



Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación Específica

Programa de Modernización del Sistema
Penitenciario Estatal

Secretaría de Seguridad Pública





inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Programa Anual de Evaluación 2021

Evaluación Específica

Programa de Modernización del Sistema
Penitenciario Estatal

Secretaría de Seguridad Pública



Evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Durango.

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:
Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario Estatal de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Durango: Inevap, 2021.

DIRECTORIO

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO

Consejo General **Emiliano Hernández Camargo**
Consejero

Isaura Leticia Martos González
Consejera

Francisco Antonio Vázquez Sandoval
Consejero

Coordinaciones **Karla Gabriela Chávez Verdín**
Coordinadora de Administración y
Finanzas

Fátima Citlali Cisneros Güereca
Coordinadora de
Vinculación

Sergio Humberto Chávez Arreola
Coordinador de la Política de
Evaluación

Omar Ravelo Rivera
Coordinador de Seguimiento de la
Evaluación

Rafael Rodríguez Vázquez
Coordinador de Investigación y
Proyectos Especiales

**Equipo técnico de
la evaluación** Rafael Rodríguez Vázquez
Daniel García Alonso
Sergio Humberto Chávez Arreola

Resumen ejecutivo

El Programa de Modernización del Sistema Penitenciario (PMSP) a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) tiene como propósito que las personas privadas de su libertad, los menores en conflicto con la ley y las personas con alguna medida no privativa de la libertad cuenten con la atención digna y con respeto a los derechos humanos para su reinserción. Para constatar en qué medida se cumple con este objetivo, se valora el desempeño del indicador «Porcentaje de población reincidente en el Sistema Penitenciario Estatal».

Dicho sistema, se integra por cuatro centros penitenciarios:

- Centro de Reinserción Social (CERESO) No. 1 de Durango – Ubicado en municipio de Durango.
- Centro Distrital de Reinserción Social (CEDIRESO) No. 1 El Salto – Ubicado en municipio de Pueblo Nuevo.
- Centro Distrital de Reinserción Social (CEDIRESO) No. 2. de Santiago Papasquiaro – Ubicado en municipio de Santiago Papasquiaro.
- Centro Especializado en Reintegración y Tratamiento para Menores Infractores (CERTMI) No 1 – Ubicado en municipio de Durango.

La población penitenciaria en Durango ha mantenido una tendencia al alza en los últimos 5 años; si bien de 2018 a 2019 hubo una disminución del 5.14%, para 2020 la población de los centros penitenciarios fue de 3,780, un incremento del 4.87% respecto de 2019.

Al cierre del 2020, el porcentaje de ingresos por reincidentes fue del 29%, cifra superior a la registrada en 2019 que fue del 27%. De 2016 a 2020 han ingresado a los centros penitenciarios estatales 15,309 personas, el 2018 fue el año en que más ingresos se registraron (3,829), a partir de este año se identifica una disminución considerable para los años 2019 y 2020. El porcentaje de Reincidentes y Reingresos presentó el incremento más significativo partir de 2017, en donde casi se duplicó y continuó con una tendencia al alza para los años posteriores. En los últimos 2 años, casi 1 de cada 3 ingresos a los centros penitenciarios de adultos es por Reingreso o Reincidencia.

La SSP cuenta con información actualizada sobre los centros y la población penitenciarios. La secretaría cuenta con información robusta, suficiente y sistematizada sobre las características que integran el sistema penitenciario; con la información que se genera se alimenta el principal producto estadístico oficial en México sobre los sistemas penitenciarios: el Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales, el cual es elaborado de manera anual por el Inegi. Esta información, que recoge las condiciones y características tanto de los centros penitenciarios como de las personas privadas de la libertad, permite el

diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las intervenciones públicas en torno al referido tema.

Para 2020, la población penitenciaria ascendía a 3,780 personas, mientras que la capacidad instalada es de 2,353, es decir, se registra una sobrepoblación de 1,427 personas. En los últimos años Durango ha ocupado los primeros lugares en cuanto a sobrepoblación de sus centros penitenciarios. Para septiembre de 2021, se ubica en cuarto lugar a nivel nacional, solo por detrás del Estado de México, Puebla y Morelos.

Los diagnósticos realizados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos hacen especial énfasis en sus recomendaciones para que se atienda la problemática de la sobrepoblación porque pone en riesgo el funcionamiento y objetivo del sistema penitenciario.

Por tipo de delito, 1 de cada 5 de las personas internadas es por delito de «Robo simple», la misma proporción se observa en los «Delitos contra la salud relacionados con narcóticos en su modalidad de narcomenudeo - Posesión simple de narcóticos». En suma, 10 delitos concentran el 90% de los cometidos por las PPL; cabe destacar que Durango ocupa el primer lugar nacional con mayor porcentaje de la población penitenciaria internada por el delito de «Robo simple», el 22.4% de las PPL cometieron este delito mientras que a nivel nacional el porcentaje es de 7.62%

El presupuesto ejercido por el sistema penitenciario en Durango se ha incrementado en los últimos años. De 2016 a 2020, el incremento fue de un 43.4%, este incremento se ha presentado casi al mismo ritmo que el de la población penitenciaria; sin embargo, al tomar como referencia el total de la población penitenciaria en 2020, en Durango se invierten 16,478 pesos por interno; solo Oaxaca, Guerrero, San Luis Potosí y Sinaloa invierten menos recursos. El promedio nacional asciende a 76,820 pesos, cifra muy superior a la que se destina en Durango.

La SSP implementa acciones y programas de reinserción social, pero se presentan áreas de oportunidad en su diseño e implementación. Para dar cumplimiento al objetivo del programa en el aspecto de la reinserción social, la Ley Nacional de Ejecución de Penas establece que tanto a nivel nacional como en cada entidad federativa se deberá integrar una Comisión Intersecretarial, la cual debe conformarse por autoridades corresponsables (como educación, trabajo, salud, economía, deporte, etc.) con el fin de diseñar e implementar programas y servicios destinados a la reinserción social. Tal como lo establece la normativa, para el caso de Durango quien encabeza esta Comisión es la Secretaría General de Gobierno y la SSP funge como secretaría técnica.

En diciembre de 2016 se instaló la comisión intersecretarial para el sistema penitenciario en Durango y se publicaron los lineamientos para su operación¹, mismos que establecen que la Comisión sesionará de manera ordinaria al menos dos veces al año y de forma extraordinaria cada vez que resulte necesario. Sin embargo, la primera sesión se llevó a cabo hasta 2020. Tal como consta en los documentos de la Comisión, los planes de trabajo de las autoridades corresponsables carecen de un proceso estandarizado de propuestas en concreto para implementar programas que apoyen la reinserción social.

La SSP cuenta con un diagnóstico de programas de reinserción social, si bien este documento considera acciones puntuales sobre cada uno de los ejes de la reinserción social, no se identifica cómo estas propuestas fueron definidas y cuáles son los objetivos en caso de implementarlas o si se incorporaron las necesidades particulares de la población penitenciaria para efectos de que sean atendidas por los programas de reinserción.

La SSP no incorpora la perspectiva de género en la implementación del PMSP.

En comparación con la cantidad de la PPL de hombres, la cantidad de mujeres es relativamente pequeña. Esto ha propiciado que la mayoría de los sistemas y programas de los centros penitenciarios tiendan a ser planificados, diseñados y administrados para los hombres, dejando sin tratar las necesidades particulares de las mujeres; por ejemplo, es más probable que las mujeres en los centros penitenciarios tengan un historial de abuso sexual y físico.

Las mujeres en las prisiones tienen también índices alarmantemente altos de problemas de salud mental tales como síndrome de estrés postraumático, depresión, ansiedad, fobias, neurosis y dependencia de drogas. Esto es con frecuencia un obstáculo considerable para lograr ser aceptadas en su comunidad. La Secretaría ha realizado acciones para dar atención a estas situaciones, sin embargo, se identifican áreas de oportunidad para contar con programas más eficaces.

Los programas de reinserción social enfocados para las mujeres pueden carecer de significado a menos que los centros penitenciarios sean administrados bajo un enfoque de perspectiva de género que comprenda las necesidades específicas de las mujeres dentro del sistema en aspectos como la planificación, el entrenamiento del personal, el trato a las mujeres y las condiciones en general (vestimenta, provisiones, condiciones sanitarias, diseño de la celda, acceso a servicios médicos y enfoques de las medidas de seguridad) (UNODC, 2018).

¹ Ambos documentos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 31 de fecha domingo 16 de abril de 2017.

Tanto en los registros de la SSP como en el Diagnóstico de Programas de Reinserción Social presentado ante la Comisión Intersecretarial, no se identifican de manera explícita programas focalizados para las mujeres más allá de las acciones puntuales en materia de salud como la prueba de Papanicolau y los exámenes de mastografía. No obstante, no es ajeno al informe de evaluación lo manifestado por los responsables del Programa alrededor de que se implementan acciones específicas para las mujeres reclusas como sesiones de terapia y apoyo psicosocial.

Para avanzar hacia la igualdad de género, es indispensable que los presupuestos tomen en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres, es decir, la perspectiva de género. Esto con el fin de garantizar el acceso a las oportunidades y el ejercicio de los derechos de manera equitativa. Un presupuesto público con enfoque de género se trata de un esfuerzo por desagregar el gasto público para conocer cuál es el impacto diferenciado entre mujeres y hombres y de esta manera promover la igualdad. Para el caso de la presente evaluación, se concluye que no se incorpora la perspectiva de género en la elaboración del presupuesto por parte de la SSP.

Contenido

Resumen ejecutivo.....	7
Siglas y acrónimos.....	12
Glosario	13
Introducción.....	15
Descripción de la intervención evaluada	18
Evaluación.....	20
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.....	80
Propuestas de recomendaciones y observaciones	82
Conclusiones y valoración final	84
Referencias.....	87
Ficha de la evaluación.....	89
Anexos	91

Siglas y acrónimos

ASM	Aspectos Susceptibles de Mejora
CEDIRESO	Centro Distrital de Reinserción Social
CEFERSO	Centro Federal de Readaptación Social
CERESO	Centro de Readaptación Social
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNGSPySPE	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales
CNSPE	Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales
Conasami	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPF	Código Penal Federal
ENPOL	Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
LNPE	Ley Nacional de Ejecución Penal
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
Onu Mujeres	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
PMSP	Programa de Modernización del Sistema Penitenciario
PPL	Población Privada de la Libertad/Personas Privadas de la Libertad
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SSP	Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Durango
SSPC	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

Glosario

Autoridades corresponsables	Dependencias y entidades que por la naturaleza de sus atribuciones deban intervenir en el cumplimiento de la Ley Nacional de Ejecución Penal.
Comisión Intersecretarial	Instancia encargada de la coordinación, diseño e implementación de los distintos programas de servicios para la reinserción al interior de los Centros Penitenciarios y servicios postpenales.
Delitos del fuero común	Se refiere a las conductas tipificadas en los códigos penales de cada una de las entidades federativas, en los cuales, les son atribuidas diferentes penalidades estimadas por las autoridades correspondientes.
Delitos del fuero federal	Se refiere a aquellos delitos que son competencia de la Federación, ya sea por su importancia, porque afecta sus bienes y derechos, o porque quedan fuera del ámbito de cualquier entidad federativa.
Evaluación	Análisis sistemático y objetivo de una intervención cuya finalidad es determinar su pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad y coherencia, así como su valor y mérito.
Hallazgos	Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos.
Incidencia delictiva	Presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación.
Indicadores	Expresión cuantitativa o cualitativa que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en la población o grupo atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.

Intervención	Iniciativas de un gobierno o ente público para producir algún cambio o resolver un problema, tales como proyectos, programas, políticas, planes y estrategias.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones cuyo propósito es contribuir a la mejora.
Reglas Bangkok	Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes.
Reglas Nelson Mandela	Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.
Reincidencia	Se refiere a todas aquellas personas condenadas por sentencia definitiva dictada por cualquier Tribunal de la República Mexicana o del Extranjero, que cometen un nuevo delito sin que hubiera transcurrido, desde el cumplimiento de la condena, un término igual al de la prescripción de la sanción.
Reingreso	Se refiere a todas aquellas personas que hayan ingresado más de una vez a los centros penitenciarios por la comisión del mismo delito u otro distinto al cometido por primera vez, sin que haya una sentencia definitiva de por medio.
Reinserción social	Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.
Sistema penitenciario	Instrumento básico del Estado para planear, organizar y ejecutar la política penitenciaria en la impartición de justicia.
Términos de Referencia	Documento donde se especifica el marco y las consideraciones técnicas y administrativas para realizar una evaluación.

Introducción

El sistema penitenciario es el instrumento básico del Estado para planear, organizar y ejecutar la política penitenciaria en la impartición de justicia. Es el conjunto de directrices y elementos esenciales en la ejecución de las penas privativas de libertad. En tal virtud, los sistemas penitenciarios están basados en un conjunto de principios orgánicos sobre los problemas que dieron origen a las reformas carcelarias y surgen como una reacción natural y lógica contra el estado de hacinamiento, promiscuidad, falta de higiene, alimentación, educación, trabajo y rehabilitación de los internos.

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: «El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto».

En relación con los adolescentes, el mismo artículo señala: «Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades».

De manera anual, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) elabora el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP). Este trabajo permite dar a conocer las condiciones en las que se encuentran los centros penitenciarios en México y cómo es la operación alrededor del respeto, protección, garantía, o en su caso, la vulneración de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, visibilizando las áreas de oportunidad en las que las autoridades estatales y federales deben mejorar a efecto de consolidar un sistema penitenciario nacional garante de esos derechos (CNDH, 2021).

La metodología empleada por la CNDH pondera el resultado de las guías de supervisión penitenciaria en los rubros de:

- I. Aspectos que garantizan la integridad de las personas privadas de su libertad;
- II. Aspectos que garantizan su estancia digna;
- III. Condiciones de gobernabilidad;
- IV. Reinserción social de las personas privadas de la libertad;
- V. Grupos de personas privada de la libertad con necesidades específicas.


Los hallazgos del diagnóstico 2020 para Durango fueron:

- Deficiencia en la atención a personas privadas de la libertad en condiciones de aislamiento;
- Falta de prevención de violaciones a derechos humanos y de atención en caso de detección;
- Hacinamiento y sobrepoblación;
- Supervisión del funcionamiento del centro por parte del titular;
- Deficiencias en el procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias;
- Falta de capacitación del personal penitenciario;
- Insuficiencia de personal de seguridad y custodia;
- Presencia de actividades ilícitas, y
- Presencia de cobros (extorsión y sobornos).

Por otro lado, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen un llamado universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo, a través de 17 objetivos (ONU, 2015). De manera directa, el objetivo del programa se vincula con el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas, al sumar esfuerzos para garantizar los derechos humanos para toda la población; en cuanto al ODS 5: Igualdad de género, la intervención tiene la oportunidad de implementar acciones específicas para visibilizar la situación y necesidades específicas que se enfrenta la población penitenciaria según su género.

Cuadro 1.

Potencial contribución del PMSP a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

 <p>5 IGUALDAD DE GÉNERO</p>	<p>Objetivo: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas</p> <p>Relación con la estrategia de reinserción social: El programa tiene el potencial de fortalecer políticas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres privadas de la libertad. Identificar las necesidades particulares y los obstáculos que se enfrentan por cuestiones de género, permitiría al programa diseñar acciones más efectivas para revertir la situación de reincidencia delictiva en el estado.</p>
---	---

Cuadro 1.

Potencial contribución del PMSP a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

	<p>Objetivo: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas</p> <p>Relación con la estrategia de reinserción social: Los derechos humanos deben ser garantizados para toda la población sin discriminar ninguna condición ya sea por género, condiciones sociales y económicas, legales u otras. Los objetivos del programa se orientan a que la población privada de la libertad no vea amenazados ni en riesgo los derechos con los que cuentan. De igual manera, los ODS abordan como dato importante la situación de la población sin sentencia, situación que se presenta en altos niveles a nivel nacional como en Durango.</p> <p>Los ODS que no se mencionaron fue porque no se encontró una relación directa con los objetivos principales del programa, esto no limita que se encuentre alguna relación con algunos otros.</p>
--	--

Los objetivos de la evaluación específica del Programa de Modernización del Sistema Penitenciario parten del enfoque formativo de la evaluación y se alinean con el paradigma programático orientado al uso de los resultados que se generen con este ejercicio.

Objetivos de la evaluación

Principal	Valorar la calidad, suficiencia y resultados del Programa para alcanzar sus objetivos
Específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Valorar el grado de información del que dispone la SSP respecto a los centros y población penitenciaria del estado. • Estudiar los efectos generados por la ejecución del programa en la población penitenciaria. • Estudiar las estrategias que implementa la SSP a través del PMSP desde una perspectiva de género.

Las hipótesis que guían la evaluación derivan del encuentro de las necesidades de información y los requerimientos de la intervención para alcanzar sus resultados esperados. Estas hipótesis se vinculan con los objetivos y secciones de la evaluación, y apoyan la configuración de su resumen ejecutivo.

Hipótesis de la evaluación

Principal	La implementación del Programa conduce a alcanzar resultados en términos de calidad y suficiencia.
Adicionales	<ul style="list-style-type: none"> • La SSP cuenta con información actualizada sobre las características de los centros y de la población penitenciaria. • La SSP implementa acciones efectivas que contribuyen a garantizar la reinserción social. • La SSP incorpora la perspectiva de género en la implementación del PMSP.

El informe de evaluación está organizado en secciones, las cuales abordan con detalle cada uno de los objetivos e hipótesis consideradas para esta evaluación, con el propósito de valorar cómo la SSP ha abordado el desafío para contribuir a una reinserción social efectiva por parte de las personas que obtienen su libertad.

La primera sección aborda en qué medida se dispone de información sobre el sistema penitenciario en cuanto a la infraestructura de los centros penitenciarios como equipamiento, capacidad, tecnología, servicios básicos, etc.; pero también en las características de la población privada de la libertad sobre cuestiones como la edad, género, estatus jurídico, comisión del delito, etc. Se valora en qué medida se hace uso de esta información para el diseño de estrategias que contribuyan a la reinserción social.

Luego, la segunda sección analiza cómo se encuentran organizados los esfuerzos institucionales para el diseño y la implementación de los programas de reinserción, cuáles son las dependencias que intervienen y en qué medida, cómo se definen los programas que se implementan, cuál es la participación de la población en dichos programas y qué aspectos deben tomarse en cuenta para mejorarlos.

Por último, la tercera sección comprende el análisis sobre la perspectiva de género, desde cuestiones sobre cómo se identifican las características particulares de la población para hombres y mujeres; los programas que se implementan según el género y si presupuestalmente se visibilizan las necesidades que se requieren en este aspecto.

Al final, se enunciarán una serie de sugerencias y recomendaciones de política para orientar a la SSP sobre su estrategia de reinserción social. Esta evaluación permitirá identificar las buenas prácticas en el diseño e implementación de programas de reinserción social, y las áreas de oportunidad para mejorar el uso de recursos públicos.

Descripción de la intervención evaluada

El Programa de Modernización del Sistema Penitenciario (PMSP) a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) tiene como propósito que las personas privadas de su libertad, los menores en conflicto con la ley y las personas con alguna medida no privativa de la libertad cuenten con la atención digna y con respeto a los derechos humanos para su reinserción. Para constatar en qué medida se cumple con este objetivo, se valora el desempeño del indicador «Porcentaje de población reincidente en el Sistema Penitenciario Estatal».

Para dar cumplimiento al objetivo del programa en el aspecto de la reinserción social, la Ley Nacional de Ejecución de Penas establece que tanto a nivel nacional como en cada entidad federativa se deberá integrar una Comisión Intersecretarial, la cual debe integrarse por autoridades corresponsables (como educación, trabajo, salud, economía, deporte, etc.) con

el fin de diseñar e implementar programas y servicios destinados a la reinserción social. Tal como lo establece la normativa, para el caso de Durango quien encabeza esta Comisión es la Secretaría General de Gobierno y la SSP funge como secretaria técnica.

El PMSP atiende el desafío de que las personas privadas de la libertad lleven a cabo un proceso sistemático de intervenciones que favorezcan la integración a la sociedad una vez que cumplan las penas que las autoridades dispongan. Este proceso se lleva a cabo durante la privación de la libertad o el cumplimiento de la pena, pero continúa aun cuando se obtiene la libertad a través de los denominados servicios post-penales.

Particularmente, se busca que, de forma integral y personalizada, la población cuente con las aptitudes que favorezcan una efectiva reinserción a la sociedad, al brindarles programas en materia educativa, como el avance en su nivel educativo; laboral, como la oportunidad de desempeñar un trabajo remunerado; capacitación, al dotarles de aptitudes y competencias necesarias para su vida dentro y fuera del centro penitenciario; y otros relacionados con el deporte, la salud, etc.

El sistema penitenciario estatal se compone de cuatro centros: 3 para adultos (Durango, El Salto y Santiago Papasquiario) y uno especializado para menores infractores (Durango).

Evaluación

I. Características del sistema penitenciario

1. ¿La SSP conoce las características de los centros penitenciarios?

Los Centros de Readaptación Social en México son actualmente el resultado del desarrollo y transformación de los antiguos edificios e instituciones encargados de las Personas Privadas de la Libertad (PPL) mientras purgan las sentencias que les han sido impuestas. Funcionando en las entidades federativas, con el firme objetivo de custodiar, resguardar y rehabilitar a los reos que en ellos se encuentran, los Centros de Readaptación Social, son conocidos como (CERESOS) y son la espina dorsal del sistema penitenciario mexicano. Fundamentalmente estas instituciones albergan a reos del orden común, quienes cumplirán en estos lugares sus respectivas sentencias.

Por otra parte los delitos del orden federal y de acuerdo con las características propias de las PPL, presuponen que éstas las compurguen en los Centros Federales de Readaptación Social, (CEFRESOS) instituciones diseminadas en diversos puntos del territorio nacional, especialmente planeadas y construidas para albergar y tratar a PPL quienes, con base en estudios de personalidad y peligrosidad individuales, recibirán en estas instituciones su tratamiento resocializador mientras compurgan su tiempo de sentencia.

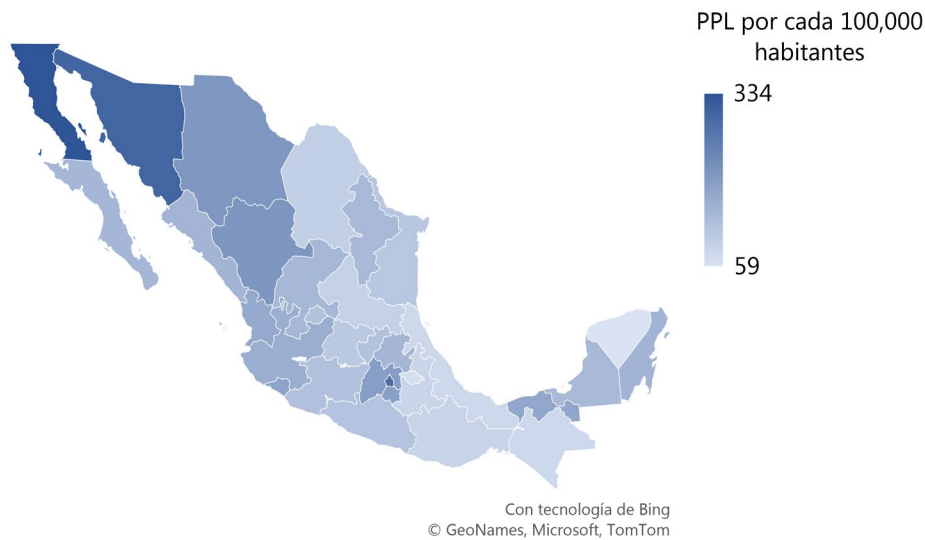
El alcance de la presente evaluación se enfoca en los que son competencia del Poder Ejecutivo Estatal, es decir, de los CERESOS, en particular, en el estado de Durango se identifican 4 centros dentro del Sistema Penitenciario Estatal:

- Centro de Reinserción Social (CERESO) No. 1 de Durango – municipio de Durango
- Centro Distrital de Reinserción Social (CEDIRESO) No. 1 El Salto – municipio de Pueblo Nuevo
- Centro Distrital de Reinserción Social (CEDIRESO) No. 2. de Santiago Papasquiario – municipio de Santiago Papasquiario.
- Centro Especializado en Reintegración y Tratamiento para Menores Infractores (CERTMI) No 1 – municipio de Durango

La población penitenciaria para 2020 en estos centros ascendió a 3,790 personas, de las cuales, 3,780 estaban internadas en centros penitenciarios y 10 en centros especializados para adolescentes. En función de la disponibilidad de información, la mayor parte del análisis posterior se refiere a los centros penitenciarios.

Para poder comparar la situación en el país alrededor de la población penitenciaria, se calculó la tasa de PPL por cada 100,000 habitantes (Figura 1). Destaca que en Durango la tasa es de 207 personas, la cuarta entidad con mayor tasa después de Baja California (334), Sonora (301) y Ciudad de México (285) (Anexo 1).

Figura 1.
Población penitenciaria por cada 100,000 habitantes, 2020
Número



Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

Para saber la capacidad instalada de los centros penitenciarios se toma en cuenta el número de camas útiles. En Durango, los tres centros penitenciarios acumulan una capacidad de 2,353 espacios, el 80% de los espacios (2,070 camas útiles) se encuentran en el CERESO No. 1 (Tabla 1).

Tabla 1.
Capacidad instalada de los centros penitenciarios en Durango, 2019

Nombre	Población con sentencia			Población sin sentencia			Total
	Subtotal	Hombres	Mujeres	Subtotal	Hombres	Mujeres	
CERESO No. 1	1,090	1,010	80	980	850	130	2,070
CEDIRESO No. 1	80	80	0	30	30	0	110
CEDIRESO No. 2	163	148	15	10	5	5	173

Fuente: CNGSPySPE 2020 de Inegi.

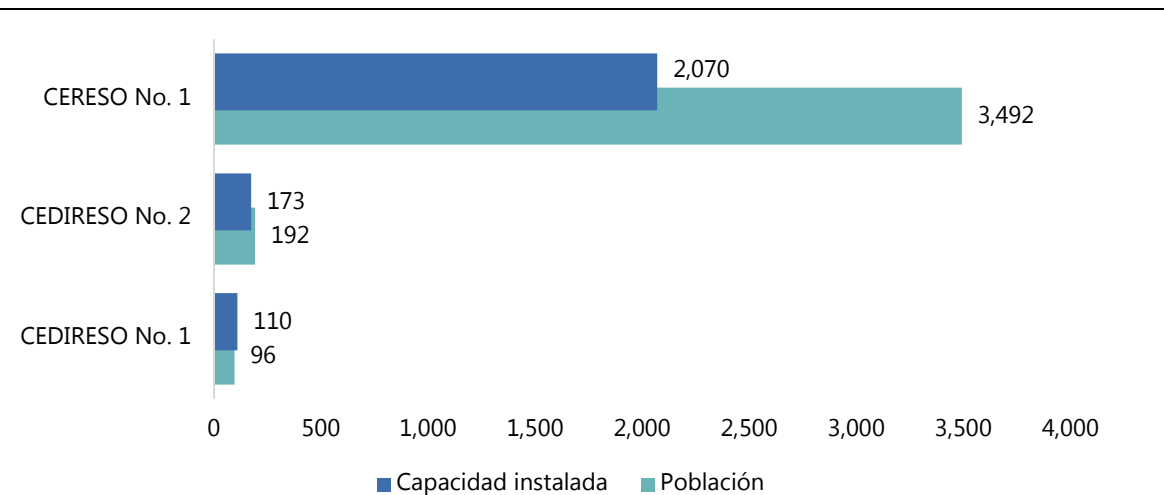
Como se mencionó anteriormente, la población penitenciaria en Durango ascendía a 3,780 personas, mientras que la capacidad instalada es de 2,353, es decir, se registra una sobrepoblación de 1,427 personas. De acuerdo con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC, 2021), en los últimos años Durango ha ocupado los primeros lugares en

cuanto a sobrepoblación en sus centros penitenciarios. Para septiembre de 2021, se ubica en cuarto lugar a nivel nacional, solo por detrás del Estado de México, Puebla y Morelos. De los tres centros penitenciarios, en dos se presenta sobrepoblación, pero en el de la capital la situación es más compleja, por cada 3 personas se disponen de dos camas útiles, ya que la capacidad instalada de ese centro es de 2,070 personas y en el año 2020 estaban reclusas 3,780 personas, es decir, 1,422 más.

Gráfica 1.

Población privada de la libertad en los centros penitenciarios y capacidad instalada, 2020

Número



Fuente: CNGSPySPE 2020 de Inegi.

La sobrepoblación es uno de los factores que contribuyen a las malas condiciones carcelarias en todo el mundo, este fenómeno tiene como consecuencia poner en peligro la vida de las personas privadas de la libertad e impedir que las prisiones cumplan con la función de reinserción social. Este problema no es responsabilidad exclusiva de algún Poder de la Unión, ni mucho menos de una secretaría. La CNDH apunta que esta situación debe atenderse de manera integral tanto por el Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo (CNDH, 2015), debido a que tiene diversas causas como:

- El uso desmesurado de la pena privada de la libertad;
- El rezago judicial de los expedientes de gran parte de la población en reclusión;
- La fijación de penas largas, a veces sin la posibilidad de medidas cautelares o el otorgamiento de la libertad anticipada, o
- La falta de utilización de penas alternativas o sustitutivos de la pena privativa de libertad.

A su vez, la sobrepoblación conlleva problemas operacionales al exceder la capacidad de servicios básicos y de seguridad para las personas privadas de la libertad.

Por estatus jurídico, la capacidad instalada para la población sin sentencia se encuentra con mayor sobrepoblación que la población con sentencia. De nuevo, en el centro penitenciario de la capital se presentan los niveles más altos, la población sin sentencia excede en casi el doble la capacidad instalada en este centro (Tabla 2). Esto puede contravenir a lo estipulado en el artículo 5 de la LNEP el cual señala que *los centros penitenciarios garantizarán la separación de las personas privadas de la libertad, de conformidad con lo siguiente:*

- I. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres;*
- II. Las personas procesadas y sentenciadas ocuparán instalaciones distintas;*
- III. Las instalaciones destinadas a los inimputables se ajustarán a lo dispuesto por el Capítulo IX, Título Quinto, de la presente Ley;*
- IV. Las personas en prisión preventiva y en ejecución de sentencias por delincuencia organizada o sujetas a medidas especiales de seguridad se destinarán a espacios especiales.*

Tabla 2.

Población privada de la libertad en los centros penitenciarios y capacidad instalada según estatus jurídico, 2019

Centro penitenciario	Con sentencia		Sin sentencia	
	Población	Capacidad instalada	Población	Capacidad instalada
CERESO No. 1 (Durango)	1,689	1,090	1,803	980
CEDIRESO No. 1 (El Salto)	77	80	19	30
CEDIRESO No. 2 (Santiago Papasquiaro)	146	163	46	10
Total	1,912	1,333	1,868	1,020

Fuente: CNGSPySPE 2020 de Inegi.

En cuanto a la infraestructura y las condiciones de los centros penitenciarios se deben procurar tres objetivos principales (UNOPS, 2016):

- Proteger a la sociedad de los delincuentes que no pueden cumplir su condena dentro de la sociedad debido a la gravedad o naturaleza del delito cometido;
- Ejecutar la pena impuesta en un proceso judicial reconocido;
- Establecer un régimen seguro y digno que contribuya a la reinserción de los delincuentes de manera que puedan llevar una vida útil y plena durante y después de la reclusión.

Sobre este último punto, los centros penitenciarios en Durango cuentan con la mayoría de los espacios físicos que se enuncian en el CNSPE del Inegi. Resalta que ningún centro cuenta con salas de desintoxicación; además, el CERESO No. 1 y el CEDIRESO No. 2 no cuentan con consultorios de atención psicológica, sin embargo estos servicios se brindan en los consultorios habituales (Tabla 3).

Tabla 3.
Disponibilidad de infraestructura en los centros penitenciarios en Durango, 2020

Infraestructura	CERESO NO. 1	CE.DI.RE.SO. NO. 1	CE.DI.RE.SO. NO. 2	
Existencia de espacios físicos de infraestructura	Sí			
Dormitorios para el personal				
Áreas de visita familiar				
Áreas de visita conyugal				
Locutorios				
Bibliotecas				
Hospitales	No	Sí	No	
Consultorios médicos	Sí	Sí	Sí	
Camas hospitalarias	Sí			
Consultorios de atención psicológica y/o psiquiátrica	No	Sí	No	
Salas de desintoxicación	No			
Talleres de oficios	Sí			
Aulas escolares				
Canchas deportivas (fútbol, baloncesto, voleibol)				
Gimnasios				No
Oficinas administrativas				
Juzgados				
Comedores				
Espacios para culto religioso				Sí
Áreas de esparcimiento y recreación (para ver televisión, bailar, pintar, dibujar, etc.)				
Lavanderías				Sí

Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

Por tipos de celda y el tipo de servicio con el que cuentan, destaca que los tres centros penitenciarios únicamente cuentan con celdas colectivas y la totalidad cuentan con servicios de agua, energía eléctrica, drenaje, baños y lugar para aseo personal. En el CERESO No. 1, todas las celdas cuentan con servicios de emergencia como extintor y alarmas, sin embargo, en el CEDIRESO No. 1 solo 13 de 19 celdas cuentan con este servicio, mientras que en el

CEDIRESO No. 2 solo 3 de 39, de acuerdo con los responsables del Programa, esta situación obedece al hecho de que los extintores se encuentran distribuidos por áreas y no por celdas.

Tabla 4.
Tipos de celda según el servicio con el que cuentan, 2020

Número		CERESO No. 1 Durango	CEDIRESO No. 1	CEDIRESO No. 2
Total de celdas		2007	19	39
Individuales		0	0	0
Colectivas		2007	19	39
Número de celdas con el servicio	Agua			
	Energía eléctrica			
	Drenaje	2007	19	39
	Baños			
	Aseo personal			
	Servicios de emergencia		13	3

Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

De la infraestructura tecnológica para la seguridad y vigilancia, destaca que los tres centros penitenciarios cuentan con cámaras de vigilancia y detectores de metal; solo el de Durango cuenta con equipo de bloqueo de señales de telecomunicación; y únicamente el CERESO No. 1 y el CEDIRESO No. 2 cuentan con circuito cerrado de televisión. Ningún centro cuenta con GPS en vehículos de traslado de PPL, detectores de narcóticos y/o estupefacientes, cámaras con sensor de movimiento y alarmas en caso de incidentes o contingencias.

Tabla 5.
Infraestructura tecnológica para la seguridad y vigilancia de los centros penitenciarios, 2020

Infraestructura tecnológica	CERESO No. 1	CE.DI.RE.SO. No. 1	CE.DI.RE.SO. No. 2
Cámaras de vigilancia		Sí	
Equipo de bloqueo de señales de telecomunicación	Sí	No	
Alarmas en caso de incidentes		No	
GPS en vehículos de traslado de personas privadas de la libertad		No	
Detectores de metal		Sí	
Detectores de narcóticos y/o estupefacientes		No	
Cámaras de sensor de movimiento		No	
Circuito cerrado de televisión	Sí	No	Sí

Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

2. ¿La SSP conoce las características de la población penitenciaria?

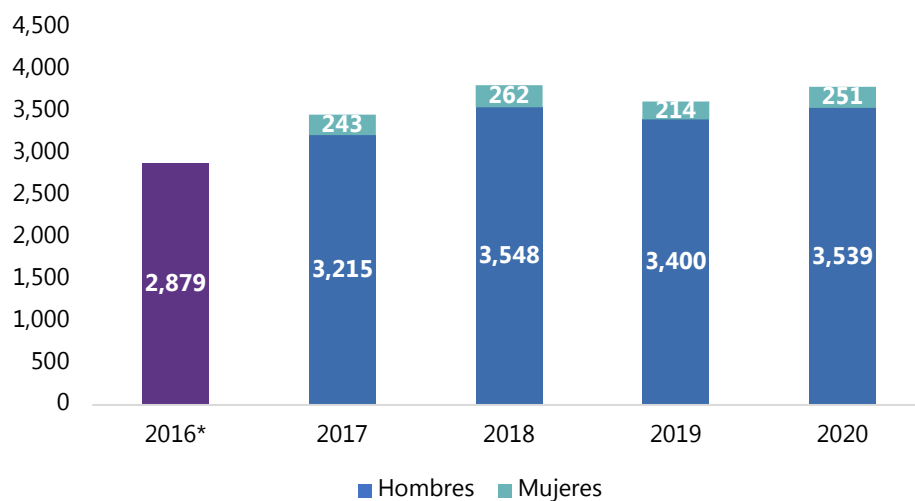
De acuerdo con la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) las PPL son aquellas procesadas o sentenciadas que se encuentren en un centro penitenciario. A su vez, las personas procesadas son las sujetas a proceso penal sometidas a prisión preventiva; mientras que las personas sentenciadas son las que se encuentran cumpliendo una sanción penal en virtud de una sentencia condenatoria.

La SSP cuenta con información robusta y actualizada sobre la población penitenciaria que integra el sistema. De acuerdo con los registros de la Secretaría, la población penitenciaria ha mantenido con una tendencia al alza en los últimos 5 años; si bien de 2018 a 2019 hubo una disminución del 5.14%, para 2020 la población de los centros penitenciarios se incrementó un 4.87%.

Gráfica 2.

Evolución de la población penitenciaria en el estado de Durango

Número



Nota* Los registros de 2016 no desagregan por sexo la población penitenciaria

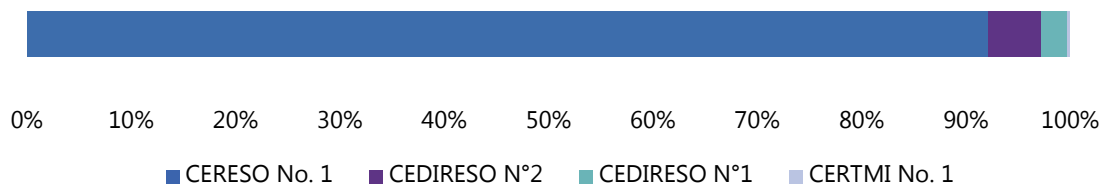
Fuente: Registros de la SSP.

Para 2020, el 92.14% de la población penitenciaria del estado de Durango, que equivale a 3,492 personas, se encuentra en el CERESO No. 1 Durango; un 5.07% (192 personas) se encuentra en el CEDIRESO No. 2 Santiago Papasquiario; un 2.53% (96 personas) en el CEDIRESO No. 1 El Salto; y un 0.26% (10 personas) en el CERTMI No. 1 Durango.

Gráfica 3.

Población penitenciaria en los centros penitenciarios de Durango, 2020

Porcentaje



Fuente: Registros de la SSP.

Ocupación desempeñada

En la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021, es posible identificar cuál era la ocupación de las personas antes de ser detenidas, cabe señalar que esta encuesta únicamente recoge información del CERESO No. 1. De esta manera, por ocupación desempeñada de la PPL una semana antes de su detención, destaca que 1 de cada 3 personas recluidas en el CERESO No. 1 Durango eran «Trabajadores artesanales, en la construcción y otros oficios», mientras que en el resto de las ocupaciones registradas, la población se distribuye de manera más homogénea. Si bien a nivel nacional esta ocupación previa es la que predomina en la población penitenciaria, en Durango (33.6%) la cifra es superior que el promedio en el país que corresponde al 23.1%.

Gráfica 4.

Actividad desempeñada por la PPL una semana una semana previa a la detención

Porcentaje



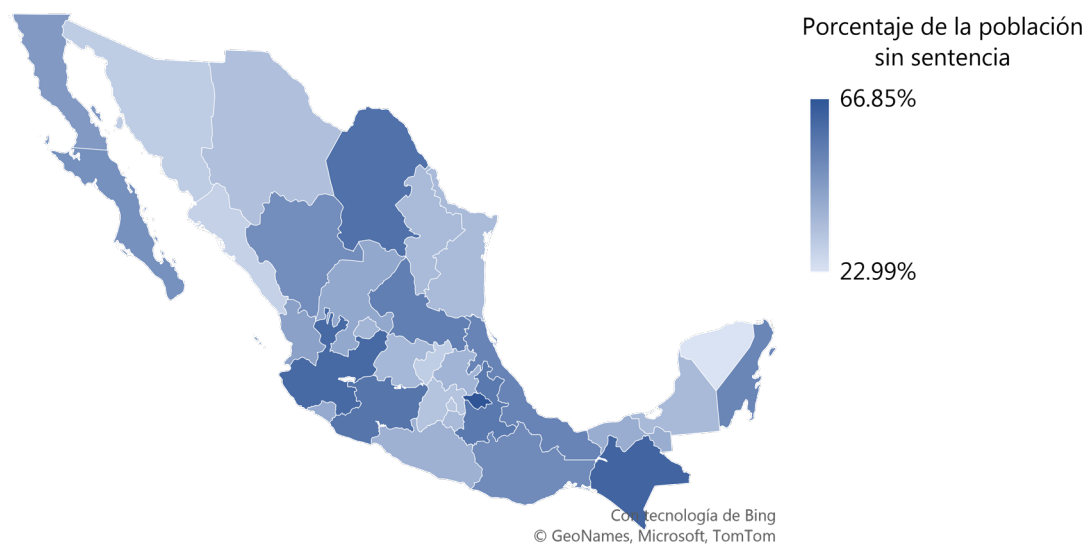
Nota: La ENPOL solo registra la información correspondiente al CERESO No. 1 Durango

Fuente: ENPOL 2021 de Inegi.

Fuero y estatus jurídico

De la población penitenciaria del año 2020, se contaba con 3,707 personas por delitos del Fuero Común² y 73 del Fuero Federal³. Por estatus jurídico, del total de la población penitenciaria, 1,912 (50.58%) se encuentran con sentencia, mientras que 1,868 (49.42%) sin sentencia. A nivel nacional, Durango (49.42%) es la décima entidad con mayor porcentaje de la población penitenciaria sin sentencia, las entidades con mayor porcentaje son Tlaxcala (66.85%), Chiapas (62.06%) y Jalisco (60.51%); en el otro extremo, las entidades con menor porcentaje son Querétaro (29.62%), Sinaloa (28.48%) y Yucatán (22.99%) (Anexo 2).

Figura 2.
Población sin sentencia en México respecto del total de la población penitenciaria, 2020.
Porcentaje



Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

Por centro penitenciario, en los CEDIRESOS No. 1 y No. 2 la población sin sentencia es del 80.21% y 76.04% respectivamente, cifra muy superior a la que se presenta en el CERESO No 1 (Tabla 6).

² **Delitos del Fuero Común:** Se refiere a las conductas tipificadas en los códigos penales de cada una de las entidades federativas, en los cuales, les son atribuidas diferentes penalidades estimadas por las autoridades correspondientes

³ **Delitos del Fuero Federal:** Se refiere a aquellos delitos que son competencia de la Federación, ya sea por su importancia, porque afecta sus bienes y derechos, o porque quedan fuera del ámbito de cualquier entidad federativa.

Tabla 6.
Población penitenciaria según estatus jurídico, 2020

Centro penitenciario	Población con sentencia		Población sin sentencia		Total
	Número	Porcentaje (%)	Número	Porcentaje (%)	
CERESO No. 1	1,689	48.37	1,803	51.63	3,492
CEDIRESO No. 1	77	80.21	19	19.79	96
CEDIRESO No. 2	146	76.04	46	23.96	192
Total	1,912	50.58	1,868	49.42	3,780

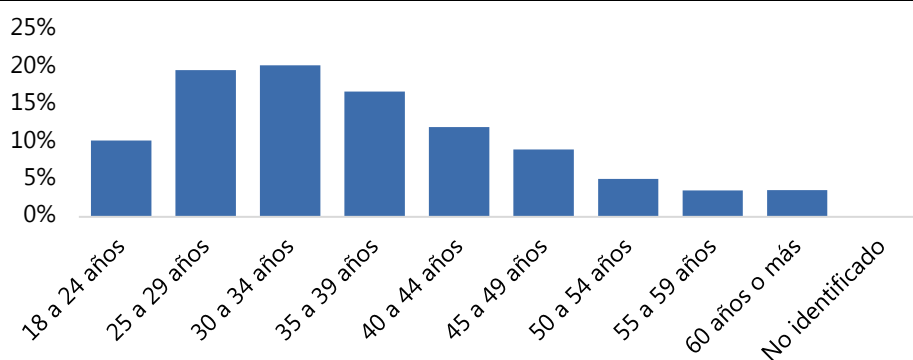
Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

Rango de edad

Por rango de edad, la mayoría de la población penitenciaria se encuentra entre los 18 y 44 años que representan un 78.8% de la población carcelaria. El grupo etario con mayor porcentaje de la población penitenciaria es el de 30 a 34 años (20.26%), seguido del de 25 a 29 años (19.6%) y 35 a 39 años (16.75%), a partir de este último grupo, la representación en cada rango de edad va disminuyendo.

Gráfica 5.
Composición de la población penitenciaria por rango de edad, 2020

Porcentaje



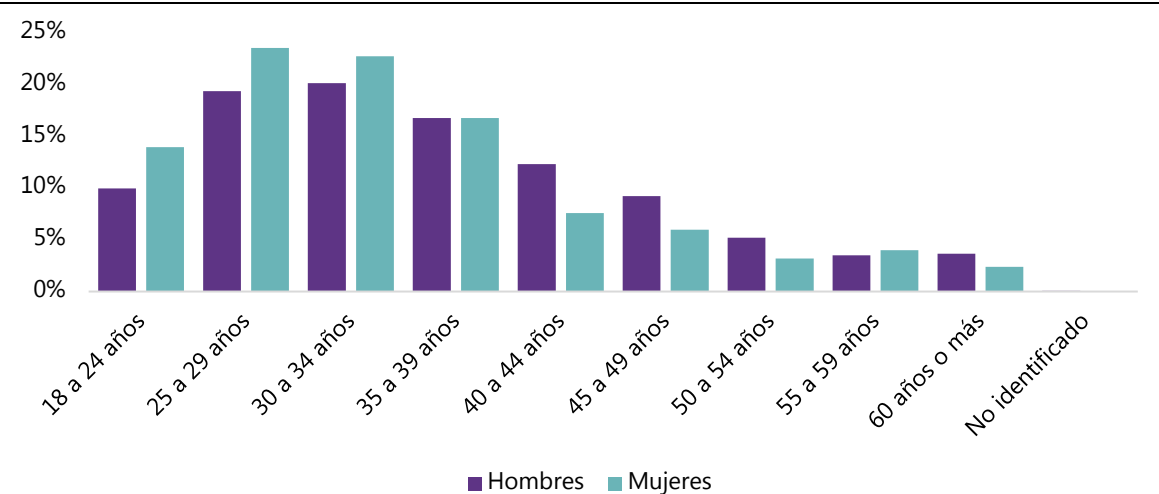
Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

Por género, se presentan diferencias en cuanto a la composición de la población penitenciaria por grupo de edad. En los grupos etarios menores, se presenta una mayor proporción de mujeres que de hombres, esto significa que la población penitenciaria de mujeres tiene, en promedio, una edad menor respecto de los hombres. Lo anterior acentúa uno de los problemas que enfrentan las mujeres recluidas relacionados con el cuidado de sus hijos o dependientes. Esta condición puede producir mayor preocupación, estrés y ansiedad por dejarlos en una situación de mayor vulnerabilidad (INEGI, 2018).

Gráfica 6.

Composición de la población penitenciaria por rango de edad según sexo, 2020

Porcentaje



Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

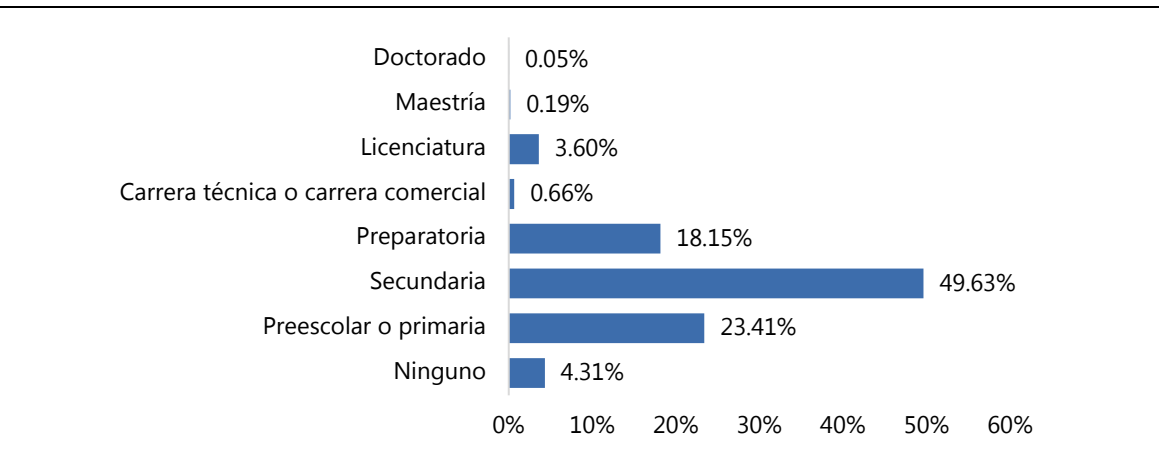
Escolaridad

En cuanto a la escolaridad de las PPL, alrededor de 3 de cada 4 personas (77.39%) únicamente tienen hasta educación básica (preescolar, primaria, secundaria, o ninguna); un 18.15% cuenta con educación media superior; y un 4.5% con educación superior.

Gráfica 7.

Población penitenciaria según grado de escolaridad, 2020

Porcentaje



Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

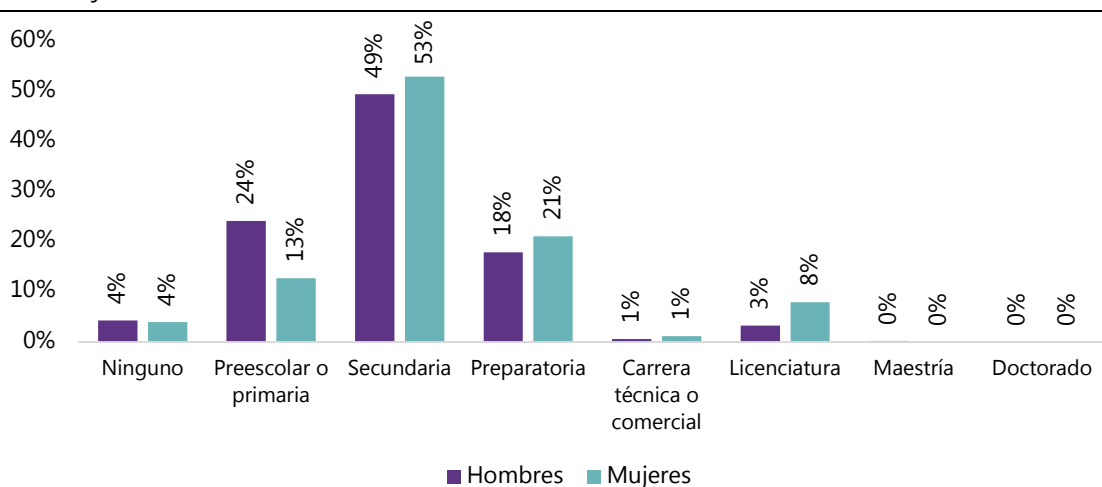
Se identifica que hay una mayor proporción de hombres (77.9%) con hasta educación básica que de mujeres (69.72%), también, resalta el hecho de que la proporción de mujeres con licenciatura es poco más del doble en comparación con el de hombres.

Lo anterior debe tomarse en cuenta para el diseño de programas de reinserción social en materia de educación, ya que la escolaridad de la población penitenciaria desagregada por género es heterogénea y requiere necesidades de atención específicas.

Gráfica 8.

Población penitenciaria según grado de escolaridad y género, 2020

Porcentaje



Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

Tipo de delito

Tanto la SSP como los instrumentos de Inegi clasifican, tanto en adultos como menores, los tipos de delito según el bien jurídico afectado y la modalidad desagregado por género. Para el caso de los adultos, se tiene registro de 3,803 delitos.

Por bien jurídico, la seguridad pública y la seguridad del Estado, el patrimonio y la vida y la integridad corporal concentran tres cuartas partes de los delitos cometidos por la población penitenciaria en Durango.

Tabla 7.

Delitos cometidos por la población penitenciaria según bien jurídico afectado

Bien jurídico	Número	Porcentaje (%)
La seguridad pública y la seguridad del Estado	1,053	27.69
El patrimonio	978	25.72
La vida y la integridad corporal	820	21.56

Tabla 7.

Delitos cometidos por la población penitenciaria según bien jurídico afectado

La libertad y la seguridad sexual	518	13.62
La libertad personal	289	7.60
La familia	87	2.29
Otros (bienes jurídicos)	32	0.84
La sociedad	22	0.58
La administración del Estado	4	0.11
Total	3,803	100

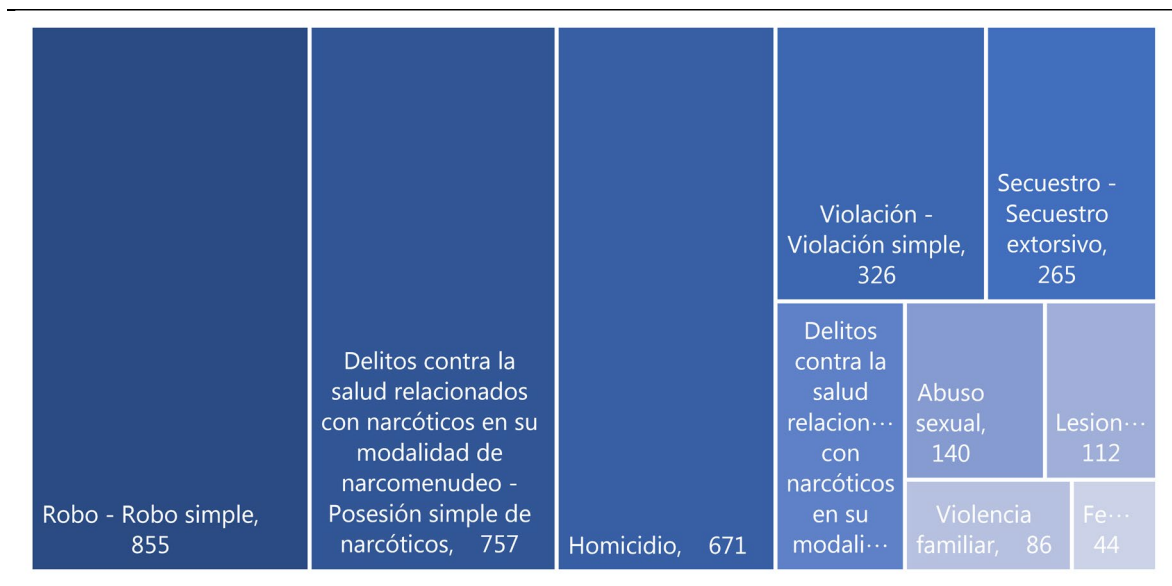
Fuente: Registros administrativos de la SSP.

Por tipo de delito, de las PPL internadas 1 de cada 5 es por delito de «Robo simple», la misma proporción se observa en los «Delitos contra la salud relacionados con narcóticos en su modalidad de narcomenudeo - Posesión simple de narcóticos». En suma, 10 delitos concentran el 90% de los cometidos por las PPL (Figura 3).

Figura 3.

Delitos cometidos por las PPL en Durango, 2020

Número



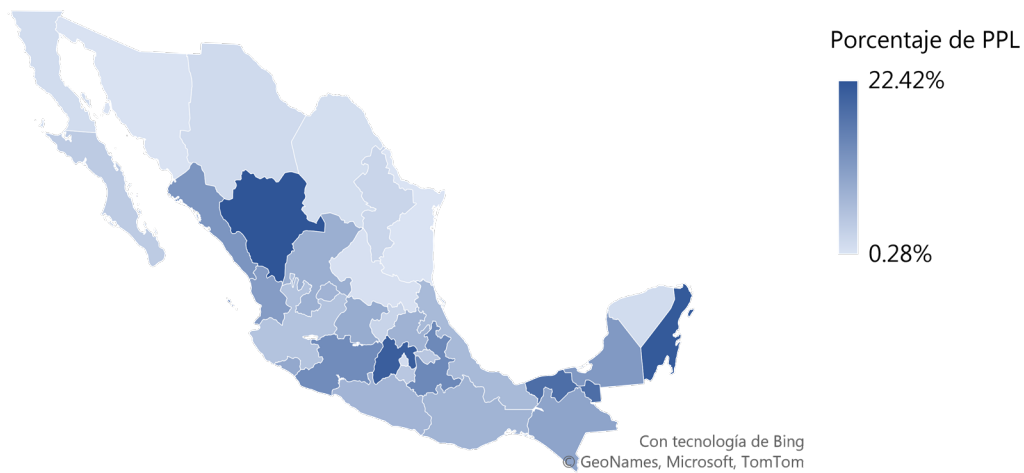
Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

Resalta que Durango ocupa el primer lugar nacional con mayor porcentaje de la población penitenciaria internada por el delito de «Robo simple», el 22.4% de las PPL cometieron este delito mientras que a nivel nacional el porcentaje es de 7.62% (Figura 4).

De acuerdo con el artículo 367 del Código Penal Federal, *Comete el delito de robo: el que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que*

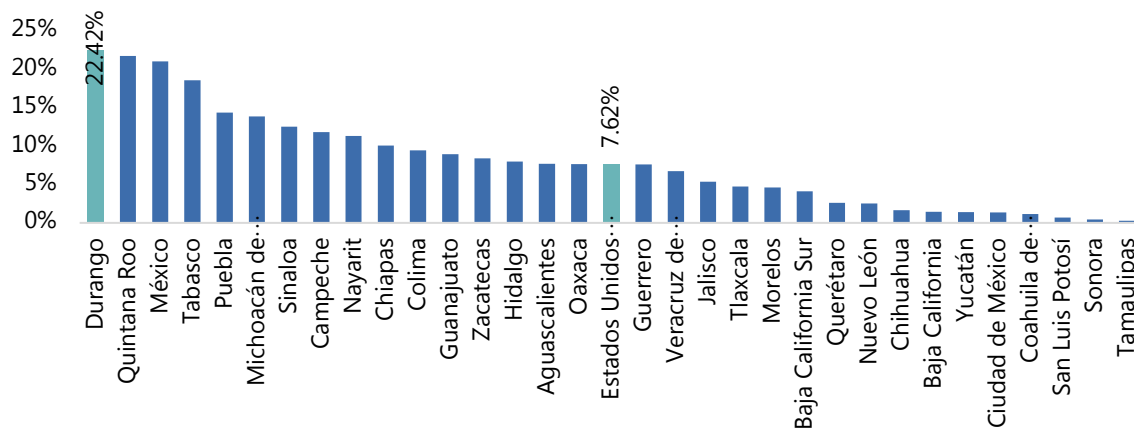
puede disponer de ella con arreglo a la ley, la modalidad de «Robo simple»⁴ consiste en apoderarse con ánimo de dominio y sin consentimiento de quien legalmente pueda otorgarlo de cosa ajena mueble, dinero o valores, siempre y cuando se presuma que no existieron circunstancias que agravaran su realización.

Figura 4.
PPL internadas por delito de «Robo simple», 2020
 Porcentaje



Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

Gráfica 9.
PPL internadas por delito de «Robo simple», 2020
 Porcentaje



Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

⁴ Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos para Fines Estadísticos. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541706&fecha=22/10/2018

Según el marco legal, el «Robo simple» no está contemplado como delito que amerite prisión preventiva oficiosa. El artículo 167 del Código Penal Federal establece que solo se ordenará en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, etc., así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

Lo anterior es importante ya que, tal como lo señala la CNDH (2016), dentro de las principales causas de la sobrepoblación en los centros penitenciarios se encuentra el uso desmedido de la pena privativa de la libertad y la falta de utilización de penas alternativas o sustitutivos a esta determinación, medidas que pudieran aplicar, según lo anteriormente expuesto, a un número importante de personas reclusas.

Grupos vulnerables

Para 2020, de la PPL que cuenta con alguna discapacidad, 70 personas tienen dificultad para ver aun usando lentes, 67 tienen dificultad para trasladarse usando sus piernas, 62 tienen alguna condición mental o emocional que les impide realizar ciertas actividades, 60 con dificultad para bañarse, vestirse o comer, entre otras. De las 3,780 personas dentro de los centros penitenciarios en Durango, 280 (7.4%) presentan alguna discapacidad. En los centros especializados para adolescentes, no se registra ninguna persona con alguna discapacidad. En adición, identificadas por pueblo indígena de pertenencia, se encuentran internadas 50 personas, 48 Tepehuanos y 2 Tarahumaras.

Tabla 8.

Personas con alguna discapacidad, según dificultad o impedimentos

Dificultad o impedimento para	Número	Porcentaje (%)*
Caminar, subir o bajar escalones usando sus piernas	67	1.8
Ver, aun usando lentes	70	1.9
Mover o usar sus brazos o manos	5	0.1
Aprender, recordar o concentrarse por alguna condición intelectual	0	0.0
Oír, aun usando aparato auditivo	10	0.3
Hablar o comunicarse (entender o ser entendido)	6	0.2
Bañarse, vestirse o comer	60	1.6
Realizar actividades por alguna condicional emocional o mental	62	1.6

Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

3. ¿La SSP estima y asegura los recursos necesarios para la implementación del PMSP?

Para comprender, la operación del sistema penitenciario es necesario analizar los recursos que son destinados a esta función. El incremento de la población penitenciaria provoca, además de costos sociales, una inversión cada vez mayor que permita construir o ampliar los espacios, incrementar los programas y personal de tratamiento, aumentar la seguridad y el personal a cargo de ella, así como ampliar los servicios de administración propios de un establecimiento penitenciario, como alimentación, limpieza, mantenimiento, lavandería, control de plagas, entre otros, (INEGI, 2018).

La información presupuestal de la Secretaría de Seguridad Pública en el portal de transparencia del gobierno del estado de Durango no se encuentra actualizada, la última actualización data de octubre de 2018 por lo que no fue posible acceder a la información presupuestaria que permitiera identificar los apartados de esta pregunta.

Figura 5.

Portal de transparencia de la Secretaría de Seguridad Pública

RUBRO	FRACCIÓN	INCISO	ULT.ACTUALIZACIÓN	ARCHIVO
presupues				
Información financiera de (presupuesto asignado anual)	XXII	a	30/Oct/2018	Ver archivo
Informes programáticos presupuestales, balances generales y estados financieros	XXXII	-	30/Oct/2018	Ver archivo
Informes Financieros Contables, Presupuestales	XXXII	b	30/Oct/2018	Ver archivo
El Presupuesto de Egresos y las fórmulas de distribución de los recursos otorgados	I	b	No Asignado	Justificación

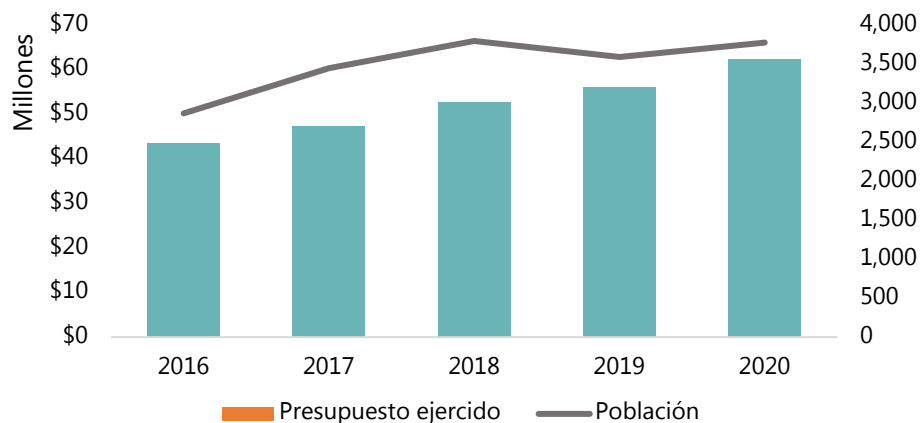
Fuente: Transparencia presupuestaria del gobierno del estado de Durango. Fecha de consulta 3 de agosto de 2021.

Por otro lado, de acuerdo con los censos de los sistemas penitenciarios estatales elaborados por el Inegi, el presupuesto ejercido por el sistema penitenciario en Durango se ha incrementado en los últimos años, de 2016 a 2020, el incremento fue de un 43.4%. Este incremento se ha presentado casi en la misma proporción que el de la población penitenciaria (Gráfica 10).

Gráfica 10.

Presupuesto ejercido por el sistema penitenciario estatal y evolución de la población penitenciaria

Pesos y población penitenciaria



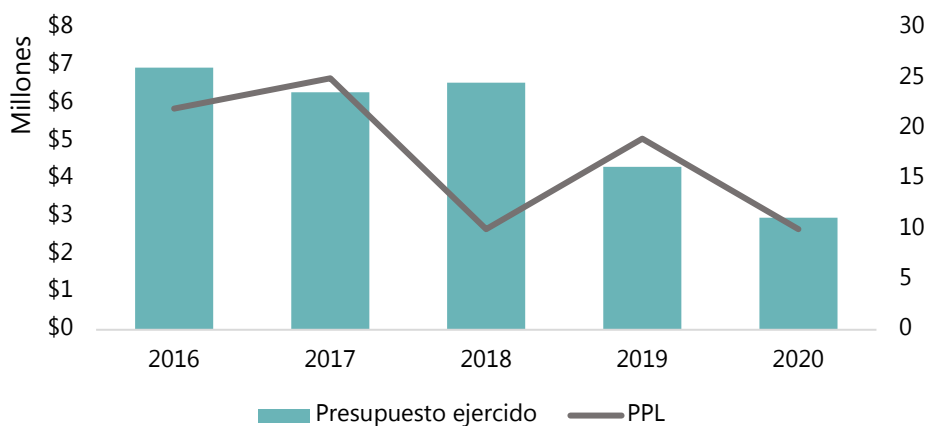
Fuente: CNGSPySPE y CNSPE de Inegi.

Por otra parte, el presupuesto ejercido en los centros especializados para adolescentes presenta una tendencia a la baja. De 2016 a 2020, la disminución ha sido del 57.2%, en 2016 la inversión representó 6.9 mdp y para 2020 poco más de 2.9 mdp.; lo anterior guarda relación con la disminución de los adolescentes internados, ya que en 2016 se tenía registro de 22 adolescentes y para 2020 únicamente 10.

Gráfica 11.

Presupuesto ejercido por el centro especializado de tratamiento o internamiento de adolescentes y evolución de la población penitenciaria

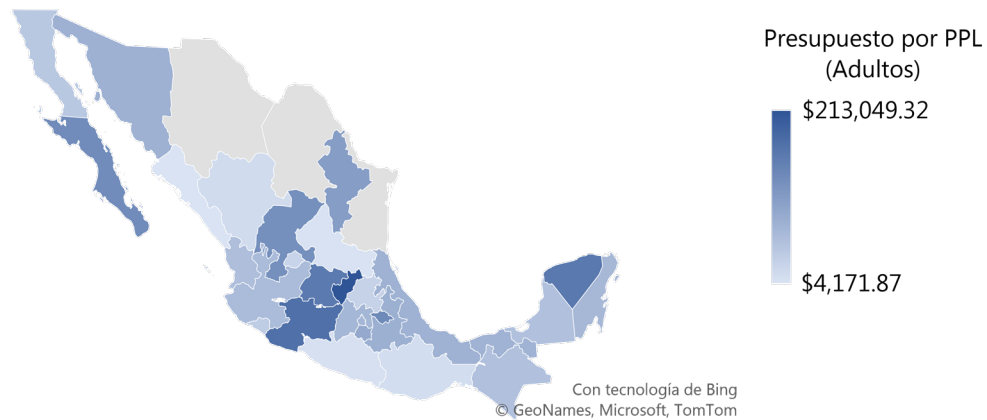
Pesos y población



Fuente: CNGSPySPE y CNSPE de Inegi.

Al tomar como referencia el total de la población penitenciaria en 2020, en Durango se invierten 16,478 pesos por interno; solo Oaxaca, Guerrero, San Luis Potosí y Sinaloa invierten menos recursos. El promedio nacional asciende a 76,820 pesos, cifra muy superior a la que se destina en Durango (Anexo 3).

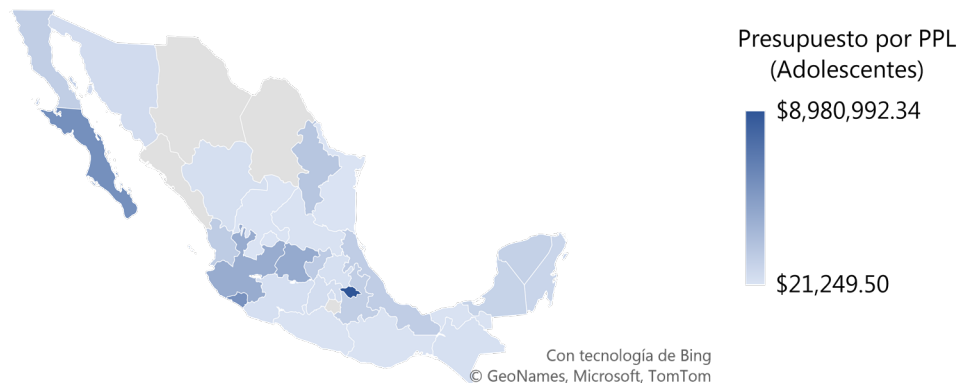
Figura 6.
Presupuesto ejercido por persona privada de la libertad en los centros penitenciarios, 2020
Pesos



Nota: No se cuenta con información de los estados de Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas.
Fuente: Elaboración propia con información del CNSPE 2021.

En cuanto al centro especializado en adolescentes de Durango, en el cual se encuentran internadas 10 personas, el presupuesto ejercido fue de 296 mil pesos por interno, casi 19 veces más que para un adulto. Aun así, en Durango la inversión es menor que el promedio nacional por interno que asciende a 1.4 mdp (Anexo 4).

Figura 7.
Presupuesto ejercido por adolescentes en internamiento, 2020
Pesos



Nota: No se cuenta con información de los estados de Coahuila, Chihuahua, Morelos y Sinaloa.
Fuente: Elaboración propia con información del CNSPE 2021.

Cualquier intervención pública cuenta con un presupuesto asignado que refleja las prioridades de los gobiernos. En el caso particular de los sistemas penitenciarios, la concesión de beneficios o apoyos está limitada de manera sistemática, aun cuando se encuentran documentados los beneficios sociales de invertir en este sector (Serrano, 2018) como los que se enuncian a continuación:

- Mientras las personas reparan el daño a la sociedad se privan de uno de los derechos más importantes: la libertad, sin embargo, el resto de los derechos siguen vigentes y deben ser respetados.
- Es más *barato* para la sociedad prevenir la reincidencia delictiva que reaccionar ante delitos consumados ya que cuando se comete un delito se gastan recursos públicos en policías, cárceles, justicia y víctimas.
- En el caso de las mujeres, se rompe la transmisión generacional del delito, ya que cuando las mujeres son privadas de libertad, el efecto sobre los hijos y el hogar es más fuerte que cuando los hombres son privados de libertad. Los hijos de personas que se dedican al delito tienen mayor probabilidad de involucrarse en estilos de vida antisocial.
- Una de las formas más fáciles de hacer prevención, es previniendo la reincidencia, es decir, evitar que cuando una persona cumpla su condena al quedar en libertad vuelva a cometer un delito. Existen estrategias que, por cada peso invertido, la sociedad gana más de 6 pesos.

La población penitenciaria tiene pocos o casi ningún interlocutor que resguarde sus derechos, además, existen estudios sobre justicia que demuestran las dificultades para proveer programas o políticas que puedan interpretarse como beneficiosas para personas condenadas por delitos.

Los programas y políticas alrededor del sistema penitenciario, aun cuando producen un efecto positivo en la sociedad, algunas veces —y frecuentemente de manera deliberada— fracasan en sus propósitos, no logran resolver problemas públicos importantes, perpetúan la injusticia y producen una ciudadanía desigual, lo anterior debido a la percepción social negativa de apoyar a minorías o grupos a los que se les culpa de ciertos males en la sociedad que deberían de ser atribuidos al sistema económico y social. Además de las personas que cometen un delito, esta percepción es compartida con grupos como inmigrantes, drogadictos, agresores, entre otros (H., A, & P).

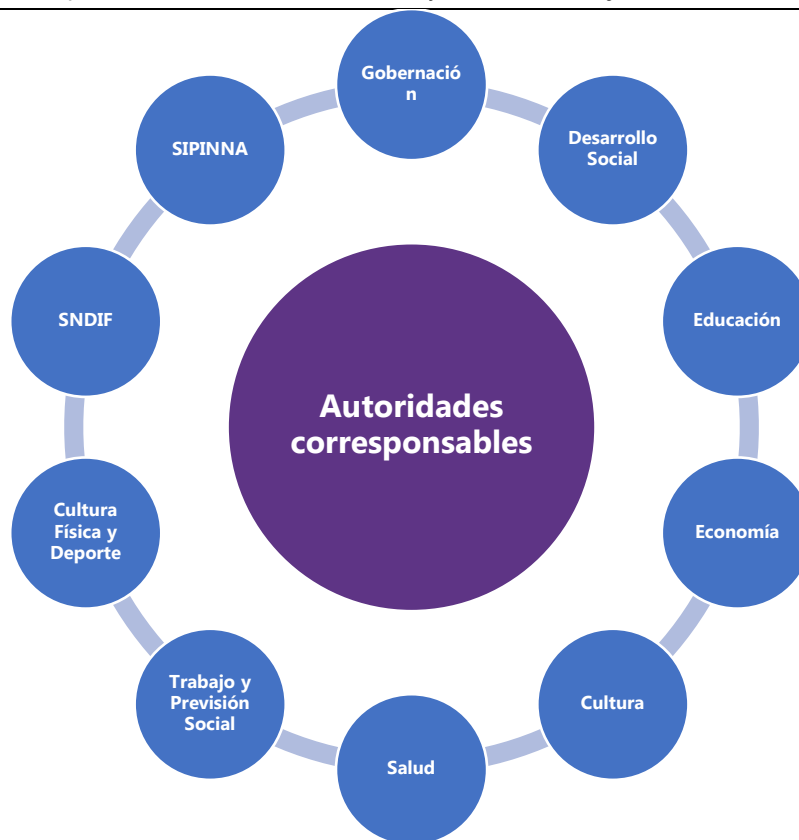
II. Reinserción social

4. ¿Qué áreas e instituciones intervienen en la estrategia de reinserción social en el estado?

El artículo 7 de la LNEP aborda la coordinación interinstitucional. En este numeral se enuncia que los poderes judicial y ejecutivo competentes, se organizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento y aplicación de la Ley y demás normatividad aplicable, así como para la cooperación con las autoridades penitenciarias e instituciones que intervienen en la ejecución de la prisión preventiva, de las sanciones penales y de las medidas de seguridad impuestas. La Ley define como Autoridades corresponsales (y sus equivalentes en las entidades federativas) a las enunciadas en la siguiente figura.

Figura 8.

Autoridades Corresponsales consideradas en la Ley Nacional de Ejecución Penal



Fuente: Ley Nacional de Ejecución Penal.

El mismo artículo establece que la Secretaría de Gobernación, o su equivalente en las entidades federativas, será quien encabece el establecimiento de comisiones intersecretariales que incluyan a todas las autoridades corresponsales establecidas en la normativa federal y de cada entidad federativa. En conjunto, serán las encargadas de diseñar

e implementar los distintos programas de servicios para la reinserción al interior de los centros penitenciarios y de servicios post-penales a nivel federal y estatal. Las autoridades corresponsables en las entidades federativas establecerán su propia comisión a fin de cumplir con los mismos fines a nivel local.

De esta manera, la autoridad penitenciaria y las autoridades corresponsables podrán implementar mecanismos de participación y firmar convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil a fin de diseñar, implementar o brindar servicios en internamiento o de naturaleza post-penal.

Para dar cumplimiento a lo anterior en la entidad, en diciembre de 2016 se instaló la comisión intersecretarial para el sistema penitenciario en Durango y se publicaron los lineamientos para su operación⁵. Estos últimos tienen el objetivo de colaborar en el diseño e implementación de programas y actividades de las personas privadas de la libertad al interior de los centros penitenciarios y de servicios post-penales, de igual manera, se establece que la comisión sesionará de manera ordinaria al menos dos veces al año y de forma extraordinaria cada vez que resulte necesario.

Tal como lo establece la normativa, el presidente de la Comisión, el titular de la Secretaría General de Gobierno, es el responsable de la convocatoria e integrar la agenda de asuntos a tratar. El secretario técnico, el titular de la Secretaría de Seguridad Pública, tiene la función de preparar y ejecutar lo necesario para la celebración y desarrollo de las sesiones, así como solicitar a las instancias conducentes la información que considere necesario para tal efecto; también, tiene la atribución de proponer al presidente los asuntos que integrarán la agenda.

Aunque fue instalada en diciembre de 2016, la primera sesión ordinaria se llevó a cabo hasta el 4 de marzo de 2020 en la sede de la Secretaría General de Gobierno, durante ese periodo, no se dio cumplimiento con lo establecido acerca del número de sesiones que deberían desarrollarse. En dicha sesión se abordaron, además de los generales, los siguientes temas:

- Antecedentes de la Comisión Intersecretarial.
- Exposición de recomendaciones emitidas por la CNDH.
- Presentación del diagnóstico de programas en materia de reinserción social con autoridades corresponsables y propuesta de necesidades y programas de reinserción social con autoridades corresponsables.
- Establecimiento de grupos de trabajo.

⁵ Ambos documentos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 31 de fecha domingo 16 de abril de 2017.

Luego, la segunda sesión ordinaria se llevó a cabo el 27 de noviembre de 2020, en esta sesión se discutieron los puntos:

- Acciones, gestiones y medidas implementadas contra el COVID-19.
- Medidas precautorias y cautelares emitidos por la CNDH.
- Presentación del Centro de Reinserción Social de mediana seguridad.

En esta última sesión, dentro de las medidas implementadas ante la contingencia sanitaria, se destaca que Durango se convirtió en la primera entidad en implementar la suspensión de visitas familiares e íntimas en los cuatro centros penitenciarios con el fin de garantizar el derecho a la salud, a la integridad personal y a la vida de la población penitenciaria y el personal laboral.

Derivado de la segunda sesión ordinaria, el 11 de diciembre de 2020 se llevó a cabo una reunión de trabajo en donde se establecieron acuerdos de cada autoridad corresponsable sobre la elaboración de propuestas según su competencia. De esta manera se acordó que a más tardar el 15 de enero de 2021 se deberían de enviar los planes de trabajo, mismas que se enuncian en la Tabla 9.

Tabla 9.
Propuestas de plan de trabajo enviadas por las autoridades corresponsables

Autoridad corresponsable	Propuesta
Procuraduría de Protección de NNA	Implementar programas dirigidos a las madres que se encuentran privadas de la libertad que tengan bajo sus cuidados hijos de 0 a 3 años.
Subsecretaría del Servicio Nacional del Empleo	Proporcionó información sobre los servicios que ofrece el Servicio Nacional del Empleo. Sin embargo, no se propuso un plan específico de actividades en los centros penitenciarios.
Secretaría de Bienestar del Estado de Durango	El proyecto de propuesta menciona que, para ser beneficiarios de un programa social, el domicilio de los solicitantes deberá pertenecer a alguna de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP); no obstante, no se menciona qué tipo de programas o plan de actividades se proponen implementar en los centros penitenciarios.
Secretaría de Salud y Servicios de Salud del Estado de Durango	Se presentó un plan anual de acción en donde se detallan actividades como salud bucal, sexual y reproductiva, planificación familiar, violencia familiar y de género, Programa de cáncer, tratamiento de adicciones, talleres psicoeducativos y capacitaciones. El plan cuenta con un cronograma donde se indica cuál centro se atenderá, con sus respectivas fechas y número de beneficiarios.
Según consta en los registros de la SSP, las demás autoridades corresponsables no presentaron su plan de actividades:	
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Desarrollo Económico • Secretaría de Educación • Dirección General del Instituto Estatal de Cultura • Dirección General del Instituto Estatal del Deporte 	

Fuente: Minuta de la reunión de trabajo de la Comisión Intersecretarial.

Tal como consta en los documentos de la Comisión Intersecretarial, salvo la Secretaría de Salud y la Procuraduría de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, los planes de trabajo de las demás autoridades corresponsables carecen de propuestas en concreto para implementar programas que apoyen la reinserción social.

A efectos de estandarizar los planes de trabajo o actividades que se presentan, resultaría útil se defina un documento homologado en donde se indiquen las actividades que se desarrollarían por parte de las autoridades corresponsables; como base, se podría tomar el entregado por la Secretaría de Salud y agregar otros campos que se consideren convenientes.

Cabe resaltar que ningún documento de la Comisión Intersecretarial se ubicó en alguna página de internet de las autoridades corresponsables, esto imposibilita conocer cuáles son las acciones que se diseñan e implementan por esta Comisión y dificulta la verificación del cumplimiento de los objetivos, metas y planes propuestos por las dependencias involucradas.

Como referencia, en el Gobierno de la Ciudad de México, se publica información en la página de la Secretaría de Gobierno⁶, incluso, esta secretaría cuenta con un Instituto de Reinserción Social⁷.

⁶ <https://www.secgob.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/reinsercion-social>

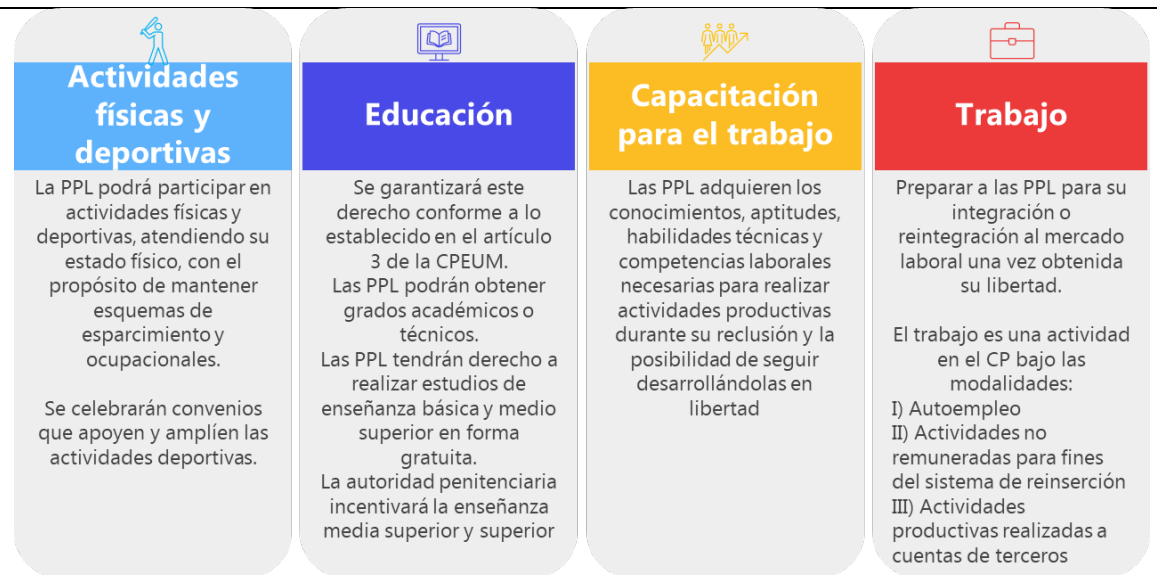
⁷ <https://reinsercionsocial.cdmx.gob.mx/>

5. ¿La SSP cuenta con mecanismos y criterios para seleccionar los programas de reinserción social?

Uno de los objetos de la Ley Nacional de Ejecución Penal es regular los medios para normar la Reinserción Social. En esta Ley, la Reinserción Social es definida como la *«restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos»*. Para dar cumplimiento a ello, se definen cuatro ejes sobre los cuales versarán las acciones de reinserción social: Actividades físicas y deportivas, Educación, Capacitación para el trabajo y Trabajo (Figura 9).

Por otra parte, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2013) define la reinserción social como *«el proceso de integración social y psicológico al entorno de la persona, mismo que puede darse a través de diversas formas de intervención y programas individuales, con el objetivo de impedir que quienes han sido privadas de su libertad por haber cometido un delito, nuevamente se vean involucradas en estas conductas»*.

Figura 9.
Ejes de la Reinserción Social



Fuente: Elaboración propia con información de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Como parte de los compromisos de la Secretaría de Seguridad Pública en su función de Secretario Técnico en la Comisión Intersecretarial, en 2020 diseñó un **Diagnóstico de Programas de Reinserción Social**. En este documento se presenta un reporte de los beneficiarios en los tres centros penitenciarios en temas de educación, salud y deporte. Las necesidades identificadas en ese documento son las siguientes:

- Trabajo (capacitación para el trabajo)
 - Talleres de carpintería, panadería, barbería, elaboración de piñatas, electricidad, mecánica automotriz, cerámica, herrería y costura.
 - Empleos al interior de los centros penitenciarios
- Salud (campañas)
 - Servicio dental
 - Sexualidad
 - Detección de cualquier tipo de cáncer
 - Vacunación contra enfermedades diversas
 - Servicios de salud para menores que vivan al interior de los centros
- Cultura
 - Clases de teatro, música, danza, dibujo, pintura y artes
 - Talleres de lectura y literatura
 - Apoyo con instrumentos musicales
- Deporte
 - Instructores de voleibol, crossfit, zumba y ajedrez
 - Torneos dentro al interior de los centros
 - Material deportivo
- Educación
 - Idiomas (inglés)
 - Traductor de lenguas indígenas
- DIF y SIPINNA
 - Apoyo a los menores que viven con sus madres al interior de los centros para que cuenten con área en donde puedan desarrollarse dignamente.

Si bien el diagnóstico considera acciones puntuales sobre cada uno de los ejes de la reinserción social, no se identifica cómo estas propuestas fueron definidas y cuáles son los objetivos en caso de implementarlas. Un diagnóstico debe identificar y describir el entorno en donde se operarán los programas, considerando la problemática o necesidad de su implementación y debe incorporar estadísticas que permitan dimensionar la situación, así como la descripción general de las acciones propuestas (SHCP, Coneval, 2019).

En torno a la implementación de programas de reinserción social, el diagnóstico puede incluir investigación de gabinete como el perfil sociodemográfico de la población, incidencia y reincidencia, estadísticas oficiales, entre otros; también, sería útil integrar investigación de campo como entrevistas con las autoridades corresponsables, personas privadas de la libertad, personas liberadas, operadores del sistema penitenciario, etc.

Sobre la operación de los programas que se han llevado a cabo, la SSP cuenta con información desagregada por año, por centro penitenciario por programa y por tipo de

programa. El registro contempla la participación de manera mensual tanto de hombres como de mujeres.

Actividades físicas y deportivas

En 2020 se realizaron 17 tipos de actividades distintas, el futbol, futbol rápido y el beisbol fueron las actividades con mayor participación en los tres centros penitenciarios.

Tabla 10.

Participación anual promedio en actividades deportivas de reinserción social

CEDIRESO No. 1 El Salto	Participación anual promedio	CEDIRESO No. 2 Santiago Papasquiario	Participación anual promedio	CERESO No. 1 Durango	Participación anual promedio
Activación Física	46	Zumba	62	Futbol soccer	214
Acondicionamiento físico	22	Futbol	34	Futbol rápido	195
Voleibol	19	Voleibol	11	Voleibol	119
Basquetbol	18	Slow Pitch	6	Box	78
Futbol	16	Basquetbol	3	Rebote	45
Pesas	8	Ajedrez	1	Basquetbol	34
		Crossfit	0	Béisbol	27
		Pesas	0	Zumba	6

Fuente: Registros administrativos de la SSP.

Cabe resaltar que ninguna actividad deportiva se llevó a cabo durante los 12 meses del año debido a las medidas implementadas para contener los contagios por COVID-19, ya que se consideraron únicamente actividades en el exterior.

Educación

De acuerdo con el artículo 83 de la LNEP, *la educación es el conjunto de actividades de orientación, enseñanza y aprendizaje, contenidas en planes y programas educativos, otorgadas por instituciones públicas o privadas que permitan a las personas privadas de su libertad alcanzar mejores niveles de conocimiento para su desarrollo personal, de conformidad con lo establecido en el artículo 3o. Constitucional.*

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 1995) señala que la educación en prisión cumple tres objetivos primordiales:

- Mantener a las personas ocupadas significativamente;
- Mejorar el estilo de vida en reclusión, y

- Lograr algo útil (habilidades, conocimiento y actitudes sociales positivas) que sirva después de prisión y coadyuve en su reinserción.

En Durango, la oferta de programas educativos comprende desde la alfabetización hasta el posgrado. Se identifica que el nivel de preparatoria es el de mayor demanda, seguido del de secundaria (Tabla 11).

Tabla 11.
Participación promedio en los programas de educación

Programa	CEDIRESO No. 1	CEDIRESO No. 2	CERESO No. 1
	El Salto	Santiago Papasquiaro	Durango
Alfabetización	5	6	21
Primaria	6	9	37
Secundaria	5	15	54
Preparatoria	44	80	117
Licenciatura	1	12	31
Postgrado	5	0	0

Fuente: Registros administrativos de la SSP.

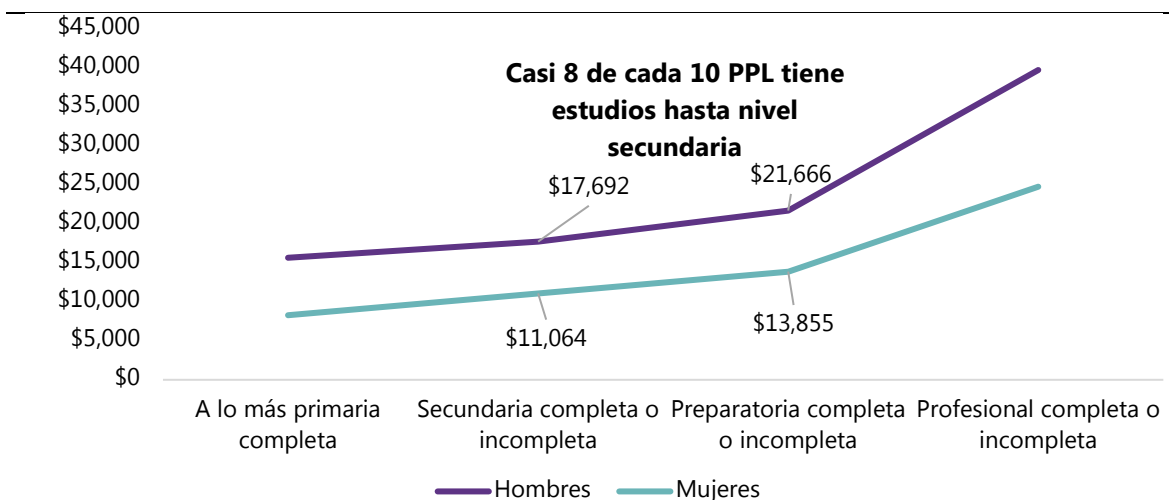
Lo anterior, guarda relación con el grado de escolaridad de la población en los centros penitenciarios ya que, como se mencionó anteriormente, casi la mitad (49.68%) de la población cuenta con estudios hasta secundaria, el 23.4% hasta primaria y un 18.13% hasta preparatoria. Del total de la población penitenciaria, 1,883 personas cuentan con estudios hasta nivel secundaria, sin embargo, participan apenas 241 personas en el siguiente grado, que es el de preparatoria, esta proporción es del 12.7% respecto de las personas que podrían cursar este nivel educativo.

Lo anterior resulta relevante ya que una el nivel de ingresos de las personas puede estar en función de su nivel educativo. En Durango, una persona con estudios hasta preparatoria gana hasta un 20% más que una persona con estudios de secundaria (22% más en el caso de los hombres y 25% en el caso de las mujeres) (INEGI, 2020).

Gráfica 12.

Ingreso promedio trimestral monetario por nivel de escolaridad en Durango, según sexo

Pesos



Fuente: ENIGH 2020 de Inegi.

De acuerdo con los responsables del programa, la participación de las PPL en los programas de educación es baja debido a que gran parte de la población prefiere destinar su tiempo a actividades que le generen ingresos para poder apoyar a su familia económicamente. Debido al rol preponderante que juega la escolaridad en la reinserción social, se debe valorar un esquema de incentivos para incrementar la participación en estos programas.

Tabla 12.

Cobertura de los programas de reinserción en materia de educación

Programa de reinserción	Participación promedio anual	Población potencial	Porcentaje de cobertura
Alfabetización	32	1,050	3.05
Primaria	52	1,050	4.95
Secundaria	74	887	8.34
Preparatoria	240	1,883	12.75
Licenciatura	44	687	6.40
Posgrado	5	170	2.94

Nota* Los registros de SSP agrupan el nivel de escolaridad preescolar y primaria, por lo que no fue posible determinar la población potencial para el nivel primaria. Para el caso de alfabetización y primaria, se tomaron en cuenta los valores de los registros de la Secretaría de los grados de escolaridad "Ninguno", "Preescolar o Primaria"

Fuente: Registros administrativos de la SSP y CNSPE 2021 de Inegi.

Los programas educativos son una herramienta que ayuda a la adquisición de habilidades para que la población penitenciaria esté en condiciones de, una vez que haya cumplido su pena, construir un futuro mejor. La importancia es tal, que un análisis de los resultados de 70 estudios concluyó que los internos que participaban en programas de educación tenían un 43% menos de probabilidades de reincidir que aquellos que no lo hacían, en resumen, los participantes en programas de educación tienen tasas más bajas de reincidencia que no participan (RAND, 2013).

Además, los programas de educación ayudan a incrementar las probabilidades de obtener empleo posterior a la liberación de los internos, el mismo análisis mencionado anteriormente concluyó que estas probabilidades eran de un 13% mayor para las personas que participan respecto de las que no lo hacen.

En particular, el CERESO No. 1 de Durango presenta una de las tasas más bajas en el país en cuanto al porcentaje de la población privada de la libertad que durante 2021 estudiaba para obtener un nivel escolar, apenas un 11.7%, mientras que a nivel nacional es casi el doble, un 22.2% (ENPOL, 2021).

Capacitación para el trabajo

La LNEP establece que *la capacitación para el trabajo se define como un proceso formativo que utiliza un procedimiento planeado, sistemático y organizado, mediante el cual las personas privadas de la libertad adquieren los conocimientos, aptitudes, habilidades técnicas y competencias laborales necesarias para realizar actividades productivas durante su reclusión y la posibilidad de seguir desarrollándolas en libertad.*

En 2019 y 2020 no se llevaron a cabo de manera regular durante los meses del año las acciones de capacitación para el trabajo. En estos dos años se registran programas con activos solo en uno de los doce meses del año. Si bien estas actividades durante 2020 se pudieron ver afectadas por las medidas sanitarias para la contención del virus SARS-COV2 indicadas por las autoridades, en 2019 se presentó un comportamiento similar. Por ejemplo, el programa relacionado con la hoja de pino en el centro de Santiago Papasquiaro únicamente se tiene registro de 25 personas en diciembre de 2019, en El Salto se realizaron tres tipos de programas, el de pintura y enderezado (10 meses), soldadura (7 meses), elaboración de piñatas (5 meses), en el caso del centro penitenciario de la capital se contemplaron 6 tipos de programas, de los cuales solo uno se realizó durante todo el año, el resto únicamente 7 meses.

Durante 2020, en el CERESO No. 1 de Durango el programa de capacitación que enlistó a más personas fue el de Punteadores (implementado a partir de 2020), seguido de Carpintería y el de Talabartería. Se identifican programas de capacitación que durante 2019 y 2020

mantuvieron actividades intermitentes durante los meses del año, por ejemplo, los casos de Papiroflexia, Afelpado o Pasta francesa.

Tabla 13.
Programas de capacitación en el CERESO No. 1 Durango

Programa de capacitación	Asistencia promedio*			Meses que operó el programa		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Punteadores	0	0	1,200	0	0	4
Carpintería	137	579	293	12	12	12
Talabartería	95	230	178	12	7	12
Desmadejadores	0	0	130	0	0	4
Papiroflexia	9	93	91	12	7	8
Artesanos	0	0	87	0	0	4
Amigurumi	0	0	49	0	0	3
Costura	30	56	46	12	7	12
Afelpado	23	40	39	12	7	8
Peluquería	0	0	38	0	0	4
Pasta francesa	12	27	27	12	7	1
Ebanista	0	0	19	0	0	4
Cerámica	0	0	16	0	0	4
Zapateros	0	0	14	0	0	4
Tapiceros	0	0	13	0	0	4
Boleros	0	0	10	0	0	4
Herrería	0	0	4	0	0	4

Nota* Durante los meses que estuvo activo el programa
Fuente: Registros administrativos de la SSP.

Tabla 14.
Programas de capacitación en el CEDIRESO No. 1 El Salto

	Asistencia promedio*			Meses que operó el programa		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Taller de piñatas	11	10	12	12	5	1
Manejo e higiene de alimentos	0	0	7	0	0	1
Tratado del agua	0	0	6	0	0	1
Pintura y enderezado	14	12	0	12	10	0
Soldadura	8	9	0	12	7	0

Nota* Durante los meses que estuvo activo el programa
Fuente: Registros administrativos de la SSP.

Tabla 15.

Programas de capacitación en el CEDIRESO No. 2 Santiago Papasquiario

	Asistencia promedio*			Meses que operó el programa		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Hoja de pino	31	25	10	12	1	1
Computación	12	11	0	12	5	0

Nota* Durante los meses que estuvo activo el programa

Fuente: Registros administrativos de la SSP.

En el caso del CERTMI No. 1 los únicos programas que se han implementado son el de barbería y panadería.

Tal como lo establece la LNEP, estos programas deben fortalecer o crear habilidades que sean útiles una vez que las personas obtengan su libertad. En ese sentido, una de las plataformas digitales de bolsas de trabajo más importantes en México enlista las competencias laborales que demandan las empresas para la contratación⁸, como son:

- Comunicación oral en inglés
- Negociación y resolución de conflictos
- Habilidad para tomar decisiones
- Conocimientos de uso de maquinaria
- Sentido de responsabilidad
- Puntualidad
- Innovación
- Atención al cliente

Lo anterior, puede ser un referente para la propuesta y diseño de programas de reinserción social sobre capacitación para el trabajo que sea útil para las personas en su búsqueda de empleo una vez que egresan de los centros penitenciarios.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través del Observatorio Laboral, genera Diagnósticos del Mercado Laboral a nivel entidad federativa. Estos documentos pueden servir de base para diseñar programas de reinserción de capacitación que respondan a las necesidades del mercado laboral en el estado. Sin embargo, a la fecha de la presente evaluación, no se ha generado este diagnóstico para el estado de Durango, por lo que, a través de la Comisión Intersecretarial, se puede impulsar la elaboración de este documento por parte de la Secretaría del Trabajo local o de la oficina del Servicio Nacional del Empleo.

⁸ <https://www.occ.com.mx/blog/8-competencias-laborales-que-piden-las-empresas-para-contratarte/>

Lo anterior es de especial importancia debido a la incidencia que tiene la capacitación para incrementar las probabilidades de obtener un empleo. En una investigación que analizó los resultados de 22 estudios referentes a este tema, se encontró que hay una relación positiva entre la formación profesional y vocacional con el empleo posterior a la liberación, se identificó evidencia de que las personas que participan en programas de capacitación vocacional tienen probabilidades de obtener un empleo posterior a la liberación hasta un 28 por ciento más altas respecto de los que no participan (RAND, 2013).

En concordancia con la Ley que dice que este tipo de programas deben poder servir una vez que se obtenga la libertad, es útil conocer cuáles son los niveles de salarios en las distintas profesiones en las que se pueda capacitar. Por ejemplo, de acuerdo con la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami, 2021), los salarios mínimos pagados a operadores de maquinaria pesada, sastrería, albañilería, cocinero o ebanista, son mejores pagados que otros como tapiceros, zapateros, costureros o peluqueros. El salario mínimo vigente para 2022 se puede consultar en este sitio de internet [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/686336/Tabla de Salarios M nimos vigentes a partir del 1 de enero de 2022.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/686336/Tabla_de_Salarios_Minimos_vigentes_a_partir_del_1_de_enero_de_2022.pdf)

Trabajo

El aprendizaje y el trabajo son derechos humanos fundamentales de los que, al margen de las limitaciones inherentes de la dinámica dentro de los centros penitenciarios, deberían disfrutar también las personas privadas de libertad.

De acuerdo con el artículo 91 de la LNEP, *El trabajo constituye uno de los ejes de la reinserción social de las personas privadas de la libertad y tiene como propósito prepararlas para su integración o reintegración al mercado laboral una vez obtenida su libertad.*

El trabajo se entenderá como una actividad productiva lícita que llevan a cabo las personas privadas de la libertad en el Centro Penitenciario, bajo las siguientes modalidades:

- I. El autoempleo;*
- II. Las actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción, y*
- III. Las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros.*

El mismo artículo, hace alusión sobre la protección social, dispone que *las personas privadas de la libertad tendrán acceso a seguros, prestaciones y servicios de seguridad social, con base en la legislación en la materia, cuyo ejercicio sea compatible con su situación jurídica.* No obstante, en ningún caso la autoridad penitenciaria puede considerarse como patrón, en ninguna de sus vertientes.

El Programa registra la participación de la población penitenciaria en actividades laborales de cada centro penitenciario, el registro que se realiza es de manera mensual y se encuentra sistematizado. Debido a las restricciones de movilidad y las medidas indicadas por las autoridades sanitarias, las actividades laborales se vieron disminuidas durante el año 2020. Con registro de años anteriores es posible identificar cuál tipo de trabajo fue el más concurrido en cada uno de los centros penitenciarios.

En el caso del CERESO No. 1 de Durango, se cuenta con registro de 7 diferentes actividades. La Cocina y la Panadería son las actividades que concentran mayor participación promedio durante los meses en que operan estos programas. Destaca que durante 2019 estuvieron activas 4 actividades (Panadería, Aseo, Tortillería y Fontaneros) solo durante 7 meses.

De acuerdo con la ENPOL 2021, el 75.6% de la población penitenciaria del CERESO No. 1 manifestó haber realizado alguna actividad en el centro de reclusión, cifra por encima del valor nacional que es del 71.2%.

La población penitenciaria en el CEDIRESO No.1 de Durango fue de 3,250 personas durante 2020, 1 de cada 4 se dedicó a actividades laborales de Cocina o Panadería.

Tabla 16.
Programas de trabajo en el CERESO No. 1 Durango

Programa laboral	Asistencia promedio*			Meses que operó el programa		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Cocina	643	1,539	429	12	12	10
Panadería	725	803	408	12	7	10
Aseo	330	343	287	12	7	6
Servicios generales	0	0	222	0	0	4
Tortillería	419	431	221	12	7	10
Fontaneros	374	240	203	12	7	6
Electricista	0	0	4	0	0	4

Nota* Durante los meses que estuvo activo el programa

Fuente: Registros administrativos de la SSP.

En el CEDIRESO No. 2 de Santiago Papasquiario, las actividades que concentran mayor participación son piteadores y carpinteros, estas actividades regularmente se encuentran activas durante los 12 meses del año.

La población penitenciaria en el CEDIRESO No. 2 de Santiago Papasquiario fue de 198 personas durante 2019, 1 de cada 3 se dedicó a actividades laborales de Piteadores.

Tabla 17.

Programas de trabajo en el CEDIRESO No. 2 Santiago Papasquiari

Programa laboral	Asistencia promedio*		Meses que operó el programa	
	2018	2019	2018	2019
Piteadores	70	73	12	10
Carpinteros	43	49	12	10
Talacheros	0	21	0	8
Cocineros	0	7	0	5
Manualidades	5	6	12	3

Nota* Durante los meses que estuvo activo el programa

Fuente: Registros administrativos de la SSP.

En el CEDIRESO No. 1 de El Salto es donde se han llevado a cabo una mayor variedad de programas laborales. Los más concurridos son Piteadores, Carpinteros y Talacheros; destaca que estos han estado activos durante los doce meses de los años que se tiene registro. Resaltan casos en donde prácticamente todo el año operaron, pero la participación promedio fue mínima, como el caso de artesanos que durante 2020 operó durante los doce meses y la participación promedio fue de 8 personas, o el caso de albañilería que operó durante 11 meses y la participación fue de 4 personas en promedio.

La población penitenciaria en el CEDIRESO No. 1 de El Salto fue de 96 personas durante 2020, más de la mitad se dedicó a actividades laborales de piteadores.

Tabla 18.

Programas de trabajo en el CEDIRESO No. 1 El Salto

Programa laboral	Asistencia promedio*			Meses que operó el programa		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Piteadores	36	47	55	12	12	12
Carpinteros	20	17	21	12	12	12
Talacheros	13	7	13	12	12	12
Pintores	0	12	12	0	12	1
Artesanos	0	0	8	0	0	12
Albañilería	0	0	4	0	0	11
Purificadora	0	3	3	0	12	12
Mantenimiento	0	0	3	0	0	11
Químicos	0	0	2	0	0	12
Cocineros	10	4	2	12	12	11
Tortillería	10	2	2	12	5	11
Almacén	0	0	1	0	0	11
Tienda	0	0	1	0	0	11
Maquila	0	4	0	0	7	0

Fuente: Registros administrativos de la SSP.

Por último, en el CERTMI No. 1 solo se han llevado a cabo tres programas: panadería, barbería y tortillería.

La continuidad de las actividades laborales durante el año y la participación de la población penitenciaria es importante para incrementar el éxito de la reinserción social ya que, de acuerdo con la LNEP, los salarios o ganancias se pueden destinar a:

- La reparación del daño y de seguridad social (a solicitud de la persona privada de la libertad).
- Un porcentaje a los familiares (a solicitud de la persona privada de la libertad).

Si bien la suma de los ingresos obtenidos por las actividades laborales es administrada por la autoridad penitenciaria, el acumulado es entregado a la persona una vez que obtiene la libertad.

6. ¿Cómo se han comportado los niveles de reincidencia en el sistema penitenciario?

Según Naciones Unidas (UNODC, 2019), un importante número de personas que son liberadas se enfrentan a problemas importantes de adaptación social, como la estigmatización y la relegación por su propia familia y comunidad y el consiguiente efecto negativo en su capacidad para encontrar trabajo o vivienda, retomar la educación formal o construir (o reconstruir) un capital individual y social. En caso de que no reciban ayuda para hacer frente a estos problemas, es probable que queden atrapados en un círculo vicioso en no se lleve a cabo de forma efectiva la reintegración social y esto derive en la reincidencia, una nueva condena y el rechazo social.

Reincidencia delictiva	Se refiere a si una persona que es objeto de una intervención de la justicia penal comete un nuevo delito. Por lo tanto, la reincidencia es un indicador clave del desempeño de los programas e iniciativas de reintegración social.
-------------------------------	---

El objetivo del PMSPE (2021) se enuncia como: *Las personas privadas de su libertad, los menores en conflicto con la Ley y las personas con alguna medida no privativa de la libertad cuentan con la atención digna y con respeto a los derechos humanos para su reinserción, y el indicador que emplea para medir este objetivo es Porcentaje de población reincidente en el Sistema Penitenciario Estatal.*

De acuerdo con el Código Penal Federal, Artículo 20, *Hay reincidencia: siempre que el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier tribunal de la República o del extranjero, cometa un nuevo delito, si no ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena, salvo las excepciones fijadas en la ley.*

Desde 2011 el Inegi recopila estadística sobre los sistemas penitenciarios estatales, de 2011 a 2020 estuvo incluida en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPYSPE). Para 2021, con el objetivo de ampliar el alcance temático y analítico de cada tema, así como adecuar conceptual y metodológicamente sus contenidos a las necesidades de información vigentes en las reformas constitucionales se decidió segmentar el censo en sus respectivas 3 temáticas específicas. Con este cambio, nace el Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios (CNSP) 2021 que tiene la finalidad de generar información estadística y geográfica sobre la gestión y desempeño del Sistema Penitenciario de cada entidad federativa.

En cuanto a la estadística que refiere a las personas que ingresan de nueva cuenta a un centro penitenciario, el Inegi cuenta con dos clasificaciones:

Reingresos

Se refiere a todas aquellas personas que hayan ingresado más de una vez a los centros penitenciarios por la comisión del mismo delito u otro distinto al cometido por primera vez, sin que haya una sentencia definitiva de por medio.

Reincidentes

Se refiere a todas aquellas personas condenadas por sentencia definitiva dictada por cualquier Tribunal de la República Mexicana o del Extranjero, que cometen un nuevo delito sin que hubiera transcurrido, desde el cumplimiento de la condena, un término igual al de la prescripción.

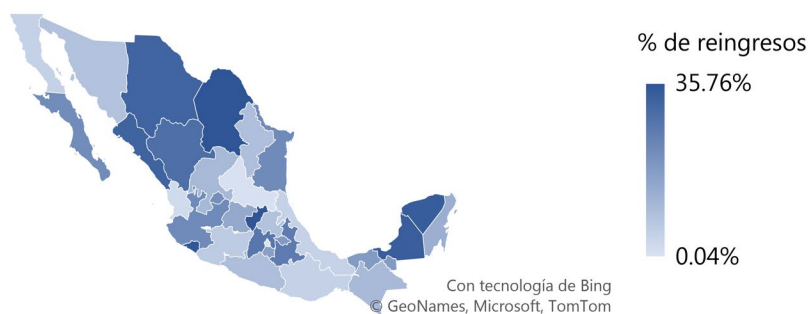
Sin embargo, en el CNSPE 2021, se realizaron ajustes sustantivos a las preguntas que lo conforman, así como algunas adiciones a los contenidos. En las ediciones de 2020 y anteriores se recogía información de Reincidencia y Reingresos; en la de 2021, uno de los cambios fue en referencia a la conceptualización del término y el proceso de generación de información sobre reincidencia, esto debido a que dicho concepto no se encuentra definido de forma estandarizada en algún instrumento normativo; por lo que a partir de este programa estadístico únicamente se considera el término de Reingreso.

De acuerdo con el CNSPE 2021 de Inegi, en México ingresaron 102,699 personas a los centros penitenciarios de las entidades federativas durante 2020, de las cuales, 17,134 que corresponde al 16.68% eran por reingreso. La entidad federativa con mayor tasa de reingresos es Coahuila con 35.75%, seguida por Querétaro con 35.64% y Colima con 35.07%; Durango ocupa la octava posición con un 29.29%, cifra superior a la registrada en 2019 que fue del 27%.

Figura 10.

Entidades federativas según porcentaje de Reingresos respecto del total de ingresos, 2021

Porcentaje



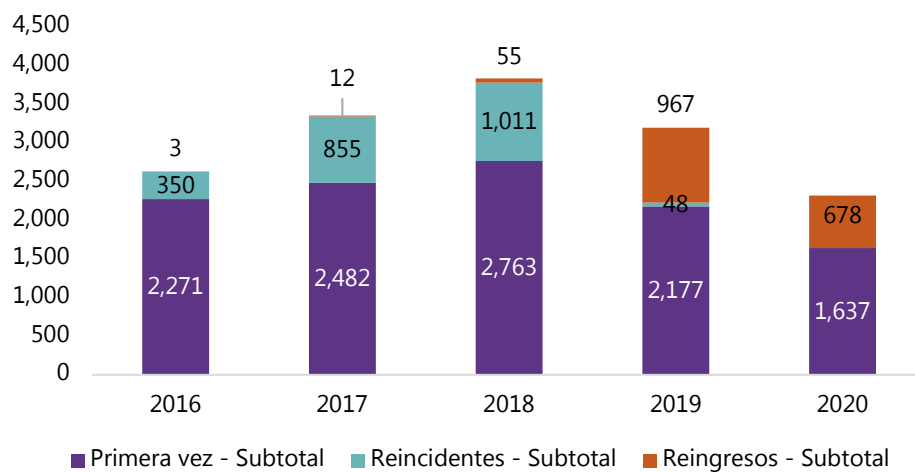
Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

En Durango, de 2016 a 2020 han ingresado a los centros penitenciarios estatales 15,309 personas, el 2018 fue el año en que más ingresos se registraron (3,829), a partir de este año se identifica una disminución considerable para los años 2019 y 2020. En la Gráfica 13 se puede apreciar el cambio metodológico alrededor de los conceptos de Reincidentes y Reingresos, aunque en 2019 todavía se recabó información de Reincidencia, para 2020 únicamente se contó con la clasificación de ingresos por Primera vez y Reingresos.

Gráfica 13.

Total de ingresos a los centros penitenciarios de Durango, 2016-2020

Número



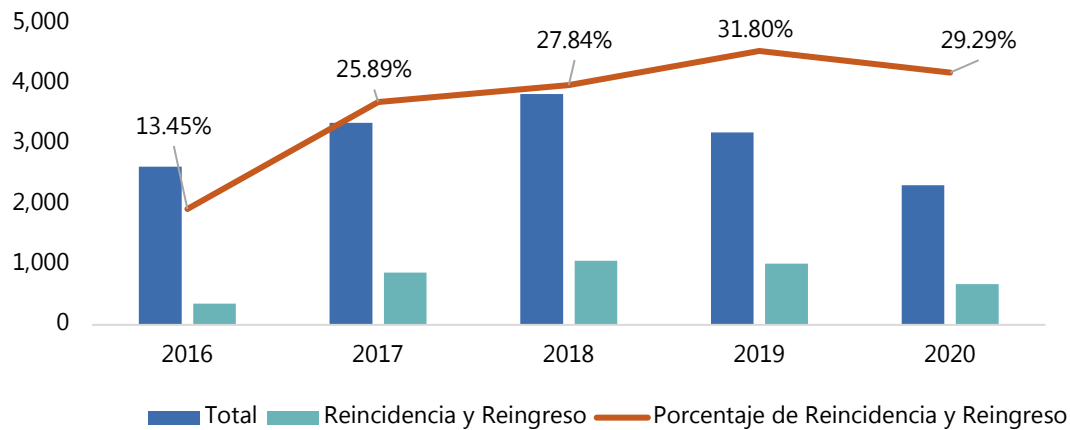
Fuente: CNGSPYSPE y CNSP de Inegi.

Si bien la Reincidencia o el Reingreso, presentan distinciones en cuanto al estatus jurídico de la persona, ambos denotan un retorno al sistema penitenciario. Para fines únicamente demostrativos, el presente análisis se referirá a la sumatoria de ambas clasificaciones. De esta manera, el porcentaje de Reincidentes y Reingresos presentó el incremento más significativo partir de 2017, en donde casi se duplicó y continuó con una tendencia al alza para los años posteriores. Este cambio coincide cuando se terminó de implementar el nuevo sistema penal acusatorio a partir de la reforma del sistema de justicia penal mexicano, sin embargo, las conclusiones a partir de esta afirmación están fuera del alcance del presente ejercicio de evaluación. En los últimos 2 años, casi 1 de cada 3 ingresos a los centros penitenciarios de adultos es por Reingreso o Reincidencia.

Gráfica 14.

Reincidentes y Reingresos respecto del total de ingresos, 2016-2020

Número y porcentaje



Fuente: CNGSPYSPE y CNSP de Inegi.

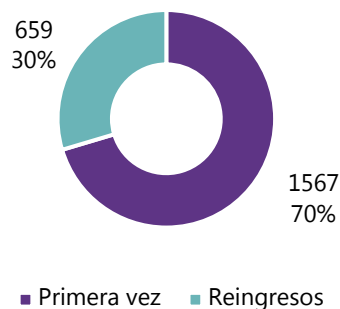
En 2020, de las 2,315 personas que accedieron a algún centro penitenciario para adultos en Durango, 1,679 (71%) fue por primera vez y 678 (29%) por reingreso. El comportamiento de los ingresos difiere en cada centro penitenciario (Gráfica 15). En el caso del CERESO No. 1, ingresaron 2,226 personas; de las cuales, 1,567 (70%) fue por primera vez y 659 (30%) de reingreso. En el CEDIRESO No. 1, ingresaron 41 personas; de las cuales, 24 (59%) por primera vez y 17 (41%) de reingreso. En el CEDIRESO No. 2, ingresaron 90 personas; de las cuales, 88 (98%) fue por primera vez y 2 (2%) de reingreso.

Gráfica 15.

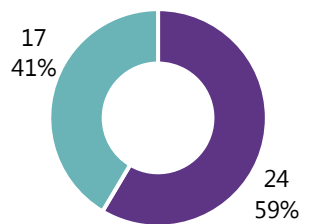
Ingresos totales a los centros penitenciarios de Durango según tipo de ingreso, 2020

Número y porcentaje

CERESO No. 1 – Durango

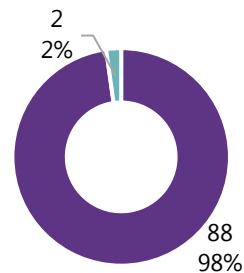


CEDIRESO No. 1 – Pueblo Nuevo



■ Primera vez ■ Reingresos

CEDIRESO No. 2 – Santiago Papasquiario



■ Primera vez ■ Reingresos

Fuente: Elaboración propia con información de Inegi y registros administrativos de la SSP.

Existe un consenso de que la tasa de las personas que regresan a los centros penitenciarios después de su liberación es una medida clave del desempeño del sistema de justicia penal y de la efectividad de los programas de reinserción.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL, 2021), en el CERESO No. 1 de Durango 1 de cada 4 personas privadas de la libertad (el 24.5%) señaló haber sido sentenciada por algún delito de manera previa a su reclusión actual.

Existen métodos e instrumentos para evaluar los factores clave que pueden tener impacto sobre la probabilidad de que un delincuente vuelva a delinquir. Estos factores de riesgo están definidos como factores previos que aumentan la probabilidad (riesgo) de re delincuencia y por lo tanto el peligro potencial que puede representar el delincuente para la víctima y la comunidad. Al respecto, se han desarrollado instrumentos para proceder de manera sistemática a identificar los factores de riesgo de los individuos delincuentes.

Por ejemplo, la reincidencia delictiva presenta una mayor probabilidad cuando una persona pertenece al sexo masculino, se encuentra dentro de una edad productiva sin ocupación, y con antecedentes familiares de agresión física y consumo frecuente de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas por sus padres y/o cuidadores (Barreto, 2020).

El conocimiento de los factores de riesgo de la reincidencia puede usarse para desarrollar los perfiles de delincuentes de alto riesgo (perfiles forenses) para ayudar a los profesionales y a quienes deciden a identificar a los candidatos para las diversas formas de intervención. Otro ejemplo se refiere a un estudio de los factores de riesgo asociados no sólo con la reincidencia, sino también con la reincidencia severa, ha permitido que los investigadores en los Países Bajos preparen un perfil forense para delincuentes juveniles. El perfil identifica una cantidad de factores agrupados en siete categorías: (a) entorno familiar; (b) factores de

riesgo relacionados con el delito y uso de sustancias; (c) historial de conducta delictiva; (d) factores psicológicos y cognitivos; (e) psicopatía; (f) comportamiento social y relaciones interpersonales; y (g) comportamiento durante la estadía en una institución.

Figura 11.
Factores asociados con la reincidencia y las necesidades criminogénicas

	Indicadores	Necesidades
Historial de conducta antisocial	Participación temprana y continua en actos antisociales en una variedad de situaciones	Desarrollar conducta alternativa no criminal en situaciones de riesgo
Personalidad antisocial	Impulsivo, aventurero, busca de placer, agresivo, irritable, mentiroso	Desarrollar aptitud para resolver problemas, control de las emociones y habilidad para confrontarlos
Cognición antisocial	Valores, creencias y racionalización	Reducir cognición antisocial, reducir pensamiento riesgoso, crear alternativas
Actitudes antisociales	Amigos delincuentes, aislamiento de otros prosociales	Reducir la asociación con delincuentes y mejorar la relación con los demás
Abuso de sustancia	Abuso de sustancias y adicción	Reducir el abuso de sustancias y tratar la adicción
Cuestiones familiares	Relaciones conflictivas con la familia esposo/a	Desarrollar relaciones positivas y aprender a confrontar los conflictos
Escuelas/trabajo	Bajo desempeño y poca vinculación con la escuela, desempleo, incapacidad de funcionar en el trabajo	Mejorar el desempeño escolar/satisfacción en el trabajo
Recreación prosocial	Poca vinculación con la comunidad y actividades prosociales	Recompensar las actividades y relaciones prosociales, aceptación social

Fuente: UNODC.

Para hacer frente al problema de la reincidencia delictiva es necesario analizar e identificar sus causas, multicausalidad y complejidad. Como se ha visto, la literatura y los estudios sugieren que existen factores de riesgo que incrementan la probabilidad de volver a delinquir por parte de las personas que son puestas en libertad. Debido a que existen múltiples factores que pueden explicar la reincidencia Barreto (2020) propone la siguiente clasificación:

- **Edad:** La edad de comisión del primer delito resulta, así como la edad de inicio de consumo de sustancias psicoactivas son variables predictoras de la reincidencia delictiva.
- **Sexo:** El fenómeno de reincidencia delictiva tiene una mayor prevalencia en el género masculino.

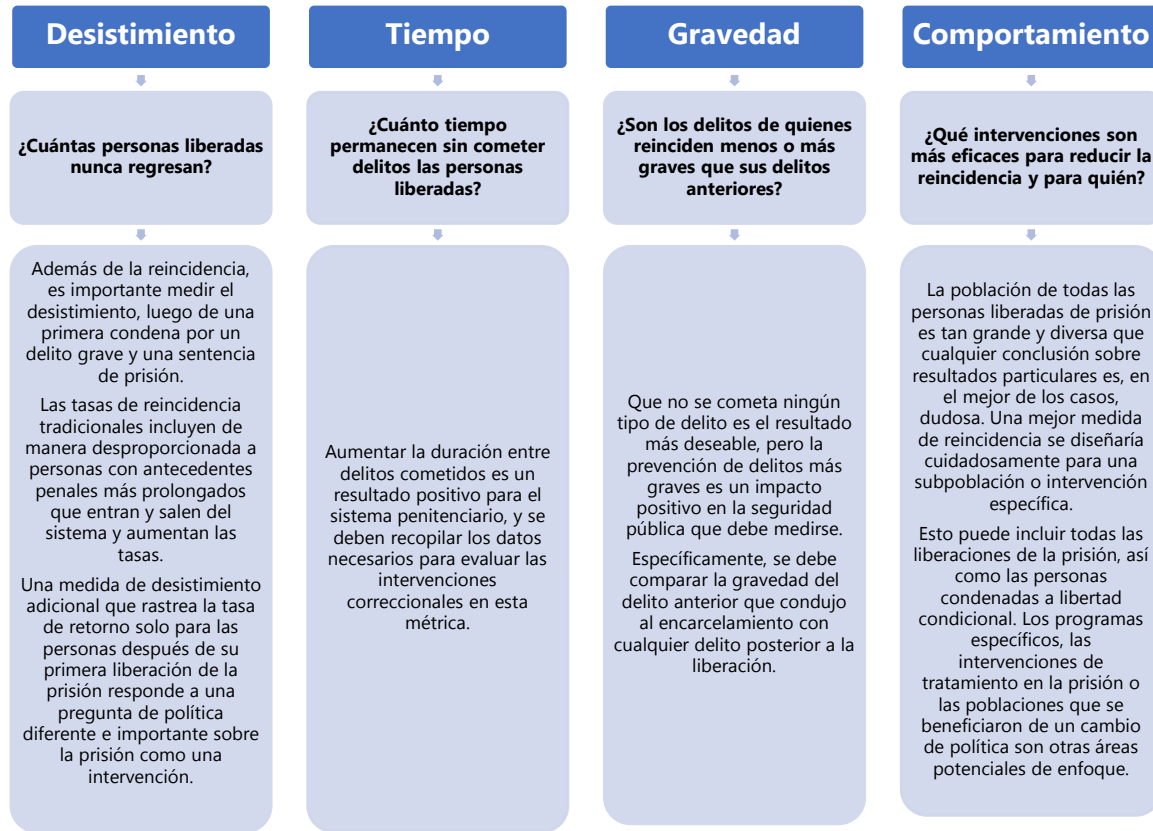
- **Situación civil:** La soltería como estado civil y la debilidad en las relaciones de pareja son factores que añaden la capacidad predictiva de la reincidencia.
- **Situación familiar:** La presencia y el acompañamiento familiar, principalmente de la pareja y de los hijos, pueden favorecer la no reincidencia. Por ejemplo, en el caso de las mujeres, cuando estas reportan un mayor número de hijos la probabilidad de reincidir es más baja cuando reportan tener pocos o ningún hijo. Por otro lado, un ambiente familiar violento es un factor asociado a la reincidencia.
- **Socioeconómicos:** La inestabilidad y los bajos niveles de rendimiento y satisfacción académica y/o laboral son predictores positivos de la reincidencia delictiva. Existe una estrecha correlación entre las condiciones del mercado laboral y la cantidad de personas detenidas, hay evidencia que sugiere que la precarización laboral guarda relación con el delito. Con el supuesto de que a mayor escolaridad mejores condiciones socioeconómicas, en un estudio realizado en Buenos Aires reveló que la variable educación se asocia significativamente con los niveles de reincidencia.
- **Experiencia intracarcelaria:** El tratamiento dentro de los centros penitenciarios puede disminuir el riesgo de reincidencia. Para lograr el objetivo de reinserción social es necesario que se garanticen las condiciones mínimas en el marco de derechos humanos. Algunos estudios sugieren que la reclusión puede ser destructiva o contraproducente, ya que la vida en prisión se convierte en un proceso empobrecedor de deterioro del nivel económico, familiar y social para las personas privadas de la libertad y sus familias.

Uno de los aspectos que complican definir una estrategia eficaz para disminuir la reincidencia delictiva, es el hecho de que no hay consenso sobre cómo medirla, ya que se presenta como un fenómeno complejo y heterogéneo que se manifiesta de diferentes maneras. La reincidencia es la definición más comúnmente utilizada de éxito en el sistema penitenciario, es un ejemplo de una medida de desempeño que se utiliza de manera general. Desafortunadamente, la reincidencia se informa con mayor frecuencia como una tasa única, que es demasiado imprecisa para sacar conclusiones significativas e insuficiente para evaluar el impacto de los cambios en las políticas y prácticas (Urban Institute, 2014).

Existen múltiples factores que pueden explicar la reincidencia, además, disminuirla es responsabilidad de diferentes instancias, no solo de las de seguridad pública. Además, la población penitenciaria es diversa y amplia, por lo que una medida única de reincidencia imposibilita comprender este problema. Diferentes centros penitenciarios en Estados Unidos han empleado una combinación de indicadores para medir la reincidencia con mayor precisión. Una propuesta del Urban Institute es considerar información de: i) desistimiento, ii) el tiempo, iii) la gravedad del delito y iv) los cambios de comportamiento.

Figura 12.

Propuesta de indicadores complementarios para medir la reincidencia delictiva



Fuente: Traducido y adaptado de *Improving Recidivism as a Performance Measure*, Urban Institute.

7. ¿Cuáles son los retos y desafíos que prevalecen para garantizar una reinserción social efectiva?

El éxito de las intervenciones para ayudar a la reintegración de la población privada de la libertad depende en gran medida de que estas se diseñen basadas en las características y factores particulares asociados con la reincidencia, las necesidades de los reclusos y los desafíos que enfrentan al obtener su libertad. Por ejemplo, el diseño de los programas de reinserción debe de estar basados en los desafíos específicos que confrontan los delincuentes como el uso de drogas, la dependencia de drogas o el desempleo, los programas deben responder a las condiciones de cada centro penitenciario.

Las intervenciones tendrán mejores resultados si forman parte de un programa integral diseñado para tratar con los retos específicos que enfrentan las personas recluidas. Al analizar el plan de trabajo de cada una de las autoridades corresponsables, se puede identificar que son esfuerzos aislados y que no forman parte de un plan que comprenda los factores de riesgo que permitan una efectiva reinserción social, estos planes más bien responden a las capacidades técnicas, presupuestales e incluso de voluntad política de cada dependencia involucrada. De acuerdo con Naciones Unidas, es más probable generar resultados positivos de reintegración cuando se atiende de manera continua e integral tanto durante el encarcelamiento como al obtener la libertad.

Por otra parte, la sobrepoblación de los centros penitenciarios, en particular el del CERESO No. 1, se debe, en gran medida a las altas tasas de reincidencia que se presentan en Durango. A su vez, cuando se sobrepasa la capacidad instalada, se limitan también las capacidades de las autoridades penitenciarias para brindar programas de rehabilitación efectivos, así como el acceso de la población privada de la libertad a los programas que se ofrecen. De esta manera, una de las intervenciones que se encuentran dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo, a través de la Comisión Intersecretarial, es el diseño de programas efectivos de reinserción para evitar que vuelvan a los centros penitenciarios y así disminuir la sobrepoblación y el hacinamiento.

Como se ha mencionado, dentro de los pilares fundamentales para que la reinserción social sea efectiva destaca el aspecto laboral y de capacitación para el trabajo. En cuanto a la capacitación, en entrevista con los responsables del programa se señala que los programas se diseñan con base en los perfiles, aptitudes y características profesionales o de oficio de la población penitenciaria; no obstante, se identifican programas de capacitación con limitado potencial para generar una fuente de ingresos sostenible.

La Secretaría de Seguridad Pública, como actor clave dentro de la Comisión Intersecretarial y por tener el conocimiento sobre las condiciones de la población penitenciaria, cuenta con la oportunidad de establecer directrices alrededor de los programas de capacitación para el

trabajo que doten a la población penitenciaria de las aptitudes que les ayuden para, una vez obtenida su libertad, facilitarle la entrada al mercado laboral. Dentro de las intervenciones que se pueden incorporar se encuentran capacitaciones para buscar trabajo, desarrollo de entrevistas de trabajo, suministro de información del mercado laboral, elaboración y preparación de un currículum vitae, temas financieros (ahorro, inversión, elaboración de presupuestos, etc.), programas vocacionales u otras habilidades que se demanden en el mercado laboral.

En resumen, los principales desafíos y retos que se identifican para que los programas de reinserción social sean más efectivos son:

- Diseño de una estrategia de reinserción social integral de acuerdo con las características particulares de la población penitenciaria y que abarque no solo la etapa del internamiento, sino que su alcance sea hasta el seguimiento una vez obtenida la libertad.
- Que los programas de capacitación para el trabajo brinden herramientas y aptitudes necesarias para una reintegración al mercado laboral.
- La sobrepoblación es un tema complejo que abarca responsabilidades de los tres órdenes de gobierno y de los tres poderes del Estado. La solución, más que incrementar la capacidad de los centros penitenciarios, puede estar en una disminución efectiva de la reincidencia delictiva a través de programas de reinserción efectivos y mejor diseñados.

III. Perspectiva de género

8. ¿Las características de los centros penitenciarios incorporan la perspectiva de género?

En comparación con la cantidad de la PPL de hombres, la cantidad de mujeres es relativamente pequeña. Esto ha propiciado que la mayoría de los sistemas y programas de los centros penitenciarios tiendan a ser planificados, diseñados y administrados para los hombres, dejando sin tratar las necesidades particulares de las mujeres. Es más probable que las mujeres en los centros penitenciarios tengan un historial de abuso sexual y físico.

Además, el índice de enfermedades mentales que sufren es más alto que el de los hombres y su historial de abuso de drogas tiende a ser diferente del de los varones. La mayoría de las mujeres, debido a la naturaleza de los delitos que han cometido, pueden ser detenidas a niveles de seguridad mucho menos estrictos que los hombres y esto tiene implicaciones para las restricciones que pueden impedir la reintegración (UNODC, 2013).

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (RM) constituyen los estándares mínimos universalmente reconocidos para la gestión de los centros penitenciarios y el tratamiento de las personas privadas de libertad, y han tenido un inmenso valor e influencia en el desarrollo de leyes, políticas y prácticas penitenciarias en los Estados Miembros en todo el mundo. En 2015, a partir de los avances que se habían logrado desde 1955, una revisión realizada por expertos en la materia actualizó las RM y se denominaron Reglas Nelson Mandela (UNODC, 2018).

Las Reglas Nelson Mandela se agrupan en 9 temas (Ver Anexo 5) y consideran temas como:

- Tratar a todas las personas privadas de libertad con el respeto debido a su dignidad y valor inherentes al ser humano y tomar en cuenta las necesidades individuales de las personas privadas de libertad, en particular de los más desfavorecidos.
- Proteger y promover los derechos de las personas privadas de libertad con necesidades especiales.
- Garantizar los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad y proveer acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación.
- Evaluar, promover, proteger y mejorar la salud física y mental de las personas privadas de libertad, incluidas las personas que requieren una atención especial.
- Cumplir con los principios de independencia clínica, confidencialidad médica, consentimiento informado en la relación médico-paciente y con la continuidad en el tratamiento y cuidado.

De manera complementaria, en 2010 la Asamblea General de la ONU aprobó las Reglas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes, conocidas como Reglas de Bangkok. Estas Reglas regulan todos los aspectos relativos a la gestión penitenciaria y a la ejecución de medidas no privativas de libertad, incorporando disposiciones específicas para mujeres extranjeras, mujeres embarazadas y madres, minorías raciales y étnicas, adolescentes, etc. Además, son el primer instrumento que visibiliza a los hijos e hijas de las personas encarceladas y se fundamentan en diversas resoluciones de las Naciones Unidas relacionadas con la situación de las mujeres en prisión y la necesidad de atender y analizar el impacto del encarcelamiento en los hijos e hijas de las personas privadas de libertad.

Las mujeres en las prisiones tienen también índices alarmantemente altos de problemas de salud mental tales como síndrome de estrés postraumático, depresión, ansiedad, fobias, neurosis y dependencia de drogas. Esto es con frecuencia un obstáculo considerable para lograr ser aceptadas en su comunidad. En ese sentido, ningún centro de Durango cuenta con consultorios de atención psicológica o psiquiátrica, sin embargo, dichas consultas se llevan a cabo en los consultorios médicos. Cabe señalar que en los tres centros penitenciarios se llevan a cabo consultas psicológicas, terapias grupales y de atención en adicciones.

Gráfica 16.

Infraestructura en los centros penitenciarios de Durango

Dormitorios para el personal	3	Talleres de oficios	3
Áreas de visita familiar	3	Aulas escolares	3
Áreas de visita conyugal	3	Canchas deportivas	3
Locutorios	3	Gimnasios	2
Bibliotecas	3	Oficinas administrativas	3
Hospitales	1	Juzgados	3
Consultorios médicos	3	Comedores	3
Camas hospitalarias	2	Espacios para culto religioso	3
Consultorios de atención psicológica y/o psiquiátrica	1	Áreas de esparcimiento y recreación	3
Salas de desintoxicación	0	Lavanderías	1

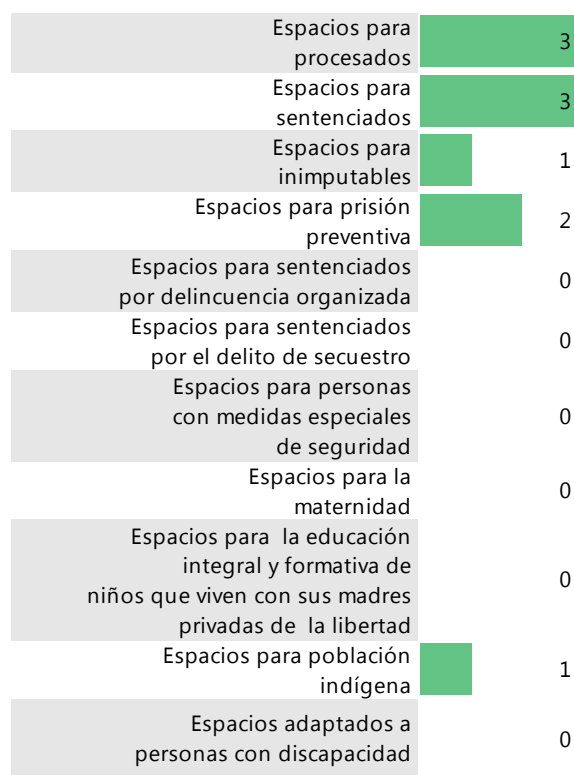
Fuente: CNSPE de Inegi.

En comparación con los hombres, es más probable que las mujeres tengan responsabilidades del cuidado de los hijos, esto explica que la separación de la familia y de los hijos tiene un efecto significativamente negativo sobre las mujeres. Es importante que las mujeres tengan acceso a instalaciones en las que puedan recibir visitas de sus familiares, incluyendo un área en la que puedan dedicar tiempo a sus hijos.

En 2020, se contabilizan en los centros penitenciarios estatales del país 344 mujeres embarazadas y/o en periodo de lactancia. En Durango, se tiene registro de 4 mujeres en periodo de lactancia, mismas que tienen hijos menores de 6 años y ningún centro cuenta con espacios para la maternidad.

Gráfica 17.

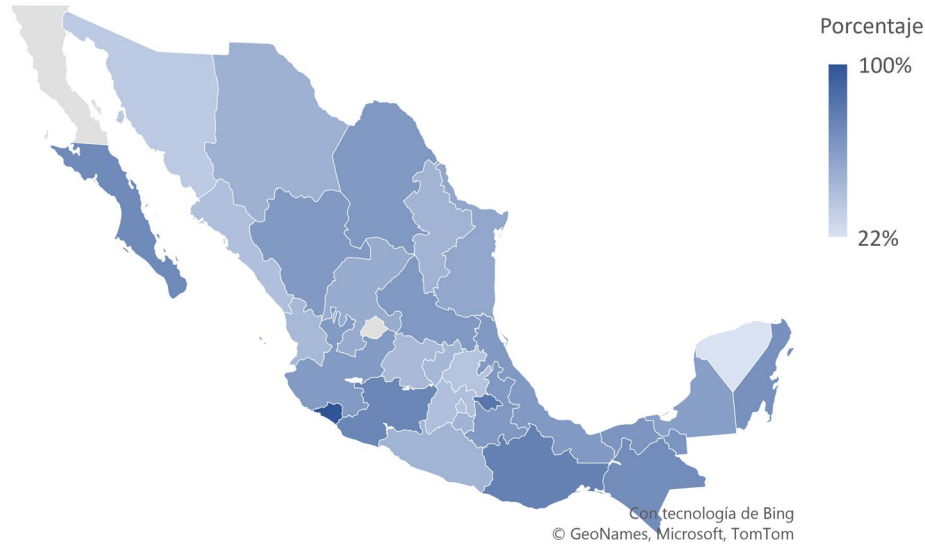
Espacios para actividades especiales en los centros penitenciarios de Durango



Fuente: CNSPE de Inegi.

Por estatus jurídico, se presentan diferencias significativas entre hombres y mujeres. A nivel nacional 1 de cada 2 mujeres (50%) se encuentra privada de su libertad sin sentencia, en el caso de los hombres, este porcentaje es del 40%.

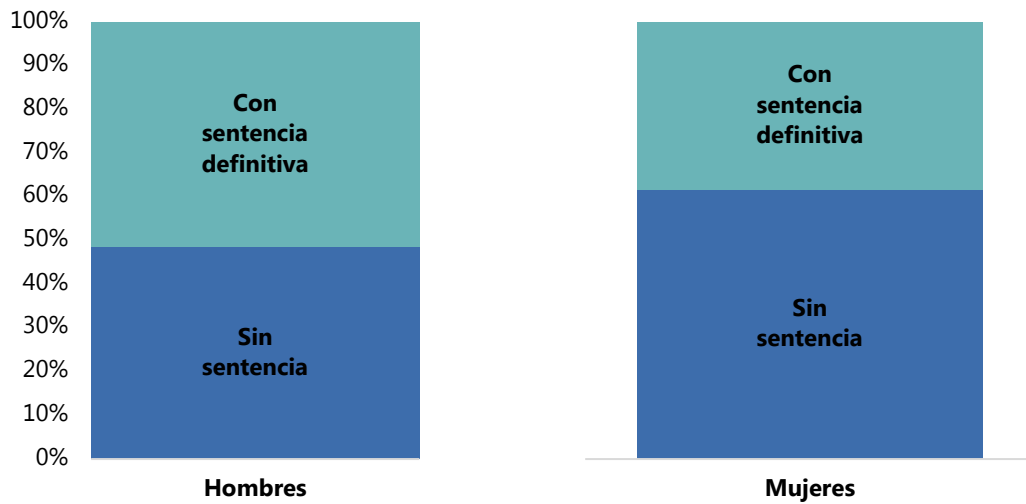
Figura 13.
Porcentaje de mujeres sin sentencia, 2020.



Fuente: CNSPE de Inegi.

En Durango la situación es más evidente, de las 251 mujeres que se encuentran en los centros penitenciarios, dos de cada tres (62%) se encuentran sin sentencia; en el caso de los hombres este porcentaje es menor (49%).

Gráfica 18.
Distribución por estatus jurídico para hombres y mujeres en Durango, 2020.



Fuente: CNSPE de Inegi.

9. ¿La SSP incorpora en el diseño de estrategias de reinserción social aspectos relacionados con la perspectiva de género?

Los programas de reinserción social enfocados para las mujeres pueden carecer de significado a menos que los centros penitenciarios sean administrados bajo un enfoque de perspectiva de género al comprender las necesidades específicas de las mujeres dentro del sistema en aspectos como la planificación, el entrenamiento del personal, el trato a las mujeres y las condiciones en general (vestimenta, provisiones, condiciones sanitarias, diseño de la celda, acceso a servicios médicos y enfoques de las medidas de seguridad) (UNODC, 2018).

El diseño de los centros penitenciarios y el número menor de mujeres podrían provocar una menor participación y acceso a las actividades. Es importante que los centros penitenciarios no perpetúen los modelos de comportamiento existentes en la sociedad de estereotipos impuestos a través de actividades que son relacionadas con el género femenino como la costura y la limpieza.

Al respecto, en el CERESO No. 1, la participación de las mujeres en los programas de capacitación se concentra en los de costura, afelpado y pasta francesa. Con estos elementos se debe reflexionar sobre el grado en que estas actividades dotan de habilidades, competencias y aptitudes a las mujeres recluidas que faciliten la obtención de un empleo o una fuente de ingresos una vez que cumplen la condena de la privación de su libertad.

Tanto en los registros de la SSP como en el Diagnóstico de Programas de Reinserción Social presentado ante la Comisión Intersecretarial, no se identifican de manera explícita programas focalizados para las mujeres más allá de las acciones puntuales en materia de salud como la prueba de Papanicolau y los exámenes de mastografía. No obstante, no es ajeno a este informe lo manifestado por los responsables del Programa alrededor de que se implementan acciones específicas para las mujeres recluidas como sesiones de terapia y apoyo psicosocial, de lo cual no se tuvo al alcance información probatoria o algún documento de respaldo.

Como referencia, se incluyen una serie de elementos útiles para el diseño e implementación de programas de reinserción social con perspectiva de género.

Programas sensibles al género

Las mujeres tienden a responder mejor a programas integrales que tienen en cuenta al mismo tiempo diversas facetas de reinserción. Estos programas deben estar relacionados, coordinados y ofrecidos como un conjunto en vez de una serie de acciones desvinculadas.

Las mujeres privadas de la libertad se someten a niveles de estrés distintos en temas relacionados con la familia. Muchas mujeres han dejado a sus hijos con sus parejas o

familiares y se preocupan constantemente por su bienestar. Es importante ayudar a las mujeres a sobrellevar esas preocupaciones y aliviar su angustia, esto es indispensable para apoyar su rehabilitación. Una de las mejores formas de ayudarles es facilitar la comunicación entre madres, hijos y familia.

Contacto con el mundo exterior

Facilitar el contacto de las mujeres con el exterior es un componente importante de las estrategias para reducir los efectos dañinos de la prisión y ayudar a la reintegración. Hay evidencia de que la percepción de aceptación por parte de la familia es el factor más asociado con el éxito en el trabajo, la abstinencia de drogas y la expresión de optimismo futuro (Spjeldnes; Goodkind, 2009). Un estudio en Australia demostró que vínculos familiares fuertes y el apoyo de las parejas han sido elementos clave en el éxito de la reintegración, se ha comprobado que las mujeres que son visitadas por sus familias o amigos tenían menos probabilidades de reincidir que aquellas que no recibían visitas (Bartels & Gaffney, 2011).

En el caso de Durango, el porcentaje de mujeres privadas de la libertad que recibe visitas, es ligeramente menor que el de la población masculina, en el caso de las mujeres el 48% es visitada, por un 52% de los hombres.

Mujeres con historial de victimización

En el caso de las mujeres identificadas como víctimas por violencia sexual, física o psicológica, es importante brindar asistencia para atender las crisis derivadas de la victimización, evaluar la salud mental, brindar tratamiento médico o psicológico, custodia, protección e incluso entrenamiento en autodefensa. En caso de ser posible, se pueden realizar sesiones individuales o de grupo dentro del centro penitenciario, o mejor aún, como servicio postpenitenciario.

Mujeres con hijos

Después de la liberación, las mujeres con hijos deben reasumir su papel como madres. La separación de los hijos durante la estadía en el centro penitenciario, puede tener consecuencias importantes tanto para las mujeres como los hijos. Por ejemplo, la posición de autoridad de las madres puede verse disminuida como resultado de la privación de la libertad.

Las mujeres involucradas en abuso de sustancias confrontan dificultades adicionales con respecto a su rol maternal y la reinserción en sus familias. Existe evidencia de que es más probable que las mujeres que esperan vivir con sus hijos ingresen a programas de tratamiento. La tabla 19 ilustra las Reglas Bangkok que consideran la relación entre las mujeres y los hijos.

Tabla 19.

Reglas Bangkok. Reclusas embarazadas, lactantes y con hijos en la cárcel

Regla 48	<ol style="list-style-type: none">1. Las reclusas embarazadas o lactantes recibirán asesoramiento sobre salud y dieta en el marco de un programa que elaborará y supervisará un profesional de la salud. Se suministrará gratuitamente a las embarazadas, los bebés, los niños y las madres lactantes alimentación suficiente y puntual, en un entorno sano en que exista la posibilidad de realizar ejercicios físicos habituales.2. No se impedirá que las reclusas amamenten a sus hijos, a menos que existan razones sanitarias concretas para ello.3. En los programas de tratamiento se tendrán en cuenta las necesidades médicas y de alimentación de las reclusas que hayan dado a luz recientemente y cuyos bebés no se encuentren con ellas en la prisión.
Regla 49	Toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los niños que se encuentran en la cárcel con sus madres nunca serán tratados como reclusos.
Regla 50	Se brindará a las reclusas cuyos hijos se encuentren con ellas el máximo de posibilidades de dedicar su tiempo a ellos.
Regla 51	<ol style="list-style-type: none">1. Los niños que vivan con sus madres en la cárcel dispondrán de servicios permanentes de atención de salud, y su desarrollo será supervisado por especialistas, en colaboración con los servicios de salud de la comunidad.2. En la medida de lo posible, el entorno previsto para la crianza de esos niños será el mismo que el de los niños que no viven en centros penitenciarios.
Regla 52	<ol style="list-style-type: none">1. Las decisiones respecto del momento en que se debe separar a un hijo de su madre se adoptarán en función del caso y teniendo presente el interés superior del niño con arreglo a la legislación nacional pertinente.2. Toda decisión de retirar al niño de la prisión debe adoptarse con delicadeza, únicamente tras comprobarse que se han adoptado disposiciones alternativas para su cuidado y, en el caso de reclusas extranjeras, en consulta con los funcionarios consulares.3. En caso de que se separe a los niños de sus madres y sean puestos al cuidado de familiares o de otras personas u otros servicios para su cuidado, se brindará a las reclusas el máximo posible de posibilidades y servicios para reunirse con sus hijos, cuando ello redunde en el interés superior de estos y sin afectar el orden público.

Fuente: UNODC, 2018.

La oferta de programas y actividades para la población privada de la libertad son la base del éxito de la reinserción social. Los programas que se implementen deberían permitirles vivir vidas positivas, libres del delito tras la liberación, aumentar las aptitudes laborales y mejorar la instrucción mientras se protege el bienestar mental. Diversos estudios indican que el empleo estable tras la libertad, junto con los vínculos y el apoyo familiar son los factores más importantes para prevenir la reincidencia.

10. ¿El presupuesto ejercido por el PMSP incorpora la perspectiva de género?

Un informe especial sobre mujeres en reclusión por parte de la CNDH⁹ señala que la discriminación de género está presente en el sistema penitenciario desde la regulación normativa, el diseño de las prisiones, el funcionamiento y la operación, lo cual se expresa en una notoria falta de presupuesto y atención particular relacionada con el internamiento de las mujeres. La primera propuesta de este informe dirigida a los gobernadores el diseño de políticas penitenciarias con un enfoque de género, así como la asignación de recursos presupuestales tomando en cuenta las necesidades específicas de las mujeres.

Durante el presente ejercicio de evaluación, se concluye que no se incluye la perspectiva de género en la elaboración del presupuesto por parte de la SSP.

La Ley general para la Igualdad entre Mujeres y Hombres considera obligaciones para que todos los órdenes de gobierno tomen medidas para prevenir y resarcir la desigualdad de género, incluyendo aquellas relacionadas con el presupuesto. A su vez, otros ordenamientos legales como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Contabilidad Gubernamental establecen el marco legal para promover el uso de los recursos públicos con perspectiva de género (INMUJERES y ONU MUJERES, 2018).

Para avanzar hacia la igualdad de género, es indispensable que los presupuestos tomen en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres, es decir, la perspectiva de género. Esto con el fin de garantizar el acceso a las oportunidades y el ejercicio de los derechos de manera equitativa. Un presupuesto público con enfoque de género se trata de un esfuerzo por desagregar el gasto público para conocer cuál es el impacto diferenciado entre mujeres y hombres y de esta manera promover la igualdad.

Los Lineamientos para elaborar el proyecto de presupuesto de egresos de Durango¹⁰, consideran, en el tema de igualdad entre mujeres y hombres, que las dependencias, los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos, deberán entregar a la Secretaría la información respecto a las acciones a realizar y los montos de recursos, la erradicación de la violencia y cualquier forma de discriminación de género. Sin embargo, en los anexos correspondientes, no se identifican acciones puntuales para las mujeres privadas de la libertad, de igual manera, los responsables del programa manifestaron que no se

⁹ Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/informeEspecial_CentrosReclusion.pdf

¹⁰ Disponibles en http://www.finanzasdurango.gob.mx/contabilidad_gubernamental.html

cuenta con una identificación del presupuesto con enfoque de género en lo que respecta al sistema penitenciario.

Como referencia, se indican tres instrumentos técnicos para incorporar la perspectiva de género en el ciclo de política presupuestaria:

- Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las reglas de operación de los programas presupuestarios federales (COFEMER-Inmujeres).
- Criterios generales para incorporar la perspectiva de género en las evaluaciones de programas presupuestarios (SHCP-Coneval-Inmujeres).
- Guía técnica para la incorporación de programas presupuestarios al Anexo de erogaciones para la igualdad (SHCP-Inmujeres-ONU Mujeres).

11. ¿Los indicadores que son considerados por el Programa permiten dar cuenta de los avances en materia de género?

La información que los programas públicos generan es necesaria para proveer información en la toma de decisiones. Esta información, que se sintetiza y resume en indicadores, para que sea con perspectiva o sensible al género, no significa únicamente desagregarla por hombres y mujeres, sino que el procesamiento, análisis y difusión se realicen bajo el enfoque de género.

Como se ha visto, las mujeres enfrentan situaciones distintas a los hombres en los periodos de reclusión. En la medida que se conozca con precisión cuáles son las diferencias y similitudes para las mujeres, se podrán implementar acciones más eficaces para incrementar la probabilidad de no reincidencia. Aunque el programa sí dispone de información desagregada por sexo, en sus documentos de planeación y normativos no cuenta con apartados específicos de rendición de cuentas que hagan alusión a la situación particular de hombres y mujeres que conforman la población penitenciaria.

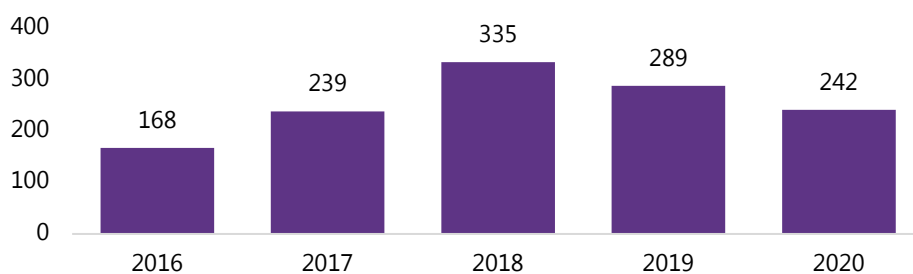
Para efectos de dimensionar cuáles son los aspectos que se pueden identificar y dar seguimiento para hombres y mujeres se valoran a continuación una serie de indicadores a los que puede darse seguimiento de manera continua.

A nivel nacional, de los 108,655 ingresos a los centros penitenciarios para adultos en 2020, 8,042 (7.4%) fueron mujeres. Es importante mencionar que los estados de Campeche (12.47%), Morelos (11.55%), Yucatán (10.58%) y Durango (10.45%) son las entidades federativas que en donde se registró un mayor porcentaje de mujeres respecto de los ingresos totales en los centros penitenciarios estatales; de estas cuatro entidades, el estado de Durango es el que, en términos absolutos, registra una mayor cantidad de mujeres ingresadas, con 242 (Ver Anexo 6), no obstante, estos registros han presentado una tendencia a la baja desde 2018 (Gráfica 19).

Gráfica 19.

Ingresos de mujeres a los centros penitenciarios de Durango

Número

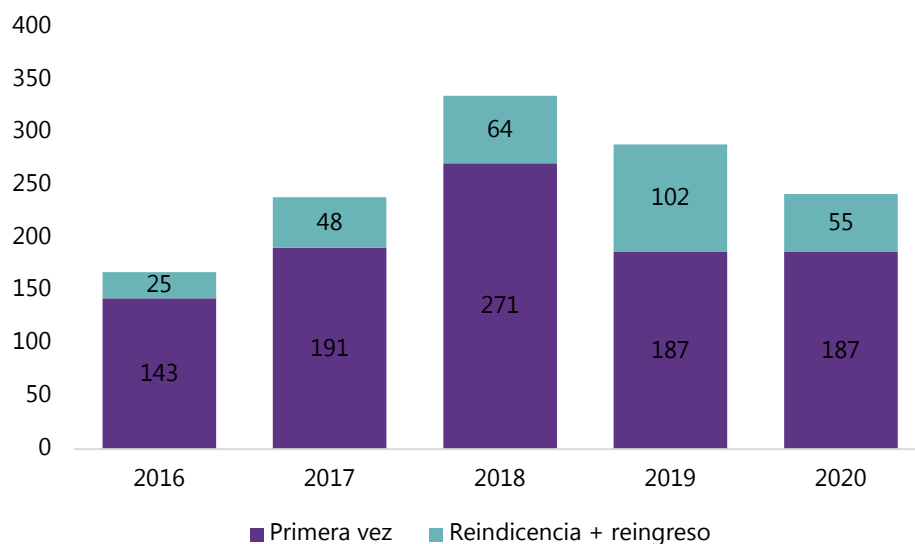


Fuente: CNGSPYSPE y CNSPE de Inegi.

Gráfica 20.

Total de ingresos de mujeres en Durango, según tipo de ingreso, 2020.

Número



Fuente: CNGSPYSPE y CNSPE de Inegi.

Para 2020, ingresaron 94,777 hombres (92.29%) y 7,922 mujeres (7.71%) a los centros penitenciarios estatales. Por tipo de ingreso, 78,319 hombres (82.64%) fueron por Primera vez por 7,246 mujeres (91.47%); por Reingreso fueron 16,458 hombres (17.36%) y 676 mujeres (8.53%) (Tabla 20)

Tabla 20.

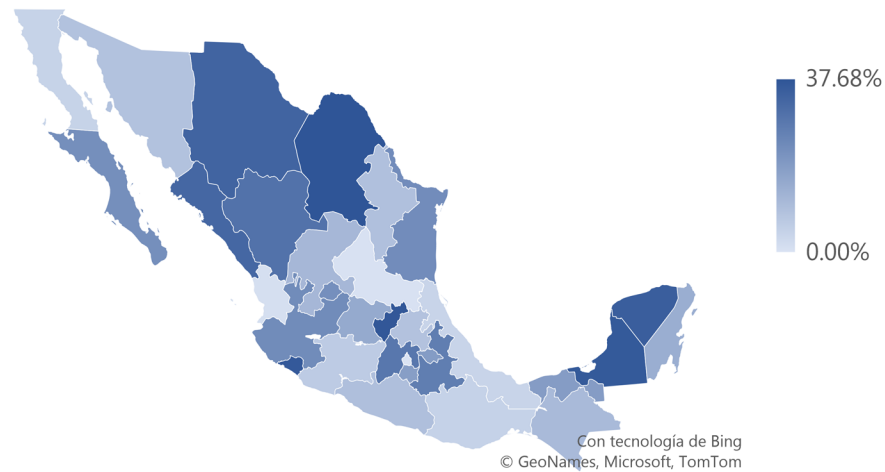
Ingresos a los centros penitenciarios en el país según tipo de ingreso, 2020.

Género	Primera vez		Reingreso		Total
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
Hombres	78,319	82.6	16,458	17.3	94,777
Mujeres	7,246	91.4	676	8.5	7,922

Fuente: CNSPE 2021.

A nivel nacional, en hombres, Coahuila fue la entidad federativa con mayor porcentaje de Reingresos con un total del 37.68%, en segundo lugar Querétaro con 37.12%, seguido de Colima con 36.5%. Durango se ubica en la posición número 8 con el 30.05%. El promedio nacional es de 18.45%.

Figura 14.
Reingresos de hombres en los sistemas penitenciarios estatales
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información de CNSPE 2021.

En cuanto a mujeres, Durango es el estado con el porcentaje más alto de mujeres que reingresaron a los centros penitenciarios con 22.73%, seguido de Yucatán con el 21.52% y Sinaloa con 20.62%. El promedio a nivel nacional es de 9.1% para 2020.

Figura 15.
Reingresos de mujeres en los sistemas penitenciarios estatales
Porcentaje

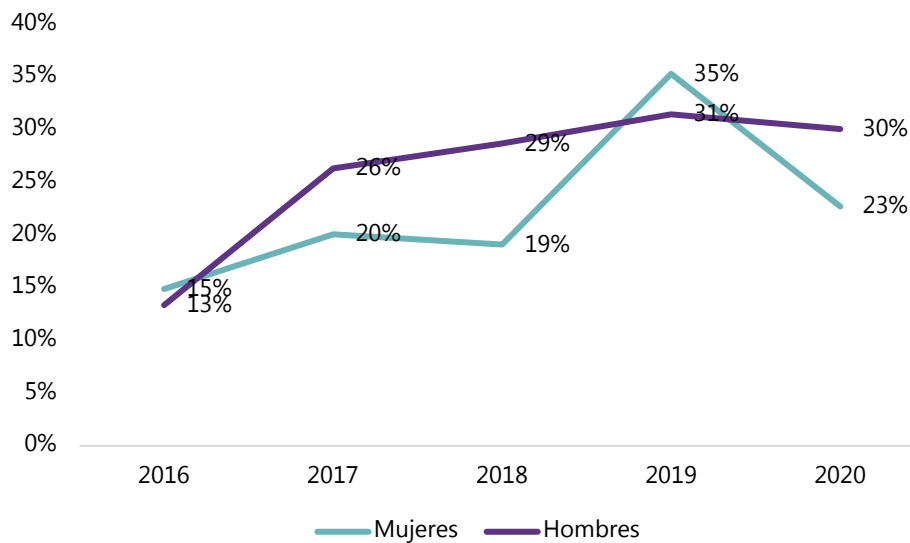


Fuente: Elaboración propia con información de CNSPE 2021.

Tanto en hombres como en mujeres, se identifica una tendencia al alza en la tasa de reincidentes y reingresos desde el 2016 en la entidad. En 2020, el 30% de los ingresos de hombres fue por Reingreso y de mujeres fue del 23%, esta última cifra, la más alta a nivel nacional.

Gráfica 21.
Reincidencias y reingresos respecto del total de ingresos

Porcentaje



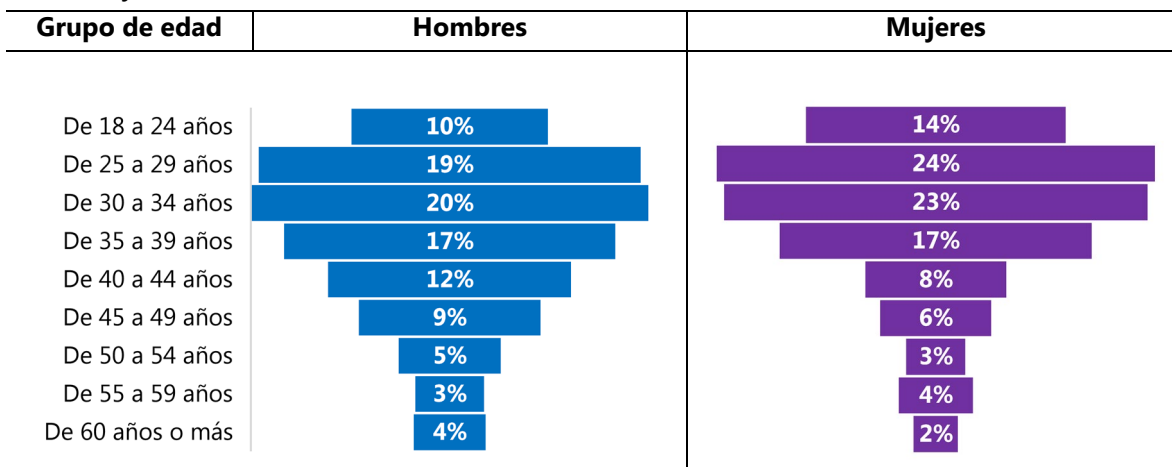
Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

En cuanto a la composición por grupos de edad también se encuentran diferencias entre hombres y mujeres. De la PPL en 2020, el 60% de las mujeres tenía entre 18 y 34 años, en el caso de los hombres esta proporción fue del 49%. El grupo etario de 25 a 29 años es el que más prevalece en las mujeres, mientras que en los hombres es de 30 a 39 años (Gráfica 22).

Gráfica 22.

Composición por edad de la población penitenciaria en Durango, 2020.

Porcentaje



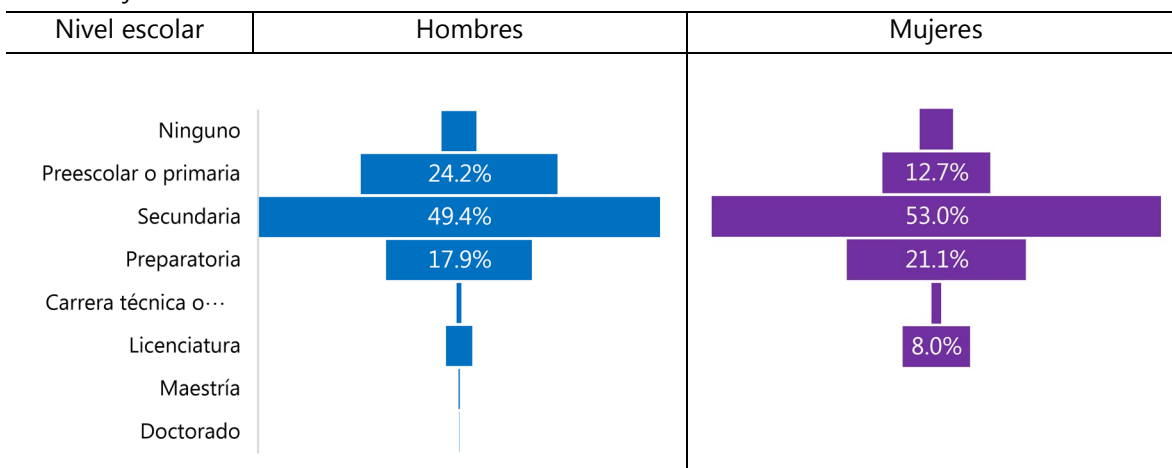
Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

De la PPL en 2020 el 95% tenía un nivel de estudios hasta preparatoria, es decir 9 de cada 10 personas en los centros penitenciarios no cuenta con formación profesional. De manera desagregada, de las mujeres privadas de la libertad el 90% contaba con hasta ese nivel de escolaridad (preparatoria); en el caso de los hombres fue del 96%. En ambos casos, los estudios hasta secundaria son el nivel de escolaridad con el que cuenta la mayor cantidad de personas.

Gráfica 23.

Composición por nivel de escolaridad de la población penitenciaria en Durango, 2020.

Porcentaje



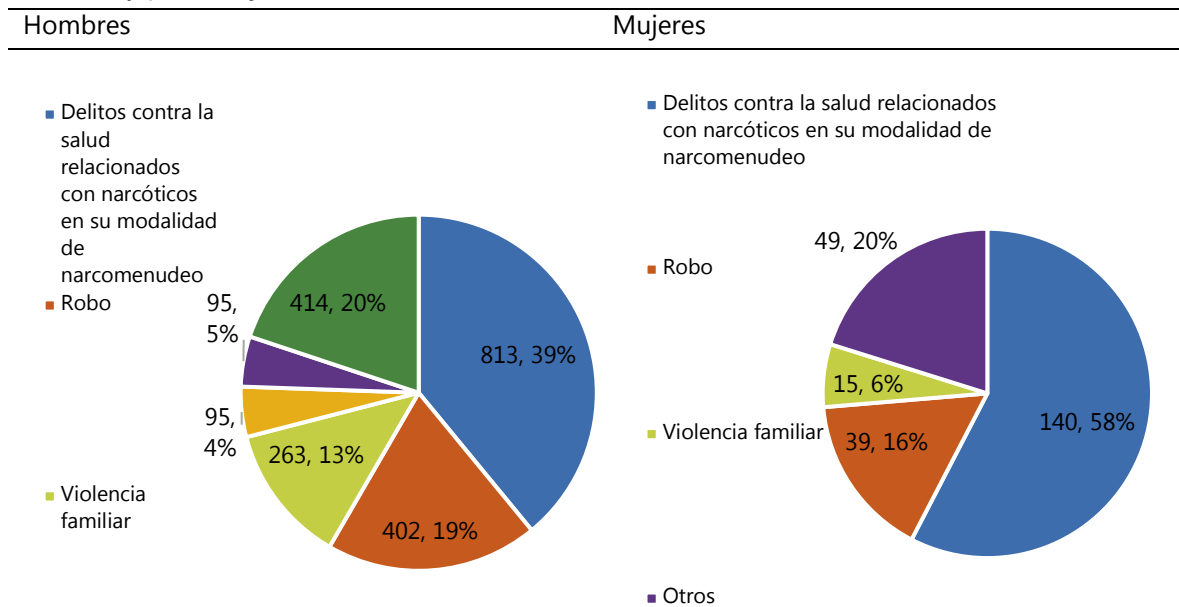
Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

De los 2,325 ingresos registrados en 2020, un 89.55% fueron hombres (2,082) y un 10.45% mujeres (243). Los delitos relacionados con los ingresos difieren en cuanto a la magnitud, por ejemplo, el 80% de los delitos cometidos por los hombres se concentran en 5 tipos; mientras que los cometidos por las mujeres en 3. El tipo de delito «Delitos contra la salud relacionados con narcóticos en su modalidad de narcomenudeo» es el que más registros representa tanto en ambos géneros; en el caso de los hombres, el 39% de los delitos (813) fueron de este tipo, mientras que en las mujeres el porcentaje es mayor, corresponde al 58% (140). Lo anterior expone que casi 3 de cada 5 mujeres ingresadas a los centros penitenciarios fue por este delito.

Gráfica 24.

Delitos cometidos por las personas que ingresaron a los centros penitenciarios, 2020

Número y porcentaje



Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Tabla 21.

Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Fortalezas	*
La SSP cuenta con información robusta, sistematizada y actualizada sobre las características de la población y del sistema penitenciario.	1
Los centros penitenciarios cuentan con la mayor parte de la infraestructura necesaria.	1
La mayoría de las celdas cuentan con disposición de los servicios básicos.	1
Los objetivos del Programa se vinculan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).	-
Se encuentra instalada la Comisión Intersecretarial para dar cumplimiento a la Ley Nacional de Ejecución Penal.	4
Se cuentan con registros de la participación de la población penitenciaria en los programas de reinserción social, además, se desagrega por género.	5
La intervención cuenta con registros detallados de la población penitenciaria por género y sus características.	5
Se implementan programas dirigidos a la población femenina dentro de los centros penitenciarios.	9
Debilidades	*
La capacidad instalada para las personas con y sin sentencia del sistema penitenciario se encuentra rebasada. Durango ocupa los primeros lugares en sobrepoblación.	1
La sobrepoblación limita la operación y la capacidad de brindar servicios básicos y seguridad a la población privada de la libertad.	1
Falta de equipamiento tecnológico e infraestructura en algún o algunos centros penitenciarios.	1
Limitada disponibilidad de información pública sobre el presupuesto y su distribución.	3
Durango es la cuarta entidad que destina menos recursos por interno en los centros penitenciarios para adultos.	3
Baja participación en los programas de reinserción social de educación.	4
La Comisión Intersecretarial no ha sesionado conforme a lo estipulado en los lineamientos.	4
El proceso para la recepción y propuesta de los planes de trabajo de las autoridades corresponsables no se encuentra normado ni estandarizado, lo que provoca que dichas propuestas carezcan de acciones específicas a implementar.	4
No se identificó evidencia pública sobre la operación, documentación y trabajo de la Comisión Intersecretarial.	4
El diagnóstico de programas de reinserción social considera acciones puntuales sobre cada uno de los ejes, pero no se identifica cómo estas propuestas fueron definidas y cuáles son los objetivos en caso de implementarlas.	4
El objetivo definido por el Programa depende de la conjunción de estrategias implementadas por otras dependencias e incluso otros órdenes de gobierno, por lo que no está dentro de su control.	6

Tabla 21.

Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

No se incorpora la perspectiva de género para la elaboración y ejecución del presupuesto; el diseño de programas de reinserción social y la definición de indicadores de desempeño específicos.	9 10 11
Oportunidades	
Incrementar la inversión en reinserción social representa beneficios económicos (es más barato que reaccionar a delitos consumados y sus consecuencias) y sociales (se disminuye la probabilidad de daño a los posibles afectados de la comisión de un nuevo delito).	3
Las intervenciones de reinserción social en las mujeres tienen mayores efectos positivos para prevenir la desintegración familiar y la transmisión intergeneracional del delito.	3
Procurar el involucramiento de las autoridades corresponsables para dar cumplimiento a la Ley Nacional de Ejecución Penal.	4
Plantear incentivos para que la población penitenciaria participe en programas de educación.	5
Aprovechar las demandas de aptitudes y capacidades del mercado laboral de la entidad para definir programas de capacitación para el trabajo más efectivos.	5
Definir un perfil del reincidente para identificar a los ingresos que son más proclives reincidir.	6
Diseñar estrategias de reinserción social integrales que tomen en cuenta las características particulares de la población penitenciaria.	5
Garantizar una reinserción social es uno de los métodos más eficaces para disminuir la sobrepoblación de los centros penitenciarios.	7
Amenazas	
Durango es la cuarta entidad del país con mayor tasa de población penitenciaria por cada 100,000 habitantes.	2
La población penitenciaria ha presentado una tendencia al alza en los últimos años.	2
Durango ocupa el primer lugar nacional con mayor porcentaje de la población penitenciaria internada por el delito de «Robo simple», delito que no necesariamente amerita la privación de la libertad.	2
Pocos incentivos para invertir recursos económicos y humanos en políticas y programas públicos debido a la percepción negativa de la sociedad en destinar recursos a grupos como la población penitenciaria.	3
La operación de los programas de reinserción social es intermitente debido a la dependencia del involucramiento y disponibilidad de recursos de las autoridades corresponsables.	4 5
La población penitenciaria opta por destinar su tiempo disponible en programas de trabajo que le generen recursos en detrimento de acudir a programas de escolarización o capacitación.	5
La tasa de ingresos por reincidentes se ha incrementado en los últimos años.	6
Nota: el símbolo (*) señala el número de la pregunta de evaluación cuya respuesta sustenta la fortaleza, oportunidad, debilidad o amenaza mencionada.	

Propuestas de recomendaciones y observaciones

Tabla 22.
Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	Temática	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Avanzar con el equipamiento e infraestructura de los centros penitenciarios	Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> Dotar de infraestructura, espacios y equipamiento según lo indicado en el CNSPE de Inegi. 	Contar con los espacios adecuados para la población privada de la libertad
2	Estandarizar los planes de trabajo de las Autoridades Corresponsables	Ejecución	<ul style="list-style-type: none"> Homologar los documentos o formatos para la presentación de los planes de trabajo. Establecer mecanismos formales para dar seguimiento y evaluación a las propuestas. 	Contar con información estructurada que se pueda sistematizar y que cumpla con los requisitos marcados por la Comisión.
3	Publicar la información relacionada con la Comisión Intersecretarial	Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> Difundir a través de una página de internet lo relacionado con el trabajo de la Comisión Intersecretarial como actas, minutas, acciones, etc. 	Promover mecanismos de rendición de cuentas que permita dar seguimiento de las acciones realizadas.
4	Complementar y fortalecer el diagnóstico de los programas de reinserción social	Planeación	<ul style="list-style-type: none"> Incorporar información de gabinete y de campo. Incorporar estadísticas oficiales. Considerar la perspectiva de género en su elaboración. 	Identificar las principales problemáticas y necesidades que justifiquen la implementación de los programas.
5	Identificar, documentar y dar seguimiento a los factores de reincidencia en Durango.	Planeación	<ul style="list-style-type: none"> Generar el perfil del reincidente tanto para hombres como para mujeres. Establecer acciones concretas para definir los programas de reinserción más adecuados según el perfil. 	Identificar cuáles son los factores de riesgo más preponderantes en la reincidencia
6	Mejorar la participación de la población penitenciaria en los programas de educación.	Planeación	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un sistema de incentivos o cualquier otro medio para promover la participación de la población en los programas de educación. 	Incrementar el número de personas privadas de la libertad que obtienen un grado académico dentro de su etapa de reclusión.
7	Fortalecer los programas de capacitación para el trabajo	Planeación	<ul style="list-style-type: none"> Identificar cuáles son las herramientas, habilidades y/o aptitudes que se demandan en el mercado laboral actual para ofrecerlas a la PPL y diseñar 	Incrementar la probabilidad de una reinserción efectiva al mercado laboral una vez que se obtiene la libertad.

Tabla 22.
Propuesta de recomendaciones y observaciones

#	Recomendación u observación	Temática	Acciones propuestas	Resultados esperados
			programas de capacitación con base en ello.	
8	Realizar un análisis de la situación sobre la población privada de la libertad por delito de «Robo simple».	Planeación	<ul style="list-style-type: none"> Identificar causas y efectos de la alta concentración de la población penitenciaria reclusa por este delito. Definir una estrategia especial para dar atención a este rubro. 	Contribuir a disminuir la sobrepoblación en el sistema penitenciario estatal.
9	Incorporar la perspectiva de género en el diseño de los programas de reinserción social.	Planeación	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer los programas específicos para las mujeres privadas de la libertad. Complementar el diagnóstico con un apartado específico de perspectiva de género. 	Atender las necesidades particulares de las mujeres reclusas.
10	Incorporar la perspectiva de género en la elaboración de los presupuestos	Planeación	<ul style="list-style-type: none"> Prever los recursos monetarios suficientes para atender las necesidades de las mujeres reclusas. 	Visibilizar las necesidades particulares de las mujeres para garantizar sus derechos dentro de los centros penitenciarios.
11	Incorporar la perspectiva de género en los indicadores de resultados.	Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> Incorporar y dar seguimiento a los indicadores de resultados de manera desagregada por sexo. 	Generar información e identificar el comportamiento en hombres y mujeres en cuestiones como la reincidencia.
12	Realizar diagnóstico de la situación de la reincidencia en mujeres.	Planeación	<ul style="list-style-type: none"> Identificar causas y efectos de las altas tasas de reincidencia por parte de las mujeres. Definir una estrategia integral con programas de reinserción que atiendan las necesidades específicas y particulares que se identifiquen. 	Contribuir a disminuir la tasa de reincidencia de las mujeres que obtienen la libertad.

Conclusiones y valoración final

Si bien el objetivo del programa es disminuir la tasa de reincidencia, para que esto se logre se requiere la implementación de intervenciones efectivas de otras dependencias y órdenes de gobierno. El hecho de que una persona que obtiene su libertad vuelva a cometer un delito se encuentra fuera del control del Programa, por lo que se debe reconfigurar cuál es el alcance de los resultados que se pretenden alcanzar. Tan es así, que la población penitenciaria en Durango ha mantenido una tendencia al alza en los últimos 5 años; si bien de 2018 a 2019 hubo una disminución del 5.14%, para 2020 la población de los centros penitenciarios fue de 3,780, un incremento del 4.87% respecto de 2019.

Al cierre del 2020, el porcentaje de ingresos por reincidentes fue del 29%, cifra superior a la registrada en 2019 que fue del 27%. De 2016 a 2020 han ingresado a los centros penitenciarios estatales 15,309 personas, el 2018 fue el año en que más ingresos se registraron (3,829), a partir de este año se identifica una disminución considerable para los años 2019 y 2020. El porcentaje de Reincidentes y Reingresos presentó el incremento más significativo partir de 2017, en donde casi se duplicó y continuó con una tendencia al alza para los años posteriores. En los últimos 2 años, casi 1 de cada 3 ingresos a los centros penitenciarios de adultos es por Reingreso o Reincidencia.

La SSP cuenta con información actualizada sobre los centros y la población penitenciarios. Se cuenta con información robusta, suficiente y sistematizada sobre las características que integran el sistema penitenciario; con la información que se genera se alimenta el principal producto estadístico oficial en México sobre los sistemas penitenciarios: el Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales, el cual es elaborado anualmente por el Inegi. Esta información, que recoge las condiciones y características de los centros penitenciarios y de las personas privadas de la libertad, permite el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las intervenciones públicas en torno al referido tema.

Para 2020, la población penitenciaria ascendía a 3,780 personas, mientras que la capacidad instalada es de 2,353, es decir, se registra una sobrepoblación de 1,427 personas. En los últimos años Durango ha ocupado los primeros lugares en cuanto a sobrepoblación de sus centros penitenciarios. Para septiembre de 2021, se ubica en cuarto lugar a nivel nacional, solo por detrás del Estado de México, Puebla y Morelos.

Los diagnósticos realizados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos hacen especial énfasis en sus recomendaciones para que se atienda la problemática de la sobrepoblación porque pone en riesgo el funcionamiento y objetivo del sistema penitenciario.

Por tipo de delito, 1 de cada 5 de las personas internadas es por delito de «Robo simple», la misma proporción se observa en los «Delitos contra la salud relacionados con narcóticos en

su modalidad de narcomenudeo - Posesión simple de narcóticos». En suma, 10 delitos concentran el 90% de los cometidos por las PPL; cabe destacar que Durango ocupa el primer lugar nacional con mayor porcentaje de la población penitenciaria internada por el delito de «Robo simple», el 22.4% de las PPL cometieron este delito mientras que a nivel nacional el porcentaje es de 7.62%

El presupuesto ejercido por el sistema penitenciario en Durango se ha incrementado en los últimos años. De 2016 a 2020, el incremento fue de un 43.4%, este incremento se ha presentado casi al mismo ritmo que el de la población penitenciaria; sin embargo, al tomar como referencia el total de la población penitenciaria en 2020, en Durango se invierten 16,478 pesos por interno; solo Oaxaca, Guerrero, San Luis Potosí y Sinaloa invierten menos recursos. El promedio nacional asciende a 76,820 pesos, cifra muy superior a la que se destina en Durango.

La SSP implementa acciones y programas de reinserción social, pero se presentan áreas de oportunidad en su diseño e implementación. Para dar cumplimiento al objetivo del programa en el aspecto de la reinserción social, la Ley Nacional de Ejecución de Penas establece que tanto a nivel nacional como en cada entidad federativa se deberá integrar una Comisión Intersecretarial, la cual debe conformarse por autoridades corresponsables (como educación, trabajo, salud, economía, deporte, etc.) con el fin de diseñar e implementar programas y servicios destinados a la reinserción social. Tal como lo establece la normativa, para el caso de Durango quien encabeza esta Comisión es la Secretaría General de Gobierno y la SSP funge como secretaría técnica.

En diciembre de 2016 se instaló la comisión intersecretarial para el sistema penitenciario en Durango y se publicaron los lineamientos para su operación¹¹, mismos que establecen que la Comisión sesionará de manera ordinaria al menos dos veces al año y de forma extraordinaria cada vez que resulte necesario. Sin embargo, la primera sesión se llevó a cabo hasta 2020. Tal como consta en los documentos de la Comisión, los planes de trabajo de las autoridades corresponsables carecen de un proceso estandarizado de propuestas en concreto para implementar programas que apoyen la reinserción social.

La SSP cuenta con un diagnóstico de programas de reinserción social, si bien este documento considera acciones puntuales sobre cada uno de los ejes de la reinserción social, no se identifica cómo estas propuestas fueron definidas y cuáles son los objetivos en caso de implementarlas o si se incorporaron las necesidades particulares de la población penitenciaria para efectos de que sean atendidas por los programas de reinserción.

¹¹ Ambos documentos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango No. 31 de fecha domingo 16 de abril de 2017.

La SSP no incorpora la perspectiva de género en la implementación del PMSP. En comparación con la cantidad de la PPL de hombres, la cantidad de mujeres es relativamente pequeña. Esto ha propiciado que la mayoría de los sistemas y programas de los centros penitenciarios tiendan a ser planificados, diseñados y administrados para los hombres, dejando sin tratar las necesidades particulares de las mujeres; por ejemplo, es más probable que las mujeres en los centros penitenciarios tengan un historial de abuso sexual y físico.

Las mujeres en las prisiones tienen también índices alarmantemente altos de problemas de salud mental tales como síndrome de estrés postraumático, depresión, ansiedad, fobias, neurosis y dependencia de drogas. Esto es con frecuencia un obstáculo considerable para lograr ser aceptadas en su comunidad. La Secretaría ha realizado acciones para dar atención a estas situaciones, sin embargo, se identifican áreas de oportunidad para contar con programas más eficaces.

Los programas de reinserción social enfocados para las mujeres pueden carecer de significado a menos que los centros penitenciarios sean administrados bajo un enfoque de perspectiva de género que comprenda las necesidades específicas de las mujeres dentro del sistema en aspectos como la planificación, el entrenamiento del personal, el trato a las mujeres y las condiciones en general (vestimenta, provisiones, condiciones sanitarias, diseño de la celda, acceso a servicios médicos y enfoques de las medidas de seguridad) (UNODC, 2018).

Tanto en los registros de la SSP como en el Diagnóstico de Programas de Reinserción Social presentado ante la Comisión Intersecretarial, no se identifican de manera explícita programas focalizados para las mujeres más allá de las acciones puntuales en materia de salud como la prueba de Papanicolau y los exámenes de mastografía. No obstante, no es ajeno al informe de evaluación lo manifestado por los responsables del Programa alrededor de que se implementan acciones específicas para las mujeres reclusas como sesiones de terapia y apoyo psicosocial.

Para avanzar hacia la igualdad de género, es indispensable que los presupuestos tomen en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres, es decir, la perspectiva de género. Esto con el fin de garantizar el acceso a las oportunidades y el ejercicio de los derechos de manera equitativa. Un presupuesto público con enfoque de género se trata de un esfuerzo por desagregar el gasto público para conocer cuál es el impacto diferenciado entre mujeres y hombres y de esta manera promover la igualdad. Para el caso de la presente evaluación, se concluye que no se incorpora la perspectiva de género en la elaboración del presupuesto por parte de la SSP.

Referencias

- Barreto, C. (2020). *Análisis de la reincidencia delictiva: una aproximación a partir de la población joven privada de la libertad en México. [Tesis para obtener el grado de Maestría en Población y Desarrollo]*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Bartels, & Gaffney. (2011). *Good practice in women's prisons: a literature review*. Canberra: Institute of Criminology.
- CNDH. (2015). *La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- CNDH. (2021). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2020*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Conasami. (2021). *Salarios Mínimos 2021*. México: Comisión Nacional de Salarios Mínimos.
- H., I., A, S., & P, D. (s.f.). *La construcción social y el diseño de políticas*.
- INEGI. (2018). *Estadística sobre el sistema penitenciario estatal en México*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI. (2020). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH)*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INMUJERES y ONU MUJERES. (2018). *Presupuestos públicos con enfoque de género en México*. México: Institucio Nacional de las Mujeres y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres.
- RAND. (2013). *Evaluating the Effectiveness of Correctional Education. A Meta-Analysis of Programs That Provide Education to Incarcerated Adults*. California: RAND Corporation.
- Serrano, R. (2018). *Cuándo 1 dólar reditúa 6: cuatro argumentos para invertir en reinserción social*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- SHCP, Coneval. (2019). *Aspectos a considerar para la elaboración de diagnósticos de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Spjeldnes; Goodkind. (2009). Gender difrerences and offender reentry: a review of the literature. *Journal of Ofender Rehabilitation*, 314-335.

- SSPC. (2021). *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, septiembre 2021*. México: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- UNESCO. (1995). *Basic education in prisons*. Paris: Naciones Unidas.
- UNODC. (2013). *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuente*. Nueva York: Serie de guías de justicia.
- UNODC. (2018). *Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos - Reglas Nelson Mandela*. Vienna, Austria: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC. (2019). *Manual introductorio sobre prevención de la reincidencia y reintegración social de los delincuentes*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNOPS. (2016). *Orientaciones técnicas para la planificación de establecimientos penitenciarios*. Copenhague: Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.
- Urban Institute. (2014). *Improving Recidivism as a Performance Measure*. Washington, DC: Urban Institute.

Ficha de la evaluación

Ficha de la evaluación

Aspectos administrativos	<p><i>Responsable de la evaluación:</i> Rafael Rodríguez Vázquez</p> <p><i>Principales colaboradores (equipo evaluador):</i> Daniel García Alonso y Sergio Humberto Chávez Arreola</p> <p><i>Organización evaluadora:</i> Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango</p> <p><i>Organización evaluada:</i> Secretaría de Seguridad Pública</p> <p><i>Titular de la organización evaluada:</i> Lic. Roberto Bravo Ontiveros</p> <p><i>Unidad administrativa de organización evaluada encargada de dar seguimiento a la evaluación:</i> Dirección de Planeación, Seguimiento y Evaluación – Dirección General de Centros Penitenciarios</p> <p><i>Forma de contratación del equipo u organización evaluadora:</i> No aplica</p> <p><i>Costo total de la evaluación:</i> No aplica</p> <p><i>Fuente de financiamiento de la evaluación:</i> No aplica</p> <p><i>Fecha de inicio de la evaluación (reunión de apertura):</i> 7 junio de 2021</p> <p><i>Fecha de conclusión de la evaluación (dictaminación por el Consejo General del Inevap):</i> 29 de diciembre de 2021</p>
Aspectos técnicos	<p><i>Palabras clave de la evaluación:</i> Centros penitenciarios, Población Privada de la Libertad, Reincidencia, Reinserción.</p> <p><i>Términos de Referencia de la evaluación:</i> Términos de Referencia para la evaluación específica de Modernización del Sistema Penitenciario.</p> <p><i>Objetivo de la evaluación:</i> Valorar la calidad, suficiencia y resultados del Programa para alcanzar sus objetivos</p> <p><i>Hipótesis de la evaluación:</i> La implementación del Programa conduce a alcanzar resultados en términos de calidad y suficiencia</p>
Resultados	<p><i>Síntesis de los hallazgos de la evaluación:</i></p> <p>La SSP cuenta con información actualizada sobre los centros y la población penitenciarios.</p> <p>La SSP implementa acciones y programas de reinserción social, pero se presentan áreas de oportunidad en su diseño e implementación.</p> <p>La SSP no incorpora la perspectiva de género en la implementación del PMSP.</p> <p><i>Síntesis de la propuesta de recomendaciones y observaciones:</i></p> <p>Como principales vías de mejora, la evaluación recomienda fortalecer el diseño y la implementación de los programas de reinserción social, tomando en cuenta características particulares de la población privada de la libertad. También, se sugiere que se realicen análisis detallados sobre cuestiones que son singulares en el sistema penitenciario, como el hecho de que Durango tenga la proporción más alta del país de las personas que se encuentran internas por delito de robo simple, o la cuestión de que en Durango se tiene el mayor porcentaje de reingresos de las mujeres. De manera general, se hace un llamado al</p>

fortalecimiento de los espacios, infraestructura y equipamiento que requieren los centros. Y, por último, se insta a que se incorpore la perspectiva de género en los procesos de presupuestación, diseño de programas y la elaboración de indicadores de desempeño.

Síntesis de las conclusiones:

En resumen, la evaluación reconoce como un reto importante la efectividad en la reinserción social, incluso invita a la reflexión sobre la competencia y alcance de la Secretaría de Seguridad Pública para medir el desempeño de los centros penitenciarios con base en un parámetro, como es la reincidencia delictiva, que requiere de la intervención efectiva no solo de otras dependencias y entidades, sino de los órdenes de gobierno municipal y federal.

Por lo que sí responde la Secretaría es por el diseño e implementación de programas de reinserción social que respondan a las necesidades de la población penitenciaria y que cumplan con lo estipulado en la Ley Nacional de Ejecución Penal, se reconoce también que un adecuado y pertinente diseño de intervenciones integrales, incrementan significativamente la probabilidad de una reinserción social más efectiva.

Anexos

1. Población penitenciaria por cada 100,000 habitantes en México

Tabla 23.

Personas privadas de la libertad por cada 100,000 habitantes por entidad federativa, 2020

Entidad	Población (2020)	Población penitenciaria (2020)	PPL por cada 100,000 habitantes
Aguascalientes	1,425,607	1,748	123
Baja California	3,769,020	12,581	334
Baja California Sur	798,447	1,145	143
Campeche	928,363	1,284	138
Coahuila de Zaragoza	3,146,771	3,088	98
Colima	731,391	1,323	181
Chiapas	5,543,828	4,480	81
Chihuahua	3,741,869	7,693	206
Ciudad de México	9,209,944	26,259	285
Durango	1,832,650	3,790	207
Guanajuato	6,166,934	6,708	109
Guerrero	3,540,685	4,252	120
Hidalgo	3,082,841	4,452	144
Jalisco	8,348,151	13,357	160
Estado de México	16,992,418	32,759	193
Michoacán de Ocampo	4,748,846	5,885	124
Morelos	1,971,520	3,728	189
Nayarit	1,235,456	2,090	169
Nuevo León	5,784,442	8,089	140
Oaxaca	4,132,148	3,618	88
Puebla	6,583,278	5,696	87
Querétaro	2,368,467	2,884	122
Quintana Roo	1,857,985	2,769	149
San Luis Potosí	2,822,255	2,659	94
Sinaloa	3,026,943	4,472	148
Sonora	2,944,840	8,860	301
Tabasco	2,402,598	4,191	174
Tamaulipas	3,527,735	3,978	113
Tlaxcala	1,342,977	891	66
Veracruz de Ignacio de la Llave	8,062,579	6,446	80
Yucatán	2,320,898	1,366	59
Zacatecas	1,622,138	2,300	142

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 y CNSPE 2021 de Inegi

2. Población penitenciaria según estatus jurídico en México

Tabla 24.

Población penitenciaria según estatus jurídico por entidad federativa, 2020

Entidad federativa	Total	Con sentencia		Con sentencia – sentencia no definitiva		Sin sentencia	
		Número	Porcentaje (%)	Número	Porcentaje (%)	Número	Porcentaje (%)
Aguascalientes	1,719	642	37.35	58	3.37	1,019	59.28
Baja California	12,534	5,738	45.78	941	7.51	5,855	46.71
Baja California Sur	1,141	552	48.38	0	0.00	589	51.62
Campeche	1,274	453	35.56	190	14.91	631	49.53
Coahuila	3,043	1,775	58.33	412	13.54	856	28.13
Colima	1,319	537	40.71	132	10.01	650	49.28
Chiapas	4,460	2,768	62.06	797	17.87	895	20.07
Chihuahua	7,617	2,569	33.73	267	3.51	4,781	62.77
Cd. de México	26,148	8,256	31.57	11,918	45.58	5,974	22.85
Durango	3,780	1,868	49.42	0	0.00	1,912	50.58
Guanajuato	6,687	2,426	36.28	392	5.86	3,869	57.86
Guerrero	4,207	1,614	38.36	582	13.83	2,011	47.80
Hidalgo	4,421	1,659	37.53	217	4.91	2,545	57.57
Jalisco	13,315	8,057	60.51	2,178	16.36	3,080	23.13
México	32,575	10,648	32.69	3,970	12.19	17,957	55.13
Michoacán	5,883	3,360	57.11	0	0.00	2,523	42.89
Morelos	3,617	1,278	35.33	171	4.73	2,168	59.94
Nayarit	2,077	901	43.38	48	2.31	1,128	54.31
Nuevo León	8,054	2,854	35.44	1,506	18.70	3,694	45.87
Oaxaca	3,596	1,808	50.28	385	10.71	1,403	39.02
Puebla	5,679	3,164	55.71	979	17.24	1,536	27.05
Querétaro	2,860	847	29.62	1,456	50.91	557	19.48
Quintana Roo	2,755	1,422	51.62	0	0.00	1,333	48.38
San Luis Potosí	2,640	1,424	53.94	341	12.92	875	33.14
Sinaloa	4,463	1,271	28.48	425	9.52	2,767	62.00
Sonora	8,618	2,578	29.91	1,143	13.26	4,897	56.82
Tabasco	4,153	1,642	39.54	684	16.47	1,827	43.99
Tamaulipas	3,942	1,395	35.39	485	12.30	2,062	52.31
Tlaxcala	890	595	66.85	227	25.51	68	7.64
Veracruz	6,428	3,358	52.24	211	3.28	2,859	44.48
Yucatán	1,344	309	22.99	151	11.24	884	65.77
Zacatecas	2,201	909	41.30	38	1.73	1,254	56.97

Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

3. Presupuesto ejercido por los centros penitenciarios para adultos

Tabla 25.

Presupuesto ejercido por interno (adultos) en las entidades federativas, 2020.

Entidad federativa	Centros penitenciarios		
	Presupuesto ejercido (pesos)	Población penitenciaria	Presupuesto por PPL (pesos)
Aguascalientes	45,952,904	1 719	26,732
Baja California	555,294,919	12 534	44,303
Baja California Sur	151,566,328	1 141	132,836
Campeche	69,337,404	1 274	54,425
Coahuila de Zaragoza	ND	3 043	ND
Colima	50,542,653	1 319	38,319
Chiapas	241,106,039	4 460	54,060
Chihuahua	ND	7 617	ND
Ciudad de México	1,793,205,799	26 148	68,579
Durango	62,290,116	3 780	16,479
Guanajuato	1,064,463,614	6 687	159,184
Guerrero	34,013,650	4 207	8,085
Hidalgo	127,304,916	4 421	28,796
Jalisco	825,885,622	13 315	62,027
México	2,263,722,611	32 575	69,493
Michoacán de Ocampo	1,023,777,588	5 883	174,023
Morelos	325,747,182	3 632	89,688
Nayarit	120,794,417	2 077	58,158
Nuevo León	861,482,245	8 054	106,963
Oaxaca	49,127,668	3 596	13,662
Puebla	453,542,407	5 679	79,863
Querétaro	609,321,047	2 860	213,049
Quintana Roo	183,884,764	2 755	66,746
San Luis Potosí	16,304,901	2 640	6,176
Sinaloa	18,619,069	4 463	4,172
Sonora	666,635,519	8 618	77,354
Tabasco	312,828,406	4 153	75,326
Tamaulipas	ND	3 942	ND
Tlaxcala	120,596,149	890	135,501
Veracruz de Ignacio de la Llave	490,059,766	6 428	76,238
Yucatán	215,886,343	1 344	160,630
Zacatecas	279,394,131	2 201	126,940

Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

4. Presupuesto ejercido por los centros especializados para adolescentes

Tabla 26.

Presupuesto ejercido por interno (adolescentes) interno en las entidades federativas, 2020.

Entidad federativa	Centros especializados de tratamiento o internamiento para adolescentes		
	Presupuesto ejercido (pesos)	Población penitenciaria	Presupuesto por PPL (pesos)
Aguascalientes	937,814	29	32,338
Baja California	62,791,479	47	1,335,989
Baja California Sur	21,153,199	4	5,288,300
Campeche	10,545,548	10	1,054,555
Coahuila de Zaragoza	ND	45	ND
Colima	20,676,987	4	5,169,247
Chiapas	4,103,205	20	205,160
Chihuahua	ND	76	ND
Ciudad de México	29,170,717	111	262,799
Durango	2,969,995	10	297,000
Guanajuato	76,178,427	21	3,627,544
Guerrero	4,466,887	45	99,264
Hidalgo	6,827,296	31	220,235
Jalisco	146,980,933	42	3,499,546
México	70,295,242	184	382,039
Michoacán de Ocampo	523,820	2	261,910
Morelos	ND	96	ND
Nayarit	19,344,840	13	1,488,065
Nuevo León	64,675,790	35	1,847,880
Oaxaca	2,123,719	22	96,533
Puebla	22,994,421	17	1,352,613
Querétaro	36,539,710	24	1,522,488
Quintana Roo	12,632,889	14	902,349
San Luis Potosí	1,546,254	19	81,382
Sinaloa	ND	9	ND
Sonora	119,752,979	242	494,847
Tabasco	3,003,348	38	79,035
Tamaulipas	1,654,873	36	45,969
Tlaxcala	8,980,992	1	8,980,992
Veracruz de Ignacio de la Llave	24,890,723	18	1,382,818
Yucatán	25,571,214	22	1,162,328
Zacatecas	2,103,700	99	21,249

Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.

5. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

Figura 16.

Clasificación de las Reglas Nelson Mandela



Fuente: Naciones Unidas

6. Ingresos a los centros penitenciarios 2020

Tabla 27.

Ingresos a centros penitenciarios estatales por género, 2020

Entidad federativa	Ingresos	Hombres		Mujeres	
		Número	Porcentaje (%)	Número	Porcentaje (%)
Aguascalientes	2,443	2,189	89.60	254	10.40
Baja California	10,828	10,137	93.62	691	6.38
Baja California Sur	501	479	95.61	22	4.39
Campeche	473	414	87.53	59	12.47
Coahuila de Zaragoza	5,355	5,032	93.97	323	6.03
Colima	1,366	1,285	94.07	81	5.93
Chiapas	2,184	2,027	92.81	157	7.19
Chihuahua	7,213	6,541	90.68	672	9.32
Ciudad de México	8,243	7,577	91.92	666	8.08
Durango	2,315	2,073	89.55	242	10.45
Guanajuato	6,183	5,817	94.08	366	5.92
Guerrero	1,088	1,024	94.12	64	5.88
Hidalgo	1,642	1,480	90.13	162	9.87
Jalisco	4,056	3,766	92.85	290	7.15
México	11,189	10,333	92.35	856	7.65
Michoacán de Ocampo	2,184	2,033	93.09	151	6.91
Morelos	1,584	1,401	88.45	183	11.55
Nayarit	2,259	2,078	91.99	181	8.01
Nuevo León	5,475	5,030	91.87	445	8.13
Oaxaca	949	863	90.94	86	9.06
Puebla	2,973	2,672	89.88	301	10.12
Querétaro	2,806	2,565	91.41	241	8.59
Quintana Roo	1,423	1,278	89.81	145	10.19
San Luis Potosí	1,385	1,289	93.07	96	6.93
Sinaloa	1,548	1,451	93.73	97	6.27
Sonora	6,553	6,077	92.74	476	7.26
Tabasco	1,816	1,714	94.38	102	5.62
Tamaulipas	811	753	92.85	58	7.15
Tlaxcala	662	612	92.45	50	7.55
Veracruz	2,445	2,267	92.72	178	7.28
Yucatán	747	668	89.42	79	10.58
Zacatecas	2,000	1,852	92.60	148	7.40
Estados Unidos Mexicanos	108,655	100,613	92.60	8,042	7.40

Fuente: CNSPE 2021 de Inegi.



inevap

INSTITUTO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DEL ESTADO DE DURANGO