



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

División de Ciencias Sociales y Humanidades

La reinserción social post penitenciaria en la Ciudad de México: análisis del Programa
“Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023”

TRABAJO TERMINAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL

P R E S E N T A:

SAIRA LORELEI NAVARRO MÉNDEZ

Asesor:

Mtro. Huerta Peruyero Roberto

Ciudad de México

Junio, 2022

Agradecimientos

En primer lugar, deseo expresar mis agradecimientos al asesor de esta investigación terminal, Mtro. Roberto Huerta Peruyero, por la dedicación, orientación y apoyo brindado hacia este trabajo. Quien sin su ayuda no hubiera sido posible el aterrizaje de mis ideas para lograr la investigación.

Asimismo, reconozco la importancia de la Dra. Angélica Rosas Huerta y del Mtro. Jesús Gómez Ramírez, quienes, durante el proceso del servicio social, como producto de su dedicación y cariño a la docencia han despertado en mí un gran interés por las políticas públicas. En especial a la Dra. Angélica al sentarse conmigo a orientarme y atender algunas dudas sobre la presente investigación.

Hay que reconocer que el lograr un trabajo de investigación terminal es también fruto del reconocimiento de las personas que nos estiman, sin el cual no creceríamos profesional y personalmente. De tal forma, agradezco a mis amigos que he formado en la universidad, por ofrecerme tantos momentos de alegría y cariño: Nora, Kari, Ale, Mariela, Leslie, Mayra, Valeria, María, Fernanda, Diego, Jesús, Miguel, Erick y Beto. Gracias a mi mejor amiga a la distancia desde Oaxaca, Nancy.

Gracias a mi familia, a mis tíos Vladimir e Euclides, mi tía Paty, mis primos Nizvan, Nizayaá, Jonathan y Lenin, así como mi papá Gerardo. Quienes, a través de las conversaciones, guías y su labor social han iluminado mi amor por la política. A mis peludos compañeros de desvelos: mis perritos Chopper, Leviatán, Miau y Miel.

Pero, sobre todo, gracias a mi mamá, mi hermana y mi abuelita, por su enorme paciencia, solidaridad, comprensión y compromiso. Sin su apoyo, tanto la licenciatura como este proyecto no hubieran sido finalizados. Por tanto, este trabajo también les corresponde.

Dedicatoria

Le dedico el resultado de este trabajo a quienes, aunque ya no están presentes de cuerpo, siempre están acompañándome: abuelito Félix, abuelita Ana.

CONTENIDO

Introducción	3
Capítulo I. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA PENA: EL CAMINO HACIA LA REINSERCIÓN SOCIAL....	8
1.1 Evolución histórica de la pena.....	8
1.1.1 La venganza privada	8
1.1.2 La venganza divina	9
1.1.3 La venganza pública	10
1.1.4 Periodo humanitario	13
1.1.5 Periodo científico	14
1.2 Idea de la pena en México	15
1.2.1 Época prehispánica	15
1.2.2 Época colonial	17
1.2.3 Época independiente	17
Capítulo II. Consideraciones teóricas: las políticas públicas, derechos humanos y reinserción social	22
2.1 Las políticas públicas	22
2.1.1 Políticas públicas con perspectiva de Derechos Humanos	26
2.2 Reinserción social dentro de las prisiones y post penitenciaria	28
2.2.1 Reinserción social post penitenciaria.....	32
Capítulo III. La reforma constitucional del sistema mexicano de seguridad y justicia del 2008 como impulsor de políticas de reinserción social en la Ciudad de México	38
3.1 La Reforma Constitucional del 2008	38
3.2 Políticas de reinserción social post penitenciaria en la Ciudad de México.....	41
3.2.1 Instrumentos normativos.....	42
3.2.2 Instrumentos organizativos.....	44
3.2.3 Instrumentos programáticos.....	46
Conclusiones	77
Referencias	82

INTRODUCCIÓN

En la última década, se han consolidado pautas legales que reconocen a personas privadas de su libertad como sujetos de derechos a través de la reforma constitucional de 2008, la Ley Nacional de Ejecución Penal y la Constitución Política de la Ciudad de México. Estos cambios legislativos hacen énfasis en las condiciones adecuadas de su reclusión y con herramientas que contribuyan la reinserción social. Si bien, este marco jurídico ayuda a sentar las bases para la implementación tanto de políticas públicas como herramientas e instrumentos que mejoren las condiciones dentro de las prisiones y faciliten la reinserción, aún se distinguen brechas entre lo jurídico y su operacionalización, más aún en el ámbito postpenitenciario. Lo cual se observa en la población que una vez liberada vuelve a delinquir como producto de la desigualdad de oportunidades, así como el pleno desarrollo de sus derechos.

La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) realizada en el 2021 evidencía semejante fenómeno. Señala que a nivel nacional el 20.5% de la población privada de la libertad fue juzgada por algún delito previamente a su reclusión actual, mientras que el 17.4% estuvo recluida previamente en un centro penitenciario. Sin embargo, hay significativas diferencias porcentuales entre entidades federativas para la población reincidente de delitos. Donde uno de los índices más altos pertenece a la Ciudad de México con el 32.5% ocupando el segundo lugar en reincidencia delictiva, mientras que Guerrero presenta la tasa más baja con el 9%.

Si bien la reinserción social dentro de la prisión ha sido tratada desde el ámbito académico, poco se ha hablado de las acciones gubernamentales dirigidas a los sentenciados una vez cumplida su condena. Por tanto, la relevancia de esta investigación se ubica en analizar las políticas derivadas del reforma constitucional, desde una perspectiva teórica y práctica utilizando técnicas e instrumentos metodológicos que ayuden a evaluar su impacto. Así mismo, al hacer el estudio comparativo de las intervenciones de la autoridad gubernamental antes y después de la reforma, puede sentar un precedente para que, de ser el caso de un bajo nivel de impacto positivo en la no reincidencia, se puedan formular y desarrollar

estrategias de acción orientadas a la solución de estos problemas y los derivados de una mala reincorporación a la sociedad. Lo cual favorecerá no solo a las personas egresadas del sistema penitenciario, sino a la sociedad en general. Prevenir la reincidencia delictiva, más allá de disminuir el gasto público, evita el sufrimiento de las personas y se obtienen ciudadanos que contribuirán económica y socialmente.

Como se ha mencionado, evaluar el proceso de reinserción social antes y después de la reforma puede ayudar a implementar, mejorar o corregir las acciones gubernamentales que logre una verdadera reinserción social efectiva, es decir, una reincorporación a la sociedad de las personas que estuvieron privadas de su libertad, evitando que vuelvan a delinquir y que tenga por consecuencia una armonía social. Hay que añadir, que la importancia del tema está vinculada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial con el objetivo 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” y el objetivo 17 “Alianzas para lograr los objetivos”.

El primer punto tiene por objetivo promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y todas y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles con la intención. Para lograr tal objetivo es necesaria la formación de alianzas sólidas, inclusivas e integradas a todos los niveles, ya que para lograr la reinserción social efectiva es necesaria la participación no sólo del gobierno federal y estatal, sino es un trabajo en conjunto con las organizaciones civiles, las instituciones educativas públicas o privadas, el sector empresarial, los organismos públicos de Derechos Humanos, las personas liberadas y sus redes de apoyo. Lo que a su vez reduciría las condiciones de desigualdad, referente al ODS 10, fundamental para el desarrollo sostenible ya que esto no se puede lograr al excluir a cualquier parte de la población. Vinculado a ello, en la Constitución Política de la Ciudad de México, establece que se garantizará atención prioritaria para ejercer libremente sus derechos a las personas o grupos en situación de desigualdad, que afrontan diversos obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos, entre ellos las personas privadas de su libertad.

Población que tendrá derecho a un trato humano y digno favorezcan su reinserción social.

Al considerar que la finalidad de la reinserción social es evitar que la persona liberada no vuelva a delinquir y conforme a los datos anteriores, es natural cuestionarse el buen desempeño de las acciones gubernamentales en el ámbito post penitenciario. Es así como la presente investigación tiene por objetivo identificar las acciones del gobierno de la Ciudad de México que permiten impulsar la reinserción social post penitenciaria como producto de la Reforma Constitucional del 2008. Así como analizar la definición del problema público del Programa “Atención Prioritaria A Personas Egresadas Del Sistema De Justicia Penal 2019”.

De esta manera, la pregunta que guía la investigación es: El Programa “Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023”, como resultado de los cambios normativos tras la reforma constitucional del 2008, ¿logra definir de manera adecuada el problema público en el que se pretende incidir?

Por tanto, la investigación tiene por objetivos:

1. Construir un marco histórico que permita visualizar la importancia de la reinserción social como producto de las ideas penales.
2. Construir un marco teórico que permita analizar la definición del problema en el “Programa Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023”.
3. Identificar los cambios normativos tras la Reforma Constitucional del 2008 que impulsan la reinserción social post penitenciaria.
4. Identificar los instrumentos de política pública para atender la reinserción social en la Ciudad de México, así como analizar la definición del problema en el “Programa Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023”.

Se parte de la hipótesis de que los cambios normativos al artículo 18 constitucional del 2008 permitieron generar acciones programáticas, financieros, organizacionales y jurídicas que permiten la reinserción social post penitenciaria, tal como el Programa “Atención Prioritaria A Personas Egresadas Del Sistema De Justicia

Penal 2019". Sin embargo, tales políticas no se plantean de una forma que ayude a solucionar los problemas públicos específicos.

Esta investigación aplicó una metodología de índole documental-cualitativa, reuniendo aportaciones teóricas de expertos en políticas públicas, derechos humanos, reinserción social, etc. Para la parte del análisis normativo, se ha logrado esto a través de la revisión de publicaciones en el Diario Oficial de la Federación. Así mismo, se utilizaron fuentes estadísticas como la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021 y la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2021.

La investigación se divide en tres capítulos. El primero realiza un recorrido histórico de las ideas penales, con la intención de comprender la importancia actual de la reinserción social como derecho humano. Si bien no es un análisis exhaustivo, se retoman las etapas fundamentales para la comprensión de este derecho, de tal forma que se abarca la venganza privada, divina, pública, el periodo humanitario y científico, para su entendimiento internacional. En el caso de México, su estudio se fracciona en la época prehispánica, colonial e independiente.

Una vez entendida la relevancia de la reinserción social a través del estudio de las ideas penales, el segundo capítulo se ocupa de brindar la teoría de la política pública: definiciones e instrumentos. Así como la reinserción social dentro y fuera de las prisiones, recopilando recomendaciones de organismos internacionales y ejes sobre los que se debe trabajar. Por otra parte, se incluye el contexto de la situación actual mexicana de la reinserción social, enfatizando en lo ejes de capacitación al interno y externo: educación, formación vocacional, deporte, trabajo y salud.

El tercer y último capítulo se dedica al análisis de la Reforma Constitucional del 2008 como parte fundamental para la creación de políticas públicas en materia de reinserción social. Al conocer las implicaciones más allá del cambio de vocabulario en la parte constitucional, se abre un panorama de oportunidades de acción, dentro de las cuales algunas ya se han llevado a cabo. Así, han surgido instrumentos normativos, organizativos y programáticos que la Ciudad de México ha incorporado

a su atención gubernamental, mismas que se analizan en el capítulo. Se finaliza con especial interés en el “Programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023”, examinando la pertinencia del planteamiento del problema público que desea atender y vinculándolo con las recomendaciones teóricas de expertos en el tema.

CAPÍTULO I. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA PENA: EL CAMINO HACIA LA REINSERCIÓN SOCIAL

En este capítulo se realiza un recorrido histórico de las ideas penales, con la intención de comprender la importancia de la reinserción social como un derecho de las personas privadas de su libertad, pues como se verá más adelante, ha sido una población históricamente discriminada con derechos humanos vulnerados. Al abordar las diversas etapas o fases de la pena, se observa la transición de un sistema de venganza, con violencia excesiva, a un sistema que busca ofrecer herramientas para lograr una armonía social como resultado de la reinserción. Así mismo, se estudian las características del sistema penal en México y su evolución hasta llegar a la Reforma Constitucional del 2008, objeto central de la investigación.

1.1 Evolución histórica de la pena

Antes de abordar la reinserción social como un derecho humano que el Estado debe garantizar, se debe hacer un recorrido histórico de la idea de la pena. Ya que la que la privación de la libertad con fines de reinserción es una idea reciente y, como se abordará más adelante, esta proviene de un modelo precautorio. Por ello, este apartado se dedica a estudiar el surgimiento y la evolución del derecho penal, el cual se puede desarrollar en tres fases: la venganza, que a su vez se desglosa en venganza privada, venganza divina y venganza pública; la siguiente etapa es periodo humanitario y, por último, el periodo científico.

1.1.1 La venganza privada

En primera instancia, hay que recalcar que la idea de la pena se origina como consecuencia de una necesidad de autodefensa y autoprotección de aquellos delitos siempre existentes. Por tanto, esta etapa también conocida como fase vindicativa, etapa de sangre o bárbara, se caracteriza porque el individuo al que se realizó el daño podía tomar justicia por medio de sí mismo, por su grupo o familia. Pues si bien en un primer momento no existía el Estado como aquél monopolizador de la fuerza legítima, la sanción quedaba a manos de estos actores. Nace como un instinto de protección y de revancha, donde la principal forma de punición eran las penas corporales, englobando toda forma de tortura.

Hay que mencionar que la venganza privada puede subdividirse en otras fases. La primera corresponde a la venganza privada pura, entendida como aquella retribución efectuada al hacedor del daño de manera desmedida. Además, como forma de desagravio no sólo se buscaba causar un mal al actor, sino a toda su familia o grupo. La segunda etapa aparece como consecuencia a tal desproporción de la pena, así se limitó la expansividad del castigo sólo el actor del daño, sujetándose a las primeras normas donde aparece la proporción y limitación de la sanción. Ejemplo de esta forma de moderación es la Ley de talión, “ojo por ojo, diente por diente”. Fernando Castellanos explica:

Como en ocasiones los vengadores, al ejercitar su reacción se excedían causando males mucho mayores que los recibidos, hubo necesidad de limitar la venganza y así apareció la fórmula del talión ojo por ojo y dente por diente, para significar que el grupo sólo reconocía al ofendido el derecho de causar un mal de igual intensidad al sufrido. Este sistema talional supone la existencia de un poder moderador y, en consecuencia, envuelve ya un desarrollo considerable (Castellanos, 2003: 32).

Esta limitación de la venganza significó un gran avance, sin embargo, se hizo imprescindible la creación de instituciones para acordar por escrito o por medio de costumbres no escritas que forjaran el orden social. De manera que, surgió otro medio de control de la venganza: el sistema de composiciones. A través de este el ofensor podría pagar el daño con la intención de que no se le aplicara la sanción como resultado de la venganza (Guardiola, 2016).

1.1.2 La venganza divina

En esta etapa se considera al delito como una de las causas del disgusto de los dioses, por lo que los jueces y tribunales juzgarían bajo el nombre de la divinidad ofendida, emitiendo las sentencias y aplicando las penas como medio de satisfacción de su ira (Castellanos, 2003). Al delito se le buscaba explicaciones o justificaciones de manera teocrática, por lo que el castigo no era para compensar al ofendido, sino para que el actor del de daño purificara la ofensa causada a Dios. Así, era facultad de la clase sacerdotal asignar las penas y sanciones.

1.1.3 La venganza pública

El periodo de la venganza pública o de la concepción política, se origina con la solidez de los Estados, se comienza a distinguir entre los delitos privados y los delitos públicos. Tal distinción basada conforme afectara a los intereses de los particulares o el orden público. A comparación de la fase de la venganza privada, la jurisdicción de imponer la pena ya no le pertenece a la clase sacerdotal, ni se juzga en nombre de Dios, sino se establece un tribunal que juzgaría en nombre de la colectividad. No obstante, esta etapa se caracteriza por las penas más crueles e inhumanas, ya que, como menciona Castellanos “nada se respetaba, ni si quiera la tranquilidad de las tumbas, pues se desenterraban los cadáveres y se les procesaba; los jueces y los tribunales poseían facultades omnímodas y podían incriminar hechos no previstos como delitos en las leyes” (Castellanos, 2003: 34)

De esta fase de la pena se distingue el surgimiento de la “Santa Inquisición”, de la cual se intensifica la “caza de brujas”. Hay que recalcar que tal persecución de las mujeres no se produjo a raíz de la Santa Inquisición. Fue a mediados del siglo XV cuando tuvieron lugar los primeros juicios a brujas, las primeras representaciones del aquelarre, así como del desarrollo de la doctrina sobre la brujería, en la que la magia se catalogó como herejía y, por tanto, considerado un crimen hacia Dios, la Naturaleza y el Estado. Fue así como entre los años 1435 y 1487 que fueron escritos 28 tratados sobre brujería. Por ejemplo, en 1532 la *Constitutio Criminalis Carolina*, es decir, el código legal Imperial, fue decretado por Carlos V, en el cual se penalizó la brujería con la pena de muerte. Así mismo, en 1545, 1563 y 1604 por medio de las Actas del Parlamento, se legitimó la persecución, donde también la “ofensa” a Dios debía ser pagada con la pena de muerte inclusive en ausencia de daño a personas o a cosas. En Escocia, Suiza, Francia y Países Bajos españoles se aprobaron en 1550 leyes y ordenanzas que impulsaban las denuncias de brujas, pues se instauró como un crimen capital.

Sin embargo, los juicios y persecuciones a mujeres por motivos de brujería llegaron a la cúspide entre 1580 y 1630, durante la transición de feudalismo al capitalismo mercantil. Tal aumento se debió al papel del Estado, la Iglesia y algunos escritores como los promotores de la atroz matanza de mujeres. Tal es el caso de Jean Bodin.

El filósofo y político escribió *Demomania* (1580), siendo un libro que insistía en que “las brujas debían ser quemadas vivas, en lugar de ser misericordiosamente estranguladas antes de ser arrojadas a las llamas; que debían ser cauterizadas, así su carne se pudría antes de morir; y que sus hijos también debían ser quemados” (Federici, 2010: 226).

Durante esta época la pena consistió, después de la denuncia al aislamiento y señalamiento de las acusadas, se les forzaba a llevar carteles para que las personas se alejaran de ellas. En un tercer momento se les llevaba a juicio donde hacían que confesaran a través de la tortura, claro está que confesar era la única salida para terminar con la crueldad ocasionada por los inquisidores y no como un acto de aceptar el “crimen”. Luego se quemaban vivas o las colgaban.

El “crimen”, tal como menciona Federici, era la resistencia de las mujeres frente a las relaciones capitalistas y al poder a través de su sexualidad, su control de reproducción y su capacidad de curar. Pues los derechos sexuales y reproductivos quedaban a manos del Estado y se transformaban en recursos económicos. La resistencia fue castigada bajo el título *crimen exceptum*:

“un crimen que debía ser investigado por medios especiales, incluida la forma de la tortura, y de que pudiera ser castigado incluso en ausencia de cualquier daño provocado a personas y cosas [...] no eran crímenes socialmente reconocidos, sino prácticas y grupos de individuos previamente aceptados que tenía que ser erradicados de la comunidad por medio del terror y la criminalización” (Federici, 2010: 230).

De manera que, en la cacería de brujas vivida es notable la sistematización del nivel de tortura, persecución y muerte. Así mismo, de la Santa Inquisición surge el manual de tortura *The malleus maleficarum* escrito en 1486 por los monjes inquisidores dominicos, Heinrich Kramer de Alsacia y Jacob Sprenger de Basilea, libro que sería el primer discurso legítimo del poder punitivo y que validaría prácticas genocidas, es decir, justificó la atrocidad de la Santa Inquisición.

Nacieron los calabozos; la jaula, de hierro; el “pilori”, rollo o picota en que cabeza y manos quedaban sujetas y la víctima de pie; la horca y los azotes; la rueda en la

que se colocaba al reo después de romperle los huesos a golpes; las galeras; el descuartizamiento por la acción simultánea de cuatro caballos; la hoguera y la decapitación por el hacha; la marca infame por hierro candente; el garrote que daba la muerte por estrangulación y los trabajos forzados y con cadenas (Castellanos, 2003: 34).

Hay que mencionar que, aunque en teoría los representantes del poder público representaban los intereses de la comunidad, el verdadero trasfondo de las penas es que estaba a disposición de los déspotas y los tiranos en los que recaía la autoridad. Ya que, aunque este modelo imperó en Europa, también fue parte del Oriente y de América como medio para obtener de los pobladores a través de la tortura, la intimidación y el terror, el sometimiento al soberano o a los grupos políticos fuertes. Este fenómeno de la sanción con intereses no del orden público se visualiza en la obra de Marx “La llamada Acumulación Originaria”, en la cual relata la forma en que contingentes de campesinos despojados de sus tierras y al mudarse a las ciudades quedaban privados de los medios de existencia, que no podía ser absorbidos por la industrias con la misma velocidad con la que podrían adaptarse a la disciplina del nuevo Estado. Como consecuencia de ello, gran parte de esta población, obligados por las circunstancias, fue convirtiéndose en mendigos, salteadores y vagabundos. Fue así como a finales del siglo XV y durante el siglo XVI en Europa Occidental, que se formó una legislación de persecución al vagabundaje. La pena aquí consistía en ser tratados a los mendigos como delincuentes “voluntarios”:

Eduardo VI: Un estatuto dictando en el primer año de su reinado, en 1547, ordena que si alguien se niega a trabajar se le asigne como esclavo a la persona que le denuncie como holgazán. El dueño deberá alimentar a su esclavo con pan y agua, bodrio y los desperdicios de carne que crea conveniente. Tiene derecho a obligarle a que realice cualquier trabajo, por muy repelente que sea, azotándole y encadenándole, si fuera necesario. Si el esclavo desaparece durante dos semanas, se le condenará a esclavitud de por vida, marcándole a fuego con una S en la frente o en un carrillo; si huye por tercera vez, se le ahorcará como reo de alta traición. Su dueño puede venderlo, legarlo a sus herederos o cederlo como esclavo, exactamente igual que el ganado o cualquier objeto mueble (Marx, 2008: 45).

Se puede apreciar a través de esta cita la pena como un castigo a intereses de la clase dominante, más no de la población en general. Una pena que, si bien ya no quedaba a manos del individuo ofendido, seguía siendo desproporcional a su agravio, añadiendo que no toda pena era necesariamente una ofensa verdadera, como el caso del vagabundeo. Por consiguiente, nace una corriente que pondría a la luz aquellas injusticias y barbarie de la sanción.

1.1.4 Periodo humanitario

La segunda fase de las ideas penales corresponde al periodo humanitario, que comienza a finales del siglo XVIII con los “Iluministas”, autores como Hobbes, Rousseau, Montesquieu, Voltaire, Puffendorf, Spinoza, Locke, Diderot, Grocio, Howard, pero fundamentalmente César Bonnesana, Marqués de Beccaria. Los cuales se opusieron a la catastrófica situación sobre la desigualdad, la forma del Estado, la forma tortuosa del trato a los prisioneros y el desequilibrio existente entre la ofensa y la pena a pagar.

Beccaria en 1764, bajo su obra *De delitti e delle pene* (Tratado de los delitos y de las penas) critica al modelo de las sanciones hasta ahora aplicadas, por su desproporcional e inhumanas condiciones de los castigados, plantea así, una serie de innovadores conceptos y nuevas prácticas. Parte del supuesto que el derecho a castigar se origina con el contrato social, pues argumenta, la necesidad fue quien orilló a que el hombre cediera parte de su libertad, pero sólo la necesaria que baste a mover los hombres para que la defiendan (Beccaria, 2015). De tal manera, del conjunto de las libertades cedidas nace el derecho a castigar, como proveedor de justicia, entendida como “el vínculo necesario para tener unidos los intereses particulares sin el cual se reducirían al antiguo estado de insociabilidad” (Beccaria, 2015: 20). En consecuencia, el fin de la pena es evitar que el autor nuevamente cometa delitos en el futuro, así como poner el ejemplo para los demás hombres.

Otro de sus aportes esenciales para el desarrollo del derecho penal es la separación de la justicia humana y la divina, pues estas son independientes. Además, como consecuencia de los principios establece que las leyes únicamente podrán decretar las penas de los delitos y el legislador será quien contenga tal autoridad ya que este

representa a toda la sociedad hermanada por el contrato social. Por el contrario, el legislador no podrá juzgar cuando algún miembro de la sociedad viole los acuerdos, ni tampoco los jueces criminales, sino es encargo del magistrado adjetivar la veracidad del hecho e interpretación de las leyes penales.

Si bien los aportes de Beccaria son fundamentales para la transición de una relación entre el individuo y las penas, como entre la ofensa y la sanción, así como la proporción del daño y su consecuencia. No es hasta la crítica del sistema carcelario “Estado de las prisiones en Inglaterra y Gales “ de John Howard, escrito en 1777 que exhibía las condiciones precarias y atrocidades que resguardaban las prisiones británicas, que se comenzó a materializar una reforma que ligaría lo penal con lo humano (Caro, 2013: 2).

De las condiciones de las prisiones en Inglaterra y Gales señaladas por Howard, se pone especial énfasis en las cuestiones de infraestructura, salubridad e higiene, alimentación, administración, seguridad y la aplicación de castigos internos. En principio se opone a la tortura como medio de lograr la confesión, así mismo, reconoce una mala distribución de los internos, proponiendo una repartimiento según el género, edad y el tipo de delito cometido. Estos elementos enunciados por Howard, menciona (Caro, 2013: 11) reivindican la cárcel como un espacio de rehabilitación moral y espiritual, en vez antes que un lugar de tortura. Lo cual da comienzo al concepto de Penitenciaría, es decir, el remplazo del castigo físico a la búsqueda del arrepentimiento.

1.1.5 Periodo científico

La etapa científica se refiere a la construcción de sistematización de los estudios acerca de la materia penal. Es sin duda, una fase que da inicio con la obra “Tratado de los delitos y de las penas” de Beccaria, abordado ya anteriormente, y da fin con los aportes de Francisco Carrara, principal exponente de la Escuela Clásica del Derecho Penal. Entre sus principales aportaciones se encuentra que el derecho es propio del ser humano, inherente a su creación y al deseo de Dios con la intención de que en la vida terrena pudieran desempeñar sus deberes. Así, el derecho criminal es un precepto de conocimientos originarias del de la ley moral. De tal

forma, el delito será aquel ente jurídico que reconoce dos fuerzas básicas: la voluntad inteligente y libre, la segunda, un hecho exterior lesivo del Derecho y peligroso para el mismo. Como consecuencia, la pena no debe exceder a las necesidades de la tutela jurídica, de lo contrario ya no sería protección del derecho, sino caería en la violación de este (Castellanos, 2003).

1.2 Idea de la pena en México

Con base en el apartado anterior se puede entender la evolución de las ideas penales a nivel internacional. No obstante, es conveniente añadir una explicación histórica a las normas penales en México. Cabe recalcar que no es una ilustración exhaustiva, sin embargo, se tocan los cambios más importantes con la intención de comprender la relevancia de la Reforma Constitucional del 2008, la cual dio pie a la reinserción social como práctica de los Derechos Humanos. Para desarrollar la idea de la pena en México se consideran como antecedentes: la época prehispánica o precortesiana, época colonial, época independiente y concluye con el sistema de justicia penal instaurado a partir de la Reforma Constitucional del 2008.

1.2.1 Época prehispánica

La etapa del derecho penal precortesiano o prehispánico se refiere a todo lo que se presidió hasta antes de la llegada de Hernán Cortés. Los elementos de esta época no son conocidos a detalle, dada la falta de información y la diversidad de los reinos y señoríos. Es decir, debido a la pluralidad de naciones dentro de lo que ahora conforman el territorio mexicano, sugiere Castellanos, es posible abordar la historia del derecho penal a través de los tres principales pueblos: el maya, el tarasco y el azteca.

John F. Chuchiak IV, Rich Young y Doris Young en “El derecho prehispánico Maya, evidencia documental acerca de los procedimientos en materia de derecho civil, criminal y fiscal entre los mayas yucatecos” (2019), señalan que los encargados dictar sentencias eran los jueces superiores o Halach Uinic finalizaban el proceso al expresar la palabra “hali” <<se acabó>> e inmediatamente decretaban sentencia.

Las sentencias más graves practicaban la Ley de Talión, ya mencionada con anterioridad durante la venganza privada. Ya que las penas aplicadas por violentar

las leyes estaban en función de la gravedad del crimen u ofensa cometida, que podían ir desde la humillación pública, la esclavitud, el encarcelamiento, pero por tiempos cortos, o la pena de muerte. Hay que destacar desde entonces la existencia de prisiones preventivas y cautelarias. López Gollurdo (Young: 21), relata que los sentenciados a muerte, los esclavo fugitivos y los presos de guerra eran llevados a jaulas de madera. Landa (2017) (Young: 21) indica que algunas jaulas eran pinatadas de diversos colores, y en ella se resguardaban niños que debían ser sacrificados. Por último, según la evidencia, se revela la presencia de una concepción de vergüenza pública y el encarcelamiento como sanción de delitos leves o para los sospechosos con insuficiente evidencia.

Por otra parte, el pueblo tarasco abarcaba territorio que actualmente perteneciente a gran parte del estado de Michoacán, Guanajuato y Guerrero, así como pequeñas partes de Jalisco, Querétaro y el Estado de México. A pesar de la escasa información referente a su derecho penal, se conoce la severidad y crueldad de las penas dictadas. Por ejemplo, el adulterio se castigaba con pena de muerte, empero, la sanción no se limitaba al autor del daño, sino se expandía a toda su familia, además los bienes debían ser confiscados. Igualmente, se les confiscaba los bienes y se le condenaba a muerte cuando un familiar del monarca conllevaba una vida indecorosa, la sanción se expandía a su servidumbre. Además, el forzador de mujeres y hechiceros eran castigados, incluso con penas más atroces e inhumanas (Catellanos, 2003).

Respecto al derecho penal azteca, las principales penas eran la muerte y la esclavitud, ambas para los delitos más graves. Para los delitos de menor nivel se encontraba el destierro, la suspensión y destitución de empleo, la pérdida de la nobleza, arresto, prisión, demolición de la casa y las penas corporales (Catellanos, 2003). Se puede observar, que la gravedad de la sanción era proporcional al crimen, pero no siempre se distinguía entre el hacedor del crimen, los cómplices y la familia del autor (Gudini, 2019).

A partir de la revisión anterior, se puede concluir que los tres pueblos contienen elementos elusivos a la fase de la venganza privada, no exclusivos a la venganza

privada pura o su sucesiva. Resulta claro una mezcla entre ambas sub fases: de la primera se observa la nula expansividad de la pena a sólo el autor del daño, practicando la venganza a su grupo, familia y, en el caso de los aztecas, el personal de la familia del monarca; de la segunda se remite a la proporcionalidad de la sanción según el nivel del crimen, claro está, conforme a los acuerdos de legalidad por pueblo.

1.2.2 Época colonial

A partir de la conquista española se establecieron instituciones jurídicas con la capacidad de regular la vida en los territorios de la Nueva España. Aquí el delito se concebía desde una perspectiva divina y política. Como una de las primeras instituciones de este índole se encuentra la Legislación de Castilla, conocida bajo el nombre de Leyes de Toro escrita en 1505; y en segundo lugar la Novísima Recopilación de 1805 y las Siete Partidas.

Relativo al derecho penal de esta época resalta la distinción entre descendencia para aplicar el castigo. Las penas más comunes eran: la pena de muerte, prisión, azotes destierro, trabajos forzados, multa, castración, etc. De estas sanciones, los negros y multados eran más propensos a recibirlas. Mientras tanto, para la población indígena se les concedía una parte más benévola tal como el trabajo para conventos o los ministerios de la Colonia en caso de un delito grave, para los delitos leves, explica Castellanos: “si resultaba leve, la pena sería la adecuada aunque continuando el reo en su oficio y con su mujer; sólo podían los indios ser entregados a sus acreedores para pagarles con su servicio, y los mayores de 13 años podían ser empleados en los transportes, donde se careciera de caminos de bestias de cargas” (Castellanos, 2003: 44). A los conquistadores se le aplicaban las leyes que regían en la península (Aranda, 2014).

1.2.3 Época independiente

El Congreso de Chilpancingo en noviembre de 1813 promulgó la independencia de la Nueva España. A raíz de su independencia surgieron problemas acerca de la estructura política. Por tanto, José María Morelos construyó una campaña militar con la intención de capturar Valladolid y así, otorgar una sede al Congreso que expediría una carta constitutiva de la nueva nación. Tal campaña fue adversa para

las tropas de insurgentes, para lo cual los miembros del Congreso, acorralado por las tropas de España, fueron desplazadas a Apatzingán. Fue en este lugar donde se finalizó la redacción de la Constitución el 22 de octubre de 1814, la cual adoptó ideas progresistas de las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795; la Constitución de Massachusetts de 1780, la Constitución de Cádiz de 1812 (CNDH).

En la Carta Magna expedida, sostiene González, se podrían encontrar las bases constitucionales para la promulgación de futuras leyes penales, tal como el principio de legalidad en el artículo 21 y los fines de la pena en el artículo 23. No obstante, fue escaso el interés de promulgar leyes penales de la nueva República. Como consecuencia de este vacío legal, las sanciones fueron aplicadas de manera confusa y arbitraria. Para 1831 se elaboraría un esbozo de Código Penal para el Estado de México, pero no tuvo vigencia. Posteriormente, el 8 de abril de 1835, bajo el modelo del Código Penal español de 1822, que se consignó el primer ordenamiento penal del país, este fue el Código Penal de Veracruz. Más adelante, Antonio Corona formuló el Proyecto Criminal y Penal de 1851-1852, pero no tuvo validez.

No fue hasta la Constitución de 1857, en la que se adoptó el sistema federal, que se establecieron los elementos básicos para expedir leyes penales. De este hecho nace la necesidad de pronunciar un Código Penal que ejerciera función en toda la federación y en las entidades que lo componen, sin dejar la soberanía de cada Estado para legislar en su territorio sobre los delitos del orden común.

En 1862 fue designada una comisión para elaborar un proyecto de Código Penal, a pesar de los arduos esfuerzos, su creación fue interrumpida con la intervención francesa. Fue así como en 1868 se conformó una nueva comisión integrada por Antonio Martínez Castro, José María Lafragua, Manuel Ortiz de Montellano y Manuel M. de Zamacona, quienes elaboraron el Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de Baja California sobre delitos del Fuero Común y para toda la República sobre delitos contra la Federación. Trabajos aprobados el 7 de diciembre de 1871 por el Poder Legislativo. El código entró en vigor el 1 de abril de 1872, conteniendo 1152 artículos y 28 transitorios. Para entender la suma importancia en

la historia del derecho penal se deben considerar las palabras de Francisco Gonzáles de la Vega:

Por lo que se refiere a la clasificación de los delitos establece que hay delitos intencionales y de culpa- Define tanto unos como otros. Para cada delito establece una pena fija, la cual debe precisarse por el juez posteriormente, haciendo uso de un catálogo de circunstancias atenuantes y agravantes. Las penas, como lo acepta la escuela clásica, tienen un carácter aflictivo y retributivo. Los condenados a prisión sufren esta pena cada uno en un aposento separado, con incomunicación de día y de noche, absoluta o parcial, según las circunstancias establecidas en el propio código [...] En el artículo 66 se establece que toda pena temporal tiene tres términos: mínimo, medio y máximo, y se acepta una especie de arbitro judicial dentro de los términos mínimo y máximo, aunque podemos decir que era bastante limitado. En este ordenamiento se da importancia al trabajo para regenera al sujeto.

Este código somete a los reos de delitos graves a un periodo de prisión celular durante 18 meses, cuando menos y posteriormente los pasa a un departamento de vida común, prisión intermedia durante seis meses como premio de su buena conducta y prueba de su arrepentimiento y enmienda, y prescribe que a los reos condenados a prisión ordinaria o a reclusión en establecimientos de corrección penal por dos o más años, y que hayan tenido buena conducta continua por un tiempo igual a la mitad del que debía durar su pena o a los dos tercios si ésta fuere la de 20 años de prisión, se les dispense condicionalmente el tiempo restante y se les otorgue una libertad preparatoria que, con calidad revocable y con determinadas restricciones precede a la libertad definitiva. Se establece reclusión en establecimiento de corrección penal para los mayores de 9 años y menores de 18 que hayan delinquido con discernimiento. No cabe duda que en este aspecto ideológico es monstruoso, pues resulta inconcebible que se pueda estimar delictuosa la conducta de un niño (al que se llama "joven) de nueve años. Se acepta la pena de muerte, pero no se puede aplicar a las mujeres ni a los varones que hayan cumplido 70 años (Guzmán, 1979: 10).

A los pocos meses de su entrada en vigor, el presidente Juárez, quien había dictado retomar el proyecto del Código Penal, falleció. No obstante, posterior al evento

Lerdo de Tejada tomó el cargo del poder, pero fue Porfirio Díaz el que encontró en el Código Penal una herramienta de control social (Garcés, 2019).

Al término de la Revolución Mexicana fue emitida la Constitución de 1917. Eventualmente, bajo la comisión integrada por José Almaraz, Luis Chico Goerne, Ignacio Ramírez Arriaga, Antonio Ramos Pedrueza, Enrique C. Gudiño y Manuel Ramos Estrada, se ordenó la elaboración de un nuevo código penal acorde a la constitución en curso, llamado Código de Almaraz de 1939. Sin embargo, el código fue criticado después de su entrada en vigor. Por lo que fue necesario el emprender una serie de reforma que finalizarían con nuevo Código Penal (Aranda, 2014).

El nuevo código estaría a cargo de la Comisión Redactora del Código Penal, conformada por José Ángel Ceniceros, José López Lira, Alfonso Teja Zabre, Luis Garrido y Ernesto Garza. Aranda señala que, dado que la Comisión no publicó la exposición de motivos, es de suma importancia el contenido en las cartas, pues orientan sobre los lineamientos que los guiaron y como una interpretación genuina del mismo. Respecto al tema de la presente investigación es fundamental rescatar lo siguiente:

[...] La pena es una necesidad de defensa y prevención social. Es un mal necesario. Se justifica por distintos conceptos parciales: por intimidación, la ejemplaridad, la expiación en aras del bien colectivo, la necesidad de evitar la venganza privada, etcétera, pero fundamentalmente por la necesidad de conservación del orden social. El ejercicio de la acción penal es un servicio público de seguridad y orden. La escuela positivista sólo tiene valor científico como crítica y como método. No hay tipo criminal. La curación es un concepto teórico. La temibilidad o peligrosidad sólo pueden servir como factores para determinar el monto de la sanción penal, justamente con el daño causado. La sanción penal es uno de los recursos de lucha contra el delito (Actas de la secretaría de la Comisión Redactora, en González Quintanilla: 22).

De esta manera, el 14 de agosto de 1931 se publica el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, mismo que ya no fue aplicable para el Distrito Federal a partir de la Reforma de 23 de diciembre de 1974, y con la Reforma de 18 de mayo

de 1999 permaneció como CPF. Después al pronunciamiento del CPF de 1931 han sido elaboradas varios proyectos de este índole, tales como el Anteproyecto de Código Penal de 1949 y el Anteproyecto de Código Penal de 1958, pero no han tenido validez. Así mismo han ocurrido diversas reformas al CPF de 1931, sin embargo, las más distinguidas son las de 1984 y 1994, que buscaron ajustarse a los parámetros de un Estado Social y de derecho (Aranda, 2014).

CAPÍTULO II. CONSIDERACIONES TEÓRICAS: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DERECHOS HUMANOS Y REINSERCIÓN SOCIAL

Este capítulo tiene por objetivo la construcción de un marco teórico que permita analizar el planteamiento del problema público del Programa “Atención Prioritaria a Personas Egresadas Del Sistema De Justicia Penal 2023”. Para ello, el capítulo se divide en dos grandes apartados. El primero se dedica a las definiciones de las políticas públicas a partir de la recopilación teórica de los autores fundamentales de su estudio, lo cual permite edificar una definición propia. Además, se definen los instrumentos de la política pública con el objetivo de clasificar las acciones gubernamentales para lograr la reinserción social post penitenciaria. En el segundo apartado se compilan las definiciones de la reinserción social, sus tipos y el contexto en la Ciudad de México, poniendo especial interés en la post penitenciaria.

2.1 Las políticas públicas

En la literatura especializada hay una gran cantidad de aportaciones conceptuales del término de política pública. Para Roth la política pública “ designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002: 27). Por otra parte, Luis Aguilar (2010: 29) contribuye con una definición amplia y rica:

Por PP se entiende: 1] un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema; 2] un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de ciudadanía; 3] un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas y legítimas; 4] un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos,

civiles); 5] un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Aguilar hace énfasis en que la política pública no es entendida como una acción singular, sino como aquel conjunto de acciones. Tal conjunto de acciones a emprender decididas por las autoridades públicas y legítimas están orientadas a resolver un problema de interés público y en su implementación no sólo se involucra el gobierno, sino otros actores. Ahora bien, siguiendo con las aportaciones de este autor, las características fundamentales de las políticas públicas son la orientación en función de objetivos del beneficio público que están legal o constitucionalmente prescritos y su idoneidad para llevarlos a cabo, idoneidad que existe gracias al trabajo en conjunto del gobierno con la participación ciudadana. Otra característica es la implementación a través del personal de la administración pública o con la agrupación de otros actores. Sin embargo, la mayor característica de la política pública, aquello que lo hace propio, es “el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación” (Aguilar, 2010: 29).

Franco Corzo define a las políticas públicas como “acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones” (Corzo. 2012: 86). De esta definición Franco distingue dos características esenciales. La primera es que las políticas públicas buscan objetivos de interés o beneficio público. La segunda hace referencia a que son producto de un proceso de investigación que involucra la ayuda de un método con la intención de que la decisión elegida es la mejor opción posible para la resolución del problema público que desea atender.

Así mismo, es sustancial retomar la definición de Franco Corzo. Para él las políticas públicas son “acciones de gobierno con gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de

factibilidad, para la decisión efectiva de problemas públicos específicos y análisis de factibilidad, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones” (Corzo, 2012: 88).

Hasta ahora, todos los teóricos citados concuerdan en que las políticas públicas acciones emprendidas por el gobierno con objetivos específicos para la atención de problemas públicos concretos, sin embargo, hay que recalcar que la política pública también es decidir no “hacer nada”. En este sentido las políticas públicas son “todo lo que los gobiernos deciden hacer o dejar de hacer” (Thomas Dye, 2008, citado por Estévez, 2015: 1). De igual forma, Cardozo Brum precisa que “las políticas públicas constituyen productos de los procesos de toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas. Las mismas se componen de decisiones, acciones y omisiones de los organismos gubernamentales responsables” (Cardozo, 1993: 167).

A partir de estas aportaciones teóricas, es posible adicionar una definición personal, donde las políticas públicas son el conjunto de acciones emprendidas por el gobierno con el fin último de atender un problema público de manera acotada.

Es importante subrayar que las políticas públicas son un ciclo, donde la retroalimentación es fundamental. Existen diversas opiniones de los momentos analíticos que conforman tal ciclo, para Franco (2012) es la gestación, el diseño o formación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto los momentos analíticos siempre presente en los que coinciden los especialistas. En el primer momento se sitúa el surgimiento e identificación del problema público y se incluye en la agenda gubernamental; en la etapa de diseño se analiza el problema, se buscan soluciones factibles, se generan recomendaciones de política pública o planes de acción de la política; en la implementación se toma la decisión, es destinado el presupuesto, hay legislación y se ejecuta la política; mientras que en la evaluación de impacto se valoran los efectos de la acción gubernamental.

Por otro lado, las políticas públicas como la intervención o la inacción de las autoridades gubernamentales para atender un problema público específico logran

materializarse a través de diferentes instrumentos: normativos, organizativos, financieros y programáticos. Siguiendo a Isuani, los instrumentos de política hacen referencia a “aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de prevenir, morigerar o resolver los problemas que lo demandan” (J. Isuani, 2012: 58).

Para Vedung (2005) a través de los instrumentos “la autoridad gubernamental ejerce su poder en procura de asegurarse el apoyo y efectuar o prevenir el cambio social, de esta manera, la probabilidad de incidir exitosamente sobre ciertos problemas públicos o cuestiones sociales descansa en cómo el gobierno construye, define o elige los instrumentos de política” (J. Isuani, 2012: 58). De tal forma, los instrumentos pueden categorizarse según sea el carácter de las acciones que se impulsen para lograr los objetivos propuestos, así cada categoría responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios (Velasco, 2007).

El primer instrumento mencionado son los normativos, que son aquellas acciones que se materializan en cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa (Velasco, 2007). Se encargan de la definición, orientación, alcances y asignación de responsabilidades, roles y atribuciones solicitadas para iniciar la política (J. Isuani, 2012). Ejemplo de ellos son las leyes, reglamentos, estándares de cumplimiento obligatorio, una constitución, etc.

Por otra parte, los instrumentos organizativos hacen referencia a toda estructura pública o mixta creada o modificada con el objetivo de una acción pública en un sector o ámbito concreto, éstos son un elemento presente en cualquier política pública ya que funge como sustento de toda política. Dentro de este instrumento surgen dos grupos: las estructuras administrativas y las estructuras de coordinación y cooperación. Las estructuras administrativas se posicionan con cierto protagonismo en la política sectorial, mientras que los de estructura coordinación y cooperación reúnen bajo distintas formas jurídicas a diversos actores, a los cuales les facilitan un marco de cooperación o acción conjunta (Velasco, 2007).

Los instrumentos programáticos son “una serie de actuaciones relacionadas entre sí y diseñadas por el Gobierno con el fin de generar un efecto en una faceta concreta

del ámbito de trabajo” (Velasco, 2007: 13). Es posible confundir este término con los planes, ya que ambos conllevan la definición de objetivos, identifica las herramientas para alcanzarlos y los medios que necesita para efectuarlos. No obstante, el plan y el programa se diferencian porque este último se pone su atención en un aspecto concreto del asunto objeto de la política pública, por tanto, el plan abarca la atención del problema público a una mayor escala.

Por último, los instrumentos financieros son aquellos “estímulos económicos cuyo objeto es el apoyo financiero a la iniciativa privada o del tercer sector” (Velasco, 2007: 14). Ejemplo de ellos son los créditos, fondos, ayudas económicas, etc. Y son el impulso de un curso de acción determinado.

2.1.1 Políticas públicas con perspectiva de Derechos Humanos

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) los derechos humanos son “derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua o cualquier otra condición [...] de manera que el derecho internacional de los derechos humanos insta a la obligación de los Gobiernos a operar de una forma concreta o a abstenerse de ciertas acciones, con el fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o de los grupos”. Es así como gracias a la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, se reconocieron que los derechos cuentan con determinadas características y la nula existencia de jerarquías entre civiles, políticos o económicos, sociales y culturales.

México se encuentra inscrito a diversos tratados y convenciones en materia de derechos humanos a nivel internacional, tal como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativos a la Abolición de la Pena de Muerte.

Estas normas en materia de derechos humanos son reconocidas con estrecha relación con las políticas públicas a partir de dos perspectivas: el ser los derechos humanos la inspiración de las políticas públicas, es decir, la perspectiva de los

derechos humanos; y el hecho de que para la realización de estos derechos son necesarias políticas públicas específicas.

En este sentido, la Declaración y el Programa de Acción de Viena mencionado con anterioridad, recomienda que “Cada Estado considere la posibilidad de elaborar un Plan de Acción Nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los Derechos Humanos (Párrafo 71 de la Declaración y el Programa de Acción de Viena, citado en el Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios constitucionales. 2014). Con base en la recomendación se instauró el vínculo entre la planeación pública y los derechos humanos.

A ello hay que añadir que las políticas públicas con perspectivas en derechos humanos deben considerar en su elaboración elementos como la transversalidad, perspectiva de género, igualdad y no discriminación, participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, progresividad, principio pro-persona, así como la transparencia y rendición de cuentas. Pues como lo define la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

Una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad (CIDH, 2018: 46) .

En México es la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos quien se encarga de promover, orientar y dar seguimiento a las políticas con perspectiva de derechos humanos que sean incorporadas en las dependencias y entidades de las de la Administración Pública Federal a sus diversas acciones, en coherencia con las destrezas constitucionales y en función de los tratados internacionales en esta materia a los que se encuentra inscrito el país. Entre sus tareas puntuales se

encuentra la vinculación con organismos de carácter nacional e internacional de derechos humanos, con la intención de promover acciones que transgredan la planeación, diseño, instrumentación y evaluación de las políticas; también elabora o incide en la construcción de indicadores que permitan evidenciar la eficiencia de los programas efectuados por las dependencias y entidades respecto a los derechos humanos; lleva a cabo estudios y coordina mesas de diálogo; así como la implementación de mecanismos para el desempeño y alcance de los compromisos que ha asumido el Estado en materia de derechos humanos y las recomendaciones emitidas por organismos internacionales.

Sin embargo, a pesar de la gran normatividad a los que se apega el Estado mexicano en esta materia, hay ciertas restricciones en la formulación, implementación y evaluación de la política pública con perspectiva de derechos humanos. Como indica Canto Chac (2013) en el sentido de un adecuado avance de las políticas con perspectivas de derechos humanos, la ONU presenta límites y restricciones, debido a que su alcance es sólo prescriptivo, lo cual tiene gran importancia en la elaboración de las políticas públicas, sin embargo, no es suficiente.

2.2 Reinserción social dentro de las prisiones y post penitenciaria

La reinserción social es producto de la evolución de las ideas penales. Se ha comentado anteriormente, la pena como venganza, como castigo desproporcionado, como forma de control de las clases dominantes, etc. Pero también el concepto de las personas privadas de su libertad ha evolucionado, pasando de ser consideradas “degeneradas” y “desadaptadas” a una concepción instaurada tras la Reforma Constitucional del 2008. La pena ha cobrado una forma más humanitaria, la idea de la prisión como herramienta no sólo de protección colectiva, sino también como parte fundamental para el logro de la armonía social. Es así como al cambiar el término de “readaptación” a “reinserción” en la CPEUM, la Ley Nacional de Ejecución Penal añade el primer término es incorporado a los principios rectores del sistema penitenciario, definiéndolo en el artículo 4 como “la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”.

Ruíz Ortega (2018), titular del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), muestra que, desde la administración penitenciaria, la reinserción social es:

El modelo en el cual la persona privada de la libertad ya no es tratada como objeto sino como sujeto de derechos y obligaciones [...] la reinserción social no es una etapa ni un proceso, ni se define por su duración; es una situación jurídica de relevancia social que, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley Nacional de Ejecución Penal y el artículo 45, apartado B, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, se sustenta en la restitución del pleno ejercicio de las libertades, tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos, en la que la persona recobre un sentido de vida digna” (Ruíz, 2018: 49).

En este modelo, indica, se adopta el principio pro-persona, lo cual radica en aplicar la ley de la manera más benéfica hacia el sentenciado, además de puntar la necesidad de organizar el sistema penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos.

Así mismo, de acuerdo con la CNDH (2019) el objetivo final de la reinserción social es lograr que las personas egresadas del sistema penitenciario consigan formar parte de la comunidad y como consecuencia, no vuelvan a delinquir. Esta concepción es reconocida por estándares y normas internacionales como la Organización de las Naciones Unidas. De aquí parten los ejes sobre los que se debe capacitar al interno; educación, formación vocacional, deporte, trabajo y salud. En este sentido, indica la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021, que a nivel nacional el 20.5% de la población privada de la libertad ha sido juzgada por algún delito anterior a su reclusión actual, mientras que el 17.4% ya estuvo recluida previamente en un centro penitenciario. En el caso específico de la Ciudad de México, las cifras correspondientes son 32.5% y el 38.8% estuvo previamente recluida en algún centro penitenciario. Cifras que indican una clara problemática frente al fin último de la reinserción social, evitar que las personas egresadas del sistema penal vuelvan a delinquir.

De acuerdo con los ejes de reinserción del interno (educación, formación vocacional, deporte, trabajo y salud), se puede observar que en la Ciudad de México (ENPOL, 2021), el 80.4% de la población privada de su libertad realizan alguna actividad laboral dentro del centro penitenciario, siendo los labores artesanales con el 26.8% y la elaboración y/o venta de alimentos con el 17.1%, las principales actividades de trabajo realizadas. No obstante, otra parte de la población (21.9%) realizó actividades laborales, pero sin recibir beneficios monetarios, sino beneficios de otra índole, tal como la reducción de la condena, comida, carta de buena conducta, derecho a venta de productos, artículos de aseo personal, facilidades para visitas, cigarros, entre otros.

Conforme a la educación como eje de la reinserción social, la ENPOL 2021 muestra que el 41.8% de la población privada de la libertad en la Ciudad de México llevó a cabo estudios para obtener un nivel escolar. De la población restante, las principales causas por las cuales no se encuentran inscritos en algún programa educativo son por la falta de tiempo (27.3%), la falta de documentos (15.6%) y porque no le interesa (12.5). Sin embargo, resulta peculiar que al 5.6% no se lo permite la autoridad y el 4.9% no le interesan los programas educativos que ofrece el centro penitenciario.

Mientras tanto, en el ámbito de la salud, otro eje de la reinserción, se observa que sólo el 17% de las mujeres privadas de la libertad en la Ciudad de México en el periodo de julio 2020 a julio 2021 se les ha practicado examen de Papanicolau y al 11.1% exámenes para detectar cáncer de mama.

En cuanto a los deportes, no se cuenta con información concreta de los centros penitenciarios de la Ciudad de México, pero sí a nivel nacional. Gracias al Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2021, se reporta que al cierre de año 2020 la actividad deportiva más frecuente fue de pelota (49.0%), seguida de las actividades atléticas (11.6%), de mesa (6.5%), de baile (2.1%), de combate (2.1%) y otras actividades físicas o deportivas (28.7%).

Además, frente al cumplimiento de la sentencia ejecutada con respeto a los derechos humanos, donde la persona privada de su libertad recobre un sentido de

vida digna como establece los artículos el artículo 4° de la Ley Nacional de Ejecución Penal y el artículo 45, el censo recupera que, al cierre de 2020, de 185 centros penitenciarios federales y estatales contaron con alguna unidad o área especializada del registro de quejas presentadas por las personas privadas de su libertad. En las cuales se presentaron 5 890 quejas, en su mayoría relacionadas con la atención médica (31.6%), pero también se encuentran casos concernientes con la situación jurídica (18.3%), su reubicación o traslado (8.4%), la alimentación (6.7%), sanciones disciplinarias (6.0%), la reinserción social (5.3%), por mencionar algunos. De las quejas registradas la Ciudad de México se encuentra en la posición novena con 99 casos.

Por otra parte, el logro exitoso de la reinserción social no es una labor única de las instancias gubernamentales, pues si bien el Estado debe garantizar aquellas herramientas, se necesita de la colaboración de terceros actores, tales como las redes de apoyo de la persona liberada, organizaciones civiles, instituciones educativas (públicas y privadas), sector empresarial, gobierno federal y estatal, así como organismos públicos de Derechos Humanos. Por lo cual es imprescindible sensibilizar a la sociedad a través de diversos estudios que los hagan conscientes de su corresponsabilidad en el proceso.

A razón de la corresponsabilidad se identifica la colaboración de organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a través de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). En la regla número 91 se establece que el tratamiento de las personas condenadas a una pena o medida preventiva de libertad, deben tener como fin el imbuir la voluntad de vivir conforme a la ley y mantenerse con los frutos de su de trabajo. Por consiguiente, la regla 92, menciona que se deberán emplear los medios apropiados, lo que incluye la instrucción, orientación y formación profesional, métodos de asistencia social individual, asesoramiento laboral, desarrollo físico, fortalecimiento de los principios morales y, en algunos casos, la asistencia religiosa.

Por tanto, la reinserción social es un derecho de las personas privadas de la libertad, una población históricamente discriminada, desde antes de su ingreso a las penitenciarías. Por lo cual, es necesario que la pena privada de libertad sea una práctica que ofrezca seguridad jurídica, legalidad, vida digna, ética social y que garantice un tratamiento integral que permita establecer los medios para este proceso de forma adecuada. A pesar de ello, las expectativas de reinserción de la población privada de la libertad consideran que al haber estado en el centro penitenciario afectará gravemente las posibilidades de reinsertarse en el ámbito laboral (59.4%), familiar (31.6%), de amistades (29.2%) y escolar (23.2%) (ENPOL,2021).

2.2.1 Reinserción social post penitenciaria

De manera que la reinserción social inicia su proceso desde el ingreso a las penitenciarías, pero no culmina cuando las personas egresan de estas instancias. Es necesario el seguimiento una vez cumplida la condena, por lo cual, se hace fundamental hablar de un sistema post penitenciario. Debido a que las personas liberadas y preliberadas son consideradas personas provenientes de un contexto de vulnerabilidad que se complica al haber recibido una pena en prisión, como consecuencia del estigma que genera una sanción de esta índole (Chakour & Bravo Ahuja, 2018).

El Sistema Postpenitenciario consiste en un conjunto de sujetos que funcionan de acuerdo con normas establecidas para lograr una reinserción social de la pena que estuvo en prisión. Estos sujetos incluyen desde los propios centros de reinserción social hasta los gobiernos, organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial, instituciones educativas, entre otros, que –en conjunto y de manera coordinada- deberían ejecutar distintas actividades para lograr el objetivo de la persona (independientemente de su género y/o edad) regrese a la sociedad sin volver a delinquir o violar normas penales (Macfaland, 2019: 2).

Así mismo, Zavala Saeb (2018) expresa que la reinserción social postpenitenciaria es clave en el proceso de pacificación debido al contexto vulnerable al que se enfrenta la población liberada y preliberada. Donde las condiciones más

significativas son la pérdida de redes sociales de apoyo, pérdida de documentos de identidad, problemas al acceso a servicios de salud y el acceso al trabajo. Ya que la ruptura de vínculos con amigos o familia provocan que a las personas liberadas se les dificulte tener una vivienda y la satisfacción de sus necesidades básicas. Condición que se acentúa con la pérdida de documentos de identidad, tales como el INE o el acta de nacimiento, sin las cuales dificulta el proceso de obtener un empleo, rentar una vivienda o acceder a programas sociales. Además, el acceso al trabajo se problematiza por motivos de discriminación por contar con antecedentes penales o por la falta o baja capacitación, lo que a su vez genera una nueva condición vulnerable: el acceso a servicios de salud, pues una vez cumplida su sentencia, las personas liberadas presentan significativas complicaciones de salud psicológica y física, pero éstas no son atendidas de manera adecuada por no contar con servicios públicos especializados.

Como se ha mencionado anteriormente, el proceso de reinserción social y reinserción social post penitenciaria no es una tarea única del Estado, sino del conjunto de actores incluyendo a las organizaciones civiles, los organismos de Derechos Humanos, las redes de apoyo de la persona liberada, las instituciones educativas, el sector empresarial, los gobiernos estatales y el gobierno federal. Su cooperación es fundamental para reincorporar a la persona liberada a la sociedad, debido a que como ser humano es natural el sentido de pertenencia al formar parte de algún grupo. No obstante, la sociedad rechaza con frecuencia a esta población por el hecho de haber estado privada de la libertad y, como consecuencia, se les es negado su derecho a las personas liberadas a brindarles la oportunidad de pertenencia al tejido social y a formar vínculos emocionales con la comunidad.

Ahora bien, el sensibilizar a los demás actores no es una tarea fácil, es posible que se pregunten en qué les beneficia. La CNDH (2019) explica que el provecho es inmediato: con una adecuada reinserción social se logra una disminución de la reincidencia delictiva, convirtiéndose en la convivencia social armónica. Además, el modelo de reinserción social que propone esta organismo se desglosa en beneficios por cada actor donde los propios para la persona liberada y sus redes de apoyo

están relacionados con el desarrollo del sentido de pertenencia con la comunidad, conseguir el respaldo de la familia y de la comunidad en el proceso de reinserción y en el desarrollo de las actividades de prevención del delito, ser concebido por diversos sectores de la sociedad como un agente de cambio en favor de la comunidad, así como la recuperación de credibilidad sobre el compromiso comunitario y del ámbito laboral. Por otra parte, los beneficios para las organizaciones civiles al integrarse en el modelo de reinserción social son el cumplimiento con la misión y la visión que conlleva un organización como ella y ser congruentes con los fines de su creación, es decir, el general acciones en beneficio de la sociedad, además de impactar socialmente y prevenir conductas de reincidencia delictivas.

El tercer actor que se favorece al coadyuvar en la efectiva reinserción social son las instituciones educativas ya que preparan a profesionistas en el área de prevención, aspecto que va de la mano con cualquier oferta educativa, independientemente del área o de la disciplina específica. También se beneficia al brindar más opciones de campo laboral a sus estudiantes; al poseer congruencia filosófica y educativa; al ser una institución universitaria socialmente responsable; al brindar oportunidades de prácticas profesionales a su alumnados y al realizar investigaciones científicas que auxilien el estudio de las raíces de las conductas criminógenas. Mientras tanto, los beneficios para el sector empresarial son la contribución con políticas laborales incluyentes y el ser empresas socialmente responsables. El Estado se favorece por la disminución de reincidencia delictiva, y por ende el mejoramiento de la armonía en la sociedad, así como la suma de esfuerzos con políticas inclusivas y el pertenecer a un proyecto de participación ciudadana para prevenir el delito.

Por último, dentro de los beneficios de los organismos protectores de Derechos Humanos que participen en proyectos de la reinserción social son la promoción de una cultura de paz que respete los derechos humanos de toda persona, proteger estos derechos de las personas que hayan recuperado su libertad, avalando su derecho a contar con un proyecto de vida digna, así como establecer programas y

proponer políticas públicas orientadas a garantizar la prevención de la reincidencia como consecuencia del respeto a los derechos humanos de las personas liberadas.

En este sentido, las Reglas Nelson Mandela ratifican la importancia de la asistencia post penitenciaria en su regla número 90: “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 exrecluso una ayuda a disminuir los prejuicios contra él y le permita reinsertarse en la sociedad”. Esta regla hace perceptible que la tarea post penitenciaria es un trabajo en conjunto y no sólo del Estado.

Enunciados ya los actores o sujetos y su importancia en el proceso de reinserción social, la CNDH plantea un modelo de atención post penitenciaria, donde las personas liberadas puedan ingresar al programa con una entrevista previa que permita visualizar e identificar las necesidades que requieren. De manera que son necesarias dos condiciones para el adecuado funcionamiento de este sistema: la capacitación y sensibilización adecuada del personal frente a las situaciones que presentan las personas liberadas; sensibilización que facilita al personal la construcción de programas en función de las necesidades y condiciones particulares del egresado.

Derivado del modelo de reinserción, se recomienda la creación de proyectos integrales para la preparación a la reinserción social, dentro de los cuales existen aspectos prioritarios de las personas que hayan obtenido su libertad. El primer aspecto es el recurso económico, ya que éste les permitirá a los egresados enfrentar los gastos de alojamiento, alimentación, transporte, trámites de la recuperación de documentos de identidad, herramientas para el trabajo, etc.

El segundo aspecto clave es el trabajo formal, para que la persona liberada cuente con opciones laborales y que se funja en ellas de manera estable. Para lograr este objetivo se sugiere que la expedición de una carta de competencias de su actividad laboral que realizó a lo largo de sus estancia en el centro penitenciario, así como el brindar una bolsa de trabajo que promueva el encuentro con empresas socialmente responsables.

El tercer y último aspecto clave en el proyecto integral de reinserción es la educación, ya que provoca beneficios relacionados a la “disminución de conductas agresivas, control de impulsos, resolución de conflictos emocionales e interpersonales y prevención del consumo de sustancias entre otros” (CNDH, 2019: 61). De no ser atendidos prioritariamente tales puntos, las personas liberadas corren el riesgo de estancarse en un círculo vicioso de reinserción social fallida, el constante rechazo social, la reincidencia delictiva y, por tanto, una nueva condena. Debido a que el proceso de reinserción es una tarea que lleva tiempo, aunado a que la mayor parte de los egresados rompen lazos con sus redes de apoyo familiar y amistad, lo cual significa no contar con una vivienda y el tiempo de encontrar con un trabajo que les permita obtener sus necesidades básicas.

Aun cuando el recurso económico, el trabajo formal y la educación son aspectos de atención prioritaria en el proceso de reinserción social post penitenciaria, también deben atenderse la cultura, el deporte, la atención psicológica y el apoyo en la gestión y asesoría jurídica.

Las actividades culturales y deportivas en un programa integral de asistencia post penitenciaria tienen por objetivo “fomentar la expresión creativa y la activación física, avivar la vinculación social y lograr una canalización sana de las emociones” (CNDH, 2019: 63). Mientras que la ayuda psicológica se encarga de superar las complicaciones nacientes del enfrentamiento a situaciones desconocidas, incluyendo el rechazo social y familiar, situación común entre las personas liberadas. Además, se señala que un conjunto de influencias transcendentales para la no reincidencia delictiva se fundamenta en el cambio de estructuras personales, el autoestima, entre otras. Aunado a ello, existe una relación entre el consumo de sustancias psicotrópicas por no contar con redes de apoyo, lo cual incide en el fallo de la reinserción social. Por otra parte, el tratamiento psicológico debe estar personalizado de acuerdo a las necesidades y problemáticas de la persona por medio de una profunda entrevista que identifique tales elementos a tratar. Esta personalización del tratamiento a su vez coadyuva a orientar el diseño de su

proyecto de vida. En este sentido, la atención psicológica puede llevarse a cabo a través de terapias individuales, grupales, seminarios, talleres, etc.

En cuanto al apoyo en la gestión y asesoría jurídica su importancia recae en brindar el acompañamiento necesario para los trámites correspondientes para su reincorporación social, es decir, la obtención de documentos oficiales como el CURP, el acta de nacimiento y la credencial de elector.

A través de las ya enunciadas características de la asistencia post penal, es significativo hacer hincapié en la individualización del seguimiento de la persona liberada. Pues si bien esta población se enfrenta a una serie de estigmas sociales que repercuten en su reincorporación a la comunidad, existen otros factores que incrementan las condiciones de vulnerabilidad. Una de ellas es el género, las personas racializadas y la población perteneciente a la comunidad LGTBTTIQ. Ejemplo de ello, como lo recupera la CNDH (2019), es que la mujer en prisión sufre un 90% de abandono por parte de sus familiares, por lo que se enfrenta a un quiebre con sus redes de apoyo. Fenómeno que exterioriza una amonestación a la sentenciada por haber infringido la ley, y que una vez liberada, es juzgada por haber estado en prisión.

La Encuesta sobre discriminación en la Ciudad de México 2021 elaborada por el Gobierno de la Ciudad de México, el Consejo para Prevenir y eliminar la discriminación de la Ciudad de México y Mitofsky reinventing research, indica que, dentro de los grupos más discriminados, la población con antecedentes penales, acusadas o que estuvieron en la cárcel ocupan la posición número catorce de treinta y nueve.

CAPÍTULO III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA MEXICANO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA DEL 2008 COMO IMPULSOR DE POLÍTICAS DE REINSERCIÓN SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Este capítulo tiene por finalidad el análisis de las políticas públicas de reinserción social postpenitenciaria en la Ciudad de México como producto de la Reforma Constitucional del 2008. Con este objetivo, el capítulo se divide en tres grandes apartados, el primero se dedica sólo al análisis de la reforma, aquellas modificaciones e incorporaciones al artículo 18, que ya con el conocimiento brindado en el capítulo dos, sabemos que va más allá de un cambio de vocabulario. El segundo apartado analiza las políticas que surgen con la reforma, encontrando instrumentos normativos, organizacionales y programáticos. En el último apartado se analiza de manera exhaustiva el “Programa Prioritario de Atención a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023”, incorporando las recomendaciones de expertos en políticas públicas sobre cómo definir un problema público, ya que éste es el eje central de la buena o mala atención al problema que se desea atender de manera concreta.

3.1 La Reforma Constitucional del 2008

En consideración del recorrido histórico anterior, tanto de las ideas penales y del derecho penal en México, es posible adentrar a la Reforma Constitucional del 2008, eje central de la investigación. La reforma constitucional del sistema mexicano de seguridad y justicia publicada el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación. Se reformaron por decreto los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, fracciones XXI y XXIII del 73, fracción VII del 115, y fracción XIII del Apartado B del 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Estableciendo un plazo hasta el 17 de junio de 2016 para efectuar los cambios.

La problemática a la que obedece la reforma se expresa bajo el argumento de que menos de cinco de cada cien delitos recibían una sentencia en el país; aunado a la amenaza para el Estado y la sociedad por parte de la delincuencia organizada, debido a su gran capacidad económica y operativa internacionalmente para evadir la justicia; la desconfianza existente en el aparato de justicia, por ser una institución

pública permeada por la delincuencia, llena de procesos y juicios penales burocráticos y tardos; además de las cárceles inseguras y que no garantizan la reinserción social, pues son consideradas como las “universidades del crimen” (Gobierno Federal, 2008). Por tanto, los objetivos son “ajustar el sistema a los principios de un Estado democrático de derecho, como defender las garantías de víctimas y acusados y la imparcialidad en los juicios, así como implantar prácticas más eficaces contra la delincuencia organizada y en el funcionamiento de las cárceles. Así mismo, adaptar las leyes penales a compromisos internacionales de México” (Gobierno Federal, 2008: 1). Por consiguiente, estos cambios representan una evolución en el ámbito de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, en respuesta al atraso e ineficacia del sistema antecesor con la intención de hacer vigente a las garantías individuales y de derechos humanos que instituye la CPEUM, así como asegurar la seguridad a las personas y propiedades.

Los cambios son innovadores para el sistema penal mexicano, convirtiéndolo en un sistema garante de derechos humanos. Debido a que la reforma transformó el proceso penal en México de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio. Indica Mondragón, que antes del 18 de junio de 2008 el sistema procesal en el país era de naturaleza inquisitivo, entendiéndolo como aquél “sistema en el que las funciones de investigar, acusar y juzgar están concentradas en una misma autoridad”, concentración que puede oponerse a un buen rendimiento para la administración de la justicia. Sin embargo, la reforma cambia este modelo por un sistema acusatorio, en el que se “concibe a las autoridades responsables con el esclarecimiento de los hechos (juez, ministerio público y policías) como entes independientes, al acusado como una persona con derechos y a la víctima como coadyudante, en el que el desarrollo del juicio será público, de manera contradictoria y oral. En otras palabras, un proceso penal en el que prevalece el respeto de la dignidad humana” (Mondragón, 2013: 110).

La reforma constitucional del 2008 fue, sin duda alguna, una transformación a favor de un sistema más justo que garantice y respete los derechos humanos de los inculcados sin necesidad de ser solicitados tales derechos, por lo cual el respeto

a ellos es obligación de las autoridades involucradas en la detención, investigación y administración de la justicia. Así, en lo que concierne al tema de investigación, las transformaciones al artículo 18 son especialmente benefactoras en dos sentidos: la distinción de la prisión como medida preventiva y la prisión como pena, así como el establecimiento de los fines de la pena de prisión como medio de reinserción. A continuación, se muestra el primer fragmento del artículo 18 constitucional antes y después de la reforma:

Cuadro N°1
Comparación antes y después del artículo 18 con la Reforma
Constitucional del 2008

Antes de la reforma. Constitución de 2007. Artículo 18	Después de la reforma. Constitución de 2008. Artículo 18
<p>Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p>	<p>Sólo por delito que merezca pena privativa de la libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para extinción de las penas y estarán completamente separados. El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p>

Fuente: elaboración propia Última Reforma DOF 13-11-2007 y Última Reforma DOF 06-06-2023

Se puede observar que tras la reforma el término “readaptación” se transforma a “reinserción”, estableciendo como herramientas para tal fin, ya nos sólo el trabajo, la capacitación y la educación, sino se integran la salud y el deporte. Así mismo, se

cambia el término “delincuente” por “sentenciado”, enfatizando la reinserción de éste a la sociedad, pretendiendo que no vuelva a violar la ley. No obstante, para hacer notar la importancia de estos cambios es necesario desarrollar el concepto de “reinserción”, así como la integración de la salud y el deporte como instrumentos para tal fin.

3.2 Políticas de reinserción social post penitenciaria en la Ciudad de México

Como se ha visto con anterioridad, la reforma constitucional del sistema mexicano de seguridad y justicia publicada del 2008 modificó el artículo 18 cambiar el término “readaptación” por “reinserción” y “delincuente” por “sentenciado”, además de integrar a la salud y el deporte como herramientas para lograr la reinserción social. De manera que estos cambios normativos fueron el detonador para un conjunto de acciones impulsadas por el gobierno entorno a lo planteado en este apartado de la carta magna, en especial la Ciudad de México se mostró pionera es tales acciones. Las cuales se mencionan en este apartado.

Cuadro N°2
Instrumentos de política pública para la reinserción social
post penitenciaria en la Ciudad de México

Instrumento	Acciones
Normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Ley De Ejecución De Sanciones Penales Y Reinserción Social Para El Distrito Federal. • Artículo 4 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. • Artículo 207 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. • Artículo 45, apartado B, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México
Organizativos	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México
Programáticos	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de apoyo para el impulso laboral de personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México. • Programa de atención prioritaria a personas egresadas del sistema de justicia penal. • Proyecto Integral de Reinserción Social Armónica y Empática.

	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Liberación de Mujeres del Gobierno de la Ciudad de México. • “Tú puedes con tu negocio” programa para personas que se encuentran y próximas a egresar de centros de readaptación social de la CDMX.
--	--

Fuente: Elaboración propia.

3.2.1 Instrumentos normativos

Recordando que los instrumentos normativos de las políticas públicas son aquellas acciones que materializan en cualquier norma legal de carácter vinculante y de aplicación directa (Velasco, 2007) la forma de atender un determinado problema público, son este tipo de instrumento en el que se presenta a raíz de la Reforma. Como se estudió anteriormente, tras la Reforma surgen nuevos lineamientos para lograr una reinserción social post penitenciaria. En la Ciudad de México una de las primeras acciones fue el decreto por el que se crea la Ley De Ejecución De Sanciones Penales y Reinserción Social Para el Distrito Federal. Esta nueva Ley se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 17 de junio de 2011. Entrando en vigor el día 19 de junio de 2011 y se abrogó la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Federal publicada el 17 de septiembre de 1999. A pesar de la supresión de la ley de 1999, la nueva ley contempló los procedimientos iniciados con anterioridad.

De tal forma, la ley anterior consideraba sólo dos artículos para el título noveno: asistencia postpenitenciaria y el capítulo de las instituciones de asistencia social a liberados. Estos son los artículos 69 y 70. En el primero se establece la existencia de una institución que prestaría asistencia y atención a liberados y externados, institución que tendrá por fin hacer efectiva la reinserción social a través de la coordinación con Organismos de la Administración Pública y/o no gubernamentales. Por otra parte, el artículo 70 hace referencia a que el Gobierno del Distrito Federal establecería las bases, normas y procedimientos de operación de la Institución de asistencia postpenitenciaria.

Para la nueva ley se integran más artículos en función de la reinserción social postpenitenciaria, dando un total de nueve artículos que abarcan del 146 al 154 y

son instituidos en el título octavo: sistema postpenitenciario de las redes de apoyo social y del instituto. En primera instancia, se define el sistema postpenitenciario como “el conjunto de elementos articulados para apoyar a los liberados en el proceso de reinserción a la sociedad, mediante programas de apoyo social que presentan las instituciones públicas, privadas y sociales”. Teniendo por finalidad la promoción de “una vida digna a los liberados, que por cualquier medio hayan obtenido su libertad a efecto de evitar que vuelvan a reincidir en conductas contrarias a la Ley” (Artículo 147). Esta definición y su finalidad dan las pautas para los artículos posteriores, ya que se habla: de los programas de apoyo social (artículo 148); del Instituto de Reinserción social como instancia del Gobierno del Distrito Federal (artículo 149); del acceso a los beneficios que el Gobierno del Distrito Federal, según sus capacidades y aptitudes del liberado (artículo 150); de los fines del instituto, es decir el prevenir la reincidencia (artículo 151); de la colaboración con otros Patronos para el mejor cumplimiento de los objetivos del instituto (artículo 152); del consejo del instituto (artículo 153); así como la organización y administración del mismo (artículo 154).

En un segundo momento, la Constitución de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el día 5 de febrero de 2017, en su apartado B, numeral 3, establece que la “Reinserción social de la Ciudad de México se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos en el cumplimiento de las resoluciones judiciales privativas y no privativas de la libertad. En la reclusión se garantizará el trato digno y humanitario, sustentado en oportunidades de trabajo y de capacitación para el mismo, de educación y cultura, así como la protección de salud física y mental, y el acceso al deporte”.

Por otra parte, si bien la Ley Nacional de Ejecución Penal del 2016, no es un acción normativa propia de la Ciudad de México, sí influye en las acciones gubernamentales de este territorio, ya que en primera instancia define la reinserción social como: “Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos” (artículo 4). Lo cual establece herramientas para lograrlo, según su artículo 207:

Las Autoridades Corresponsables, en coordinación con la Unidad encargada de los servicios postpenales dentro de la Autoridad Penitenciaria, establecerán centros de atención y formará Redes de Apoyo Postpenal a fin de prestar a fin de prestar a los liberados, externados y a sus familiares, el apoyo necesario para facilitar la reinserción social, procurar vida digna y prevenir la reincidencia.

Con base en lo anterior, es evidente que como nos indica la teoría, los instrumentos normativos se encargan de la definición, orientación, alcances y asignación de responsabilidades, roles y atribuciones solicitadas para iniciar la política (J. Isuani, 2012). Pues como se observará en el siguiente apartado, el Instituto de Reinserción Social nace por estas leyes y artículos constitucionales.

3.2.2 Instrumentos organizativos

El segundo instrumento por mencionar es el organizativo, instrumento que se refiere a toda estructura pública o mixta creada o modificada con el objetivo de una acción pública en un sector o ámbito concreto, y el cual es un elemento presente en cualquier política pública ya que funge como sustento de toda política. De manera que, el Instituto de Reinserción Social se creó por decreto y fue publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 22 de agosto de 2012, conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal artículo 207 y el Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, artículos 7 numeral 1 inciso G) y el artículo 69, donde se establece como una de sus finalidades dirigir acciones previstas en la política pública para lograr la reinserción social y familiar de las personas que han cumplido una sanción penal. Su objetivo es “contribuir en el restablecimiento de los derechos de las personas que han sido liberadas de los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México mediante la asesoría y los servicios en el ámbito jurídico, psicológico, educativo, laboral y de salud”. (artículo 41 bis del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal).

En este sentido, el Instituto brinda servicios a las personas liberadas conforme al trabajo, la educación, la salud, los apoyos sociales, deporte, cultura, asesoría jurídica y servicios de biblioteca. Además, debido a que las necesidades de la población liberada no siempre son homogéneas, pues se ve afectada según su género o edad, el Instituto ha creado áreas especializadas en cada subpoblación,

por ejemplo: el Área Plenitud del Adulto Mayor, Área Diversidad, Área Joven y el Área Violeta.

La creación de este instituto es una acción concreta y de gran importancia para lograr la reinserción social y dar seguimiento a las personas liberadas, ya que es la Ciudad de México la única entidad que cuenta con un instrumento organizativo de esta índole. No obstante, en los últimos años ha sufrido una reducción significativa del presupuesto otorgado como se puede observar en la siguiente gráfica.

Figura N° 1
Presupuesto anual del Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México (2018-2023)

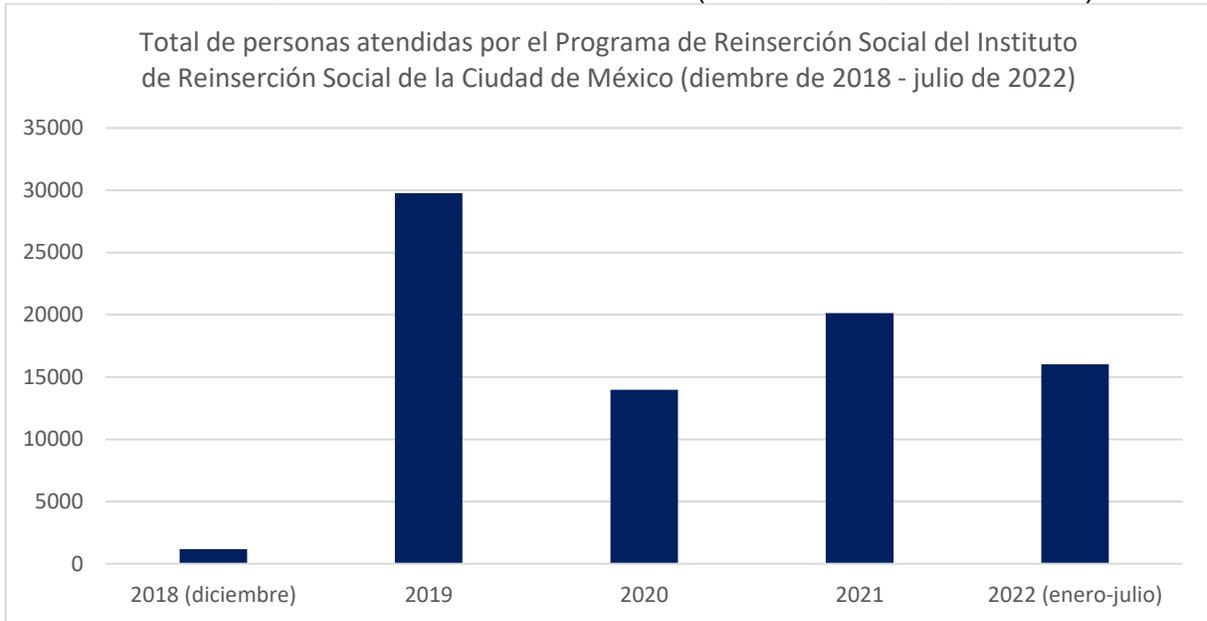


Elaboración propia con información obtenida de la Solicitud de Acceso a la Información Pública a través de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México.

A través de esta misma consulta, se informó que correspondiente a los ejercicios de años anteriores, la Coordinación se encuentra imposibilitada para brindar la información debido a que, en el sismo del 19 de septiembre de 2017 ocurrido en la Ciudad de México, la Secretaría de Gobierno sufrió un daño estructural severo en sus instalaciones de San Antonio Abad 122 Col Tránsito, Delegación Cuauhtémoc, por lo que hubo una pérdida total de documentos y expedientes.

Figura N°2

Total de personas atendidas por el Programa de Reinserción Social del Instituto de Reinserción Social de la ciudad de México (Diciembre 2018-Julio 2022)



Elaboración propia con información obtenida del Cuarto Informe de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2022.

3.2.3 Instrumentos programáticos

Los siguientes instrumentos y donde presta especial interés la presente investigación, son los programáticos, que son las acciones relacionadas entre sí y diseñadas por la autoridad gubernamental con el propósito de formar efectos en una faceta concreta del ámbito de trabajo (Velasco, 2007). Además, las acciones programáticas prestan su atención en un aspecto delimitado del objeto de la política pública. De manera que, en la presente sección se han identificado cinco programas: el Programa de apoyo para el impulso laboral de personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México; el Programa de atención prioritaria a personas egresadas del sistema de justicia penal; el Proyecto Integral de Reinserción Social Armónica y Empática.; el Programa de Liberación de Mujeres del Gobierno de la Ciudad de México; y el Programa Tú puedes con tu negocio.

A) Programa para personas que se encuentran y próximas a egresar de centros de readaptación social de la CDMX: “Tú puedes con tu negocio”

“Tú puedes con tu negocio” forma parte de la estrategia iniciada el 22 de agosto de 2017 “Encauzando mi Libertad”, la cual cuenta con tres módulos: “Proyecto de Vida”, “Capacitación en un oficio” y acceso al programa “Tú puedes con tu negocio”. Este último nace para atender la problemática de que la mayor parte de la población que al salir del centro penitenciario no cuenta con apoyos para el sustento familiar, y se enfrenta a grandes limitantes para integrarse al sector laboral o iniciar su propio negocio. De manera que, la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México y la Secretaría de Desarrollo Económico, con el apoyo del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, iniciaron tal programa.

Con lo expuesto anteriormente, el programa tiene por objetivo “fortalecer las capacidades productivas y financieras de las personas que se encuentran y están próximas a egresar de los Centros de Readaptación Social y Reclusorios de la CDMX a través de capacitación y financiamiento para el desarrollo de sus negocio y con ello contribuir a su reinserción económica y social al ingreso familiar” (SEGOB, 2018).

El programa dio inicio en el Centro de Reinserción Social Femenil Santa Martha Acatitla, seguido del Centro de Reinserción Social Preventivo Varonil Oriente. Partiendo de la existencia de dos poblaciones objetivo, la población privada de libertad próxima a su egreso y egresados del sistema de justicia penal, de acuerdo con el reporte del 2018 fueron 216 personas beneficiadas de la primera población y 87 de la segunda.

La información del programa es escasa, y a pesar de una revisión exhaustiva, sólo se encontró en el mismo informe que la población próxima a su egreso recibió capacitación por parte de *Incubadora Incuba Empresas* en temas de mercadotecnia, planeación estratégica, modelo CANVAS, finanzas y crédito. Mientras que la población egresada recibió talleres de creación de velas aromáticas, ornamentos de unicel, conservas de frutas, gelatinas decorada; así como capacitación en temas de administración, desarrollo de actitudes y educación financiera. Otra de las acciones

emprendidas por el programa corresponde a la asesoría para la iniciación de negocios y el otorgamiento de créditos. Se informa que hasta el 2018 fueron concedidos 32 créditos equivalentes a 160 mil pesos, siendo beneficiadas 19 mujeres y 13 hombres entre 38 y 43 años de edad.

B) Programa de Liberación de Mujeres del Gobierno de la Ciudad de México

Este programa fue creado en el 2019 con el objetivo de “liberar mujeres en circunstancias de vulnerabilidad, con enfermedades crónico-degenerativas o terminales, discapacidad física, originarias de pueblos y comunidades indígenas, que compurgan penas irrelevantes para los fines de la reinserción, aquellas que puedan obtener beneficios penitenciarios y en los casos que se detectan evidencias o actos de injusticia” (Gobierno de la Ciudad de México, 2022). Bajo tal propósito, el Gobierno de la Ciudad de México ha formado mesas de trabajo en conjunto con la Consejería Jurídica de Servicios Legales, el Tribunal Superior de Justicia, la Fiscalía General de Justicia y las Secretarías de Seguridad Ciudadana.

Desde la creación del programa (marzo de 2019) al 30 de junio de 2022 se informa que 53 mujeres fueron liberadas de los centros femeniles de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla y Tetepan. Como parte del programa la Consejería Jurídica de Servicios Legales ha gestionado diversos apoyos a través de la colaboración de instituciones varias de asistencias privadas tal como “Montepío Luz Saviñón”, institución que tiene por propósito ayudar beneficiar a través del préstamo y venta prendaria a quien más lo necesita al ofrecer préstamos de manera inmediata. Entre otras de las asistencias privadas se encuentra “Caritas Arquidiócesis de la CDMX”, la cual brinda servicios sociales a personas excluidas y vulnerables de la Ciudad de México por medio de procesos que desencadenan su participación e inclusión social.

C) Proyecto Integral de Reinserción Social Armónica y Empática (PIRSAE)

El Proyecto Integral de Reinserción Social Armónica y Empática (PIRSAE) es una acción de atención post penal implementada por el Instituto de Reinserción Social, a través de la cual busca brindar a sus afiliados apoyo para facilitar la reinserción

social, procurar su vida digna y prevenir la reincidencia, de manera que tiene por objetivos “fomentar un aprendizaje mutuo a través de una comunicación de ida y vuelta entre el personal del IRSCDMX y las personas egresadas del Sistema de Justicia Penal de la CDMX”; “conocer las opiniones, ideas, dudas y/o propuestas que sustenten la elaboración de estrategias” y; “organizar actividades que generen herramientas que permitan a las personas afiliadas un regreso a la convivencia social en armonía, erradicando estigmas y prejuicios sociales mediante un ejercicio de empatía” (PIRSAE (Proyecto Integral de Reinserción Social Armónica y Empática), s.f.)

El proyecto se conforma por cinco estrategias: TIRSAE (Taller Integral de Reinserción Social Armónica y Empática), Un Domingo Más en Libertad, Feria de la Libertad, Festival Iberoamericano de la Libertad y los Programas Sociales. Tales estrategias son construidas bajo los ejes en educación, trabajo, salud, deporte y cultura; fortificando en su práctica con la incorporación de cinco áreas especializadas: violeta o la perspectiva de género, adulto mayor, diversidad y joven.

De acuerdo con el Informe de Actividades de la Secretaría de Gobierno (2022), se impartieron diversos talleres multidisciplinarios durante el 2021, donde personas liberadas consolidaron equipos de fútbol, de tochito, box y atletismo, así como la creación de dos campañas teatrales (una con personas liberadas y otra dentro de los centros penitenciarios).

Para la acción Un Domingo Más en Libertad, el primer domingo de cada mes personas liberadas y preliberadas realizaron intervenciones en recintos artísticos y culturales tal como el Teatro Ángela Peralta, el Centro Cultural Ollin Yoliztli, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, así como la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Teniendo por resultado que cada domingo se atiendan a más de 2,000 personas.

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

El Programa de apoyo para el impulso laboral de personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México fue creado en el 2018 e inició su implementación, es decir, dio a conocer sus reglas de operación, el 31 de julio del mismo año. El programa social está a cargo de la Secretaría del Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Dirección General del Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México. Hay que mencionar que el programa ha sido renovado hasta la actualidad. En un principio se alineó con el eje 1 del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018: equidad e inclusión social para el desarrollo humano; con la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030: “trabajo decente y crecimiento económico” y la “reducción de las desigualdades”; así como con el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México: derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reinserción.

Este programa busca contribuir a disminuir el desempleo de las personas egresadas del sistema de justicia penal al atender a 100 personas liberadas a través de transferencias monetarias (una beca de apoyo de \$5,000.00 mensuales durante un periodo de tres meses) y la práctica laboral (al realizar labores asignados de acuerdo con el puesto que se le asigne y el acceso a la capacitación). El número de beneficiados del programa ascendió al doble al siguiente año de operación debido al aumento de presupuesto que se le otorgó (véase cuadro N°3), pero para el 2020 el total de personas beneficiadas descendió significativamente, probablemente el fenómeno esté vinculado con la pandemia COVID-19. Sin embargo, para el ejercicio del 2021 el total de beneficiados se recuperó.

Cuadro N°3

Número de personas beneficiadas y presupuesto anual del Programa “Apoyo para el impulso laboral de personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México” (2018-2021)

Número total de personas beneficiadas y presupuesto anual del Programa "Apoyo para el impulso laboral de personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México" (2018-2021)

Periodo	Total de beneficiados	Presupuesto anual
2018	100	\$1,500,000.00
2019	194	3,000,000.00
2020	140	3,000,000.00
2021	200	3,000,000.00

Elaboración propia con datos de Dirección General del Instituto de Reinserción Social, SECGOB, disponible en: <https://reinsercionsocial.cdmx.gob.mx/Programas-Sociales>.

Por otra parte, el programa contó con evaluaciones internas anuales. En el primer año de operación se señaló que 80 de 100 beneficiarios contaron con una carta de recomendación que valida la experiencia laboral una vez egresados del sistema de justicia penal, mientras que el 56% fue contratado por la empresa en la que llevó a cabo sus prácticas laborales, de manera que contribuyó al ejercicio del derecho a un empleo digno. Sin embargo, a través de la auditoría del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobierno, se hicieron recomendaciones para modificar las reglas de operación, por lo que concluyen, existieron deficiencias importantes en el diseño lógico del programa.

Para el segundo año de operación, las recomendaciones se orientaron hacia los factores que impiden que los beneficiarios del programa concluyan el periodo de las prácticas, lograr mayor difusión hacia las empresas a partir del establecimiento de campañas de sensibilización, así como cerrar la brecha del tiempo que transcurre una vez iniciadas las prácticas y el depósito del apoyo económico, pues puede ser un factor de riesgo de abandono del programa.

En el 2020 la primera recomendación para fortalecer el programa seguía siendo realizar campañas de difusión para sensibilizar y promover a empresas a integrarse. A ello se le sumó potenciar el uso de información interna y realizar una evaluación

de impacto. Así mismo, en la última evaluación, correspondiente al año 2022, las propuestas de mejora se dedicaron a atender las observaciones de diseño por parte de la Secretaría de Finanzas; la gestión con mayor anticipación de la requisición de los apoyos para una entrega pronta; el planteamiento de una mayor asignación de recursos; el fortalecimiento de la aplicación de la encuesta de satisfacción del programa y; el favorecer la obtención de resultados a través del fortalecimiento de mecanismos por los que se obtienen y sistematizan datos vinculados a los efectos del programa una vez finalizado.

E) Programa de atención prioritaria a personas egresadas del sistema de justicia penal (2018-2022)

Este programa es el centro del análisis de la presente investigación, el cual inició su implementación el 11 de junio de 2018, ya que en esta fecha se dieron a conocer las reglas de operación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. La dependencia responsable es la Secretaría de Gobierno a través de la Dirección General del Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México y se alineó con el primer eje del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, (equidad e inclusión social para el desarrollo humano); así como con el Derecho de las personas privadas de su libertad en centros de reinserción del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

El marco normativo bajo el cual se creó el programa corresponde principalmente al artículo 82 del Reglamento de la Ley de Ejecución De Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, donde se indica que una de las facultades del Instituto es diseñar programas asistenciales que conformes a las condiciones psico socioeconómicas y familiares de cada persona, con la intención de evitar que la persona liberada vuelva a delinquir. De manera que su objetivo general inicial fue “proporcionar atención prioritaria a las personas liberadas y Pre-liberadas de los centros penitenciarios mediante apoyos de transporte y artículos de primera necesidad con la finalidad de contribuir en su reinserción social mediante el restablecimiento de sus derechos”; mientras que los objetivos específicos fueron “1) apoyar de manera prioritaria a las personas liberadas y Pre-liberadas de los centros penitenciarios de la Ciudad de México para comenzar su proceso de reinserción

social en igualdad de circunstancias que el resto de la población; y, 2) contribuir con el restablecimiento de los derechos de personas liberadas, particularmente los derechos de identidad, mediante los servicios y atenciones que ofrece el Instituto de Reinserción Social” (DOF, 11 de junio de 2018). Para tal efecto, el programa se diseñó para que las personas pudieran cubrir sus necesidades inmediatas de transporte y artículos de primera necesidad a través de la asignación de \$500.00 MXN a 810 personas.

En el 2019 el programa contempló la realización de las siguientes modificaciones en sus reglas de operación: 1) incorporar la canalización de las personas liberadas a alberges y comedores comunitarios; 2) cambiar la redacción del objetivo del objetivo general y de los objetivos específicos; 3) cambiar la Matriz de Indicadores para Resultados incorporando componentes y actividades necesarios para rendir cuentas de los resultados de los nuevos elementos; 4) ampliar las metas y el periodo de entrega; y, por último, 5) incrementar el valor y la cantidad de artículos de primera necesidad incluidos en el kit.

Bajo estas modificaciones el objetivo general se redactó de la siguiente manera: “contribuir al ejercicio del derecho a una vida digna para las personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México, mediante la generación de condiciones mínimas de bienestar que les permitan continuar su proceso de reinserción social”. A su vez, los objetivos específicos pasaron de ser dos a cuatro: 1) Restablecer el derecho a la movilidad de las personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México, mediante la entrega de tarjetas de transporte prepagadas; 2) Satisfacer la alimentación de las personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México, mediante canalizaciones a comedores comunitarios; 3) Satisfacer la necesidad de alojamiento inmediato de las personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México, mediante canalizaciones a albergues; y, 4) Apoyar la satisfacción de la necesidad de vestido e higiene de las personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México, mediante la entrega de kits con prendas de vestir y artículos de primera necesidad.

Como resultado de la modificación del alcance, en el 2018 se buscó apoyar a 810 personas por medio de la asignación de \$500.00 MXN, mientras que en el 2019 las personas que recibirían el apoyo cambió a 1,500 a través de la asignación de \$526.66, a lo cual se le sumó un kit con artículos de primera necesidad y una tarjeta de transporte, 200 apoyos en especie a personas que pudieran solventar su necesidad diaria, cuyo costo unitario sería de \$300.00 MXN mediante la canalización a comedores comunitarios; así como la canalización de 100 personas a albergues al interior de la Ciudad de México que tendría un costo de \$1,500.00, lo cual sería utilizado por el Instituto de Reinserción Social para cubrir un máximo de 30 noches de alojamiento.

El programa se renovó para el 2020, y aunque el objetivo general del programa fue redactado de manera diferente conservó su esencia. Sin embargo, en los objetivos específicos se contempla un cambio, pues ya no se hace referencia a los años para comedores comunitarios debido a la duplicidad con otros programas sociales de la Ciudad de México. Otro cambio evidente es el añadido de las prendas de vestir que incluiría el kit. Por otra parte, las metas físicas se mantuvieron al apoyo de 1,500 personas con un monto máximo de \$566.66 MXN, es decir 40 pesos más que el año anterior. Por otra parte, en reglas de operación se especifica el contenido del kit, lo cual no se había hecho en los dos años anteriores: un morral, sudadera, pasta dental, cepillo de dientes, papel higiénico, jabón de baño, desodorante, peine, toallas sanitarias (en el caso del kit para mujer) y rastrillo desechable (en el caso de kit para hombre). También se especifica el monto de la tarjeta de transporte, el cual tendría una recarga de \$90.00 MXN.

Cuadro N°4
Programación presupuestal y resultados del Programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal (2018-2022)

Programación Presupuestal y resultados del programa Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal (2018-2022)							
Año	Presupuesto anual*	Apoyo social en especie por persona	Número de kits entregados	Número de tarjetas de transporte entregadas	Número de personas canalizadas al servicio de albergue	Número de personas canalizadas a comedores comunitarios	
2018	\$ 405,000.00	\$ 500.00	-	-	-	-	
2019	\$ 1,000,000.00	\$ 526.66	718	718	42	0	
2020	\$ 1,000,000.00	\$ 566.66	1313	1313	6	-	
2021	\$ 1,000,000.00	\$ 633.33	1,475	-	9	-	
2022	\$ 1,000,000.00	\$ 633.33	-	-	-	-	

*Monto total autorizado por la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México. Elaboración propia con información de las reglas de operación del programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal, disponibles en << <https://reinsercionsocial.cdmx.gob.mx/Programas-Sociales>>> (Fecha de consulta: 10 de marzo de 2023)

Para el 2021 se dio continuación a las reglas de operación sin ninguna modificación a nivel de objetivos generales y específicos, componentes y matriz de indicadores. Sino sólo se incorporan a los kits el gel antibacterial y cubrebocas debido a la contingencia sanitaria del COVID-19. Además, la meta física mantuvo el número de personas beneficiarias, pero ahora con un apoyo máximo de \$633.33 MXN, pero las noches máximas a cubrir en el albergue redujeron de 30 a 20 noches máximas.

F) Programa “Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023”

La reglas de operación para el año 2022 no tuvieron ninguna modificación respecto año anterior. Por el contrario, el 26 de enero de 2023 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las nuevas reglas de operación, donde este programa y el programa de impulso laboral, mencionado con anterioridad, se integran en uno solo denominado “Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023”, el cual consta de dos subprogramas: “Kit de Artículos Básicos” que consiste en la entrega de un kit de artículos de primera necesidad y la tarjeta de movilidad integrada, esto es el programa anteriormente llamado “Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México”; el segundo subprograma se denominó “Apoyo para el Impulso Laboral”.

Bajo estas modificaciones el objetivo general del programa se modificó de la siguiente forma:

Brindar atención Postpenal a las personas pertenecientes a alguno de los grupos de atención prioritaria que egresan de los centros penitenciarios, así como de los que se encuentran cumpliendo sentencia y/o medida en libertad de la Ciudad de México y respecto de las cuales sea necesaria la intervención prioritaria a través de un dispositivo de atención básica, basado en el ejercicio del derecho al trabajo digno, que coadyuve al restablecimiento de sus derechos para disminuir la desigualdad y discriminación.

Debido a la integración de los dos programas los objetivos específicos son seis: 1) Proporcionar artículos básicos de vestido e higiene personal, a las personas que egresan de los centros penitenciarios, así como de los que se encuentran

cumpliendo sentencia y/o medida en libertad de la Ciudad de México, mediante la entrega de un kit; 2) Apoyar el derecho a la movilidad de las personas que egresan de los centros penitenciarios, así como de la Ciudad de México, mediante la entrega de tarjetas de transporte prepagadas; 3) Fomentar la equidad social y la igualdad sustantiva mediante una intervención focalizado a las personas que reciban asistencia Postpenal perteneciente a alguno de los grupos de atención prioritaria, a fin de que puedan acceder a recibir atención de manera integral; 4) Generar vínculos entre empleadores y las personas beneficiarias del Dirección General del Instituto de Reinserción Social, mediante la creación de actividades que promuevan el desarrollo de sus conocimientos y aprendizaje de habilidades, que le favorezcan en los procesos de empleabilidad y búsqueda en una bolsa laboral; 5) General condiciones de cultura laboral, en diversas empresas, organizaciones civiles o instituciones públicas, para que las personas beneficiarias realicen prácticas de empleabilidad, mediante la impartición de talleres, digitales o presenciales, de preparación psicosocial para el trabajo y apoyos económicos; y 6) Fomentar el acceso al empleo en condiciones de igualdad y la no discriminación para las personas egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México que reciben servicios de apoyo personas, mediante la promoción de la inclusión y la sensibilización con las diferentes instancias, a través de pláticas, reuniones y talleres impartidos, tanto de manera presencial como en línea, por el personal de la Dirección General del Instituto de Reinserción Social.

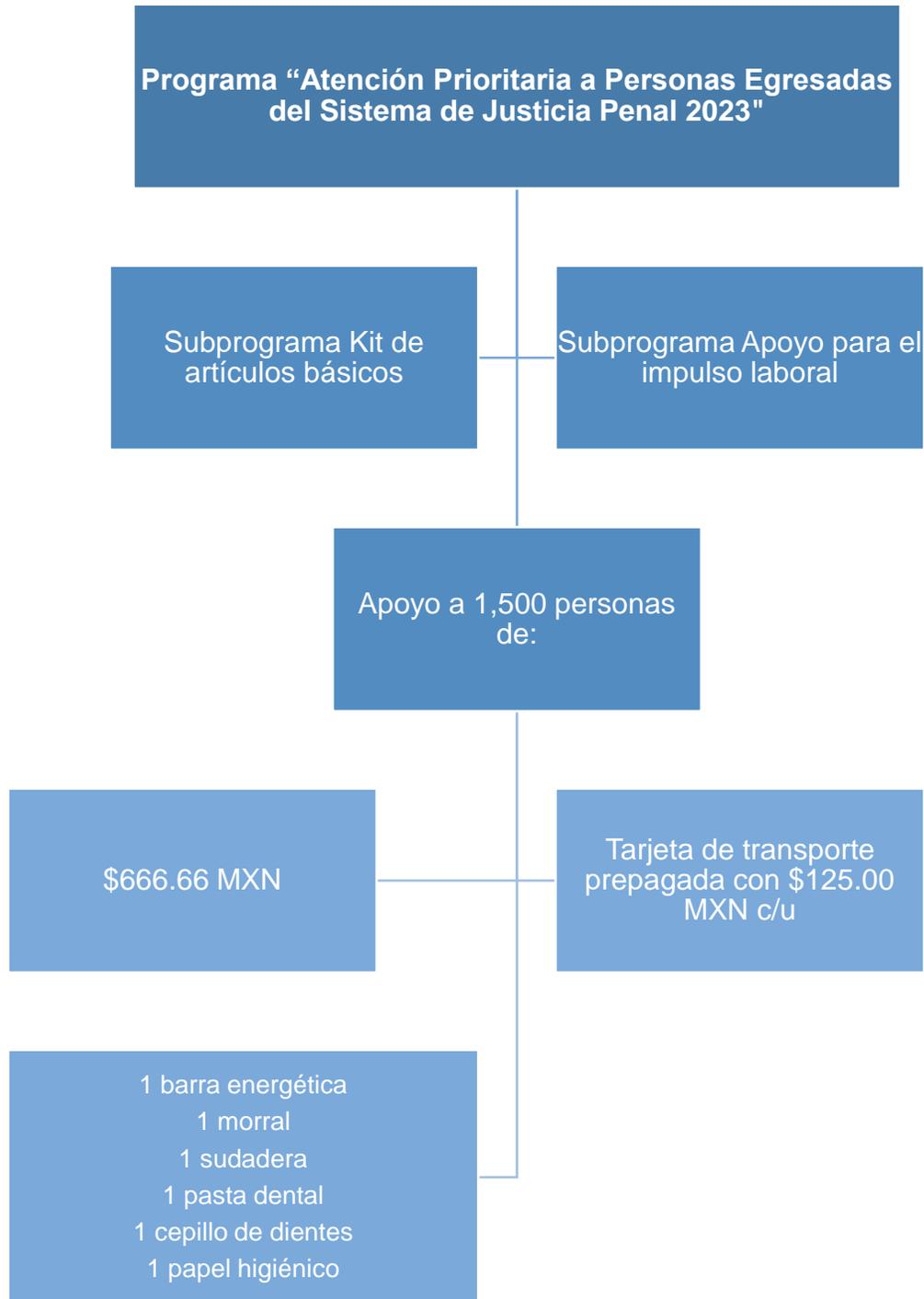
El subprograma Kit de Artículos básicos conserva la meta física de entregar el apoyo a 1,500 personas, pero ahora con un monto máximo de \$666.66 MXN y la tarjeta de transporte prepagada ahora con \$125.00 para cada una. En cuanto a los artículos que componen el kit se eliminó el gel antibacterial y los cubrebocas y se incluyó una barra energética.

Por otra parte, el subprograma Apoyo para el Impulso Laboral está diseñado para que al combinar la política de otorgamiento de recursos económicos por parte del Estado para satisfacer las necesidades básicas, junto con la política laboral, se brinden transferencias monetarias por un periodo de tres meses, con la intención de

que las personas egresadas del sistema penitenciario adquieran experiencia y herramientas laborales al llevar a cabo prácticas que les permitan incorporarse al mercado laboral. De manera que busca beneficiar a 120 personas con un apoyo de \$5,500.00 MXN mensuales. Así, el programa conformado por estos dos subprogramas tiene una programación presupuestal para el ejercicio fiscal 2023 la cantidad de \$3,000,000.00 MXN.

Una vez descritas las políticas de reinserción social postpenitenciarias en la Ciudad de México, se procederá a analizar la manera en que ésta última política mencionada, el Programa “Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023”, plantea el problema público que desea atender de manera acotada.

Figura N°3
Beneficios del Programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023



Fuente: elaboración propia.

Definición del problema público prioritario atendido por el Programa “Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023”

Al analizar las políticas públicas como un ciclo o proceso donde la retroalimentación es clave la definición del problema público. Dentro del diseño como primera etapa de la política se encuentra la creación o definición del problema público que se desea atender. Este ejercicio debe estar planteado bajo una serie de criterios de tal forma que el problema sea aceptable para el público, tratable para el gobierno, teóricamente consistentes y culturalmente aprobables (Aguilar, 1992).

La importancia del planteamiento del problema es simple: al crear un buen problema público, se está creando la solución. Su análisis, en palabras de Wildavsky es “encontrar un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo”, “crear problemas que puedan ser resueltos” y “crear problemas que los decisores sean capaces de tratar con las variables que tienen bajo su control y en el tiempo disponible” (Wildavsky, 1979, en Aguilar 1992: 70). Además, el definir el problema público es una etapa fundamental en el diseño de política pública, ya que muchos fracasos de políticas se deben a la mala definición de problemas públicos (Corzo, 2013). Así mismo, la manera en que se defina el problema público será el que condicione la configuración de los instrumentos, los modos y los objetivos de la decisión pública (Aguilar, 1992). Para ello, autores como Wildavsky, Mény y Thoening, Aguilar, Franco y Ortegón ofrecen la teoría para que el problema sea planteado en términos adecuados.

Una de las características de las políticas públicas, menciona Corzo (2013), es que éstas responden a un problema público concreto, por tanto, una acción de gobierno sin un diagnóstico correcto no es más que una acción gubernamental. Para Franco Corzo (2013), el problema público son aquellas situaciones que crean el suficiente descontento ciudadano para que el gobierno lo incluya en la agenda gubernamental y, en un segundo momento, diseñar políticas públicas que resuelvan el problema. En este sentido, por definir un problema público se entiende: “[...] encontrar, crear, el balance operativo entre los hechos indeseados a remover (los objetivos) y los

medios que posibilitan hacerlo (los recursos)” (Wildavsky, 1979, en Aguilar 1992: 70).

“los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Hogwood y Gunn, 1984, en Aguilar 1992: 52).

Teniendo en cuenta tales aportaciones teóricas, se puede comenzar el análisis del planteamiento del problema bajo tres dimensiones principales: el entendimiento del problema público, la cuantificación del problema y su análisis causal. Estas dimensiones resguardan elementos en común que los expertos en el tema consideran fundamentales en su planteamiento.

Corzo plantea el análisis del problema público a través de cuatro pasos: entender el problema, cuantificar el problema, realizar el análisis causal y aplicar el enfoque.

El primer paso es entender el problema público, para ello es necesario hacer una búsqueda de información a través de entrevistas que contrasten la perspectiva de la problemática del tomador de decisión con los datos recabados por los trabajadores de gabinete. Este ejercicio permite matizar las diferencias entre la magnitud percibida y la magnitud real del problema. Wildavsky recomienda empezar la creación del problema con “el material vivo y particular de las ideas, evaluaciones y expectativas de los ciudadanos” (Wildavsky, 1979, en Aguilar 1992: 70).

Para el análisis del planteamiento del problema del programa “Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023” se puede seccionar en dos partes: el diagnóstico y la definición del problema público. En la primera parte se observa el uso mayoritario de estadísticas que argumentan porqué debe atenderse la problemática, algunas causas y efectos, así como el perfil de las personas egresadas del sistema de justicia penal. Posteriormente, se define el problema público.

Sin embargo, entre las líneas del diagnóstico del problema del Programa “Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023”, no parece haber recopilado la materia viva de los ciudadanos, en especial de aquellos a quienes va dirigida la política. Esta carencia de datos no permite la existencia de diferenciar la magnitud del problema que esbozan los tomadores de decisiones con la magnitud real del problema, pues no se incorpora las ideas de las personas egresadas del sistema de justicia penal ni de otros ciudadanos.

Por otra parte, a pesar del punto negativo de no considerar a la materia viva en el planteamiento del problema, en el segundo paso, la cuantificación del problema público se haya claramente justificada con datos de fuentes recientes y confiables que ayudan a observar la magnitud real del problema. Cuantificar el problema es de suma importancia ya que facilita conocer el número de personas afectadas por el problema, las áreas geográficas en las que se presenta el problema y los costos que genera. De tal forma que la primera cuantificación que recomienda es la “identificación de afectados del problema público”, para ello se sugiere cuantificar de forma clara este número de personas y hacerlo relativo basándose en la proporción total de la población.

En las reglas de operación del programa se cuantifica la situación problemática de acuerdo con una serie de factores fundamentales que determinan el éxito o fracaso del proceso de reinserción social.

Las personas egresadas del sistema de justicia penal, tanto adultos como adolescentes, enfrentan diversos problemas para dar continuidad a sus procesos de reinserción social y para ejercer de forma plena sus derechos una vez que han obtenido su libertad. Con base en la Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, existen factores fundamentales que pueden definir el éxito o el fracaso de los procesos de reinserción social. Algunos de ellos son, contar con una vivienda estable, apoyo por parte de alguna red familiar o social, tener acceso a servicios de salud, trabajo, capacitación, entre otros.

Así mismo, se inicia delimitando el área geográfica y la temporalidad: la Ciudad de México hasta el 2022. Enseguida se hace un primer acercamiento a la población afectada: “En la Ciudad de México, al mes de noviembre de 2022 había 25 mil 809 personas en Centros Penitenciarios de la Ciudad, de los cuales el 94.1% son hombres y el 5.9 % mujeres”. Aunado a ello, una de las recomendaciones en el proceso de cuantificación es crear perfiles por edad, sexo y condición socioeconómica. Seguido, hay que conocer los efectos colaterales que el problema público ha provocado en otras personas. Por último, se recomienda dimensionar el problema en cuanto el crecimiento de afectados en los últimos cinco o diez años y la proyección de su crecimiento en los futuros cinco o diez años. En el caso de este programa a través de la encuesta realizada por el Instituto de Reinserción Social, especifica con datos los más recientes posibles el rango de edad, el sexo, condición socioeconómica, el grado de estudios, acceso a un empleo formal y el acceso a la seguridad social de las personas egresadas del sistema de justicia penal.

En los Centros Especializados para Adolescentes de Internamiento y Externamiento había 106 personas adolescentes, de las cuales 64 se encontraban en internamiento y 42 en externamiento. Así mismo, durante el mismo periodo, alrededor de 7,664 personas egresaron de los Centros Penitenciarios y Centros Especializados para Adolescentes de la Ciudad de México, siendo 24 de estas personas adolescentes, de todas ellas, la Dirección General del Instituto de Reinserción Social atendió hasta el mes de noviembre a 2,230 (de las cuales un 91 % son hombres y 9 % mujeres). Esto representa un 29% de la población que obtuvo su libertad durante el mismo año. Según la encuesta realizada por la Dirección General del Instituto de Reinserción Social, para dar cumplimiento a la estrategia 509 del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, la población egresada del sistema de justicia penal alrededor del 68% solo cuenta con estudios de primaria y secundaria; cerca del 57% no tiene acceso a un empleo formal, mientras que alrededor del 75% no cuenta con algún tipo de servicio de seguridad social.

También, se deben cuantificar los costos sociales, es decir, cuánto le cuesta a la sociedad el problema público y cuánto le seguirá costando en caso de que el problema no sea atendido por el gobierno. En este problema público que se desea atender no se menciona ningún costo social en caso de atenderse.

Una vez cuantificado el problema se procede al análisis causal, el cual, para Franco Corzo, es la etapa de análisis del problema más importante, ya que las soluciones que se planteen deben enfocarse en atacar las causas del problema. De lo contrario, el problema “podría confundir los síntomas con las causas y ocasionar mayores y más graves problemas” (Aguilar, 1993: 64). Por ende, se recomienda consultar tres fuentes para identificar las causas del problema público: análisis de afectados; análisis de opinión de expertos académicos y expertos servidores públicos y el análisis económico para identificar las causas de un problema público (Corzo, 2013). Sin embargo, en el programa se enlistan algunas causas, pero sólo por medio de estadística que, si bien ayudan a entender parte de las raíces del problema, también hacen falta información de expertos académicos y servidores públicos.

Este análisis a través de diversos actores es fundamental, ya que permite diseñar una política no sólo con información estadística, sino con expertos en el tema y conocer de primera mano a los afectados, que probablemente brinden ideas en la solución del problema al estar más familiarizados con él. Además, al incluir las opiniones de los afectados, menciona Corzo, le da legitimidad al proceso de elaboración de diseño de la política pública, lo que a su vez incluye a la sociedad en la solución del problema público. Así mismo, Wildavsky (1979) menciona que al incorporar la perspectiva, ideas, valores, aspiraciones y polémicas de los ciudadanos que se ven afectados por la problemática a tratar, es grato para modificar las peculiaridades indeseadas y crear una definición del problema aceptable para todos los interesados vivamente en su solución.

Una vez detectadas las causas e involucrar a los actores que permitan desagregar de la forma más exhaustiva posible el problema, es determinante descubrir la relación entre ellas: su conexión e interdependencia.

Aunado a ello, considerar las opiniones de los afectados ayuda a cerrar la brecha existente entre la concepción del problema del gobierno, sus analistas y los afectados e interesados. Ya que los gobiernos y analistas deben construir definiciones de problemas aceptables y solubles, legal y políticamente aceptables,

física y administrativamente viables” (Aguilar, 1992: 59). En el siguiente fragmento se observa la intención de cerrar la fisura entre los creadores de la política y los afectados al considerar las expectativas que los sentenciados tienen al salir de prisión:

La discriminación afecta directamente en esta situación, según la “Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2021” las personas que salieron de prisión se encuentran en el lugar 14 de 39 entre los grupos más discriminados, eso es dos lugares más arriba en la escala de los sectores más discriminados respecto a la medición de 2017, en donde este grupo alcanzó el lugar 16. Sin embargo, las personas egresadas del sistema de justicia penal ven agravada esta situación cuando, además, pertenecen a uno de los grupos de atención prioritaria enunciados en el artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México, lo que impacta de manera más profunda en su proceso de reinserción social, y el ejercicio pleno de sus derechos. A nivel nacional, se estima que a esto se suma que más del 70% de estas personas no tiene expectativa de integrarse de nueva cuenta a sus redes familiares, mientras que el 17.8% expresa que no tendría vivienda al momento de salir debido a que no tendría para pagar un lugar.

Es necesario que los analistas conozcan la expectativa de salida de los sentenciados, que como se enuncia en el fragmento anterior, la vivienda y el integrarse a sus redes de apoyo familiar son bajas. Conocer esta perspectiva ayuda a plantear un problema que recupere la preocupación de los sentenciados, y desagregue estos efectos para encontrar la solución viable. Así mismo, en el fragmento se hace énfasis en la situación de discriminación hacia los egresados del sistema de justicia penal, la cual se agrava cuando pertenecen a uno de los grupos de atención prioritaria expuestos en el artículo 11 de la CPEUM (mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas LGBTTTI; migrantes y sujetas de protección internacional; víctimas; personas en situación de calle; personas privadas de su libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social: personas afrodescendientes; personas de identidad indígena; y personas de minorías religiosas).

La Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, cuenta con información sobre la cantidad de personas, pertenecientes a algunos de estos grupos, que se encuentran privadas de la libertad, específicamente, personas adultas mayores, con alguna discapacidad, con alguna enfermedad mental, con VIH, personas indígenas, pertenecientes a las comunidades LGBTTTI y mujeres embarazadas. Hasta el mes de noviembre, estas sumaban poco más 3,080 personas, lo que representa el 11.8% de la población privada de la libertad. A estos grupos deben sumarse aquellas personas que, al momento de obtener su libertad, no cuentan con redes sociales de apoyo, vivienda estable, o tienen alguna enfermedad crónica y no cuentan con acceso a los servicios de salud. Asimismo, en el diagnóstico de Reinserción Social Postpenal en la Ciudad de México, el cual forma parte de la Memoria del Coloquio Internacional Reinserción Social Real realizado en el marco del Primer Festival Iberoamericano de la Libertad en agosto de 2022, se encontró que en el periodo comprendido entre el mes de agosto de 2021 a agosto de 2022 la Dirección General del Instituto de Reinserción Social afilió y atendió en sus actividades multidisciplinarias a 3,174 nuevas personas liberadas y preliberadas, de las cuales el 90% son del sexo masculino, mientras que el 10% corresponden al sexo femenino. De esta población atendida, fueron identificadas un total de 1,556 personas cuyas características integraban uno o más Grupos de Atención Prioritaria. Así mismo, de esta población se identificó que 988 se encontraban en situación de desempleo o subempleo, 265 eran mujeres, 206 personas jóvenes, mientras que el resto eran personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas migrantes, personas de la comunidad LGBTTTI, por mencionar algunos.

Con lo anterior, hay que hacer énfasis en la gran discriminación a la que se enfrentan los egresados, pero más aún cuando la situación se agrava por la pertenencia a un grupo de atención prioritario. Por tanto, es indispensable que una buena política pública para atender de manera articulada a estos sectores vulnerables de población, sea construida con transversalidad, entiendo por ella “los instrumentos que articulan relaciones de coherencia interinstitucional, para materializar relaciones interadministrativas, entre departamentos o áreas sectoriales: la transversalidad, al vincular diversos actores y puntos de vista, supone una mejor toma de decisiones y un mejor aprovechamiento de los recursos”

(Brugué, 2008 en Transversalidad y Políticas Públicas de Juventud, 2019: 7). De tal forma, que la definición del problema público, aunque sea formulado de manera acotada, busque encontrar las herramientas para atender las necesidades particulares, en este caso, de la comunidad LGBTTTIQ, personas con discapacidad, jóvenes en situación vulnerable, mujeres, etc.

Todo lo anterior forma parte de un diagnóstico de la situación problemática que le da sustento al porqué debe atenderse el problema público. Para la definición del problema público Ortegón (2005) expresa que el ejercicio de identificar el problema central representa buscar la manera adecuada cómo expresar comprensivamente la situación que se desea resolver. Además, al plantear el problema, este debe poder convertirse en un sujeto u objeto de un enunciado causal. Para ello hay que estructurarlo como “causa de” o “efecto de” (Aguilar, 1992). De otra forma, como plantea Ortegón, al estructurarlo en términos como “falta de” estaría planteándose de manera errónea, pues no hay que confundir el problema con la ausencia de una solución. Ya que haría falta preguntarse el “por qué”, es decir, la situación problemática no estaría bien desagregada. En este sentido, el problema público que desea atender el programa da inicio con este error, ya que se plantea en estos términos que Ortegón no recomienda:

La carencia de un empleo digno es un problema que afecta a una gran cantidad de personas adultas y adolescentes, de acuerdo con datos de la última medición disponible, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2021), durante el tercer trimestre de 2021, alrededor del 7% de la población económicamente activa en Ciudad de México se encuentra desocupada. Mientras que de la población que tiene una ocupación, el 29.4% se encuentra en la informalidad. Esta situación se agudiza debido al estigma que conlleva a las personas que estuvieron privadas de su libertad, pues se enfrentan a mayores dificultades para encontrar empleo, así como a espacios para el aprendizaje y desarrollo de nuevas habilidades para el trabajo.

Se puede observar que da inicio con “la carencia de un empleo” para indicar la principal problemática a atender, dentro de este problema se hace énfasis en cómo las personas egresadas del sistema de justicia penal ven más pronunciado

encontrar un trabajo digno. Si bien en la problemática expuesta en el programa se entiende que es necesario atenderse el acceso a un trabajo digno, al enunciarlo en términos de “carencia” se confunde con la ausencia de una solución. Por tanto, como menciona Ortegón, la situación problemática no se encuentra lo más desagregada posible, lo cual impide atacar las raíces del problema.

Sin embargo, podemos observar que el problema público comienza a delimitarse o encauzarse. Así mismo, Ortegón enfatiza que el problema central hay que formularlo en estado negativo; centrar el análisis de causas y efectos en torno a un problema central único, con la intención de acotar el análisis y hacer más certero el expedir soluciones.

Otra sugerencia por parte de este autor es que un problema bien estructurado debe estar representado en estado inicial, intermedio y final, ya que ofrecen información necesaria para efectuar operaciones de cálculo. En el problema expuesto en el programa se cuenta con cifras que indican el estado inicial del programa, datos recopilados del 2022, lo cual en el futuro puede servir para observar el avance o retroceso de alcance e impacto.

La población potencial de este Programa se refiere al total de personas egresadas del sistema de justicia Penal, específicamente de algún centro privativo de la libertad de la Ciudad de México, cuya cifra, hasta el mes de noviembre de 2022, fue de 7,664, considerando a las personas adolescentes. Tomando como referencia los datos recopilados por la Dirección General del Instituto de Reinserción Social a nuevas personas a las que se les brindaron servicios, durante 2022, fueron alrededor de 1,500 que egresaron del sistema de justicia penal, así mismo, que pertenecen a alguno de los grupos considerado de atención prioritaria; se tiene que 380 personas no tenían ninguna ocupación, 282 jóvenes en situación de riesgo, 219 mujeres, 23 personas en situación de calle, y otras 75 que pertenezcan a los grupos de atención prioritaria restantes aproximadamente; y la mayoría de ellos con pérdida o debilitamiento de sus redes sociales de apoyo por haber estado privados de la libertad.

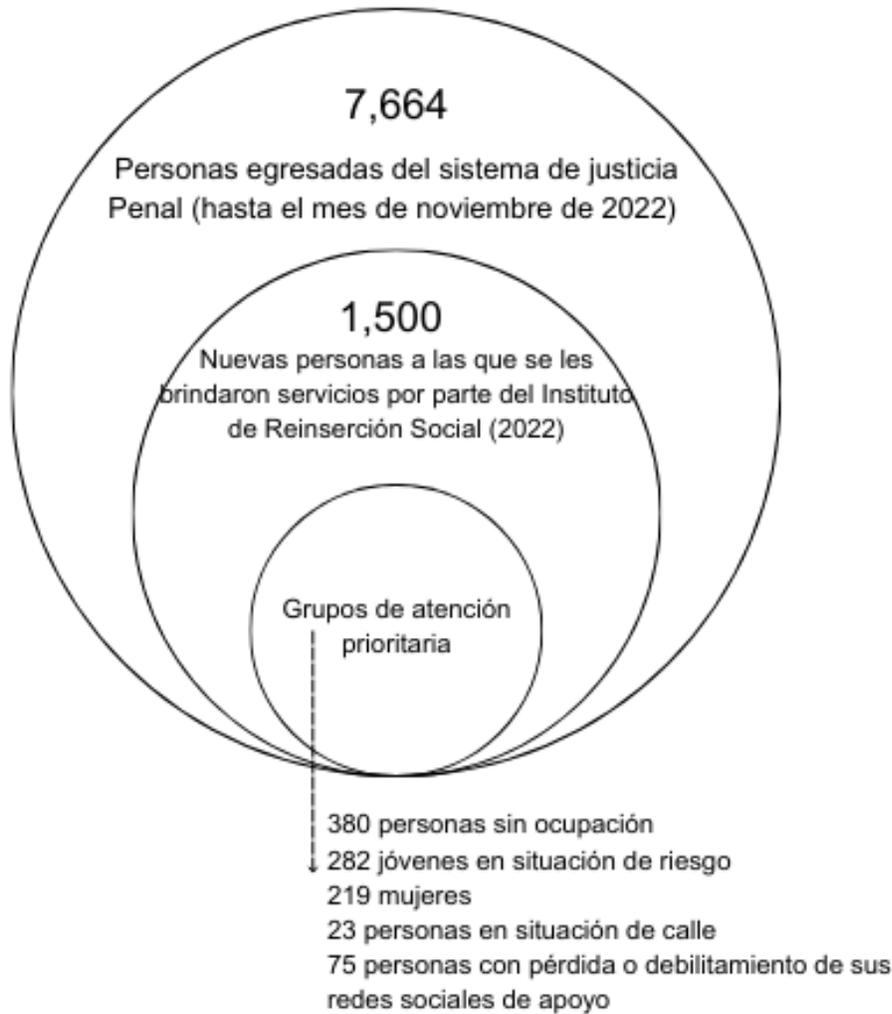
Con el fragmento anterior acerca del estado inicial del problema, se puede prestar atención al cómo presentan una primera cifra de personas egresadas del sistema de justicia penal de la Ciudad de México, luego tal población la limitan a nuevas personas que el Instituto de Reinserción Social atendió en el año anterior al programa, enseguida precisan el número de personas que pertenecen a un grupo de atención prioritaria: personas sin ocupación, jóvenes en situación de riesgo, mujeres, personas en situación de calle y personas sin redes de apoyo. Es de gran ayuda que perfilen a las personas que el programa busca atender que, si bien está planteado para ayudar a la mayor parte de la población egresada de este sistema, hace énfasis en aquellas personas pertenecientes a un grupo vulnerable, de manera que identificad a la población afectada por el problema, las personas de atención prioritaria y lo hacen relativo a la proporción total de la población egresada de sistema. Esta delimitación de la población planteada en el problema público del problema puede examinar en la figura N°4.

Otra recomendación teórica brindada por Aguilar sugiere que en la definición del problema público exista una memoria institucional y administrativa. Debido a que la política pública emerge como una tarea colectiva la cual involucra de manera conjunta y corresponsablemente a la iniciativa tanto gubernamental y social, ya que hay problemas que carecen de teoría y tecnología para una línea segura de respuesta. Por tanto, el planteamiento del problema y posteriormente sus estrategias, pueden ser una estrategia susceptible al error y frustración, pero deben ser capaces de aprender de aquellos errores para no repetirlos insensatamente (Aguilar, 1992).

No obstante, al considerar que el programa “Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023” es una política pública que reúne dos subprogramas ejercidos en años anteriores como programas diferentes, entonces es fundamental que ocurra un ejercicio de memoria institucional y administrativa, recapitulando lo bueno y lo malo, aquellos éxitos o fracasos de estos programas anteriores.

Figura N° 4

Población objetivo y población beneficiaria del Programa Prioritario a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023



Elaboración propia con base el Programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal, 2023.

Nota: no se define jóvenes en situación de riesgo. Sin embargo, el Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo (2007) a cargo del Instituto de la Juventud del Distrito Federal, considera a esta población a los y las jóvenes de 19 a 24 años que se enfrentan a situaciones como el desempleo, la deserción escolar, la desintegración familiar, la violencia y las adicciones, así como procurar que se cubran los requerimientos y expectativas de los jóvenes en función de lograr un desarrollo armónico en su vida familiar y comunitaria.

Todo ello con el fin de evitar los errores que cometieron precedentemente. De esta forma, si analizamos las definiciones de los programas que ahora se ensamblan bajo una sola acción gubernamental del podemos prestar atención a que el planteamiento del “Programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2022” es casi idéntico al que se plantea para el programa 2023 salvo la inclusión de un nuevo párrafo retomado del “Programa de Apoyo para el Impulso Laboral de Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal de la Ciudad de México 2022”. Esto podría significar que en el año anterior el programa fue diseñado de la mejor manera posible, sin embargo, al prestar especial atención a los detalles es posible que la misma definición se deba a falta de interés por parte de los tomadores de decisiones.

Por ejemplo, al prestar atención al cuadro N°5 se observa que los datos empleados en la definición del problema del Programa 2023 son los mismos que en el año 2022. Es decir, en el 2022 la población potencial del programa era igual al total de personas egresadas del sistema de justicia penal, especialmente de un centro privativo de la libertad en la Ciudad de México, cuya cifra con un corte hasta noviembre de 2021 fue de 7,664 personas incluyendo a personas adolescentes. Esta es la misma cifra que se utiliza en el programa 2023, pues mencionan que el número de personas egresadas del sistema con un corte hasta noviembre de 2022 fue de 7,664. El hecho de ser la cifra exacta en ambos años sugiere una falta de actualización certera de los datos.

Lo mismo sucede con la población estimada que acudiría al Instituto de Reinserción Social durante el 2022 y las cifras de la población que el programa de 2023 informa que acudió al instituto. Ya que en el programa de 2021 se valuaba que la nueva población atendida para el 2022 sería alrededor de 1,500 egresadas del sistema de justicia penal pertenecientes a algún grupo de atención prioritaria, específicamente se esperaba que 380 personas no tendrían ocupación; 282 serían jóvenes en situación de riesgo; 219 serían mujeres; 23 estarían en situación de calle y 75 pertenecerían a grupos de atención prioritaria. Para el programa 2023 se reporta que según los datos recopilados por el instituto fueron alrededor de 1,500 egresados

del sistema penal, conformado por el número exacto de cada subgrupo estimado en el programa 2022: se reportaron 380 personas sin ocupación, 282 jóvenes en situación de riesgo, 219 mujeres, 23 en situación de calle y 75 perteneciente a un grupo prioritario. Esto señala que la estimación fue realizada a la exactitud o que los datos que brindó el instituto no son certeros, lo que indica una falta de seguimiento a los usuarios de sus servicios.

Cuadro N°5

Comparación de fragmento de la definición del problema del Programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2022 con el Programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023

Fragmento de la definición del problema del “Programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2022”	Fragmento de la definición del “Programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2022”
<p>La población potencial de este Programa se refiere al total de personas egresadas del sistema de justicia Penal, específicamente de algún centro privativo de la libertad de la Ciudad de México, cuya cifra, hasta el mes de noviembre de 2021, fue de 7,664, considerando a las personas adolescentes. Tomando como referencia los datos recopilados por el Instituto a las personas que se les brindaron servicios, se espera que, durante 2022, acudan al Instituto alrededor de 1,500 nuevas personas, egresadas del sistema de justicia penal y que pertenezcan a alguno de los grupos considerados de atención prioritaria; entre ellos, 380 personas que no tendrán ninguna ocupación, 282 jóvenes en situación de riesgo, 219 mujeres, 23 personas en situación de calle, y otras 75</p>	<p>La población potencial de este Programa se refiere al total de personas egresadas del sistema de justicia Penal, específicamente de algún centro privativo de la libertad de la Ciudad de México, cuya cifra, hasta el mes de noviembre de 2022, fue de 7,664, considerando a las personas adolescentes. Tomando como referencia los datos recopilados por la Dirección General del Instituto de Reinserción Social a nuevas personas a las que se les brindaron servicios, durante 2022, fueron alrededor de 1,500 que egresaron del sistema de justicia penal, así mismo, que pertenecen a alguno de los grupos considerado de atención prioritaria; se tiene que 380 personas no tenían ninguna ocupación, 282 jóvenes en situación de riesgo, 219 mujeres, 23 personas en</p>

<p>que pertenezcan a los grupos de atención prioritaria restantes aproximadamente. La mayoría de ellos con pérdida o debilitamiento de sus redes sociales de apoyo por haber estado privados de la libertad.</p>	<p>situación de calle, y otras 75 que pertenezcan a los grupos de atención prioritaria restantes aproximadamente; y la mayoría de ellos con pérdida o debilitamiento de sus redes sociales de apoyo por haber estado privados de la libertad.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, y acercándonos al final del análisis del planteamiento del problema, éste sintetiza de manera concreta la población a quien va dirigido, el problema público, el objetivo del programa y las acciones directas. En las siguientes las líneas se hace un enlistado detallado de su población objetivo, es decir las personas que pertenecientes a los grupos prioritarios:

En este sentido, el Programa busca apoyar a aquellas personas que reciben atención postpenal egresadas del sistema de justicia Penal, específicamente de algún centro privativo de la libertad de la Ciudad de México por algún beneficio, conclusión de sentencia y los que se encuentran cumpliendo sentencia en libertad, que no cuenten con un empleo y que por este motivo se encuentren en alguna situación que dificulte su proceso de reinserción social o no les permita el ejercicio pleno de sus derechos, para lo cual se considerará beneficiar a personas de grupos de atención prioritaria como: mujeres; adolescentes; personas jóvenes; personas adultas mayores; personas con discapacidad; personas LGBTTTI; personas migrantes; personas en situación de calle; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afro descendientes; de identidad indígena; personas pertenecientes a minoría religiosa, así como aquellas personas cuyas redes de apoyo se haya debilitado o tengan alguna enfermedad crónico degenerativa.

Enseguida se mencionan las dos líneas de acción que brinda el programa para atender el problema público. El primero, brindar los servicios y productos de primera necesidad. El segundo, brindar servicios y actividades multidisciplinarias como medios de reinserción social.

Este Programa se constituye como un dispositivo que brinda en un primer momento servicios básicos que atiendan necesidades como: vestimenta, movilidad, e higiene personal. Posteriormente, busca generar procesos integrales de reinserción social, así como de acceso a los servicios y actividades multidisciplinarias que se brindan, los cuales sirvan para el restablecimiento pleno de los derechos de las personas egresadas del sistema de justicia penal, coadyuvando a la disminución de la brecha de desigualdad que existe con respecto a la población general.

Estas herramientas o acciones se han concretado para atacar un problema acotado, en palabras del programa: la falta de empleo de las personas egresadas del sistema de Justicia Penal.

La falta de empleo obstaculiza las posibilidades de que las personas que egresan del sistema de Justicia Penal ejerzan su derecho al trabajo y salario digno, teniendo como consecuencia, la vulneración el proceso de restitución de derechos y, por ende, a la reinserción social. Por esta razón, es necesario encaminar acciones que atiendan tal problemática desde una perspectiva de política pública.

No obstante, como se mencionó con anterioridad, la definición de un problema público no debe plantearse como ausencia de una solución. Por otra parte, este análisis debe ser estudiado con un enfoque de derechos humanos (DD.HH) debido, pues la reinserción social es parte de estos instrumentos inherentes a la dignidad humana de los egresados del sistema penitenciario. De manera que, Carlos Aguilar Astorga, académico e investigador especialista en políticas públicas y derechos humanos, plantea que “si deseamos ver el problema público con enfoque de derechos, será necesario dejar de verlo simplemente como la ausencia de un bien o servicio, pues, como señalan Cohen y Martínez (s/f) esta ausencia determina a priori la hipótesis de solución” (Aguilar Astorga, 2021:87). Sugiere así, que el problema debe observarse como una violación de derecho humano.

“por ejemplo, cuando se habla del problema de la insuficiencia de agua en determinadas zonas, muchas veces el criterio para solventarlo es técnico, de modo tal que lo que ocupa el lugar de la solución es proporcionar infraestructura. Si bien esto es elemental, no es suficiente, puesto que ver el problema del agua como una violación al derecho humano al agua va más allá de pensar en infraestructura. Lo

mismo pasa con temas como la educación o la salud los cuales, se atienden tradicionalmente con escuelas y hospitales sin que se tenga en consideración profesorado, sistemas educativos o bien, equipo médico o profesionales de la salud, etcétera. (Aguilar Astorga, 2021:87).

Siguiendo esta recomendación, la reinserción social pensada bajo un enfoque de derechos humanos debe superar este reto. Es decir, el programa de atención prioritario a personas egresados del sistema de justicia penal no sólo necesita atender “la falta de empleo” de una manera técnica, sino esbozar soluciones que planteen la incorporación al mercado laboral como un derecho humano. Así mismo, Astorga menciona que pensar el problema público como DD.HH. implica no sólo convencer al actor gubernamental de que la problemática es una violación a los derechos, sino también involucra el proveer hipótesis de cómo revertirlo, de tal forma que confirme que es un acto violatorio de derechos. Para ello, “los tratados internacionales funcionan como un mecanismo que desenreda el conflicto, al poner en el horizonte de la actuación gubernamental las posibilidades para abordar una situación indeseada” (Aguilar Astorga, 2021: 90).

Otra parte fundamenta que menciona este académico para la formulación de un problema público desde el enfoque de derechos humanos es tratarlo como un asunto en el cual la población que está siendo afectada por la problemática pueda participar activamente en el gestión de la solución para resolverse de una manera colaborativa con los expertos y tomadores de decisiones.

De ese modo, un problema público es una construcción social en la que la situación indeseada queda socialmente asumida, no es únicamente una creencia, situación o acontecimiento, sino que cuenta con un componente intrínsecamente moral que permite que aquello que preocupa no sea admisible, obligando no sólo a observar o dar cuenta sino a incorporar el problema en el campo semántico de lo transformable. Es entonces cuando un grupo con poder decide que dicha situación es acreedora a una intervención pública, porque quien lo ha definido denota tener la capacidad y autoridad para promoverlo como tal (Aguilar Astorga, 2021: 92).

Esta es una de las partes esenciales en cuanto a la reinserción social dentro y fuera de las prisiones, pues si bien ya está siendo tratada a través de distintos

instrumentos de política pública y, por tanto, se encuentra dentro de la agenda gubernamental, no podrá ser tratada bajo un enfoque real de derechos humanos hasta que: 1) los y las sentenciados y egresados del sistema penitenciario sean incorporados en el diagnóstico y gestión de la política; 2) el problema público sea concebido por la sociedad y la autoridad gubernamental como una violación a los derechos humanos. Este último punto es crucial, ya que existe una alta segregación hacia la población ex sentenciada, lo cual se puede observar en la ya citada Encuesta de Discriminación de la Ciudad de México 2021, lo que sugiere un gran rechazo por parte de la sociedad, de manera que se siguen reproduciendo estigmas y prejuicios, especulando a esta población como no merecedora de derechos por haber cometido un crimen, olvidando que también son seres humanos.

Los lentes analíticos de Aguilar, Franco Corzo, Mény y Thoening y Wildavsky, permitieron la descomposición del problema público atendido por el programa para estudiar detalladamente sus líneas. Dentro de los hallazgos en este ejercicio, no sólo se encuentra la falta de participación de la materia viva, el poco seguimiento y la mala memoria administrativa e institucional. Estos elementos deben estar presentes si el gobierno de la Ciudad de México busca darle continuidad a la política, de tal forma que el problema público se replantee con la ayuda ya no sólo con los elaboradores de la política, sino, especialmente con la población afectada (egresados y próximos a egresar del sistema de justicia penal) y organizaciones civiles que se dedican a la reinserción.

CONCLUSIONES

La presente investigación se dividió en tres capítulos. En el primero se abordó a la reinserción social como derecho de las personas privadas de su libertad y cómo éste ha sido producto de la evolución de las ideas penales. Pasando de la venganza ejercida del ofendido extendida no sólo al hacedor del crimen sino a sus cercanos, a una venganza aplicada en nombre de la divinidad, seguida de la pena en representación de los intereses del Estado al castigo como medio de evitar que el autor vuelva a cometer el delito y finaliza con el periodo científico, donde la pena se restringe a las necesidades de la tutela jurídica para proteger el derecho e impedir su violación. Durante este proceso se observa innumerables formas de tortura, genocidios, explotación laboral, etc. Todo ello justificado por la idea de hacer merecedor de las consecuencias de sus actos al sancionado. Sin embargo, los derechos de esta población hoy en día se han reivindicado.

En el segundo capítulo se reunieron las aportaciones teóricas de expertos, recapitulando las definiciones de la política pública, para que en un segundo momento contribuyera con una definición propia. Dentro de estas consideraciones teóricas resalta el ciclo de vida de las políticas como una medio de evaluación constante que sirve para nutrir, corregir o eliminar aquello que no es útil de las acciones gubernamentales para atender los problemas públicos. Así mismo, se hizo énfasis en las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos donde se deben considera la transversalidad, perspectiva de género, igualdad y no discriminación, participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, progresividad, principio pro-persona, así como la transparencia y rendición de cuentas. Dentro de este mismo capítulo se realizó una revisión de las definiciones de la reinserción social dentro y fuera de las prisiones, es decir, la post penitenciaria. De manera que para cerrar el apartado hubo una recuperación del contexto en el que se encuentran los mecanismos de reinserción social en los centros penitenciarios y una vez que han salido de ellos.

El último capítulo se dedicó al análisis de la Reforma Constitucional del 2008, especialmente al artículo 18, el cual cambia los términos de “readaptación” a “reinserción” y “delincuente” por “sentenciado”. Lo que más allá de un cambio de vocabulario implica otro tipo de herramientas o medios, tal como el trabajo, capacitación, educación, salud y deporte para lograr que el sentenciado vuelva a delinquir. Se prestó atención a cómo la Reforma dio lugar a una serie de políticas públicas en la Ciudad de México con tres tipos de instrumentos: normativos, organizativos y programáticos. Se describieron y analizaron cada política, pero en particular el Programa Prioritario a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal, por ser el centro de análisis de esta investigación. Para este programa se examinó de manera detallada la forma en que se plantea la definición del problema público en las reglas de operación.

De tal forma, la principal conclusión de esta investigación es que, sin la Reforma Constitucional del 2008 no se hubieran podido establecer cursos de acción en torno a la reinserción social penitenciaria y post penitenciaria. No obstante, las políticas emprendidas no han sido suficientes para atacar de manera efectiva el problema público.

La Ciudad de México se ha mostrado innovadora al construir el Instituto de Reinserción Social, ya que es la única identidad a nivel nacional que cuenta con un instrumento organizacional dedicado a las personas egresadas del sistema de justicia penal. Gracias a ello y por medio de ferias, programas, actividades y vínculos se busca reincorporar a esta población a la sociedad.

Los instrumentos programáticos de reinserción social tuvieron su auge en el 2018, los cuales han identificado de manera adecuada el problema público que desean atender. Sin embargo, la forma en la que plantean el problema público es inadecuada de acuerdo con los teóricos expertos en el tema, ya que se sugiere un planteamiento en términos negativos y con ayuda de la población que está siendo afectada por el problema. Este mal ejercicio de la definición del problema ocasiona que las estrategias a utilizar no sean las adecuadas para su tratamiento. Ya que

como menciona Aguilar, es fundamental estructurar el problema público para darle solución al problema que se desea atender y no a uno equivocado.

El “Programa Prioritario a Personas Egresadas del Sistema de Justicia Penal 2023” logra identificar una de las raíces del problema que debe ser atendido, la poca oportunidad de incorporación al mercado laboral para los egresados. A pesar de ello, al no considerar a la materia prima, a aquellas personas que están experimentando el problema, sin sus aportaciones o recomendaciones, es posible que el programa establezca herramientas que les permita solucionarlo de manera efectiva. Más aún cuando se trata de políticas bajo un enfoque de DD.HH., como menciona Astorga (2021), la inclusión de la población afectada es fundamental para lograr acciones que más allá de establecer herramientas para cubrir la “falta” de un bien o servicio, se establezcan cursos de acción pensando en la violación de un derecho humano. Además, el programa no hace uso de la experiencia pasada de sus versiones antecesores, es decir, ya que este programa reúne dos subprogramas que ya se habían implementado con anterioridad, es importante que exista un ejercicio de análisis de aquello que sirvió, lo que puede mejorarse o eliminarse. Mény y Thoening (1992: 121) afirman que la definición de un problema tiene permitido redefinirse en el proceso, reajustarse o cambiar sus determinantes, pues aseveran que tal definición inicial es “en sí misma, un desafío político mayor”.

Por otra parte, hace falta concientizar a la sociedad de que las faltas de oportunidad laboral para este sector de la población, así como los obstáculos por los que atraviesan al egresados del sistema penal es un problema, pues si bien ya está siendo atendido por la autoridad gubernamental y, por tanto, colocado en la agenda pública, no será tratado con prioridad hasta que la ciudadanía se involucre de manera activa en la gestión de la política.

Recordando que el objetivo de la investigación era “identificar las acciones del gobierno de la Ciudad de México que permiten impulsar la reinserción social post penitenciaria como producto de la Reforma Constitucional del 2008. Así como analizar la definición del problema público del Programa Atención Prioritaria A Personas Egresadas Del Sistema De Justicia Penal 2019”, se puede inferir que la

investigación ha cumplido con su propósito, pues al hacer una revisión exhaustiva se han encontrado cada una de las políticas públicas que impulsan la reinserción de las personas liberadas del sistema de justicia penal, así mismo, se logró una exploración detallada del planteamiento del problema que el programa prioritario a personas egresadas del sistema de justicia penal.

Se partió de la hipótesis de que los cambios normativos al artículo 18 constitucional del 2008 permitieron generar acciones programáticas, financieros, organizacionales y jurídicas que permiten la reinserción social post penitenciaria, tal como el Programa “Atención Prioritaria a Personas Egresadas Del Sistema De Justicia Penal 2019”. Sin embargo, tales políticas no se plantean de una forma que ayude a solucionar los problemas públicos específicos.

Esta hipótesis se comprobó de manera parcial, ya que la Reforma Constitucional del 2008 dio pie a la creación de políticas públicas programáticas (los programas enlistados en el capítulo tres, en especial el central de esta investigación, el Programa de Atención Prioritaria a Personas Egresadas Del Sistema De Justicia Penal) , organizacionales (el Instituto de Reinserción Social) y normativas (artículos 4 y 204 de la LNEP, artículo 45 de la Constitución de la Ciudad de México, etc). No obstante, no se encontró ninguna política correspondiente a instrumentos financieros, como lo sería un fondo para atender la reinserción social. Por otra parte, se demostró que el programa analizado no plantea la definición del problema de la mejor manera posible, pues hace falta la participación de la sociedad para hacerlo de una forma con perspectiva de derechos humanos. Además de una clara falta de seguimiento a los beneficiarios del programa.

Por último, al desarrollar esta investigación han surgido dudas que se pueden atender en un futuro, tal como el impacto o los productos reales que ha tenido el programa. El programa prioritario a personas egresadas del sistema de justicia penal nace en el 2018 con un conjunto de políticas programáticas que buscan atender a grupos de vulnerabilidad, es decir son políticas asistencialistas. Por lo general, estas políticas más allá de atacar los problemas a los que se enfrentan los grupos vulnerables, están perpetuando el sistema que los han puesto en tales

condiciones. Recordando que las personas que han llegado a ser privadas de su libertad ya se enfrentaban a situaciones de pobreza, violencia, etc. Entonces, habría que prevenir cambiando aquella situación.

La idea no debe ser “dar lo mínimo” para sentir que se “ayuda” a este sector de la población, sino cambiar el escenario donde sólo unos cuantos se privilegian de la pobreza de los demás. De tal forma que el problema sea atacado desde la raíz y no tratar los síntomas.

Crear un problema es arte, Wildavsky.

REFERENCIAS

- Aranda, E. D. (2014). *Lecciones de derecho penal (para el nuevo sistema de justicia en México)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Astorga, C. R., & Figueroa Romero, R. (2021). *Estado, democracia y políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Apuntes teóricos*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana. Editorial Itaca.
- Beccaria, C. (2015). *Tratado de los delitos y de las penas*. Madrid: Editorial Committee.
- Brum, M. C. (1993). La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. *Revista de Administración Pública RAP*, 167-197.
- Catellanos, F. (2003). *Lineamientos elementales del derecho penal*. México: Editorial Porrúa.
- Chakour, M. H., & Bravo Ahuja, M. (2018). Reinserción social y servicios postpenales: más allá del cambio de vocabulario. *Dfensor. Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 21-32.
- Corzo, F. (2013). Análisis del problema. En F. Corzo, *Diseño de Políticas Públicas* (págs. 125-164). México: IEXE editores.
- Corzo, J. F. (2012). *Diseño de Políticas Públicas*. México: Grupo Editorial y de Investigación Polaris.
- Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos. Un modelo de atención postpenitenciaria*. (2019). México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Deubel, A. N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Estévez, A. (2015). Políticas Públicas como dominio de Estudio. *Revista Venezolana de Gerencia*, 583-585.
- Federal, G. (2008). *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia*. D.F.
- Federici, S. (2010). *Calibán y la bruja*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Fernando, J. I. (2012). Instrumentos de políticas públicas, Factores claves de las capacidades estatales. *Docuemntos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 51-74.
- Garcés, A. E. (2019). *200 años de justicia penal en México. Primera parte 1810-1910 (primeras leyes penales)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Gobernación, S. d. (2018). *Infome. Tú puedes en tu negocio. Programa para personas que se encuentran y próximas a egresar de centros de readaptación social de la CDMX*. Ciudad de México.
- Gobierno, S. d. (2022). *Cuarto Informe de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2022*. CDMX.
- González, M. V., Román Burgos, J. F., & Chavira Cruz, H. (2019). Transversalidad y Políticas Públicas de Juventud. Nociones para la articulación. *Cofactor*, 31-48.

- Grant, J. Z. (2015). Reflexión sociohistórica del nacimiento y evolución de la justicia penal moderna. Constitución y derechos fundamentales en la justicia penal mexicana. En M. C. Sánchez, & Ó. Cruz Barney, *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, tomo II* (pág. 544). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Guardiola, S. G. (2016). Generalidades y breve situación histórica del Derecho Penal. *Revista Conexión de Derechos y Ciencias Sociales*, 9-17.
- Gudini, J. A. (2019). Kohler: elementos de derecho penal en los aztecas. En L. R. Galván, & A. Guerrero Galván, *Construcción histórico-jurídica del derecho prehispánico y su transformación ante el derecho indiano. Manuales para entender el derecho prehispánico e indiano* (págs. 109-118). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Guzmán, R. F. (1979). *75 años de derecho penal mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Humanos, C. I. (2018). *Políticas con enfoque de Derechos Humanos*. CIDH.
- Humanos, C. N. (s.f.). *Promulgación de la Primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de CNDH: <https://www.cndh.org.mx/noticia/promulgacion-de-la-primera-constitucion-federal-de-los-estados-unidos-mexicanos-0>
- IV, J. F., Young, R., & Young, D. (2019). El derecho prehispánico maya: evidencia documental acerca de los procedimientos en materia de derecho civil, criminal y fiscal entre los mayas yucatecos. En L. R. Galván, & A. Guerrero Galván, *Construcción histórico-jurídica del derecho prehispánico y su transformación ante el derecho indiano. Manuales para entender el derecho prehispánico e indiano* (pág. 285). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Macfaland, C. A. (2019). Sistema Postpenitencia en México y el rol de los organismos internacionales protectores de Derechos Humanos. *Cuaderno de Investigación No. 60, Senado de la República*.
- Marx, C. (2008). *La llamada acumulación originaria*. Venezuela: Ediciones de la Presidencia de la República.
- Mény, Y., & Thoening, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- México, G. d. (30 de junio de 2022). *OBTIENEN LIBERTAD 26 MUJERES MEDIANTE PROGRAMA DE LIBERACIÓN DEL GOBIERNO CAPITALINO*. Obtenido de Gobierno de la Ciudad de México: <https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/obtienen-libertad-26-mujeres-mediante-programa-de-liberacion-del-gobierno-capitalino#:~:text=El%20programa%2C%20creado%20en%202019,reinserci%C3%B3n%2C%20aquellas%20que%20pueden%20obtener>
- Mondragón, M. (2013). La policía federal y el sistema de justicia procesal penal acusatorio. *Revista digital de la reforma penal*, 107-129.
- Ortega, A. H. (2018). Modelo de reinserción social vs. readaptación social en el sistema de justicia de ejecución penal. *Dfensor*, 48-54.

- Ortegón, E. (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Chile: ILPES.
- P, F. C. (2013). *John Howard y su influencia en la reforma penitencia europea de finales del siglo XVII*. Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana Santiago.
- PIRSAE (*Proyecto Integral de Reinserción Social Armónica y Empática*). (s.f.). Obtenido de SEGOB: <https://reinsercionsocial.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/PIRSAE>
- Saeb, P. Z. (2018). Reinserción social postpenitenciaria: clave en el proceso de pacificación. *Dfensor*, 12-18.
- SEGOB, ONU, & SRE. (2014). *Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas con perspectiva de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales*.
- Velasco, M. (2007). *Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas*. Universidad Complutense.
- Villanueva, L. F. (1992). Estudio introductorio. En L. F. Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (págs. 15-72). México: Porrúa.
- Villanueva, L. F. (1992). *Políticas y agenda de gobierno*. D.F.: Miguel Ángel Porrúa Editorial.
- Villanueva, L. F. (2010). Introducción. En L. F. Villanueva, *Política pública* (págs. 17-60). México: Siglo XXI.