

DE LA REINSERCIÓN A LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES COLABORATIVAS CON PERSPECTIVAS DE GÉNERO, INTERSECCIONALIDAD Y ESTADO ABIERTO

Dra. Mara I. Hernández Estrada

Dr. Juan Salgado

Estudio externo #1 | 2021



**DE LA REINSERCIÓN A LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES COLABORATIVAS
CON PERSPECTIVAS DE GÉNERO, INTERSECCIONALIDAD Y ESTADO ABIERTO**



Julio César Bonilla Gutiérrez
Comisionado Presidente

Laura Lizette Enríquez Rodríguez
Comisionada Ciudadana

Arístides Rodrigo Guerrero García
Comisionado Ciudadano

María del Carmen Nava Polina
Comisionada Ciudadana

Marina Alicia San Martín Reboloso
Comisionada Ciudadana

Ciudad de México, 17 de junio de 2021.

#ConociminetoAbierto | Este estudio externo forma parte de las actividades que componen el Plan Estratégico para el desarrollo de la agenda de Estado Abierto y que orienta la gestión de la Comisionada Ciudadana del InfoCDMX, María del Carmen Nava Polina, para el periodo 2019-2025.

Índice de figuras, tablas y gráficas	05
Objetivos	07
Hipótesis	07
Planteamiento del problema	08
El cambio de paradigma en los sistemas penitenciarios desde un enfoque de transformación positiva de conflictos y construcción de paz positiva	14
<i>El cambio de paradigma en los sistemas penitenciarios</i>	15
<i>El nuevo paradigma desde un enfoque de transformación de conflictos y paz positiva</i>	24
Método y técnica de investigación	30
Hallazgos preliminares	32
<i>Breve balance de avances y áreas de oportunidad en el sistema penitenciario con perspectiva de género, a 12 años de la reforma procesal penal</i>	33
<i>Probemos hablando: un ejemplo de política pública</i>	45
Conclusiones y recomendaciones preliminares	55
Bibliografía	59
Anexo 1	64

FIGURAS

Figura 1. Centros penitenciarios administrados por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México	08
Figura 2. Población penitenciaria en la Ciudad de México	10
Figura 3. Modelo chileno de reinserción social	17
Figura 4. Las violencias de Galtung	25

TABLAS

Tabla 1. Hacinamiento penitenciario en centros femeniles de la Ciudad de México	11
Tabla 2. Mujeres privadas de la libertad por tipo de delito en la Ciudad de México	35
Tabla 3. Población vulnerable en los centros penitenciarios de la Ciudad de México	37
Tabla 4. Comparativo de violencia nacional y penitenciaria	38

GRÁFICAS

Gráfica 1. Personas procesadas como porcentaje de la población privada de la libertad. Comparativo mujeres - hombres (nacional)	11
Gráfica 2. Percepción del trato del personal penitenciario	21
Gráfica 3. Percepción del personal penitenciario sobre las personas privadas de la libertad	22
Gráfica 4. Población penitenciaria nacional	33
Gráfica 5. Población penitenciaria procesada	34
Gráfica 6. Ocupación de las mujeres privadas de la libertad en la Ciudad de México	36

**DE LA REINSERCIÓN A LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES COLABORATIVAS
CON PERSPECTIVAS DE GÉNERO, INTERSECCIONALIDAD Y ESTADO ABIERTO**



OBJETIVOS

El principal objetivo de este ensayo es explorar distintas estrategias y buenas prácticas para la atención a mujeres (cis y transgénero) en reclusión y con familiares reclusión, con enfoques dialógicos y de construcción de paz en un marco de derechos y principios de Estado abierto.

Asimismo, se proponen los siguientes objetivos específicos:

- Ofrecer un balance general sobre los avances y retos del sistema penitenciario nacional, con foco en la CDMX y las mujeres cisgénero y trans.
- Identificar áreas de oportunidad para enfrentar estos retos bajo los principios de estado abierto y protección de datos personales.
- Proponer un enfoque complementario al de “reinserción” para enfatizar el rol del sistema penitenciario y de los servicios post penitenciarios como formadores de agentes de transformación positiva de conflictividad social, desde la perspectiva teórica de la construcción de paz positiva.
- Evidenciar este enfoque con ejemplos concretos de política pública.
- Elaborar un conjunto de recomendaciones de política pública que pueda compartirse tanto al interior del INFO CDMX, como en el marco de las redes de colaboración multiactor en las que participa el INFO CDMX.

HIPÓTESIS

Esta investigación parte de la siguiente hipótesis que emana del análisis de información sobre el entorno del sistema penitenciario y de las comunidades de las que forman parte quienes se encuentran hoy en reclusión:

En su funcionamiento actual, las cárceles reproducen la violencia del contexto y por ende aportan poco la no-reincidencia; produciendo, en el mejor de casos, la reinserción a contextos violentos y de vulnerabilidad, sobre todo en el caso de las mujeres --cis y trans--.

No obstante, en el contexto jurídico actual y dadas las condiciones materiales de los centros penitenciarios femeniles, es posible implementar estrategias orientadas a desarrollar nuevas capacidades, vínculos, redes y herramientas que no existen en los contextos de origen. Ello con el fin de convertir a las mujeres (cis y trans) en sujetos de derechos y agentes de transformación positiva de la conflictividad en sus comunidades de origen.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El presente estudio busca identificar los complejos problemas enfrentados por la población de mujeres cis y transgénero en los centros penitenciarios de la Ciudad de México para proponer recomendaciones dirigidas a la formulación de legislación, políticas y prácticas que incidan en la protección de sus datos personales, mayor transparencia en el marco de un Estado abierto y el desarrollo de prácticas colaborativas para contribuir a que estas mujeres puedan eventualmente desempeñar funciones estratégicas como sujetos de derechos y agentes de construcción de paz positiva.

La Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México administra trece centros penitenciarios, de los cuales sólo dos son exclusivamente femeniles (Cuadro 1). A diferencia de otras entidades, en la Ciudad de México se ha separado a la población femenil de la varonil en

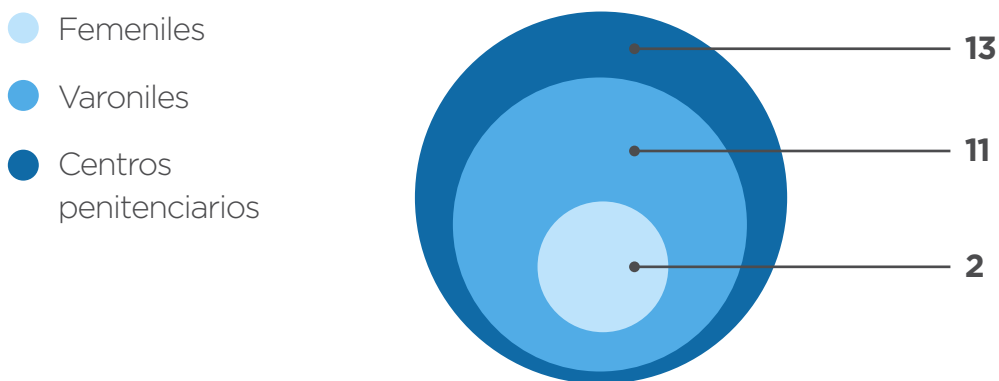


Figura 1 – Centros penitenciarios administrados por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México
Elaboración propia con datos de <https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria> consultada el 2/12/2020

centros específicos, lo cual evita problemas recurrentes de gestión y respeto a los derechos, que van desde la falta de privacidad hasta el hostigamiento y la prostitución.

En cuanto al tamaño de la población, hay 1,514 mujeres privadas de la libertad en la Ciudad de México, de acuerdo con el conteo del 27 de noviembre de 2020 (Cuadro 2). Es decir, menos del 6 por ciento de la población penitenciaria en la entidad son mujeres. El reducido tamaño de la población penitenciaria femenil permite experimentar, diseñar con base en evidencia e instrumentar medidas que garanticen simultáneamente la gobernabilidad de los centros, el respeto a los derechos humanos de las mujeres cis y transgénero, así como el desarrollo de modelos de convivencia y diálogo que fomenten la construcción de paz positiva.

El cumplimiento de los derechos de las mujeres cis y transgénero privadas de la libertad en la Ciudad de México requiere que se continúen invirtiendo recursos para hacer funcional un centro penitenciario; la garantía de los derechos requiere acciones positivas para que las y los sujetos de derecho mujeres cis y transgénero privadas de la libertad y personal penitenciario) puedan disfrutarlos y la protección implica una actuación responsable de la autoridad penitenciaria para no sólo asegurar que se dispone de recursos, infraestructura y personal capacitado suficiente, sino que también puede lograr que terceras personas (otros internos o personal de guardia y custodia) no realicen actos que vulneren los derechos humanos en las prisiones. A su vez, la actuación responsable se potencia en ambientes de transparencia y rendición de cuentas como los que promueven los principios y políticas de Estado abierto.

Además del relativamente reducido número de mujeres privadas de la libertad en la Ciudad de México, es importante destacar que las autoridades corresponsables locales responsables de la protección de los derechos de las mujeres cis y transgénero privadas de la libertad se involucran directa y activamente en la protección de estas mujeres. Esto también marca una diferencia muy marcada con otras entidades. Por ejemplo, en la Ciudad de México, la Secretaría de Salud es directamente responsable de las clínicas en el Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla y en el Centro Femenil de Reinserción Social Sur.

Población de personas privadas de la libertad en la ciudad de México - 27/11/2020

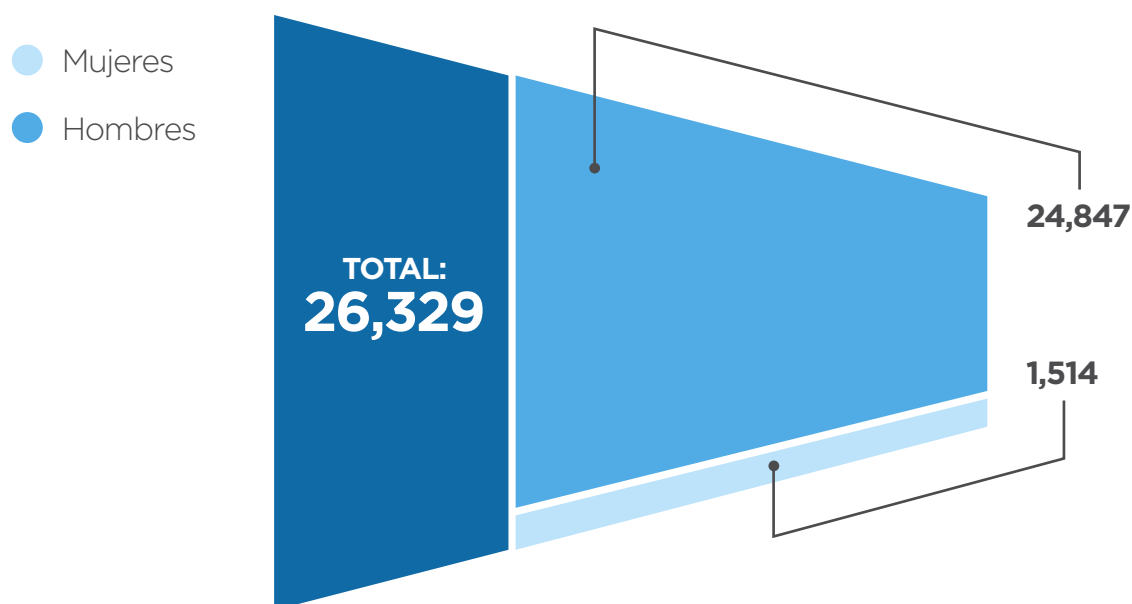


Figura 2. Población penitenciaria en la Ciudad de México.

Elaboración propia con datos de <https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria> consultada el 2/12/2020

Como se puede observar en la Tabla 1, los importantes avances en la liberación de espacios físicos en los centros penitenciarios femeniles de la Ciudad de México además de brindar mejores oportunidades para la convivencia, el diálogo constructivo y el desarrollo de actividades en condiciones de dignidad, también contribuyen a mejores condiciones para la reinserción social. Melchor, Zanna y Leturmy (2015: 267-269) analizan desde las perspectivas sociológicas y de derechos humanos la importancia de la arquitectura penitenciaria y cómo el hacinamiento inhibe las oportunidades de convivencia sana, así como actividades educativas, recreativas y laborales sanas para la reinserción social. Si bien los centros penitenciarios femeniles de la Ciudad de México físicamente coinciden con el concepto de prisión-fortaleza, la disminución del hacinamiento genera mejores oportunidades de reinserción social.

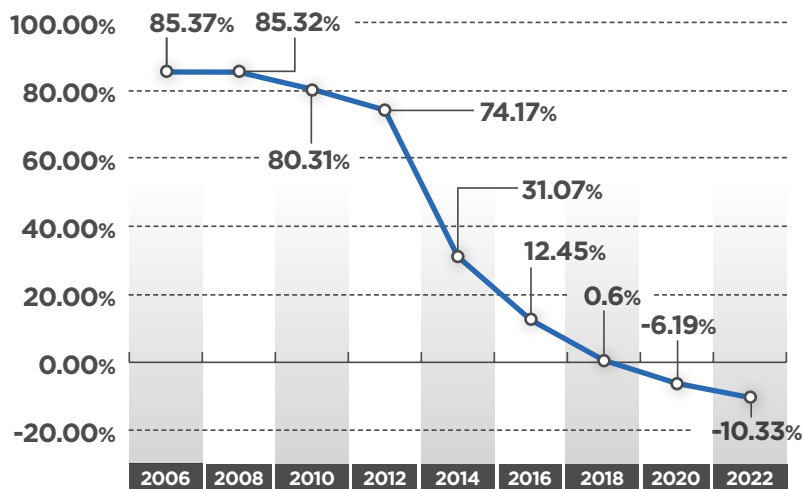
Tabla 1. Hacinamiento penitenciario en centros femeniles de la Ciudad de México

CERESO	Capacidad	Total	Hacinamiento absoluto	Hacinamiento porcentaje
Femenil Santa Martha Acatitla	1,581	1,358	-223	-14.10
Femenil Sur	415	156	-259	-62.41

Fuente: Órgano Administrativo Prevención y Readaptación Social.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/594396/CE_2020_OCTUBRE.pdf consultada el 2 de diciembre de 2020.

Más adelante, en la Gráfica 1 se puede observar que la tendencia del hacinamiento en los centros penitenciarios mexicanos sigue la misma trayectoria que en los centros de la Ciudad de México: hay caídas drásticas de hacinamiento con la entrada en vigor de la reforma procesal penal en 2016 y en los últimos años (2019 y 2020) hay una tendencia incremental de hacinamiento debido a la aplicación de la reforma legislativa en materia de prisión preventiva oficiosa.

Gráfica 1. Hacinamiento en centros penitenciarios de la Ciudad de México 2010 - octubre 2020



Elaboración propia con datos de <https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria> consultada el 2/12/2020

México adoptó, desde el proceso de reformas penales de 2008, un nuevo paradigma para la ejecución de sanciones que busca alejarse de los modelos punitivos estado-céntricos para introducir una perspectiva centrada en la persona, como sujeto de derechos. Es en este marco que se introduce, a través de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el concepto de “reinserción” social como objetivo orientador del sistema penitenciario nacional.

La introducción de este nuevo enfoque coincidió con múltiples esfuerzos desde la academia y la sociedad civil para visibilizar la situación de precariedad, hacinamiento y violaciones sistemáticas a derechos humanos del sistema penitenciario, así como la vinculación de esta problemática con la crisis de violencias que ha enfrentado el país en la última década y media. Estos esfuerzos también sirvieron para visibilizar las distintas formas en que las injusticias del sistema penitenciario afectaban de manera desproporcionada a los pobres, mujeres (cisgénero y trans), indígenas, migrantes, población de preferencia no heterosexual y jóvenes.

Fue bajo esta mirada y la activación de distintos mecanismos de denuncia de violaciones a derechos humanos que se lograron avances importantes para colocar esta problemática en el debate público y orientar esfuerzos del sistema de justicia y el sistema penitenciario en el sentido de: 1) reducir la población en reclusión a partir de mejoras en los estándares de debido proceso en la impartición de justicia, así como la introducción de penas y métodos alternativos, especialmente a partir de la entrada en vigor de la reforma procesal penal en 2016; 2) establecer estándares para las instituciones penitenciarias y mecanismos de rendición de cuentas en lógica de estado abierto, y 3) definir líneas de acción de para la separación física y atención diferenciada de las mujeres y otros grupos vulnerables.

No obstante, paradójicamente, la crisis de violencias en nuestro país no ha menguado como resultado de estos avances. Lejos de resolverse, son notables los aumentos en índices de homicidios, feminicidios y de violencia contra defensores y periodistas. Ello en un contexto de corrupción e impunidad que lejos de abatirse, se ha convertido en una de las principales problemáticas en la percepción ciudadana (Latinobarómetro 2019).

De acuerdo con definiciones puntales del concepto de reinserción centrado

en la persona, “*reinserción* involucra el compromiso de evitar la reincidencia delincinencial [...] en el proceso de *reintegración* del interno a la sociedad” (Patiño 2010). Sin embargo, en el actual entorno de crisis de violencias y violaciones a derechos humanos, ¿tiene sentido plantear la “reintegración” a una comunidad violenta, insegura y caracterizada por violaciones graves a los derechos humanos?

La reinserción a estos contextos coloca a las personas en la disyuntiva de quedar en situación de indefensión o de reincorporarse a las redes de criminalidad que los protegían previo a su detención. Luego entonces, ¿no es razonable pensar que las conductas delictivas no son más que una adaptación razonable al contexto de violencia y negación de derechos? ¿Qué se puede esperar sobre todo de las mujeres que regresan a los contextos en los que la mayoría fueron victimizadas y en donde se encontrarán en situación de vulnerabilidad aumentada por el hecho de haber sido reclusas?

¿Qué oportunidades hay para que el sistema penitenciario sea un espacio de construcción de capacidades colaborativas que, desde un enfoque de derechos humanos, habilite a las personas en reclusión para convertirse en agentes capaces de exigir el cumplimiento a sus derechos y de impulsar la transformación positiva de la conflictividad en sus comunidades de origen?

A partir de sus vulnerabilidades y de una perspectiva de riesgos, ¿qué condiciones específicas de falta de transparencia y protección de datos afectan a las mujeres cis y transgénero?

¿Qué papel deberían jugar los principios del Estado Abierto en el avance de esta agenda?



EL CAMBIO DE PARADIGMA

EN LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS

DESDE UN ENFOQUE DE

TRANSFORMACIÓN POSITIVA

DE CONFLICTOS Y

CONSTRUCCIÓN DE PAZ POSITIVA



EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Ley Nacional de Ejecución Penal establecen un paradigma moderno y garantista de ejecución penal basado en la reinserción social y en el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. En esta sección se retoman discusiones criminológicas y penológicas relevantes para analizar los alcances y límites del marco normativo y de la operación del sistema penitenciario mexicano.

La ejecución penal, a cargo del sistema penitenciario, es la última etapa del sistema de justicia penal. Éste inicia con la prevención de la delincuencia (responsabilidad de policías preventivas locales y federales en México), continúa con la investigación delictiva (principalmente a cargo del Ministerio Público, policías investigadoras y diversas autoridades de las fiscalías o procuradurías), más adelante prosigue la etapa jurisdiccional (a cargo de los Poderes Judiciales estatal y federal) y concluye con la ejecución de la pena a través del sistema de reinserción social (bajo la responsabilidad administrativa del Ejecutivo y la supervisión del Judicial). Siendo un sistema, es importante recordar que la ejecución de penas es interdependiente, es decir, no funciona aislada de las otras etapas sistémicas.

Hacia mediados del siglo XIX, principalmente en sociedades anglosajonas, un movimiento de reforma penitenciaria se centró en lo que entonces se conocía como el ideal rehabilitador. Es decir, en volver a habilitar a las personas privadas de la libertad para su reinserción adecuada en la sociedad. El proceso de rehabilitación comprendía terapias psicológicas, conductuales, formación laboral y actividades simuladas de socialización, entre diversos procedimientos de cariz terapéutico. Este modelo fue rebasado ampliamente en el siglo XX, pero sigue teniendo un peso muy importante en la aproximación conceptual y operativa a personas privadas de la libertad en diversas partes del mundo, incluyendo a México.

El modelo de reinserción social, desarrollado hacia fines del siglo XX, busca centrar la legislación y política penitenciarias en la persona privada de la libertad y la salvaguarda de sus derechos. El artículo 18(2) de la CPEUM establece que: “El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos

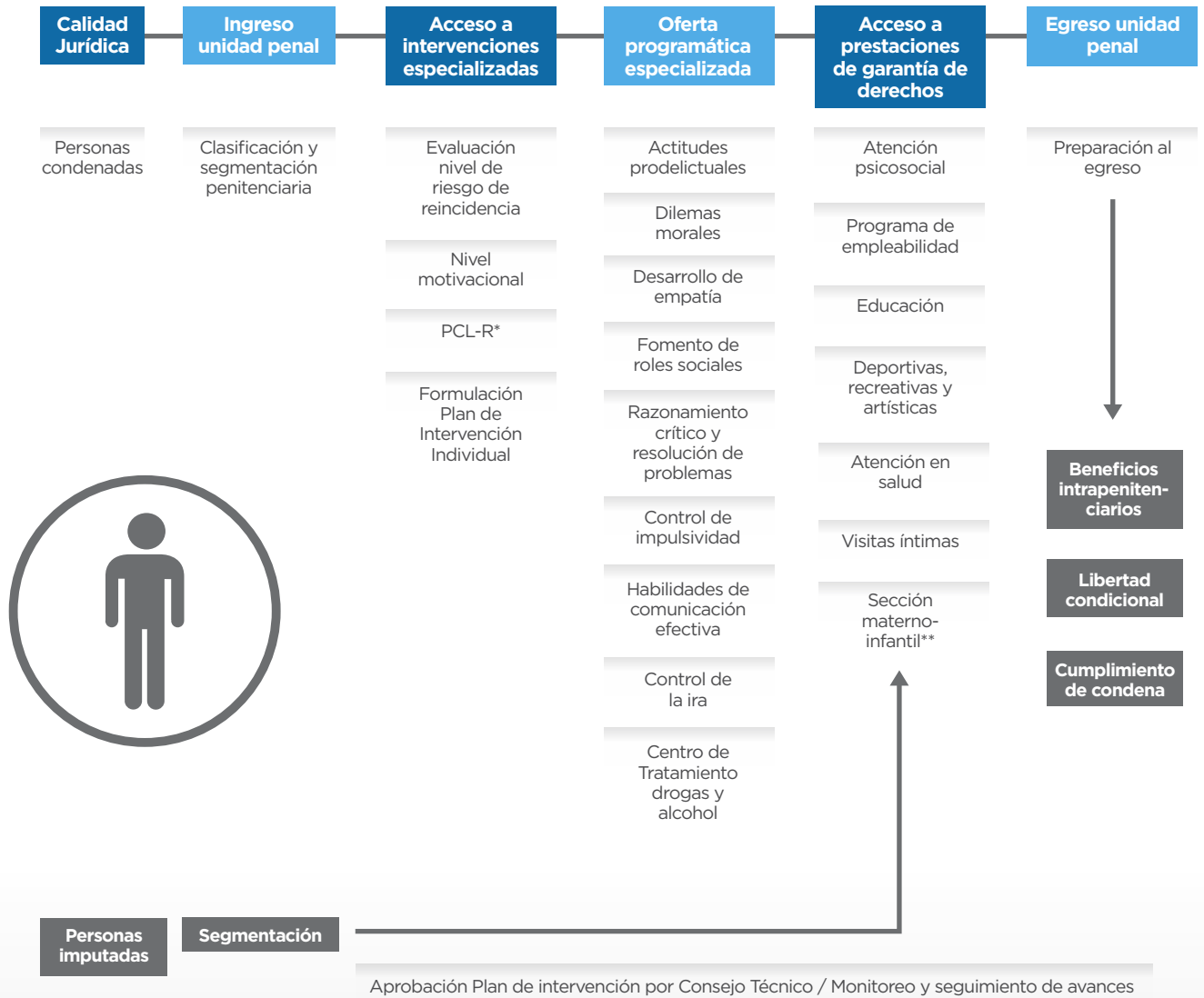
humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él [o ella] prevé la ley”. Asimismo, la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) en su artículo 4, al definir los principios rectores del sistema penitenciario mexicano, establece que la reinserción social es la “[r]estitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”. Es decir, la Constitución define a un conjunto de principios operativos que forman parte de la reinserción social y la LNEP define a ésta en función del cumplimiento de los objetivos de los principios operativos definidos por el texto constitucional.

La reinserción social comprende distintos programas que, de acuerdo con la LNEP (art. 72), cada persona privada de la libertad debe elegir a partir de lo que considere pertinente para sí misma.¹ El Ministerio de Justicia de Chile reconoce cuatro estrategias para la reinserción social: educación (inicio o nivelación); intervención psicosocial; capacitación e inserción laboral; actividades deportivas, recreativas y culturales. Estas estrategias buscan incidir efectivamente en los factores individuales y sociales que mediaron para que una persona se haya involucrado en actividades delictivas.²

1 El artículo 3(XX) de la LNEP define reinserción social como “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”.

2 <http://www.reinsercionsocial.gob.cl/reinsercion-social-de-adultos/> consultada el 2 de diciembre de 2020.

Figura 3. Modelo chileno de reinserción social



* IGI: Inventario para la Gestión de Caso / Intervención, utilizado para evaluar riesgo de reincidencia general; PCL-R: Escala de Evaluación de Psicopatía Revisada

** Solo para mujeres con hijos/as hasta los 2 años de edad.

Fuente: <http://www.reinsercionsocial.gob.cl/reinsercion-social-de-adultos/> consultada el 2 de diciembre de 2020.

Tanto el ideal rehabilitador (en su momento), como el más moderno paradigma de reinserción social, han encontrado serios límites de implementación en los objetivos de los sistemas de justicia penal en sociedades liberales y neoliberales. Michel Foucault en 1967 acuñó el término “confinamiento masivo” para describir una tendencia de maximalismo penal en las sociedades europeas y norteamericanas que estaba empezando a saturar los sistemas penitenciarios (Foucault, 1988: 35). El trabajo de diversas/os criminólogas/os críticos ha documentado, hasta la fecha, como la política criminal maximalista genera demandas excesivas para los sistemas penitenciarios en todo el mundo, en un entorno de reducción de la participación y recursos estatales para este fin.

El concepto de institución total desarrollado por Goffman y Davies (Sykes, 2007: 37) como ambientes físicos y sociales en los que otras y otros controlan todos los aspectos de la vida diaria de los internos fue cuestionado y desarrollado por Sykes en su obra seminal *The Society of Captives*. Sykes esgrime dos argumentos principales. El primero está relacionado con el poder y el orden institucional. Enriqueciendo los planteamientos de Goffman y Davies, Sykes considera que la dominación total del personal penitenciario sobre las/os internas/os en el paradigma de institución total es una ficción si se analiza con cuidado. El segundo argumento es que en realidad la gobernabilidad de los centros penitenciarios se logra a través de un código de internas/os: un conjunto de valores y normas que la población privada de la libertad acepta explícitamente para guiar su comportamiento (Sykes, 2007: 78).

Los objetivos del modelo rehabilitador eran amplios y los del paradigma de reinserción social lo son todavía más. Sin embargo, como afirma Ian O’Donnell (2016: 39) el énfasis de los sistemas penitenciarios actuales, en un entorno neoliberal, se centra en la reducción del riesgo y en la gerencia del desempeño. Es decir, la reinserción social en todo el mundo enfrenta los desafíos de garantizar la gobernabilidad del centro penitenciario (reducción del riesgo) y de ser eficiente en términos de costo-beneficio (gerencia del desempeño). Los programas de reinserción requieren, como toda política social, de fuerte inversión y los resultados se pueden observar a mediano o largo plazos.

A partir del concepto de confinamiento masivo de Foucault y del pensamiento de las y los criminólogas/os del control (Cohen, Garland, Gordon, Hillyard, Pantazis, Tombs, entre otras/os), Nils Christie reflexiona sobre el perfil de las personas que

son privadas de la libertad en las sociedades capitalistas modernas en su libro *Crime Control as Industry*. Utilizando los conceptos económicos de “población excedente” y “manos vacías” (*surplus population* y *empty hands*), Christie (2000: 65-77) concluye que se ha desarrollado una industria de control delictivo a partir de los sistemas penitenciarios para administrar el riesgo que las poblaciones pobres y desempleadas significan (o aparentemente representan) para el orden social. El trabajo de Christie presenta una profunda reflexión sobre los procesos de criminalización de la pobreza en México y el resto del mundo, los cuales hacen que la población penitenciaria sea mayoritariamente pobre.

Varios de los postulados de Christie son retomados por Thomas Mathiesen (2006: 141-142), quien identifica -de manera más esquemática que Christie- cuatro funciones en los sistemas penitenciarios modernos:

- Función expurgatoria (*expurgatory*): purga a la sociedad de las clases desaventajadas.
- Función eliminadora del poder (*power draining*): elimina el poder legítimo de las y los internos (por ejemplo, elimina el derecho a votar).
- Función de divergir la atención (*diverting*): diverge la atención lejos de las faltas de los poderosos.
- Función simbólica (*symbolic*): la denuncia y estigmatización de las/os internas produce cohesión entre el resto de la sociedad.
- Función de acción (*action*): hace ver como que “algo se está haciendo” con respecto a la actividad delictiva.

Michelle Alexander, por su parte, hace un análisis histórico-sociológico del confinamiento masivo en Estados Unidos, a partir de la década de 1950, utilizando como línea analítica las decisiones legislativas y de política pública que discriminan a la población negra, principalmente en el sur de ese país. Alexander (2012: 40-41) considera que el encarcelamiento masivo en Estados Unidos fue y es utilizado como una política criminal que busca el control social de la población negra.

Asimismo, David Garland (1990: 277) analiza el trabajo de varios criminólogos y filósofos para clasificar una serie de estudios como estrictamente penológicos y

distingue de ellos los estudios sociológicos, que analizan el castigo en un entorno social más amplio. Garland parte del concepto de sobredeterminación para analizar la institucionalidad social del castigo. La sociología del castigo permite realizar una síntesis de los estudios penológicos, interpretarlos en un entorno social más amplio y así resignificar el papel de actores sociales en el entorno de la prisión, como las personas privadas de la libertad, el personal de guardia y custodia, el personal administrativo y las autoridades penitenciarias.

Las malas condiciones laborales y el abuso al personal penitenciario y personal técnico en los centros penitenciarios mexicanos tienen consecuencias negativas no sólo en las vidas personales y familiares de estos, sino también en el trato que dan a las personas privadas de su libertad. Se han realizado pocos estudios en México sobre los efectos del maltrato laboral en personal penitenciario.

La investigación académica realizada por Elena Azaola y Catalina Pérez-Correa en 2017 arroja importante luz sobre este fenómeno en México. Se trata del primer diagnóstico sobre las condiciones de vida y de trabajo en las que presta sus servicios el personal de los centros penitenciarios federales. A partir de entrevistas a personal de seguridad y custodia, así como grupos de enfoque a personal de las áreas técnicas y jurídicas, así como entrevistas individuales a integrantes del personal directivo en cuatro centros penitenciarios federales, las autoras documentaron ampliamente la profunda desatención laboral y personal en la que se encuentran estas/os importantes actores para el desempeño del sistema penitenciario.

Algunos de los testimonios recolectados en la investigación etnográfica de Azaola y Pérez-Correa son reveladores de las malas condiciones de vida y trabajo del personal penitenciario. A continuación, se recuperan algunos de ellos:

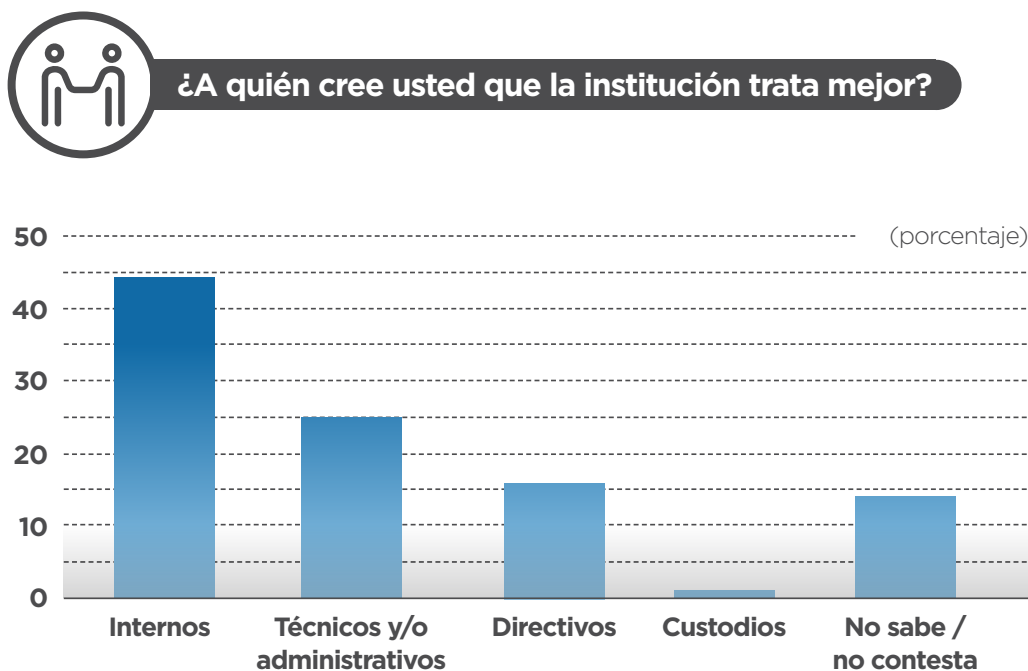
- “Yo estoy faltando porque a fuerzas tengo que ir a ver a mi mamá que está enferma y la sanción que me dan es de seis meses sin permisos” (Azaola y Pérez Correa, 2017: 27).
- “Este trabajo genera muchas rupturas matrimoniales por la distancia con nuestras familias” (Azaola y Pérez Correa, 2017: 26).
- “Tenemos actividades con nuestros hijos como mamás, somos madres solteras y nuestros hijos nos quieren ver y no pueden, nos

los cuida una vecina, la abuelita y su seguridad queda en manos de desconocidos” (Azaola y Pérez Correa, 2017: 27).

Al preguntar al personal penitenciario lo que predomina en su trabajo (respuesta multi-opción, donde se puede elegir más de una), el 65.44 por ciento responde “incertidumbre”; 68.38 por ciento responde “temor”; 60.66 por ciento responde “apatía”; 72.70 por ciento responde “enojo”; 78.68 responde “desconfianza” y 68.01 por ciento responde “desilusión”. Todos ellos sentimientos negativos hacia su ambiente laboral (Azaola y Pérez Correa, 2017: 46).

En el Cuadro 2 se muestran las respuestas del personal penitenciario entrevistado por Azaola y Pérez Correa a la pregunta “¿a quién cree usted que la institución trata mejor?”

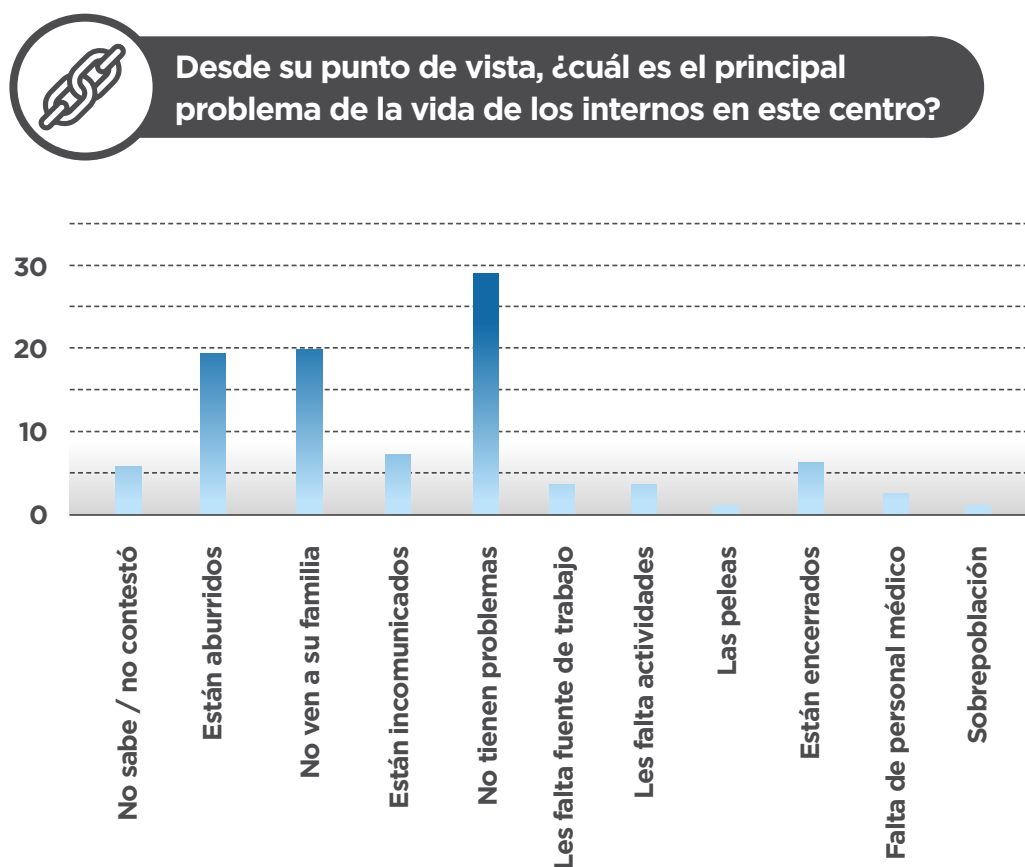
Gráfica 2. Percepción de trato del personal penitenciario



Fuente: Primera Encuesta a Personal Penitenciario de los Centros Federales de Readaptación Social, 2017.

El cuadro 4 muestra la percepción del personal penitenciario sobre la manera en que las personas privadas de la libertad llevan a cabo su vida en los centros penitenciarios. Estas respuestas contrastan fuertemente con la información en otras encuestas (CIDE, INEGI) sobre la vida de las personas privadas de la libertad, en las que se entrevista directamente a internas/os.

Gráfica 3. Percepción del personal penitenciario sobre las personas privadas de la libertad



Fuente: Primera Encuesta a Personal Penitenciario de los Centros Federales de Readaptación Social, 2017.

En cuanto al perfil socioeconómico del personal penitenciario en México, la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) en su

levantamiento 2016 documenta que la mayor parte del personal penitenciario gana menos de 15,000 pesos al mes, 77 por ciento cuenta con preparatoria y 11 por ciento con una carrera técnica. Asimismo, documenta los horarios prolongados de trabajo y las recurrentes solicitudes de que laboren fuera de su horario formal (INEGI, 2017: 42).

Didier Fassin, uno de los principales investigadores sociales involucrados en el estudio de centros penitenciarios e instituciones de seguridad, identifica tres retos fundamentales para poder acceder a información de calidad sobre la vida de las personas privadas de la libertad, a través de métodos formales de investigación etnográfica. En primer lugar, el desafío más grande al hacer investigación social en los centros penitenciarios es obtener información sobre las áreas segregadas de castigo/confinamiento (Fassin, 2017: 71). Por otra parte, hay un código de secrecía entre internas/os, entre personal de guardia y custodia (Fassin, 2017: 59). Asimismo, hay secretos que son resguardados por todas las personas en el centro (internas/os y personal penitenciario). Por ejemplo, es imposible que haya venta de drogas sin consentimiento de las autoridades (Fassin, 2017: 67).

Los métodos etnográficos establecen lineamientos muy sencillos y prácticos para obtener información cualitativa de parte del personal penitenciario, de las personas privadas de la libertad, personal de las áreas técnicas. Por ejemplo, Fassin (2017: 285) utilizó entrevistas basadas en historias de vida para comprender las complejidades que viven las personas en confinamiento. La realización de estas entrevistas a lo largo de varios años en centros penitenciarios franceses, le permitió hacer inferencias importantes sobre comportamiento y resiliencia entre la población penitenciaria. Si bien la Herramienta de Observación tiene un formato fijo, es fundamental generar lazos de empatía con personal penitenciario y personas privadas de la libertad (sobre todo aquellas encargadas de tareas como trabajo en almacenes o distribución de alimentos) para obtener información más confiable de su parte.

Didier Cholet (2015: 341) utiliza herramientas similares para analizar el desempeño de las nuevas prisiones en Francia. Su herramienta permite diferenciar las ventajas o desventajas que conlleva el nuevo diseño arquitectónico, los mecanismos de control sobre la vida de las personas privadas de la libertad. Uno de los principales valores de este tipo de herramientas es la posibilidad de sistematizar información obtenida por un mismo equipo utilizando códigos que permitan su

fácil alimentación a una base de datos.

Didier Fassin (2017: 231) considera que la mejor manera de obtener información empírica relevante para analizar las políticas y la sociología de la prisión es realizar observación participativa en el centro penitenciario, sobre todo entre personal de custodia e internos. Fassin desarrolla una peculiar narrativa sobre los procesos de vigilancia nocturna en los que hizo rondines con el personal de guardia y custodia en prisiones francesas.

El paradigma penitenciario ha transitado de un enfoque de rehabilitación basado en el control social a uno más moderno y holístico, basado en la reinserción social de las personas privadas de la libertad, así como en la evidencia empírica recopilada por Fassin y otras/os académicos que han estudiado los centros penitenciarios desde el interior, recopilando los testimonios de sus internas e internos. Este marco conceptual es fundamental para buscar aproximaciones legislativas y de política pública para proteger los derechos de las mujeres cis y transgénero.

EL NUEVO PARADIGMA DESDE UN ENFOQUE DE TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS Y PAZ POSITIVA

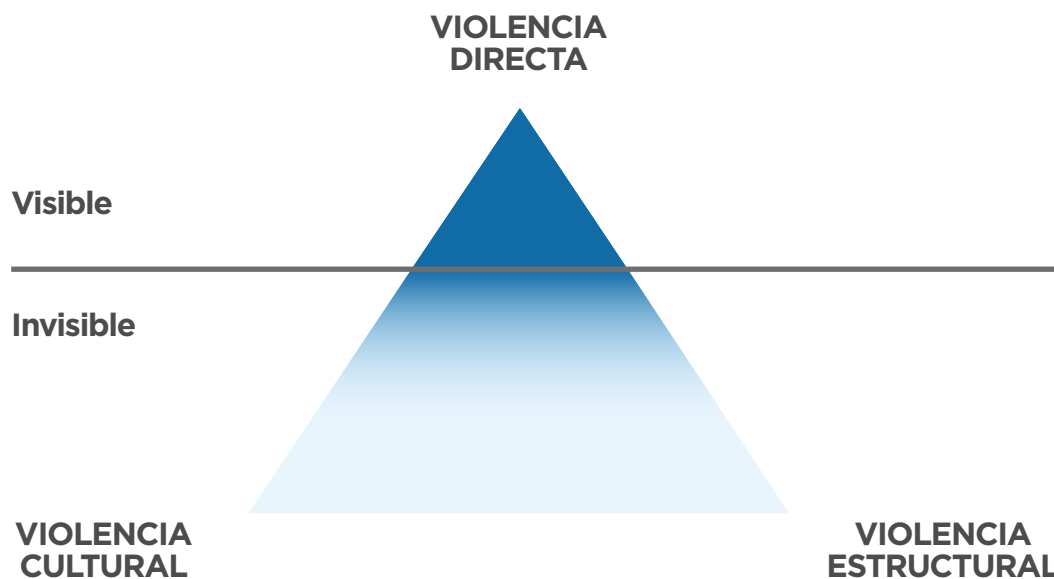
A pesar del avance significativo que implica el concepto de reinserción, como un enfoque antropocéntrico y con enfoque de derechos, las crisis de inseguridad y violencias por las que atraviesa el país hace difícil imaginar procesos saludables y constructivos de reintegración de personas en reclusión a sus comunidades de origen, sin un conjunto nuevo de capacidades y vínculos que les permitan construir redes de colaboración y transformación de conflictos en sus entornos.

Desde el campo de estudios para la paz y la transformación de conflictos, estas capacidades colaborativas se consideran esenciales para la construcción de una paz positiva en las sociedades contemporáneas. Si bien este enfoque plantea que el conflicto es normal, inevitable y motor de cambio social, se reconoce que éste puede mejorar o empeorar las relaciones y los problemas subyacentes, dependiendo de cómo respondan a él las personas involucradas, particularmente aquellas en posición de poder. Hay evidencia empírica de que la probabilidad de

escalamiento del conflicto está estrechamente vinculada con la existencia o no de capacidades colaborativas (Wolf, 2007). Las capacidades colaborativas no son más que la acumulación de experiencias concretas de colaboración en la resolución de problemáticas comunes, lo cual apunta hacia los beneficios de políticas públicas que generen este tipo de experiencias como estrategia de prevención de conflictos violentos. Diversos estudios y evaluaciones muestran impactos positivos --como la capacidad de generar acuerdos y una reducción significativa de la violencia-- como resultado de programas de mediación o diálogo en sistemas penitenciarios que pudieran ser reflejo del desarrollo de capacidades colaborativas (PPA, 2019; Seller & Pérez, 2014).

Por su parte, las asimetrías de poder, la exclusión y las inequidades, son un inhibidor de prácticas colaborativas y se asocian con conflictos violentos (Gurr 1970; Cederman et al., 2013). Desde el enfoque de transformación de conflictos se advierte que el conflicto puede estar asociado a la violencia en tanto efecto visible del escalamiento del conflicto, o también como causa raíz de este, en forma de violencia no visible, de tipo cultural y estructural, que en determinada coyuntura se manifiesta.

Figura 4. Las Violencias de Galtung



Fuente: Galtung 1999

Uno de los principales aportes de Galtung (2003) ha sido alertar sobre esta diferencia entre la violencia visible y directa, que caracteriza a los conflictos que escalan; y la violencia estructural, que resulta de relaciones de poder asimétricas y patrones de exclusión históricos que suelen estar normalizados o invisibilizados en beneficio de un orden que privilegia a unos en detrimento de otros; o la violencia cultural, que son las narrativas, creencias y normas sociales que justifican la violencia directa y estructural. Cuando los esfuerzos por la paz se centran en “resolver” el conflicto deteniendo la violencia directa y visible, los resultados suelen ser de corto plazo y pueden incluso aumentar la probabilidad y la intensidad de los estallidos futuros de violencia.

El enfoque de “transformación” de conflictos implica un compromiso con la necesidad de tornar visibles y la atender a las formas estructurales y culturales de violencia que subyacen la conflictividad. No obstante, en sociedades con estados de derechos débiles, es común que los actores estatales gestionen el conflicto centrándose sólo en resolver o prevenir la violencia visible, pasando por alto la violencia estructural y cultural que suscitó el conflicto en primera instancia.

Las perspectivas críticas de los sistemas penitenciarios modernos revisadas en la sección anterior apuntan hacia un tratamiento de la delincuencia centrado sólo en detener la violencia visible mediante el encierro. En México, el sistema penitenciario se centra en la violencia *visible* que ha cometido “la persona infractora” y se centra en evitar que “reincida” en dicha conducta, ignorando o dejando en segundo plano la violencia estructural y cultural de la que esta persona ha sido víctima. Más aún, en la medida en la que los centros penitenciarios recurren a medidas disciplinarias de corte punitivo, operan bajo condiciones de corrupción que afectan a las reclusas o fallan en generar entornos seguros, la condición de reclusión tiende a reproducir el contexto de violencia estructural y cultural extra carcelario de origen. En tanto el contexto intra y extra carcelario siga siendo violento para la persona infractora, el enfoque de transformación de conflictos nos diría que el riesgo de reincidencia y/o victimización será alto, por lo que el sistema penitenciario habrá fallado en su función social.

Desde el enfoque de transformación positiva de conflictos, los conflictos vinculados a situaciones de violencia estructural y cultural son difíciles o imposibles de “resolver” mediante una mesa de diálogo, mediación o negociación, pero sí es posible emplear distintas estrategias que sienten las bases para el abordaje

colaborativo de esa violencia estructural y cultural subyacente.

A continuación se enlistan algunos principios orientadores para diseñar intervenciones bajo este enfoque, los cuales emergen del análisis comparado de estrategias exitosas de transformación de conflictos:

1. Priorización de la prevención y reducción de la violencia en las estrategias de intervención, mediante estrategias sensibles al conflicto y bajo el principio de Acción Sin Daño, que requiere un análisis fino del contexto y las redes de relacionamiento local. (Ganson & Wennmann, 2016; Anderson, 1999)
2. Reconocimiento a que las lógicas de los procesos organizativos autogestivos y las iniciativas de paz/mediación/diálogo son complementarios, no sustitutos, en la gestión de cambios que atiendan las causas estructurales / culturales de los conflictos. (Curle, 1971; Lederach 2015)
3. Inclusión de las partes en conflicto (inclusión de dinámicas y actores de facto). (Ganson & Wennmann, 2016; Susskind, McKearnen & Thomas-Lamar, 1999)
4. Centrar la búsqueda de soluciones en la necesidades e intereses de todas las personas involucradas, privilegiando métodos basados en el diálogo, como la negociación, mediación o facilitación de consensos (Lederach 2015; Susskind, McKearnen & Thomas-Lamar, 1999).
5. Acompañamiento de terceros o “externos” en dos funciones: 1) equilibrar el poder vía la tutela de derechos y 2) como facilitadores del diálogo. (Ganson & Wennmann, 2016)
6. Enfoque multi-actor y multi-nivel. (Ganson & Wennmann, 2016)
7. Desarrollar mecanismos colaborativos de recolección y generación de información confiable para diagnósticos compartidos, monitoreo y seguimiento en los acuerdos. (Ganson & Wennmann, 2016; Susskind, McKearnen & Thomas-Lamar, 1999)

Iniciativas que retoman este enfoque han posibilitado logros significativos en

favor de la transformación de la conflictividad social, como son:

- Las personas recurren menos a la violencia y resisten las provocaciones violentas
- Generar información pública confiable, con lo cual se avanza en la aplicación de los principios de Estado Abierta.
- Posibilitar el análisis colaborativo de la información para la generación de respuestas coordinadas, entre distintos actores con necesidades y perspectivas diferentes. Lo cual se torna más sencillo cuando se trabaja sobre información confiable para todas las partes.
- Generar soluciones a problemáticas concretas que toman en cuenta las necesidades e intereses de todas las partes.
- Coaliciones expansivas en favor del cambio, donde el núcleo de actores comprometidos con el proceso colaborativo se expande progresivamente porque ofrece soluciones efectivas a las problemáticas de fondo.
- Intervenciones focalizadas basadas en sistemas de tipo alerta temprana que permiten prevenir el escalamiento del conflicto porque los canales de comunicación están abiertos.
- Profesionalización y generación de capacidades colaborativas para la paz que aumentan la capacidad de los sistemas para dar respuestas no violentas.

Estos hallazgos provienen de contextos en los que el estado de derecho es débil y amplios sectores de la población sufren distintas formas de violencia estructural y cultural, como sucede en México, pero fuera de los reclusorios. No obstante, dado que los reclusorios son--en sí mismos--contextos que cumplen con estas mismas características, tiene sentido retomarlos como criterios orientadores para analizar intervenciones o políticas públicas orientadas a la construcción de paz desde los centros penitenciarios, con el objetivo de que puedan replicarse en los centros femeniles de la CDMX si se valor que están logrando los impactos deseados.

En su conjunto, estos criterios ofrecen un enfoque complementario al paradigma de la reinserción, que responde a las perspectivas sociológicas críticas de los sistemas penitenciarios que los han diagnosticado como espacios de control social y de reproducción de las violencias estructurales y culturales del mundo extra carcelario. En la medida en que los centros penitenciarios puedan ser espacios de transformación positiva de la conflictividad, con el pleno involucramiento de las mujeres en reclusión y el personal penitenciario, con base en información confiable para todas las partes, dejarán de replicar la violencia de los contextos extra carcelarios y las personas involucradas estarán adquiriendo capacidades para generar procesos equivalentes en sus comunidades.

MÉTODO Y TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN

Este ensayo utiliza información estadística disponible (ENVIPE, 2019, ENPOL, 2016, CNDH, 2019 y Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, 2020) y estudios previos para hacer un balance de los avances y retos del sistema penitenciario en su capacidad de garantizar los derechos de las personas en reclusión y promover la reinserción de las personas infractoras, con foco en las mujeres cisgénero y transgénero. Estas mismas fuentes son utilizadas para contrastar la situación de violencia del contexto de origen y el contexto de reclusión, con la finalidad de encontrar evidencia que sea congruente con la hipótesis de que el segundo reproduce la situación de violencia del primero.

Para explorar la pertinencia de la hipótesis planteada también se realizaron tres entrevistas a profundidad con personas expertas en iniciativas de paz en contextos de reclusión. Con base en estas entrevistas se identificaron ejemplos de política pública. A una de ellas se le atribuyen impactos positivos en el contexto de reclusión, que a su vez podrían incidir en la capacidad de las personas en reclusión para ser agentes de transformación positiva de la conflictividad en sus comunidades de origen. Para este caso en particular se realizaron entrevistas adicionales a personas funcionarias que han estado a cargo del programa, así como a una persona en reclusión, y se consultó el informe de Procuraduría Penitenciaria (2019). Por la naturaleza sensible de los temas tratados, las entrevistas se realizaron bajo un acuerdo de confidencialidad.

La otra política se trata del diseño participativo de una encuesta en la cual participó activamente uno de los autores de este ensayo, por lo que se hace referencia a sus notas de campo y reflexiones como observador participante. Este instrumento aún no se ha aplicado en México, pero por las características del ejercicio, se ajusta al enfoque propuesto y se plantea como acción complementaria al primer caso analizado. La información sobre ambos casos se contrastó con los principios del enfoque de transformación propuesto en el marco teórico con el fin de valorar la coincidencia de las iniciativas con el enfoque de transformación positiva de conflictos, tanto en los elementos del diseño programático como en los impactos.



HALLAZGOS

PRELIMINARES



BREVE BALANCE DE AVANCES Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN EL SISTEMA PENITENCIARIO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, A 12 AÑOS DE LA REFORMA PROCESAL PENAL

La reforma procesal penal mexicana aprobada en 2008 entró en vigor hasta 2016. En la Gráfica 4 se puede observar cómo en 2016 se registró una disminución muy considerable de población penitenciaria en México, principalmente a partir de la aplicación de criterios garantistas y de minimalismo penal establecidos en la reforma. Sin embargo, esta tendencia se revierte recientemente a partir de la aprobación legislativa que amplía el catálogo de prisión preventiva oficiosa en la actual administración federal. La población penitenciaria aumentó en 2019 y la tendencia hasta octubre de 2020 muestra la continuidad de estos incrementos.

Gráfica 4. Comportamiento anual de la cifra de población privada de libertad en México, datos de 2020 hasta octubre

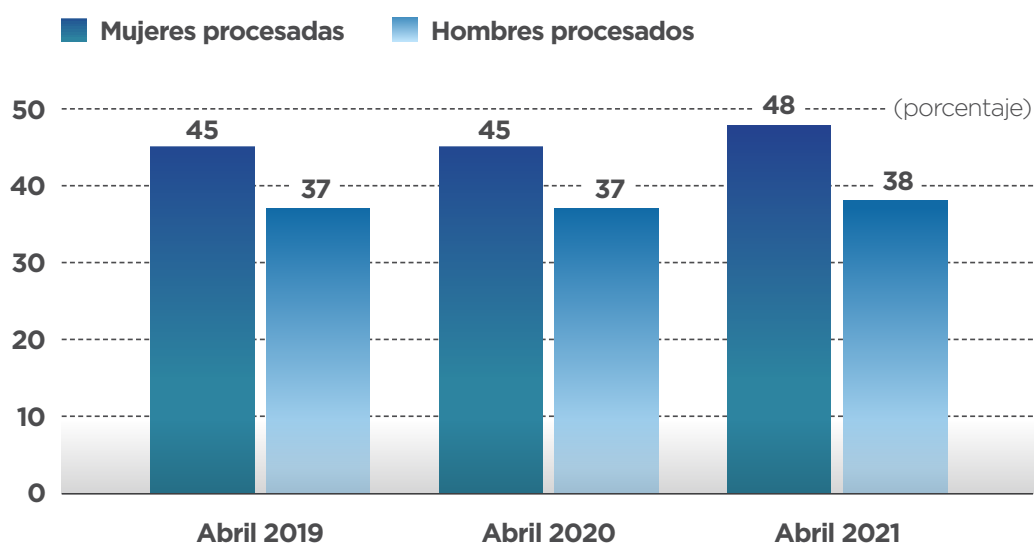


* Hasta octubre.

Elaboración propia con datos del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, OADPRS, Secretaría de Gobernación.

A esta posible tendencia a una nueva alza en el hacinamiento se añade una capa de victimización adicional a las mujeres que entran al proceso penal en México. La Gráfica 4 muestra una mayor prevalencia de mujeres sin sentencia, con respecto a hombres, en centros penitenciarios mexicanos. En abril de 2019, 45 por ciento de las mujeres privadas de la libertad no tenían sentencia, mientras que la cifra para hombres era 37 por ciento. Ambas cifras se mantuvieron iguales para diciembre de 2019, pero en abril de 2020 aumentó más para las mujeres – de 45 a 48 por ciento—mientras que para los hombres sólo se observa una ligera variación de 37 a 38 por ciento.

Gráfica 5. Personas en proceso como porcentaje de la población privada de la libertad. Comparativo mujeres – hombres (nacional)



Elaboración propia con datos de Cárdenas y Fernández (2020)

Las mujeres mexicanas privadas de la libertad enfrentan procesos judiciales más complejos que los hombres, ya que hay una prevalencia mayor de mujeres sin sentencia en los centros penitenciarios. Asimismo, la configuración de las trayectorias delictivas y perfiles criminológicos es distinta en las mujeres. De acuerdo con los datos que se presentan en la Tabla 2, más del 80 por ciento de las mujeres cis y transgénero privadas de la libertad en la Ciudad de México llegaron a esa condición jurídica por haber cometido cuatro delitos: robo

calificado, privación ilegal de la libertad, homicidio y delitos contra la salud. Todos estos delitos no requieren altos grados de especialización para cometerse y una importante cantidad de mujeres privadas de la libertad en la Ciudad de México son primo delincuentes. Las políticas y actividades de reinserción social deben planearse e instrumentarse considerando los perfiles de las mujeres cis y transgénero que cometen estos tipos de delitos.

Tabla 2. Mujeres privadas de la libertad por tipo de delito en la Ciudad de México

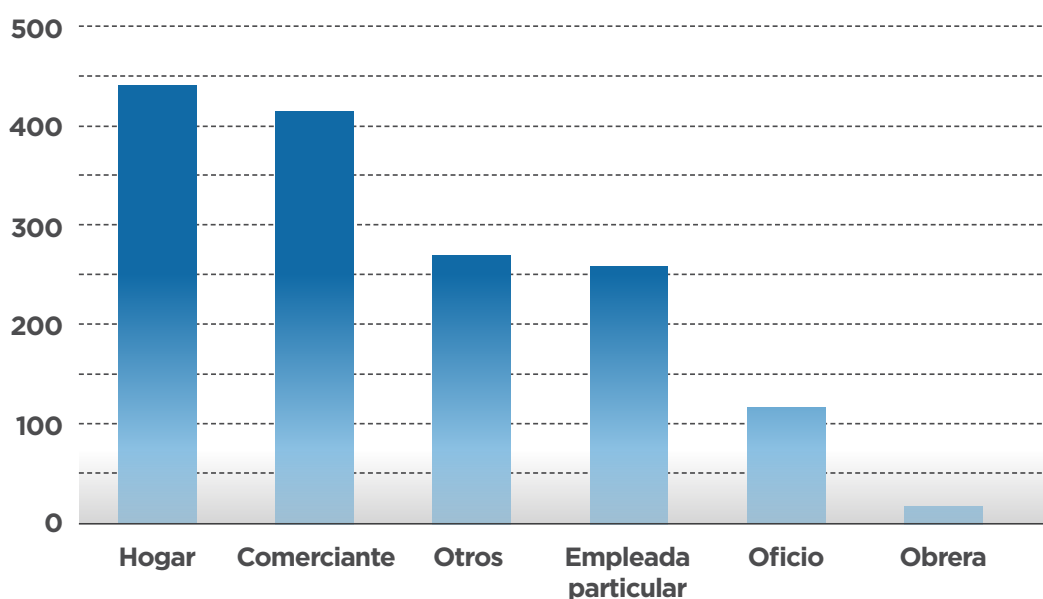
DELITO	MUJERES PRIVADAS DE LA LIBERTAD	PORCENTAJE
Robo calificado	402	26.55
Privación ilegal de la libertad	361	23.84
Homicidio	289	19.08
Contra la salud	182	12.02
Otros	94	6.20
Delitos sexuales	77	5.08
Extorsión	39	2.57
Robo simple	27	1.78
Armas de fuego y explosivos	16	1.05
Lesiones	15	0.99
Delincuencia organizada	7	0.46
Feminicidio	5	0.33
TOTAL	1,514	100

Elaboración propia con datos de <https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria> consultada el 2/12/2020

Por otra parte, las políticas de reinserción social y la búsqueda de caminos para que las mujeres cis y transgénero recuperen competencias sociales para volver a sus comunidades deben explícitamente fundamentarse en el perfil sociodemográfico y de ocupación laboral de estas mujeres. Una gran mayoría de

las mujeres cis y transgénero en el sistema penitenciario de la Ciudad de México se dedicaban al hogar y al comercio. Por tanto, las actividades de reinserción deben enfocarse al perfil de mujeres que realizan estas tareas y responder a sus necesidades de formación educativa, apoyo emocional, salud, formación para el empleo formal y para el autoempleo, justicia restaurativa y vinculación con grupos de apoyo al momento de dejar el centro penitenciario.

Gráfica 6. Ocupación de las mujeres cis y transgénero en los centros penitenciarios de la Ciudad de México



Elaboración propia con datos de <https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria> consultada el 2/12/2020

Finalmente, la protección de los derechos de las mujeres cis y transgénero privadas de la libertad en la Ciudad de México requiere la focalización de recursos y actividades de acuerdo con la búsqueda de factores de protección para sus distintas vulnerabilidades. La Tabla 3 resume el número de mujeres clasificadas por los criterios de vulnerabilidad del sistema penitenciario local. Es importante señalar que estas categorías no son excluyentes. Por ejemplo, una mujer privada de la libertad puede ser transexual, estar contagiada de VIH y ser indígena.

Tabla 3. Población vulnerable en los centros penitenciarios femeniles de la Ciudad de México

CONDICIÓN	TOTAL DE MUJERES	PORCENTAJE
LGBTTTI	225	14.86
Adultas mayores	62	4.09
Internas psiquiátricas	62	4.09
Internas discapacitadas	42	2.77
Indígenas	29	1.95
Internas con VIH	11	0.72
Mujeres embarazadas	2	0.13

Elaboración propia con datos de <https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria> consultada el 2/12/2020

Aproximadamente una de cada tres mujeres privadas de la libertad en la Ciudad de México pertenece a alguna categoría de vulnerabilidad. El grupo más grande en condición de vulnerabilidad es la población LGBTTTI, se trata de 225 mujeres que corresponde a casi el 15 por ciento de la población total de mujeres. Este grupo de población comprende a las mujeres transgénero y, por supuesto, toda política de prevención de la violencia dentro de los centros penitenciarios, de alimentación, de salud sexual y de reinserción social debe fundamentarse en una perspectiva de género e interseccionalidad que priorice las necesidades específicas de esta población.

Por otro lado, en contraste con los modestos avances que se han logrado en las condiciones del sistema penitenciario en la CDMX y a nivel nacional como resultado de la reducción en el hacinamiento carcelario, los contextos de origen de la población en reclusión se han tornado más violentos. El resultado es que, actualmente, los índices de victimización son equivalentes (ver tabla XX) y las personas en reclusión se sienten significativamente más seguras en los centros penitenciarios que las personas en sus localidades de residencia.

**Tabla 4. Comparativo de Violencia
en el Contexto Nacional vs. el Contexto Penitenciario**

VIOLENCIA EN EL CONTEXTO DE NACIONAL	VIOLENCIA EN EL CONTEXTO PENITENCIARIO
Desde 2015, el índice de homicidios se ha elevado 86%, llegando a niveles de cerca de 30 homicidios por cada 100mil habitantes. (Índice de Paz México, 2020).	El índice de homicidios es de cerca de 57 por cada 100 mil personas en reclusión. (Zepeda, 2013).
El homicidio es ahora la principal causa de muerte entre los jóvenes varones de 15 a 44 años, y la cuarta más frecuente entre niños de cinco a 14 años. (Índice de Paz México, 2020).	52% de los adultos en reclusión son jóvenes menores de 34 años. (ENPOL, 2016).
En 2019, 3,834 mujeres fueron víctimas de homicidio o feminicidio.	La población de mujeres en reclusión constituyen un 5% del total. (ENPOL, 2016) De éstas, un 50% reporta haber sufrido alguna forma de violencia sexual previo a su detención. (Giacomello, 2013).
La ENVIPE reporta, a nivel nacional, un índice de victimización de 28.2mil por cada cien mil habitantes durante 2018.	El índice de victimización entre la población en reclusión es de 33.2mil por cada 100 mil habitantes (en CDMX es de 47mil; mujeres nacional 38mil). (ENPOL, 2016).
La incidencia delictiva es mayor en los hombres para la mayoría de los delitos, excepto para los delitos sexuales donde las mujeres se ven más vulneradas por éstos, con una tasa de incidencia de 2,747 por cada cien mil mujeres, vs. 293 en hombres.	Incidencia de delitos sexuales : 1500 por cada en 100mil en hombres; aprox. 3,000 en mujeres). (ENPOL, 2016).
70.5% reportó percepción de inseguridad en su municipio o demarcación territorial. (ENVIPE, 2019).	Percepción de inseguridad 31.9% (CDMX 44.9%; mujeres 28%). (ENPOL, 2016).

El contraste de los índices de violencia del sistema penitenciario con los de las comunidades de origen nos confronta con los límites conceptuales de la reinserción para poner el foco en la violencia estructural y cultural a la que están condenadas a regresar las personas en reclusión tras su liberación. En particular, los riesgos de victimización en materia de delitos sexuales son mucho mayores para las mujeres cisgénero y trans. La pregunta obligada es ¿cómo equipar a las mujeres para enfrentar de forma distinta esos mismos contextos de los cuales emergieron como infractoras? La teoría de la transformación positiva de conflictos nos diría que habría que empezar por cuestiones básicas como las ya analizadas en esta sección, pero que es necesario ir más allá para desarrollar capacidades colaborativas bajo un enfoque de tutela de derechos. ¿Cuál es la situación actual de los reclusorios vistos como espacios de construcción de paz? A continuación se muestran algunos datos que apuntan hacia el escaso o nulo desarrollo de este tipo de capacidades en los reclusorios del país:

- 25.1% y 30.2% de hombres y mujeres, respectivamente, reporta haber tenido conflicto en reclusión con compañeros de celda o personal.
- Para las mujeres, el conflicto se procesó con: empujones (32%), patadas o puñetazos (23.2%), o golpes con objetos (5.2%).
- 16.3% y 25.7% de hombres y mujeres, respectivamente, reporta haber sufrido discriminación.
- Sólo 43.8% y 40% de hombre y mujeres, respectivamente, reporta tener amigas(os) en reclusión.
- 560 de cada 1000 personas en reclusión fueron víctimas de actos de corrupción en algún momento de su proceso en CDMX (más que a nivel nacional: 393).
- 95% de quienes padecieron corrupción no denunciaron; sólo hubo 101 denuncias ante la CNDH en 2018.
- Las medidas disciplinarias de corte punitivo son la práctica común en los centros penitenciarios.
- En el 97% de los casos de corrupción en reclusión participan los custodios.

- No existen datos oficiales sobre la mediación penitenciaria en México, a pesar de estar prevista por la Ley Nacional de Ejecución Penal (art. 206) como procedente para la solución de los conflictos interpersonales entre personas privadas de la libertad o entre ellas y el personal penitenciario.

En conjunto, los datos presentados en esta sección apuntan a la necesidad de dar un nuevo giro al sistema penitenciario, uno que permita que las personas adquieran capacidades, redes y experiencia radicalmente distintas a las obtuvieron en sus comunidades de origen y que hoy reproducen los centros de reclusión. A continuación se describen y analizan dos políticas públicas cuyo diseño y ejecución apuntan en esta dirección, en sintonía con el enfoque propuesto para el ensayo. Una de éstas es la creación del instrumento para la aplicación de Estándares Avanzados de Naciones Unidas para el Sistema Penitenciario Mexicano (UNPS) a través de un proceso participativo incluyente; el otro es una política pública de la Procuración Penitenciaria de la Nación en Argentina llamada “Probemos Hablando”.

ESTÁNDARES AVANZADO DE NACIONES UNIDAS PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO (UNAPS)

Un método innovador para evaluar el desempeño penitenciario son los Estándares Avanzados de Naciones Unidas para el Sistema Penitenciario Mexicano (UNAPS). En México, este sofisticado sistema de indicadores fue desarrollado entre 2018 y 2020, con la colaboración de especialistas, sociedad civil, funcionarios públicos y personal técnico de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Los estándares fueron piloteados para desarrollarse como un mecanismo de evaluación y se realizaron diversas consultas y grupos de enfoque con población penitenciaria, incluyendo a mujeres transgénero (UNODC, 2019). El mero proceso de elaboración de este sistema constituye un avance importante que está en línea con el enfoque de paz propuesto para este ensayo, sobre todo por el proceso participativo que alimentó su elaboración y por la inclusión de indicadores relativos a la mediación penitenciaria. En la siguiente tabla se identifican puntualmente cada una de las coincidencias entre el enfoque y el diseño de la Encuesta. También se contrastan los impactos esperados del enfoque

con los que se generaron en el proceso de elaboración de la Encuesta y los que podrían generarse si se implementa en los centros penitenciarios femeniles.

Elementos del enfoque propuesto	UNAPS-México	Impactos esperados del enfoque	Impactos del desarrollo de la Encuesta
<p>1. Priorización de la prevención y reducción de la violencia en las estrategias de intervención.</p>	<p>Al incluir un conjunto amplio de indicadores de violencia, este ejercicio tiene una orientación clara hacia visibilizar cualquier tipo de violencia, lo cual es un paso indispensable para posteriormente diseñar acciones orientadas a prevenir y reducir las violencias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas recurren menos a la violencia y resisten más frente a las provocaciones violentas. • Soluciones a problemáticas concretas, respaldadas por todas las partes. • Coaliciones expansivas en favor del cambio. 	<ul style="list-style-type: none"> • El diseño de esta encuesta permitió identificar distintos patrones de violencia entre pares en la población privada de la libertad, con el personal de guardia y custodia, personal técnico, así como riesgos específicos que afectan de manera diferenciada a poblaciones en condición de vulnerabilidad, incluyendo LGBTTI+.
<p>2. Reconocimiento y respeto a los procesos organizativos.</p>	<p>Al involucrar a la población penitenciaria en el diseño del instrumento, se reconoce la importancia de darle voz a la población penitenciaria. Al buscar un proceso continuo de mejora, a través de la evaluación, los estándares son un mecanismo inclusivo que funciona para los 33 sistemas penitenciarios que coexisten en México.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenciones focalizadas para prevenir el escalamiento de conflictos. • Generación de información pública confiable. • Análisis colaborativo de la información para la generación de respuestas. 	<ul style="list-style-type: none"> • A partir del acercamiento con la población penitenciaria, se identificaron vulnerabilidades específicas de la población LGBTTI+, por ejemplo: el acceso a medicamentos antirretrovirales y para enfermedades crónicas degenerativas, castigos desproporcionados y extrajudiciales, discriminación en las actividades recreativas y de reinserción social, marginación y estigma. La identificación de estos fenómenos que afectan de manera diferenciada a la población LGBTTI+ son un fundamento para las estrategias de intervención dirigidas a
<p>3. Inclusión de las partes en conflicto --con atención a dinámicas y actores de facto-- para la búsqueda de soluciones centradas en las necesidades, intereses y derechos de todas las personas involucradas.</p>	<p>Los estándares UNAPS comprenden tres grandes ejes: gobernabilidad, reinserción y justicia, cada uno se basa en necesidades, intereses y derechos de la población penitenciaria, de los grupos vulnerables privados de la libertad, personal de guardia y custodia, personal de áreas técnicas y familiares de las personas privadas de la libertad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionalización y generación de capacidades colaborativas para la paz. 	

Elementos del enfoque propuesto	UNAPS-México	Impactos esperados del enfoque	Impactos del desarrollo de la Encuesta
<p>4. Acompañamiento de terceros o “externos” para: 1) equilibrar el poder vía la tutela de derechos y 2) como facilitadores del diálogo.</p>	<p>La implementación de los estándares será por una agencia o institución externa al centro penitenciario, esto permitirá evaluar objetivamente cómo se respetan los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y generar insumos que actualmente no se sistematizan, para quienes busquen generar diálogos para las partes en conflicto en los centros.</p>		<p>contener y prevenir la violencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> La información obtenida en la Encuesta y los grupos de enfoque proporciona una aproximación única a problemas de la comunidad LGBTTI+ y los procesos de exclusión social en centros penitenciarios que son muy difíciles de conocer de otra manera.
<p>5. Enfoque multi actor y multi-nivel.</p>	<p>Los estándares comprenden diversos actores y niveles de operación: 1) ingreso y clasificación; 2) condiciones materiales del centro penitenciario; 3) actividades y régimen; 4) salud física y mental; 5) disciplina y sanciones; 6) seguridad; 7) contacto con el mundo exterior; 8) transparencia y rendición de cuentas; 9) personal penitenciario; 10) ejecución penal; 11) estándares especiales para centros donde viven niñas y niños, y 12) estándares especiales para autoridades penitenciarias centrales.</p>		<ul style="list-style-type: none"> UNAPS evalúa si el centro penitenciario realiza encuestas de satisfacción laboral entre quienes trabajan en áreas técnicas y en tareas de guardia y custodia. Estas encuestas proporcionarán información única sobre los potenciales de conflicto por parte del personal, así como posibles soluciones autogestivas, así como para que los externos que buscan equilibrar y mediar puedan ejercer sus tareas con base en evidencia.
<p>6. Mecanismos colaborativos de recolección y generación de información confiable.</p>	<p>La recolección de información necesaria para los 91 estándares UNAPS requiere de la colaboración de todos los actores en un centro penitenciario: desde el personal directivo hasta las personas privadas de la libertad.</p>		<ul style="list-style-type: none"> La información de las encuestas proporciona un enfoque de “abajo hacia arriba” para generar información y con base en ello políticas y procesos de toma de decisiones más confiables.

Está pendiente la aplicación de esta encuesta, bajo una política de Estado Abierto, como mecanismo de evaluación de los centros penitenciarios en México. El INFO CDMX podría ser pionero en promover y materializar su aplicación en los centros penitenciarios femeniles de la Ciudad. Si esto avanzara en congruencia con el enfoque propuesto en este ensayo, un factor clave de éxito sería la participación de población en reclusión, custodios y funcionarios penitenciarios, en el análisis colaborativo de la información generada y en la generación de soluciones a las problemáticas identificadas. Este tipo de proceso tendría que respetar, además, los procesos organizativos de la población en reclusión, trabajando de cerca con los líderes existentes y promoviendo que surjan nuevos liderazgos ahí donde no estén claramente identificados. Para ello se requiere de preparación para todas las partes, pues ya hemos visto que los centros de reclusión no se privilegia el diálogo en la resolución de conflictos. Se requiere también de profesionales del diálogo, que tengan las herramientas para preparar a las partes y para construir confianza en un espacio colaborativo. Todo ello en un contexto caracterizado por la desconfianza. Pareciera pues, una misión imposible.

La desconfianza en el ámbito penitenciario tiene profundas raíces, especialmente cuando se trata de mujeres privadas de la libertad. La siguiente referencia es el extracto de una entrevista a una mujer privada de la libertad en un centro penitenciario de Tabasco, realizada por el equipo de World Justice Project en 2015. El testimonio de esta mujer da cuenta de una de las modalidades de tortura utilizadas de manera recurrente contra las mujeres privadas de la libertad: la amenaza de lastimar a sus hijos y familia. El testimonio muestra la complejidad del daño causado por la violencia y el conflicto en un centro penitenciario y la dificultad de remontarlo.

Files\\Tabasco Transcripciones\\2 hermanos y una prima

9 referencias codificadas [Cobertura 6.63%]

Referencia 1 - Cobertura 0.67%

B: Nunca, hasta ahí no, hasta ese momento no, este...solamente golpes, amenazas, me amenazaban que iban a hacer picadillo a mi hijo, y que así me lo iban a entregar...

Fuente: bases de datos de entrevistas a personas privadas de la libertad en Tabasco, World Justice Project. Extracto de entrevista seleccionado a partir de codificación en el software NVivo, base de datos anonimizada.

En el siguiente apartado se analiza una experiencia Argentina que se ha propuesto generar justamente este tipo de interlocución y que a pocos años de haber arrancado, ha logrado una respuesta colaborativa tanto de autoridades como de población en reclusión, respetando e incluyendo a los líderes informales de los reclusos.



PROBEMOS HABLANDO:

UN EJEMPLO

DE POLÍTICA

PÚBLICA



Argentina es un país cuyo sistema penitenciario es estructuralmente muy similar a México: se trata de una república federal cuyos centros federales que tienen mayores recursos y atención que los centros del ámbito provincial, pero donde la violencia es cotidiana y sistemática tanto en el ámbito federal como el provincial (El CELS, 2011: 109). Para hacer frente a esta situación, Argentina ha innovado una serie de buenas prácticas, como la gestión de la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN), un organismo sui generis especializado en verificar el cumplimiento de derechos de las personas privadas de la libertad, función que en otros países recae en las defensorías del pueblo y que en México tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos. De los trabajos de la PPN, nos enfocaremos en la política pública llamada “Probemos Hablando” que se analizará en este apartado.

Es importante mencionar que la PPN nace en 1993 en reconocimiento a que la Defensoría argentina no tenía dentro de su mandato la atención a la población en reclusión. Sin embargo, es hasta el 2003 que el Congreso argentino le otorga plena autonomía e independencia funcional y en 2012 se amplían sus facultades, además de integrarse al Mecanismo Nacional Contra la Tortura.

De acuerdo con uno de los entrevistados, “en 2007 ningún agente penitenciario había sido sancionado por violaciones a derechos humanos de los presos”. En respuesta a esta situación, así como diversas recomendaciones del Comité contra la Tortura (CAT, por sus siglas en inglés) de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), la PPN asumió el litigio de varias denuncias penales contra personal penitenciario y para 2019 reportaba avances significativos en su informe anual: “en total son 79 los agentes del SPF que se encuentran procesados en el marco de las querellas, y otros 33 agentes han sido condenados. Sumando procesados y condenados, son 205 los que han sido formalmente imputados en las causas.” (PPN, 2019)

Una vez fortalecido en su rol de garante de derechos, la PPN tuvo mayor legitimidad frente a la población en reclusión. No obstante, de acuerdo con un entrevistado, “las autoridades respondieron replegando el uso de la fuerza y lo que aumentó fue la violencia entre los internos [...] al punto que los jóvenes que sufrían violencia por sus pares se veían obligados a demandar a los custodios para ser trasladados a otro centro”. Fue frente a esta violencia entre internos que la PPN piloteó los primeros esfuerzos de un programa de diálogo orientado a la población en reclusión.

El programa Probemos Hablando nace en 2015, como iniciativa promovida por la Procuraduría Penitenciaria. Desde su gestación, este programa identifica al diálogo “como camino para la reducción de la violencia y los malos tratos en los lugares de encierro” (Volpi y Volpi, 2021). Parte de conceptualizar “la palabra” como un derecho y a la vez como una herramienta para acceder a otros derechos.



Nosotros hablamos del derecho humano a la palabra, [...] la capacidad de que nuestra voz nos configure: ser escuchados por otros y que nuestra voz sea legitimada”.

(entrevista con persona funcionaria pública de la PPN y facilitadora de Probemos Hablando);



Poder decir lo que uno siente es importante para sentirse persona [...]. A nosotros nos dicen ‘no’, pero al estar Probemos Hablando, se logran cosas”.

(entrevista con interno).

Con esta conceptualización de “la palabra” como derecho y herramienta, Probemos Hablando se aleja de concepciones pacificadoras, centradas sólo en la violencia visible y directa, para generar espacios de diálogo cuyo propósito no es “gestionar” el conflicto, sino promover y proteger los derechos de todas las personas en los centros penitenciarios, bajo un principio de igualdad.

Ahora bien, el hecho de que la iniciativa sea impulsada por la PPN implica esa posibilidad de que un externo garantice un piso parejo para el diálogo, pero el programa se convierte también en una vía más para someter a la institución penitenciaria al escrutinio, por la vía de un proceso de diálogo que sólo daba voz a los reclusos. Quizá en parte por esto, el primer esfuerzo de Probemos Hablando se encontró con algunas resistencias. De acuerdo con uno de los entrevistados, los internos reportaban a los facilitadores del programa que estaban “sufriendo represalias” por participar en la iniciativa de diálogo. De acuerdo con uno de los

entrevistados, los custodios “estaban enojados con la Procuraduría”, en parte quizá por el nuevo rol que había asumido en el litigio penal de denuncias contra personal de los centros, por las denuncias falsas que se hacían para propiciar los cambios de centro y también porque no estaban siendo escuchados. Frente a esta situación, la PPN reconoció la importancia de generar espacios equivalentes para los custodios y la autoridad penitenciaria.

Fue así que se estableció desde 2016 un programa de diálogo paralelo, interinstitucional e interdisciplinario, con autoridades y custodios, llamado “Concordia”. En este espacio hubo oportunidad de escuchar y comprender el sentir de autoridades y –sobre todo– de los custodios, cuyos derechos también estaban siendo cotidianamente violados, además de estar directamente expuestos al entorno de violencia y por otro lado a denuncias por lo que ellos consideraban hacer su trabajo. Estos diálogos fueron importantes para generar un terreno de aceptación y corresponsabilidad con la iniciativa, a la vez que sensibilizaron a los funcionarios de la propia PPN respecto del sentir de los custodios. En palabras de una persona funcionaria de la PPN y facilitadora de Probemos Hablando:



O vas con todos los seres humanos que están ahí o es ridículo... no funciona ... Si rompemos el prejuicio y vemos ¿qué le pasa al custodio? ... ves que enfrenta rechazo de la sociedad y están mal pagados... La teoría surge de la práctica.”.

En 2017 se diseñó un proceso piloto de confluencia entre Probemos Hablando y Concordia en uno de los Centros. Fue una intervención que requirió la participación de múltiples facilitadores, algunos funcionarios públicos y otros voluntarios, pero todos entrenados para ejercer este rol de facilitar el diálogo como terceros imparciales, con plena independencia de las autoridades penitenciarias, dado que el programa depende jerárquicamente de la Procuraduría Penitenciaria. El proceso unificado se empezó a implementar en 2018. Los facilitadores previamente capacitados iniciaron un entrenamiento intensivo tanto para personas en reclusión como para el personal penitenciario. El entrenamiento

es descrito por internos participantes como un ejercicio de humanización y transformación:



Es como poner un foquito en el lado oscuro de tu celda; en tu corazón. Podés recuperar la parte humana y los valores que acá adentro se van perdiendo. Cuando te encontrás con tu parte humana todo cambia. Te sentís acompañado al compartir la emoción con cada uno. Se amplían tus horizontes. Sentirte acompañado es sentirte humano. Tomas distancia de tus emociones... de una banda de heridas que llevas adentro. Salir de uno mismo es difícil”.

(PPA, 2019)

La capacitación había arrancado en un pabellón de buena conducta, con invitaciones focalizadas a líderes que realmente tenían influencia sobre los demás reclusos. Poco a poco se fueron sumando más. Un día algunos de los líderes sugirieron invitar a los internos de un pabellón considerado peligroso y “uno de ellos dijo: ‘Los que están ahí no son monstruos; son los que más lo necesitan’” (entrevista con persona funcionaria y facilitadora). Fueron los líderes de buena conducta quienes personalmente invitaron a los líderes de este otro pabellón. En palabras de un líder del pabellón que no era de buena de conducta y que fue invitado:



Era imposible participar porque no éramos de buena conducta... Para ser te sincero era para salir de mi pabellón ... pero me enganché porque era una transformación personal [...] y fuimos un referente para los demás ‘si ellos o están haciendo nosotros también. En nuestro pabellón éramos 30 y bajamos 15... y luego todos los del pabellón querían bajar... nos hacían muchas preguntas”.

Las actividades de Probemos Hablando se convirtieron en el único espacio en donde personas de distintos pabellones podían convivir partiendo de un “principio de igualdad... cuando todo lo demás en la cárcel está estratificado” [palabras de persona funcionaria y facilitadora]. Paradójicamente, fue en uno de los pabellones más violentos en donde empezaron a registrarse impactos más notables en situaciones concretas de conflicto que empezaron a gestionarse de una manera distinta. En palabras de una persona funcionaria de la PPN:



En la cárcel hay una regla no escrita que dice ‘si alguien de mi grupo se pelea, yo tengo que pelear’ [...] y por eso nos sorprendió cuando los custodios nos narraron que ‘algo muy extraño’ había pasado [...]. Dos internos empezaron a pelear delante de muchos más, pero de inmediato se pararon cuatro líderes que participaban en la capacitación, formando una suerte de valla, para impedir a otros sumarse a la pelea, con lo cual el pleito de estas dos personas se quedó en eso y pronto también se aquietó [...]. Fue un suceso significativo porque algunas semanas antes había muerto ahí mismo un joven que había entrado a una pelea en defensa de su rancho [o pandilla].”

En entrevista con un interno, refiere de manera más amplia la transformación personal y del ambiente:



Antes se peleaba por todo, era normal pelear. Al no saber algo personal de ti me creo un concepto... al escuchar algo íntimo, ya cambié mi mirada hacia voz ... Nos empezamos a meter en los pelitos para que se dejaran de pelear por boludeces ... Yo no he vuelto a tener sanciones... Me llegó el cambio a un pabellón de buena conducta; el mismo grupo -casi entero- se pasó a buena conducta ... En el penal de Meneses dejaron una semilla”.

Tras el entrenamiento inició una etapa de resolución de conflictos entre personas en reclusión vs. personal penitenciario. Esta etapa fue central para la reducción de la violencia y malos tratos. En palabras de un participante recluso entrevistado:



Se rompe la barrera entre los presos y el servicio penitenciario [...] Tampoco la procuración [PPN] estaba bien vista [...]. Al ver que se sienta contigo y tomas un mate, se rompe la barrera. Ante los custodios te pegaban por cualquier cosa, hoy salgo y les pregunto: ‘hola ¿cómo estás?’ y contestan ‘todo bien’. No hay afinidad, pero tampoco hay manoseo que es humillante; antes podían hacer lo que querían con nosotros; hoy tenemos más libertad que lo que había antes’.
(palabras de un interno).

En su última etapa, el programa promueve el diálogo entre internos para identificar problemáticas de interés común que luego son planteadas a las autoridades. Este tipo de práctica tiene el impacto directo de fortalecer liderazgos democráticos al interior de los pabellones, pues implica tanto la construcción de agendas por consensos como la designación de vocerías o representantes cuya responsabilidad es presentar estas preocupaciones ante las autoridades.

En palabras de una persona facilitadora y funcionaria del PPN, este tipo de práctica permite “positivizar la experiencia de encierro para que los líderes sean agentes de cambio” en reclusión y también cuando regresen a sus comunidades de origen. Otra persona habla de la “tranquilidad” de muchos de ellos de poder contar con un modo seguro y regular para acceder a autoridades y gestionar demandas, en referencia a la construcción de agendas comunes (PPA, 2019). En palabras de un interno líder, de un pabellón de los considerados más violentos:



Yo quería dar un Taller de Braille a mis compañeros y ellos [facilitadores de Probemos Hablando] me ayudaron; si no hubieran estado ellos ahí, nunca nos hubieran escuchado [...]. Por la palabra, el diálogo, se pueden lograr un montón de cosas’.

Una persona funcionaria y facilitadora refiere otro ejemplo puntual. Uno de los acuerdos a los que se llegó en estos espacios fue designar “fajinadores” propuestos por los reclusos, que tendrían a su cargo monitorear que estuvieran cubiertas condiciones básicas de higiene y servicios como baño y agua caliente. “Cuando llegó el cambio de administración del sistema penitenciario, quisieron quitar esta figura, pero los reclusos demandaron colectivamente que fueran reinstalados.”

Elementos del enfoque propuesto	Presencia en Probemos Hablando	Impactos esperado del enfoque	Impactos reportados de Probemos Hablando
<p>1. Priorización de la prevención y reducción de la violencia en las estrategias de intervención.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Desde su concepción, el objetivo central de la política ha sido reducir la violencia entre personas afectadas por el encierro. Cuando se detectó que los participantes estaban sufriendo represalias por participar, la respuesta fue incluir y escuchar a los custodios. 	<ul style="list-style-type: none"> Las personas recurren menos a la violencia y resisten más frente a las provocaciones violentas. Soluciones a problemáticas concretas, respaldadas por todas las partes. Coaliciones expansivas en favor del cambio. 	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de respuestas violentas frente a la conflictividad en los pabellones donde se trabaja; aceleración de los tiempos de ejecución por mejoras en conducta, y mejoras en la calidad de la convivencia entre internos y de internas con personal
<p>2. Reconocimiento y respeto a los procesos organizativos autogestivos.</p>	<p>Trabaja con líderes en cada pabellón y habilita espacios de representación en la interlocución entre reclusos y autoridades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Intervenciones focalizadas para prevenir el escalamiento de conflictos. Generación de información pública confiable. 	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de agendas colectivas para mejorar las condiciones de reclusión en aspectos priorizados por los internos.
<p>3. Inclusión de las partes en conflicto --con atención a dinámicas y actores de facto-- para la búsqueda de soluciones centradas en las necesidades, intereses y derechos de todas las personas involucradas.</p>	<p>La inclusión de “todas las personas afectadas por la situación de encierro” es uno de los criterios orientadores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Análisis colaborativo de la información para la generación de respuestas. Profesionalización y generación de capacidades colaborativas para la paz. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso expansivo de participación al interior de pabellones y entre pabellones. Canal para elevar quejas en materia de violación a derechos humanos que de otro modo no se hubieran presentado por temor a represalias.

Elementos del enfoque propuesto	Presencia en Probemos Hablando	Impactos esperado del enfoque	Impactos reportados de Probemos Hablando
<p>4. Acompañamiento de terceros o “externos” para: 1) equilibrar el poder vía la tutela de derechos y 2) como facilitadores del diálogo.</p>	<p>La figura de PPN juega un papel clave para hacer valer un principio de igualdad (entre reclusos; entre reclusos y custodios) desde el cual se dialoga, en la facilitación de un espacio seguro de diálogo y en la orientación del programa a la defensa y protección de derechos.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Registro de acuerdos y seguimiento a los mismos. • Fortalecimiento y democratización de liderazgos que permiten “positivizar la experiencia de encierro para que los líderes se convierta en agentes de cambio”
<p>5. Enfoque multi actor y multi-nivel.</p>	<p>Complementar los diálogos de Probemos Hablando con el programa Concordia, permite sostener interlocución a distintos niveles.</p>		
<p>6. Mecanismos colaborativos de recolección y generación de información confiable.</p>	<p>Este es el aspecto menos robusto de Probemos Hablando. Si bien es cierto que la figura del “fajinador” puede verse como un mecanismo de monitoreo comunitario, no se detectó una sistematicidad en alguna práctica colaborativa para generar información sobre la situación de encierro o los impactos del programa.</p>		

Si bien es temprano para una evaluación de la efectividad de este programa en habilitar a las personas en reclusión como agentes de transformación positiva de conflictos en sus comunidades de origen, se trata de una política cuyo diseño es congruente con los principios que han demostrado generar resultados positivos, que ya está generando mejores entornos para las personas en reclusión, y los

cuales podrían replicarse en los reclusorios femeniles de la CDMX, desde la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en el colaboración con el INFO CDMX. La efectividad de un programa de esta naturaleza podría potenciarse con la implementación de la Encuesta de la UNAPS, cuyos resultados podrían ser un valioso insumo para la construcción de agendas de cambio y el diálogo entre los distintos actores.

Hoy Probemos Hablando es una política pública de la Procuraduría Penitenciaria, se han celebrado más de 500 círculos de diálogo y un sinnúmero de conversaciones en cárceles de hombres, jóvenes y mujeres.



Estamos persuadidos de que es posible encontrar nuevas formas -más humanas- de convivir, de trabajar y de gestionar la cárcel, basadas en la participación y el consenso de las personas directamente afectadas por el sistema de encierro: los presos (más sus familias) y los guardias. Cuyos esfuerzos y desafíos en estas dirección debería apoyarse y acompañarse desde todas las agencias y poderes del Estado y desde la comunidad internacional.” (Volpi y Volpi, 2021).



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRELIMINARES



Dar voz a las personas en reclusión, en el marco de la gobernanza del sistema penitenciario mexicano, es una asignatura pendiente para una política de estado abierto y un requisito indispensable para que los centros penitenciarios puedan ser espacios de transformación positiva de la conflictividad social en México. El concepto de reinserción requiere ser complementado, desde el campo de construcción de paz y transformación positiva de conflictos, con ideas como “la necesidad de desarrollar capacidades colaborativas” y “el diálogo como herramienta para acceder a derechos”, que ponen el foco en la reconstrucción de vínculos y en procesos de aprendizaje que puedan convertir a las mujeres en reclusión en agentes de transformación positiva de conflictos.

El marco legal y las condiciones materiales de los centros penitenciarios femeniles en la CDMX ofrecen la oportunidad de implementar estrategias orientadas a desarrollar *nuevas* capacidades, vínculos, redes y herramientas que no existen en los contextos de origen, con miras a convertir a las mujeres (cis y trans) en sujetos de derechos y agentes de transformación positiva de la conflictividad, y a la vez mejorar la calidad de la convivencia en los centros penitenciarios.

Este tipo de estrategias, si se diseñan en apego a los principios del enfoque de transformación de conflictos, podrían ser exitosas en reducir la violencia, así como en generar diagnósticos compartidos y procesos de cambio que tomen en cuentas los derechos y necesidades de las personas en reclusión. A su vez, ello podría generar una percepción de eficacia e impactar positivamente la confianza de las personas en reclusión en su capacidad de transformar positivamente la conflictividad en sus comunidades de origen.

El enfoque propuesto en este ensayo implica abrir espacios para el diálogo y la colaboración, pero también trastoca los equilibrios de poder del sistema penitenciario al promover procesos autogestivos y darle voz a los custodios. De ahí que un factor esencial sea el involucramiento de instituciones que tengan independencia frente a las autoridades carcelarias, imparcialidad frente a los distintos actores y la facultad de tutelar derechos. En México no existe la figura de Procurador Penitenciario que tiene Argentina, pero las comisiones de derechos humanos y/o el INFO-CDMX podrían fungir como impulsores y facilitadores de un esfuerzo similar al de *Probemos Hablando*, uno de los casos analizados en este ensayo.

Por otro lado, las políticas de estado abierto deben considerar la necesidad de estudiar y evaluar la efectividad de iniciativas y políticas públicas orientadas a la construcción de capacidades colaborativas, en un marco de tutela de derechos que eduque a las partes en sus derechos y evite riesgos de revictimización o normalización de la violencia. Para ello es indispensable que se apliquen instrumentos confiables como el que ha generado UNAPS, en su calidad de actor externo e imparcial, mediante un proceso participativo que dio voz a los distintos actores. A su vez, los resultados de este tipo de encuesta pueden ser de gran utilidad para nutrir los espacios de diálogo con información confiable, generada de forma colaborativa.

Finalmente, es necesario replantear las políticas de reinserción social y las políticas post penitenciarias de apoyo y acompañamiento a personas liberadas considerando el tipo de delitos que cometieron. En específico, ello implica trabajar para promover que:

- La oferta de actividades en los centros femeniles para la reinserción social de mujeres cis y trans género deben ser formuladas para atender las necesidades específicas de la población que comete la mayor parte de los delitos.
- Identificar las colonias de donde provienen las mujeres cis y transgénero privadas de la libertad en la Ciudad de México. De las 1,812 colonias de la ciudad se deben destacar aquellas de las que proviene un mayor número de mujeres en los centros penitenciarios, para buscar liderazgos locales y posibles factores de protección para las mujeres cis y transgénero que regresen a su comunidad tras la experiencia penitenciaria.
- Realizar un mapeo de patrones de exclusión de mujeres cis y transgénero cuando vuelven a su comunidad (investigación cualitativa).
- Obtener o solicitar que se genere información específica sobre los actos de violencia que más afectan a las mujeres cis y transgénero privadas de la libertad: agresiones, riñas, autoagresiones, suicidios, intentos de fuga, lesiones, homicidios, motines, violaciones. Los datos desagregados permiten priorizar las políticas a partir de la evidencia

sobre vulnerabilidades.

- La protección de datos personales de las mujeres cis y transgénero privadas de la libertad, incluyendo diagnósticos de salud sexual y reproductiva, debe realizarse considerando las condiciones de acoso y marginación que conlleva la divulgación de esa información entre el personal de guardia y custodia, así como de áreas técnicas no médicas.
- La transparencia en el cómputo de la pena es fundamental para las mujeres transexuales, para que así puedan asegurarse que se registran sus actividades para la reinserción social y evitar que sean víctimas de marginación por prejuicios y otros castigos extrajudiciales, orientados principalmente al control social de las mujeres en los centros penitenciarios.
- Las medidas disciplinarias y las áreas de aislamiento son especialmente complicadas para las mujeres cis y transgénero. Al ingresar ahí rompen las posibilidades de contacto con sus hijas e hijos, en ocasiones también de los tratamientos hormonales que requieren.

Se trata de una agenda ambiciosa de cambio pero que promete ir a la raíz de la conflictividad y violencia que aquejan a los centros penitenciarios y a las comunidades de origen de quienes los pueblan. Emprender el reto es un imperativo moral y legal desde una perspectiva de derechos, pero también una apuesta que puede tener un altísimo impacto social. Sobre todo si consideramos que el Estado invierte una cantidad importante de recursos en el sistema penitenciario y obtiene a cambio un rendimiento muy bajo. Vale la pena intentarlo.



BIBLIO- GRAFÍA



MATERIAL IMPRESO

Alexander, M. (2012) *The New Jim Crow. Mass Incarceration in the Age of Colorblindness*. Nueva York: The New Press.

Anderson, M. B. (1999). *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Azaola, E. y C. Pérez Correa (2017) *Condiciones de vida y trabajo del personal de los Centros Penitenciarios Federales*. México: CIDE, CIESAS, CNS.

Besançon, M. L. (2005). Relative resources: Inequality in ethnic wars, revolutions, and genocides. *Journal of peace research*, 42(4), 393-415.

Cárdenas, A. y V. Fernández (2020) *Evitar contagios en nuestras cárceles, asunto de justicia*. México: World Justice Project [Justicia a Debate].

Cederman, Lars-Erik, Kristian Skrede Gleditsch, and Halvard Buhaug. (2013). *Inequality, grievances, and civil war*: Cambridge University Press. Centro de Estudios Legales y Sociales CELS (2011) *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP). <https://www.cndh.org.mx/web/diagnostico-nacional-de-supervision-penitenciaria>

Curle, A. (1971). *Making peace*. Tavistock publications.

Cholet, D. (2015) *Les nouvelles prisons*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

Christie, N. (2000) *Crime Control as Industry. Towards Gulags, Western Style*. Nueva York: Routledge.

Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*. Sage.

Ganson, B. & Wennmann, A. (2016). *Business and conflict in fragile states: The*

- case for pragmatic solutions*: International Institute for Strategic Studies.
- Gurr, Ted Robert. 1970. *Why men rebel*: Princeton University Press.
- Fassin, D. (2015) *L'ombre du monde. Une anthropologie de la condition carcérale*. Paris: Seuil.
- Garland, D. (1990) *Punishment and Modern Society. A Study in Social Theory*. Chicago: Chicago University Press.
- Girshick, L.B. (1999) *No Safe Heaven. Stories of Women in Prison*. Boston: Northeastern University Press.
- Giacomello, C. (2013). Propuestas Para un sistema Penitenciario con Perspectiva de género. La mujer a través del derecho penal.
- Institute for Economics & Peace. (2019). Índice de paz México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016) *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL)*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. (2019). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). México: INEGI.
- Institute for Economics & Peace. (2018). Índice de paz México.
- Lambert, E. y Paoline E.A. (2008) "The Influence of Individual, Job and Organizational Characteristics on Correctional Staff Job Stress, Job Satisfaction and Organizational Commitment". *Criminal Justice Review*, vol. 33, no. 4.
- Lederach, J. P. (2015). Little book of conflict transformation: clear articulation of the guiding principles by a pioneer in the field. Simon and Schuster.
- Lederach, J. P. (2000). El abecé de la paz y los conflictos: educación para la paz. Los libros de la Catarata 104.

- Mathiesen, T. (2006) *Prison on Trial*. Winchester: Waterside Press.
- Melchior, J.P., O. Zanna y L. Leturmy (2015) *“Travailler et vivre dans les nouvelles prisons” en D. Cholet Les nouvelles prisons*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- O’Donnell, I. (2016) “The Aims of Imprisonment”, en Y. Jewkes, J. Bennett y B. Crewe *Handbook on Prisons*. Nueva York: Routledge
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019) *Estándares avanzados de Naciones Unidas para el sistema penitenciario mexicano*. México: UNODC.
- Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (2020) *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, Octubre 2020*. México: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- Patiño, J. P. (2010). *Nuevo modelo de administración penitenciaria: fundamentos históricos, situación actual y bases*. Editorial Porrúa.
- Procuraduría Penitenciaria de la Nación. (2017). Informe de Labores. Argentina. <https://www.ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2017.pdf>
- Procuraduría Penitenciaria de la Nación. (2019). Informe de Labores. Argentina. <https://www.ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2019.pdf>
- Schaufeli, W.B., C. Maslach y T. Marek (2017) *Professional Burnout: Recent Developments in Theory and Research*. Nueva York: Taylor and Francis.
- Seller, E. P., & Pérez, E. H. (2014). Mediación penitenciaria: Una alternativa a la resolución pacífica de conflictos entre internos. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, (23), 199-229.
- Susskind, L. E., McKearnen, S., & Thomas-Lamar, J. (1999). *The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*. Sage Publications.

Sykes, G.M. (2007) *The Society of Captives. A Study of a Maximum Security Prison*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wolf, A. T. (2007). Shared waters: Conflict and cooperation. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 32, 241-269.

Zepeda, G. (2013). *Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano*. Ciudad de México: Centro de Análisis de Políticas Públicas, 1-80.
<http://mexicosos.org/dossier/estudios/228-situacion-y-desafios>

SITIOS DE INTERNET

Reinserción social, Chile

<http://www.reinsercionsocial.gob.cl/reinsercion-social-de-adultos/>

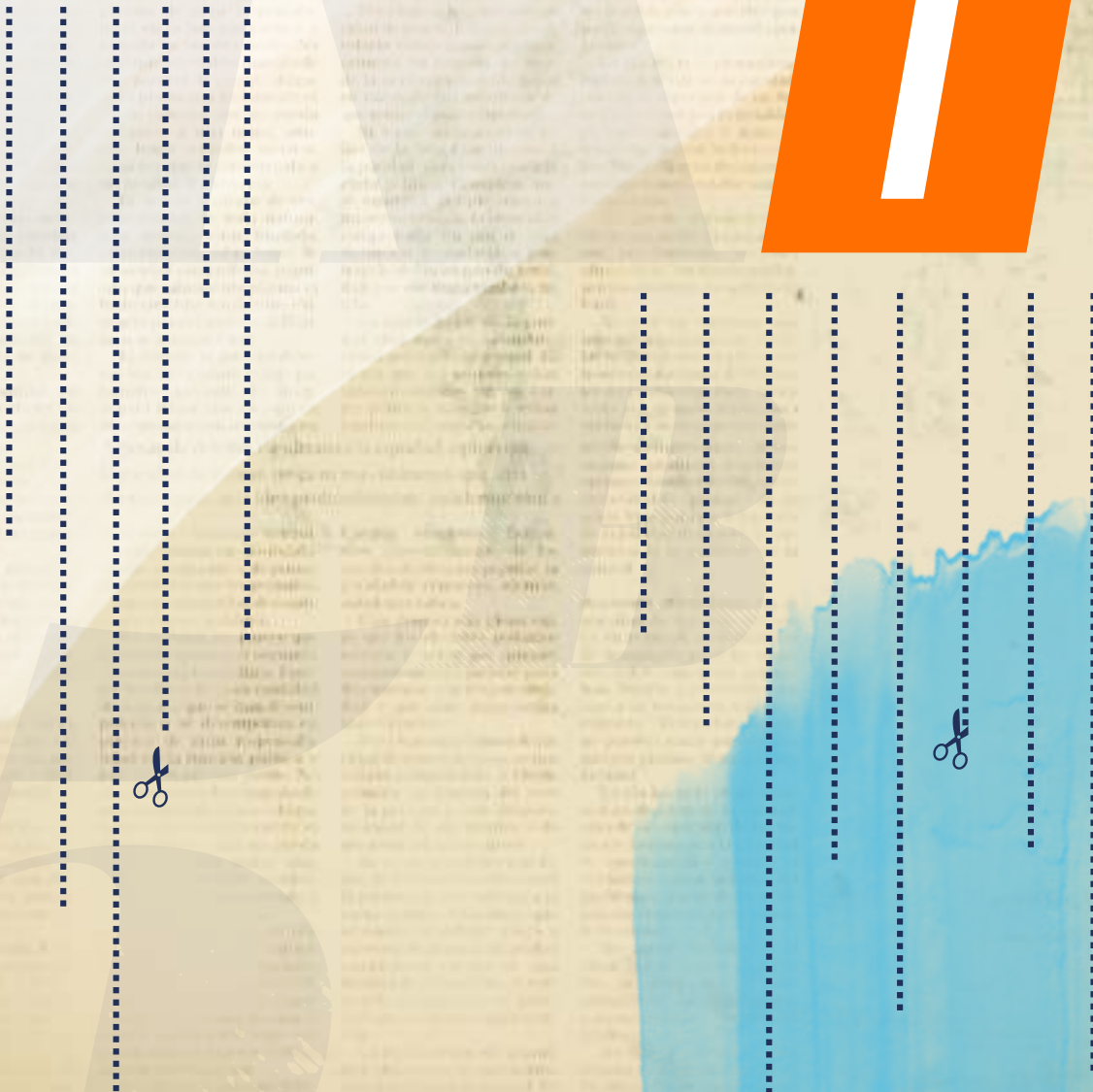
Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México

<https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria> consultada el
2/12/2020



ANEXO

1



UNAPS comprende seis estándares de transparencia, protección de datos personales y rendición de cuentas (UNODC, 2019: 108-115), a saber:

- G-VIII-1 El centro penitenciario mantiene una base de datos actualizada con información de las personas privadas de la libertad. Los registros de nombres y sexo son importantes para que se identifique a las mujeres transgénero en la categoría de mujer y no en la de hombre.
- G-VIII-2 El centro penitenciario adopta medidas de seguridad administrativas para la protección de datos personales de las personas privadas de la libertad. Las mujeres cis y transgénero enfrentan distintas vulnerabilidades con respecto a la protección de datos personales cuando están privadas de la libertad. Toda la información y diagnósticos sobre su salud sexual y reproductiva es abiertamente compartida entre el personal de salud, con personal de áreas técnicas (criminología, jurídico), de guardia y custodia (quienes en muchos centros se encargan de distribuir medicamentos). Esto no sólo afecta su privacidad, sino que las somete a la marginación que conlleva la exposición de diagnósticos de salud personalísimos, como el contagio de VIH. Las visitas conyugales para mujeres trans son otra área de conflictividad y exclusión. Se requiere (por reglamento interno y diversas normatividades) un certificado de matrimonio para autorizar la visita conyugal. Muchas mujeres transgénero no están legalmente casadas con sus parejas y esto dificulta o imposibilita los trámites.
- G-VIII-3 El centro penitenciario gestiona la información de las personas privadas de la libertad en un expediente único de ejecución. Los principales criterios de resguardo de información personal se concentran en los actos y procesos jurídicos. Sin embargo, además de los elementos para el cómputo de la pena, hay información muy importante de las mujeres cis y transgénero que deben ser también resguardadas en un expediente único: nombre, indicadores biométricos, fotografía, traslados, información sobre cónyuge o pareja, familiares directos, dependientes económicos y lugar original de residencia.

- G-VIII-4 El centro penitenciario permite la implementación de mecanismos internos y externos de supervisión e inspección. Los Centros Federales cuentan ya con personal permanente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que vigila el respeto a los derechos humanos de la población penitenciaria. Las y los jueces de ejecución penal también deben tener acceso irrestricto a los centros penitenciarios en su jurisdicción, sin ningún tipo de objeción de la autoridad penitenciaria; ya que, de acuerdo con la Ley Nacional de Ejecución Penal, la o el juez de control es la máxima autoridad en un centro penitenciario. Las/os jueces de control tener la posibilidad de entrevistar a mujeres transgénero en condiciones de privacidad y dignidad. Asimismo, debe permitirse la entrada de asociaciones civiles defensoras de los derechos humanos y que de manera abierta puedan entrevistar a mujeres cis y transgénero en el área de población. Las visitas y supervisiones de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos generan información diagnóstica fundamental para resolver los problemas de abuso y violencia.
- R-VIII-1 El centro penitenciario mantiene un registro de la información básica de las hijas e hijos de las personas privadas de la libertad. Esto debe incluir información sobre redes de apoyo para las/os menores de edad que viven con sus madres en el centro penitenciario. Estos menores no han cometido delitos y viven privados de la libertad, es necesario hacer todo lo posible por tener la información para garantizar que estén protegidos y que esta información sea debidamente protegida. Actualmente viven 50 niñas y niños con sus madres en el sistema penitenciario de la Ciudad de México.
- J-VIII-1 El centro penitenciario cuenta con bases de datos generales de información relativa a la administración y operación de éste. Los centros penitenciarios son responsables de enviar información sobre su gestión al INEGI y al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esto debe hacerse protegiendo los datos personales de las mujeres cis y transgénero. Las bases de datos incluyen información completa de verificación de confiabilidad (control de confianza) y de todo el personal que ahí trabaja.

Diseño editorial

Melisa Citlali Romero Castillo
Andrés Efraín Martínez Ruíz.

Coordinación y gestión

Sarai Zulema Oviedo Hernández
Aldo Antonio Trapero Maldonado

Edición a cargo de Estado Abierto del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoCDMX).
La Morena 865 Col. Narvarte Poniente C.P. 03020, Ciudad de México, México.

PUBLICACIÓN EN SU VERSIÓN ELECTRÓNICA
DE –DISTRIBUCIÓN GRATUITA–

Ciudad de México, abril de 2021.

**DE LA REINSERCIÓN A LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES COLABORATIVAS
CON PERSPECTIVAS DE GÉNERO, INTERSECCIONALIDAD Y ESTADO ABIERTO**



DE LA REINSERCIÓN A LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES COLABORATIVAS CON PERSPECTIVAS DE GÉNERO, INTERSECCIONALIDAD Y ESTADO ABIERTO

Dra. Mara I. Hernández Estrada

Dr. Juan Salgado

Estudio externo #1 | 2021

