



La reinserción social de las mujeres en México

Un largo
camino para el
restablecimiento
de sus derechos



E Q U I S
Justicia para las mujeres

Índice

Introducción 4

Capítulo I.

El derecho a la reinserción social en México 6

Introducción 7

I.I Perfil sociodemográfico de las mujeres privadas de la libertad en México 8

I.II Marco normativo internacional para la reinserción social 11

I.II.I Derechos de las mujeres privadas de su libertad en los ordenamientos internacionales 13

I.II.II Derechos de las mujeres liberadas de centros penitenciarios en los ordenamientos internacionales 17

I.III Marco normativo nacional para la reinserción social 18

I.III.I Marco normativo nacional sobre los derechos de las mujeres privadas de la libertad 20

I.III.II Los derechos de las mujeres liberadas de centros penitenciarios en el orden jurídico nacional 20

I.IV Conclusiones preliminares 22

Capítulo II.

La política de reinserción social para las mujeres en México 28

II.I Situación actual de la reinserción para mujeres en México. Cárcel y vulnerabilidad social de la población penitenciaria 30

II.II La política pública para la reinserción social 33

II.III Planes y programas de reinserción social para las mujeres privadas de la libertad 39

II.III.I Planes y programas de reinserción para mujeres liberadas de centros penitenciarios 41

Capítulo III.

La reinserción social de las mujeres en los centros penitenciarios de Morelos, Oaxaca y Ciudad de México 46

III.I Un acercamiento a la reinserción social de las mujeres en Morelos, Oaxaca y Ciudad de México 47

III.II El plan de actividades y sus mecanismos de evaluación 49

III.III Actividades productivas y acceso al trabajo 52

III.IV La reinserción social de mujeres liberadas en Ciudad de México, Morelos y Oaxaca 54

IV Conclusiones 59

Recomendaciones generales para la reinserción social de las mujeres privadas de la libertad 61

Anexo 1. Apartado metodológico 68

Referencias 70

Introducción

En 2017, Equis: Justicia para las Mujeres (en adelante Equis) publicó *Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México: una guía para políticas públicas incluyentes*. Este informe documenta —desde un enfoque interseccional— la situación que viven las mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas. A partir de algunas entrevistas realizadas para la elaboración de dicho informe, Equis también pudo identificar similitudes en los testimonios de mujeres exprivadas de la libertad que narraron sus experiencias de vida dentro y fuera de prisión.

Asimismo, Equis consideró imprescindible plantear ciertas preguntas que llevaran a una investigación, desde un enfoque con perspectiva de género y de respeto a los derechos humanos de las mujeres, para entender la situación de las políticas públicas actuales en materia de reinserción social en México.

En concreto, uno de los objetivos centrales de esta investigación es contrastar la brecha existente entre los estándares, su aplicación y las distintas realidades de las mujeres privadas y exprivadas de la libertad.

Para ello es necesario entender el marco normativo y los conceptos —esto es, los estándares—, y después contrastar directo con lo que en realidad se está haciendo. Esto tendría que desembocar en un cambio real de las experiencias de las mujeres en su paso o salida de la prisión.

Para alcanzar este objetivo, en el presente informe hay tres apartados principales. En el primero se expone la transición conceptual y constitucional de la reinserción social en México, y se analizan las leyes que pretenden garantizarla. En el segundo se estudia la reinserción social como política pública, es decir, se analizarán los planes de actividades que contiene la oferta de servicios en torno a la reinserción social que la autoridad penitenciaria desarrolla en los centros penitenciarios. Por último, en el tercer apartado se toman tres casos de estudio para evaluar la implementación de los planes, programas y acciones de gobierno.

Finalmente, se presentarán conclusiones y recomendaciones para mejorar la política pública de la reinserción social penitenciaria y pospenitenciaria para las mujeres privadas de su libertad, como respuesta a algunas de las preguntas planteadas con anterioridad.

El derecho a la reinserción social en México

1

INTRODUCCIÓN

Desde hace varias décadas, ciertas modificaciones constitucionales han propiciado un avance normativo en materia de derechos humanos; sin embargo, estos progresos no se han visto necesariamente reflejados en el ejercicio y respeto de tales derechos. Un caso así es el de las mujeres privadas de la libertad, cuya situación, que se detallará más adelante, evidencia que han quedado excluidas e invisibilizadas de las políticas y estrategias de reinserción social y de seguridad de los gobiernos recientes.

Es decir, el sistema judicial y penitenciario en México no ha cumplido su labor fundamental de prevenir el delito y reincorporar a la sociedad a las personas con una pena privativa de la libertad (Zepeda, 2014).

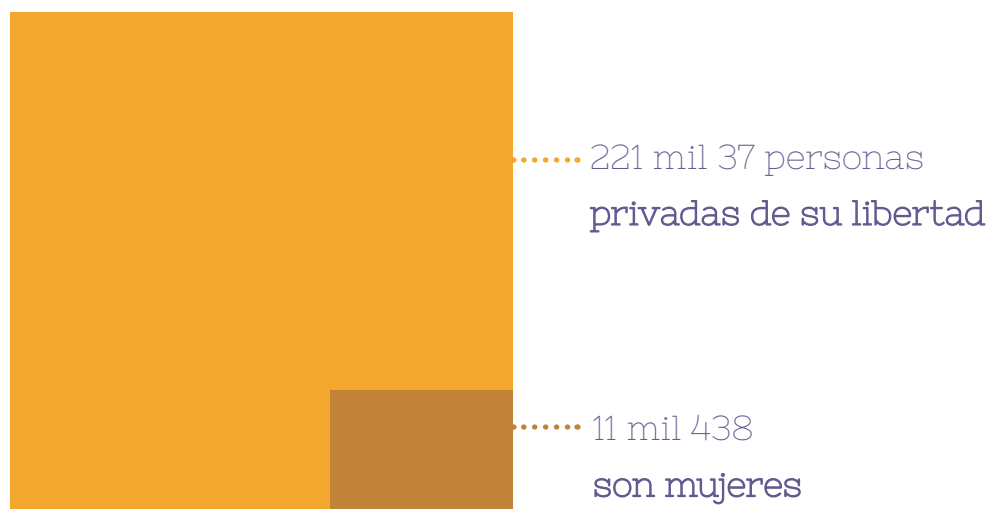
Por el contrario, desde que la crisis de violencia e inseguridad inició en el país, hace ya más de dos sexenios, los dos objetivos centrales de este sistema no pudieron concretarse y ahora son parte de la crisis de seguridad y de derechos humanos que vivimos.

Si bien la información disponible sobre la estrategia de reinserción social que en la actualidad siguen los centros penitenciarios es limitada, el aumento en el número de mujeres privadas de la libertad en los últimos años, las recurrentes violaciones de derechos humanos en estos espacios, y las dificultades que enfrentan quienes son liberadas, muestran la necesidad de profundizar en el tema y realizar una primera evaluación de los programas, planes y acciones de gobierno en la materia, pero desde una perspectiva de género.

Por ello, este capítulo pretende realizar un primer acercamiento a la política de reinserción social penitenciaria y postpenal en México para mujeres. Para lograrlo, se empezará por una breve descripción de quiénes son las mujeres que actualmente están privadas de la libertad en centros penitenciarios federales y estatales, para después revisar los marcos normativos internacional y nacional en la materia y realizar un análisis al respecto.

I.1 PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN MÉXICO

En México existen 221 mil 37 personas privadas de su libertad en centros penitenciarios estatales y federales; de ellas, 11 mil 438 son mujeres reclusas en centros penitenciarios estatales y federales (Inegi, 2017, p. 11).¹ El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) informó, en su publicación anual sobre estadísticas del sistema penitenciario estatal de 2017, que los delitos más recurrentes por los que las mujeres son juzgadas son lesiones, homicidio, robo simple, fraude, posesión de narcóticos con fines de comercio o suministro, robo a negocio y violencia familiar (Inegi, 2017, p. 31).

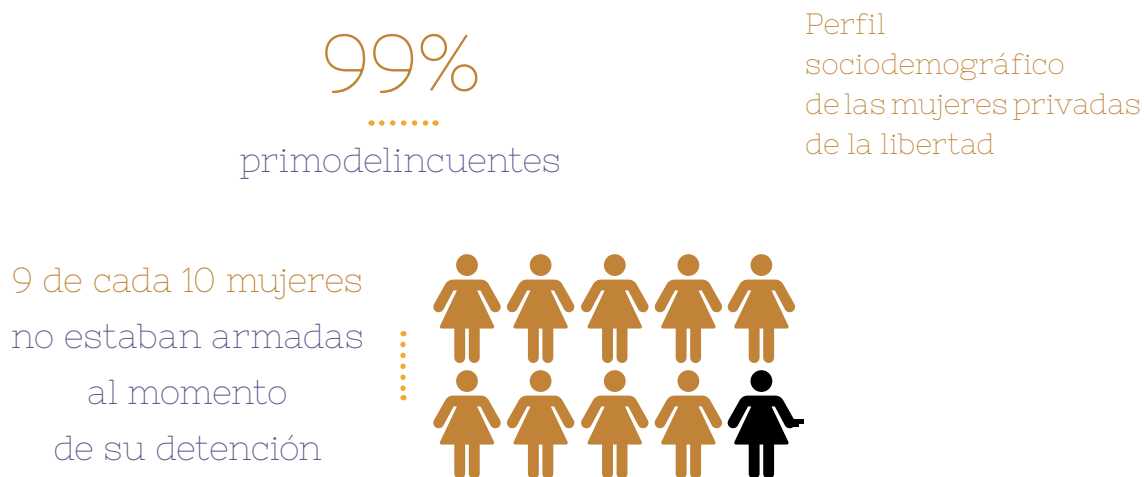


Asimismo, en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE) de 2017 se reportó que egresaron 100 mil 804 personas de centros penitenciarios por diversas razones;² de ese total, siete mil 185 son mujeres. El per-

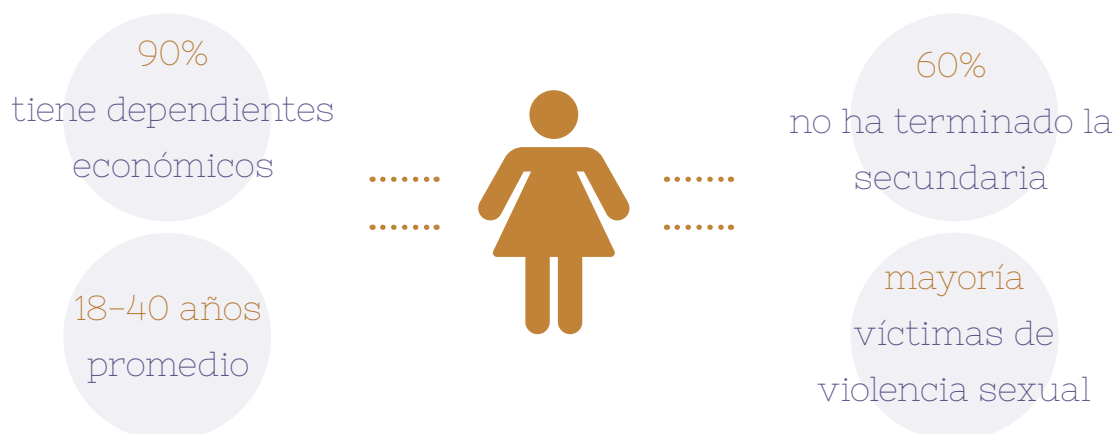
¹ Para el registro federal de personas privadas de la libertad, consultar: <https://cutt.ly/1rNhzed>

² De acuerdo con el Inegi, el egreso de personas de centros penitenciarios se da por: estar sujeto a proceso, tener sentencia absolutoria, tener sentencia revocatoria, estar en cumplimiento de sentencia, contar con libertad anticipada y otro tipo de egreso.

El perfil sociodemográfico de las mujeres privadas de la libertad es el siguiente: el 99% son primodelincuentes, es decir, no habían cometido un delito antes; y la reincidencia en general es baja (Inegi, 2016), pues en 2015, de 14 mil 231 ingresos de mujeres a reclusorios, sólo 11% fue por reincidencia, y bajó a 9% en 2016 (Inegi, 2016).



Nueve de cada 10 mujeres no estaban armadas al momento de su detención. El 90% tiene hijos y dependientes económicos. El rango promedio de edad de las mujeres privadas de su libertad es de entre 18 y 40 años. El 60% de ellas no ha terminado la secundaria y la mayoría reporta haber sufrido violencia física o sexual. Tan es así, que una de las entrevistadas para este estudio mencionó lo siguiente: “atrás de una mujer que cometió un delito hay hombres que la llevaron a hacerlo” (Equis, 2019).



Cabe destacar que, si bien las mujeres que cometen algún delito se encuentran, por lo general, en la estructura delincuencial más baja, su encarcelamiento ha ido en aumento, sobre todo cuando se trata de delitos como el robo (Constant, 2016). Ello obedece al menos a tres factores principales:

- consumo problemático de sustancias, entendido como un patrón de consumo que provoca problemas individuales o colectivos, de salud o sociales (OMS, 1994, p. 27)
- necesidad económica
- una relación marcada por dominación o algún tipo de abuso

Así, el perfil de la mujer que comete este tipo de delitos es, por lo regular, el de una persona joven, sin empleo, con bajos niveles de educación e hijos dependientes (UNODC, 2015a, p. 2). Ahora bien, el endurecimiento de las políticas de justicia penal es una tendencia a nivel internacional, y no sólo en México

ha derivado en que un número cada vez mayor de mujeres sean encarceladas por delitos menores. En algunos países, lo estricto de las leyes contra los delitos relacionados con las drogas ha tenido un impacto considerable en el número de mujeres que están en prisión y en la tasa de aumento de ese número (UNODC, 2014, p. 4).

El perfil descrito deja ver la necesidad de que exista una estrategia de reinserción diferenciada, especializada, integral y con perspectiva de género, para lograr que quienes están en un centro penitenciario puedan reincorporarse con éxito a la sociedad. Dicha estrategia tendría que contar con al menos dos objetivos centrales: el primero enfocado en que el ejercicio de sus derechos humanos se convierta en un medio para la reinserción social, y el segundo orientado a disminuir la reincidencia y mejorar, con ello, la situación de seguridad en el país.

En el siguiente apartado se describirá el marco normativo internacional en materia de derechos humanos y de reinserción social de las mujeres privadas de la libertad, al que México se ha alineado. Éste servirá como punto de partida para, más adelante, analizar desde una perspectiva de género la política de reinserción social existente en nuestro país.

I.II MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL

México ha firmado y ratificado tratados internacionales que marcan una pauta para la construcción de la política nacional y local en derechos humanos. Es obligación del Estado mexicano respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos contenidos en esos documentos.

En este sentido, para garantizar una estrategia de reinserción social integral, especializada, diferenciada y con perspectiva de género es necesario que las políticas públicas se apeguen a los instrumentos internacionales que protegen los derechos de las mujeres y, en particular, los derechos de aquellas privadas de su libertad.

El país ha firmado múltiples convenciones internacionales en las cuales se establece que las personas privadas de su libertad deberán ejercer todos los derechos humanos, sin perjuicio de las limitaciones que de manera inevitable recaen sobre ciertos derechos durante su tiempo en prisión. Por ello, el Estado debe garantizar el respeto a su dignidad en las mismas condiciones que las personas no recluidas (PDHDF, 2010, p. 3), como un medio para lograr su reinserción social.

En ese sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 5, párrafo 6, que “las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados” (OEA, 1969).³ Si bien se utiliza el término readaptación social en lugar de reinserción social, y esto, como explicaremos en el apartado sobre el marco normativo nacional para la reinserción social, va más allá de un cambio de palabras porque tiene una serie de implicaciones sobre cómo se observa la función de la pena, se reconoce la importancia de que existan políticas específicas para personas privadas y exprivadas de la libertad.

3 La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José, fue aprobada en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, y es vinculante para México desde el 24 de marzo de 1981.

Por su parte, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, también conocidas como Reglas “Nelson Mandela”,⁴ establecen en el numeral 4 que:

Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.

Para lograr ese propósito, las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos (UNO-DC, 2015b, p. 3).⁵

Diversos informes regionales realizados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de los cuales se precisa el contexto de los países latinoamericanos y se establecen criterios orientadores para el Estado, abordan la reinserción social y los derechos de las personas privadas de la libertad.

Al respecto, el Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas señala:

4 Estas reglas aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 70/175, el 17 de diciembre de 2015, buscan dotar de aplicabilidad los derechos humanos de las personas que se encuentran privadas de su libertad por la comisión de un delito, reconocidos en diversos tratados internacionales de los que México es parte, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y por lo tanto son reconocidas y aplicadas por el Estado mexicano como fuente secundaria de derecho.

5 Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos fueron adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra, Suiza, en 1955, y por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C(XXIV), del 31 de julio de 1957, y 2076(LXII), del 13 de mayo de 1977.

[R]esulta fundamental que la privación de libertad tenga objetivos bien determinados, que no puedan ser excedidos por la actividad de las autoridades penitenciarias ni bajo el manto del poder disciplinario que les compete y por tanto, el recluso no deberá ser marginado ni discriminado sino reinserido en la sociedad (CIDH y OEA, 2011, p. 35).

En otras palabras, la práctica penitenciaria deberá cumplir un principio básico: no debe añadirse a la privación de libertad mayor sufrimiento del que ésta representa. Esto es, que el preso deberá ser tratado humanamente, con toda la magnitud de la dignidad de su persona, al tiempo que el sistema debe procurar su reinserción social (CIDH y OEA, 2011, párr. 71).

En esta sección se describieron los principales instrumentos normativos en materia de reinserción social. En los siguientes dos apartados se detallará el marco normativo internacional sobre los derechos de las mujeres privadas de la libertad, así como los derechos de las mujeres liberadas de centros penitenciarios.

I.II.I DERECHOS DE LAS MUJERES PRIVADAS DE SU LIBERTAD EN LOS ORDENAMIENTOS INTERNACIONALES

México ha firmado y ratificado tratados internacionales en materia de derechos humanos que lo obligan a respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos contenidos en ellos. Estos tratados, al ser reconocidos como fuente primaria del ordenamiento jurídico mexicano, y junto con la Constitución como norma suprema (SCJN, 2012b), marcan una pauta para la construcción de la política nacional y local en derechos humanos.

En este apartado se recuperan los que se consideran más relevantes en la materia. El primero de ellos es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará),⁶ que establece todos los derechos vinculados a la reinserción social.

⁶ Ratificada por el Estado mexicano en 1998.

El segundo es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés),⁷ la cual establece las obligaciones estatales de respetar, proteger y garantizar los derechos de las mujeres, muchos de ellos relacionados con la reinserción social, como el derecho a la no discriminación, a una vida digna y a derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Derivado de la acción de la CEDAW, se han creado recomendaciones, informes, etc., que si bien no son vinculantes para los Estados parte, sí son utilizados para precisar y dotar de contenido las obligaciones que tendrían que asumir las entidades para garantizar que se aplique el tratado en el marco jurídico nacional.

En específico, en su Recomendación General 33 el Comité de la CEDAW destacó que:

la mujer sufre discriminación en casos penales debido a lo siguiente: a) falta de alternativas a la detención no privativas de la libertad que tengan en cuenta la perspectiva de género, b) imposibilidad de satisfacer necesidades específicas de las mujeres detenidas, y c) falta de mecanismos de examen independientes, de supervisión y que tengan en cuenta la perspectiva de género (CEDAW, 2015, párr. 48).

Asimismo, en el marco del noveno informe del Estado mexicano ante el Comité de la CEDAW en octubre de 2017, Equis presentó el Informe sombra sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en México, donde mostró la necesidad de que existan mecanismos para garantizar la reinserción social de las mujeres privadas de la libertad.

En dicho informe también se señaló que el paso por la prisión estigmatiza y somete a las mujeres a una triple condena: la penal, la social y la discriminación que sufren dentro de la cárcel (en centros penitenciarios de hombres) (Giacomello, 2013, p. 17). Se mencionó además cómo su estancia en prisión y el hecho de tener antecedentes penales dificulta gravemente su reinserción social, al impactar de forma negativa en su vida y la de sus familiares, lo cual es contrario a lo establecido en el artículo 1 constitucional:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la

⁷ Ratificada por México el 3 de septiembre de 1981.

edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (UNAM, s. f., art.1).

Ante esta información, el Comité de la CEDAW, en sus observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, mostró su preocupación por:

las condiciones existentes en muchos centros de detención, especialmente los situados en zonas remotas, que ofrecen a las mujeres un acceso limitado a servicios de salud, como la atención obstétrica y ginecológica, servicios jurídicos, medidas de rehabilitación y reintegración, y el contacto con familiares (CEDAW, 2018, párr. 49).

Otro instrumento son las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok),⁸ en las que se reconocen las necesidades específicas de las mujeres en prisión y la existencia de medidas alternativas al encarcelamiento.

Es importante mencionar que las reglas 29, 40, 43, 46, 47, 63, 67 y 69 establecen las medidas que deben tomar los Estados para facilitar la reinserción social de las mujeres. Destaca la regla 46, que indica lo siguiente:

Las autoridades penitenciarias, en cooperación con los servicios de libertad condicional y de asistencia social, los grupos comunitarios locales y las organizaciones no gubernamentales, elaborarán y ejecutarán programas de reinserción amplios para el período anterior y posterior a la puesta en libertad, en los que se tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres (UNODC, 2011).

Ahora bien, hay varios factores que influyen en la necesidad de que existan medidas alternativas a la prisión. Las Reglas de Bangkok consideran, entre otros, los siguientes: el historial de violencia y la victimización previa al encarcelamiento, la responsabilidad del cuidado de los hijos y las hijas, y también el hecho de que cierto

⁸ Estas reglas fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 65/229 el 16 de marzo de 2011.

número de mujeres delincuentes no representan un riesgo para la sociedad y que, como ocurre en el caso de todos los delincuentes [sic], su encarcelamiento puede dificultar su reinserción social (UNODC, 2011, párr. 13).

Al respecto, las *Directrices para el tratamiento de las mujeres condenadas a penas privativas de la libertad, no privativas de la libertad y medidas para mujeres delincuentes* (57-58)⁹ establece lo siguiente:

Muchas de las mujeres están en la cárcel como resultado directo o indirecto de los múltiples niveles de discriminación y privaciones, a menudo a manos de sus esposos o compañeros, su familia y la comunidad. En consecuencia, las mujeres delincuentes deben ser tratadas con equidad en el sistema de justicia penal, teniendo en cuenta sus antecedentes y las razones que las han conducido al delito cometido, así como la atención, asistencia y tratamiento en la comunidad, para ayudarlas a superar los factores que conducen al comportamiento delictivo. Manteniendo a las mujeres fuera de la cárcel, cuando no sea necesario o justificado, sus hijos pueden ser salvaguardados de los duraderos efectos adversos del encarcelamiento de sus madres, incluida su posible institucionalización y futuro encarcelamiento (ONU, s. f.).

Además, en el ámbito regional, en el marco del 168 periodo de sesiones de la CIDH, en mayo de 2018, se llevó a cabo una audiencia sobre mujeres privadas de su libertad en México, por delitos relacionados con drogas.¹⁰ En ese espacio las solicitantes se refirieron a la ineficacia de los programas de reinserción social y a su impacto en la vida poscarcelaria de las afectadas, mediante la presentación de dos videos con testimonios de mujeres exprivadas de la libertad que narraron los obstáculos que enfrentaron al salir de prisión. Las comisionadas y los comisionados se mostraron sorprendidos y preocupados por las situaciones que atraviesan las mujeres privadas de la libertad y los testimonios de cuando salen de prisión. La CIDH indicó que este tema constituye una prioridad para su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad.¹¹

⁹ Si bien este documento no es vinculante, ayuda a problematizar la situación de las mujeres privadas de la libertad y la necesidad de incluir una perspectiva de género en el sistema de justicia penal.

¹⁰ El video oficial de la audiencia está disponible en: <https://cutt.ly/KrNLcfc>

¹¹ El comunicado de prensa sobre la audiencia está disponible en: <https://cutt.ly/5rNLnJJ>

Finalmente, la declaratoria de la CIDH destaca que en el Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas se hace un llamado a los Estados a adoptar medidas integrales que contemplen una perspectiva de género y que tomen en cuenta, entre otros factores, la inclusión del enfoque de la reinserción social (CIDH, 2017, párr. 7). En el siguiente apartado se desarrollarán los principales instrumentos internacionales enfocados en la reinserción social para las mujeres liberadas.

I.II.II

DERECHOS DE LAS MUJERES LIBERADAS DE CENTROS PENITENCIARIOS EN LOS ORDENAMIENTOS INTERNACIONALES

Como se señaló en el apartado anterior, el proceso de reinserción no termina cuando las mujeres recuperan su libertad. Además del contexto de oportunidades limitadas que pueden encontrar al momento de su liberación, las dinámicas de exclusión son un problema al que se enfrentan constantemente y pueden ir desde la ausencia de documentos oficiales hasta conflictos en sus relaciones familiares y su interacción social (CIDH, 2017, p. 26).

Al respecto, las Reglas “Nelson Mandela”, en el numeral 90, establecen que:

El deber de la sociedad no termina con la puesta en libertad del recluso. Por consiguiente, se habrá de disponer de los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar al ex recluso una ayuda pospenitenciaria eficaz que contribuya a disminuir los prejuicios contra él y le permita reinsertarse en la sociedad (UNODC, 2015b).

Estas condiciones son relativamente similares entre hombres y mujeres. Sin embargo, como bien se señala en las directrices 45-47 de Naciones Unidas,

Aunque las mujeres se enfrentan a muchos problemas durante su reingreso a la sociedad que son similares a los de los hombres, la intensidad y multiplicidad de las necesidades posteriores

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

Lo anterior se materializa en las reglas 45, 46, 47, 55 y 63, de las llamadas Reglas de Bangkok, donde se establecen las obligaciones del Estado para facilitar la transición a la libertad y las condiciones favorables para una reinserción social exitosa.

México tiene la obligación de cumplir con los estándares internacionales a través de la homologación de la normativa nacional para reconocer y garantizar la aplicación de los derechos humanos en la esfera local. En el siguiente apartado se abordará la transformación del marco normativo nacional y los ordenamientos jurídicos vigentes en la materia.

I.III MARCO NORMATIVO NACIONAL PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL

A nivel nacional, en 2008¹² y 2011¹³ se realizaron dos grandes reformas constitucionales que marcaron un nuevo paradigma en la procuración e impartición de justicia al incorporar un enfoque de protección de derechos humanos. Entre los cambios más relevantes están la entrada en vigor de un nuevo sistema de justicia de corte

¹² Reforma constitucional en materia de seguridad y justicia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

¹³ Reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

acusatorio y adversarial,¹⁴ y el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales.¹⁵

En la reforma de 2008 se introdujo una nueva visión de la pena y con ello se pasó de la “readaptación social”.¹⁶ a la “reinserción social”. Debido a esta modificación, ahora la privación de la libertad debe ser vista como un medio para lograr la reincorporación de la persona a la sociedad y procurar que no reincida. Ello se debe lograr a través de trabajo y capacitación para el mismo, educación, salud, deporte y respeto a los derechos humanos.¹⁷

En ese sentido, en el marco de la revisión de un amparo en 2016, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) precisó los cambios que afectan a este principio rector, al señalar en su tesis aislada que las reformas relacionadas con la sustitución de términos como “readaptación” por “reinserción”, así como el abandono del término “delincuente”, fortalecen el respeto a los derechos humanos de quien está privado de la libertad y se convierten en un medio para lograr su reinserción (SCJN, 2016).

Para instrumentar estos cambios y regular su aplicación se promulgó la Ley Nacional de Ejecución Penal (en adelante LNEP). En ella se incorporó la nueva organización del sistema penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, así como disposiciones específicas sobre los derechos de las mujeres privadas de la libertad, contenidas en el artículo 10; además, en el título tercero quedaron establecidas las bases de organización del sistema penitenciario, que incluye en el capítulo IV el derecho a la educación; en el V al trabajo y en el VI la capacitación para el mismo; además de la existencia de servicios pospenales, que quedó contenida en el artículo 207.

En los siguientes dos apartados se detallarán los avances y la situación actual del marco normativo relacionado con los derechos de mujeres privadas de la libertad y liberadas de centros penitenciarios en México.

14 Ver el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15 Ver el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

16 Reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 1965.

17 Ver el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento en el que la reinserción social se prevé como principio rector del sistema penitenciario.

I.III.I

MARCO NORMATIVO NACIONAL
SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES
PRIVADAS DE LA LIBERTAD

El artículo 4 de la LNEP establece, en su párrafo final, los principios rectores bajo los cuales deberá guiarse el sistema penitenciario. En él radica la perspectiva de derechos con la que debe establecerse el trato digno e igualitario, la legalidad y el debido proceso como garantes de derechos para las personas que están sujetas a una medida penal. Asimismo, contempla la transparencia, confidencialidad y publicidad de las penas y la reinserción social, la cual es definida como la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.¹⁸

Asimismo, en materia laboral y educativa, los capítulos IV, V y VI establecen las directrices con que deberán guiarse las autoridades penitenciarias a fin de generar herramientas dentro de los centros, para que puedan ser desarrolladas también una vez que las personas estén en libertad. Con ello, el instrumento garantiza a nivel normativo que el proceso de reinserción social incluya el derecho a la educación y al trabajo.

Ahora bien, en el artículo 10 de la misma LNEP se especifican los derechos de las mujeres privadas de la libertad y se describe que podrán ejercer sus derechos sexuales y reproductivos, y que tendrán asimismo derecho a la maternidad y lactancia, a una atención médica especializada, a contar con instalaciones y artículos necesarios para una estancia digna y segura, a recibir alimentación adecuada y saludable, entre otros.

En el siguiente apartado se detallarán los derechos de las mujeres una vez que egresan de los centros penitenciarios en el país.

I.III.II

LOS DERECHOS DE LAS MUJERES
LIBERADAS DE CENTROS
PENITENCIARIOS EN EL ORDEN
JURÍDICO NACIONAL

¹⁸ La LNEP fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016.

Para contar con una política pública de reinserción social integral, una vez que una mujer es puesta en libertad el Estado debe dar seguimiento y contar con planes y estrategias pospenales que no sólo restituyan las libertades que le fueron temporalmente limitadas —como la de tránsito o de asociación—, sino que también respeten, protejan y garanticen los derechos de quienes fueron privadas de la libertad y cumplieron una sanción penal.

En este sentido, la LNEP definió la reinserción social como la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos. Para que ésta sea eficaz, se contempla la implementación de servicios pospenales que, según el texto normativo, en el artículo 207, están “enfocados a prestar a los liberados, externados y a sus familiares, el apoyo necesario para facilitar la reinserción social, procurar su vida digna y prevenir la reincidencia” (LNEP, 2016).

Dichos servicios se realizarán mediante el establecimiento de centros de atención y la formación de apoyo pospenal que buscará, según el artículo 207:

fomentar la creación y promoción de espacios de orientación, apoyo y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación, en general, de todas las áreas relacionadas con los ejes establecidos por el artículo 18 Constitucional a fin de facilitar la reinserción social además de promover en la sociedad la cultura de aceptación del liberado o externado (LNEP, 2016).

Asimismo, el instrumento normativo indica que la atención pospenal se brindará de forma individualizada, conforme a las circunstancias de cada caso y a las posibilidades del externado y su familia.

A nivel institucional, para cumplir con este objetivo la LNEP prevé la coordinación entre la federación y los estados, o entre las entidades, e indica que las autoridades corresponsables firmarán convenios de colaboración con instituciones del sector público y privado que prestan funciones relacionadas con los servicios pospenales para que los interesados sean canalizados.

En los apartados anteriores se describió el marco normativo vigente en materia de derechos humanos en el sistema penitenciario y en materia de atención pospenal. Para dimensionar el impacto, los alcances y límites que éste tiene, en la siguiente sección se realizará un análisis al respecto.

I.IV CONCLUSIONES PRELIMINARES

Las reformas constitucionales y la creación de la LNEP constituyen un avance en materia de derechos humanos. Tan es así, que en el dictamen de la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal, se señala que uno de los propósitos de esta ley es contar con un ordenamiento único en materia de ejecución penal para:

lograr [...] un cambio paradigmático que le permita a nuestro país resolver la gran crisis en la que se encuentra nuestro sistema penitenciario y así alinearse con prontitud a los tratados y convenciones internacionales de los que México es parte (Cámara de Diputados, 2016).¹⁹

Sin embargo, al analizar la LNEP encontramos que, si bien se hace referencia al proceso de reinserción social de las personas privadas de la libertad, no se aprecia una política pública integral para la reincorporación de quienes están en prisión ni una estrategia específica para individuos que fueron liberados.

Por otra parte, si tomamos en cuenta el artículo 4 de la Constitución, en el que se reconoce la igualdad para hombres y mujeres en diferentes ámbitos de derechos y responsabilidades, resulta claro que la LNEP tiene un largo camino normativo por recorrer para que se traduzca en obligaciones concretas que hagan a las autoridades garantizar y volver sustantiva la igualdad en materia de reinserción social entre hombres y mujeres.

Por ello, en este apartado señalaremos una serie de puntos que muestran, por un lado, la ausencia de una política pública de reinserción social integral y, por otro, la falta de perspectiva de género en la política de reinserción social establecida en la normativa actual.

19 Dictamen en sentido positivo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal; se adicionan las fracciones XXXV, XXXVI y XXXVII y un quinto párrafo, y se reforma el tercer párrafo del artículo 225 del código Penal Federal, publicado en la Gaceta Legislativa de la Cámara de Diputados el 14 de junio de 2016, p.59 Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/077_DOF_16jun16.pdf.

1 La definición de reinserción social contenida en la LNEP no hace referencia al periodo durante el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada privativa de la libertad. Es decir, se trata de un concepto acotado que no incluye —al menos conceptualmente— los derechos de las personas privadas de la libertad al interior de un centro penitenciario.

Esta observación no es menor, pues si bien la reinserción social de las personas sentenciadas necesariamente involucra la restitución de libertades, también es cierto que no debe omitirse su estancia al interior de los centros de detención: es justo ahí donde deben contar con todos los servicios²⁰ que les permitan adquirir las habilidades o conocimientos para retomar sus proyectos de vida en el exterior, una vez que ya han cumplido sus sentencias.

En ese sentido, la definición acotada de la LNEP omite considerar el periodo de privación de la libertad que la propia SCJN ha señalado como fundamental para la exitosa reinserción. Por lo que, al respecto, precisó la importancia de que el centro penitenciario donde se encuentre la persona privada de su libertad esté cerca de su comunidad, ya que esto propicia la reinserción social (SCJN, 2012a).

2 La definición de reinserción social contemplada en la LNEP sólo incluye lenguaje de libertades, pero no de derechos. Al hablar nada más de restitución de libertades podría cometerse el error de interpretar que la reinserción social concluye inmediatamente después de que las personas privadas de la libertad cumplen sus respectivas penas, y deben restituirse las libertades que les fueron limitadas de manera temporal —como la libertad de tránsito o de asociación—.

Sin embargo, con este lenguaje se invisibiliza que el Estado tiene, más que sólo la restitución de libertades, la obligación —de acuerdo con el artículo 1 constitucional— de promover, proteger y garantizar los derechos de las personas que fueron privadas de la libertad en cumplimiento de una sanción penal, y no sólo el deber de respetar esos derechos. La promoción, la protección y la garantía de los derechos implican, más que una mera libertad de los individuos, que

20 Se contemplan los servicios especificados en el artículo 3, fracción XXII, de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

el Estado debe abstenerse de afectar (esto es, respetar); existen distintos tipos de hacer a cargo del Estado.

Estos derechos incluirían, por ejemplo, el acceder a un trabajo digno y socialmente útil, el derecho a la igualdad — sin importar que se haya cumplido una pena privativa de libertad—, el derecho a la salud y el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Estos derechos se traducirían, a su vez, en obligaciones de las autoridades encargadas de garantizarlos. Por ejemplo, la no discriminación por antecedentes penales al momento de que la persona accede a un servicio, o el ejercicio de los derechos políticos a través de la restitución de documentos de identidad al salir de prisión.

3 Sobre la atención pospenal es un avance que el proceso de seguimiento a las personas liberadas no se conciba de manera generalizada, sino como un servicio individualizado y conforme a las circunstancias de cada caso.

Un problema es que dicho seguimiento se implementará mediante la creación de una unidad encargada que forma parte de la autoridad penitenciaria. El hecho de que los servicios pospenales sean brindados por el mismo sistema penitenciario, y no por un área del gobierno de corte social, implica que las personas liberadas, aunque ya hayan cumplido su pena, sigan vinculadas directamente al sistema penitenciario, con todo lo que esto implica.

Que la responsabilidad del seguimiento sea de corte penitenciario y no social limita la posibilidad de alcanzar una verdadera integralidad de la atención, aunque existan autoridades corresponsables,²¹ no vinculadas directamente con el sistema penitenciario (Zavala y Rosario, 2018). Lo anterior se explica si observamos las atribuciones bajo las cuales las autoridades tienen su marco de actuación.

21 Las autoridades corresponsables definidas en la LNEP son las secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, de Cultura, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y sus equivalentes en las entidades federativas, así como aquellas que por su naturaleza deben intervenir en el cumplimiento de la ley, en el ámbito de sus atribuciones.

Por ejemplo, mientras que a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) le corresponde formular y ejecutar las políticas tendientes a garantizar la seguridad pública de la nación, formular la política criminal, coadyuvar a la prevención del delito, ejercer el mando sobre la fuerza pública, ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema penitenciario federal, a la Secretaría de Gobernación (Segob) le toca formular y coordinar la política de prevención social del delito, cultura de paz y de legalidad, y elaborar y ejecutar los programas de reinserción social y apoyo a las personas que hayan cumplido con su sentencia y sean puestas en libertad.

Como se puede apreciar, estas últimas funciones se alejan de lo punitivo y responden de una forma mucho más integral a la garantía del pleno ejercicio de derechos en libertad.

4 Aunado a lo anterior, la unidad encargada sólo prevé el seguimiento pospenal a partir de dos acciones: la firma de convenios entre los sectores público y privado y la coordinación de política de reinserción social con las entidades. Ello implica que el Estado, aunque es el principal encargado y responsable, deja en manos de la sociedad civil o del sector público una buena parte de la tarea de la atención penal y del restablecimiento de derechos y libertades.

Basar la atención pospenal en una colaboración de las autoridades corresponsables, y no en una responsabilidad directa, tiene implicaciones en el diseño e implementación de la política pública de reinserción social que se lleve a cabo a niveles federal y estatal.

Lo anterior se traduce, por ejemplo, en la creación de órganos intersecretariales como la Comisión Intersecretarial de Reinserción Social de los Centros Penitenciarios y de Servicios Postpenales de la Ciudad de México, la cual “involucra a todas las dependencias gubernamentales que ejecutan programas susceptibles de atender a las personas liberadas en el restablecimiento de sus derechos” (IRS, 2018, p. 55).

En relación con la igualdad de género observamos lo siguiente:

a Es un avance que la LNEP establezca los derechos de las mujeres privadas de la libertad y que el apartado incluya la atención médica especializada y los derechos sexuales y reproductivos, así como el derecho a la maternidad y a la lactancia. Sin embargo, en otros aspectos clave del proceso de reinserción, como el trabajo y la capacitación, no se encuentra transversalizada esta perspectiva.

b En este sentido, en los capítulos de la LNEP que aluden a la educación y al trabajo no se incluye ninguna especificación sobre una perspectiva de igualdad de género para las actividades educativas y laborales que se realicen en los centros penitenciarios exclusivos para mujeres. Ello provoca que en la mayoría de los centros las actividades refuercen estereotipos y roles de género, y no doten a las personas privadas de la libertad de herramientas que garanticen igualdad en las habilidades adquiridas o reforzadas.

c En el artículo 33 relativo a los protocolos, la única mención en materia de igualdad de género está en el apartado sobre “las revisiones a visitantes y otras personas que ingresen a los Centros asegurando el respeto a la dignidad humana y la incorporación transversal de la perspectiva de género” (LNEP, 2016), y no hay una mención explícita sobre la necesidad de dictar un protocolo de actuación integral con perspectiva de género, lo que deja a la voluntad política de las distintas autoridades penitenciarias estatales su creación e implementación. Empero, esta obligación debería estar plasmada en la LNEP, considerando todos los instrumentos internacionales antes abordados y en los que se reitera la necesidad de tener una política diferenciada en razón del género.

d Finalmente, en relación con la atención pospenal destaca que aun cuando se ha documentado (CNDH, 2015) que siete de cada 10 mujeres son abandonadas en los centros penitenciarios por sus familiares mientras compuran su

pena o resuelven su situación jurídica, y no cuentan con una red de apoyo al salir, lo cual se traduce en falta de condiciones básicas como alimento, dinero para transportarse e incluso un lugar para dormir y ropa al momento de salir de prisión, no existe ninguna mención específica en materia de atención pospenal que dé cuenta de un seguimiento específico de este sector de la población para lograr una reinserción social eficaz.

En este capítulo se presentó el perfil sociodemográfico de las mujeres privadas de la libertad y se mostraron los instrumentos normativos internacionales y nacionales vigentes que sientan las bases de la política de reinserción social en el país. En el siguiente capítulo realizaremos una descripción y un análisis de los planes y programas de gobierno en materia de reinserción social que se construyeron a partir de este marco normativo.

La política de reinserción social para las mujeres en México

2

“Una vez que salí de prisión ni siquiera pude recoger las cosas con las que entré al centro de reinserción [sic]. Mucho menos desarrollar o adquirir habilidades que me permitieran prepararme para el exterior después de haber permanecido, por años, aislada de la sociedad”

Mujer trans exprivada de la libertad ²²

En el capítulo anterior se presentaron los principales instrumentos normativos de la reinserción social de personas privadas de la libertad y de las liberadas en México. De ellos se desprende la construcción e implementación de políticas públicas en la materia, por lo que el objetivo de este capítulo es evaluar la política pública de reinserción social actual para las mujeres privadas de la libertad y liberadas. Para lograrlo, en primer lugar se realizará un breve recuento del perfil de las mujeres privadas de la libertad y liberadas en México.

Enseguida se hará un diagnóstico de la situación actual de la reinserción social de mujeres en México mediante una descripción de las funciones y estructura de la institución penitenciaria en el país. Con base en estas funciones, se analizarán los planes y programas de gobierno tanto al interior de los centros penitenciarios como en cuanto a política pospenitenciaria.

Hecho lo anterior, se llevará a cabo un primer acercamiento sobre la reinserción social de las mujeres en cuatro centros penitenciarios en México: el Centro Federal de Readaptación Social Núm. 16 en Morelos; el Centro Penitenciario Femenil Tanivet en Oaxaca; el Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan y el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, ambos en Ciudad de México.

Finalmente, se analizarán los hallazgos de los cuatro centros, tomando en cuenta el diagnóstico de supervisión penitenciaria de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las entrevistas realizadas a mujeres liberadas de centros penitenciarios en Ciudad de México, y con base en ello se presentarán conclusiones y recomendaciones en la materia.

22 Testimonio obtenido de la entrevista realizada a una de las mujeres exprivadas de la libertad que colaboraron con Equis para la elaboración de este documento.

II.1 SITUACIÓN ACTUAL DE LA REINSERCIÓN SOCIAL PARA MUJERES EN MÉXICO. CÁRCEL Y VULNERABILIDAD SOCIAL DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA

“Las mujeres privadas de su libertad se vuelven objetos de los programas de reinserción, más no sujetos: se desdibujan sus necesidades.”

Mujer exprivada de la libertad ²³

Desde hace varias décadas diversos estudios han mostrado la situación de las mujeres privadas de la libertad, la vulnerabilidad y la violación de derechos que el encierro y castigo generalmente conlleva en México.

Entre los distintos documentos que se han dado a conocer, el informe *Garantizando los derechos humanos de las mujeres en reclusión*, publicado por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2006, dio cuenta de un perfil sociodemográfico de las mujeres privadas de la libertad²⁴ en ese momento: tenían entre 25 y 39 años de edad, vivían en unión libre o estaban casadas y la gran mayoría eran madres (Briseño, 2006, p. 73).

El promedio de sus estudios era de nivel básico; formaban parte de un sector de la sociedad marginal y empobrecido. En los centros penitenciarios las tareas, que ahora conocemos como parte

23 Testimonio obtenido de la entrevista realizada a una de las mujeres exprivadas de la libertad que colaboraron con Equis para la elaboración de este documento.

24 El perfil se construyó a partir de 557 entrevistas realizadas en tres Centros de Rehabilitación Social (Cereso) femenino: Cerro Hueco en Chiapas; Atlacholaya en Morelos y Puente Grande en Jalisco, así como un Cereso varonil con área para mujeres en Los Mochis, Sinaloa.

de su reinserción social,²⁵ se enfocaban en cursos de corte y confección y de superación personal; también trabajaban tejiendo bolsas y bordando servilletas.

En materia de salud, el estudio arrojó que la mayoría de las mujeres no recibían medicamentos suficientes o adecuados para su tratamiento, y menos de la mitad de las encuestadas (39%) indicó que sí se los habían dado (Briseño, 2006, p. 50). Sobre esa problemática, una de las mujeres privadas de la libertad entrevistada para el estudio citado mencionó: “Casi no hay pastillas, no hay medicamentos... pero nos han venido a hacer el papanicolau dos veces... el de VIH, también nos vacunan, pero cuando hay una emergencia lo que hacen es darte una receta... porque no hay medicamento” (Briseño, 2006, p. 51).

En concordancia con lo anterior, una de las entrevistadas por Equis para esta investigación comentó: “Los servicios de salud eran inconstantes, sólo hubo servicios médicos dos veces en seis años que estuve en prisión. Nunca había medicamento y la gente se tiene que aguantar” (Equis, 2018).

En cuanto al proceso de liberación, lo que más les preocupaba era no contar con un trabajo, recuperar a sus hijas e hijos, y el rechazo de la familia y de personas que las conocían (Equis, 2018).

Si bien con la reforma constitucional de 2008 cambió el marco normativo en el que estaba inserto el sistema penitenciario en México, el perfil y la situación de las mujeres dentro de los centros penitenciarios no se ha modificado de forma sustancial.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el 99% de las mujeres son primodelincuentes; el 90% tiene hijos y dependientes económicos; la edad del 68% de las mujeres privadas de su libertad es de entre 18 y 39 años; el 60% de ellas no ha terminado la secundaria; el 86.7% tiene al menos un hijo, y la mayoría reportan que fueron víctimas de violencia física o sexual (Inegi, 2017).

Respecto a las mujeres liberadas, si bien no se cuenta con estudios a nivel nacional que ofrezcan un perfil sociodemográfico, las entrevistas realizadas por Equis para este trabajo, el diagnóstico difundido por el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México y el estudio realizado por el Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México (IRS, 2018) muestran que las mujeres se enfrentan a la exclusión social y a una triple condena al salir de un centro penitenciario:

²⁵ En el estudio citado se definen las actividades educativas y de capacitación para el trabajo como medidas de tratamiento.

- i) el castigo penal.
- ii) el juicio social a partir del incumplimiento de estereotipos de género.
- iii) las condiciones indignas y violatorias de derechos humanos que vivieron en los centros penitenciarios.

Ejemplo de ello es que en el diagnóstico del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México se encontró, a partir de una investigación realizada en 2016, que en el momento en que las mujeres son liberadas se enfrentan a circunstancias de vida que dificultan una reinserción social exitosa, por ejemplo, la falta de un empleo y, por lo tanto, de ingresos, la pérdida de la habilidad para relacionarse con otras personas, además de los estigmas y estereotipos de género (Ciudad de México, Sedesol e Indesol, 2016, p. 52).

Aunado a lo anterior, el mismo estudio indica que:

la falta de apoyo institucional para ejercer el derecho de vivienda, salud, acceso a la educación, al trabajo y a la capacitación del mismo; las diversas condicionantes de los programas sociales de ayuda a la población vulnerable; sumada a la falta de apoyo de las redes sociales y familiares y la estigmatización para reinsertarse en la sociedad son tan sólo un ejemplo de las dificultades que viven las mujeres ya liberadas en proceso de reinserción social (Ciudad de México, Sedesol e Indesol, 2016, p. 52).

Asimismo, una investigación realizada por la CNDH en 2018 estableció que al salir

las personas liberadas tienen diversas dificultades para acceder a un empleo que van desde no contar con vestimenta adecuada para solicitarlo, los requerimientos de experiencia laboral en los ramos en donde pretenden laborar, pocos recursos para desplazarse en transporte público para buscarlo y en muchos casos la limitante de contar con antecedentes penales (CNDH, 2018, p. 36).

A partir de esta información sobre la situación que viven las mujeres privadas de la libertad y liberadas de centros penitenciarios, en el siguiente apartado se desarrollarán y analizarán las estrategias, los planes y los programas que los gobiernos han seguido en materia de reinserción social hasta 2018.

II.II

LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL

La reinserción social es la responsabilidad del Estado de proveer a la persona privada de la libertad de una serie de herramientas que le son necesarias para evitar la conducta delictiva. Es decir, el Estado, por medio del gobierno en todos sus niveles, tiene la obligación de satisfacer las necesidades de las personas privadas de la libertad y liberadas de centros penitenciarios para lograr un proceso de reinserción a la sociedad eficaz que evite que vuelvan a delinquir, lo que se convierte en fin último de la pena (CNDH, 2019 p. 98).

Para lograr lo anterior, la garantía de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad y liberadas debe traducirse en políticas públicas concretas que se desarrollen a nivel federal y sean la base para las implementadas en los niveles estatal y municipal.

El instrumento base para plasmar estas políticas es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es el documento al que, tal como establece la Constitución, se sujetan obligatoriamente los programas y las políticas públicas que la administración pública federal lleva a cabo.

El PND debe también atender lo dispuesto en la Ley de Planeación, la cual establece que, además de tender a la consecución de los objetivos sociales, culturales, ambientales y políticos contenidos en la Constitución, debe contener perspectiva de género.

En el PND 2013-2018 (Presidencia de la República, 2013) se incorporó por primera vez la perspectiva de género como una de las tres estrategias transversales, es decir, quedó incluida de manera

transversal en cada meta nacional, por lo que su incorporación en las políticas públicas, programas y acciones de gobierno es obligatoria.

LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL

2007-2012

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Se estableció que la confinación y el castigo debían tener como propósito la recuperación de valores, formación integral y la reintegración a la sociedad.

2013-2018

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Se incorpora por primera vez la perspectiva de género como una de las tres estrategias transversales.

Se plantea como línea de acción promover la reinserción social efectiva como medida de prevención.

Por otra parte, hasta 2008 —durante el sexenio de Felipe Calderón— el sistema penitenciario empezó a tomar importancia cuando se estableció, en el PND 2007-2012 del Poder Ejecutivo federal, que la confinación en penales y el castigo por la comisión de delitos debían tener como propósito “propiciar en los reos la recuperación de valores éticos, su formación integral y su reintegración a la sociedad una vez cumplida la pena” (Presidencia de la República, 2007).

En el siguiente sexenio, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se planteó, como línea de acción, promover la reinserción social efectiva en el Sistema Penitenciario Nacional —como medida de prevención— para “abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía” (Presidencia de la República, 2013, p. 1). La reinserción social sólo es mencionada en la meta nacional “Un México en Paz”.

En el apartado introductorio de este documento se menciona que una de las prioridades en materia de seguridad pública es construir un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes (Presidencia de la República, 2013, p. 21), y más adelante, en el apartado específico de “Un México en Paz”, dentro del objetivo 1.3 “Mejorar las condiciones de seguridad pública”, estrategia 1.3.2 “Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad”, hay una línea de acción que es “Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva” (Presidencia de la República, 2013, p. 109).

Aunado a lo anterior, en agosto de 2013 el expresidente Enrique Peña Nieto presentó las líneas de acción de la nueva “Política de Estado por la Seguridad y la Justicia de los Mexicanos”, cuya quinta línea de acción, “Transformación Institucional”, recalca que las me-

didadas de control del sistema penitenciario deben estar dirigidas a que sus políticas permitan la reinserción social de los sentenciados (Presidencia de la República, 2013, p. 109), lo que se retomó en el Programa Sectorial de Gobernación (en adelante PSG) (Segob, 2013).

Ahora bien, el PSG habla de reinserción social en su segundo objetivo, “Mejorar las condiciones de seguridad y justicia”, en la estrategia 2.5, “Fortalecer el Sistema Penitenciario Federal y el de menores de edad que infringen la Ley Penal promoviendo la reinserción social, implementando específicamente la línea de acción de Impulsar, en el Sistema Penitenciario Federal, acciones que promuevan la reinserción social” (Segob, 2013).

Además, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, que deriva a su vez del PSG, en su objetivo 6, “Fortalecer el sistema penitenciario nacional y el especializado en menores de edad que infringen la ley penal”, propone mejorar los programas de reinserción social con acciones y estrategias como impulsar programas con apego a derechos humanos y perspectiva de género, implementar esquemas de seguimiento y control de la evolución del interno y preliberado, impulsar acciones intramuros y extramuros a través de acuerdos con los sectores privados y sociales, consultar especialistas para conocer propuestas sobre reinserción social, así como brindar atención psicosocial a familiares de internos (Presidencia de la República, 2014).

El programa también destaca la necesidad de reducir la presión y sobrecupo de los centros penitenciarios; si bien menciona que ello se lograría ampliando y modernizando la infraestructura penitenciaria, también sugiere que se conseguiría reduciendo las penas y promoviendo las sanciones alternativas a delitos no graves.

A partir de la implementación de estas estrategias, en diciembre de 2016 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó una evaluación de procesos del Programa Presupuestario E904, “Administración del Sistema Federal Penitenciario”, para analizar cómo fue aplicado el presupuesto del proceso de reinserción social. Se dividió en 13 subprocesos, de los cuales, para efectos de este diagnóstico, destacan seis:

1. Planeación del proceso de reinserción social, que consta de la elaboración de los planes de acción, programas operativos, estrategias a corto, mediano y largo plazos, así como la matriz de indicadores.

2 Comunicación del proceso de reinserción social: informar a las personas privadas de la libertad (en adelante PPL) sobre las actividades disponibles en el centro.

3 Plan de actividades: determinación del número de horas y actividades.

4 Implementación del plan de actividades, que incluyen las siguientes:

a Trabajo: preparar a las personas para su reintegración al mercado laboral.

b Capacitación para el trabajo: impulsar los conocimientos, aptitudes, habilidades técnicas y competencias laborales.

c Salud: garantizar la integridad física y psicológica de las PPL, como medio para proteger, promover y restaurar su salud.

d Educación: laica, gratuita y de carácter académico, cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético, orientada en el respeto a la ley, las instituciones y los derechos humanos.

e Deporte.

f Actividades recreativas y culturales.

5 Revisión y seguimiento al plan de actividades.

6 Servicios pospenales: creación y promoción de espacios de orientación, apoyo y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación.

Según la ASF, el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) tenía una asignación de 17 millones 972 mil 744 pesos y no dispuso de la evidencia documental sobre la elaboración de un programa de reinserción social en 2016 (ASF, 2017, p. 13). Esto se vio reflejado en una implementación aislada

y desarticulada de las actividades orientadas a la reinserción social por parte de las unidades administrativas del OADPRS, que resultaron ineficientes tomando en cuenta que el 52.3% de los internos ese año presentaron reincidencia criminológica y hubo un aumento promedio del 7.2% desde 2014 (ASF, 2017, p. 9).

Por otra parte, en la Evaluación de procesos del Programa Presupuestario E904: Administración del Sistema Federal Penitenciario, realizada por el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y publicada en diciembre de 2016 (CNS e IIS-UNAM, 2016, p. 12), se identificaron dos procesos rectores del Programa Presupuestario E904: custodia y reinserción social. Este último incluía una serie de acciones como la elaboración de los planes de acción, programas operativos, estrategias a corto, mediano y largo plazos; la realización de la matriz de indicadores; planeación y desarrollo de los centros, así como garantizar la separación física de las personas según sus características particulares, mediante el estudio clínico-criminológico o de la personalidad.

Aunado a lo anterior, preveía informar a las PPL sobre las actividades disponibles en el centro y determinar, implementar, revisar y dar seguimiento a un plan de actividades; proponer candidatos que cumplieran con los requisitos establecidos en la LNEP para beneficiarse de las medidas preliberacionales, sanciones no privativas de la libertad o, en su caso, mecanismos sustitutivos de la pena, y darle seguimiento a los que lo obtuvieran; crear y promover espacios de orientación, apoyo y desarrollo, así como integrar y mantener bases de datos con información de las PPL (CNS e IIS-UNAM, 2016, p. 238).

No obstante lo anterior, la entidad evaluadora identificó que no existía homogeneización ni en los procesos ni en las estructuras orgánicas de los centros penitenciarios; además, se encontró que no existían manuales de procedimientos vigentes, lo que hacía que muchos de los procesos no se llevaran a cabo en todos los centros (CNS e IIS-UNAM, 2016, p. 171).

En el documento de resultados de la evaluación se hizo especial hincapié en los procesos relativos a la reinserción social, la existencia limitada de acciones para implementar los ejes básicos de la misma y la inexistencia de indicadores para medirlos; se mencionó también la falta de consideración de los liberados extramuros como población objetivo y la necesidad de fortalecer los servicios pospenales (CNS e IIS-UNAM, 2016, p. 177).

En esta evaluación se realizó trabajo de campo en cinco centros federales, incluido el Cefereso Femenil Núm. 16 “CPS Morelos”, que aunque la evaluación señala que cumple de manera general con la normatividad de la LNEP, incluidos los derechos de las mujeres privadas de su libertad en un centro penitenciario, no cuenta con manuales de procesos y procedimientos ni con manuales de organización específicos que den seguridad jurídica ante la actuación de la autoridad.

Esta información muestra que, si bien se han visto algunos cambios positivos en la evolución del concepto de reinserción social y su adaptación en el marco normativo constitucional, legal e incluso en los planes de gobierno, de ninguna manera se ven reflejados en las políticas públicas que se han implementado y que deberían haberse materializado, por lo que no existe una política de Estado en la materia.

Las acciones se encuentran fuertemente desarticuladas y desvinculadas de las experiencias que tienen las mujeres que viven en prisión y las que salen de ella. Son cambios en el punto más alto de las normas, pero que no se reflejan en la práctica ni en la cotidianidad de estas mujeres.

A simple vista, estas diferencias entre los planes de desarrollo podrían parecer sutiles; sin embargo, responden a un cambio constitucional sustancial en lo que respecta al propósito de las penas privativas de la libertad y también en materia del sistema penitenciario en México.

A su vez, este cambio de enfoque no sólo tiene implicaciones importantes en cuanto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, sino también respecto del diseño e implementación de políticas públicas encaminadas a garantizar su reinserción social efectiva.

En esta sección se presentó y analizó la política pública en materia de reinserción social plasmada en los planes y programas de gobierno. Para entender la situación de las mujeres desde una perspectiva de género, en los siguientes dos apartados se detallarán elementos clave para su reinserción social penitenciaria y pospenitenciaria.

II.III PLANES Y PROGRAMAS DE REINSERCIÓN SOCIAL PARA LAS MUJERES PRIVADAS DE LA LIBERTAD

“Hay una incoherencia en el plan de actividades pues se les exige que realicen acciones sin cumplir con condiciones de subsistencia. Esto incluye condiciones de hacinamiento, falta de agua, alimentos e insalubridad. Asimismo, se les pide que cubran con el material para las actividades”

Mujer exprivada de la libertad (Equis, 2018)

En el momento en que una persona es recluida en un centro penitenciario debe iniciar su proceso de reinserción social. De acuerdo con nuestro marco normativo federal, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte son los ejes que componen la reinserción social penitenciaria.

A su vez, estos ejes constituyen el plan de actividades con el que cada mujer privada de su libertad debe contar durante la ejecución de su pena. En el artículo 3 de la LNEP se establece que el plan de actividades consiste en:

la organización de los tiempos y espacios en que cada persona privada de la libertad realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada Centro (LNEP, 2016).

Asimismo, según el artículo 9 de la misma ley, el plan de actividades “deberá atender a las características particulares de la persona privada de la libertad, en el marco de las condiciones de operación del Centro Penitenciario” (LNEP, 2016).

De acuerdo con el artículo 104 de la LNEP, para la elaboración del plan de actividades de las personas privadas de su libertad, la autoridad penitenciaria informará a la persona privada de su libertad

las actividades disponibles en el centro de reinserción social en el que se encuentra y, de manera participativa, se diseñará un plan acorde a sus necesidades, preferencias y capacidades. Las normas reglamentarias determinarán el número total de actividades y horas que conformarán el plan de actividades.

Ahora bien, para que los ejes para la reinserción social integral establecidos en el programa de actividades puedan implementarse con las mujeres privadas de la libertad es necesario que sus derechos sean ejercidos en prisión. Se considera que las mujeres deben estar en condiciones de ejercer los derechos anotados en el gráfico siguiente, mediante acciones de gobierno específicas, y para que cualquier programa de reinserción social funcione debe tener en cuenta los siguientes elementos:

Cuadro 1. Componentes básicos para establecer un programa de reinserción social integral



Fuente: elaboración propia con base en el marco normativo nacional vigente.

Sin embargo, al no contar con la posibilidad de ejercer estos derechos plenamente, el plan de actividades y el derecho a la reinserción social establecido en la ley no son implementados con una perspectiva de género.

En este sentido, la situación es tal que en el último diagnóstico realizado por la CNDH destacó que, a nivel nacional (CNDH, 2018, p. 8), en materia de reinserción social existe una deficiente separación entre procesados y sentenciados, y hay insuficiencia o inexistencia de actividades laborales y de capacitación, así como educativas, lo que dificulta u obstaculiza el proceso de reinserción social de las PPL.

Asimismo, en el informe especial de la CNDH sobre el estado que guarda la reinserción social de las mujeres internas en centros de reclusión de la república mexicana, publicado en 2015,²⁶ se encontró que, en materia de reinserción social, tanto los establecimientos que albergan población mixta como los que son exclusivos de mujeres presentan deficiencias para llevar a cabo actividades educativas; “no reúnen condiciones mínimas acordes a sus necesidades, no cuentan con instalaciones deportivas, patios, comedores, talleres, aulas, visita familiar e íntima, entre otros” (CNDH, 2015, p. 13).

Lo mencionado por la CNDH sugiere que las condiciones actuales de los centros penitenciarios donde se encuentran las mujeres obstaculizan una reinserción social adecuada y acorde a sus necesidades, y evidencia, además, que el plan de actividades para la reinserción social establecido en la ley no se ha implementado en los centros penitenciarios.

En el siguiente apartado se expondrán las acciones de gobierno enfocadas en la reinserción social de mujeres liberadas.

II.III.I PLANES Y PROGRAMAS DE REINSERCIÓN PARA MUJERES LIBERADAS DE CENTROS PENITENCIARIOS

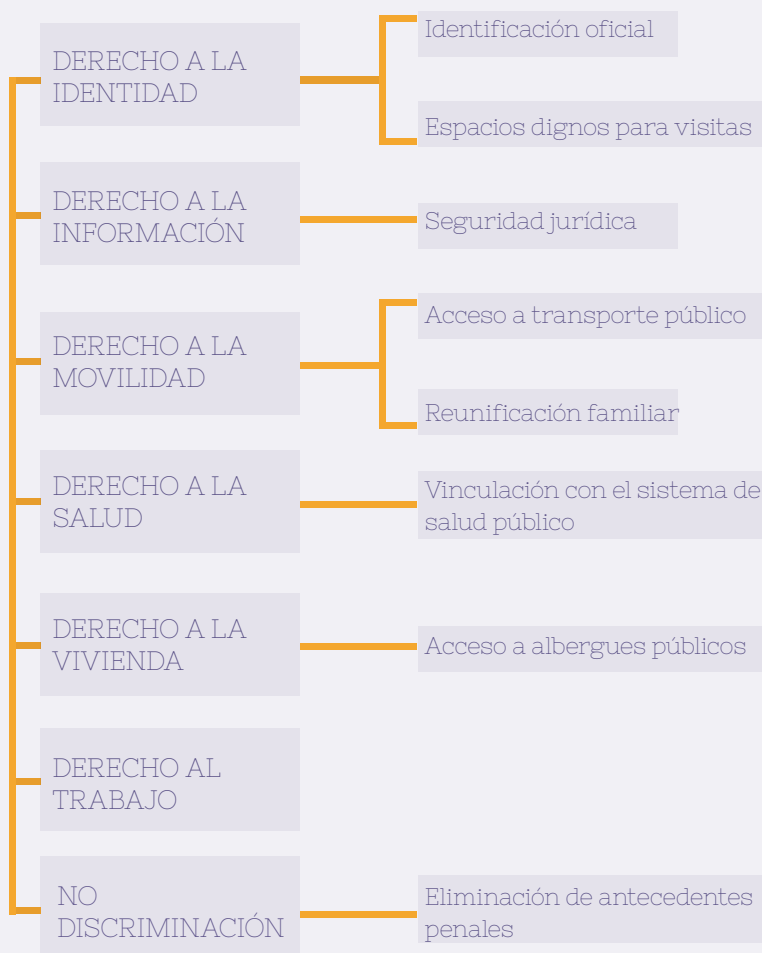
“Una vez estando dentro, los amigos ya no existen.
Desgraciadamente cuando una está en esa
situación ya se olvidan todos, hasta la familia.”

Mujer liberada de un centro penitenciario (Equis, 2018)

²⁶ Para la realización de ese informe la CNDH realizó visitas de campo a centros penitenciarios con población femenil, tanto federales como estatales, además de entrevistas a mujeres privadas de la libertad y a personal técnico penitenciario.

Para quienes recuperan su libertad, tanto la preparación para incorporarse a su vida fuera de prisión, como la adaptación a una ciudad o a un nuevo trabajo son fundamentales para generar alternativas de vida digna. Ello es una responsabilidad del Estado y debería darse a partir de una estrategia pospenitenciaria integral para las mujeres. Tomando en cuenta las problemáticas que viven al ser liberadas, el gobierno debe implementar acciones puntuales que se traduzcan en el restablecimiento de los siguientes derechos:

Cuadro 2.
DERECHOS BÁSICOS
PARA ESTABLECER
UN PROGRAMA
DE REINSERCIÓN
SOCIAL INTEGRAL
POSPENITENCIARIO



Fuente: elaboración propia con base en el marco normativo nacional vigente.

Sin embargo, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018 documentó la existencia de programas pospenitenciarios establecidos en las entidades federativas a partir de las siguientes actividades:

- Convenios para conformar bolsas de trabajo.
- Convenios con empresas para emplear a población egresada de prisión.
- Asistencia periódica a población egresada.
- Creación de un fondo de ahorro.
- Seguimiento a programa de adicciones.
- Existencia de albergues para personas liberadas.

En 2018 se detectó que sólo 16 entidades registraron algún tipo de programa pospenitenciario, como convenios para conformar una bolsa de trabajo o con empresas para que éstas empleen a la población egresada. Además, sólo 13 cuentan con un programa de asesoría o asistencia periódica a la población egresada; apenas en tres casos se registró la creación de un fondo de ahorro; únicamente en 13 entidades hay seguimiento al programa de adicciones y ninguna entidad tiene albergues para personas que salen de centros penitenciarios y no cuentan con un espacio para vivir. Todo esto se muestra en el siguiente gráfico.

ACTIVIDADES RELACIONADAS CON UN PROGRAMA POSPENITENCIARIO A NIVEL NACIONAL, 2019



En la siguiente tabla se especifica cuáles son las entidades que realizan las actividades relacionadas con un programa pospenitenciario.

ENTIDADES QUE REALIZAN
ACTIVIDADES RELACIONADAS
CON UN PROGRAMA
POSPENITENCIARIO

10	6	13	3	13	0	1
Convenios para conformar bolsas de trabajo	Convenios con empresas para emplear a población egresada	Asistencia periódica a población egresada	Creación de un fondo de ahorro	Seguimiento a programa de adicciones	Albergues para personas liberadas	Otros
Aguascalientes	Aguascalientes	Baja California	Baja California	Aguascalientes	Ninguna	Estado de México
Colima	Ciudad de México	Colima	Durango	Baja California		
Chiapas	Durango	Chiapas	Sinaloa	Colima		
Ciudad de México	Estado de México	Durango		Chiapas		
Durango	Quintana Roo	Guerrero		Ciudad de México		
Guerrero	Zacatecas	Estado de México		Durango		
Estado de México		Quintana Roo		Guerrero		
Quintana Roo		Sinaloa		Estado de México		
Veracruz		Tabasco		Nayarit		
Zacatecas		Tamaulipas		Quintana Roo		
		Tlaxcala		Tabasco		
		Veracruz		Tamaulipas		
		Zacatecas		Veracruz		

De lo anterior conviene destacar que las actividades registradas, además de no estar alineadas al restablecimiento de derechos, se encuentran desarticuladas debido a la poca vinculación de las diferentes áreas de gobierno y varían entre suscripción de convenios para conformar bolsas de trabajo y brindar a la población egresada asesoría periódica, así como tratamiento de adicciones y albergues.

La situación es tan grave que una de las mujeres entrevistadas por Equis comentó: “La institución no nos da medios para que las personas exprivadas de su libertad podamos sobrevivir al exterior, por lo que las personas exprivadas de su libertad [sic] nos vemos orilladas a hacer lo que sabemos hacer para sobrevivir” (Equis, 2018).

Ante la falta de programas pospenitenciarios, la responsabilidad de esta tarea ha sido fundamentalmente asumida por la sociedad civil, mediante patronatos cuyo enfoque de atención es sobre todo asistencialista y sin ninguna perspectiva de género que diferencie las necesidades específicas de las mujeres al salir de prisión.

Como se observó en este apartado, las políticas penitenciarias y pospenitenciarias dirigidas a las mujeres en proceso de reinserción social distan mucho de lo establecido en los instrumentos normativos nacionales e internacionales.

Para comprender con mayor profundidad esta situación, en la siguiente sección se realizará un primer acercamiento de lo que sucede en cuatro centros penitenciarios del país.

La re inserción social de las mujeres en los centros penitenciarios de Morelos, Oaxaca y Ciudad de México

3

A partir de lo antes expuesto, en este capítulo se describen y analizan desde una perspectiva de género las distintas prácticas que cuatro centros penitenciarios ubicados en tres entidades del país llevan a cabo en materia de reinserción social penitenciaria y pospenitenciaria.

Para analizar estas prácticas se realizaron diversas entrevistas a mujeres privadas de su libertad, a fin de conocer su experiencia. Asimismo, mediante solicitudes de acceso a la información se requirieron datos en torno a los planes de actividades de reinserción social a las autoridades penitenciarias²⁷ responsables de su creación, implementación, seguimiento y evaluación.

En los apartados siguientes se expondrán los principales hallazgos sobre la reinserción de las mujeres privadas de la libertad y las acciones gubernamentales dirigidas a aquellas que han sido liberadas de estos centros penitenciarios.

III.1 UN ACERCAMIENTO A LA REINSERCIÓN SOCIAL DE LAS MUJERES EN MORELOS, OAXACA Y CIUDAD DE MÉXICO

El Cefereso núm. 16 en Morelos es el único centro federal exclusivo para mujeres. En la actualidad cuenta con una población de 925 mujeres, de las cuales el 35% está por privación ilegal de la libertad, el 28% por delitos contra la seguridad pública y el 24% por delitos contra la salud (Segob, 2019).

En cuanto a la implementación de un plan de reinserción social, el último diagnóstico de supervisión penitenciaria de la CNDH refirió que existen deficiencias en los servicios de salud e insuficiencia o inexistencia de actividades educativas y deportivas, así como de programas para la prevención de uso de sustancias y desintoxicación voluntaria (CNDH, 2018, p. 460).



27 De los Centros Femeniles de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla y Tepepan, en Ciudad de México (CDMX); el Centro de Reinserción Social Femenil de Tanivet, en Oaxaca, y el Cefereso núm. 16 en Morelos.

De su lado, el Centro Femenil de Reinserción Social Santa Marta Acatitla tiene una población de mil 274 mujeres (Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, 2019, p. 4). El informe de supervisión penitenciaria de la CNDH mostró que existe insuficiencia de vías para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos; falta de personal de seguridad y custodia; presencia de actividades ilícitas; deficiente separación entre procesadas y sentenciadas y, justo como en el Cefereso de Morelos, faltan programas para la prevención del uso de sustancias y desintoxicación voluntaria (Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, 2019, p. 94).

En cuanto al Centro Femenil de Reinserción Social Tepepan, alberga 187 mujeres privadas de la libertad (Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la ciudad de México, 2019, p. 4). Entre las principales problemáticas del centro, el mismo informe de la CNDH encontró una deficiencia en la atención a personas internas en situación de aislamiento; las condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a las PPL también son deficientes; hay inexistencia o malas condiciones materiales y de higiene de la cocina y, en su caso, comedores. Se detectó presencia de actividades ilícitas y una deficiente separación entre procesadas y sentenciadas. Además, hay una inadecuada organización y registros para el cumplimiento del plan de actividades, y la vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad tampoco es adecuada (CNDH, 2018, p. 96).

Finalmente, el Centro de Reinserción Social Femenil Tanivet cuenta con 161 mujeres privadas de su libertad (CNDH, 2018, p. 276). En el diagnóstico de supervisión penitenciaria de la CNDH se encontró que existe una deficiente separación entre procesadas y sentenciadas; hay insuficiencia o inexistencia de actividades laborales, educativas y deportivas, además de que no se cuenta con una eficiente atención a mujeres y, en su caso, menores que vivan con ellas, a personas adultas mayores y personas indígenas (CNDH, 2018, p. 276).

Ahora bien, para describir y analizar la situación de los cuatro centros penitenciarios se desarrollarán tres de los elementos que se consideran clave para la reinserción social dentro de estas instituciones: el plan de actividades y sus mecanismos de evaluación, el acceso a actividades productivas y a la educación.²⁸

28 Para la realización de ese informe la CNDH realizó visitas de campo a centros penitenciarios con población femenil, tanto federales como estatales, además de entrevistas a mujeres privadas de la libertad y a personal técnico penitenciario.

III.II

EL PLAN DE ACTIVIDADES Y SUS MECANISMOS DE EVALUACIÓN

Como se mencionó en el capítulo anterior, la LNEP establece la creación de un plan de actividades dentro de los centros penitenciarios. Ahora bien, las actividades que se ofrecen para la elaboración y conformación de dicho plan son establecidas como un catálogo u oferta de servicios que brinda la autoridad penitenciaria.

El objetivo es establecer un esquema de atención integral que permita asegurar que las personas privadas de su libertad sean tratadas conforme a los principios constitucionales y de respeto a los derechos humanos, a fin de que se les otorguen conocimientos que les sean útiles en su vida en libertad y les faciliten la reinserción social. Sobre este punto, de los centros penitenciarios consultados vía solicitudes de información pública, se encontró lo que a continuación se describe.

En Morelos, el centro reportó contar con un plan de actividades desarrollado de forma participativa con las mujeres privadas de su libertad, acorde a sus necesidades, preferencias y capacidades. Asimismo, son las normas reglamentarias las que determinarán el número de actividades y horas que constituirán el plan de actividades satisfactorio para lograr la reinserción social, tal como establece la LNEP (Segob, 2018a).

Con base en lo anterior, la autoridad penitenciaria del Cefereso reportó contar con un catálogo de servicios conformado por servicio médico, actividades educativas y deportivas, así como capacitación para el trabajo y trabajo remunerado, no remunerado y a cuenta de terceros (Segob, 2018a).

Respecto a los Centros Femeniles de Reinserción Social de la Ciudad de México, la autoridad penitenciaria entregó los “Programas de Tratamiento Técnico Multidisciplinario para la Reinserción Social” de los años 2015, 2016 y 2017 (Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, 2018). La finalidad del programa es cumplir los objetivos encaminados a la reinserción social de las mujeres privadas de su libertad, a través de un proceso gradual que facilite su crecimiento interno, aprendizaje y desarrollo de habilidades, así como el fortalecimiento de los vínculos afectivos y su incorporación al grupo social, de acuerdo con los ejes rectores constitucionales que establecen el camino a la reinserción social.

Asimismo, se establecen diferentes objetivos para la creación e implementación del Programa de Tratamiento Técnico Multidisciplinario, dependiendo del tipo de población; es decir, si es población procesada se busca:

desarrollar los programas de trabajo, procedimientos y normatividad interna hacia el cumplimiento de los objetivos de la reforma constitucional del sistema mexicano de seguridad y justicia, canalizando a la población procesada para dar continuidad en las áreas técnicas y verificar que sea clasificada oportunamente en el dormitorio de acuerdo a sus características biopsicosociales, determinando un programa de tratamiento individual según el caso durante su estancia en el centro penitenciario (Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, 2018).

En el caso de la población sentenciada, se establece que será canalizada “a las diferentes áreas técnicas para que cumplan con su tratamiento básico y verificar que sea clasificada oportunamente en el dormitorio de acuerdo a sus características biopsicosociales para determinar un tratamiento acorde a sus necesidades específicas” (Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, 2018).

El plan de actividades que refleja la oferta de servicios para las mujeres privadas de su libertad es el mismo en los tres documentos entregados, es decir, se ha mantenido a pesar del cambio de paradigma de “readaptación social” a “reinserción social”.

Ello resulta preocupante debido a que deja ver la falta de articulación entre las leyes nacionales y estatales, los reglamentos y los programas de reinserción social, así como el cumplimiento de la ley. Es decir, de iure se han establecido las bases para la reinserción social de las personas privadas de su libertad, sin embargo, de facto esto no se está llevando a cabo ni es una realidad en la implementación de políticas públicas de reinserción social.

Finalmente, el centro penitenciario Tanivet, en Oaxaca, reportó que el tipo de actividades se plantea como un catálogo u oferta de servicios que brinda la autoridad penitenciaria, cuyo objetivo es establecer un esquema de atención integral que permita asegurar que las PPL sean tratadas conforme a los principios constitucionales de respeto a los derechos humanos, a fin de que se les otorguen conocimientos que les sean útiles en su vida en libertad y les faciliten la reinserción social (Segob, 2018a).

Ahora bien, para saber si los programas de actividades descritos y los tratamientos progresivos cuentan con alguna evaluación que permita medir tanto la calidad de la oferta como el impacto en cada una de las PPL, se solicitó información a las tres entidades y los resultados son los siguientes:

Ciudad de México	Los indicadores de evaluación son realizados por cada institución educativa que participa en los centros de reclusión. Además, se cuenta con un documento que mide el impacto del desarrollo de las actividades educativas. Existe también un reporte de evolución que se utiliza para evaluar las actividades desarrolladas por las áreas de psicología, criminología y trabajo social (Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, 2018).
Morelos	La evaluación de las actividades de las PPL se hace de manera individual, tomando en cuenta aspectos referentes a si el comportamiento es adecuado o no, si la participación es inducida o voluntaria y si los trabajos realizados en cada actividad impartida fueron o no concluidos y cómo; además, se realizan observaciones en general que permiten evaluar el progreso de la persona en cada una de las actividades desarrolladas, a fin de poder determinar la evolución de su proceso de reinserción (Segob, 2018b).
Oaxaca	No cuenta con indicadores de monitoreo para medir la evolución de las mujeres privadas de la libertad. El único seguimiento es a partir de las constancias educativas y los estudios técnicos requeridos por el juez (Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca, 2018).

Fuente: elaboración propia basada en respuestas a solicitudes de información.

La tabla 1 muestra que aun cuando el seguimiento está establecido en el marco normativo nacional, cada entidad, e incluso cada centro penitenciario, define cómo se evalúan los avances en materia de reinserción social. En ninguna de las tres entidades hay sistematización ni creación de indicadores para observar la evolución de la per-

Tabla 1.
Indicadores de monitoreo sobre el programa de actividades y tratamiento técnico progresivo de las personas privadas de libertad



sona privada de la libertad, y con ello poder medir si los programas de actividades son eficaces. Asimismo, la evaluación sólo es ejecutada por la institución educativa, lo que sugiere que no se realiza de manera conjunta con el sistema penitenciario.

Además, en los tres casos el seguimiento que se lleva a cabo está enfocado en la evolución de cada mujer, sin tomar en cuenta las condiciones de cada centro, el tipo de actividades que se ofertan y los derechos que deben ser respetados y garantizados para que cada persona pueda tener acceso a una reinserción social eficaz.

III.III ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y ACCESO AL TRABAJO

Uno de los elementos que se encuentran en el corazón de cualquier política de reinserción social es el acceso a actividades productivas dentro de los centros penitenciarios. Al solicitar información sobre estas actividades a las instituciones mencionadas, se encontró que tienen la siguiente oferta:

Tabla 2.
Tipo de **actividades productivas** por entidad federativa



Ciudad de México	Se cuenta con actividades productivas tales como cocina y maquila de joyería de fantasía. En lo que concierne al Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan, se dispone de los talleres de elaboración de artículos promocionales y de cocina (Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, 2018).
Morelos	Las capacitaciones que se dan son: elaboración de sandalias, jabones artesanales, bisutería fina, cultivos hidropónicos, dibujos, papiroflexia, origami; talleres de cocina, pintura y cerámica, juguetería de peluche, bordado y tejido, fomi (fofuchas), manualidades con rafia, pasta flexible, piñatas y filigrana (Segob, 2018b).
Oaxaca	Se ofrecen cursos de piñatas, electricidad, industria textil, huerto comunitario y gallinero ecológico (Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca, 2018).

Fuente: elaboración propia basada en respuestas a solicitudes de información.

En los tres casos se observa que las actividades productivas destinadas a las mujeres emanan de un estereotipo de género muy marcado en las sociedades, que supone que las mujeres sólo pueden dedicarse a tareas de cocina, maquila (textil) o manualidades. Al ser esto lo único disponible en los centros, se refuerzan los roles de género y no se abona a una reinserción social integral.

Si relacionamos estas actividades con la triple condena a la que se someten las mujeres²⁹ cuando son ingresadas a un centro penitenciario, lo que encontramos es que los cursos o talleres ofertados, más que ser un elemento positivo para su reinserción o una herramienta para acceder a un recurso económico, les enseñan a retomar el rol que jugaban antes de estar en conflicto con la ley, lo que impacta en su proceso de reinserción tanto dentro como una vez que salen.

Finalmente, en el caso de la educación se encontraron las siguientes respuestas:

Ciudad de México	Alfabetización, primaria, secundaria, niveles medio superior, superior y maestría (Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, 2018).
Morelos	El centro implementa programas de alfabetización, educación de primaria y secundaria, además preparatoria abierta (Segob, 2018b).
Oaxaca	Alfabetización, educación primaria y secundaria. El nivel medio superior estaba en proceso de implementación al momento de la solicitud de información (Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca, 2018).

Tabla 3.
Oferta educativa
en los centros
penitenciarios
femeniles



Fuente: elaboración propia basada en respuestas a solicitudes de información.

Como se puede apreciar en la tabla 3, la oferta educativa existente va desde la alfabetización hasta los estudios superiores. En el

29 En el capítulo anterior se mencionó que esta triple condena se refiere a: i) el castigo derivado de la perspectiva de género en el sistema de justicia penal; ii) el juicio social a partir del incumplimiento de estereotipos de género, y iii) las condiciones indignas y violatorias de derechos humanos que vivieron en los centros penitenciarios.

caso de Oaxaca sólo hasta educación media superior. Sin embargo, si tomamos en cuenta el perfil sociodemográfico presentado al inicio del capítulo, la mayoría de las mujeres sólo cuentan con secundaria, lo que sugiere que si bien la oferta de programas educativos existe al interior de los centros penitenciarios, no todas han podido acceder a ella.

Como se observa, los gobiernos locales y federal no han ejercido una política de Estado para la reinserción social integral de las mujeres privadas de la libertad, o liberadas de centros penitenciarios, que parta de sus necesidades específicas y del propio perfil sociodemográfico. Ello responde a varias razones, de entre las identificadas por Asilegal destacan dos: numéricamente, las mujeres constituyen una minoría de la población total en reclusión (5.20%, es decir, 10, 473 personas), y existe una visión estigmatizada y criminalizante de la mujer en conflicto con la ley penal (Gutiérrez, 2019, p. 14).

III.IV LA REINSERCIÓN SOCIAL DE MUJERES LIBERADAS EN CIUDAD DE MÉXICO, MORELOS Y OAXACA

Al salir de un centro penitenciario, las mujeres se convierten en una población con necesidad de apoyo prioritario hasta que logren su reinserción social eficaz y todos sus derechos sean restablecidos. Sin embargo, como ya se mencionó, los programas y acciones de gobierno no cuentan con una estrategia para atender las situaciones específicas que enfrentan las mujeres al dejar la cárcel.

A fin de profundizar en las acciones implementadas en las tres entidades que se estudian, se realizaron solicitudes de información relacionadas con el proceso de liberación y de reinserción en libertad para las mujeres. En este sentido, destacan los siguientes elementos: protocolos o mecanismos de preparación para las personas privadas de la libertad al momento de su liberación, y apoyos otorgados y acompañamiento para las mujeres al momento de su liberación.

Sobre el primer elemento a desarrollar, acerca de protocolos o mecanismos de preparación para las PPL, se encontró lo siguiente:

Ciudad de México	Cuenta con un protocolo de egreso definitivo de la persona privada de la libertad (Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, 2018).
Morelos	No reportó un mecanismo específico para el egreso de mujeres privadas de la libertad (Segob, 2018b).
Oaxaca	Protocolo de egreso definitivo de la persona privada de la libertad (Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca, 2018).

Tabla 4.
Mecanismos y protocolos de preparación para las personas privadas de la libertad



Fuente: elaboración propia basada en respuestas a solicitudes de información.

En los casos de Oaxaca y Ciudad de México, el protocolo o mecanismo de egreso sólo se refiere a la actuación del personal de custodia y no contempla las necesidades específicas que tendrán las mujeres al salir del centro penitenciario; además, no toma en cuenta el nivel de vulnerabilidad de las personas recién liberadas. El único documento que debe de ser entregado es una boleta de libertad y no se prevé la entrega de información necesaria para iniciar el restablecimiento de sus derechos, como su expediente médico o sus constancias educativas.

Además, estos mecanismos o protocolos no incluyen ninguna mención respecto a la salida de mujeres, es decir, no cuentan con una perspectiva de género que considere las necesidades y vulnerabilidades propias de este sector. Finalmente, en los dos casos Oaxaca y Ciudad de México se menciona en específico a las mujeres extranjeras, quienes, según el protocolo, deberán ser puestas a disposición de la autoridad migratoria para que defina su situación.

Ciudad de México	Existe el Instituto de Reinserción Social (IRS), encargado de encaminar a las personas liberadas a un trabajo y a su familia; su responsabilidad es poner al alcance de estas personas las herramientas necesarias.
-------------------------	---

Tabla 5.
Apoyos a mujeres al momento de su liberación



Morelos	Cuenta con un programa llamado “Asistencia por próxima libertad”, en el que se apoya a la persona aún privada de la libertad para informar a su familia de su próximo egreso. Personal del centro llama al familiar, y después hace del conocimiento de la persona aún privada de la libertad el resultado de la comunicación. Adicionalmente, se entrega a todo aquel que sale un tríptico con información de los servicios con que cuentan las comunidades más cercanas (bancos, terminal de autobuses, supermercados, servicios de mensajería y farmacias). Asimismo, según las circunstancias de cada caso, a quienes egresan y estaban en tratamiento médico se les entrega el medicamento que hasta el momento se tiene y que fue adquirido con el fin de tratar su padecimiento.
Oaxaca	Constancias de cursos.

Fuente: elaboración propia basada en respuestas a solicitudes de información.

Como se observa, no existe un programa homologado e integral que atienda de manera inmediata a las personas recién egresadas de los centros. Ello genera diferencias sustanciales en la atención que reciben en las distintas entidades federativas.

En contraste con las instancias pospenales establecidas en la LNEP, en Ciudad de México la institución encargada de dar seguimiento a quienes salen de centros penitenciarios depende de la Secretaría de Gobierno y no de la Secretaría de Seguridad, lo cual genera una diferencia importante en el seguimiento de cada persona, pues esta área no es una extensión más del sistema penal, sino que su atención está prevista desde una perspectiva social y, dado que funge como coordinadora de gabinete del Poder Ejecutivo, permite que el trabajo se realice de manera más integral.

Sin embargo, aun cuando el modelo podría llegar a ser exitoso, no reporta acciones específicas e inmediatas para la atención de mujeres que salen de algún centro penitenciario.

En el caso del Cefereso de Morelos, vale la pena profundizar en el tipo de atención que se brinda. El programa referido contempla dos acciones: un acercamiento a los familiares de las mujeres que están por salir, mediante una llamada telefónica del personal del centro, y la entrega de un tríptico con información sobre los servicios con que cuentan las comunidades cercanas. Estas acciones no representan un acompañamiento para las mujeres.

En este capítulo se mostraron las principales acciones que ejecutan los gobiernos para atender a las mujeres que recién egresan de los centros penitenciarios. Se plasmaron las grandes diferencias entre los centros y la falta de una política de reinserción social con perspectiva de género en las tres entidades. En el apartado final se plasman las conclusiones y recomendaciones que emanan de la información encontrada y del análisis realizado para esta investigación.

Conclusiones

4

Ha habido avances en el concepto de reinserción social y su adaptación en el marco normativo constitucional y legal. Sin embargo, esos cambios aún no están incorporados, de facto, en las políticas públicas integrales diseñadas e implementadas por el gobierno, como los planes y programas de los niveles federal y estatal.

Aunado a lo anterior, y como ya se mencionó en el capítulo I, si bien es un avance que la LNEP establezca los derechos de las mujeres privadas de la libertad y que incluya la atención médica especializada y los derechos sexuales y reproductivos, así como el derecho a la maternidad y la lactancia, en otros aspectos clave del proceso de reinserción, como el trabajo y la capacitación, no se encuentra transversalizada esta perspectiva.

En relación con el proceso de reinserción social de las mujeres, destaca el hecho de que al interior de los centros penitenciarios no existe una política de reinserción social con perspectiva de género (CNDH, 2015). Los elementos mostrados a lo largo de tres capítulos dan cuenta de que las acciones que se llevan a cabo para restablecerles sus derechos no son suficientes, y no se encuentran insertas en un programa que les permita acceder a alternativas de vida distintas a las que tenían antes de estar en conflicto con la ley.

Es preocupante que los programas y planes implementados estén desvinculados de la problemática estructural que viven las mujeres con conflictos legales. No se están atendiendo las causas de fondo ni las razones sociales por las que delinquen, como las labores de cuidado y las historias de violencia que la mayoría ha tenido, sino que se individualizan los problemas de manera tal que la reinserción social se reduce a una serie de actividades desarticuladas que, entre muchos otros inconvenientes, tienden a perpetuar roles de género y desigualdad.

El problema central de emprender acciones en su mayoría desarticuladas y con pocas posibilidades de ser viables para realizar un monitoreo, es que se traducen en espacios de discrecionalidad para la autoridad, lo cual trae como resultado que las mujeres tengan experiencias carentes de un programa de reinserción integral.

En cuanto a la política pospenitenciaria, no sólo las condiciones dentro de prisión son difíciles, sino que existe una desarticulación importante entre los programas de reinserción social penitenciarios y pospenitenciarios. A pesar de que las autoridades reportaron tener planes de salida de la prisión, la realidad es que las mujeres no recibieron acompañamiento alguno al egresar del centro.

Asimismo, en ningún momento se consideró el estigma social que sufren las mujeres al salir de prisión, relacionado con el género, por lo que ya afuera no cuentan con redes de apoyo. Un ejemplo de esto es que a pesar de ser el sustento de la cárcel, al representar el 67% de los visitantes en prisiones (CNDH, 2015), son visitadas en menor medida que los hombres, y, al salir, tienen menos apoyos para acceder a una casa o a un trabajo.

Por lo anterior, es fundamental incorporar una perspectiva de género tanto en los instrumentos normativos y protocolos, como en los planes y programas de gobierno sobre reinserción social, en aras de lograr una mejora en las condiciones de las mujeres que se encuentran en prisión o fuera de ella.

Para esto, en el último apartado de este documento se presentará una serie de recomendaciones cuyo fin es acortar la brecha de desvinculación entre los instrumentos normativos y la situación actual de las mujeres que están en centros penitenciarios o que fueron liberadas de alguno de ellos.

RECOMENDACIONES GENERALES PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL DE LAS MUJERES PRIVADAS DE LA LIBERTAD

A partir de lo abordado en los tres capítulos anteriores, en este apartado se exponen recomendaciones generales y específicas para mejorar las acciones relacionadas con la reinserción social penitenciaria y pospenitenciaria de las mujeres, desde una perspectiva de derechos humanos.

1. Analizar los contextos y las estructuras para crear los planes de reinserción acordes con las necesidades de las mujeres. Realizar un diagnóstico de las necesidades de las mujeres privadas de la libertad, que permita analizar los problemas estructurales por los cuales delinquen.
2. Fortalecer las comisiones intersecretariales de reinserción social a niveles federal y local, establecidas en la Ley Nacional de Ejecución Penal, a través de la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Promover alianzas entre la autoridad penitenciaria, las dependencias encargadas del seguimiento a los trabajos de las comisiones y las organizaciones de la sociedad civil, para medir el impacto que tienen los trabajos por la reinserción social al interior de los centros penitenciarios.
3. Crear medidas de monitoreo y seguimiento de las políticas de reinserción social. Tener indicadores claros para medir los avances en materia de reinserción social de las mujeres privadas de su libertad, de forma que sea posible evaluar si se está logrando una reinserción social eficaz. Además, es necesario que las políticas públicas que se diseñen cuenten con indicadores de evaluación e impacto para poder monitorear si las acciones implementadas cumplen con los objetivos.

RECOMENDACIONES PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL DE MUJERES PRIVADAS DE LA LIBERTAD

1. Mejorar el sistema de información dentro de los centros penitenciarios y crear programas. Asegurar que todas las mujeres privadas de la libertad conozcan las actividades a que pueden acceder para garantizar su derecho a la reinserción. A su vez, crear el plan de actividades en conjunto con las mujeres, como está establecido, para que conozcan los objetivos de las tareas que deben realizar.

Aunado a lo anterior, es necesario que los centros penitenciarios establezcan un sistema de datos sociodemográficos para contar con información clara sobre cuántas mujeres privadas de la libertad pertenecen a sectores vulnerables de la población.

2. Asegurar que la reinserción social tome como base la educación, de acuerdo con lo establecido en la Constitución. Fortalecer los planes y programas de estudio para garantizar que la educación ofrecida en todos los centros penitenciarios sea gratuita, como está establecido en la ley, sin cuotas de inscripción ni costo de materiales, teniendo en cuenta que el ingreso monetario implica una complicación para las mujeres privadas de la libertad, quienes tendrían que decidir entre su educación o mantenerse a sí mismas.

Para ello, se recomienda otorgar a las mujeres privadas de la libertad constancias o diplomas que avalen sus estudios o capacitaciones dentro de los centros penitenciarios, a fin de que puedan solicitar y acceder a un trabajo una vez que salgan.

Asimismo, procurar que las actividades educativas no sean en los mismos días y horarios que las capacitaciones para el trabajo o actividades deportivas y culturales, para que las mujeres no se vean afectadas al no poder cumplir con lo ofrecido en el centro penitenciario.

3. Ofrecer opciones laborales de acuerdo con las necesidades reales de las mujeres y no según estereotipos. Ofrecer en los centros penitenciarios actividades laborales que le otorguen a las mujeres privadas de la libertad habilidades y herramientas para el mundo laboral actual, y que no sólo sean tareas meramente ocupacionales.

4. Preparar la salida del centro penitenciario. Es importante que el equipo jurídico y operativo del sistema penitenciario, o la autoridad encargada del seguimiento pospenitenciario, brinde información clara sobre los trámites a realizar y el estatus de su situación jurídica previo a su salida.

Además, es fundamental que inicien los trámites necesarios para que las mujeres tengan una credencial oficial que las identifique al salir, independientemente de la situación jurídica que tengan.

En el caso de las extranjeras, destaca el hecho de que la mayoría está en prisión por delitos federales y, en la actualidad, a su salida están prácticamente destinadas a cruzar la estación migratoria y regresar a su país de origen. Frente a esta situación es necesario proporcionarles la oportunidad de elegir y construir un proyecto de vida sin ser deportadas en automático.

RECOMENDACIONES PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL POSPENITENCIARIA DE LAS MUJERES³⁰

Para reforzar y aplicar los programas de reinserción pospenitenciaria es necesario dar acompañamiento focalizado a las mujeres privadas de la libertad, con el objetivo de acompañarlas en su egreso de los centros penitenciarios.

En este sentido, es necesario crear un mecanismo de trabajo interinstitucional que permita abarcar todas las áreas requeridas para que las mujeres exprivadas de su libertad tengan acceso a una reinserción social integral y acorde a sus necesidades.

Por ello, es fundamental que la autoridad encargada³¹ del programa pospenitenciario, en conjunto con el sistema penitenciario, tenga un programa interinstitucional focalizado para mujeres liberadas, que al menos abarque los siguientes elementos:

1. Atención médica.

Muchas de las mujeres entrevistadas refirieron que una de las problemáticas más graves que enfrentan es que la cárcel enferma. La gran mayoría presentaron padecimientos y enfermedades crónicas por las que tuvieron que ser atendidas en reclusión, y al salir les ha resultado muy complejo que la Secretaría de Salud les dé un seguimiento puntual, sobre todo a aquellas que necesitan contar con medicamentos de manera inmediata, o bien, con servicios de salud especializados. Por ello, se proponen las siguientes medidas:

30 Este apartado se realizó a partir de la experiencia, las ideas y las propuestas de la Red de Mujeres por la Libertad, un colectivo de mujeres liberadas de centros penitenciarios de Ciudad de México. El propósito es que su experiencia sirva para crear estrategias integrales de reinserción social para quienes están por salir de un centro. Ello a partir de la detección de las necesidades y los retos que, al dejar la prisión, enfrentan las mujeres en tres ámbitos: personal, social y gubernamental.

31 Es recomendable que la dependencia encargada de las acciones en materia de reinserción social pospenitenciaria sea de corte social, dependiente de la Secretaría de Gobierno o de Gobernación y no del sistema penitenciario. Ello debido a que la dependencia, al ser la que por lo general coordina a las demás secretarías, permite establecer una agenda de trabajo integral con las dependencias involucradas.

- i) Establecer un programa de consultas médicas generales y especializadas antes de salir del centro penitenciario, para detectar las necesidades específicas de cada persona.
- ii) Al momento de salir, es necesario entregar un expediente médico junto con la boleta de libertad para iniciar a la brevedad, en caso de requerirlo, la vinculación con el sector salud.
- iii) Fortalecer la vinculación formal entre la dependencia encargada de la reinserción social pospenitenciaria y la Secretaría de Salud.
- iv) Establecer un enlace médico para seguir un tratamiento afuera por lo menos seis meses después de la salida, en el que se incluya el medicamento mientras se logra el vínculo con el servicio médico externo, sobre todo para aquellas personas con enfermedades crónicas.

2. Acompañamiento psicológico.

Previo a la salida, en primer lugar las autoridades penitenciarias deben generar las condiciones para que las internas que están a punto de salir tengan claridad en los tiempos y el proceso de salida para que puedan prepararse física y emocionalmente.

Después es necesario realizar una vinculación directa entre el equipo de psicología del centro penitenciario y el equipo de la autoridad encargada del seguimiento pospenitenciario, para que el trabajo de acompañamiento tenga continuidad a la salida de los centros penitenciarios.

Dicho trabajo deberá contar al menos con los siguientes elementos:

- i) Diseñar e implementar una estrategia de contención emocional al salir.
- ii) Establecer un espacio específico con familiares directos o con la red de apoyo,³² para resolver dudas y generar un nuevo espacio de diálogo de cara a la salida.
- iii) Con independencia de lo anterior, es necesario establecer un plan de trabajo paralelo con la familia o redes de

32 n caso de que cuenten con ella.

apoyo para concientizar sobre lo que implica el salir de un centro penitenciario.

iv) Impulsar la creación y fortalecimiento de una red de apoyo de mujeres liberadas.

3. Capacitación y trabajo.

i) Para establecer una adecuada incorporación a una actividad económica es necesario contar con oficios útiles y capacitación durante su estancia en el centro penitenciario, además de lograr el reconocimiento del grado académico y de los estudios realizados en el interior.

ii) También resulta fundamental asegurar que cuando salgan se les entreguen todos los papeles, certificados y constancias que den cuenta de la preparación académica que han recibido dentro, sin especificar que fue en un centro penitenciario.

iii) Para las mujeres que salen y desean seguir estudiando el año o nivel que están cursando en reclusión, asegurar el vínculo con la institución educativa y el ejercicio de este derecho.

iv) Ahora bien, en materia laboral es necesario crear una bolsa de trabajo en conjunto con el gobierno, las empresas y la sociedad civil, acorde con las necesidades, el contexto, la situación familiar y las capacitaciones que tiene cada mujer que sale de un centro penitenciario.

v) Finalmente, es necesario realizar campañas de sensibilización con empresas para que no pidan constancia de no antecedentes penales.

4. Apoyo social y económico.

Al momento de salir de un centro penitenciario, las mujeres se convierten en una población vulnerable y con necesidad de apoyo prioritario hasta que logren su reinserción social eficaz y sus derechos sean restablecidos. En este contexto, es necesario tomar en cuenta las siguientes medidas:

i) Crear estrategias en conjunto con el sistema penitenciario para que, al salir, aquellas mujeres que realizan

una actividad productiva en el centro penitenciario tengan acceso de manera inmediata a su fondo de ahorro.

ii) Es fundamental establecer un seguro de desempleo para mujeres liberadas³³ y que la gestión y entrega del mismo se tramite antes de salir, con el objetivo de que cuenten con esta ayuda en sus primeros días en libertad.

iii) Por otra parte, es necesario tramitar un apoyo económico para el traslado y estancia de las familias o redes de apoyo que no viven en Ciudad de México.

iv) Instalar un albergue comunitario para las mujeres que no tienen un lugar o vivienda donde instalarse al salir del centro penitenciario, y crear o fortalecer el programa de atención prioritaria para población vulnerable y entregarlo a la salida de los penales.

5. Fortalecimiento de redes de apoyo para mujeres reclusas y liberadas de los centros penitenciarios.

i) Resulta clave en el proceso de reinserción social, tanto para las que están por salir como para quienes ya fueron liberadas, crear condiciones para que entre ellas puedan compartir la experiencia y la motivación entre quienes ya salieron y quienes se mantienen adentro, para así dar información sobre lo implica una salida.

ii) Finalmente, es necesario que los gobiernos federal y locales realicen campañas para desarticular el estigma social de la privación de la libertad y que también trabajen con la sociedad para contrarrestar la discriminación hacia las personas que estuvieron privadas de su libertad.

³³ En caso de que cuenten con ella.

ANEXO 1. APARTADO METODOLÓGICO

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo con alcance exploratorio descriptivo. Para realizarla se utilizó una muestra mixta teórica y conceptual a partir de tres fuentes de información: i) marco normativo nacional y local y documentos oficiales, informes de gobierno y auditorías oficiales; ii) datos oficiales obtenidos a través de solicitudes de información pública a instancias federales y estatales durante el año 2018; iii) nueve entrevistas semiestructuradas a mujeres liberadas de centros penitenciarios, especialistas de organizaciones de la sociedad civil y funcionarias de gobierno.

En un primer momento se realizó una revisión bibliográfica del tema y se hizo un análisis documental con enfoque de género de los instrumentos internacionales que México ha firmado y de los instrumentos normativos nacionales y locales; después se revisaron documentos oficiales a nivel nacional, como los planes y, en su caso, programas de reinserción social y las evaluaciones realizadas por la CNDH y por la ASF a tres centros de reinserción social: Tepepan —Ciudad de México—, Tanivet —Oaxaca— y CPS 16 —Morelos—.

Posteriormente se construyeron los cuestionarios semiestructurados para las entrevistas a especialistas y a mujeres liberadas de centros penitenciarios, y se eligieron los perfiles idóneos para realizarlas; también se enviaron las solicitudes de información a instancias federales y locales.

Una vez que se recopiló la información documental por parte de las autoridades y se realizaron las entrevistas semiestructuradas, se sistematizaron y analizaron los datos recopilados y a partir de una sesión grupal con mujeres liberadas se construyeron las recomendaciones para las autoridades involucradas.

En este ejercicio se construyeron preguntas detonantes a partir de cinco temas generales: atención médica, acompañamiento psicológico, capacitación y trabajo, apoyo jurídico, apoyos sociales y comunitarios. Las respuestas se presentan en cinco grandes rubros: atención médica, acompañamiento psicológico, capacitación y trabajo, apoyo jurídico, apoyos sociales y comunitarios.

Referencias

- ASF (Auditoría Superior de la Federación). (2017). Auditoría de Desempeño: 16-5-04D00-07-0011 al Sistema Penitenciario Federal, México. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_0011_a.pdf
- Briseño, M. (2006). *Garantizando los derechos de las mujeres en prisión*. México: Inmujeres / PNUD.
- Cámara de Diputados. (16 de junio de 2016). Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal; se adicionan las fracciones XXXV, XXXVI y XXXVII y un quinto párrafo, y se reforma el tercer párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal. *Diario Oficial de la Federación* (DOF). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/077_DOF_16jun16.pdf
- CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer). (2018). *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*. Recuperado de <https://cutt.ly/urNnoJY>
- CEDAW. (2015). *Recomendación General núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*. Recuperado de <https://cutt.ly/drNvKIW>
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). (2017). *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Recuperado de <https://cutt.ly/grNLAhJ>
- CIDH y OEA (Organización de los Estados Americanos). (2011). *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas*. Recuperado de <https://cutt.ly/VrNcpBC>
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). (2019). *Un Modelo de Reinserción Social. Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos*. Recuperado de <https://n9.cl/ejv0>
- CNDH (2018). *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria 2018*. Recuperado de <https://bit.ly/2HDsXxT>
- CNDH. (2015). *Informe especial de la Comisión de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la república mexicana*. Recuperado de <https://bit.ly/38FcoxJ>
- CNS e IIS-UNAM (Comisión Nacional de Seguridad e Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México). (2016). *Evaluación de procesos del Programa Presupuestario E904: Administración del Sistema Federal Penitenciario*. México: UNAM.

Constant, C. (septiembre-diciembre, 2016). Pensar la violencia de las mujeres. La construcción de la figura delincuyente. *Política y Cultura*, (46), pp. 145-162. Recuperado de <https://cutt.ly/TrNgBaR>

Equis: Justicia para las Mujeres. (2019). *Entrevista grupal anónima*. Ciudad de México.

Equis: Justicia para las Mujeres. (2018). *Entrevista a mujer liberada de centro penitenciario en Ciudad de México*. México.

Equis: Justicia para las Mujeres. (2019). *Entrevista a mujer liberada de centro penitenciario en Ciudad de México*. México.

Equis: Justicia para las Mujeres. (2018). *Entrevista grupal anónima*. Ciudad de México.

Giacomello, C. (2013). *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina* (documento informativo del IDPC [International Drug Policy Consortium]). Recuperado de <https://cutt.ly/OrNbmuB>

Gutiérrez, J. L. (Coord.) (2019). *La situación del derecho a la reinserción social de las mujeres bajo la lupa de la Ley Nacional de Ejecución Penal*. México: Así Legal. Recuperado de <https://bit.ly/2SDoDVS>

Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). (2017). *En números, documentos de análisis y estadísticas. Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México* (vol. 1, núm. 11). Recuperado de <https://cutt.ly/RrNZ3UR>

Inegi. (2016). *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016*. Recuperado de <https://cutt.ly/mrNfEXt>

Ciudad de México, Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) e Indesol (Instituto Nacional de Desarrollo Social). (2016). *Diagnóstico para detectar las necesidades específicas de las mujeres en proceso de liberación a fin de generar un programa piloto de intervención para lograr su reinserción social que evite su revictimización y las dote de herramientas para su empoderamiento y la prevención de la violencia de género*. México. Recuperado de <https://bit.ly/325LpJb>

IRS (Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México). (2018). *Estrategias de Reinserción Social: propuestas para una política pública en la Ciudad de México*. Recuperado de <https://bit.ly/39K4seA>

LNEP (Ley Nacional de Ejecución Penal). (16 de junio de 2016). *Diario Oficial de la Federación* (DOF). Recuperado de <https://cutt.ly/ErNZsB4>

- OEA (Organización de los Estados Americanos)-Departamento de Derecho Internacional. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José). Recuperado de <https://cutt.ly/5rNzGkR>
- OMS (Organización Mundial de la Salud). (1994). *Glosario de términos de alcohol y drogas*. Recuperado de <https://cutt.ly/1rNhI7p>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (s. f.). *Directrices para el tratamiento de mujeres condenadas a penas privativas de la libertad, no privativas de la libertad y medidas para mujeres delincuentes*. Recuperado de <https://cutt.ly/frNLzLX>
- PDHDF (Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal). (2010). *El programa de derechos humanos del Distrito Federal en materia de derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión. Folleto de divulgación para la vigilancia social*. Recuperado de <https://cutt.ly/grNI6Dw>
- Pérez, C. (2012). *(Des) proporcionalidad y delitos contra la salud en México* (CIDE, documento de trabajo núm. 59). Recuperado de <https://bit.ly/2HC7aqp>
- Presidencia de la República. (2014). Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://bit.ly/2SZLhXt>
- Presidencia de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://bit.ly/3bPzFPh>
- Presidencia de la República. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Recuperado de <https://bit.ly/3bR2IY8>
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación). (2016). Tesis aislada 1a. CCXXI/2016 (10a.). Reinserción social. Alcances de este principio establecido en el artículo 18, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala. Recuperado de <https://cutt.ly/NrNZeYW>
- SCJN. (octubre, 2012a). Tesis jurisprudencial con registro P./J. 19/2012 (10a.). Derecho humano del sentenciado a purgar la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio. Su alcance. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, libro XIII, t. I, p. 14. Recuperado de <https://cutt.ly/OrNcMgm>
- SCJN. (octubre, 2012b). Tesis jurisprudencial con registro 1a./J. 107/2012 (10a.). Principio pro-persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable, México. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, libro XIII, t. 2, p. 799. Recuperado de <https://cutt.ly/PrNvyKF>

- Segob (Secretaría de Gobernación). (2019). *Población privada de libertad por tipo de delito*. Recuperado de <https://bit.ly/38FVi2D>
- Segob. (2018a). Solicitud de información núm. 3670000009918, México.
- Segob. (2018b). Solicitud de información núm. 3670000001718, Morelos, México.
- Segob. (2013). Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://bit.ly/2P4zmGL>
- Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. (2018). Solicitud de información núm. 0091718, México.
- Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca. (2018). Solicitud de información núm. 00124718, Oaxaca, México.
- Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México. (2019). *Población penitenciaria diciembre 2019*. Recuperado de <https://bit.ly/38HhmtA>
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México)-Instituto de Investigaciones Jurídicas. (s. f.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (texto vigente al 20 de diciembre de 2019)*. Recuperado de <https://cutt.ly/ZrNbUAm>
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). (2015a). *Information note for criminal justice practitioners on non-custodial measures for women offenders*. Recuperado de <https://cutt.ly/drNkIPe>
- UNODC. (2015b). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*. Recuperado de <https://cutt.ly/frNxmVS>
- UNODC. (2014). *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*. Recuperado de <https://cutt.ly/YrNkX8N>
- UNODC. (2011). *Reglas de Bangkok. Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus Comentarios*. Disponible en <https://cutt.ly/XrNnRRg>
- Zavala, P. y Rosario, A. (22 de agosto de 2018). Reinserción social para la paz. *Animal Político*. Recuperado de <https://cutt.ly/BrNZC1C>
- Zepeda, G. (2014). *Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano*. Recuperado de <https://cutt.ly/4rNd6ux>

Isabel Erreguerena

Fátima Gamboa

Codirectoras

Autora

Ángela Guerrero

Colaboradoras

Mariana López

Oficial de proyecto senior del área de Políticas Públicas

Gerardo Contreras

Oficial de proyecto del área de Políticas Públicas

Corrección de estilo

Laura Zúñiga Orta

Diseño editorial

Mercedes Lozano

Agradecimientos

Red de Acciones por las Justicias

Alejandro Madrazo

Isabel Blas

Paulina Padilla

Julio 2021





EQUIS
Justicia para las mujeres