.1.6 Derecho al deporte	34
2.1.7 Derecho a la cultura	34
2.2 Marco normativo nacional	35
2.3 Marco normativo de la Ciudad de México	36
3. El Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México	39
3.1 Contexto general, datos estadísticos y población objetivo	39
3.2 Atribuciones y estructura institucional	42
3.2.1 JUD de Canalización Educativa y Laboral	43
3.2.2 JUD de Psicología e Inimputables	44
3.2.3 JUD de Apoyos Sociales y Recuperación de Identidad	46

Parte II. Estrategias de Reinserción Social en la Ciudad de México 51

1. Políticas transversales por la reinserción social en la Ciudad de México 53

1.1 Introducción 53

1.2 Objetivo general 53

1.3 Objetivo específicos 54

1.4 Estrategias, plazos e indicadores 54

2. Modelo de intervención institucional 57

2.1 Introducción 57

2.2 Objetivo general 58

2.3 Objetivos específicos 58

2.4 Estrategias, plazos e indicadores 58

3. Programas de acción prioritaria por la inclusión 64

3.1 Introducción 64

3.2 Objetivo general 65

3.3 Objetivos específicos 65

3.4 Estrategias, plazos e indicadores 66

4. Fortalecimiento institucional 71

4.1 Introducción 71

4.2 Objetivo general 71

4.3 Objetivos específicos 71

4.4 Estrategias, plazos e indicadores 71

Conclusiones 75

Fuentes 79

Presentación

En nuestra Ciudad todas las personas ejercen plenamente sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades. Por ello, el Gobierno de la Ciudad de México, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, trabaja en el diseño e implementación constante de estrategias de reinserción social para fortalecer las políticas públicas que aplica en dicha materia.

Esa labor conjunta tuvo como resultado la elaboración de este diagnóstico que nos permitirá identificar los retos a los que nos enfrentamos en el ámbito institucional y las características de la población que egresa de los centros penitenciarios de la capital del país.

Así reforzamos las acciones previstas en el corto, mediano y largo plazos para construir políticas públicas de reinserción social con un enfoque transversal, integral, especializado, de género y de protección a los derechos humanos.

Este ejercicio de diagnóstico nos provee de información actualizada para mejorar la orientación de los programas de gobierno que están dirigidos a restablecer los derechos humanos de las personas liberadas y garantizarles mejores condiciones de vida sin discriminación.

Con el fortalecimiento de las políticas públicas en materia de reinserción social, la Ciudad de México se mantiene como referente nacional en cuanto a coordinación de esfuerzos entre autoridades y sociedad civil; avanzando en la atención de la etapa post penal, al cumplir con la restitución de derechos y libertades para alcanzar una vida digna, tal y como lo establece la Constitución Política de nuestra Ciudad.

Dr. José Ramón Amieva Gálvez

Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Para avanzar en el restablecimiento de los derechos humanos de las personas que son liberadas de algún Centro Penitenciario de la Ciudad de México, la Secretario de Gobierno de la Ciudad de México, instruyó a la Dirección General del Instituto de Reinserción Social a elaborar un diagnóstico actualizado y proponer estrategias transversales para fortalecer la reinserción social en la etapa post penal.

Por ello, desde la Dirección General del Instituto iniciamos la coordinación de actividades para recopilar, analizar y procesar la información relativa a la reinserción social contenida en investigaciones de organismos internacionales, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, así como de los datos generados en el Instituto.

Este trabajo es el primero en su tipo realizado por una institución gubernamental de las entidades federativas del país. Además, cuenta con el acompañamiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; así como la participación de organizaciones de la sociedad civil que tienen experiencia en el tema, las cuales aportaron información, brindaron asesoría y propusieron acciones para enriquecer las estrategias planteadas a través de un seguimiento puntual en todo el proceso. A todas ellas, muchas gracias.

Tenemos la certeza de que estas Estrategias de Reinserción Social contribuirán a restablecer los derechos de las personas liberadas, tarea de todas y todos, con el objetivo de construir a una mejor convivencia entre las personas que viven y transitan en la Ciudad de México.

Paola Zavala Saeb

Directora General del Instituto de Reinserción Social

Glosario de abreviaturas

CADH Convención Americana sobre Derechos Humanos

CECATI Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial

CICR Comité Internacional de la Cruz Roja

CNDH Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Comité DESC Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Comunidad LGBTTTI Comunidad Lésbico, Gay, Bisexual Transgénero, Transexual, Travesti e Intersexual

CPCDMX Constitución Política de la Ciudad de México

DGB Dirección General de Bachillerato

ENPOL Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad

ENVIPE Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

IAPA Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones

INEA Instituto Nacional para la Educación de los Adultos

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía

JUD Jefatura de la Unidad Departamental

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OMS Organización Mundial de la Salud

ONC Observatorio Nacional Ciudadano

SNSP Sistema Nacional de Seguridad Pública

STyFE Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Introducción

El documento *Estrategias de Reinserción Social. Propuestas para una política pública en la Ciudad de México* es el resultado de un trabajo multidisciplinario desde las ópticas del derecho, la psicología, la sociología, la ciencia política y el trabajo social. El objetivo general de esta iniciativa es contar con información actualizada y relevante sobre las personas liberadas que salen de un centro penitenciario, así como planificar las acciones que desde el Instituto de Reinserción Social (Instituto en adelante) llevamos a cabo para brindarles atención.

La finalidad del documento es generar insumos para el fortalecimiento de una política pública de reinserción social y prevención del delito, la cual contribuya a atender las causas estructurales de esta problemática y favorezca las condiciones de vida, no sólo de las personas liberadas, sino también de sus familiares y, en general, de todas las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

En el marco de la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ciudad de México se encuentra ante un nuevo paradigma en la ejecución de justicia. Dentro de este contexto, uno de los cambios importantes fue la forma en que se concibe la reinserción social, la cual debe incorporar el reconocimiento de las personas como sujetas de derechos y obligaciones.¹

A partir del cambio de paradigma, el delito se entiende como un problema social y no solamente como un problema de la persona, por lo que la reinserción social implica realizar acciones y estrategias encaminadas a restablecer los derechos de dichas personas, lo cual incluye enfoques especializados, diferenciados, integrales, de género y de derechos humanos,² todos ellos acompañados del fortalecimiento de las redes familiares y comunitarias.

Lo que distingue a las personas usuarias del Instituto es que fueron sentenciadas como responsables de la comisión de un delito, y es sobre las causas de los

¹ El respeto a los derechos humanos es una base de la reinserción social, tal como lo expresa el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 4 y 72 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

² Existen diversos estudios que dan cuenta de la necesidad de utilizar estos enfoques, por ejemplo, el "Informe derechos humanos, mujeres y reclusión. Informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal, 2014" de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que establece diseñar programas especialmente dirigidos a mujeres, o el documento: "Mujeres presas. La situación de las mujeres embarazadas con hijos/as menores de edad. Limitaciones al encarcelamiento, 2008" del Ministerio Público de la Defensa en Argentina y UNICEF. En el tema de adolescentes y jóvenes puede consultarse en el "Concurso sobre buenas prácticas en rehabilitación y reinserción de adolescentes infractores de ley, 2011" de la Fundación Paz Ciudadana y UNICEF.

hechos delictivos en los que se debe trabajar, pues es parte de la prevención terciaria, cuyo fin es construir alternativas que prevengan la reincidencia a través de la restauración, la restitución y la prevención de riesgos vinculados a la historia de vida y los contextos sociales de la persona que delinque.³

Para tener un diagnóstico sobre esta situación primero es importante saber cuáles son los delitos que cometieron las personas privadas de su libertad. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), el principal delito cometido por esta población en la Ciudad de México es el robo, el cual representa un 61.9% en sus diversas modalidades, seguido del homicidio y el secuestro.

**Población privada de la libertad sentenciada de 18 años y más según los principales tipos de delitos por los que fue sentenciada, 2016.
Nivel CDMX y nacional**

Tipo de delito	CDMX (%)	Nacional (%)
Robo a transeúnte en vía pública	21.9	7.7
Homicidio	17.3	24
Robo de vehículo	14.4	12.3
Otro tipo de Robo	13.8	8.1
Secuestro y secuestro exprés	10.0	8.4
Violación sexual	5.6	11.1
Robo a negocio	5.1	6.5
Robo a casa habitación	4.2	6.2
Portación ilegal de armas	3.6	9.6
Robo de autopartes	2.5	0.9

Fuente: ENPOL, 2016⁴.

Asimismo, la ENPOL 2016 destaca los siguientes datos respecto a la Ciudad de México: a) cuatro de cada diez personas privadas de la libertad reincidieron; b) cerca de la mitad había sido juzgada en más de una ocasión; c) de la población reincidente, más del 90% había sido juzgada por robo antes de su reclusión actual (INEGI; 2016a). Debido a ello, el diseño de políticas

³ Para mayor información véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011) (Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito. Serie de manuales sobre justicia pena. Nueva York: UNODC).

⁴ Se tomaron los datos de los principales delitos cometidos en la Ciudad de México, que no necesariamente corresponden a los principales delitos en el nivel nacional.

públicas enfocadas a esta problemática debe poner especial atención a las causas de los distintos tipos de “robo”, sin descuidar las causas de los otros delitos identificados.

Cabe destacar que bajo los principios del nuevo sistema penal acusatorio, el proceso de reinserción social se realiza tanto en el interior de los centros penitenciarios como al exterior. De este modo, la reinserción debe continuar una vez que las personas han obtenido su libertad por medio de los servicios post-penales, hasta lograr su integración a la vida en sociedad.⁵ El Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México interviene en ese segundo momento respecto a la implementación de servicios post-penales⁶ a través de la coordinación interinstitucional y el trabajo con la sociedad civil y la iniciativa privada.

Generar las condiciones necesarias para transformar los contextos económicos, sociales y culturales en los que se encuentran las personas liberadas resulta fundamental para reducir la reincidencia delictiva. En este sentido, diseñar, implementar e invertir en programas dirigidos a la reinserción social es indispensable y, además, debe ser parte esencial de las políticas de prevención del delito (UNODC, 2013).

La política pública para la reinserción debe contemplar acciones que tengan impacto en el corto y largo plazo. En el corto, se necesita integrar acciones inmediatas que favorezcan el proceso de acondicionamiento; y en el largo, se debe considerar la transformación de condiciones estructurales del contexto en el que se desenvuelven las personas liberadas.

El cambio de paradigma en el tema de la reinserción social demanda el diseño y aplicación de una política pública que, además de incluir los enfoques de género y derechos humanos, contemple perspectivas diferenciadas, especializadas e integrales para atender las características específicas de las personas liberadas —por ejemplo, sus edades y los contextos de vida en los que se desempeñaban— y que les permita acceder a todos los apoyos posibles para lograr su reinserción a la vida en sociedad.

Al entender el delito en su dimensión social, y a la reinserción social bajo nuevos enfoques y principios que son parte de la prevención del delito, la política pública debe trascender las actividades de las instituciones públicas a

⁵ De acuerdo con información de Cauce Ciudadano AC., en algunos lugares como Chile, Uruguay o el estado de Campeche existe como alternativa a la absoluta privación de la libertad un proceso de transición para la reincorporación a la comunidad. Consiste en permitir la salida temporal (unas horas, fines de semana, horario laboral) de las personas que tengan la opción de la libertad condicional. Resulta pertinente analizar dichos modelos para valorar su incorporación en la política pública de reinserción para la Ciudad de México.

⁶ El artículo 207 de la Ley Nacional de Ejecución Penal establece que los servicios post-penales están dirigidos a las personas liberadas y sus familiares, para procurar su vida digna y prevenir la reincidencia.

través de la suma de esfuerzos de las empresas y la sociedad civil, quienes tienen un amplio campo de acción para incidir de forma positiva en la reinserción de las personas, por ejemplo, para el acceso a un empleo formal, el combate a la discriminación y la generación de información específica que contribuya a comprender de una mejor manera los retos que se pueden enfrentar durante dicha reinserción.

El presente documento da cuenta de los retos que se deben afrontar respecto a la incidencia delictiva, así como de los trabajos y acciones que son necesarias para abordar la reinserción bajo un enfoque de derechos en el contexto del nuevo sistema de justicia penal.

Parte I. Diagnóstico de Reinserción Social

1. Contexto

En este apartado se presenta un contexto sobre la situación de las personas privadas de la libertad en la Ciudad de México, como las características generales de esta población, la inseguridad como problema social, la sobrepoblación en los centros penitenciarios, los espacios de residencia, el género en la reinserción social y la exclusión social.

1.1 Características de la población privada de su libertad

Entre otras características de la población privada de su libertad en la Ciudad de México, la ENPOL 2016 muestra, por un lado, que el 66.7% tiene entre 18 y 39 años y una proporción similar cuenta con educación básica. Por el otro lado, señala que cerca de tres cuartas partes tenía hijos (en su mayoría menores de 18 años), el 69.1% tenía algún dependiente económico (en el 66.8% de los casos era su pareja y en el 61.2% eran sus hijos) y el 89.1% trabajó la semana previa a su reclusión (INEGI, 2016a).

Dicha información permite realizar algunas interpretaciones. Entre ellas que en su mayoría se trata de una población en edad productiva, ocupada en algún tipo de trabajo para proveer un ingreso a su familia y que al menos cuenta con conocimientos educativos básicos. Por las características de la población se podría explicar que la comisión de los delitos responde a una

necesidad de ascenso social que no puede ser cubierta por estas personas debido a factores como la precariedad del empleo, la desigualdad persistente y la insuficiente movilidad social que limitan las posibilidades legítimas de ascenso social (Zavala, 2018).

También podemos observar, de acuerdo a la ENPOL 2016, que son personas que se mantienen activas al interior de los centros penitenciarios, pues del total de la población privada de su libertad en la Ciudad de México, el 84.3% realiza actividades deportivas, al menos dos terceras partes las practica toda la semana; el 45.9% indicó estar inscrita en algún programa educativo; de las personas que saben leer y escribir, el 74.7% manifestó que dedica tiempo a leer; asimismo, el 75.4% dijo tener una actividad de trabajo, el 53.5% la realiza toda la semana y el 35.1% de cuatro a seis veces a la semana, de ellos, el 55.8% labora en servicios para el centro y el 44.2% realiza actividades comercializables para el exterior; por último, el 42.2% asistió a un curso o taller para aprender un oficio.

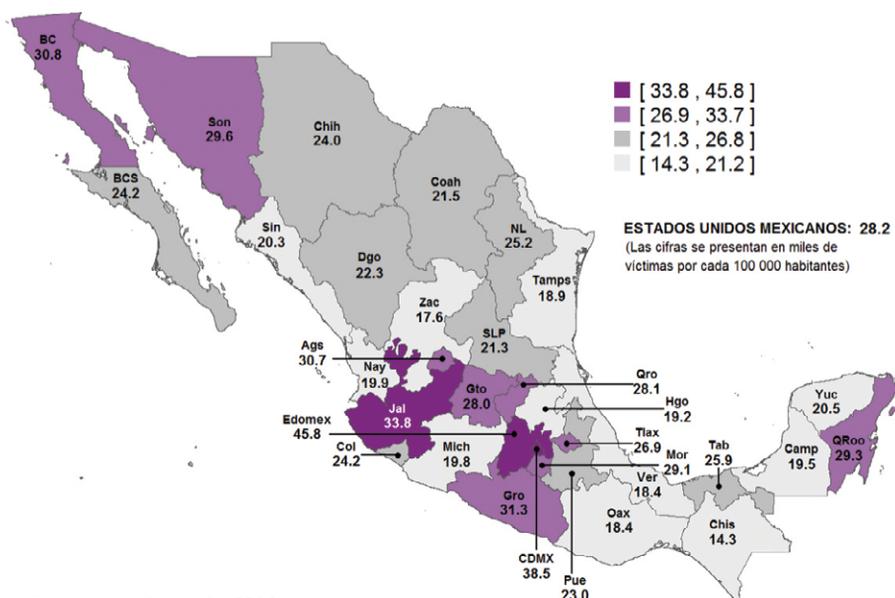
1.2 La inseguridad como problema social

Los delitos de alto impacto han aumentado de acuerdo con las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), y con los datos que presentan organizaciones como el Observatorio Nacional Ciudadano. Si se contrastan los valores absolutos del primer semestre de 2017 con el mismo lapso en 2016, a nivel nacional se aprecia el incremento de los homicidios dolosos en un 36.05%, los homicidios culposos en un 2.12%, los secuestros del fuero federal y común en un 14.29%, las extorsiones en un 7.97%, los robos con violencia en un 41.96%, los robos de vehículos en un 23.74%, los robos a casa habitación en un 5.29%, los robos a negocio en un 33.25%, los robos a transeúnte en un 48.85% y las violaciones en un 10.01% (Observatorio Nacional Ciudadano, 2017).

El INEGI, a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del 2016, estimó que en 2015 el 34% de los hogares del país tuvo al menos una víctima de delito y que hubo un total de 23.3 millones de víctimas, cifras que han aumentado desde 2010 (INEGI, 2016b). Los datos de la ENVIPE 2016 indican que la Ciudad de México tiene una tasa de prevalencia delictiva de 38.5 víctimas por cada cien mil habitantes, además de contar con una tasa de 52.7 delitos por cada cien mil habitantes en los que el 59.1% de los casos la persona que cometió el delito portaba algún tipo de arma. De este modo, los principales delitos son el robo, asalto en la calle o en el transporte público, la extorsión y el fraude (INEGI, 2016b).

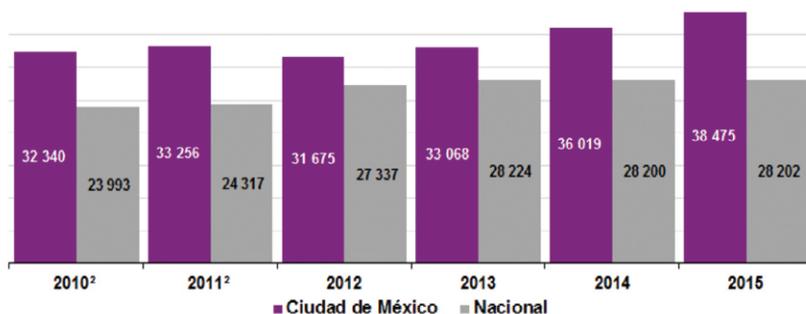
Para continuar con los datos sobre incidencia delictiva, en los siguientes recuadros se puede observar el panorama a nivel nacional de la prevalencia e incidencia delictiva, así como la tasa de víctimas de delito a nivel Ciudad de México y en todo el país.

Tasa de Prevalencia Delictiva⁷ por Entidad Federativa 2015



Fuente: ENVIPE, INEGI, 2016b.

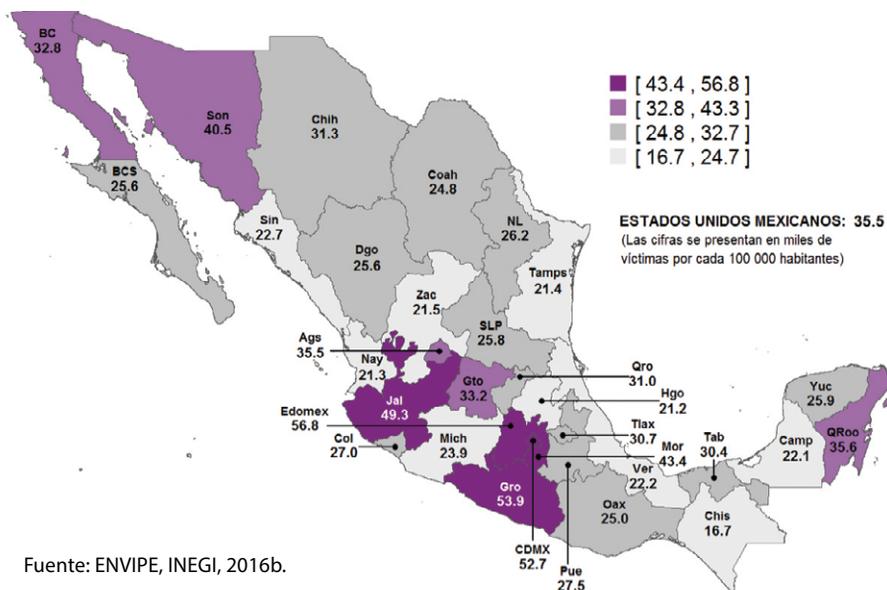
Tasa de víctimas de delito por cada 100 000 habitantes 2010-2015



Fuente: ENVIPE, INEGI, 2016b.

⁷ La tasa de prevalencia delictiva es un indicador que da cuenta del número de personas víctimas de un hecho delictuoso por cada 100,000 habitantes.

Tasa de Incidencia Delictiva⁸ por Entidad Federativa 2015



Fuente: ENVIPE, INEGI, 2016b.

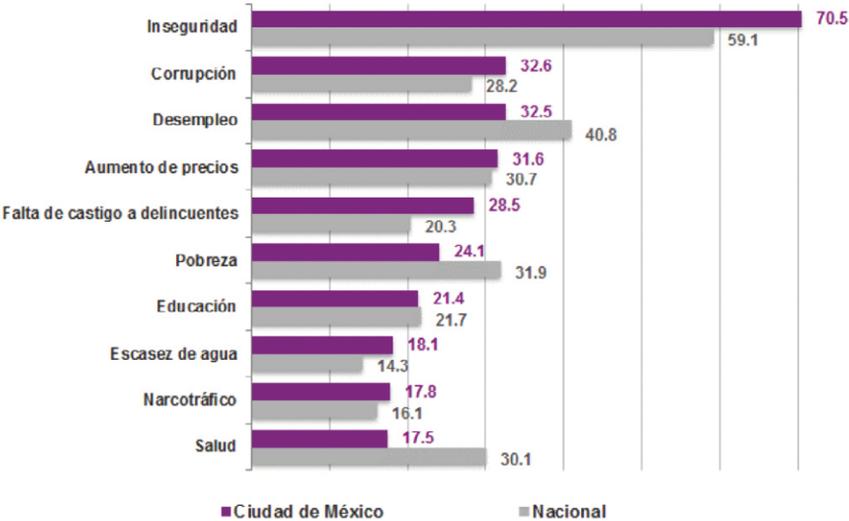
De acuerdo con la información de la ENVIPE 2016, se estima que el costo monetario⁸ total a consecuencia de la inseguridad y el delito a nivel nacional representó en el año anterior un 1.25% del PIB, lo cual equivale a 236.8 mil millones de pesos con un promedio de 5 905 pesos por persona afectada. En contraste, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su estudio *Panorama de la Educación 2015*, los fondos que México destina a la educación ascienden al 5.2% del PIB (OCDE, 2015), es decir, el 24% de estos últimos fondos son equivalentes a los costos que genera la inseguridad y el delito en el país.

Otro dato a destacar es que, a nivel nacional, el 93.7% de los delitos no son denunciados o no se inicia una averiguación previa, mientras que en el caso de

⁸ De acuerdo con el Observatorio Nacional Ciudadano, los costos de la inseguridad y el delito no sólo tienen un impacto en términos monetarios, también repercuten en otras esferas para el desarrollo de las personas como la normalización de la violencia, la pérdida de capital social y la orfandad, entre otros. Para mayor información al respecto se recomienda consultar el Capítulo 6 "Costos no monetarios de la comisión de homicidios" del documento *Homicidio, una mirada a la violencia en México* (2015), recuperado el 11 de octubre de 2016 en <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/ONC-HOMICIDIO-COMPLETO-baja.pdf>.

la Ciudad de México alcanzan el 94.7% (INEGI, 2016b).⁹ Estas cifras se traducen además en una percepción de inseguridad alta por parte de la ciudadanía, que en el caso de la Ciudad de México es de 70.5% (INEGI, 2016b), por lo que es considerado como uno de los problemas más importantes en dicha entidad.

Distribución porcentual de los principales problemas



Fuente: ENVIPE, INEGI, 2016b.

Como consecuencia, el número de delitos aumenta la cifra de procesos de las personas que los han cometido, lo cual ha tenido implicaciones en la capacidad instalada de los centros penitenciarios, por lo que se requiere de una mayor capacidad de juzgados para atender dichos procesos. De acuerdo con DOCUMENTA A.C., en la Ciudad de México “hay una necesidad imperante de la inversión para la creación de juzgados de ejecución con personal capacitado en la materia, debido a que únicamente hay cuatro juzgados para 34,336 personas sentenciadas de un total de 40,798 personas privadas de libertad a enero de 2014” (DOCUMENTA, A.C., 2014). Actualmente, se están creando unidades de gestión encargadas de apoyar la tarea de los jueces de ejecución para atender

⁹ Entre los documentos que han analizado datos sobre el delito y la aplicación del sistema de justicia se encuentran Observatorio Nacional Ciudadano (2017). *Reporte sobre Delitos de Alto Impacto*, México: ONC.; y Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., México Evalúa (2017). *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. México: CID, A.C.

los procesos de las personas privadas de la libertad en el nuevo sistema de justicia.

1.3 Sobrepoblación en centros penitenciarios

Uno de los desafíos más importantes del nuevo sistema de justicia es atender el problema de la sobrepoblación penitenciaria.

Para dimensionar de manera general esta problemática, se puede mencionar que, al 3 de noviembre de 2017 existía una población de 28,222 personas privadas de la libertad en la Ciudad de México (26,747 hombres y 1,475 mujeres), lo cual representa una sobrepoblación del 17.22 %.¹⁰

Al respecto, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha mencionado que las condiciones de hacinamiento provocan un impacto negativo en el proceso de reinserción social, pues dificulta la gestión de los centros penitenciarios, propicia condiciones de insalubridad, deteriora la infraestructura y menoscaba las capacidades de supervisión y seguridad (UNODC, 2011).

Aun cuando está ampliamente extendido y presente desde hace mucho tiempo, el hacinamiento es evitable y nunca debe convertirse en algo habitual. Desde el punto de vista humanitario es vital afrontar este problema en los lugares de detención. Este es un compromiso y un desafío difícil, dado que el hacinamiento tiene causas múltiples y acumulativas que en gran parte son ajenas al sistema penitenciario en sí mismo (por ejemplo, las altas tasas delictivas y la implementación de políticas que fomentan o privilegian el uso de la prisión). Por lo tanto, no puede ser tratado sólo en establecimientos penitenciarios, sino que también requiere una respuesta multidimensional y coordinada de las autoridades, a nivel de políticas públicas y de la sociedad en general (UNODC, 2014).

De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Ciudad de México fue la entidad con mayor número de quejas reportadas respecto a los centros penitenciarios, pues tuvo un total de 5,620 durante el año 2016. Esto se explica porque en números brutos la Ciudad de México tiene la mayor concentración de personas privadas de la libertad.

Uno de los principales retos para atender las problemáticas de estos espacios es mejorar las condiciones de los centros y reducir la sobrepoblación existente. Un dato positivo es que en 2016 la Ciudad de México ocupó el lugar número 11 a nivel nacional dentro de la evaluación que la CNDH realizó sobre las condiciones que se viven en los centros penitenciarios de todo el país. En ella obtuvo una

¹⁰ Con información del Sistema Integral de Información Penitenciaria de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario al 03 de noviembre de 2017.

calificación de 6.85¹¹ lo que la ubica por encima de la media nacional que fue de 6.27 (CNDH, 2017). Esto implica una mejoría con respecto a 2013, año en el que tuvo el lugar número 17 (CNDH, 2014).

1.4 Contexto sociodemográfico de la comisión del delito

La ENPOL de 2016 muestra antecedentes de vulnerabilidad antes de los 15 años en la población privada de su libertad mayor de 18 años de la Ciudad de México. Entre las situaciones de vulnerabilidad se indica que en el 31.8% de los casos los padres o adultos que se hacían responsables de ellos consumían alcohol, el 22.9% vivió gritos, el 17.3% agresión física y el 17.2% insultos. Estos contextos pasados y actuales en sus lugares de origen deben ser contemplados.

Al respecto, un primer esfuerzo fue identificar los lugares de donde proviene esta población. Como resultado, se encontraron 26 de 943 colonias ubicadas en siete delegaciones como sus lugares de residencia, a los cuales vuelven después de su liberación. (IEDF, 2010).

Delegaciones donde se concentra la población penitenciaria por colonia

Delegación	No. de colonias (%)
Iztapalapa	7
Cuauhtémoc	6
Iztacalco	5
Gustavo A. Madero	3
Miguel Hidalgo	2
Venustiano Carranza	2
Coyoacán	1

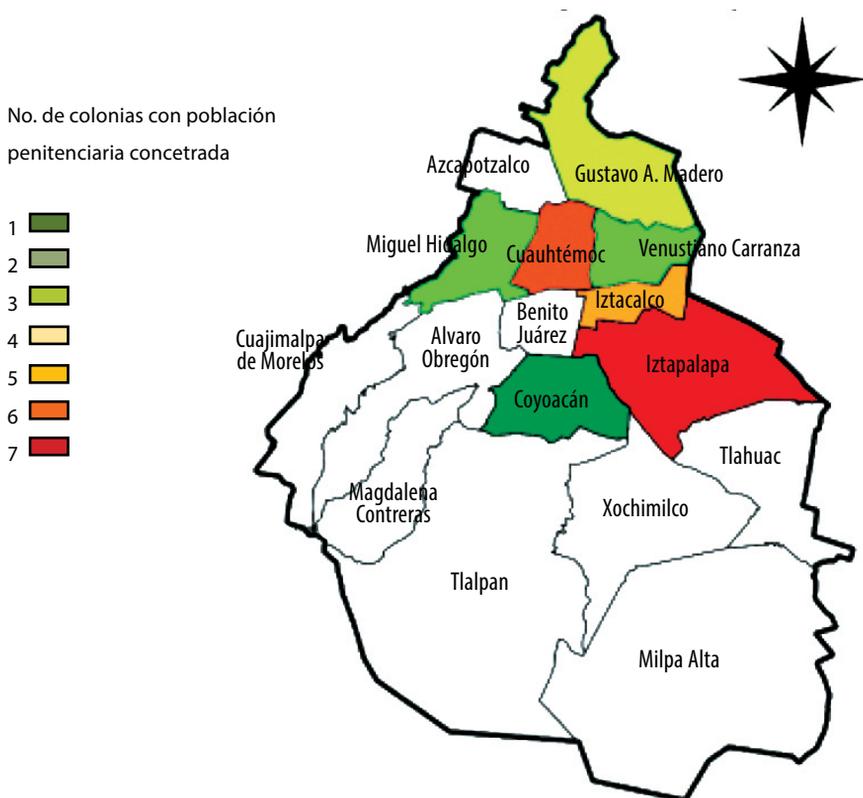
¹¹ De acuerdo con la metodología de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la calificación asignada a los centros penitenciarios incluidos en el estudio contempló el estado en el que se encuentran los siguientes aspectos: I. Integridad personal del interno: Capacidad de alojamiento y población existente, distribución y separación de personas privadas de la libertad en caso de centros mixtos, servicios para la atención y mantenimiento de la salud, supervisión por parte del responsable del Centro, prevención y atención de incidentes violentos, de tortura y/o maltrato. II. Estancia digna: Existencia de instalaciones, capacidad de las mismas, condiciones materiales y de higiene, así como alimentación suficiente y de calidad. III. Condiciones de gobernabilidad: Normatividad que rige al Centro, personal de seguridad y custodia, sanciones disciplinarias, autogobierno, actividades ilícitas, extorsión y sobornos, así como capacitación del personal penitenciario. IV. Reinserción social del interno: Integración del expediente jurídico-técnico; clasificación, funcionamiento del Comité Técnico; actividades laborales, de capacitación para el trabajo, educativas y deportivas; beneficios de libertad anticipada y vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad. V. Atención a internos con requerimientos específicos: Mujeres, personas adultas mayores, indígenas, con discapacidad, con VIH/SIDA o con adicciones.

Delegaciones donde se concentra la población penitenciaria

Delegación	Cantidad de personas privadas de la libertad	Porcentaje (%)
Iztapalapa	5,419	19.55
Gustavo A. Madero	2,669	9.63
Cuauhtémoc	1,363	8.52
Venustiano Carranza	1,808	6.52
Alvaro Obregón	1,604	5.79

Fuente: Datos del Sistema Integral de Información Penitenciaria, 2017.

Número de colonias en las que se concentra la población penitenciaria por delegación



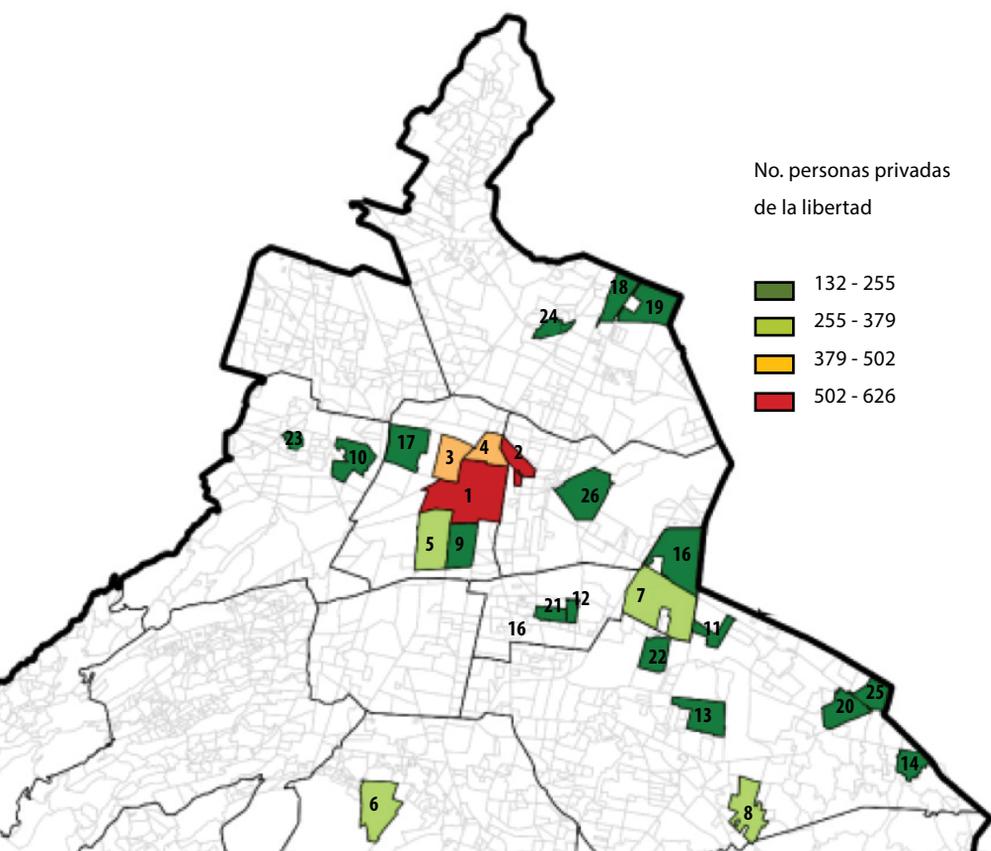
Fuente: Observatorio Nacional Ciudadano

Personas privadas de la libertad en el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, del 20 de noviembre de 2015

Delegación	Colonia	Personas privadas de la libertad
Cuauhtémoc	Centro	626
Venustiano Carranza	Morelos	518
Cuauhtémoc	Guerrero	491
Cuauhtémoc	Morelos	448
Cuauhtémoc	Doctores	329
Coyoacán	Pedregal de Santo Domingo	321
Iztacalco	Agrícola Oriental	296
Iztapalapa	Desarrollo Urbano	260
Cuauhtémoc	Obrera	244
Miguel Hidalgo	Anáhuac I Sección	236
Iztapalapa	Ejército Constitucionalista	224
Iztacalco	Gabriel Ramos Millán	212
Iztapalapa	Vicente Guerrero – Unidad	205
Iztapalapa	San Miguel Teotongo	183
Iztacalco	Campamento 2 de Octubre	172
Iztacalco	Agrícola Pantitlán	165
Cuauhtémoc	Santa María La Ribera	154
Gustavo A. Madero	Nueva Atzacolco	154
Gustavo A. Madero	San Felipe de Jesús	154
Iztapalapa	Santa Martha Acatitla – Pueblo	148
Iztacalco	Juventino Rosas	142
Iztapalapa	Leyes de Reforma	142
Miguel Hidalgo	Pensil Norte	139
Gustavo A. Madero	Martin Carrera	133
Iztapalapa	Ermita Zaragoza – Conjunto	133
Venustiano Carranza	Moctezuma 2a Sección	132

Dichos datos pueden observarse de manera espacial a través del siguiente mapa.

Personas privadas de su libertad por colonia



Fuente: Observatorio Nacional Ciudadano

El riesgo de personalizar el fenómeno delictivo es el de crear y reproducir dinámicas de exclusión y discriminación hacia las personas que fueron privadas de la libertad, y con las que posteriormente se tendría que trabajar para lograr su reinserción en la sociedad. Por tanto, se debe comprender el problema en su dimensión social. Parte de ello incluye analizar las características de la población y los contextos en los que se encuentran.

1.5 Género y reinserción social

La ENPOL 2016 indica que de las personas privadas de la libertad mayores de 18 años en la Ciudad de México el 95.2% son hombres. Catalina Pérez Correa, quien

analiza la situación familiar desde el enfoque de género, señala que “se hace evidente no sólo los numerosos costos indirectos que para estas personas implica el encarcelamiento de un familiar, sino además se hace patente que estos costos no son distribuidos de forma equitativa entre hombres y mujeres: son ellas quienes cargan desproporcionadamente con los costos indirectos del uso de la prisión” (Pérez, 2015).

Estas características dan un perfil específico y relevante a la perspectiva de género, tanto para entender los fenómenos delictivos como las implicaciones familiares y sociales. Entre las desigualdades de género que existen en la personas privadas de la libertad se encuentra, por ejemplo, la obtención de beneficios preliberacionales. De acuerdo con DOCUMENTA A.C., “la situación de abandono familiar, la ausencia de defensa pública adecuada o la falta de recursos económicos para pagar una defensa privada y el desconocimiento sobre los requisitos para acceder a la libertad anticipada han limitado este derecho a las mujeres en reclusión” (2015), lo que se traduce en un 22% de sus solicitudes de mujeres aceptadas, frente al 44% en el caso de los hombres (DOCUMENTA, 2015).

Asimismo, aunque las mujeres privadas de la libertad son menores en proporción, existen otros factores a tomar en cuenta. Uno de los más relevantes es que generalmente con ellas se encuentran sus hijos e hijas, como ocurre en el caso del Centro Femenil de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla donde existe un trabajo importante con las mujeres y sus hijos realizado por Reinserta. Esta organización señala que “se deben ejecutar las acciones necesarias para garantizar su protección integral, y sean reconocidos como un grupo vulnerable” (Reinserta, 2015).

Un dato de relevancia es el aumento de las mujeres privadas de su libertad por delitos contra la salud. De acuerdo con EQUIS, Justicia para las mujeres A.C., entre 2014 y 2016 el ingreso de mujeres por este tipo de delito en el fuero común se duplicó, mientras que en el fuero federal aumentó un 8.9%. Además, de los delitos cometidos por mujeres, los delitos contra la salud representan el 13.5% en el fuero común, mientras que en el fuero federal representan el 43.23% (EQUIS, Justicia para las mujeres, A.C., 2017). Dichos datos concuerdan con la información del Instituto sobre las mujeres usuarias, pues del total de delitos cometidos por las mujeres, el 19.78% representa delitos contra la salud.

Delitos cometidos por usuarios del Instituto de Reinserción Social 2017

Delito	Mujeres Cantidad / Porcentaje	Hombres Cantidad / Porcentaje
Robo agravado	76 / 41.75%	1821 / 69.7%
Delitos contra la salud	36 / 19.78%	114 / 4.4%
Otros delitos	17 / 9.30%	359 / 13.7%
Delitos patrimoniales	15 / 8.20%	33 / 1.3%
Extorsión agravada	13 / 7.10%	54 / 2.1%
Lesiones	11 / 6.00%	31 / 1.2%
Encubrimiento	7 / 3.80%	49 / 1.9%
Trata de personas	4 / 2.10%	10 / 0.4%
Homicidio	3 / 1.60%	143 / 5.5%
Total	182 / 100%	2614 / 100%

Elaboración propia con datos del Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México.

1.6 Exclusión social

Además del contexto de oportunidades limitadas que las personas privadas de su libertad pueden vivir al momento de su liberación, las dinámicas de exclusión suelen ser un problema al que se enfrentan constantemente y que pueden ir desde la ausencia de documentos oficiales, hasta sus relaciones familiares y su interacción social.

Algunos de los problemas a los que se enfrenta esta población al ser liberada son la estigmatización y discriminación por haber estado en un centro penitenciario. Otra es la serie de limitaciones que surgen al no contar con un documento para comprobar su identidad, generalmente la credencial de elector, debido a que ésta pierde su vigencia por la suspensión de derechos políticos. Ante las dificultades para obtener un documento de este tipo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha pronunciado para que el Estado asegure que toda persona pueda acceder a una identificación oficial, incluyendo a las personas procesadas o sentenciadas en libertad (CNDH, 2017).

Además, la condición de vulnerabilidad de las personas liberadas se agudiza cuando los lazos familiares se han deteriorado. Ello puede tener implicaciones tan inmediatas como el no contar con recursos para trasladarse, consumir alimentos o para tener un lugar de alojamiento. Para las personas liberadas que se encuentran en estas condiciones esto se convierte en una limitación de oportunidades para acceder al derecho de una vida digna.

También existe un segmento de personas liberadas que se encuentran en riesgo de situación de calle, ya que dentro de la prisión pueden surgir situaciones que rompan con los círculos sociales y familiares, lo que tiende a aislarlas aún más de la sociedad a la que se pretenden integrar. Aunado a ello, debe resaltarse que un 7% de las personas privadas de su libertad no tienen expectativas de tener una vivienda al salir, y entre quienes sí tienen esta expectativa sólo el 63% indica que espera habitar su antigua vivienda, lo que arroja que el resto de las personas no esperan regresar al hogar en donde se encontraban antes de ingresar a un centro penitenciario (INEGI, 2016a). De ahí que la población que está en riesgo de vivir en situación de calle pueda ser igual o mayor al del 7% del total de la población privada de la libertad.

En el ámbito de las relaciones sociales, las personas liberadas suelen ser estigmatizadas y llegan a vivir actos de discriminación, mismos que pueden agravarse por formar parte de algún grupo en situación de vulnerabilidad, como pertenecer a algún pueblo o comunidad indígena, tener alguna discapacidad o estar en riesgo de caer en situación de calle.

¿Cuál es el grupo más discriminado en la Ciudad de México?

Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe desde su primer artículo cualquier forma de discriminación, estos actos se reproducen y las personas liberadas se encuentran dentro de los grupos que son frecuentemente discriminados.

De acuerdo con la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México (COPRED, 2018), las personas con antecedentes penales, o que estuvieron en la cárcel, ocupan el número 16 en la lista de los 40 grupos más discriminados, situándose en las primeras posiciones la población indígena, las personas pobres, la población LGBTTTI y las personas de piel morena.¹² Con estos datos podemos observar un aumento en la percepción de discriminación de las personas con antecedentes penales, o que estuvieron en la cárcel, ya que en la encuesta de 2013 ocupaban el puesto 20 y en la encuesta de 2017 suben al puesto 16 de los grupos más discriminados (COPRED, 2018).

¹² La Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2017 del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación (COPRED), indica que al hacer la pregunta: ¿cuál es el grupo más discriminado en la Ciudad de México? la respuesta fue que sí existía discriminación hacia este grupo en específico, en el 87% de los casos, situándolo en el quinto lugar.

Percepción de la existencia de discriminación en la Ciudad de México, 2013

Grupo	Porcentaje	Lugar
Indígenas	93%	1
Pobreza	92%	2
LGBTTI	89%	3
VIH-SIDA	88%	4
Antecedentes penales	87%	5
Con discapacidad	86%	6

Fuente: Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013, COPRED.

En lo que se refiere al ámbito laboral, las personas privadas de la libertad se enfrentan a limitaciones para acceder al trabajo debido a los antecedentes penales. La situación de vulnerabilidad de estas personas se ve alterada al momento en que se les presentan barreras para acceder a un empleo formal, y con ello a un ingreso que permita su sustento y el de sus dependientes económicos.

La Ley Nacional de Ejecución Penal establece en su artículo 27, apartado IV, que la constancia relativa a los antecedentes penales sólo se podrá extender en los siguientes supuestos:

A. Cuando la soliciten las autoridades administrativas y judiciales competentes, para fines de investigación criminal, procesales o por requerimiento de autoridad judicial;

B. Cuando sea solicitada por ser necesaria para ejercitar un derecho o cumplir un deber legalmente previstos;

C. En los casos específicos en los que la normatividad lo establezca como requisito para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien para el ingreso a instituciones de seguridad pública o privada, así como cuando por la naturaleza del empleo o por razones de interés público se considere exigible;

D. Cuando sea solicitada por una embajada o consulado extranjero en México, o bien, a través de una embajada o consulado de México en el extranjero.

Cabe señalar que el supuesto C deja la puerta abierta para que, a consideración del empleador, se pueda solicitar la carta de antecedentes no penales argumentando que ésta es exigible por “la naturaleza del empleo”.

Aunque la Ley Federal del Trabajo indica que no se pueden establecer condiciones que impliquen discriminación, la carta o constancia de antecedentes penales sigue siendo solicitada como requisito para conseguir trabajo, lo cual representa una dinámica de exclusión y discriminación tolerada por el Estado.

La exigencia de una constancia de antecedentes penales, visto de esta manera, no sólo implica una acción discriminatoria que propicia la violación de derechos humanos, sino que también obstaculiza los procesos de reinserción y deja a las personas sin alternativas a los contextos en los que cometieron el delito.

De esta manera, los antecedentes penales se convierten en un generador de discriminación, lo que afecta no sólo a la persona, sino también a sus familiares. Esta problemática tendría que ser atendida como parte de una política pública de igualdad y no discriminación (CNDH, 2016). En consecuencia, eliminar o establecer límites a la solicitud de este tipo de constancias deberían ser acciones para evitar situaciones discriminatorias y prever efectos negativos como la falta de oportunidades laborales para las personas liberadas (Larrauri James, 2011).

Pese a la existencia de estos obstáculos y riesgos, el 93% de la población privada de la libertad en la Ciudad de México tiene expectativas en reinserción familiar, el 87.3% en la reinserción laboral y el 55.8% en la reinserción escolar, lo que puede indicar que esta población confía en restablecer sus lazos familiares y obtener un trabajo para continuar con su vida (INEGI, 2016a).

2. Estándares internacionales y marco normativo nacional y local

2.1 Estándares internacionales en materia de derechos humanos

Tanto las personas privadas de la libertad, como las que cumplen su sentencia fuera de un centro de reclusión y las que han concluido su proceso penal “deben gozar de todos los derechos humanos reconocidos en las normas nacionales e internacionales de derechos humanos, sin perjuicio de las restricciones a ciertos derechos que son inevitables durante su reclusión. Es por eso que el Estado debe garantizar el respeto a su dignidad en las mismas condiciones que las personas no reclusas” (DOCUMENTA, 2017) o que no han pasado por alguno de estos procesos.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, o Reglas Nelson Mandela, establecen en su numeral 90 lo siguiente.

El deber de la sociedad no termina con la puesta en libertad del recluso. Por consiguiente, se habrá de disponer de los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar al ex recluso una ayuda pospenitenciaria eficaz que contribuya a disminuir los prejuicios contra él y le permita reinsertarse en la sociedad (ONU, 1977).

Por otro lado, las reglas 106, 107 y 108 de este mismo instrumento, respecto a las relaciones sociales y ayuda pospenitenciaria, establecen algunas condiciones fundamentales que los Estados deben garantizar a las personas liberadas después de un proceso penal:

Regla 106. Se velará particularmente por el mantenimiento y mejoramiento de las relaciones entre el recluso y su familia que redunden en beneficio de ambas partes.

Regla 107. Se tendrá debidamente en cuenta, desde el comienzo de la ejecución de la pena, el porvenir del recluso después de su liberación, y se alentará y ayudará al recluso a que mantenga o establezca relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer su reinserción social y el interés superior de su familia.

Regla 108 1. Los servicios y organismos, oficiales o no, que ayuden a los reclusos liberados a reinsertarse en la sociedad velarán por que se proporcione a estos, en la medida de lo posible, los documentos y papeles de identidad necesarios, alojamiento y trabajo dignos y ropa apropiada para el clima y la estación, así como los medios necesarios para que lleguen a su destino y puedan subsistir durante el período inmediatamente posterior a su puesta en libertad. 2. Los representantes acreditados de esos organismos tendrán todo el acceso necesario a los establecimientos penitenciarios y a los reclusos. Se les consultará en cuanto al

futuro de cada recluso desde el momento en que comience a ejecutarse la pena. 3. Convendrá centralizar o coordinar todo lo posible las actividades de dichos organismos, a fin de asegurar el aprovechamiento óptimo de su labor (ONU, 1977).

Por otra parte, *las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes*, o también llamadas *Reglas de Bangkok*, establecen en sus estamentos 45, 46 y 47 la consideración del particular apoyo que requieren las mujeres durante su reintegración social y su reingreso a la sociedad luego de su liberación. Aunque las mujeres se enfrentan a muchos problemas durante su reingreso a la sociedad, similares a los de los hombres, la intensidad y multiplicidad de las necesidades posteriores a su liberación pueden ser diferentes.

“Las mujeres comúnmente sufren una particular discriminación después de su egreso de la prisión que se debe a los estereotipos sociales. Ellas son marginadas por su propio núcleo familiar, incluso, en algunos países pueden perder sus derechos de familia. Si ellos han permitido una relación violenta, las mujeres tendrán que establecer una nueva vida, lo que comúnmente conlleva dificultades económicas, sociales y legales, las cuales se agregan a las cuestiones vinculadas con la transición a la vida fuera de la cárcel” (ONU, 2011).

De este modo, la conclusión de las penas o medidas de seguridad impuestas a las personas no significa el restablecimiento inmediato de sus derechos. El Estado tiene la obligación de restablecer y garantizar las libertades y derechos restringidos o suspendidos al momento de la privación de la libertad, además de aquellos que fueron garantizados al momento de ingresar a un centro penitenciario y que son importantes para su proceso de reinserción social. En este sentido, sin ánimo limitativo, sería fundamental que los siguientes derechos se les garantizaran a las personas liberadas.

2.1. 1. Derecho a la igualdad y a la no discriminación

La igualdad y la no discriminación se encuentran íntimamente relacionadas puesto que representan la manifestación positiva y negativa de un mismo principio. Esto se puede identificar mejor al analizar los artículos 1.1 y 24¹³ de la *Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)*, en los cuales la no

¹³ Convención Interamericana de Derechos Humanos. Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos. 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

discriminación es parte fundamental del concepto de igualdad, puesto que la igualdad se traduce de la siguiente manera: “Tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la Ley” (CADH, 1981).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha puntualizado que la igualdad de trato se viola cuando existe un trato diferenciado que carece de justificación objetiva y razonable¹⁴. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha denominado como principio de especificidad a dicha aplicación razonable y ha establecido que no constituye un acto discriminatorio, siempre y cuando “sirva al propósito de permitir el cabal ejercicio de los derechos reconocidos [...] Es indispensable reconocer y respetar las diferencias de trato que corresponden a diferencias de situación” (CIDH, 2002). Todo ello se traduce a la licitud de considerar y ponderar diversas condiciones en las cuales se encuentran las personas con el fin de favorecer su acceso efectivo al ejercicio de sus libertades y derechos¹⁵.

2.1.2 Derechos humanos laborales.

Los derechos humanos laborales están reconocidos en diversos tratados internacionales¹⁶ donde se establece la obligatoriedad de los Estados para garantizar que las personas tengan la posibilidad de satisfacer sus necesidades mediante el acceso a un trabajo digno.

De acuerdo con el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), que entró en vigor en 1976, los derechos humanos laborales deben contemplar de forma mínima los siguientes aspectos: derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, derecho a huelgas, así como a fundar y poder afiliarse a sindicatos y el derecho a la seguridad social.

2.1.3 Derecho a la educación

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 26 que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”. Más adelante, el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos,*

¹⁴ Para más información véase Corte Europea de Derechos Humanos, Caso “Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium”, 23 de julio de 1968, Volumen 6, Serie A, párrafo 10.

¹⁵ Véase Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18, párrafo 101.

¹⁶ La Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 23, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus artículos 6, 7 y 8; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; La Observación General número 18 relativa al trabajo y diversos convenios realizados por la Organización Internacional del Trabajo.

Sociales y Culturales puntualizó esta disposición al configurar en su artículo 13 lo siguiente:

La educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. [...] la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, [...] (ONU, 1976).

Dentro de la interpretación que el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) hizo de este artículo (Observación General No. 13) se agregaron una serie de elementos que abonan con el propósito y significado del derecho a la educación, como en seguida se puede apreciar:

La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores, marginados económica y socialmente, salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana (Comité DESC, 1985).

2.1.4 Derecho a la salud

El derecho a la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos, pues de acuerdo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “toda [...] persona] tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente” (1958). Esto mismo lo reitera la Organización Mundial de la Salud (OMS) cuando señala que “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de afecciones o enfermedades” (1948).

En este sentido, se puede resumir al derecho a la salud de la siguiente forma: Contar con las condiciones, servicios y medicamentos adecuados, suficientes, accesibles (física y económicamente) y de calidad para la protección de la salud y para el disfrute de un completo bienestar físico, mental y social; acceso

a información objetiva y oportuna y a tratamientos de consentimiento informado; libertad para ejercer derechos sexuales y reproductivos; establecimientos respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados (CDH, 2004).

2.1.5 Derecho a la identidad

El derecho a la identidad no se encuentra definido de manera tácita por la *Convención Americana de Derechos Humanos* (CADH), sin embargo, recoge los elementos esenciales en sus artículos tercero, dieciocho, veinte y veinticinco. De igual forma, la Convención no sólo reconoce dichos elementos, sino también impone el compromiso a los Estados para adoptar medidas legislativas y de otro carácter con el fin de garantizarlas y hacerlas efectivas, ya que en caso contrario “colocan a las personas en situaciones que le dificultan o impiden el goce o el acceso a derechos fundamentales” (Comité Jurídico Interamericano, 2007). Dicha imposición, en consecuencia, implica:

1. La inscripción inmediata al registro civil.
2. La existencia de un sistema de registro e identificación apropiado, accesible, seguro y efectivo (Comité Jurídico Interamericano, 2007).

2.1.6 Derecho al deporte

De acuerdo con la Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO¹⁷, el deporte es una actividad esencial para realizar plenamente la promoción de diversos valores, como los siguientes:

La igualdad, la probidad, la excelencia, la valentía, el trabajo en equipo, el respeto de las normas y leyes, la lealtad, el respeto por sí mismo y por los demás participantes, el espíritu comunitario y la solidaridad”, además de brindar diversos beneficios individuales y sociales como “la salud, el desarrollo social y económico, el empoderamiento de los jóvenes, la reconciliación y la paz (UNESCO, 1978).

2.1.7 Derecho a la cultura

El artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece lo siguiente respecto a la cultura:

Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en

¹⁷ UNESCO, por sus siglas en inglés.

los beneficios que de él resulten. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora (CDH, 2004: 77).

2.2 Marco normativo nacional

En 2008, conforme a los más altos estándares de los derechos humanos, el Congreso de la Unión reformó diversos artículos constitucionales, entre ellos el dieciocho y el veinte con la finalidad de incorporar el sistema penal acusatorio en México y cambiar la finalidad de la pena de readaptación social a reinserción social¹⁸.

El sistema penal acusatorio es un modelo garantista de justicia, en el cual existe una parte acusadora y una parte acusada que se encuentran en igualdad de condiciones para refutar con hechos, derechos y pruebas lo alegado por la otra parte, sin que el órgano jurisdiccional dé ventaja a alguno. Se basa en los principios de publicidad, contradicción, concentración, inmediación y continuidad, de acuerdo al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para complementar la reforma de 2008, el Congreso de la Unión en 2011 reformó el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual tuvo como resultado el reconocimiento del principio pro homine o pro personae, lo que significa que todas las personas tienen derecho al respeto y protección de los derechos humanos que se les han reconocidos tanto por la Constitución, como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, privilegiando en todo momento la interpretación que brinde la mayor protección para la persona. Tales derechos humanos sólo podrán restringirse o suspenderse cuando la propia Constitución así lo establezca. Asimismo, este artículo señala la obligación que tienen las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ley Nacional de Ejecución Penal

La Ley Nacional de Ejecución Penal en su artículo 207 establece la obligación de generar una unidad encargada de brindar ciertos servicios post-penales

¹⁸ De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la readaptación social partía de la presunción de que la persona que cometía un delito era mental o psicológicamente desviada y por lo tanto, necesitaba tratamiento, sin embargo, a partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el fin de la pena es la reinserción social. Esta parte del supuesto del respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, la promoción de la práctica del deporte, la educación, la capacitación para el trabajo, el trabajo; así como la garantía de la atención médica y psicológica. Cfr. Tesis: 1ª. CCXXI/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, septiembre de 2003, p. 509.

para orientar y apoyar el desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social, de salud física o psicológica y de capacitación para el trabajo. Sin embargo, para implementar dichos servicios deberá coordinarse con otras autoridades, denominadas autoridades corresponsables, que en el ámbito de sus atribuciones tienen la obligación de brindarlos.

La atención dirigida a las personas liberadas de algún Centro Penitenciario estará enfocada a empoderar a la persona y no de asistirlo, ya que se reconocerá a la misma como un sujeto de derechos. En consecuencia, dicha atención será diferenciada dependiendo de cada caso y los derechos a los cuales no tenga acceso por encontrarse en una situación o posible situación de vulnerabilidad.

Los servicios post-penales están dirigidos a personas liberadas de Centros Penitenciarios que hayan cumplido su pena o accedido a algún tipo de beneficio establecido en la Ley¹⁹. En el caso de las medidas cautelares, la unidad encargada de brindar diversos servicios análogos y de verificar el cumplimiento de las mismas será la Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y de Suspensión Condicional del Proceso, de acuerdo a lo establecido en los artículos 176 y 177 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

De igual forma, la Ley Nacional de Ejecución Penal en su artículo 26 establece la creación de una autoridad de supervisión de la libertad condicionada. Dicha autoridad tendrá como atribuciones dar seguimiento a la ejecución de las sanciones penales, medidas de seguridad y restrictivas que sean impuestas por el Juez de Ejecución. Asimismo, se encargará de la realización de los informes relativos al cumplimiento de las condiciones impuestas por el Juez de Ejecución y, por último, llevará la coordinación y ejecución de la aplicación del programa para las personas que gozan del beneficio de libertad condicionada.

2.3 Marco normativo de la Ciudad de México

El 5 de febrero de 2017 fue publicada la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, documento derivado de un ejercicio democrático en el cual fueron representados todos los sectores de la población capitalina. Para el ámbito que compete este documento, en su artículo 16, inciso L, párrafo segundo, se establece como un derecho la reinserción social y además establece que tal derecho no concluye con la ejecución de la pena, sino con la satisfacción del derecho a una vida digna de la persona liberada.

¹⁹ Véase los artículos 136 (Libertad condicionada), 141 (Libertad anticipada), 142, 144 (sustitución y suspensión temporal de penas y 146 (preliberación por criterios de política penitenciaria). inglés.

Sin embargo, existe una diferencia conceptual de los servicios postpenitenciarios entre la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal y el concepto de servicios postpenales de la Ley Nacional de Ejecución Penal. El primero se refiere a la asistencia y el segundo a los servicios postpenales como se explica a continuación.

Los servicios postpenitenciarios consisten en la asistencia material y moral por parte de una institución gubernamental o de las organizaciones de la sociedad civil con el fin de garantizar un porvenir digno a la persona. Por otro lado, los servicios post-penales buscan orientar y asesorar de manera focalizada a la persona privada de su libertad en el desarrollo personal, la salud física y mental, el deporte, la capacitación para el trabajo, el trabajo y la educación, con una visión de empoderamiento de la persona.

Comisión Intersecretarial

Ante la necesidad de un trabajo coordinado y transversal en materia de reinserción social al interior y al exterior de los Centros Penitenciarios, el Gobierno de la Ciudad de México creó la Comisión Intersecretarial de Reinserción Social de los Centros Penitenciarios y de Servicios Post-Penales de la Ciudad de México, de la cual forman parte las siguientes autoridades como vocales:

1. Secretaría de Desarrollo Social
2. Secretaría de Desarrollo Económico
3. Secretaría de Educación
4. Secretaría de Cultura
5. Secretaría de Salud
6. Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo
7. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades
8. Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México
9. Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones de la Ciudad de México
10. Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México
11. Instituto de Educación Media Superior de la Ciudad de México;
12. Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México
13. Instituto de la Juventud de la Ciudad de México
14. Instituto del Deporte de la Ciudad de México
15. Instituto de Capacitación para el Trabajo de la Ciudad de México
16. Instituto de Asistencia e Integración Social de la Ciudad de México
17. Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México
18. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México

19. Dirección General de Igualdad y Diversidad Sexual de la Ciudad de México
20. Dirección General de Tratamiento para Adolescentes

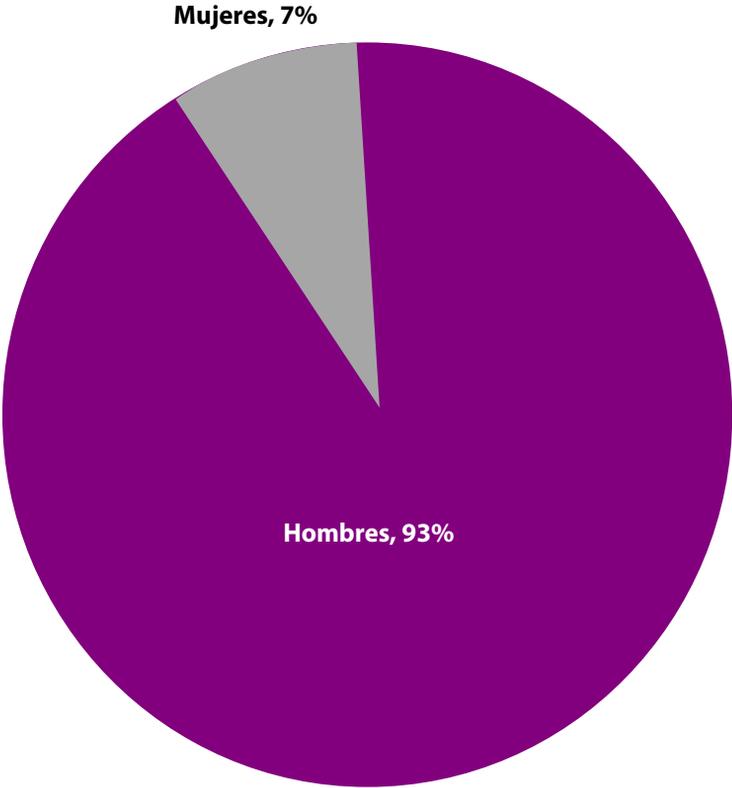
El objetivo de la Comisión es diseñar, implementar y evaluar las acciones, estrategias y programas de servicios de reinserción social al interior de los centros penitenciarios, centros de internamiento y el centro con medidas no privativas de la libertad en la Ciudad de México, así como los servicios post-penales que tengan en cuenta el porvenir de la persona sentenciada después de su liberación o beneficio determinado por un juez.

3. El Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México

3.1 Contexto general, datos estadísticos y población objetivo

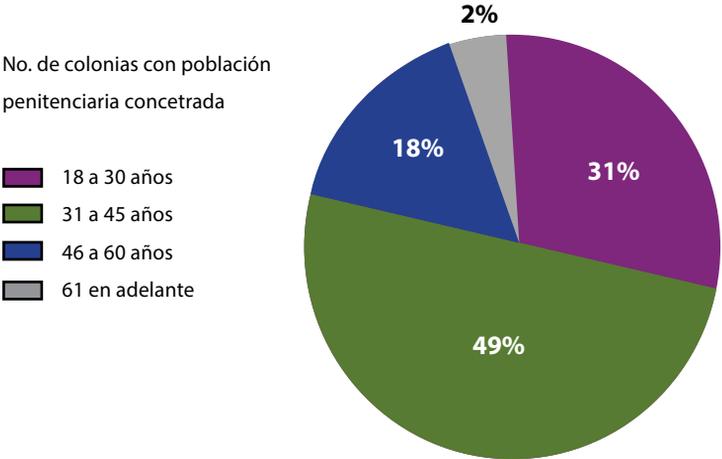
De enero a diciembre de 2017 acudieron por primera vez al Instituto de Reinserción Social un total de 3,753 personas, de las cuales 270 fueron mujeres (7.2%) y 3,483 hombres (92.8%).

Población por género



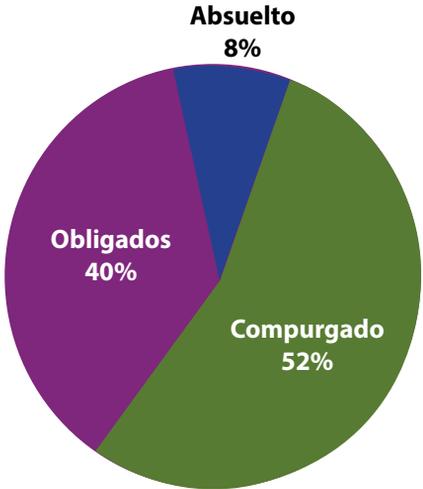
Respecto al rango de edades, el grupo de edad más atendido durante este año fue de 31 a 45 años con un 49%, seguido por el de 18 a 30 años con 31%, después un 18% fue de 46 a 60 años y sólo un 2% fueron mayores de 61 años.

Porcentaje por grupo de edad



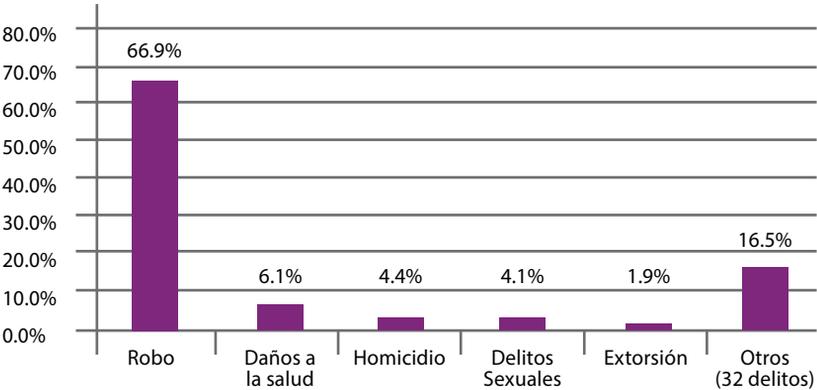
En cuanto a la situación jurídica de las personas usuarias del Instituto, el 40%, acudió de forma obligada por el juzgado, el 52% eran compurgadas y el 8% eran absueltos.

Porcentaje por situación jurídica



En relación al tipo de delitos cometidos, el 66.9% de las personas liberadas fueron procesadas por robo (2,537 usuarios), 6.1% (234 personas) por daños contra la salud, 4.2% por homicidio (166 personas), 4.1% por delitos sexuales (155 personas), 1.9% por extorsión (73 personas) y 16.5% por otros diferentes delitos (626 personas).

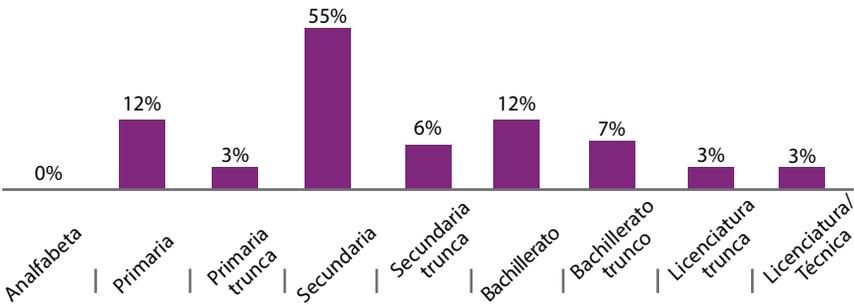
Porcentaje por delito



Aunque el robo y los daños contra la salud son los principales delitos por los que son procesados hombres y mujeres, hay una diferencia sustancial entre los porcentajes de ambos delitos según el género, pues el 69.7% de los hombres que acudió al Instituto cometió robo y el 4.4% incurrió en daños contra la salud. Mientras que en el caso de las mujeres fueron 41.75% y 19.78% respectivamente.

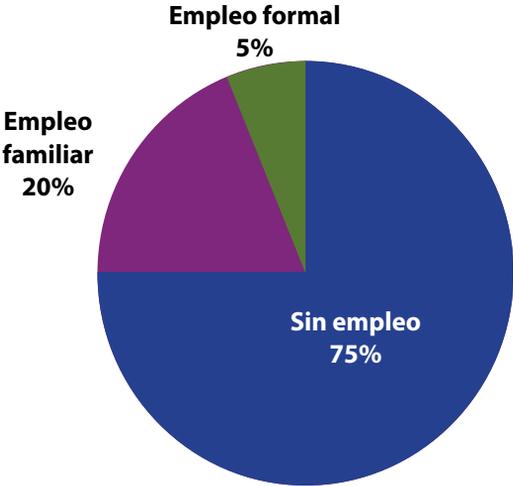
Otro dato a destacar es el nivel de escolaridad reportado por las personas liberadas y preliberadas. En su mayoría tienen secundaria terminada (55%), seguido de primaria concluida (12%) y bachillerato finalizado (12%). Sólo el 3% de personas usuarias cuenta con el grado de licenciatura o con una carrera técnica concluida.

Población por escolaridad



Respecto a la ocupación laboral, el 75% de las y los usuarios refieren no tener empleo ni prospectos del mismo al salir de prisión, el 20% trabaja como comerciante informal o en empresas familiares, y solamente un 5% cuenta con empleos formales.

Porcentaje por situación laboral



En síntesis, la mayoría de las personas usuarias del Instituto son hombres sentenciados por el delito de robo agravado, en edad productiva, con secundaria terminada y sin expectativas de empleo al salir de prisión.

3.2 Atribuciones y estructura institucional

El Instituto de Reinserción Social fue creado mediante decreto y se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal con fecha de 22 de agosto de 2012, mismo que reformó el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. En dicha publicación se le otorgaron las siguientes atribuciones:

- Brindar asistencia social y material a los liberados para continuar su proceso de reinserción social.
- Gestionar los apoyos implementados para la población en general en favor del liberado ante el Gobierno del Distrito Federal o la Federación.
- Apoyar a los liberados en su proceso de reinserción a la sociedad mediante asistencia laboral, social, educativa, psicológica, económica, médica y jurídica.
- Gestionar a los liberados, que así lo requieran, atención médica especializada en las instituciones de salud que corresponda.

- Tramitar permanencia en albergues de aquellos liberados que así lo requieran.
- Coordinar acciones con instituciones afines con el propósito de atender a los liberados.
- Definir políticas y estrategias que orienten el proceso de reinserción a la sociedad.
- Celebrar convenios con instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para cumplir sus funciones.
- Promover la participación de las referidas instituciones para obtener apoyos en beneficio de los liberados.
- Difundir programas permanentes de capacitación.
- Dar seguimiento a aquellos liberados que cuenten con actividad laboral o educativa para que cumplan con los mismos.
- Llevar control y seguimiento de los liberados que obtuvieron un beneficio penitenciario con el objeto de que sean canalizados para continuar su reinserción social.
- Realizar estudios e investigaciones criminológicas tendentes a mejorar los programas asistenciales y de apoyo.
- Realizar acciones de coordinación con el Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones del Distrito Federal, así como con la Comisión Nacional para las Adicciones, para efecto de atender a liberados con problemas de farmacodependencia y alcoholismo.

Para cumplir con sus atribuciones, el Instituto cuenta con tres Jefaturas de Unidad Departamental dedicadas a los siguientes temas: educación y vinculación laboral, atención psicológica y situación de inimputables y recuperación de identidad. Aunque dichas unidades han logrado atender y canalizar a las personas que asisten al Instituto, hasta ahora se observa que los recursos humanos son insuficientes para cumplir a cabalidad las atribuciones que les corresponden, sobre todo, en aquello relacionado con el seguimiento y acompañamiento en la restitución del proyecto de vida de las personas liberadas.

3.2.1 Jefatura de la Unidad Departamental (JUD) de Canalización Educativa y Laboral

En consonancia con la fracción XI, artículo 41 Bis del Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, corresponde al Instituto de Reinserción Social generar opciones para que las personas liberadas cuenten con una actividad laboral y educativa para que obtengan un empleo. En este sentido, de acuerdo con el Manual Administrativo del Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México, la Jefatura de Unidad Departamental de Canalización Educativa y Laboral tiene como misión coadyuvar a la disminución

de la reincidencia delictiva mediante la vinculación laboral y educativa, para lo cual tiene tres objetivos, los cuales se enuncian a continuación seguidos de la descripción de funciones para su cumplimiento.

1) Coordinar que las personas liberadas y preliberadas inicien, continúen y concluyan sus estudios conforme a la obligación impuesta por la autoridad ejecutora. Consiste en canalizar a las personas liberadas a instituciones educativas, apoyarlas para que se inscriban, obtengan matrícula y tramiten certificados de estudios ante autoridades educativas de diferentes niveles.

Hasta el mes de junio del 2017, se canalizaron a 2 personas al Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) para que continúen con su formación básica y a 41 personas a la Dirección General de Bachillerato.

2) Impulsar a las personas liberadas y preliberadas para que accedan a capacitación para el autoempleo y empleo, así como establecer vínculos con las empresas públicas y privadas para la obtención de vacantes. Asimismo, apoyar y asesorar en el trámite del Programa del Seguro de Desempleo.

Consiste en apoyar a las personas liberadas a tramitar el seguro de desempleo, vincularlas con empresas que pudieran contratarlas y apoyarles en la inscripción a cursos de capacitación impartidos por la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y asesorarlos en las becas de capacitación laboral.

En el periodo comprendido entre abril y junio del 2017, 75 personas usuarias asistieron a un curso de capacitación laboral impartido por la Procuraduría Federal del Consumidor, 36 tomaron un curso de "corte de cabello" y 26 uno de aplicación de uñas.

3) Dar seguimiento a las personas preliberadas en el cumplimiento de su beneficio penitenciario.

Consiste en realizar entrevistas a las personas liberadas para detectar necesidades específicas de capacitación, asimismo se ofrece oportunidades de trabajo mediante los programas de empleo del Gobierno la Ciudad de México, y se realiza un control y seguimiento de las personas que son capacitadas y vinculadas laboralmente.

Hasta el mes de abril de 2017, se celebraron convenios de colaboración con las siguientes instituciones: Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), Us Technologies, ABC Tornillos, Contrammar, A de Acento y La Cana.

3.2.2 Jefatura de Unidad Departamental (JUD) de Canalización y Apoyo a Servicios de Salud, Psicológicos e Inimputables

En el Instituto de Reinserción Social existe la necesidad de incluir un curso dirigido a todas las personas usuarias con base en tres aspectos principales: control y manejo de las emociones, tanto negativas como positivas; fortalecimiento de

habilidades de comunicación y resolución no violenta de conflictos; y elaboración de un plan de vida que incluya metas a corto, mediano y largo plazo.

Es importante realizar un diagnóstico de los talleres que actualmente se imparten para elegir los que tengan un aporte importante en la reinserción de las personas liberadas en todos los ámbitos de su vida. Con el propósito de cumplir el objetivo de la reinserción biopsicosocial de las personas usuarias, el Instituto debe contar con un bloque de talleres de cuatro categorías: emocionales, deportivas, de capacitaciones laborales y artísticas. Después de tener las bases obtenidas en el taller básico, deberá aplicarse un diagnóstico de las necesidades de cada una de las personas liberadas y de esa forma incluirlas en el taller que contenga la temática adecuada y contribuya a su proceso de reinserción.

En la tarea de reinserción, es importante incluir a la familia en su proceso de intervención, puesto que ésta le da sentido y significado al plan de vida que la persona liberada inicia, además de fungir como factor protector y ente motivacional. Es importante mencionar que al concebir a la familia como un sistema, cada integrante se encuentra inmerso dentro del mismo. Por lo tanto, no se busca ahondar en individualidades, más bien, se pretende profundizar en la experiencia colectiva de la familia y hacerla participante activo de cada uno de los pasos y etapas del proceso de reinserción.

Como se mencionó anteriormente, una de las funciones atribuidas a esta Jefatura es canalizar a las personas liberadas con padecimientos psiquiátricos a instituciones médico-psiquiátricas, quedando a cargo de estas autoridades de salud el control, manejo y seguimiento para su atención. Por lo tanto, es necesario abrir las puertas de instituciones dedicadas al manejo de este tipo de padecimientos para las personas liberadas, realizando convenios que incluyan investigación, diagnóstico, tratamiento efectivo y seguimiento de las personas usuarias que sean canalizadas.

Otra área de oportunidad es que el personal del Instituto carece en su mayoría de capacitación específica en el tema de reinserción e intervención en crisis. Por ello, sería importante que el personal de primer contacto con las personas usuarias cuente con un espacio de descarga emocional debido al estrés y problemáticas inherentes a sus funciones.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que actualmente no se tiene un proceso específico de seguimiento a las personas usuarias que acuden al Instituto para tener la certeza de efectividad en su proceso de reinserción. Por lo tanto, sería indispensable establecer un mecanismo de seguimiento mediante tutorías con la finalidad de que, aunque estas personas sean canalizadas a otras instituciones, se pueda conocer la efectividad de las actividades (psicológicas, laborales, educativas, etc.) que se les asignaron y, en dado caso, hacer cambios en ellas para ajustarlas gradualmente y que este proceso sea exitoso.

3.3.3 Jefatura de la Unidad (JUD) de Apoyos Sociales y Recuperación de Identidad

La Unidad Departamental de Apoyos Sociales y Recuperación de Identidad ha identificado diversos obstáculos a los que se enfrentan las personas usuarias al momento de ingresar a los programas sociales de la Ciudad de México, así como para el restablecimiento de sus derechos, principalmente los políticos y de identidad.

Uno de esos obstáculos es el tiempo que tarda el trámite que deben realizar las personas usuarias para obtener algunos documentos de identidad, tal como la credencial para votar. Tal situación les impide ingresar a un empleo, a programas sociales del gobierno de la Ciudad de México, o incluso rentar un lugar para vivir. Por ello, es importante coordinarse con el Instituto Nacional Electoral (INE), ya sea a través de convenios de colaboración o de algún programa, a efecto de que el tiempo para obtener su credencial sea el menor posible.

La vinculación con entes públicos y privados es de gran importancia para el Instituto debido a que con ellos es posible proporcionar una atención transversal, integral y especializada a las personas usuarias. Hasta el momento, el Instituto trabaja de manera conjunta con las siguientes instituciones:

- a. Subsecretaría del Sistema Penitenciario
- b. Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo
- c. Instituto de Capacitación para el Trabajo
- d. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades
- e. Secretaría de Cultura
- f. Secretaría de Desarrollo Económico
- g. Instituto de la Juventud
- h. Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones
- i. Secretaría de Desarrollo Social
- j. Instituto de Asistencia e Integración Social
- k. Instituto de las Mujeres
- l. Instituto para la Atención de los Adultos Mayores
- m. Secretaría de Salud
- n. Consejería Jurídica
- o. Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Sin embargo, debido a la diversidad de necesidades y contextos en los que se encuentran las personas usuarias es importante que el Instituto se vincule con otras instituciones, como son:

- a) Instituto del Deporte
- b) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México

- c) Secretaría de Educación
- d) Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad
- e) Instituto de Educación Media Superior
- f) Sistemas de Transporte (metro, metrobús, transporte eléctrico)
- g) Instituciones académicas
- h) Organizaciones de la Sociedad Civil

Por ello, se identifica como una necesidad la creación de un Protocolo Interinstitucional de Atención Integral de la Reinserción Social para las personas liberadas de los centros penitenciarios de la Ciudad de México que vincule los esfuerzos de las instituciones de gobierno, la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil.

Este protocolo debe integrar un modelo de intervención que tome en cuenta estrategias diferenciadas de atención en función del sector de la población al que pertenecen las personas usuarias, por ejemplo: personas que pertenezcan a la comunidad Lésbico Gay Bisexual Transgénero, Transexual, Travesti e Intersexual (LGBTTTI), adultos mayores, mujeres, personas con alguna discapacidad e indígenas.

Otra de las problemáticas identificadas es la existencia de población en situación de vulnerabilidad. Existen casos de personas que al salir del centro de reclusión no cuentan con vínculos familiares y sociales, o que si cuentan con ellos no son suficientes para brindarles el apoyo necesario. De esta forma, suele suceder que, al obtener su libertad, las personas no cuentan con un lugar para vivir, dinero, ropa y trabajo, necesidades básicas que requieren de una coordinación por parte de diversas instituciones. Por lo tanto, es importante crear un programa de atención inmediata para este sector de la población que les permita satisfacer de manera prioritaria los servicios que demandan.

Debe resaltarse que las personas que acuden al instituto, por el hecho de haber sido privadas de la libertad, ya se encuentran en desventaja frente al resto de la ciudadanía que no lo ha estado. Sumada a esta condición, también se encuentran otras que agudizan la situación de vulnerabilidad y aumentan la brecha de la desigualdad.

Las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad son excluidas de la sociedad, lo que les impide el acceso a distintos derechos y servicios. Por ello es necesario identificar sus necesidades específicas y crear programas para atenderlas de forma que puedan tener un proceso de reinserción social exitoso.

En particular, la situación de las mujeres liberadas es adversa, la exclusión que sufren es diferente a la que enfrentan otros grupos, ya que éstas viven una doble estigmatización: la primera por haber transgredido la ley y la segunda

por haber incumplido el papel tradicional asignado por la sociedad. Además se deben tomar en cuenta las múltiples exclusiones (género, orientación y preferencia sexual, origen étnico, nivel académico y económico) a las que pueden enfrentarse las mujeres, lo que provoca mayores niveles de discriminación.

En consecuencia, resulta necesario dotar de un enfoque interseccional a todos los programas de atención dirigidos a las mujeres, ya que a partir de ello es posible identificar las múltiples exclusiones sociales, los diferentes tipos de discriminación y establecer la desventaja que enfrentan a partir de la combinación de estas condiciones. Esto permitirá proponer programas de atención eficaces para su situación específica.

En resumen, es indispensable realizar campañas informativas y de concientización dirigidas a la sociedad civil con el objetivo de eliminar la estigmatización y discriminación de la que son objeto las personas liberadas, ya que en ocasiones es la misma sociedad la que les niega la posibilidad de incorporarse al ámbito laboral u obtener algún lugar para vivir bajo el argumento de que se trata de personas que estuvieron en prisión.

En este punto, resulta de gran relevancia la vinculación con la sociedad civil. Es indispensable que el Instituto genere un mayor acercamiento con las personas liberadas que acuden al mismo, ya que actualmente el número de usuarios que regresan es bajo. Para ello, se requiere fortalecer el seguimiento con la finalidad de identificar qué otros apoyos les pueden ser proporcionados.

Además, se requiere de alianzas estratégicas con diversos actores que participan en el proceso de reinserción social de las personas liberadas. En este sentido, se trabaja con el Instituto Nacional Electoral para que puedan iniciar el trámite de solicitud de la credencial de elector presentando la partida jurídica como documento que acredite su preliberación emitido por la Subsecretaría del Sistema Penitenciario en el módulo correspondiente y, con ello, agilizar la obtención del documento como medio de identificación oficial. Lo anterior repercutirá positivamente en el derecho a la identidad y en todos los procesos que requieren una identificación oficial: banco, programas sociales, pensión, renta, entre otros.

Cabe señalar que también se ha solicitado al INE asignar un módulo específico para que brinde atención a las personas usuarias compurgadas, el cual pueda estar ubicado cerca del Instituto de Reinserción Social para facilitar los trámites.



Título: Ingovernable

Autora: Oralia Bonfil Cuevas / Usuaría del Instituto de Reinserción Social

Parte II. Estrategias de Reinserción Social en la Ciudad de México

El Presente documento retoma y se alinea al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, documento rector para definir e implementar las políticas públicas de esta entidad. Dicho documento plantea en su visión ser una capital social en la que las personas puedan ejercer plenamente sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades, y ser un espacio donde se apoye de manera digna y corresponsable a las personas en situación de vulnerabilidad y, por lo tanto, sea una ciudad equitativa e inclusiva.

Además, alineado al Objetivo 3, en lo que se refiere al Área de Oportunidad 5: Sistema Penitenciario, se plantea mejorar los mecanismos para la reinserción a la sociedad de las personas sentenciadas a través del reconocimiento y respeto de las diferencias de género y de los derechos humanos, así como del derecho al trabajo, capacitación laboral, educación, cultura, salud, alimentación y deporte, como medios para procurar que no se vuelva a delinquir.

Asimismo, se retoma lo establecido en el Artículo 11, Ciudad incluyente, de la Constitución Política de la Ciudad de México en donde se señalan los derechos de las personas privadas de la libertad en el inciso L, de la siguiente manera:

Las personas privadas de su libertad tendrán derecho a un trato humano, a vivir en condiciones de reclusión adecuadas que favorezcan su

reinserción social y familia, a la seguridad, al respeto de su integridad física y mental, a una vida libre de violencia, a no ser torturadas ni víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes y a tener contacto con su familia. El derecho a la reinserción social no concluye cuando la persona abandona la prisión, compurga una pena o cumple la sanción, sino que su satisfacción requiere que las personas recobren un sentido de vida digno una vez que se han cumplido con las sanciones impuestas.

Por otro lado, la implementación de una política pública para la reinserción social en la Ciudad de México requiere de la intervención de autoridades gubernamentales, empresas y sociedad civil, con una visión del restablecimiento de derechos. La Constitución Política de la Ciudad de México fundamenta que el derecho a la reinserción social implica que las personas recobren un sentido de vida digno y que puedan ejercer plenamente sus derechos y libertades.

Para avanzar hacia el restablecimiento de los derechos de las personas que obtienen su libertad al salir de los centros penitenciarios, en esta propuesta de política pública se plantean una serie de estrategias para brindar servicios post-penitenciarios de manera integral, acorde a las necesidades de las personas beneficiarias y con base en el diagnóstico realizado previamente.

La iniciativa está organizada en cuatro ejes generales:

1. Políticas transversales por la reinserción social
2. Modelo de intervención institucional
3. Acciones prioritarias por la inclusión
4. Fortalecimiento institucional

A su vez, cada uno de los ejes está integrado por los siguientes elementos:

- Objetivo general: el cual refleja la transformación de impacto que busca el eje.
- Objetivos específicos: estos niveles representan los resultados que el eje buscará.
- Estrategias: reflejarán los procesos que dentro del eje se llevarán a cabo para nutrir tanto los objetivos específicos (resultados), como el objetivo general (impacto). Cada una de las estrategias está compuesta de una serie de acciones que también se encuentran detalladas dentro de la presente iniciativa de manera general. Sin embargo, durante el proceso de implementación de las estrategias, las acciones podrían aumentar o modificarse, siempre y cuando no alteren el sentido de los procesos esperados.

A cada una de las estrategias le ha sido asignado un plazo de implementación: corto plazo refiere que la estrategia debe implementarse en el año 2018, mediano plazo significa que la estrategia debe concluirse en 2021, y largo plazo representa que la estrategia tiene hasta el año 2024 para ser culminada.

Los indicadores que se asignarán por ahora sólo hacen referencia al nivel de estrategias, de manera que se deja como un pendiente de consolidación para 2018 los indicadores de resultado (que responderían a los objetivos específicos) e impacto (que reflejarán el objetivo general), mismos que deben generarse y validarse desde el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación que se le asigne a esta iniciativa.

1. Políticas transversales por la reinserción social en la Ciudad de México

1.1 Introducción

Las acciones que llevan a cabo las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México son indispensables para el restablecimiento de los derechos de las personas liberadas, sin embargo, es necesario que las acciones se ejecuten de manera coordinada para que puedan tener un impacto mayor y así ser más efectivas. Para implementar estas coordinaciones es indispensable generar una política transversal basada en una política social que atienda específicamente a las personas liberadas, y que les permita contar con las condiciones básicas para el desarrollo de una vida digna.

Para lograrlo, las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México deben estructurar programas sociales que consideren la opinión, testimonios y experiencias de la población liberada. Asimismo, se debe destinar el presupuesto necesario para orientar acciones específicas en materia de reinserción social.

El propósito de dichas acciones será contribuir al restablecimiento de sus derechos, con especial atención en el derecho al trabajo y la capacitación para el mismo, el derecho a la educación, a la salud, al deporte y a la cultura, así como a la alimentación y a la vivienda como medios para lograr la reinserción a la sociedad y contribuir a la prevención de delitos.

De este modo, contar con programas que tengan recursos para brindar atención a las personas liberadas permitirá plantear mejores estrategias y ejecutar acciones integrales que restablezcan sus derechos.

1.2 Objetivo general

Contribuir al restablecimiento de los derechos y las condiciones de vida de las personas liberadas a través de una política pública transversal con perspectiva de reinserción social en el Gobierno de la Ciudad de México.

1.3 Objetivos específicos

- Consolidar un trabajo interinstitucional entre las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México para transversalizar la perspectiva de reinserción social.
- Fortalecer la atención que se brinda a las personas liberadas por parte de las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México.
- Incrementar el presupuesto específico dirigido a la atención de las personas liberadas y las acciones de reinserción social.

1.4 Estrategias, plazos e indicadores

Estrategia	Plazos	Indicadores de resultado
Consolidar un grupo colegiado de dependencias articuladas a través de la Comisión Intersecretarial (CI) en materia de Reinserción Social.	Corto plazo 2018	a) Porcentaje de dependencias activas que forman parte de la CI. b) Plan de trabajo acordado por la CI. c) Porcentaje de acuerdos cumplidos dentro de la CI.
Diseñar e implementar un Protocolo para la Atención Integral de las Personas Liberadas.	Mediano plazo 2021	a) Un Protocolo oficializado para la Atención Integral de las personas liberadas que considere los estándares internacionales en materia de derechos humanos, el marco normativo nacional y de la Ciudad de México. b) Porcentaje de personas atendidas bajo el Protocolo para la Atención Integral de las personas liberadas.
Promover en las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México la etiquetación de recursos específicos dirigidos a actividades que contribuyan a la reinserción social y la atención a las personas liberadas.	Mediano plazo 2021	a) Porcentaje de Actividades Institucionales (AI) ²⁰ que contribuyen a la reinserción social y a la atención de las personas liberadas.

· Consolidar un grupo colegiado de dependencias articuladas a través de la Comisión Intersecretarial en materia de Reinserción Social.

Para sentar las bases de coordinación en materia de reinserción social, y en cumplimiento a la Ley Nacional de Ejecución Penal, el 12 de mayo de 2017 se

²⁰ De acuerdo con el Manual de Programación-Presupuestación para la formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México 2016, una Actividad Institucional es el conjunto de acciones orientadas a la consecución de un mismo objetivo que cuentan con procesos de gestión entrelazados entre sí, generan erogaciones sistemáticas a lo largo del año y poseen un sustento operativo dentro de la estructura de la Unidad. <https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/2016/MPP2016.pdf>.

creó la Comisión Intersecretarial de Reinserción Social de los Centros Penitenciarios y de Servicios Post-penales de la Ciudad de México. Esta Comisión integra a 22 dependencias del Gobierno de la Ciudad de México²¹, lo que genera un precedente de coordinación interinstitucional para la planeación, diseño, implementación, ejecución y evaluación de Programas de Reinserción Social.

Se espera que su operación haga más eficiente la aplicación de una política pública transversal en materia de reinserción social, pues involucra a todas las dependencias gubernamentales que ejecutan programas susceptibles de atender a las personas liberadas en el restablecimiento de sus derechos.

El seguimiento de las propuestas y acciones interdependenciales que se generen en esta Comisión será indispensable para:

- I. Conocer el avance de la política transversal. El seguimiento será trimestral a través de la exposición y evaluación de los avances que se presenten en las sesiones de la Comisión.
- II. Desarrollar y consolidar la creación del Protocolo de Atención Integral para la Reinserción Social de las Personas Liberadas.
- III. Avanzar en la asignación presupuestaria de las dependencias para la reinserción social.

· Diseñar e implementar un Protocolo para la Atención Integral de las Personas Liberadas.

Con el objetivo de fortalecer la articulación de esfuerzos interinstitucionales para la reinserción social, será necesario generar un documento que defina puntualmente la forma de intervención de cada dependencia. Para ello se creará un Protocolo Interinstitucional de Atención Integral para la Reinserción Social de las Personas Liberadas.

Con este documento se delimitarán los procesos de atención para contemplar los tiempos de intervención, las dependencias que brindarán la misma y los programas que se ejecutarán en su beneficio. El Protocolo contará con programas diferenciados reconociendo la diversidad de necesidades y capacidades de las personas liberadas.

²¹ Las dependencias son las siguientes: Secretaría de Gobierno (Presidencia), Subsecretaría de Sistema Penitenciario (Secretaría Técnica), Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Educación, Secretaría de Cultura, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Instituto de Reinserción Social, Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones, Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, Instituto de Educación Media Superior de la Ciudad de México, Instituto de las Mujeres, Instituto de la Juventud, Instituto del Deporte, Instituto de Capacitación para el Trabajo, Instituto de Asistencia e Integración Social, Instituto para la Atención de los Adultos Mayores, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Dirección General de Igualdad y Diversidad Social y la Dirección General de Tratamiento para Adolescentes (vocales).

Asimismo, establecerán los procesos generales de atención e intervención institucional, desde el momento en que la persona está por salir de un centro penitenciario hasta el tiempo en que les sean restablecidos sus derechos y libertades. También establecerá las bases de atención diferenciada para casos específicos y las pautas de atención para las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

El Protocolo será elaborado por las dependencias que integran la Comisión Intersecretarial y coordinado por el Instituto de Reinserción Social para establecer mecanismos claros de participación y atención por cada dependencia. Además, se incluirá la participación de las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Dicho Protocolo también deberá contemplar los instrumentos de evaluación necesarios para calificar su implementación y resultados.

· Promover en las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México la etiquetación de recursos específicos dirigidos a actividades que contribuyan a la reinserción social y la atención a las personas liberadas.

La designación de presupuestos para la atención de las personas liberadas desde las dependencias que integran la Comisión Intersecretarial de Reinserción Social es parte fundamental para la implementación de la política pública transversal. Esto permitirá que la atención pueda brindarse de manera integral, diferenciada y especializada.

Bajo la anterior premisa, se promoverán acuerdos con las dependencias que integran la Comisión Intersecretarial encaminados a los siguientes ámbitos:

1. La adecuación y reestructuración progresiva de programas y presupuestos.
2. La atención a personas liberadas como grupo de atención prioritaria.

El primer planteamiento requerirá de un análisis minucioso por cada programa del Gobierno de la Ciudad de México para identificar cómo incorporar la perspectiva de reinserción social de manera diferenciada. Posteriormente, se deberá establecer una estrategia específica por programa para iniciar su adecuación progresiva.

El segundo planteamiento partirá de un acuerdo entre dependencias para que los programas que ya operan consideren a las personas liberadas como grupo de atención prioritaria. De esta forma, las personas liberadas podrán acceder a los programas de la Ciudad de México de acuerdo a sus necesidades, tales como los diseñados para la atención a mujeres, personas con discapacidad, migrantes, indígenas, población LGBTTTI, entre otros.

2. Modelo de intervención institucional

2.1 Introducción

El modelo de intervención para la reinserción social consiste en elaborar un diagnóstico e identificar los ejes y tipos de injerencias necesarias para que las y los usuarios del Instituto de Reinserción Social recuperen sus derechos, construyan un plan de vida e incentiven el cuidado de su salud integral.

La elaboración del diagnóstico en este modelo de intervención parte de la aplicación de una entrevista inicial que comprende tres áreas: salud y servicios psicológicos, educación y trabajo y recuperación de identidad y apoyos sociales. Su utilidad consiste en proporcionar información acerca de las personas usuarias, por lo que su diseño es fundamental para obtener datos útiles que posteriormente permitan realizar una efectiva intervención.

De acuerdo al seguimiento de la obtención de datos y al diseño de las líneas de intervención más adecuadas para cada persona usuaria se define la construcción de un plan de vida individualizado. En esta etapa se busca que las personas generen y aterricen perspectivas para su vida a partir del reconocimiento de sus habilidades, intereses, necesidades y los planes que puedan proyectar a futuro. Agregar el componente de temporalidad en la implementación permitirá definir pautas para realizar el seguimiento de sus procesos de reinserción apegados al plan de vida diseñado.

Por otra parte, en los casos que sea posible, se realizarán intervenciones con sus familias con la intención de fortalecer las relaciones más cercanas e inmediatas que tienen las personas liberadas, mismas que pueden ser agentes que faciliten los procesos de reinserción. Las intervenciones familiares buscarán atender factores de riesgo, como situaciones de marginación y violencia, para incidir en los procesos de su entorno inmediato como medio para prevenir la reincidencia. Para los casos en los que no existen redes familiares, o éstas se encuentren debilitadas, la intervención institucional será inmediata, por lo que se generarán los mecanismos necesarios para responder de forma adecuada a las situaciones de mayor vulnerabilidad.

Un aspecto importante a considerar para el diseño, implementación y evaluación del modelo de intervención institucional será la participación directa de las personas liberadas que han sido usuarias en el Instituto, ya que a partir de sus testimonios y experiencias se tendrá una idea mucho más concreta de los contextos y necesidades y, por tanto, la oportunidad de establecer los programas y actividades adecuadas.

2.2 Objetivo general

Contribuir al establecimiento y consolidación de los planes de vida de las personas liberadas para coadyuvar en el ejercicio de sus derechos y su salud integral.

2.3 Objetivos específicos

- Mejorar las estrategias y herramientas que permitan obtener datos útiles para identificar las capacidades, intereses y necesidades inmediatas, a corto, mediano y largo plazo de las personas liberadas.
- Contribuir a la calidad de vida de las personas liberadas mediante la consolidación de un plan de vida.
- Fortalecer los lazos de colaboración entre las personas liberadas y sus núcleos familiares para contribuir en su proceso de reinserción social.
- Incrementar la atención inmediata y especializada hacia las personas liberadas que se encuentran en riesgo de caer en situación de calle.

2.4 Estrategias, plazos e indicadores

Estrategia	Plazos	Indicadores de resultado
Reestructurar la entrevista inicial	Corto plazo 2018	Un formato de entrevista inicial reestructurado.
Fortalecer la metodología para estructurar un plan de vida para las personas liberadas, orientado al restablecimiento de sus derechos, la adopción de hábitos para mejorar su salud integral y fortalecer sus habilidades.	Corto plazo 2018	Una metodología fortalecida para la estructuración del plan de vida de las personas liberadas.
Coadyuvar en la implementación y seguimiento a los planes de vida de las personas liberadas.	Mediano plazo 2021	Porcentaje de asesorías y actividades de seguimiento a personas que han definido su plan de vida.
Diseñar e implementar una estrategia de intervención familiar.	Mediano plazo 2021	a) Una estrategia de intervención familiar. b) Porcentaje de familias atendidas bajo la estrategia de intervención familiar.
Diseñar e implementar un programa de atención inmediata dirigido a personas en situación de riesgo.	Mediano plazo 2021	a) Un Programa de atención inmediata dirigido a personas en situación de riesgo. b) Porcentaje de personas en situación de riesgo atendidas bajo el Programa de Atención Inmediata.

Recopilación de datos

Derivado del diagnóstico, se identificó la necesidad de modificar el instrumento mediante el cual se recopilan los datos y se recaba la información durante las entrevistas de primer contacto con las personas liberadas para detectar de una mejor manera sus principales necesidades, intereses y capacidades. Para ello, se diseñó un cuestionario con una batería de preguntas basada en seis componentes básicos, los cuales tendrán como resultado el establecimiento de una historia de vida y la determinación del tipo de intervención que se requiere en cada caso.

Cada uno de los componentes explora información específica con la finalidad de identificar el tipo de intervención que requieren las personas usuarias, para la posterior construcción de un plan de acción que cada área de trabajo del Instituto realizará:

1. Datos iniciales e información jurídica
2. Recuperación de identidad y apoyos sociales
3. Educación y trabajo
4. Deporte y esparcimiento
5. Entorno familiar
6. Salud y psicología

Hecho lo anterior, se determinan el tipo de intervenciones a realizar y los tiempos que se prevé para cada una de ellas. Posteriormente, se definen las canalizaciones necesarias para lograr la atención especializada y diferenciada en cada persona usuaria del Instituto.

• Fortalecer la metodología para estructurar un plan de vida para las personas liberadas, orientado al restablecimiento de sus derechos, la adopción de hábitos para mejorar su salud integral y fortalecer sus habilidades.

A través de esta metodología se evalúan las necesidades emocionales, laborales, educativas y familiares de cada persona liberada. Como primer paso, las personas liberadas tienen un acercamiento con profesionales especializados en salud emocional y mediante una intervención grupal se promueve el reforzamiento de tres aspectos importantes en su vida: control y manejo de emociones, habilidades sociales y de comunicación y elaboración de un plan de vida. Esta primera intervención intenta detectar las necesidades emocionales de las personas, tanto a nivel individual como en el marco y contexto de sus redes de apoyo (familiares, sociales y de pareja), para así brindarles la posibilidad de desarrollar las habilidades necesarias que mejoren sus herramientas de comunicación.

Después de este primer acercamiento, se realiza un diagnóstico individual y, sólo en caso de ser necesario, la persona puede reforzar otros aspectos emocionales a través de psicoterapia individual, familiar o grupal para abordar temáticas tales como: autoestima, relaciones de pareja, psico-educación para el control de conductas adictivas, resiliencia, duelo, identidad de género, intervención de la familia en el proceso de reinserción, escuela para padres, entre otros. El periodo de estadía de las personas liberadas en esta fase será variable, ya que obedecerá a las necesidades de cada una.

En una segunda fase, misma que puede estar a la par de la intervención psicológica, la persona liberada se vinculará a la institución educativa que se adecúe a sus necesidades. Podrá incorporarse a un curso de conocimientos básicos diseñado especialmente para esta población, iniciar o concluir la educación básica o el bachillerato, incluso integrarse a una licenciatura o posgrado.

En caso de que la persona no necesite alguna vinculación educativa, al concluir la etapa de apoyo emocional, accederá a la tercera fase de la estrategia, el cual tiene como finalidad la vinculación laboral, ya sea en un empleo formal o por medio del autoempleo. Para ello, se trabajará de forma transversal con dependencias gubernamentales y empresas de iniciativa privada.

En este punto de la intervención, de ser necesario, se incluirá a la familia, pues en muchos casos funge como factor protector y ente motivacional para las personas liberadas. Bajo este esquema no se busca ahondar en individualidades sino profundizar en la experiencia colectiva del núcleo familiar y hacerlo participante activo del proceso de reinserción.

De igual forma, el Instituto de Reinserción Social podrá brindar una serie de herramientas para promover relaciones saludables con las redes de apoyo de las personas liberadas, más allá de su círculo familiar, desde los enfoques de género y juventud.

Asimismo, en cada punto de la intervención, desde la identificación de necesidades hasta la vinculación laboral, se preverá utilizar el enfoque de género. Esto atenderá de manera diferenciada los aspectos emocionales que resultan del periodo de privación de libertad, así como el acceso a niveles de estudio y a trabajos en igualdad de condiciones orientados a prevenir la violencia y la reproducción de roles de género.

Además, se promoverán actividades lúdicas, artísticas y culturales para fomentar el trabajo en equipo, el ejercicio de los derechos, el fortalecimiento de la autoestima y la recreación, a fin de lograr de manera gradual y sistemática la aceptación de las personas liberadas para incorporarse a un proceso de integración familiar y social.

Las actividades artísticas y culturales son formas de expresión y, de acuerdo a la experiencia de organizaciones de la sociedad civil y el Instituto de Reinserción

Social, en muchos casos se convierten en el factor de cambio que les permite a las personas liberadas transformar sus vidas y contextos, lo que coadyuva con sus procesos de reinserción. En ese sentido, se promoverá la inclusión de las personas liberadas en la oferta cultural de la Ciudad, como parte de actividades que pueden desarrollar en su plan de vida, así como su participación en el diseño, implementación y producción de actividades artísticas y culturales que los representen.

· Coadyuvar en la implementación y dar seguimiento a los planes de vida de las personas liberadas.

Una vez establecido el plan de vida, el Instituto de Reinserción Social realizará las canalizaciones y trámites necesarios. Además establecerá las facilidades para el desarrollo de las capacitaciones y llevará a cabo el seguimiento para verificar la efectiva implementación de dicho plan de vida en cada una de las personas liberadas.

Cabe destacar que el proceso de implementación de los planes de vida podría resultar un aspecto complejo dentro de esta estrategia, ya que parte de su realización le corresponde a la persona liberada y depende de las posibilidades de transformación de su contexto, aspectos en los que el Instituto regularmente tiene una injerencia limitada.

Por otro lado, el seguimiento también se refiere al acompañamiento que deben realizar los entes responsables en la continuidad de los servicios brindados, con el fin de verificar la satisfacción de las necesidades identificadas.

La siguiente matriz es una muestra de cómo podría darse el seguimiento a la implementación del plan de vida de las personas liberadas.

Seguimientos por áreas	Trámites	Apoyos sociales	Talleres o capacitaciones	Proyectos estratégicos
Psicoterapéutico				
Educativo				
Salud				
Familia				
Apoyo social				
Laboral				
Recuperación de identidad				
Jurídica				

Debe resaltarse que existen factores y circunstancias que requieren de atención focalizada durante el seguimiento a la implementación, tal es el caso de las personas con discapacidad, mujeres liberadas con hijas e hijos, personas adultas mayores, personas indígenas y población LGBTTTI.

Para los grupos anteriormente mencionados, se buscará que la atención sea bajo una perspectiva incluyente, fundada en un diagnóstico y acompañada de una intervención específica.

El diagnóstico será realizado por el Instituto de Reinserción Social y tendrá como objetivo detectar las necesidades específicas de las personas integrantes de algún grupo de atención prioritaria para coadyuvar en su proceso de reinserción.

Para la fase de intervención, el Instituto trabajará con las dependencias que tengan pertinencia de acuerdo al tipo de atención focalizada necesaria. Por ejemplo, para el caso de personas con discapacidad se trabajará estrechamente con el Instituto de las Personas Con Discapacidad de las Ciudad de México, y para el caso de personas indígenas con la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

• **Diseñar e implementar una estrategia de intervención familiar.**

En la tarea de reinserción es necesario incluir a la familia en el proceso de intervención, puesto que en algunos casos ésta le da sentido y significado al plan de vida de las personas liberadas, además de fungir como factor protector y ente motivacional. En este sentido, concebir a la familia como un sistema significa hacerla partícipe activo de cada una de las etapas del proceso de reinserción en los casos que sea pertinente.

Los primeros días fuera del sistema penitenciario han sido identificados como los momentos más difíciles y trascendentales para la reintegración de las personas. Este momento está marcado por la vulnerabilidad y la sensación vertiginosa de adaptación al medio, por lo tanto, es importante identificar las redes de apoyo familiar existentes para intentar integrarlas al proceso de reinserción.

En ocasiones las familias son ambivalentes frente a la reinserción social, ya que el proceso de encarcelamiento ha creado distancia física y psicológica, sobre todo cuando hay antecedentes de conflictos en las dinámicas familiares previos a la privación de la libertad.

Con el objetivo de trabajar esta área, el Instituto de Reinserción Social contempla la integración de la familia en el proceso de reinserción de las personas liberadas durante la etapa de la entrevista inicial. En ella, se detectará a la red familiar con la que cuentan las personas liberadas y el apoyo que podrían obtener de ella.

En caso contrario, el primer paso será identificar las pautas de interacción de cada uno de los integrantes de la familia, los roles que juegan y las normas que

dentro de esta interacción serán establecidas a partir del inicio del proceso de reinserción. A partir de esta identificación se partirá para el diseño de la intervención en el nivel familiar.

Los principales aspectos a trabajar en la intervención familiar, para contribuir de forma positiva en el proceso de reinserción, serán la comunicación efectiva, establecimiento de límites, interacción recíproca y complementaria, manejo de crisis familiares, resiliencia familiar y afrontamiento grupal del estrés.

Así como el plan de vida variará de acuerdo al perfil de la persona liberada, la intervención familiar también dependerá de la forma en cómo se conforme la misma en cada caso, del tipo de interacciones y de los tiempos que impliquen trabajar en cada uno de los aspectos señalados.

• Diseñar e implementar un programa de atención prioritaria dirigido a personas en situación de riesgo.

El Instituto de Reinserción Social ha identificado que una de las situaciones a las que se enfrentan las personas al ser liberadas es la ausencia o pérdida de vínculos familiares y sociales. Tal situación puede deberse, entre otras cosas, a la estigmatización, discriminación, así como al tiempo que han permanecido privadas de la libertad, situaciones que en algunos casos conllevan al alejamiento o pérdida de las redes de apoyo en el exterior.

Dicha situación exige crear un plan de atención inmediato para atender a las personas que al momento de salir de los centros penitenciarios se enfrentan a una situación de desventaja por la ausencia o pérdida de sus redes de apoyo.

El programa de atención prioritaria consistirá en la cobertura temporal de sus necesidades básicas: alimentación, vivienda, transporte y vida digna. Iniciará al momento en que la persona sea liberada y terminará cuando ésta cuente con los vínculos institucionales, familiares o sociales suficientes para cubrir dichas necesidades.

Para ello, el Instituto dará puntual seguimiento a las personas que accedan al programa para valorar periódicamente su situación y establecer las acciones y medidas necesarias durante el transcurso de las semanas o meses posteriores a su liberación.

3. Programas de acción prioritaria por la inclusión

3.1 Introducción

Los programas de acción prioritaria por la inclusión que se plantean parten de la identificación de tareas que se requieren desarrollar para fortalecer el proceso de reinserción de las personas liberadas. Estas acciones trascienden la atención individual porque buscan considerar el entorno socioeconómico de las personas liberadas, tanto de sus relaciones próximas como las que están inmersas en su entorno social.

Para ello se proponen cinco líneas de acción generales: las dos primeras enfocadas a las relaciones próximas referentes a sus actividades laborales y a la atención de hijas e hijos como una parte de su entorno familiar. Las tres siguientes concentradas en atender las relaciones generales con la sociedad que van desde la intervención en sus entornos territoriales hasta la emisión de un mensaje de inclusión y no discriminación dentro de la población. Para ello se tendrán que desarrollar investigaciones para orientar mejor las acciones de reinserción.

El impulso a la inclusión laboral está orientado a que las personas liberadas accedan a un trabajo digno que les permita obtener ingresos para sí y sus familias. En el ámbito familiar, se busca brindar una atención y apoyo especial a sus hijas e hijos.

En particular, el diagnóstico identificó que la mayoría de las personas liberadas tiene hijas e hijos, principalmente menores de 18 años, por lo que fortalecer las relaciones con esa esfera familiar será fundamental en dos sentidos: para que los procesos de reinserción familiar de la persona liberada sean más incluyentes y para que las hijas e hijos accedan a programas sociales como grupos de atención especial.

Referente a la situación de discriminación que viven las personas liberadas, se plantea difundir un mensaje de alcance social acorde al nuevo sistema de justicia penal, particularmente del nuevo paradigma de la reinserción. Esta acción es indispensable para que el acceso al ejercicio de derechos sea inclusivo y no discriminatorio.

Por otra parte, el desarrollo de investigaciones en materia de reinserción social será fundamental para documentar y tener mayor información sobre este fenómeno. Por un lado, generar datos útiles sobre las personas que se atienden desde el Instituto y, por otro, construir investigaciones a fondo que permitirán diseñar mejores estrategias para consolidar una política pública transversal en la que la intervención hacia sus entornos de vida inmediatos juegue un papel central.

3.2 Objetivo general

Incrementar la inclusión familiar y social de las personas liberadas de centros penitenciarios en la Ciudad de México.

3.3 Objetivos específicos

- Incrementar la inclusión laboral de las personas liberadas desde el enfoque de derechos humanos.
- Coadyuvar en el mejoramiento de las condiciones de vida de las hijas y los hijos de las personas liberadas para contribuir a la reinserción social.
- Fortalecer la recolección y construcción de datos útiles sobre las personas liberadas que atiende el Instituto de Reinserción Social.
- Disminuir la discriminación que viven las personas liberadas en la Ciudad de México.
- Incrementar las investigaciones en materia de reinserción social.

3.4 Estrategias, plazos e indicadores

Estrategia	Plazos	Indicadores de resultado
Diseñar e implementar un programa dirigido a la inclusión laboral de las personas liberadas.	Mediano plazo 2021	a) Un Programa dirigido a la inclusión laboral de las personas liberadas. b) Porcentaje de personas liberadas incluidas laboralmente.
Diseñar e implementar un programa que mejore las condiciones de vida de las hijas y los hijos de las personas liberadas.	Mediano plazo 2021	a) Un Programa que mejore las condiciones de vida de las hijas y los hijos de las personas liberadas. b) Porcentaje de hijos e hijas contemplados en el Programa para mejorar sus condiciones de vida. c) Número de hijas e hijos beneficiados por algún programa social.
Diseñar e implementar un programa de acción en campo para obtener datos útiles sobre los contextos que viven las personas liberadas que acuden al Instituto de Reinserción Social.	Mediano plazo 2021	a) Un Programa de acción en campo para obtener datos útiles sobre los contextos que viven las personas liberadas que acuden al Instituto de Reinserción Social. b) Número de visitas a campo para obtener datos. c) Herramienta con datos sobre los contextos que viven las personas liberadas.
Diseñar e implementar campañas que promuevan la inclusión social y reduzcan el estigma hacia las personas liberadas.	Corto plazo 2018	Número de campañas que promueven la inclusión social y reducen el estigma hacia las personas liberadas.
Promover la investigación en materia de reinserción social.	Corto plazo 2018	Número de investigaciones en materia de reinserción social.

• Diseñar e implementar un programa dirigido a la inclusión laboral de las personas liberadas.

El trabajo como eje fundamental para la reinserción social debe formar parte de cualquier esfuerzo encaminado a reincorporar a las personas liberadas a la sociedad, sin embargo, el restablecimiento de tal derecho representa un gran reto, ya que la estigmatización y los prejuicios que giran en torno a las personas que han sido privadas de libertad provocan desconfianza entre las y los empleadores, de tal forma que en muchos casos éstos ponen obstáculos para el acceso al trabajo.

De acuerdo con cifras del Instituto de Reinserción Social, el 75% de los usuarios no tienen empleo ni expectativas de conseguir uno al salir de prisión. El desempleo

obstaculiza la adecuada reinserción de las personas liberadas, por ello, es necesario implementar programas que incentiven la inclusión de personas con antecedentes penales al campo laboral formal.

Para incluir a la población liberada de algún centro penitenciario en espacios de trabajo, se requiere erradicar la discriminación laboral por antecedentes penales, sensibilizar a las personas empleadoras a través de medidas de inclusión que les muestren la situación y contextos de vida de las personas liberadas, así como desarrollar vínculos laborales entre las personas liberadas y los empleadores potenciales. Estos objetivos pueden alcanzarse mediante el trabajo coordinado entre las dependencias gubernamentales y las empresas.

En tal sentido, el Instituto de Reinserción Social desarrollará un programa de inserción laboral que contemple el otorgamiento de un apoyo económico durante tres meses, periodo en el que las personas liberadas realizarán prácticas laborales para empleadores potenciales. Dicho lapso funcionará para acercar a las personas liberadas con sus posibles empleadores, ya que ellas accederán a un espacio laboral formal. Al terminar dicho periodo con éxito, las empresas estarán en condiciones de contratar a las personas liberadas.

• Diseñar e implementar un programa que mejore las condiciones de vida de las hijas y los hijos de las personas liberadas.

La privación de la libertad del padre o madre implica una transformación de las dinámicas sociales y económicas que se llevan a cabo al interior de las familias. Como se indica en el Diagnóstico, del total de las personas privadas de la libertad que tienen 18 años y más, el 73.4% de ellas tiene hijas e hijos que en su mayoría son menores de edad, lo que implica que ejerzan la paternidad y maternidad desde la prisión.

Por esta razón, el Instituto de Reinserción Social habrá de diseñar programas específicos de atención para hijas e hijos a fin de a) contribuir a que la privación de la libertad de las madres, padres o ambos no invisibilice los derechos de la infancia; b) prevenir la continuación de círculos de violencia; c) generar o fortalecer los vínculos familiares que faciliten los procesos de reinserción de las personas liberadas.

Dichos programas serán implementados en coordinación con las instituciones que correspondan, de acuerdo a las necesidades específicas del caso. Asimismo, desde el Instituto se plantea generar un programa para proporcionar apoyos económicos mediante el otorgamiento de becas para sus hijas e hijos, a efecto de que puedan continuar con sus estudios y garantizar así su derecho a la educación.

Para lograr lo anterior, el Instituto prevé la realización de acciones de corto plazo. Una de ellas es el proyecto de atención a las hijas e hijos de las personas

que han estado o continúan privadas de la libertad, en el que se deberán incluir a las instituciones que participarán y su forma de hacerlo. También se realizarán las vinculaciones correspondientes y posteriormente se llevará a cabo la implementación.

Asimismo, se tiene contemplado coordinar los programas con otras instituciones, una vez que sean presentados y aprobados en sesión de la Comisión Intersecretarial.

· Diseñar e implementar un programa de acción en campo para obtener datos útiles sobre los contextos que viven las personas liberadas que acuden al Instituto de Reinserción Social.

Como se ha señalado en el Diagnóstico, las acciones vinculadas a lograr la reinserción social forman parte de la prevención terciaria, es decir, se busca prevenir que las personas reincidan en la comisión de un delito. Por ello, no sólo basta con conocer las necesidades específicas de las personas que han sido juzgadas, sino también se requiere saber de su contexto social para entender qué factores propician la comisión de delitos e intervenir sobre los mismos.

De esta manera, la intervención en campo será una de las acciones necesarias para prevenir y fortalecer los procesos de reinserción de las personas liberadas. Esta intervención implica dos sentidos y momentos: el primero es el de acudir a las colonias (identificadas en el Diagnóstico) donde residían las personas que han sido liberadas para conocer el lugar en donde se desarrollaron y su contexto social; el segundo implica intervenir con acciones específicas diseñadas a partir de la información recabada en dichos lugares.

Este programa de prevención e intervención en campo será coordinado por el Instituto en conjunto con dependencias, organizaciones e instituciones académicas. Lo anterior, con el fin de tener la información pertinente de las colonias, definir de manera coordinada e integral las estrategias de intervención e implementar los programas del gobierno de la Ciudad de México de una manera más efectiva.

A corto plazo el Instituto de Reinserción Social firmará un acuerdo de colaboración con la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM. Esto será el primer paso para formalizar el precedente de trabajo donde se gestará el Programa de Prevención e Intervención que de manera progresiva incorporará a otras instituciones académicas. A corto plazo también se tiene contemplado trabajar en el diseño del primer momento de intervención.

• **Diseñar e implementar campañas que promuevan la inclusión social y reduzcan el estigma hacia las personas liberadas.**

Tal como se identificó en el Diagnóstico, las personas liberadas son un grupo que frecuentemente es estigmatizado y discriminado, en consecuencia existe una barrera en el restablecimiento de sus derechos y en el proceso de reinserción a la sociedad. Ante ello, es necesario impulsar acciones que emitan un mensaje de inclusión, igualdad y no discriminación, alineado con el paradigma de la reinserción social.

Para tal fin, se han planteado tres actividades para fortalecer la emisión de mensajes de inclusión, igualdad y no discriminación:

1. Crear un periódico con el objetivo principal de difundir y dar a conocer las actividades que realiza el Instituto. Por medio de esta acción se enviará un mensaje de inclusión de las personas liberadas, por lo que se ejemplificará con casos puntuales de éxito.
2. Realizar la Semana de la Reinserción Social. La actividad consistirá en una serie de eventos coordinados con dependencias de gobierno, organizaciones, empresas e instituciones académicas. Entre los eventos está contemplada la realización de un foro de debate con la participación de personas usuarias que deseen compartir sus experiencias de vida, así como la exposición de los trabajos realizados por ellas y ellos en los talleres de capacitación.
3. Impulsar una campaña de difusión en colaboración con el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED). Dicha campaña se centrará en los derechos de igualdad y no discriminación. Uno de los componentes principales será explorar la eliminación de la solicitud de los antecedentes penales en los casos previstos por el marco normativo nacional para contribuir a reducir las barreras de la inclusión laboral a la que se enfrentan las personas liberadas.

• **Promover la investigación en materia de reinserción social.**

Una de las atribuciones del Instituto de Reinserción Social, establecidas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, es realizar estudios e investigaciones criminológicas tendientes a mejorar los programas de apoyo y asistenciales. Esto permitirá contar con información específica para atender a las personas usuarias y fortalecer su proceso de reinserción social.

Para ello, se establecerá un área en la Dirección General del Instituto que coordine el Programa de Investigación en materia de reinserción social, el cual consista en la construcción, análisis y procesamiento de información de las personas liberadas y sus contextos, particularmente de las personas usuarias y

de grupos que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Asimismo, se desarrollarán estudios e investigaciones en temas relativos a los factores que fortalecen o debilitan los procesos de reinserción y prevención, para ello se considerarán aspectos relevantes como la condición de juventud y los enfoques de derechos humanos y género.

Los resultados de estos estudios e investigaciones permitirán evaluar las acciones y programas a través de los cuales se brinda la atención a las personas usuarias, además de proponer mejoras a las mismas con base en información especializada. Estas actividades se realizarán de manera conjunta con instituciones académicas de nivel superior, tesis de licenciaturas y posgrado, dependencias de los tres niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el tema, formalizados a través de convenios de colaboración.

Por otra parte, con el Programa de Investigación se desarrollará un sistema de indicadores con perspectiva de derechos humanos que permita evaluar el avance en el restablecimiento de derechos de las personas liberadas. Dichos indicadores permitirán realizar un mejor seguimiento del proceso de reinserción social de las y los usuarios, con especial énfasis en las personas expuestas a condiciones de vulnerabilidad.

Además, para incentivar la investigación en materia de reinserción social, se prevé designar un rubro para becas de tesis en el presupuesto del Instituto del ejercicio 2018. Asimismo, se realizará una convocatoria anual para implementar un concurso de tesis y ensayo sobre reinserción social que iniciará también en 2018.

4. Fortalecimiento institucional

4.1 Introducción

Un mejor desempeño de las atribuciones en materia de reinserción social requiere del fortalecimiento del Instituto de Reinserción Social. Para ello se han establecido cuatro acciones básicas: mejorar las capacidades del personal del Instituto, creación de un área específica de seguimiento de las personas usuarias, vinculación con organizaciones e incremento del presupuesto.

La primera acción es fundamental para el desarrollo profesional de las personas que trabajan en el Instituto, como para la atención de las personas usuarias. Con ello se busca ser un referente a nivel nacional en materia de reinserción social para destacar un personal que cuente con las competencias profesionales necesarias, de acuerdo al marco legal y bajo la perspectiva de derechos humanos, lo cual tendrá como consecuencia una óptima atención especializada.

Para armonizar las actividades con la Ley Nacional de Ejecución Penal, una acción relevante es dar seguimiento al proceso de reinserción de las personas liberadas. Por ello, se plantea que el Instituto incorpore un área encargada de realizar estas funciones, lo que generará precedentes no sólo en la Ciudad de México, sino también a nivel nacional.

4.2 Objetivo general

Mejorar el desempeño y los resultados del Instituto de Reinserción Social para la atención y seguimiento de las personas liberadas de centros penitenciarios en la Ciudad de México.

4.3 Objetivos específicos

- Incrementar los conocimientos, habilidades y herramientas del personal del Instituto de Reinserción Social.
- Crear un área dentro del Instituto de Reinserción Social para fortalecer el seguimiento al restablecimiento de derechos de las personas liberadas.
- Fortalecer la recolección y construcción de datos útiles sobre las personas liberadas que atiende el Instituto de Reinserción Social.
- Fortalecer los vínculos con organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas enfocados a mejorar los procesos de reinserción social.

4.4 Estrategias, plazos e indicadores

Estrategia	Plazos	Indicadores de resultado
Diseñar e implementar un programa de profesionalización y capacitación dirigido al personal del Instituto de Reinserción Social.	Mediano plazo 2021	a) Modelo metodológico del Programa de profesionalización y capacitación dirigido al personal del Instituto que considere los estándares internacionales en materia de derechos humanos, el marco normativo nacional y de la Ciudad de México. b) Porcentaje de personas profesionalizadas adscritas al Instituto.
Instalar la Jefatura de Unidad Departamental de Control y Seguimiento.	Mediano plazo 2021	Instalación de la Jefatura de Unidad Departamental de Control y Seguimiento.
Implementar actividades de vinculación con la sociedad civil y la iniciativa privada.	Corto plazo 2018	Número de convenios firmados con la sociedad civil y la iniciativa privada.

• Diseñar e implementar un programa de profesionalización y capacitación dirigido al personal del Instituto de Reinserción Social.

Contar con personal capacitado y profesionalizado en materia de reinserción social permite, entre otras cosas, la comprensión de las particularidades de la población a la que le prestan servicios, una efectiva detección de necesidades y medios para satisfacerlas y la eliminación de prejuicios y estigmas respecto de la población atendida.

Por lo tanto, el Instituto programará periódicamente cursos de capacitación para el personal que ahí labora, al menos en los siguientes temas: perspectiva de género, derechos humanos, derechos de la infancia, sistema de justicia penal, criminología, reinserción social, discriminación, poblaciones históricamente vulnerables, entre otros.

Aunado a lo anterior, las capacitaciones tendrán como finalidad dar a conocer al personal el enfoque desde el cual el Instituto entiende la reinserción social, así como el objetivo que busca con los servicios que presta, lo que le permitirá al personal comprender el sentido y trascendencia del trabajo que realiza en la institución y, por lo tanto, aproximarlos al desempeño de sus actividades acorde con los estándares de derechos humanos.

El Instituto deberá identificar los temas relevantes que habrán de ser motivo de capacitación y profesionalización del personal, así como vincularse con otras instituciones y dependencias que puedan proporcionar los contenidos a través

de convenios de colaboración. También se fomentará la posibilidad de que el personal acuda a otras actividades académicas como diplomados, seminarios o foros.

Aunado a lo anterior, el Instituto deberá contar con un mecanismo que le permita evaluar y dar seguimiento a la capacitación y profesionalización del personal, así como el impacto que éste ha tenido en su desempeño.

Con este plan, el Instituto tendrá, por un lado, un calendario de los cursos que deberán proporcionarse en el corto plazo, y por el otro, las instituciones que habrán de impartirlos. Además, en el mismo periodo se deberá tener un acercamiento con las instituciones propuestas a efecto de acordar con ellas si es posible trabajar de manera conjunta en la capacitación y profesionalización del personal del Instituto de Reinserción Social. De ser así, se deberán acordar las fechas, horarios y temas sobre los que versará la capacitación.

• Instalación de la Jefatura de Unidad Departamental de Control y Seguimiento.

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley Nacional de Ejecución Penal debe crearse una autoridad encargada de supervisar la libertad condicionada, la cual tendrá como atribuciones dar seguimiento a las obligaciones y condiciones impuestas por la autoridad judicial, informar el cumplimiento de las condiciones impuestas por la autoridad, notificar a la persona su situación jurídica, pedir la modificación de las obligaciones de la persona, solicitar la intervención de la autoridad judicial de ejecución en caso de irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones, dar seguimiento a los objetivos de la reinserción social, realizar visitas no anunciadas en el domicilio o en el lugar en el que la persona haya manifestado estar residiendo, y tener actualizada una base de datos de las personas que hayan accedido a la libertad condicionada, para conocer las obligaciones impuestas y su conclusión.

Dicha autoridad deberá ser diferente de la autoridad penitenciaria, por lo que el Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México se convertirá en el encargado de la supervisión de la libertad condicionada. Para ello, es necesaria la modificación de la estructura orgánica del Instituto a efecto de incluir un área específica para llevar el control y seguimiento de las medidas de seguridad y de los beneficios penitenciarios, atribuciones que actualmente están a cargo de la Dirección Ejecutiva de Control y Seguimiento de Sentenciados en Libertad, adscrita a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.

El ajuste que requiere el Instituto para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Nacional de Ejecución Penal debe contemplar las siguientes áreas:

1. Área jurídica

2. Coordinación Institucional
3. Coordinación General
4. Coordinador de gestión
5. Jefe de Unidad Departamental de Seguimiento

Para lo anterior, en el corto plazo se presentará la propuesta de modificación de la estructura orgánica del Instituto, incluidas las funciones que deberá tener cada una de ellas para que, en el mediano plazo, personal del Instituto realice las gestiones administrativas correspondientes.

• Implementar actividades de vinculación con la sociedad civil y la iniciativa privada.

La implementación de una política pública para la reinserción social de las personas liberadas requiere el desarrollo de vínculos con actores estratégicos que fortalezcan las acciones de las dependencias gubernamentales y contribuyan a cumplir los objetivos de la misma. A fin de promover el restablecimiento de los derechos de las personas liberadas deben implementarse acciones conjuntas con otros actores que contribuyan a la adecuada reinserción social de las mismas.

Entre estos actores son indispensables las organizaciones de la sociedad civil, principalmente aquellas interesadas y con experiencia en realizar acciones a favor de los derechos de las personas liberadas, además de empresas de la iniciativa privada que estén dispuestas a participar en el proceso de reinserción social. La coordinación de esfuerzos con ambos actores será fundamental para lograr los objetivos institucionales y fortalecer el trabajo que realiza el Instituto en el restablecimiento de los derechos humanos.

Con las organizaciones de la sociedad civil se prevé colaborar principalmente en el impulso del conocimiento y sensibilización del tema de reinserción social para facilitar el acceso al restablecimiento de sus derechos. Con la iniciativa privada el objetivo principal es colaborar para ampliar las opciones de reinserción laboral, considerando el empleo como un mecanismo que desincentive la reincidencia y aumente la seguridad.

Conclusiones

De acuerdo con el Diagnóstico y las problemáticas planteadas, el tema de la reinserción social es uno de los grandes pendientes en la Ciudad de México. Si bien las reformas en materia de justicia penal y de derechos humanos, así como la construcción de la Constitución Política de la Ciudad de México, han abierto un nuevo paradigma para reconocer de manera mucho más clara las garantías a las que deberían tener acceso las personas liberadas, aún falta un largo camino por recorrer para generar las condiciones institucionales adecuadas que permitan brindar lo necesario a este grupo de población para que pueda ejercer plenamente sus derechos.

El Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México es una figura de relativa reciente creación, y tiene el reto de impulsar una nueva política de reinserción social fundada en el enfoque de derechos humanos y basada en el trabajo interinstitucional de las dependencias locales para lograr un impacto mucho más integral, profundo y de largo alcance en la vida de las personas que acuden como usuarias.

Aunque al Instituto le corresponde la atención de toda aquella persona que acude a sus instalaciones o solicita sus servicios, es una realidad que el perfil de su población objetivo es el siguiente: hombres sentenciados por el delito de robo agravado, en edad productiva con la secundaria terminada y sin expectativas de empleo al salir de prisión. Por ello, priorizar el inicio de esta política pública con base en los datos que se han podido recabar hasta el momento es una premisa fundamental para el éxito de la misma.

Por otro lado, mucho se ha insistido en superar la visión de una atención individualizada para trascender hacia una integral y contextualizada que ataque las causas y no las consecuencias de los hechos delictivos, que involucre el análisis del entorno social y familiar de las personas que delinquen, y que proponga soluciones específicas acompañadas de medidas estructurales para tener mejores resultados en el mediano y largo plazo.

De esta forma, se identifican las siguientes directrices para avanzar en la reinserción social de la Ciudad de México, las cuales fueron desarrolladas de manera amplia dentro de la propuesta de política pública:

- Consolidar un grupo colegiado de dependencias articuladas a través de la Comisión Intersecretarial en materia de Reinserción Social.
- Diseñar e implementar un Protocolo para la Atención Integral de las Personas Liberadas.
- Promover en las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México la etiquetación de recursos específicos dirigidos a actividades que contribuyan a

la reinserción social y a la atención a las personas liberadas.

- Reestructurar la entrevista inicial.
- Fortalecer la metodología para estructurar un plan de vida para las personas liberadas orientado al restablecimiento de sus derechos, la adopción de hábitos para mejorar su salud integral y fortalecer sus habilidades.
- Coadyuvar en la implementación y dar seguimiento a los planes de vida de las personas liberadas.
- Diseñar e implementar una estrategia de intervención familiar.
- Diseñar e implementar un programa de atención inmediata dirigido a personas en situación de vulnerabilidad.
- Diseñar e implementar un programa dirigido a la inclusión laboral de las personas liberadas.
- Diseñar e implementar un programa que mejore las condiciones de vida de las hijas y los hijos de las personas liberadas.
- Diseñar e implementar un programa de acción en campo para obtener datos útiles sobre los contextos que viven las personas liberadas que acuden al Instituto de Reinserción Social.
- Diseñar e implementar campañas que promuevan la inclusión social y reduzcan el estigma hacia las personas liberadas.
- Promover la investigación en materia de reinserción social con enfoque de derechos humanos, género y perspectiva de juventud.
- Diseñar e implementar un programa de profesionalización y capacitación dirigido al personal del Instituto de Reinserción Social.
- Instalar la Jefatura de Unidad Departamental de Control y Seguimiento.
- Implementar actividades de vinculación con la sociedad civil y la iniciativa privada.

Para garantizar la integralidad, participación social, transparencia, diversidad, progresividad, transversalidad y continuidad de estos planteamientos, se propone la creación de un Comité Asesor que acompañe al Instituto de Reinserción Social en el cumplimiento de las estrategias de reinserción social en la Ciudad de México. El Comité estará integrado por la persona titular del Instituto de Reinserción Social, organizaciones de la sociedad civil, personas académicas e Instituciones observadoras que brinden opinión y asesoría en el desarrollo de las acciones estratégicas. Sus objetivos estarán encaminados al cumplimiento de lo siguiente:

- Promover la institucionalización de la reinserción social en el ámbito público.
- Orientar al Instituto de Reinserción Social en la implementación de las acciones estratégicas para su cumplimiento.

- Asesorar en la coordinación de estrategias interinstitucionales para el diseño, seguimiento y evaluación de las líneas de acción con enfoque transversal.
- Fomentar la participación de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas e iniciativa privada en acciones de reinserción social.
- Promover que las dependencias de gobierno consoliden las estrategias de reinserción social.

Las personas de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas que integren el Comité Asesor durarán tres años en el cargo, con posibilidad de ser seleccionadas para un periodo inmediato similar a fin de facilitar la continuidad de las estrategias planteadas a corto, mediano y largo plazo para la reinserción social en la Ciudad de México.

Fuentes

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, CDHDF (2004). Manual sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. México: CDHDF.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, CDHDF (2014). Informe anual. Derechos humanos, mujeres y reclusión. Informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal. México: CDHDF.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH (2016). Pronunciamiento sobre antecedentes penales. México: CNDH.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH (2017). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2016. México: CNDH.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH (2017). Pronunciamiento sobre el Derecho de las Personas Procesadas y Sentenciadas Penalmente a una Identificación con Validez Oficial. México: CNDH.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité DESC. Observación General No. 13, Párrafo 1, 1985
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 14, Párrafo 1.
- Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18, párrafo 101.
- Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación (2013). Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México. México: COPRED.
- Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación (2018). Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2017. México: COPRED.
- Constitución Política de la Ciudad de México, 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

- Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), “Pacto de San José Costa Rica”, 1981.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002). Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/2002.
- Corte Europea de Derechos Humanos, Caso “Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium”, 23 de julio de 1968, Volumen 6, Serie A, párrafo 10.
- DOCUMENTA, AC., DECA, Equipo Pueblo, AC., et. al. (2010). Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión. Folleto de Divulgación para la Vigilancia Social. Recuperado el 22 de agosto de 2017, de <http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/folletospdf/privadasweb.pdf>.
- DOCUMENTA A.C, et. al. (2014). Informe sobre la situación de las personas privadas de la libertad. México: DOCUMENTA.
- DOCUMENTA A.C. (2015). Mujeres en el sistema penitenciario del Distrito Federal. México: DOCUMENTA.
- EQUIS, Justicia para las mujeres, A.C. (2017). Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México: Una guía para políticas públicas incluyentes, México: EQUIS, Justicia para las mujeres, A.C.
- Fundación Paz Ciudadana y UNICEF (2011). Concurso sobre buenas prácticas en rehabilitación y reinserción de adolescentes infractores de ley. Chile: Fundación Paz Ciudadana y UNICEF.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF (2010) Catálogo de colonias y pueblos originarios, 2010. Recuperado el 17 de octubre del 2017, de http://www.iedf.org.mx/sites/comites2010/doc/catCol_DelDtto.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016a). Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016b). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. México: INEGI.

- Larrauri, Elena y James B. Jacobs (2011). Reinserción laboral y antecedentes penales. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, España.
- Ley Nacional de Ejecución Penal, 2016.

- Ministerio Público de la Defensa Argentina y UNICEF (2008). Mujeres presas. La situación de las mujeres embarazadas con hijos /as menores de edad. Limitaciones al encarcelamiento. México: MP de Argentina y UNICEF.

- Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (2015) Homicidio, una mirada a la violencia en México. Recuperado el 12 de octubre del 2017, de <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/ONC-HOMICIDIO-COMPLETO-baja.pdf>.

- Observatorio Nacional Ciudadano. Seguridad, Justicia y Legalidad (2017) Reporte sobre Delitos de Alto Impacto, periodo de Julio. Recuperado el 7 de octubre del 2017, de http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2017/08/Junio2017-Reporte_VF.pdf.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2011). Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito. Viena: UNODC.

- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, UNODC (2013). Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes, 2010. Viena: UNODC.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2014). Manual de Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones. Recuperado el 16 de octubre del 2017, de https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HBonOvercrowding/UNODC_HB_on_Overcrowding_ESP_web.pdf, octubre de 2017.

- Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano, CJI/res.137 (LXXI-o/07) 7 10 de agosto del 2007, Río de Janeiro, Brasil.

- Organización de las Naciones Unidas, ONU (1976). Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Recuperado el 16 de agosto del 2017, de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf.

- Organización de las Naciones Unidas, ONU (1977). Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). Recuperado el 28 de octubre del 2017, de http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/legislacion/Reglas_Mxnimas_de_las_Naciones_Unidas_para_el_tratamiento_de_los_reclusos_x_Reglas_Nelson_Mandela_xindex.php.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (2011). Reglas de Bangkok, Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes. Recuperado el 11 de agosto del 2017, de https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf.
- Organización Mundial de la Salud (1948). Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Nueva York: OMS.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2015) Panorama de la Educación 2015. Recuperado el 15 de octubre del 2017, de <https://www.oecd.org/mexico/Education-at-a-glance-2015-Mexico-in-Spanish.pdf>.
- Pérez Correa, Catalina (2015). Las mujeres invisibles. Los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Reinserta (2015). Anuario Los Niños Invisibles del Reclusorio Femenil Santa Martha. México: Reinserta.
- Sistema Integral de Información Penitenciaria. Subsecretaría del Sistema Penitenciario, 2017.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO (1978). Carta Internacional la Educación Física y el Deporte.
- Zavala, Paola en Roldán Nayeli (2018). "Recobrar su vida sin estigmas, la meta de exreclusos después de cumplir sentencia en las cárceles". Animal Político. Recuperado el 22 de enero del 2017, de <https://www.animalpolitico.com/2018/01/carcel-reinsercion-exrecluso-trabajo/>.



Título: Velas

Autora: Ángel Castellanos Punte / Usuario del Instituto de Reinserción Social

CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



INSTITUTO DE REINSERCIÓN SOCIAL

**ESTRATEGIAS DE
REINSERCIÓN SOCIAL**

Propuestas para una Política Pública
en la Ciudad de México

