



IIS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
SOCIALES

CNS
COMISIÓN NACIONAL
DE SEGURIDAD



EVALUACIÓN DE PROCESOS
PROGRAMA PRESUPUESTARIO
E904: Administración del
Sistema Federal Penitenciario

ÍNDICE

LISTA DE ACRÓNIMOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS.	5
LISTA DE FIGURAS, GRÁFICAS, MAPAS Y TABLAS.	6
RESUMEN EJECUTIVO.	10
INTRODUCCIÓN.	15
PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES DEL PROGRAMA A EVALUAR.	18
PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO A EVALUAR.	19
ANTECEDENTES.	20
<i>Orígenes de la Administración del Sistema Federal Penitenciario.</i>	21
<i>Administración del Sistema Federal Penitenciario en la segunda mitad del siglo XX.</i>	22
<i>Administración actual del Sistema Federal Penitenciario.</i>	23
OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	24
<i>General.</i>	24
<i>Específicos</i>	24
CAPÍTULO 1. METODOLOGÍA, DIAGNÓSTICO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	25
1.1. METODOLOGÍA	26
1.2. MECANISMOS DE ACOPIO DE INFORMACIÓN	27
1.2.1. <i>Trabajo de Gabinete.</i>	27
1.2.2. <i>Trabajo de Campo.</i>	28
1.2.3. <i>Entrevistas Semi-estructuradas.</i>	28
1.2.4. <i>Grupos de enfoque.</i>	29
1.2.5. <i>Observación directa no participante.</i>	30
1.2.6. <i>Estudios de caso.</i>	31
1.3. DIAGNÓSTICO	31
1.3.1. <i>Diagnóstico del Marco Normativo Actual y Vigente</i>	31
1.4. DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO E904.	42
1.4.1. <i>Situación Actual del Sistema Federal Penitenciario.</i>	44
1.4.2. <i>Características del Programa.</i>	49
1.4.3. <i>Diagnóstico del Trabajo de Campo.</i>	63
1.4.4. <i>Alcance.</i>	71
CAPÍTULO 2. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROCESOS Y SUBPROCESOS	83
2.1. MARCO DE REFERENCIA DE LA EVALUACIÓN DE PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	85
2.2. DEFINICIÓN DE MACROPROCESOS, PROCESOS, SUBPROCESOS Y ACTIVIDADES.	90
2.2.1. <i>Macroprocesos.</i>	90
2.2.2. <i>Procesos.</i>	91
2.2.3. <i>Subprocesos.</i>	93
2.2.4. <i>Actividades.</i>	93
2.3. RUTA CRÍTICA PARA EL ESTUDIO DE LOS PROCESOS.	94
2.4. IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE PROCESOS EN LA NORMATIVA VIGENTE.	96

ÍNDICE

2.5. IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO E904.	107
CAPÍTULO 3. MEDICIÓN DE LOS ATRIBUTOS DE LOS PROCESOS Y SUBPROCESOS.	144
5.1 INTRODUCCIÓN.	145
5.2 RESULTADOS.	146
3.2.1. <i>Medición de Atributos del Proceso de Planeación</i>	148
3.2.2. <i>Medición de Atributos del Proceso de Comunicación</i>	149
3.2.3. <i>Medición de Atributos del Proceso de Selección de Destinatarios o Beneficiarios</i>	150
3.2.4. <i>Medición de Atributos del Proceso de Producción de Componentes</i>	152
3.2.5. <i>Medición de Atributos del Proceso de Entrega de Componentes</i>	153
3.2.6. <i>Medición de Atributos del Proceso de Seguimiento</i>	155
3.2.7. <i>Medición de Atributos del Proceso de Monitoreo</i>	156
3.2.8. <i>Medición de Atributos del Proceso de Evaluación Externa</i>	157
CAPÍTULO 4. HALLAZGOS Y RESULTADOS.	160
4.1. HALLAZGOS Y RESULTADOS DEL TRABAJO DE GABINETE.	161
4.2. HALLAZGOS Y RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO.	163
4.2.1. <i>CEFERESO N°1 "Altiplano".</i>	164
4.2.2. <i>CEFERESO N°5 "Oriente".</i>	166
4.2.3. <i>CEFEREPSI, Morelos.</i>	167
4.2.4. <i>CEFERESO N°11 "CPS Sonora".</i>	168
4.2.5. <i>CEFERESO N°16 "CPS Morelos".</i>	170
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	173
5.1. CONCLUSIONES.	174
5.2. RECOMENDACIONES.	177
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y REFERENCIAS.	179
FICHA TÉCNICA CON LOS DATOS GENERALES DE LA EVALUACIÓN	182
ANEXOS.	183
ANEXO I. FICHA TÉCNICA DE IDENTIFICACIÓN DEL PP.	183
ANEXO II. FICHA DE IDENTIFICACIÓN Y EQUIVALENCIA DE PROCESOS DEL PP.	186
ANEXO III. DIAGRAMAS DE FLUJO.	190
ANEXO IV. FICHAS DE INDICADORES DE ATRIBUTOS DEL PP.	201
ANEXO V. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA NORMATIVIDAD DEL PP.	204
ANEXO VI. ANÁLISIS FODA DEL PP.	205
ANEXO VII. VALORACIÓN GLOBAL CUANTITATIVA.	206

ÍNDICE

ANEXO VIII. RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DE PROCESOS.	215
ANEXO IX. SISTEMA DE MONITOREO E INDICADORES DE GESTIÓN DEL PP.	218
ANEXO X. ESTUDIOS DE CASO: DESCRIPCIONES EN PROFUNDIDAD Y ANÁLISIS.	222
X.1. OFICINAS CENTRALES.	222
X.1.1 <i>Dirección General de Ejecución de Sanciones.</i>	222
X.1.2 <i>Dirección de Archivo Nacional de Sentenciados y Estadística Penitenciaria.</i>	225
X.2. CENTROS FEDERALES DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL (CEFERESO).	225
X.2.1. <i>Estudio de Caso del CEFERESO No. 1 "Altiplano".</i>	226
X.2.2. <i>Estudio de Caso del CEFERESO No. 5 "Oriente".</i>	235
X.2.3. <i>Estudio de Caso del CEFEREPSI, Morelos.</i>	244
X.2.4 <i>Estudio de Caso del CEFERESO No. 11 "CPS Sonora".</i>	252
X.2.5 <i>Estudio de Caso del CEFERESO No. 16 "CPS Morelos".</i>	266
ANEXO XI. BITÁCORA DE TRABAJO DE CAMPO.	280
XI.1. <i>Bitácora de actividades de la visita al CEFERESO N°1 "Altiplano".</i>	280
XI.2. <i>Bitácora de actividades de la visita al CEFERESO N° 5 "Oriente".</i>	281
XI.3. <i>Bitácora de actividades de la visita al CEFEREPSI.</i>	282
XI.4. <i>Bitácora de actividades de la visita al CEFERESO N° 11 "CPS Sonora".</i>	283
XI.5. <i>Bitácora de actividades de la visita al CEFERESO N° 16 "CPS Femenil, Morelos".</i>	284
ANEXO XII. BASES DE DATOS.	285
ANEXO XIII. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN DISEÑADOS POR EL EQUIPO EVALUADOR.	286
XIII.1. <i>Cuestionario de Entrevista a Oficinas Centrales. (Formato original)</i>	286
ANEXO XIV. ANÁLISIS DE LA FACTIBILIDAD DE LAS RECOMENDACIONES DERIVADAS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN.	290

LISTA DE ACRÓNIMOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS.

APF	Administración Pública Federal.
CEFEREPSI	Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial.
CEFERESO	Centro Federal de Readaptación Social.
CNS	Comisión Nacional de Seguridad.
COC	Centro de Observación y Comunicación.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CPS	Centros de Prestación de Servicios.
DDF	Departamento del Distrito Federal.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
ECyR	Evaluación de Consistencia y Resultados
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales.
LGSNSP	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
LNEP	Ley Nacional de Ejecución Penal.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
MdTR	Modelo de Términos de Referencia.
MGP	Modelo de Gestión por Procesos.
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados.
MML	Metodología del Marco Lógico.
MOE	Manuales de Organización Específicos.
OADPRS	Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.
PAE	Programa Anual de Evaluación.
PbR	Presupuesto basado en Resultados.
PGS	Programa Sectorial de Gobernación.
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
Pp	Programa presupuestario.
PPL	Persona Privada de la Libertad
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública.
TdR	Términos de Referencia.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICAS, MAPAS Y TABLAS

TABLAS

Tabla 1. Esfuerzos y acciones de las autoridades federales y la SEGOB en lo referente al Sistema Federal Penitenciario.

Tabla 2. Esfuerzos y acciones de las autoridades federales referentes a la Administración del SFP en la segunda mitad del siglo XX.

Tabla 3. Facultades y atribuciones de las unidades encargadas de la administración del Sistema Federal Penitenciario Mexicano.

Tabla 4. Caracterización de Centros Penitenciarios Federales de Readaptación Social.

Tabla 5. Instituciones Penitenciarias Federales.

Tabla 6. Características Básicas del Programa.

Tabla 7. Alineación del Pp E904 con el PND 2013-2018.

Tabla 8. Alineación del Pp E904 con el PSG 2013-2018.

Tabla 9. Relación del fin del Pp E904 con el PSG 2013 - 2018.

Tabla 10. Tipos de población del Programa Presupuestal E904.

Tabla 11. Resumen Narrativo del Pp E904.

Tabla 12. Elementos de alineación del Pp E904 al PND 2013-2018.

Tabla 13. Alineación del Pp E904 con el PSG 2013-2018.

Tabla 14. Trabajo de Campo: Escenario 1.

Tabla 15. Trabajo de Campo: Escenario 2.

Tabla 16. Trabajo de Campo: Escenario 3.

Tabla 17. Trabajo de Campo: Escenario 4.

Tabla 18. Selección muestral, Centros Federales de Prevención y Readaptación Social.

Tabla 19. Cronograma genérico de actividades a desarrollar en el marco del trabajo de campo.

Tabla 20. Cronograma de visitas de campo a Centros Federales de Prevención y Readaptación Social.

Tabla 21. Alcance de la Evaluación de Procesos del Pp E904.

Tabla 22. Metodología PEPSU para la Determinación de Procesos.

Tabla 23. Definiciones del Modelo General de Procesos.

Tabla 24. Identificación de procesos del Pp E904.

Tabla 25. Alineación del Pp E904 con el PND 2013 – 2018.

Tabla 26. Alineación del Pp E904 con el PSG 2013 – 2018.

Tabla 27. Resumen Narrativo del Pp E904.

Tabla 28. Medición de los Atributos de los Procesos y Subprocesos del Pp.

Tabla 29. Esquema de puntuación para la valoración de los atributos de los procesos sustantivos.

Tabla 30. Valoración Global de los atributos.

Tabla 31. Medición de los atributos del Proceso de Planeación.

Tabla 32. Medición de Atributos del proceso de comunicación.

Tabla 33. Medición de Atributos del Procesos de Selección de Destinatarios o Beneficiarios.

Tabla 34. Medición de los atributos del Proceso de Selección de Producción de Componentes.

Tabla 35. Medición de los atributos del Proceso de Entrega de componentes.

Tabla 36. Medición de los atributos del Proceso de Seguimiento.

Tabla 37. Medición de los atributos del Proceso de Monitoreo.

Tabla 38. Medición de los atributos del Proceso de Evaluación Externa.

Tabla 39. Ficha técnica de identificación del Pp e904.

- Tabla 40.** Ficha técnica de identificación y equivalencia de procesos del Pp E904
- Tabla 41.** Medición de los atributos del Proceso de Planeación.
- Tabla 42.** Medición de Atributos del Proceso de comunicación.
- Tabla 43.** Medición de Atributos del Procesos de Selección de Destinatarios o Beneficiarios.
- Tabla 44.** Medición de los atributos del Proceso de Selección de Producción de Componentes.
- Tabla 45.** Medición de los atributos del Proceso de Entrega de Componentes.
- Tabla 46.** Medición de los atributos del Proceso de Seguimiento.
- Tabla 47.** Medición de los atributos del Proceso de Monitoreo.
- Tabla 48.** Medición de los atributos del Proceso de Evaluación Externa.
- Tabla 49.** Propuesta de Modificación a la Normatividad de Pp.
- Tabla 50.** Valoración Global Cuantitativa (Eficacia).
- Tabla 51.** Valoración Global Cuantitativa (Oportunidad)
- Tabla 52.** Valoración Global Cuantitativa (Suficiencia).
- Tabla 53.** Valoración Global Cuantitativa (Pertinencia)
- Tabla 54.** Recomendaciones del la Evaluación de Procesos (Consolidación).
- Tabla 55.** Recomendaciones del la Evaluación de Procesos (Reingeniería de procesos).
- Tabla 56.** Matriz de indicadores para Resultados del Pp E904, 2016.
- Tabla 57.** Contenido del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional
- Tabla 58.** Actividades realizadas en la visita al CEFERESO 1, "Altiplano".
- Tabla 59.** Actividades realizadas en la visita al CEFERESO 5, "Oriente".
- Tabla 60.** Actividades realizadas en la visita al CEFEREPSI.
- Tabla 61.** Actividades realizadas en la visita al CEFERESO 11, "CPS sonora".
- Tabla 62.** Actividades realizadas en la visita al CEFERESO 16, "CPS femenil, morelos".

FIGURAS

- FFigura 1.** Aspectos a integrar en el Expediente único de los reos propuesto por la Convención Nacional para la Unificación de la Legislación Penal e Intensificación de la Lucha contra la Delincuencia.
- Figura 2.** Estructura Orgánica del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.
- Figura 3.** Unidades encargadas de la Administración del Sistema Federal Penitenciario.
- Figura 4.** Atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Figura 5.**Estructura Orgánica del Sistema Federal Penitenciario.
- Figura 6.**Definición de las poblaciones o el área de enfoque potencial, objetivo y atendida.
- Figura 7.** REPRESENTACIÓN de la Población Potencial, Objetivo y Atendida
- Figura 8.** Proceso de Desarrollo de la MIR.
- Figura 9.** Sintaxis de los Componentes.
- Figura 10.** Actores estratégicos a nivel central.
- Figura 11.** Estructura Orgánica Genérica esperada en los Centros Penitenciarios.
- Figura 12.** Cuestionamientos para determinar el grado de consolidación operativa del Pp.
- Figura 13.** Modelo General de Procesos.
- Figura 14.** Ciclo Estándar de Ejecución de los Procesos 1.
- Figura 15.** Ciclo de Ejecución de los Procesos 2.
- Figura 16.** Orientación a Compromisos y Prioridades de la APF de Acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.
- Figura 17.** Clasificación de Procesos.

-
- Figura 18.** Lógica Causal para el Análisis de los Procesos.
- Figura 19.** Ejes del Plan de Actividades para la reinserción de las PPL.
- Figura 20.** Análisis FODA del Pp E904.
- Figura 21.** Estructura orgánica del CEFERESO N°1 “Altiplano”.
- Figura 22.** Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del CEFERESO N°1 “Altiplano”.
- Figura 23.** Estructura orgánica del CEFERESO N°5 “Oriente”.
- Figura 24.** Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del CEFERESO N°5 “Oriente”.
- Figura 25.** Estructura orgánica del CEFEREPSI.
- Figura 26.** Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del CEFEREPSI.
- Figura 27.** Estructura orgánica del CEFERESO N°11 “CPS Sonora”.
- Figura 28.** Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del CEFERESO N°11 “CPS Sonora”.
- Figura 29.** Estructura orgánica del CEFERESO N° 16 “CPS Femenil Morelos”.
- Figura 30.** Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del CEFERESO N°16 “CPS Femenil Morelos”.

GRÁFICAS

- Gráfica 1.** Población Penitenciaria en México, por fuero. Diciembre 2015.
- Gráfica 2.** Población penitenciaria, fuero federal. Diciembre 2015.
- Gráfica 3.** Población Penitenciaria en Instituciones Penitenciarias Federales.
- Gráfica 4.** Capacidad instalada del Sistema Federal Penitenciario, población penitenciaria por fuero.
- Gráfica 5.** Presupuesto Pp E904.

ILUSTRACIONES

- Ilustración 1.** Procesos identificados del Pp E904
- Ilustración 2.** Modelo General de Procesos
- Ilustración 3.** Modelo General de Procesos
- Ilustración 4.** Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.1, Planeación del Proceso de Custodia.
- Ilustración 5.** Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.1, Planeación del Proceso de Reinserción Social.
- Ilustración 6.** Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.2/2.2, Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales.
- Ilustración 7.** Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.3, Comunicación del Proceso de Custodia.
- Ilustración 8.** Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.3, Comunicación del Proceso de Reinserción Social.
- Ilustración 9.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.4, Internamiento
- Ilustración 10.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.4, Ubicación de las PPL
- Ilustración 11.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.5, Selección de Beneficiarios de Medidas Preliberacionales y Sanciones no Privativas de la Libertad
- Ilustración 12.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.5, Medidas de Vigilancia
- Ilustración 13.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.6, Plan de Actividades
- Ilustración 14.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.7, Mecanismos Sustitutivos de Pena
- Ilustración 15.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.6, Aplicación de las Medidas de Vigilancia
- Ilustración 16.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.7, Traslados
- Ilustración 17.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.8, Implementación del Plan de Actividades

- Ilustración 18.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.9, Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena
- Ilustración 19.** Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.8, Control y Vigilancia de Sentenciados.
- Ilustración 20.** Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.9, Control y Vigilancia de Sentenciados en Libertad.
- Ilustración 21.** Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.10, Revisión y Seguimiento del Plan de Actividades
- Ilustración 22.** Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.11, Servicios Postpenales
- Ilustración 23.** Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1/2, Monitoreo, Registros Administrativos Penitenciarios.
- Ilustración 24.** Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1/2, Evaluación Externa.
- Ilustración 25.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.1, Planeación del Proceso de Custodia.
- Ilustración 26.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.1, Planeación del Proceso de Reinserción Social.
- Ilustración 27.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.2/2.2, Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales.
- Ilustración 28.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.3, Comunicación del Proceso de Custodia.
- Ilustración 29.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.3, Comunicación del Proceso de Reinserción Social.
- Ilustración 30.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.4, Internamiento.
- Ilustración 31.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.4, Ubicación de las PPL.
- Ilustración 32.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.5, Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad.
- Ilustración 33.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.5, Medidas de Vigilancia.
- Ilustración 34.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.6, Plan de Actividades.
- Ilustración 35.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.7, Mecanismos Sustitutivos de Pena.
- Ilustración 36.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.6, Aplicación de las medidas de vigilancia.
- Ilustración 37.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.7, Traslados.
- Ilustración 38.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.8, Implementación del Plan de Actividades.
- Ilustración 39.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.9, Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena.
- Ilustración 40.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.8, Control y vigilancia de Sentenciados.
- Ilustración 41.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.9, Control y vigilancia de Sentenciados en Libertad.
- Ilustración 42.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.10, Revisión y seguimiento al Plan de Actividades.
- Ilustración 43.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.11, Servicios Postpenales.
- Ilustración 44.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1/2, Registros Administrativos Penitenciarios.
- Ilustración 45.** Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1/2, Evaluación Externa.
- Ilustración 46.** Vista aérea del CEFERESO N° 1, "Altiplano".
- Ilustración 47.** Vista aérea del CEFERESO N° 5, "Oriente".
- Ilustración 48.** Vista aérea del CEFEREPSI, Morelos.
- Ilustración 49.** Ubicación geográfica del CEFERESO N° 11, "CPS Sonora".
- Ilustración 50.** Vista aérea del CEFERESO N°16, "CPS Femenil, Morelos".

RESUMEN EJECUTIVO.

El desarrollo de una Evaluación de Procesos, en este caso de la política penitenciaria federal de nuestro país, analiza el funcionamiento de los procesos de una política pública (Pp), a partir de la planeación hasta la ejecución y evaluación del mismo, pasando por los distintos momentos en que se diseñan y entregan los bienes o servicios; lo anterior con la finalidad de identificar, en su caso, áreas de oportunidad y hacer recomendaciones que permitan maximizar su orientación a resultados.

Este proceso centrado en buena medida en la operación del Pp E904, no puede dejar de lado su fundamentación normativa, así como su proceso de planeación estratégica que le da origen. De este análisis se buscó hacer identificar las relaciones de tres elementos sustantivos en la operación de cualquier Programa Presupuestario (Pp): el marco normativo que rige al mismo, el proceso de planeación estratégico que le da origen al programa, así como el proceso de operación del mismo de acuerdo a la normatividad que lo rige, en el entendido que de la buena articulación de estos elementos depende en buena medida, una adecuada gestión por resultados.

El objetivo general de esta Evaluación de Procesos es la realización de un análisis sistemático de la operación del Pp E904 "Administración del Sistema Federal Penitenciario", con la finalidad de conocer las características de los procesos que forman parte integral de su operación, examinar sus ventajas e identificar y especificar las problemáticas y obstáculos que pudieran presentar.

A su vez, los objetivos específicos que se persiguieron en la presente evaluación fueron: describir la forma en que operan los principales procesos relacionados con la custodia y la reinserción social; valorar si la ejecución de los procesos y subprocesos que integran la gestión operativa del Pp en sus distintos niveles es adecuada para el logro de sus objetivos, principalmente en materia de custodia y reinserción social; valorar en qué medida los procesos y subprocesos operativos del Pp son eficaces, oportunos, suficientes y pertinentes para el logro de sus objetivos estratégicos y de gestión; identificar, analizar y valorar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, ("cuellos de botella") que hubiese en la operación del Pp para el logro de sus objetivos; identificar, analizar y valorar las buenas prácticas o las fortalezas en su operación y formular recomendaciones específicas que permitan mejorar la gestión operativa del Pp a través del perfeccionamiento de sus procesos y subprocesos.

La evaluación ofrece elementos que permiten señalar en qué medida la operación del Pp conduce a la consecución del objetivo definido por el Pp en su nivel Propósito: *lograr la participación de las personas sentenciadas en el tratamiento técnico integral interdisciplinario individualizado, instaurado por el H. Consejo Técnico Interdisciplinario de cada Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) para favorecer la reinserción de las personas privadas de la libertad (PPL)*. Como se señalará más adelante, con la entrada en vigor de la LNEP, el objetivo del Pp queda rebasado.

Con base en lo anterior, se realizó un análisis desde la perspectiva de la operación del Pp a través de sus procesos, pero fundamentado en el nuevo marco normativo (LNEP) y en el esquema de planeación estratégica nacional y sectorial, y con base en ello se emitieron

una serie conclusiones y recomendaciones orientadas a fortalecer la operación del Pp con la finalidad última de maximizar sus resultados desde la óptica de la reinserción social y la custodia.

Los principales resultados de Evaluación de Procesos del Pp E904 "Administración del Sistema Federal Penitenciario", se ha señalan a continuación:

Respecto a la **presentación del Pp**, se encontró que, es un programa con modalidad "E", esto implica que es un Pp que atiende directamente las demandas de la sociedad, particularmente en el E904, relacionadas a funciones de Gobierno, y se encuentra alineado a la Meta de México en Paz en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y de manera específica al Programa Sectorial de Gobernación, del mismo periodo, en cuanto al objetivo 2 "Mejorar las condiciones de seguridad y justicia"; también se identificó que el programa se encuentra en transición normativa, esto derivado de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) en junio de 2016, gracias a esta Ley se fortalece el termino de **reinserción social**, y se planea desarrollar un sistema integral tanto desde la perspectiva de la infraestructura de los CEFERESO, como de la capacitación y desarrollo de capital humano en la materia.

El diseño del Pp, analiza, los esfuerzos desarrollados por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS) y que se encuentran concentrados en el documento denominado "Diagnóstico para la fusión del programa E904 Administración del Sistema Federal Penitenciario", que resulta ser un documento clave en la articulación del Pp, pero que con la entrada en vigor de la LNEP, requiere ser reestructurado y actualizado para poder adecuarse al nuevo marco normativo del Pp. Este cambio normativo es de resaltar considerando que la LNEP, es la encargada de sustituir a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, y que entre sus objetivos centrales se encuentra el regular los medios y programas de reinserción social de sentenciados con estricto apego a las bases constitucionales. Derivado de lo anterior, el propio proceso de diseño del Pp, requiere ser revisado y replanteado para que sea consistente con esta modificación sustantiva.

De acuerdo con lo anterior, **la justificación de la creación del Pp**, tiene un fundamento normativo sólido en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mismo que establece "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". Dicho artículo deberá considerarse como el fundamento para el rediseño del Pp al que se hizo referencia en el párrafo anterior.

En el diseño del Pp resulta fundamental la **definición de los tipos de población que atiende**, potencial, objetivo y atendida, los cuáles no se lograron identificar, por lo que el equipo de evaluación realizó la siguiente propuesta de **Población Potencial**: personas privadas de la libertad procesadas y sentenciadas del orden federal, que se encuentran en algún Centro de reclusión; y por el otro lado, también propuso la definición de **Población Objetivo**: personas

privadas de su libertad que habiendo cometido un delito del fuero federal tienen el carácter de sentenciados y se encuentran en un Centro Penitenciario Federal. De acuerdo a esta definición se debe considerar, también, a la población sentenciada liberada (extramuros) como población objetivo. Lo anterior partiendo de que, si la población potencial justifica la existencia del Pp, también se debe CUBRIR a la población liberada que derivado del otorgamiento de un beneficio preliberacional, sustitutivo penal o condena condicional, se encuentra sujeta a un mecanismo de cumplimiento o vigilancia. No menos importante es la **Población Atendida**: personas privadas de su libertad que habiendo cometido un delito del fuero federal tienen el carácter de procesados y se encuentran en un Centro Penitenciario Federal en donde participan del plan de actividades de reinserción social, así como aquellas personas sentenciadas que obtuvieron un beneficio preliberacional y/o sustitutivo penal, puestos a disposición del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación para su control y vigilancia jurídicas. La adecuada definición de estos elementos resulta clave para la adecuada focalización del Pp.

Respecto a los **procesos del Pp**, desde la perspectiva de la situación actual y con base en el trabajo de campo y el trabajo de gabinete, se concluyó que el Pp no cuenta con un modelo integral de procesos por lo que el equipo de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) propuso un Mapa General de Procesos del Pp E904, que se encuentra encabezado por dos procesos, **Custodia y Reinserción Social** y sus subprocesos relacionados. La configuración dicho Modelo General de Procesos permitirá al Pp diseñar a partir de éste sus respectivos Manuales de Procedimientos. El modelo propuesto atiende al Modelo General de Procesos establecido por el Modelo de Términos de Referencia (MTdR) para el desarrollo de la Evaluación de Procesos, y a partir de esto, se llevó a cabo, con base en las visitas al OADPRS y a cinco Centros Penitenciarios federales, la medición de los atributos (eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia) de los procesos y subprocesos que integran el modelo del Pp E904.

De acuerdo el Modelo General de Procesos inicia con la Planeación. De acuerdo al modelo propuesto para el Pp E904 este proceso está compuesto por tres subprocesos, *Planeación del Proceso de Custodia*, *Planeación del Proceso de Reinserción Social* y *Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales*. A través del trabajo de gabinete y del trabajo de campo, se determinó que el Proceso de Planeación, tuvo una valoración, considerando que 5 es el máximo, de 3 puntos.

El siguiente proceso se denomina *Comunicación*: y para el Pp E904, este proceso se encuentra estructurado por dos subprocesos, *Comunicación del Proceso de Custodia* y *Comunicación del Proceso de Reinserción Social*, de acuerdo con el trabajo de campo y el trabajo de gabinete realizado se obtuvo una calificación de 3.4 que se apoya en el hecho de que se está realizando un intenso proceso de difusión de la LNEP y se entrega el Reglamento de los Centros a cada PPL.

En cuanto al proceso de *Selección de Destinatario o Beneficiarios* de acuerdo con el modelo propuesto para el Pp E904 está constituido por tres subprocesos, *Internamiento*, *ubicación de las PPL* y *Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad*; con base en la información recabada, la medición de los atributos de ese proceso

arrojó una valoración de 3.0 fundamentalmente por la falta de la infraestructura necesaria para la ubicación de las PPL, así como los tiempos necesarios para la misma.

En lo relativo al proceso de *Producción de Componentes*, para el caso específico del Pp E904, este proceso está constituido por tres subprocesos, *Medidas de Vigilancia*, *Plan de Actividades* y *Mecanismos sustitutos de pena*, de acuerdo con el trabajo de campo y el trabajo de gabinete se obtuvo una valoración de 3.0 debido a que, si bien se busca cumplir con la normatividad vigente, no se tienen las disposiciones tácticas y operativas para el desarrollo de este proceso de manera formal y los instrumentos existentes no se encuentran actualizados.

Por lo que concierne al proceso de *Entrega de Componentes*: este se compone de cuatro subprocesos, *Aplicación de las medidas de vigilancia*, *Traslados*, *Implementación del Plan de Actividades* y *Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutos de Pena*, a través de los cuales se concluyó que dicho proceso tuvo una valoración de 2.9. Las actividades están diversificadas y no se conoce el impacto de cada una de ellas, así como el impacto diferenciado, tampoco se logró constatar la forma en que se seleccionan los beneficiarios para cada. Lo anterior implica la necesidad de actividades en materia de inversión que recupere las mejores prácticas.

Hablando del proceso de *Seguimiento*, este proceso está conformado por los subprocesos de Control y Vigilancia de Sentenciados, Control y Vigilancia de Sentenciados en libertad, Revisión y seguimiento al Plan de Actividades y Servicios Pospenales, con base en el trabajo de gabinete y el trabajo de campo, se calculó una valoración de 3 en buena medida porque no logró constatar los mecanismos de vigilancia de las PPL que gozan de algún mecanismo de libertad. El proceso se encuentra impedido en buena medida por la falta de personal de acuerdo a lo señalado en el trabajo de campo.

Para el proceso de **Monitoreo** no se identificaron subprocesos. La valoración de este proceso es de 3.5 y considera que existen diversos reportes generados con información de cada uno de los Centros Penitenciarios. La información se muestra de distintas formas de acuerdo al requerimiento y permite dar cuenta de los avances de los objetivos.

Finalmente, pero no menos importante es el proceso de **Evaluación Externa**, mismo que no definió subprocesos y tiene una valoración de 3; lo anterior tiene como fundamento que no se observa evidencia completa de la aplicación de las recomendaciones hacia el Pp E904.

De lo anterior y con base en los resultados conjuntos del trabajo de gabinete y de campo, se concluye que de manera global el Pp tiene una valoración de 3.08 ya que, aunque se hacen esfuerzos en materia de reinserción, los procesos no se encuentran estandarizados; lo anterior obedece a la falta de reglamentación, organización y procedimientos derivados de la LNEP.

Con relación en lo anteriormente expuesto se propusieron algunas recomendaciones: i) desarrollo de la normatividad secundaria de la LNEP lo que implica la publicación del Reglamento de la Ley por un lado, y por el otro, la actualización de los Manuales de Organización Específicos (MOE), de cada uno de los Centros Penitenciarios así como el diseño de los Manuales de

Procedimientos respectivos que permitan la operación homogénea del Pp en los Centros Penitenciarios que se encuentran en operación; ii) redefinir los instrumentos de planeación estratégica del Pp que se refieren al Diagnóstico, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la definición de la población objetivo y los indicadores relacionados; iii) fortalecer el proceso de seguimiento al plan de actividades que se identificó como clave para el proceso de reinserción social de las PPL, así como capacitar a los servidores públicos en materia de la nueva Ley.; iv) estandarizar estructuras orgánicas y funciones de los Centros Penitenciarios que permitan definir procesos transversales en cada uno de ellos, y consecuentemente asignación de funciones específicas a los servidores públicos; v) desarrollar un proceso de homologación de los Procesos entre Centros con base en lo establecido en la nueva LNEP. Actualmente, con base en la información disponible para esta evaluación no se tiene evidencia de que los procedimientos se encuentren actualizados, estandarizados, sistematizados y difundidos, principalmente. La factibilidad de las recomendaciones se detalla en el anexo respectivo.

INTRODUCCIÓN.

Un proceso de evaluación, en concreto el de una evaluación de desempeño, representa una fase fundamental para la toma de decisiones en el ciclo de política pública. Desde la perspectiva de la evaluación referida, evaluar es sinónimo de un análisis sistemático y objetivo del Pp que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad¹.

Una evaluación de procesos consiste, además, en el análisis y estudio de la organización, funcionamiento y operación de un Pp. Este tipo de evaluación permite identificar diversos factores, insumos, productos, documentos y actores relevantes involucrados en cada proceso de un programa.

En este tipo de evaluaciones se analizan flujos de recursos, productos e información, oportunidad, eficacia y suficiencia de los procesos, así como la articulación entre ellos. De esta forma, se identifican carencias en la normatividad, retrasos, faltas de comunicación, excesiva burocracia, actividades obsoletas y otro tipo de elementos que pueden contribuir a la deficiencia en la calidad de las acciones o a la oportunidad en las mismas, y obstaculizar el logro de las metas y objetivos del Pp.

Las evaluaciones de procesos ofrecen información adecuada para mejorar la gestión de un programa y mejorar la eficiencia de la acción pública. Permiten que una mirada externa obtenga y analice información, identifique si una política pública opera eficiente y efectivamente, dónde y por qué hay “cuellos de botella”; y en qué puntos hay que mejorar la comunicación interna o externa.

Por la propia naturaleza de esta evaluación, y considerando la coyuntura actual en materia de la normatividad en materia penitenciaria, se debe enfatizar que la presente evaluación se ha desarrollado bajo la articulación de una modificación normativa estructural que se inicia con la publicación de la LNEP el 16 de junio de 2016, la cual busca realizar cambios importantes en materia de reinserción social, pero a su vez requiere de una instrumentación compleja que requiere de la modificación sustantiva del marco regulatorio secundario así como de las atribuciones de los principales involucrados en el proceso.

Es por lo anterior, que es necesario entender a la evaluación de procesos del Pp E904 como una “transición” entre dos modelos que tienen como objetivo final buscar la reinserción social de las personas privadas de la libertad de acuerdo al art. 18 de nuestra Carta Magna.

Para el desarrollo de la presente evaluación, desde el punto de vista metodológico y normativo en materia de evaluación, se utilizó como documento fundamental el *Modelo de Términos de Referencia (MdTR) para la Evaluación de Procesos* que es aplicable a evaluaciones cuya instancia de coordinación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y requiere de una cuidadosa revisión documental, pero también de entrevistas, cuestionarios y otras herramientas en donde diversos funcionarios y otros agentes ligados al programa manifestaron su perspectiva desde la óptica de las atribuciones conferidas en la estructura orgánica correspondiente, respecto al proceso de reinserción social y de custodia, como Propósito final del Pp.

El presente documento consta de cinco capítulos con los que se atiende en primera instancia a lo

¹Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2013). *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. México.

requerido por el MdTR para la Evaluación de Procesos y se complementa con otros elementos que el equipo evaluador del IIS, consideró relevantes para la comprensión integral del programa desde la perspectiva de su operación.

Así pues, para iniciar con la evaluación, se abordan los antecedentes e historia del Pp E904. Se detallan, también, los esfuerzos y acciones concretas de los gobiernos federales, desde 1929 hasta nuestros días, orientadas al fortalecimiento, actualización y modernización del Sistema Federal Penitenciario, por otro lado, en esta misma sección se da una pequeña presentación de cuál es el propósito del Pp y se establece el objetivo general de la evaluación y los objetivos específicos de la misma.

Por lo que se refiere al Capítulo 1 “Metodología, diagnóstico y alcance de la evaluación”, se abordan y explican los mecanismos de acopio de información utilizados para el trabajo de campo, los estudios de caso, fruto de dicha actividad, la caracterización de los Centros Penitenciarios, escenarios, muestra y cronograma de actividades desarrolladas; en este mismo apartado se realiza un Diagnóstico del Programa en donde se hace un repaso de la situación actual y la descripción de la estructura orgánica del Sistema Federal Penitenciario para cerrar con un análisis de las características del programa, incluyendo la justificación de su creación, las contribuciones del programa a las Metas Nacionales, la población potencial, la población objetivo y un análisis de la Matriz de Indicadores del Pp. Finalmente, en este capítulo se establece el alcance de la evaluación, mismo que se encuentra acotado por la falta de Manuales de Procedimientos que cumplan con la integralidad del Modelo General de Procesos así como la falta de procesos documentados del Pp. Asimismo, se señala que el Pp, al ser considerado de seguridad nacional, implica que el trabajo de campo se pueda ver acotado en cuanto a los mecanismos de recolección de la información y a los involucrados seleccionados para la obtención de información.

Posteriormente, en el Capítulo 2, denominando “Descripción y análisis de los procesos y subprocesos del Pp E904”, se ofrece una breve introducción que aborda las definiciones de conceptos tales como: procesos, subprocesos, y procedimientos. Seguidamente, se explica la lógica que debe guardar el estudio de los procesos del Pp, identificando y caracterizando a estos últimos a partir de la normatividad vigente, y el mapeo de los procesos del Pp propuesto por la UNAM-IIS.

Por otro lado, en el Capítulo 3, se encuentra plasmada la medición de los atributos de los procesos y subprocesos del Pp y en el Capítulo 4, se presentan los hallazgos y resultados derivados de los Trabajos de Campo y Gabinete.

Para finalizar la Evaluación de Procesos del Pp E904 se señala en el Capítulo 5, las conclusiones y recomendaciones que pretenden ofrecer un panorama del programa desde la perspectiva de sus procesos con la finalidad de mejorar la operación de los mismos. De igual forma, se refieren las Áreas Susceptibles de Mejora y se propone un análisis FODA del Pp. La presente evaluación culmina con una valoración global de los procesos y del programa en conjunto.

Dicho lo anterior, y una vez identificados los contenidos esenciales del presente documento, es preciso mencionar que la Evaluación del Pp E904 pretende constituirse como una herramienta que permita identificar aspectos relacionados con la eficacia, eficiencia, suficiencia y concordancia de los procesos referentes a la “Administración del Sistema Federal Penitenciario”, esbozando áreas de oportunidad y áreas susceptibles de mejora.

De acuerdo al análisis realizado, se identifican los principales retos del programa. Por un lado, y como se menciona a lo largo del documento, la inexistencia de un modelo general de procesos, razón por la cual en esta evaluación se hace una propuesta con diagramas de alto nivel. Para lograr lo anterior y poder cumplir con los principios de la LNEP se requieren modificaciones sustantivas que van desde la planeación estratégica del Pp, hasta los mecanismos de operación del mismo. Lo anterior requiere de recursos presupuestales para lograr su adecuada implementación, sin embargo, la LNEP tiene un periodo de aplicación de dos años. Se estima que la LNEP requiera, para su implementación, dos años y 20 mil millones de pesos lo que no está acorde con el recorte presupuestal programado para 2017 de 43 mil 800 millones de pesos. De acuerdo a los artículos transitorios de la LNEP, se establece que los Centros de reclusión a nivel estatal y federal tendrán un máximo de dos años para contar con las condiciones físicas y humanas para erradicar los autogobiernos, los motines y las fugas, tratar con dignidad a las personas privadas de la libertad y proteger a los menores que nazcan en sus instalaciones. Adicionalmente, estos cambios requieren un cambio de cultura entre los servidores públicos que laboran en los Centros Penitenciarios².

Lo anterior supone un reto para la aplicación de los principios de la nueva Ley y una consecuente postergación de los resultados esperados.

² Sin dinero para la nueva Ley Penal: austeridad posterga su aplicación. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/05/16/1163716>.

PRESENTACIÓN Y
ANTECEDENTES
DEL PROGRAMA A
EVALUAR.

Presentación del Programa Presupuestario a evaluar.

El Pp E904 es un programa a cargo de la Secretaría de Gobernación a través del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS), con una modalidad presupuestaria "E", lo que implica que es un programa que atiende directamente demandas de la sociedad, en este caso, relacionadas a funciones de Gobierno, y se encuentra alineado a la Meta de México en Paz en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y de manera específica al Programa Sectorial de Gobernación del mismo periodo en cuanto al objetivo 2 *"Mejorar las condiciones de seguridad y justicia"*.

El programa E904 desde la perspectiva programática, de acuerdo con su finalidad, le corresponde la de Gobierno, y como función *"Justicia"* y a la Subfunción *"Reclusión y Readaptación Social"*. Por su parte, en cuanto a su modalidad se refiere a ella como "E", que se define como *"Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas."*

En el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016, se estableció que el Pp E904 *"Administración del Sistema Federal Penitenciario"* se encontraba sujeto a una Evaluación de Procesos. Es por lo anterior que el presente documento tiene como finalidad evaluar al programa en cuanto a sus flujos de recursos, productos e información, oportunidad, eficacia y suficiencia de sus procesos así como la articulación entre ellos. De esta forma, la Evaluación de Procesos buscara, en su caso, áreas de oportunidad en el marco normativo, los procesos que lo rigen y aquellos elementos que puedan afectar su orientación a resultados y el logro de sus objetivos y metas.

El Pp E904 se evaluará en el contexto de su Propósito que se refiere a preparar a los internos del fuero federal para su liberación y **reinserción social** a un entorno de seguridad, profesional y de respeto a la normatividad y a los derechos, por medio del fomento de su participación en el ahora denominado Plan de Actividades que contempla los aspectos laborales, educativos, culturales, de protección a la salud, deportivas y de justicia restaurativa, lo anterior con base, con base en su situación jurídica, y en criterios basados en la edad, el estado de salud, duración de la sentencia entre otros.

Resulta relevante señalar que el proceso de evaluación se desarrolló en el contexto del proceso de modificación del marco normativo y, posteriormente reglamentario, derivado de la entrada en vigor de la LNEP en junio de 2016, con lo que se redefine y fortalece el concepto de **"reinserción social"**, y se busca desarrollar un sistema integral tanto desde la perspectiva de la infraestructura de los Centros Penitenciarios, como de la capacitación y desarrollo de capital humano en la materia.

En este sentido, la evaluación de procesos que a continuación se presenta, consistirá en un análisis pormenorizado del funcionamiento y operación del Pp. De acuerdo a los *Lineamientos generales para la evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal*, la Evaluación de Procesos *"analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de su gestión"*.

En el desarrollo de la presente evaluación se debe considerar el carácter de seguridad nacional del Pp, lo que puede tener implicaciones en el desarrollo de la evaluación en lo relativo a la necesidad de contar con información que puede resultar reservada con base en lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de acuerdo a su art. 110.

Antecedentes.

En 1918, el Reglamento Interior de la SEGOB, establecía como facultades y atribuciones del Departamento Consultivo y de Justicia, “la conmutación y reducción de las penas y el manejo de los asuntos relativos a las Colonias Penales, reos federales e indultos”³.

Sería hasta 1929, tras varios intentos del presidente Plutarco Elías Calles (cuyo período de gobierno abarcó de 1924 a 1928) por establecer centros de “regeneración de los reos”, que se crearía oficialmente el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social. Al respecto, es preciso mencionar que, en este mismo año, fue publicado el primer Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, dando inicio a la administración formal del Sistema Federal Penitenciario.

Desde el año señalado en el párrafo anterior, diversas autoridades federales, incluida la SEGOB, han concretado esfuerzos y realizado acciones importantes orientadas a la eficiencia y la eficacia del Sistema Federal Penitenciario. Algunos de estos esfuerzos y acciones se detallan en la siguiente tabla.

Tabla 1. Esfuerzos y acciones de las autoridades federales y la SEGOB en lo referente al Sistema Federal Penitenciario.

ESFUERZO/ACCIÓN	AÑO
Puesta en marcha de la Penitenciaría de Lecumberri.	1933
Convención Nacional para la Unificación de la Legislación Penal e Intensificación de la Lucha contra la Delincuencia.	1936
Creación de la Delegación del Departamento de Prevención Social en la Penitenciaría del Distrito Federal.	—
Creación de la Colonia Penal Federal “Islas Marías”.	1940 – 1946
Creación de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social.	1970

Fuente: UNAM-IIS, con base en Secretaría de Gobernación. (2015). Diagnóstico para la fusión del programa E904: Administración del Sistema Federal Penitenciario.

³ Cfr. Secretaría de Gobernación. (2015). *Diagnóstico para la fusión del programa E904: Administración del Sistema Federal Penitenciario.*

Orígenes de la Administración del Sistema Federal Penitenciario.

Como se mencionó en líneas superiores, el presidente Plutarco Elías Calles se esforzó por transformar a las penitenciarías en centros de “regeneración de reos”. Los primeros pasos formales para dicha transformación los tomó el presidente Emilio Portes Gil con la creación del Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social de la SEGOB y la expedición del primer Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, cuyos contenidos contemplaban:

- *“La Individualización de sanciones para cada delincuente,*
- *Adopción de un sistema de sanciones orientado al tratamiento de los internos mediante el trabajo y sus efectos y,*
- *Aplicación de un tratamiento especial y diseñado individualmente.”⁴*

Para 1931, atendiendo a la promulgación y contenidos del nuevo Código Penal Federal, el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social se transformaría en el Departamento de Prevención Social de la SEGOB y en el Departamento del Distrito Federal (DDF). Durante este período, la Secretaría *“insistió en la rehabilitación, buen trato de los presos y el trabajo como medio de readaptación”⁵*, sin embargo, debido a limitaciones e insuficiencia presupuestal, no logró concretarse el objetivo señalado.

Durante el periodo de gobierno encabezado por el General Lázaro Cárdenas, se celebró la Convención Nacional para la Unificación de la Legislación Penal e Intensificación de la Lucha contra la Delincuencia, arrojando entre sus conclusiones y acuerdos, la necesidad de utilizar la Colonia Penal Federal “Islas Marías” como institución de readaptación social de reos y se comenzó a integrar un expediente único de los reos contemplando la información señalada en el siguiente gráfico, mismo que sería utilizado para *“el otorgamiento de libertad anticipada, indulto y clasificación”⁶*.

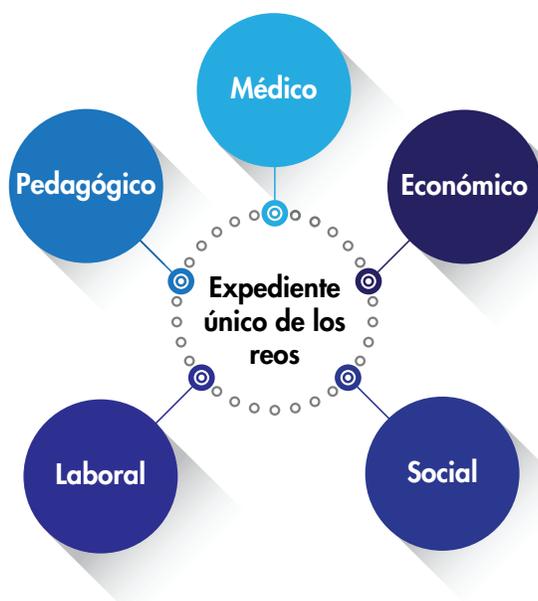


Figura 1. Aspectos a integrar en el Expediente único de los reos propuesto por la Convención Nacional para la Unificación de la Legislación Penal e Intensificación de la Lucha contra la Delincuencia.

Fuente: UNAM-IIS, tomado de Secretaría de Gobernación. (2015). *Diagnóstico para la fusión del programa E904: Administración del Sistema Federal Penitenciario.*

⁴ Secretaría de Gobernación. (2015).

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*

Administración del Sistema Federal Penitenciario en la segunda mitad del siglo XX.

En la segunda mitad del siglo XX, las actividades y esfuerzos referentes a la Administración del Sistema Federal Penitenciario giraron en torno a la “expedición de disposiciones, leyes y reglamentos encaminados a la prevención y represión del delito, el registro de reos sentenciados, el trabajo en los reclusorios y la readaptación y re inclusión social”⁷.

Dicho lo anterior es conveniente señalar las actividades y esfuerzos de algunos presidentes en materia de Administración del Sistema Federal Penitenciario, y la transformación del Departamento de Prevención Social en la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social de la SEGOB, sintetizados en la siguiente tabla:

Tabla 2. Esfuerzos y acciones de las autoridades federales referentes a la Administración del SFP en la segunda mitad del siglo XX.

PRESIDENTE EN TURNO	ESFUERZO O ACCIÓN	OBJETIVO
Adolfo Ruiz Cortines.	Registro de reos sentenciado.	Contar con los antecedentes de los reos.
Adolfo López Mateos.	Reforma del Artículo 18 Constitucional.	Proveer la adecuada organización del trabajo en los reclusorios.
Luis Echeverría Álvarez.	Iniciativa de Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.	Reorganizar el sistema penitenciario en la República.
Miguel de la Madrid Hurtado.	Trabajar en la readaptación social de los adultos delincuentes y menores infractores.	Reincorporación social de los presos.
Carlos Salinas de Gortari.	Construcción del Penal de Máxima Seguridad N°1 “Almoloya de Juárez” en el Estado de México. Transformación de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social en la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.	Sincronización de las actividades en materia de prevención, readaptación y reincorporación social.
Ernesto Zedillo Ponce de León.	Otorgar y revocar libertades anticipadas. Desarrollar programas de prevención y readaptación social. Organizar y operar reuniones penitenciarias a nivel nacional para homogeneizar criterios de readaptación social.	Dirigir, ejecutar y vigilar técnicamente la prevención y readaptación.

Fuente: UNAM-IIS, con base en Secretaría de Gobernación. (2015). Diagnóstico para la fusión del programa E904: Administración del Sistema Federal Penitenciario.

⁷ *Ibíd.*

Administración actual del Sistema Federal Penitenciario.

El 6 de febrero de 2001, durante el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, se creó el OADPRS cuya misión principal es el “instrumentar la política penitenciaria nacional para prevenir la comisión del delito, readaptar a los sentenciados y dar tratamiento mediante sistemas idóneos que permitan la readaptación a la sociedad.”⁸

En años subsecuentes, diversas acciones y medidas del Gobierno Federal comenzaron a delinear la estructura, funciones y atribuciones actuales del OADPRS. Entre dichas acciones y medidas destaca la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 6 de abril de 2006, del nuevo Reglamento de los CEFERESO cuyo principal objetivo, detallado en su artículo 1, es “regular la organización, operación y administración de los Centros Federales de Readaptación Social, en condiciones de seguridad, disciplina y orden [...]”⁹.

Otra de las acciones estratégicas concretadas fue la reforma y adición, el 18 de junio de 2008, de diversas disposiciones a la CPEUM referentes a la modificación del Sistema de Justicia Penal, el Sistema Federal Penitenciario y el Sistema de Justicia para menores. Dicha reforma “instituyó a la reinserción social como un nuevo esquema en el Sistema Penitenciario, en sustitución de la readaptación social”¹⁰.

Actualmente, el OADPRS está estructurado como se ilustra en la Figura 2.

Figura 2. Estructura Orgánica del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.



Fuente: Secretaría de Gobernación. (2012). *Manual de Organización General del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social*.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Cfr. Secretaría de Gobernación. (2006). *Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social*.

¹⁰ Secretaría de Seguridad Pública, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, ITESO Universidad Jesuita de Guadalajara, Instituto Tecnológico Autónomo de México. (2012). *La Transformación del Sistema Penitenciario Federal: una visión de Estado*. México.

Objetivos de la Evaluación

GENERAL.

Realizar un análisis sistemático de la operación del Pp E904 con la finalidad de conocer la existencia y características de sus procesos, examinar sus ventajas y especificar las problemáticas a las que se enfrenta. En el mismo sentido, la Evaluación se centrará en señalar en qué medida la gestión operativa ha conducido a la consecución del objetivo esencial del Pp, establecido en su MIR para 2016 como *“Impulsar a las personas sentenciadas de los Centros Penitenciarios Federales para que participen en las actividades de reinserción social”*¹¹

A partir de lo anterior, se plasmarán, en su caso, recomendaciones con la finalidad de adecuar la orientación del Pp hacia el resultado u objetivo esencial del mismo, referente a la optimización y fortalecimiento de los procesos orientados a la reinserción de la población penitenciaria sentenciada que se encuentra en los Centros Penitenciarios Federales.

Dicho lo anterior, y tomando en consideración los contenidos del MdTR propuesto por la SHCP, guía para elaborar el presente documento, se establece como objetivo general de la presente Evaluación el contribuir a la mejora del funcionamiento, operación y organización del Pp E904 *“Administración del Sistema Federal Penitenciario”*, mediante la realización de un análisis y valoración de su gestión operativa, de modo que se permita orientar esta gestión a la consecución de resultados en materia de reinserción social.

ESPECÍFICOS

De acuerdo con el MdTR de la SHCP referidos en líneas superiores, los objetivos específicos de la evaluación son:

- Describir la forma en que operan los principales procesos relacionados con la custodia y la reinserción social;
- Valorar si la ejecución de los procesos y subprocesos que integran la gestión operativa del Pp en sus distintos niveles es adecuada para el logro de sus objetivos; principalmente en materia de reinserción y custodia;
- Valorar en qué medida los procesos y subprocesos operativos del Pp son eficaces, oportunos, suficientes y pertinentes para el logro de sus objetivos estratégicos y de gestión;
- Identificar, analizar y valorar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, (“cuellos de botella”) que hubiese en la operación del Pp para el logro de sus objetivos;
- Identificar, analizar y valorar las buenas prácticas o las fortalezas en la operación del Pp; y
- Formular recomendaciones específicas que permitan mejorar la gestión operativa del Pp a través de la mejora de sus procesos y subprocesos.

¹¹ Matriz de Indicadores para Resultados 2015, Portal de Transparencia Presupuestaria.

CAPÍTULO 1

Metodológica, diagnóstico y alcance de la evaluación.

1

CAPÍTULO

Metodológica, diagnóstico y alcance de la evaluación.

1.1. Metodología.

La presente Evaluación considera una metodología cualitativa que tiene como finalidad la descripción y análisis de los procesos y subprocesos del Pp E904. Para garantizar su calidad y objetividad, y de acuerdo con el MdTR para la evaluación de procesos¹², el proceso de evaluación se desarrolló en dos etapas: análisis de documentos oficiales, normativos e institucionales (análisis de gabinete) y el trabajo de campo (*in situ*), en el que se incluyen una serie de entrevistas a personal de las áreas sustantivas del programa tanto de Oficinas Centrales como de los Centros Penitenciarios desde la perspectiva de la reinserción social y la custodia.

Los elementos metodológicos de investigación que se presentan a continuación han sido seleccionados en función del potencial que ofrecen como medios efectivos de recolección de información, en lo referente a la realización de trabajo de campo al interior de los Centros Penitenciarios, parte integral de las tareas y actividades a desarrollar en la **Evaluación de Procesos del Pp E904: “Administración del Sistema Federal Penitenciario”**.

Para efectos del diseño metodológico de la presente evaluación y con base en MdTR, para la Evaluación de Procesos de la SHCP¹³, se favoreció la adopción de métodos de investigación de corte cualitativo, considerando factores de relevancia tales como el contexto de las prisiones, ubicación geográfica, características internas, etc.

En ese sentido, como señalan Bulman, García y Hernon¹⁴ debe considerarse que *“en entornos penitenciarios es difícil implementar diseños rigurosos de evaluación que permitan aislar los efectos de un factor [explicativo] y que permitan la formación de grupos de internos completamente comparables entre sí (...). En consecuencia, para explicar diferencias o resultados aparentes los investigadores deben a menudo valerse de diseños cuasi-experimentales menos robustos, basados en la comparación de grupos que pueden no estar excluyendo completamente hipótesis rivales”*.

Los autores citados también advierten sobre algunas otras circunstancias que en los entornos carcelarios podrían afectar la recolección y calidad de la información durante una investigación, y que en consecuencia deben también tenerse en mente para decidir qué técnicas de investigación emplear en estos contextos que ellos definen como *“auto-contenidos, altamente vigilados y regulados”*, específicamente al trabajar con la población penitenciaria, sea de manera directa o indirecta.

Así, el hecho de que un investigador o un grupo de investigadores ingresen y entrevisten a una o más

¹² Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos. Aplicable a evaluaciones cuya instancia de coordinación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* 13 *Ibid*.

¹⁴ Bulman, P., García, M., y Hernon, J. (2012). Challenges of Conducting Research in Prisons. En “Study Raises Questions About Psychological Effects of Solitary Confinement”. National Institute of Justice Journal, No. 269, Marzo. [online] Disponible en: <http://www.nij.gov/journals/269/pages/research-in-prisons.aspx>

personas privadas de la libertad señalan Bulman, García y Hennon, es en sí mismo *“un evento mayor en la monótona rutina de la vida en prisión”*, que podría afectar la confiabilidad y validez de la evidencia recolectada. Esa afectación puede darse a través de lo que se conoce como el *Efecto Hawthorne*, *“en el que las interacciones sociales y conductuales de las y los investigadores con, o de sus observaciones sobre los sujetos de estudio afectan la conducta de estos últimos”*. En ese sentido, de acuerdo con los autores referidos, puede esperarse, por ejemplo, que los internos tengan una visión más positiva de su situación al ser tomados en cuenta como participantes del estudio, aunque al mismo tiempo también *“pueden permanecer cautelosos o inseguros de los investigadores (...), ocultarles información o decirles lo que creen que éstos últimos quieren oír”*¹⁵, en caso de participar en entrevistas, grupos de enfoque u otras técnicas de interacción directa con los grupos de investigadores.

Con base en las reflexiones previas, pero considerando también lo hasta aquí presentado en materia normativa y administrativa, se definió el conjunto muestral, el grupo de personajes clave a entrevistar, así como los instrumentos de recolección de información que, se estimó, maximizan la cantidad y calidad de la evidencia necesaria para esta Evaluación de Procesos, dichos elementos se detallan enseguida.

1.2. Mecanismos de acopio de información.

1.2.1. TRABAJO DE GABINETE.

De acuerdo con Sampieri (1991) Se refiere al *“análisis de la literatura que consiste en detectar, obtener y consultar la bibliografía y otros materiales que pueden ser útiles para los propósitos del estudio, así como extraer y recopilar la información relevante y necesaria que atañe a nuestro problema de investigación”*.

Para el desarrollo del trabajo de gabinete, se tomó la información provista directamente por las áreas involucradas en el Pp y entregada únicamente por la Dirección General de Administración de acuerdo con las solicitudes de información realizadas por el IIS. A través de este medio, se logró obtener información relevante relacionada con la normatividad básica del Pp, el proceso de planeación estratégica que dio origen al mismo, estadísticas de su operación, procedimientos diversos de los Centros Penitenciarios, así como los MOE.

Con base en la información recopilada que se considera como *fuentes primarias* se realizó una inspección y posteriormente el procesamiento de la mismas para extraer información relevante que permitiera analizar, desde las distintas perspectivas (normativa, planeación estratégica, procesos), el posible enfoque a la reinserción social y custodia que el programa refleja en su MIR.

¹⁵ *Ibíd.*

1.2.2. TRABAJO DE CAMPO.

Se refiere a la intervención directa en las principales áreas involucradas con el Pp, tanto en Oficinas Centrales como en los Centros Penitenciarios, donde se implementaron técnicas cualitativas para el levantamiento de información como la observación directa de las actividades implementadas por las y los funcionarios públicos y la interpretación sistemática de la información acopiada a través de entrevistas semiestructurada, grupos focales y aplicación de baterías de preguntas especializadas en materia de procesos. Para documentar los hallazgos del trabajo de campo se utilizó la técnica denominada “estudios de caso”.

1.2.3. ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS.

Las entrevistas semi-estructuradas fungieron como el principal instrumento de recolección de información durante el trabajo de campo de esta evaluación. Se trató de “una interacción entre entrevistador y entrevistado, en la que el primero tenía un plan temático general a investigar, pero no un conjunto específico de preguntas que debieran siempre formularse con las palabras exactas o siguiendo un orden particular”.¹⁶

En comparación con otras herramientas metodológicas como los cuestionarios cerrados o estandarizados, las entrevistas semi-estructuradas son la base de un proceso flexible, iterativo y continuo que permite adaptar las preguntas sobre la marcha, en función de los temas a estudiar, las características particulares del entrevistado, la manera en que fluya –o no– la entrevista, entre otras posibles eventualidades.

Además de su flexibilidad para explorar rutas alternativas, entre otras ventajas, las entrevistas semi-estructuradas idealmente permiten ir generando de manera paulatina un ambiente de confianza entre el entrevistador y el entrevistado, a través del cual se espera que eventualmente este último señale de manera franca los posibles cuellos de botella, áreas de oportunidad o problemas que pudieran presentarse –en su opinión–, en la implementación de los procesos del Pp que son objeto de estudio.

En contraste, como desventajas de este instrumento pueden señalarse que él o la entrevistadora necesita poseer o desarrollar la habilidad para guiar la conversación en la dirección deseada, sin perder de vista los temas que quiere explorar, lo que no es necesariamente sencillo. De igual forma y en relación con lo anterior, el formato flexible y semi-estructurado puede ocasionar que algunos temas o aspectos queden sin cubrirse, o que sean poco explorados en comparación con otros que pudieran ser más relevantes.

Para la evaluación del Programa E904, se aplicó este instrumento tanto en las oficinas centrales como en los Centros Penitenciarios Federales, limitándose en principio a las y los funcionarios públicos responsables del Pp, tanto en la parte estratégica como operativa, seleccionados en función del mapeo de procesos y actores realizado con anterioridad.

Para la aplicación de este primer instrumento, se empleó la siguiente guía temática general, que, con base en lo expuesto en los párrafos previos, debe ser entendida como una guía general respecto de la cual las y los entrevistadores pudieron apartarse tanto como consideraran necesario, dentro de los límites temáticos establecidos en el mapeo de procesos y los Términos de Referencia (TdR).

¹⁶ Babbie, E. (2005). *The basics of social research. Third edition.* Thomson Wadsworth. Canada.

1.2.3.1 GUÍA TEMÁTICA GENERAL PARA ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS.

NORMATIVIDAD: valoración de la suficiencia de Leyes, Reglamentos, Manuales entre otras normas que determinan los procesos: *¿La normatividad vigente permite o limita la realización de los procesos? ¿En qué medida y de qué manera o maneras?*

ESTRUCTURA ORGÁNICA: número de personas en cada área y el perfil profesional que tienen. En el caso de los Centros de Prestación de Servicios (CPS), sobre todo, es importante identificar el estatus contractual de quienes intervienen y en qué etapas del o los procesos (eventuales vs “de planta”, honorarios vs asalariados o combinaciones entre estas categorías).

DESARROLLO DEL PROCESO: identificar áreas, unidades y responsables de cada fase de los procesos (desde el punto de vista funcional). *¿existe interacción con autoridades estatales y/o ONG?, ¿existen procedimientos estandarizados? ¿cuáles son?* En especial hacer observación detallada de las interacciones con el proceso de reinserción (tanto actividades deportivas, de capacitación para el trabajo, culturales y de educación), así como la infraestructura y servicios destinados para tal fin.

DOCUMENTACIÓN DEL PROCESO: *¿Se cuenta con Guías o Manuales internos para la operación (Manuales de procedimientos)? ¿Cuáles y en qué estado se encuentran? ¿Son públicos o no? ¿Son compartidos al interior o no? ¿A través de qué medios? etc.*

SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO: *¿se usan formatos, sistemas informáticos, bases de datos? etc.*

MEJORES PRÁCTICAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA: señalar los aspectos que, a partir de la visita, se puedan retomar o mejorar respecto al Pp.

1.2.4. GRUPOS DE ENFOQUE.

Una alternativa a las entrevistas semi-estructuradas, potencialmente útil sobre todo en el caso de los beneficiarios del Programa E904, son los Grupos de enfoque (focus groups). Esta técnica consiste en reunir en un espacio cerrado, generalmente alrededor de una mesa, a un grupo “típicamente de entre 12 y 15 personas, para que discutan, con ayuda de un moderador, sobre uno o varios temas en particular [...]. Las y los participantes se eligen en función de la relevancia que su conocimiento o experiencia tenga para el tema en cuestión, no mediante métodos probabilísticos rigurosos”¹⁷.

Para el caso de los Grupos de enfoque, Krueger¹⁸, Babbie señala una serie de ventajas y desventajas. Dentro de las primeras destaca que se trata de un método orientado hacia la investigación social, que permite capturar datos de la vida real en un ambiente social; Además, es igualmente flexible y arroja resultados con relativa rapidez.

En contraste, el autor señala que, durante los grupos de enfoque el investigador tiene menos control que en las entrevistas individuales, la información obtenida puede ser difícil de sistematizar y analizar, las

¹⁷ *Ibíd.*, pp. 316 – 317.

¹⁸ *Ibíd.*

habilidades del moderador deben estar aún más perfeccionadas que en otras técnicas de investigación, y los propios grupos pueden ser difíciles de constituir. En ese sentido, vale la pena destacar que, en ocasiones, las entrevistas colectivas realizadas con esta técnica pueden también tener un efecto inhibitorio o dirigir las respuestas de los participantes, sobre todo en presencia de superiores jerárquicos, que es el caso de las burocracias.

En lo que a esta evaluación se refiere, los grupos de enfoque se plantean como alternativas a las entrevistas, en función de las limitantes de tiempo que pudieran enfrentar las y los funcionarios responsables del Programa. Un grupo de enfoque podría sustituir a un grupo de entrevistas, con las ventajas y desventajas antes consideradas. Asimismo, podría también llevarse a cabo un grupo de enfoque con personas privadas de su libertad que participen en las actividades del Pp, si las circunstancias lo permiten, lo que de nueva cuenta implicaría ahorros en términos de tiempo y recursos.

1.2.5. OBSERVACIÓN DIRECTA NO PARTICIPANTE.

Este instrumento se utiliza *“cuando él o la investigadora no se involucra en las actividades del grupo (en estudio), sino que se mantiene como un observador pasivo, viendo y escuchando al grupo y derivando conclusiones con base en sus observaciones”*¹⁹. Entre las ventajas que esta técnica posee, destacan:

- Permite captar actitudes e interacciones “naturales” o reales, en el sentido que ocurren con o sin la presencia del investigador.
- Es un método económico que puede arrojar evidencia importante incluso sin la necesidad de usar tecnología de audio o video para el ejercicio.
- Los resultados pueden ser reportados en formatos “abiertos”, en los que él o la investigadora tiene libertad para destacar diversos aspectos que le hayan parecido interesantes y útiles para la investigación.

Dentro de las desventajas de este mecanismo, Kumar destaca²⁰:

- Posibilidad de ocurrencia del Efecto Hawthorne, implicando que la observación resultaría distorsionada y no se observarían más “conductas normales”.
- Posibilidad de observar y reportar resultados de manera sesgada.
- Posibilidad de que cada observador interprete de manera diferente un solo hecho observado.
- Posibilidad de que el método de captura de información distraiga al observador de los detalles o que, por el contrario, el concentrarse excesivamente en alguna cuestión particular lleve al investigador a perderse de interacciones importantes entre los sujetos que toman parte en el hecho observado.

Dadas las circunstancias de seguridad que deben prevalecer al interior de los Centros Penitenciarios Federales, la observación directa no-participante ofrece la posibilidad de recoger información y evidencias en campo sobre el funcionamiento del Programa “desde la óptica de los beneficiarios”, de modo indirecto.

¹⁹ Kumar, R. (2005). *Research Methodology. A step by step guide for beginners*. Second Edition, Sage Publications, London-California-New Delhi.

²⁰ *Ibid.*

En este sentido vale la pena enfatizar que los TdR señalan que *“el diseño de los instrumentos para el levantamiento de información en campo deberá considerar a la totalidad de los actores que intervienen en la ejecución de los procesos y subprocesos que integran la operación del Pp, así como a los destinatarios o beneficiarios de los componentes del Pp”*²¹.

1.2.6. ESTUDIOS DE CASO.

El estudio de caso es un método de investigación cualitativa que implica un proceso de indagación y búsqueda de evidencia a través del examen sistemático y profundo de casos de entidades, organismos e instituciones de diversa índole con el objeto de conocer sus particularidades y complejidades.

La particularidad más característica de ese método es el estudio intensivo y profundo de un/os caso/s o una situación, considerándolos como un “sistema acotado” por los límites que precisa el objeto de estudio, pero enmarcado en el contexto global donde se produce. (Muñoz y Muñoz, 2001).

Por la propia naturaleza del programa, y apoyado en lo requerido en el MdTR, se consideró que esta técnica sería de gran relevancia para analizar la forma en que operan de manera individual diversas unidades de análisis (Centro Penitenciario), que si bien, resultan homogéneas en su estructura funcional, pueden presentar características y comportamientos diferenciados por la naturaleza de su población penitenciaria, aspectos geográficos, modo de administración, entre otros.

En el presente documento se integran, en el Anexo 10, los cinco estudios de caso realizados por el equipo de investigación de la UNAM-IIS, como parte de las actividades a desarrollar en el marco de la Evaluación de Procesos del Pp E904. En el Anexo referido, se identifica y caracteriza cada uno de los estudios elaborados.

1.3. Diagnóstico.

1.3.1. DIAGNÓSTICO DEL MARCO NORMATIVO ACTUAL Y VIGENTE.

La evaluación de un Programa Presupuestario implica, entre muchos otros aspectos, el conocimiento operacional y administrativo de los recursos humanos, técnicos, tecnológicos y económicos destinados al cumplimiento de los objetivos planteados. Es menester contar también, con nociones acerca de la fundamentación jurídica del programa, sea a nivel CPEUM, Leyes Federales, Leyes Generales, Leyes Reglamentarias, Reglamentos, Normas, etc.

El presente apartado ofrece una visión esquemática y ordenada de las bases normativas que dan sustento legal al diseño, operación y administración del Sistema Federal Penitenciario en México, objeto de la ***Evaluación de Procesos del Pp E904: “Administración del Sistema Federal Penitenciario”***.

²¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016).

Dicho lo anterior, resulta de vital importancia, para los efectos y objetivos que plantea la Evaluación referida, la revisión y análisis de preceptos constitucionales, legales, normativos y reglamentarios que fundamenten y fortalezcan la comprensión de los macro procesos y procedimientos en la materia.

Con respecto del Sistema Federal Penitenciario Mexicano, la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, norma suprema que regula la vida jurídica en México, establece en el artículo décimo octavo, reformado en el mes de junio 2008, las bases y el objeto central que habrán de observarse al administrar el sistema. El artículo referido indica:

“Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

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. [...]

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad. [...].”²²

Los fragmentos citados del artículo décimo octavo Constitucional indican la existencia de un sistema penitenciario único dividido en dos subsistemas: uno de prisión preventiva para procesados (personas contra las cuales se dicta auto de procesamiento) y uno penitenciario para sentenciados (personas judicialmente declaradas como culpables de la comisión de un delito), siendo éstos últimos, como señala la normatividad en la materia, la población objetivo de los programas y políticas de reinserción social.

De igual forma, el artículo referido, señala las bases del Sistema Federal Penitenciario Mexicano, reconociendo en ellas un mecanismo preventivo del delito y de reinserción social de los sentenciados. Dichas bases son:

- Respeto a los derechos humanos,
- Respeto al derecho al trabajo y a la capacitación para el mismo,
- Derecho a la educación,
- Derecho a la salud y,
- Derecho al deporte.

²² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [online] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf [17 Sep. 2016].

A partir de la información mencionada en los párrafos que anteceden, puede establecerse que constitucionalmente, el objeto del Sistema Federal Penitenciario consiste en **lograr la reinserción social del sentenciado, a través de actividades que propicien la modificación de sus hábitos y procuren evitar posibles reincidencias en actividades delictivas.**

Una vez identificado el sustento y el objeto constitucional del Sistema Federal Penitenciario, es importante mencionar la existencia de diversas disposiciones legales, normativas y reglamentarias que refuerzan y complementan lo que la CPEUM prevé en la materia.

En fechas recientes fue aprobada la LNEP, publicada en el DOF el 16 de junio de 2016. Dicha Ley, que sustituye a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, tiene entre sus objetivos centrales el de regular los medios y programas de reinserción social de sentenciados con estricto apego a las bases constitucionales referidas en los primeros párrafos de este apartado.

El artículo 4 de la Ley referida en el párrafo anterior, establece los principios rectores del Sistema Penitenciario, siendo éstos: dignidad, igualdad, legalidad, transparencia, confidencialidad, publicidad, proporcionalidad y finalmente, reinserción social, entendida como *“la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”*²³.

Seguidamente y en concordancia con la CPEUM, el artículo 14 de la LNEP señala que la *“Autoridad Penitenciaria organizará la administración y operación del Sistema Penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para procurar la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”*²⁴.

Dentro de las actividades estratégicas orientadas a la reinserción social que plantea la LNEP destaca la capacitación para el trabajo y el trabajo de los sentenciado²⁵ (autoempleo, actividades productivas no remuneradas y actividades productivas realizadas a cuenta de terceros²⁶) como un medio de preparación para la reintegración al mercado laboral una vez obtenida la libertad.

El artículo 207, Capítulo II *“Servicio Postpenales”* de la Ley referida establece que las *“Autoridades Corresponsables”* en coordinación con la Unidad de Servicios Postpenales de la Autoridad Penitenciaria (Coordinación General de Prevención y Readaptación Social) deberán *“fomentar la creación y promoción de espacios de orientación, apoyo y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación individual”* para todos los *“liberados, externados y sus familias”*²⁷ en favor de la reinserción y la aceptación social.

²³ Secretaría de Gobernación. (2013). Ley Nacional de Ejecución Penal. [online] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf> [26 Sep. 2016].

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ El Capítulo VI de la LNEP señala que el trabajo es una actividad productiva lícita al interior del Centro, eje de la reinserción social que tiene como objeto el preparar a las PPL para su integración o reintegración al mercado laboral.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*

Con la aprobación de la LNEP y la entrada en vigor del nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio²⁸ da inicio una etapa de “ajuste normativo” en materia del Sistema Penitenciario y de los procesos, programas y políticas de reinserción social de personas privadas de la libertad. En ese sentido se explica la necesidad de aprobar y/o actualizar Manuales de Organización y Procedimientos, así como los Reglamentos que afectan la realidad operativa del Sistema Federal Penitenciario, situación que se abordará en apartados posteriores.

Seguidamente, es preciso mencionar el artículo 27 del Código Penal Federal, el cual contempla la existencia de acciones y medidas orientadas a la reinserción social de los sentenciados, acordes con las bases constitucionales del Sistema, mismas que han sido mencionadas en líneas superiores. Entre dichas medidas y acciones el Código menciona, como parte de las actividades contempladas en el tratamiento en libertad, el *“trabajo comunitario, actividades educativas y actividades curativas”*²⁹.

El artículo 50 bis, Capítulo XI del mismo Código, plantea las labores de vigilancia que debe ejercer la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social del OADPRS de la SEGOB sobre los sentenciados. Esto es, labores de observación y orientación encaminadas a la reinserción social.

Finalmente, los artículos 97, 97 bis y 99 del Código Penal Federal contemplan el indulto que puede otorgar el Titular del Ejecutivo Federal a un sentenciado por delitos de carácter político o social que *“refleje un alto grado de reinserción social”*, es decir, haya modificado sus hábitos y no presente actitudes de reincidencia delictiva que puedan privarlo de gozar los derechos políticos y/o civiles.

La información relacionada con el Sistema Federal Penitenciario presentada en el Código Penal Federal, da cuenta de la existencia de actividades concretas orientadas a la reinserción social de los sentenciados e identificar una de las instancias participantes en la administración del sistema: el OADPRS de la SEGOB, cuyas funciones y atribuciones serán abordadas más adelante en conjunto con las de otras Unidades Administrativas.

Para efectos de lo planteado en el párrafo que antecede, es importante analizar la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)**, en específico las fracciones XIV y XXIII del artículo 27, donde se señala la función de la SEGOB del Gobierno Federal para *“presidir la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, [...] designar [...] al Secretario Técnico de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, [...] y para ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el Sistema Federal Penitenciario y de justicia para adolescentes, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.”*³⁰

²⁸ El nuevo Sistema de Justicia Penal contempla la realización de juicios orales, una serie de cambios en el proceso penal y nuevas medidas para solucionar conflictos como la justicia alternativa y procesos abreviados. El nuevo proceso contempla las etapas de: Investigación, Etapa Intermedia y el Juicio Oral. En la última etapa el imputado (persona que pudo cometer o participar en un delito) recibirá la sentencia del Juez, acelerando así el proceso penal.

²⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Código Penal Federal*. [online] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_180716.pdf [21 Sep. 2016].

³⁰ Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. [online] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_180716.pdf [19 Sep. 2016]

Para complementar los contenidos de la Ley referida, el **Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y el Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación**, establecen que la Secretaría a través del Comisionado Nacional de Seguridad, la Dirección General de Política y Desarrollo Penitenciario, la Unidad de Desarrollo e Integración Institucional, la Inspectoría General, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el OADPRS³¹, debe dar cumplimiento a las tareas de administración del Sistema Federal Penitenciario.³²

En la Tabla 3, se indican las funciones relacionadas con la administración del Sistema Federal Penitenciario de cada una de las Unidades Administrativas mencionadas con anterioridad.

³¹ Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional de Seguridad. (2016). Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. [online] Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=807 [19 Sep. 2016]

³² Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos. (2013). Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. [online] Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013 [19 Sep. 2016]

Tabla 3. Facultades y atribuciones de las Unidades encargadas de la administración del Sistema Federal Penitenciario Mexicano.

UNIDAD ADMINISTRATIVA	FACULTADES Y ATRIBUCIONES
COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación, establecimiento y dirección de programas, estrategias y mecanismos, para prevenir y combatir la delincuencia. • Coordinar el ejercicio de las funciones que en materia de seguridad pública federal correspondan a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad, promoviendo entre ellos el ejercicio coordinado de sus competencias. • Promover la realización de estudios e investigaciones en materia de seguridad pública y prevención de los delitos. • Coordinar las acciones necesarias para la debida administración y funcionamiento del sistema penitenciario en relación con la prisión preventiva y la ejecución de penas por delitos del orden federal, así como del tratamiento de menores infractores, en términos de las disposiciones legales aplicables. • Evaluar el cumplimiento de los objetivos y establecer las medidas tendentes a detectar deficiencias, irregularidades o faltas en la aplicación de los procedimientos de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados que le sean adscritos.
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA Y DESARROLLO PENITENCIARIO	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer y dirigir los mecanismos para la elaboración de propuestas de políticas, normas, modelos y protocolos aplicables a la administración y operación penitenciarias. • Elaborar el modelo del Sistema Federal Penitenciario para los órganos administrativos desconcentrados en la materia. • Elaborar la propuesta de política penitenciaria en materia de reinserción social de alcance nacional, así como los programas y acciones que deriven de ésta, aplicable en los centros federales de reclusión y establecimientos de rehabilitación e internamiento juvenil. • Proponer políticas para que se promueva la coordinación con el sector público de los tres órdenes de gobierno, y la colaboración del sector privado y social, mediante convenio y acuerdo de concertación en el desarrollo de proyectos de readaptación y reinserción social basados en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. • Elaborar propuestas de normas y modelos de operación penitenciarios en materia de administración, desarrollo policial, disciplina, seguridad y reinserción social aplicable en los centros federales de reclusión y en los establecimientos de rehabilitación e internamiento juvenil, en el ámbito de atribuciones del Comisionado Nacional de Seguridad y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública. • Coordinar e integrar acciones de planeación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas que regulen la operación del Sistema Federal Penitenciario, así como establecer estándares e indicadores que permitan medir su desempeño en materia de reinserción social.
UNIDAD DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir el desarrollo de los programas y estrategias para la implementación del Sistema Federal Penitenciario. • Proponer al Comisionado Nacional de Seguridad las políticas, estrategias y acciones necesarias para establecer e impulsar el sistema de desarrollo policial y penitenciario en los órganos administrativos desconcentrados adscritos al mismo. • Presentar al Comisionado Nacional de Seguridad para su aprobación, propuestas de normas, modelos, mecanismos, sistemas y procedimientos en materia de política penitenciaria federal y en materia de reinserción social, aplicables en los centros federales de reclusión y establecimientos de rehabilitación e internamiento juvenil. • Coordinar el seguimiento y evaluación de las políticas, normas y programas relacionados con el Sistema Federal Penitenciario, el cumplimiento de la política penitenciaria federal y la administración de los centros federales de reclusión y establecimientos de rehabilitación e internamiento juvenil.

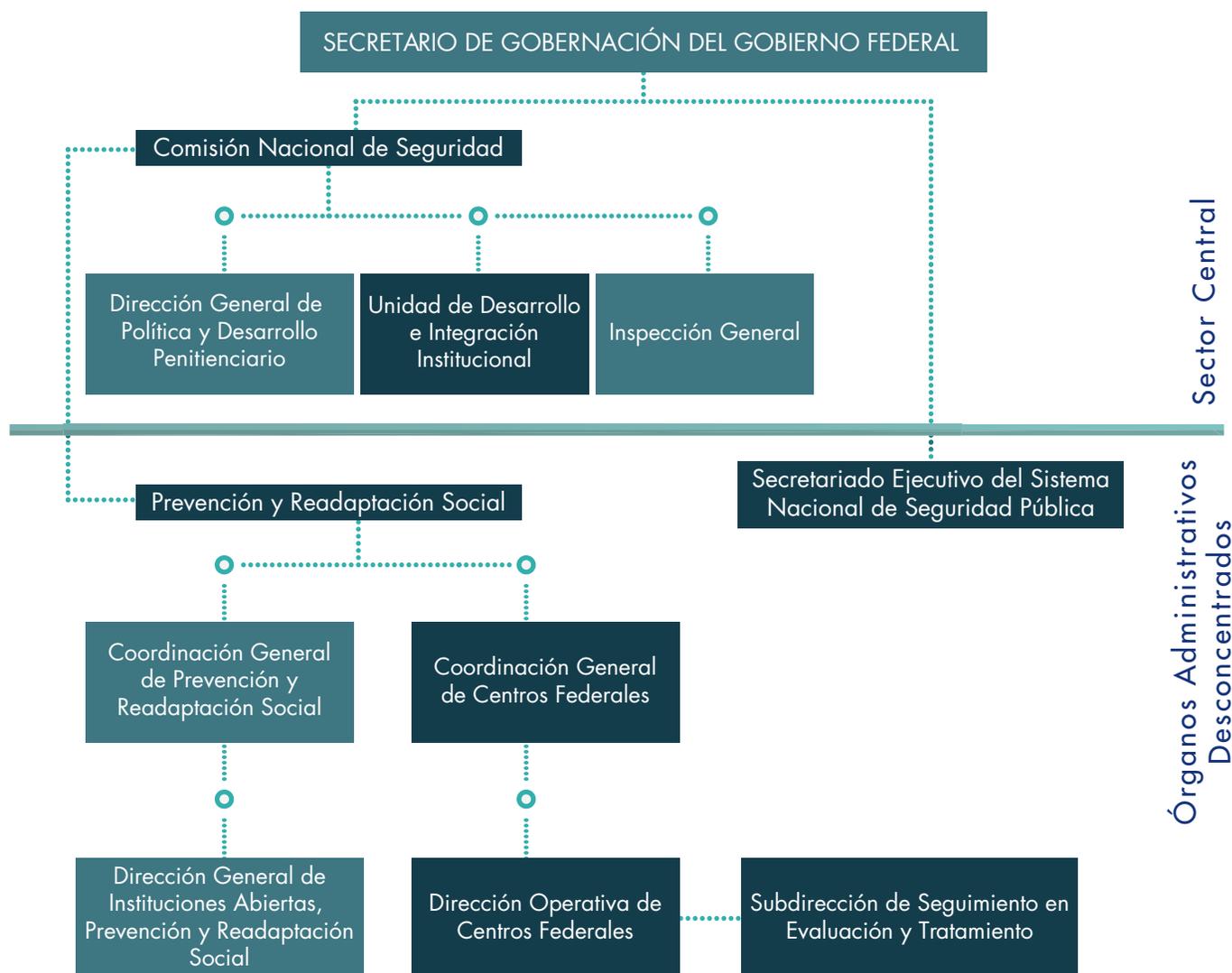
<p>INSPECTORÍA GENERAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer e instrumentar el sistema de inspección y verificación de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad. • Vigilar la correcta aplicación de programas, normas, procedimientos, lineamientos y políticas, que no corresponda a otras instancias, que rijan el funcionamiento del sistema de inspección y verificación, así como del régimen disciplinario policial y penitenciario. • Coordinar la verificación del cumplimiento de las políticas, programas y acciones en materia de reinserción social.
<p>ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS</p>	
<p>SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer e implementar estrategias y directrices relativas al cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante la generación de iniciativas, políticas públicas, consensos, normas, mecanismos y metodologías de evaluación de resultados. • Verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los convenios generales y específicos en la materia, así como las demás disposiciones aplicables e informar lo conducente al Consejo Nacional. • Preparar la evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema en los términos de la ley.
<p>ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar sentencias por delitos del fuero federal en el Distrito Federal y en los estados. • Aplicar tratamientos de reinserción y reintegración a la vida social y productiva a los adolescentes que cumplieron medidas de orientación, protección y tratamiento, y adultos que cumplieron penas privativas de libertad, a través de la organización, establecimiento y administración del Sistema Federal Penitenciario bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos para contribuir a la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la protección de los derechos, las libertades, el orden y la paz pública. • Organizar y administrar los establecimientos dependientes de la Federación, para la aplicación de tratamientos de readaptación social. • Apoyar la participación de las entidades federativas y del Distrito Federal en la implementación de programas educativos y culturales, así como de producción laboral penitenciaria, con retribución económica justa a internos del fuero federal, en los términos de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (Abrogada por la Ley Nacional de Ejecución Penal). • Promover la homologación del sistema penitenciario en el país, e impulsar la adopción de las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados por parte de las entidades federativas y del Distrito Federal.
<p>COORDINACIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer y supervisar los programas de prevención general, especial y de readaptación social, orientados a prevenir la delincuencia y reincidencia de conductas delictivas, así como la aplicación de las medidas de tratamiento impuestas por los jueces y tribunales federales a los sentenciados, conforme a lo dispuesto en la normatividad establecida, a fin de contribuir a la implementación del Sistema Nacional Penitenciario. • Conducir con las entidades federativas, el Distrito Federal y las instituciones competentes, los programas de carácter nacional en materia de prevención general, especial y de readaptación social. • Fomentar la adopción de normas mínimas, sobre readaptación social de sentenciados, por parte de los gobiernos locales, a fin de homologar el sistema penitenciario del país. • Dirigir la aplicación de los tratamientos de readaptación social con base en la educación, el trabajo y la capacitación para el mismo. • Coordinar el cumplimiento de las medidas de tratamiento, control, supervisión y vigilancia, dictadas a los sentenciados del fuero federal, impuestas por autoridades judiciales federales, por el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada o prelibertad, la modificación de las modalidades de ejecución de la sanción impuesta, así como la concesión de alguno de los sustitutos penales o la condena condicional.

<p>COORDINACIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir y fomentar, con los sectores que corresponda, la participación de las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en programas de educación, formal y no formal, a todos los niveles, y de producción laboral, que contribuyan en el proceso de readaptación social y que permitan al interno obtener ingresos.
<p>DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES ABIERTAS, PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer programas para la participación de los internos basados en materia de prevención y readaptación social, así como mecanismos de vigilancia para los preliberados que gocen de algún beneficio de libertad anticipada, mediante actividades de prevención de conductas antisociales a nivel nacional, a fin de contribuir en su reincorporación social. • Determinar mecanismos de comunicación con los gobiernos locales, para apoyar los proyectos y programas de prevención y readaptación social que permitan la coordinación entre las áreas de prevención y readaptación social de éstos con las oficinas centrales del OADPRS. • Asegurar el cumplimiento de las medidas de seguimiento en externación, a quienes gozan de algún beneficio de libertad anticipada mediante las visitas domiciliarias para evitar la reincidencia y constatar la reincorporación al medio social. • Implementar y promover las acciones necesarias para la reincorporación social y prevención de conductas antisociales, ante los sectores público, privado y social. • Formular políticas y estrategias en materia de reincorporación social a nivel nacional. • Detectar las necesidades de apoyo para la reincorporación social de los prospectos a obtener algún beneficio de libertad anticipada.
<p>COORDINACIÓN GENERAL DE CENTROS FEDERALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir y coordinar las acciones encaminadas a optimizar el funcionamiento de los centros federales, mediante la unificación de criterios normativos y operativos en la aplicación de la normatividad, estrategias y objetivos en la materia, a fin de propiciar una adecuada readaptación social del interno. • Coordinar la aplicación de criterios uniformes en la operatividad de los centros federales y el cumplimiento de la normatividad sobre readaptación social en los mismos.

Fuente: UNAM-IIS, con base en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación y el Manual de Organización General del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación.

En la Figura 3, se esquematiza la información contenida en la Tabla 3 con relación a las Unidades Administrativas participantes en el proceso de administración y conducción del Sistema Federal Penitenciario.

Figura 3. Unidades encargadas de la Administración del Sistema Federal Penitenciario.



Fuente: UNAM-IIS. con base en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación y el Manual de Organización General del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevenición y Readaptación.

Para efectos de los objetivos del presente apartado, es importante mencionar la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)** ³³. Dicha ley señala en su artículo segundo que corresponderá a la Federación, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), a los Estados y a los Municipios del país, el cumplir con la “función”³⁴ de la seguridad pública, cuyos fines comprenden, entre otros aspectos, la reinserción social de las personas privadas de la libertad.

De igual forma, la ley refuerza las bases constitucionales del Sistema Penitenciario Nacional al proponer la integración del **Consejo Nacional de Seguridad Pública y de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario**, constituida por los titulares de los órganos de prevención y reinserción social de orden federal y estatal y presidida por quien designe el titular de la SEGOB.

El **Consejo Nacional de Seguridad Pública**, órgano superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública, está integrado, de acuerdo con los contenidos de la LGSNSP, por el Presidente de la República, los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados de la República, el Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, el Comisionado Nacional de Seguridad y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

En la siguiente Figura se ilustran las atribuciones principales del Consejo, así como las Comisiones y Conferencias que se desprenden del mismo.

Figura 4. Atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

ATRIBUCIONES:

- Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de seguridad pública.
- Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el SNSP y dar seguimiento a sus acciones.
- Promover y evaluar la homologación del sistema de desarrollo policial y del modelo de procuración de justicia.
- Vigilar la distribución y aplicación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).
- Expedir políticas en materias de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información.

• **Comisiones:** Información, Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Certificación y Acreditación.

• **Conferencias:** Procuración de Justicia, Secretarios de Seguridad Pública, Sistema Penitenciario, Seguridad Pública Municipal.

Fuente: Secretaría de Gobernación. (2016). Consejo Nacional de Seguridad Pública. [Online] Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/sistema-nacional/consejo-nacional.php>

³³ Secretaría de Gobernación. (2013). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. [online] Disponible en: <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeld=/BEA%20Repository/1166167//archivo> [17 Sep. 2016].

³⁴ *Ibid.*

El objetivo central de la **Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario** es *“constituirse en un órgano de promoción y coordinación del trabajo penitenciario nacional, que genere efectivas acciones para recuperar el verdadero sentido de la reinserción social, basada en el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación laboral, la educación, las actividades deportivas y la salud, con el propósito fundamental de evitar el fenómeno de la reincidencia.”*³⁵

La **Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario** tiene, entre sus atribuciones:

- El proponer políticas y programas relacionadas con la reinserción social.
- El proponer políticas y programas que impulsen la educación y el deporte como mecanismos de reinserción social y,
- El promover el trabajo comunitario como medio para lograr la reinserción social.

Dentro del marco normativo vigente han de considerarse los contenidos del **Reglamento de los CEFERESO**. El artículo 35, Capítulo VII *“Del tratamiento”*, del reglamento en cuestión señala, al igual que la Ley Nacional de Ejecución Penal, que el tratamiento progresivo orientado a la reinserción social de los sentenciados estará fundado en el *“trabajo, la capacitación para el mismo y la educación”*³⁶.

Desde el punto de vista normativo, se observan esfuerzos en materia de reinserción social. Legalmente puede reconocerse que, en la administración del Sistema Federal Penitenciario, la reinserción social es un proceso y un principio que representa un mecanismo de respeto a los derechos fundamentales de los sentenciados y un mecanismo de modificación de hábitos que pretende transformar, para bien, la realidad de quienes participaron en actividades delictivas.

Asentado el fundamento jurídico (legal, normativo y reglamentario) y las bases constitucionales de la administración del Sistema Federal Penitenciario se procede al análisis de la situación actual del sistema, sus logros, retos y desafíos presentes y futuros. A partir de las secciones subsecuentes, podrá constatar la realidad de la planeación y la operación del Sistema con la normatividad que le cimienta.

³⁵ Diario Oficial de la Federación (2016) *Estatuto de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario*. 26 de julio de 2016.

³⁶ Secretaría de Seguridad Pública. (2006). *Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social*.

1.4.

Diagnóstico del Programa Presupuestario E904.

INTRODUCCIÓN

En este apartado, se aborda el proceso de creación del Programa Presupuestario E904 desde la perspectiva de la articulación del proceso de planeación con el de ejecución del Pp; lo anterior con la finalidad de identificar si el programa contiene los elementos necesarios para prever de manera razonable el logro de sus metas y objetivos, a efecto de instrumentar mejoras. Las etapas consideradas en esta sección son las siguientes:

- Situación actual del Sistema Federal Penitenciario.
- Estructura orgánica del Sistema Federal Penitenciario.
- Características del Pp.
- Justificación de la creación o modificación sustancial, así como del diseño del Pp.
- Contribución del Pp a las Metas Nacionales y planeación orientada a resultados.
- Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.
- MIR.
- Complementariedades y coincidencias con otros Pp.

Actualmente, el Sistema Federal Penitenciario cuenta con 17 Centros (16 en operación), distribuidos en el territorio nacional, para recluir a procesados y purgar las penas de los sentenciados. Del total de Centros, 9 son CEFERESO, 1 Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (CEFEREPSI) y 6 Centros de Prestación de Servicios (CPS).

Con base en la información presentada en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015 se configura la Tabla 4, donde se caracteriza a los 17 Centros Penitenciarios Federales considerando su localización geográfica, su capacidad instalada, su población total y la situación jurídica de las personas privadas de la libertad.

Tabla 4. Caracterización de Centros Penitenciarios Federales de Readaptación Social.

INSTITUCIONES PENITENCIARIAS FEDERALES					
Centros Federales de Readaptación Social	Localización (Municipio -Estado)	Capacidad Instalada	Población Penitenciaria Federal	Población Penitenciaria Procesada	Población Penitenciaria Sentenciada
Complejo Penitenciario Islas Mariás	Islas Mariás, Nayarit	5,556	1,215	12	1,184
CEFERESO No. 1 Altiplano	Almoloya de Juárez, Estado de México	836	803	753	50
CEFERESO No. 2 Occidente	El Salto, Jalisco	1,040	957	873	84
CEFERESO No. 3 Noreste	Matamoros, Tamaulipas	836	—	—	—
CEFERESO No. 4 Noroeste	Tepic, Nayarit	3,794	3,285	2,897	388
CEFERESO No. 5 Oriente	Villa Aldama, Veracruz	3,078	2,871	2,414	457
CEFERESO No. 6 Sureste	Huimanguillo, Tabasco	720	335	5	330
CEFERESO No. 7 Nor-Noroeste	Guadalupe Victoria, Durango	480	290	43	247
CEFERESO No. 8 Nor-Poniente	Guasave, Sinaloa	812	323	96	227
CEFERESO No. 9 Norte	Ciudad Juárez, Chihuahua	1,148	916	408	508
CEFERESO No.10 Nor-Noreste	Cierre de operaciones en el mes de octubre de 2015				
CENTRO FEDERAL DE REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL					
CEFEREPSI	Yautepec, Morelos	460	257	122	135
CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS					
CEFERESO No. 11 CPS Sonora	Hermosillo, Sonora	2,520	2,370	1,855	515
CEFERESO No. 12 CPS Guanajuato	Ocampo, Guanajuato	2,520	2,052	510	1,542
CEFERESO No. 13 CPS Oaxaca	Mihuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca	2,520	1,798	228	1,570
CEFERESO No. 14 CPS Durango	Gómez Palacio, Durango	2,520	2,018	1,287	731
CEFERESO No. 15 CPS Chiapas	Villa del Comaltitlán, Chiapas	2,520	1,258	631	627
CEFERESO No.16 CPS Morelos ³⁷	Coatlán del Río, Morelos	2,528	1,336	951	385

Fuente: UNAM-IIS, con base en: SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. (2016). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015.

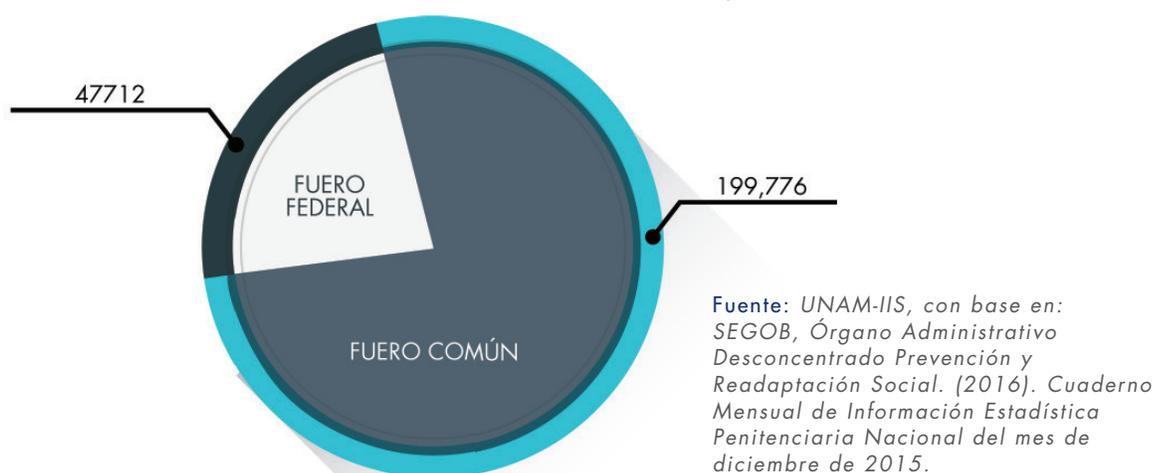
³⁷ Centro Penitenciario Federal Femenil.

1.4.1. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA FEDERAL PENITENCIARIO.

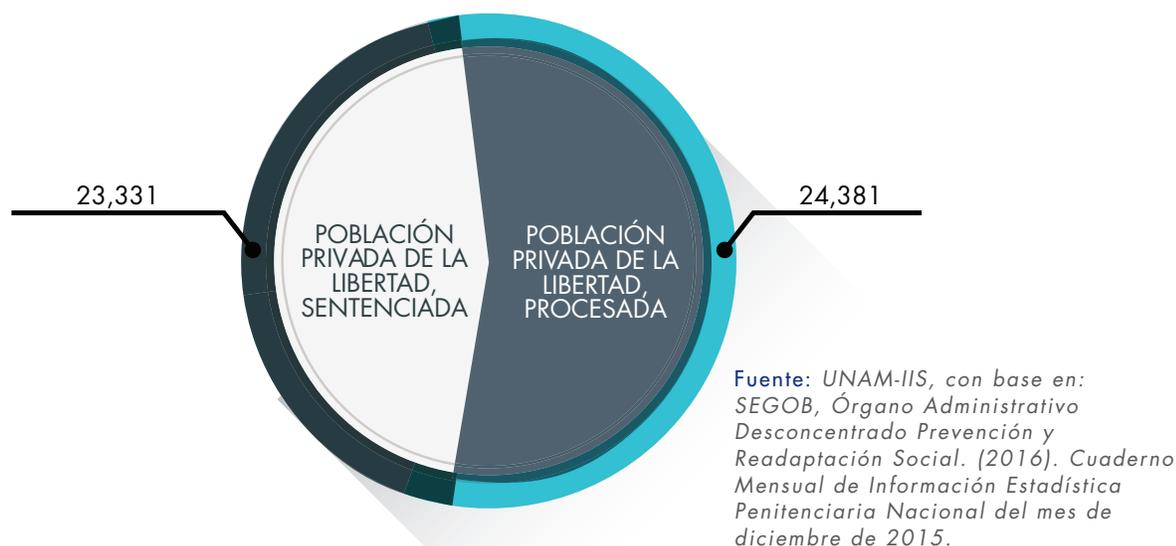
Las cifras y los datos contenidos en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015³⁸, señalan que el **total de población penitenciaria** reclusa en las instalaciones de las instituciones penitenciarias municipales, estatales y federales asciende a **247,488 hombres** y mujeres procesados y sentenciados por delitos del fuero común y del fuero federal.

De acuerdo con el documento referido en el párrafo anterior, para diciembre de 2015, **47,712** personas (Gráfica 1) se encontraban reclusas, por delitos de orden federal en centros penitenciarios federales y estatales, 24,381 de ellas procesados y **23,331 sentenciados** (Gráfica 2).

Gráfica 1. Población Penitenciaria en México, por fuero. Diciembre 2015.



Gráfica 2. Población penitenciaria, fuero federal. Diciembre 2015.



³⁸ SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. (2016). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015.

Con relación al número de Centros Penitenciarios habilitados y la capacidad instalada del Sistema Penitenciario en México para atender a la población penitenciaria por fuero federal, los datos del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de diciembre de 2015, señalan la existencia de **17 Centros (16 en operación) (CEFERESO, CEFEREPSI y CPS³⁹)** distribuidos en el territorio nacional con **capacidad para 33,888 personas privadas de la libertad.**

Tabla 5. Instituciones Penitenciarias Federales

CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL	CENTRO FEDERAL DE REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL	CENTROS PRESTADORES DE SERVICIOS
Complejo Penitenciario Islas Marías	CEFEREPSI	CEFERESO No. 11 CPS Sonora
CEFERESO No. 1 Altiplano		CEFERESO No. 12 CPS Guanajuato
CEFERESO No. 2 Occidente		CEFERESO No. 13 CPS Oaxaca
CEFERESO No. 3 Noreste		CEFERESO No. 14 CPS Durango
CEFERESO No. 4 Noroeste		CEFERESO No. 15 CPS Chiapas
CEFERESO No. 5 Oriente		CEFERESO No. 16 CPS Morelos
CEFERESO No. 6 Sureste		
CEFERESO No. 7 Nor-Noroeste		
CEFERESO No. 8 Nor-Poniente		
CEFERESO No. 9 Norte		
CEFERESO No. 10 Nor-Noreste ⁴⁰		

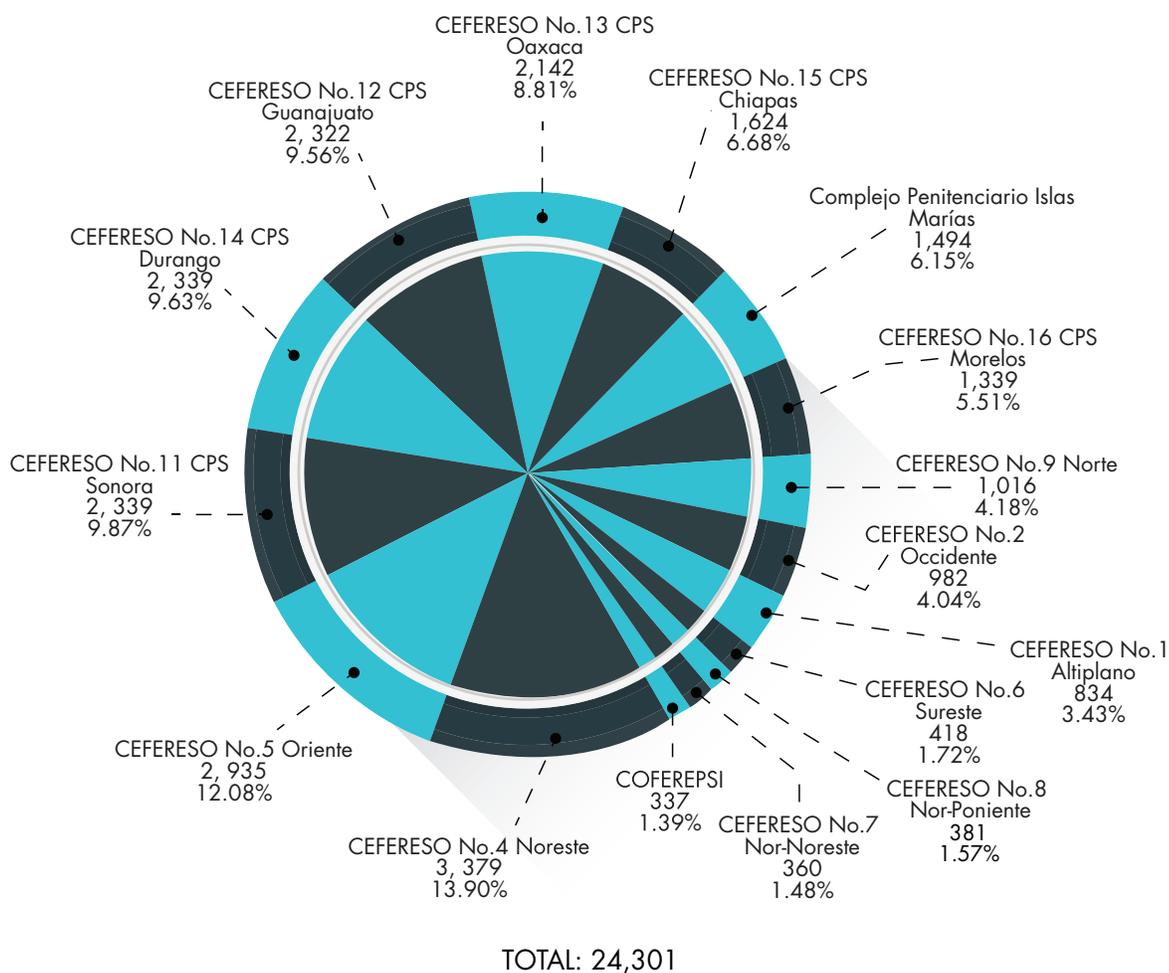
Fuente: UNAM-IIS, con base en: SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. (2016). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015.

Tomando en consideración el total de población penitenciaria por fuero federal (Gráfica 1) se pudiera apreciar que la infraestructura y la capacidad del Sistema Federal Penitenciario se encuentra rebasada, no obstante, debe considerarse que actualmente, existen PPL por delitos de orden federal reclusas en centros penitenciarios estatales, así como PPL por delitos del fuero común reclusas en centros federales.

³⁹ CEFERESO: Centro Federal de Readaptación Social. CEFEREPSI: Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial y CPS: Centro Prestador de Servicios.

⁴⁰ El CEFERESO No.10 Nor-Noreste cerró operaciones en el mes de octubre de 2015.

Gráfica 3. Población Penitenciaria en Instituciones Penitenciarias Federales.



Fuente: SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. (2016). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015.

De acuerdo con los datos presentados en el documento mencionado en líneas superiores, los Centros Penitenciarios Federales dan cabida a **24,301 PPL**, **22,17 por delitos del fuero común y 22,084 por delitos de fuero federal**. En la Gráfica siguiente, se señala la capacidad instalada global del Sistema, el total de PPL por delitos del fuero común y por delitos de fuero federal y el total de PPL ingresadas a Instituciones Penitenciarias Federales.

Gráfica 4. Capacidad instalada del Sistema Penitenciario Federal, población penitenciaria por fuero.



PPFF: Población Penitenciaria por fuero federal.
 PPFC: Población Penitenciaria por fuero común.
 CI: Capacidad Instalada disponible.

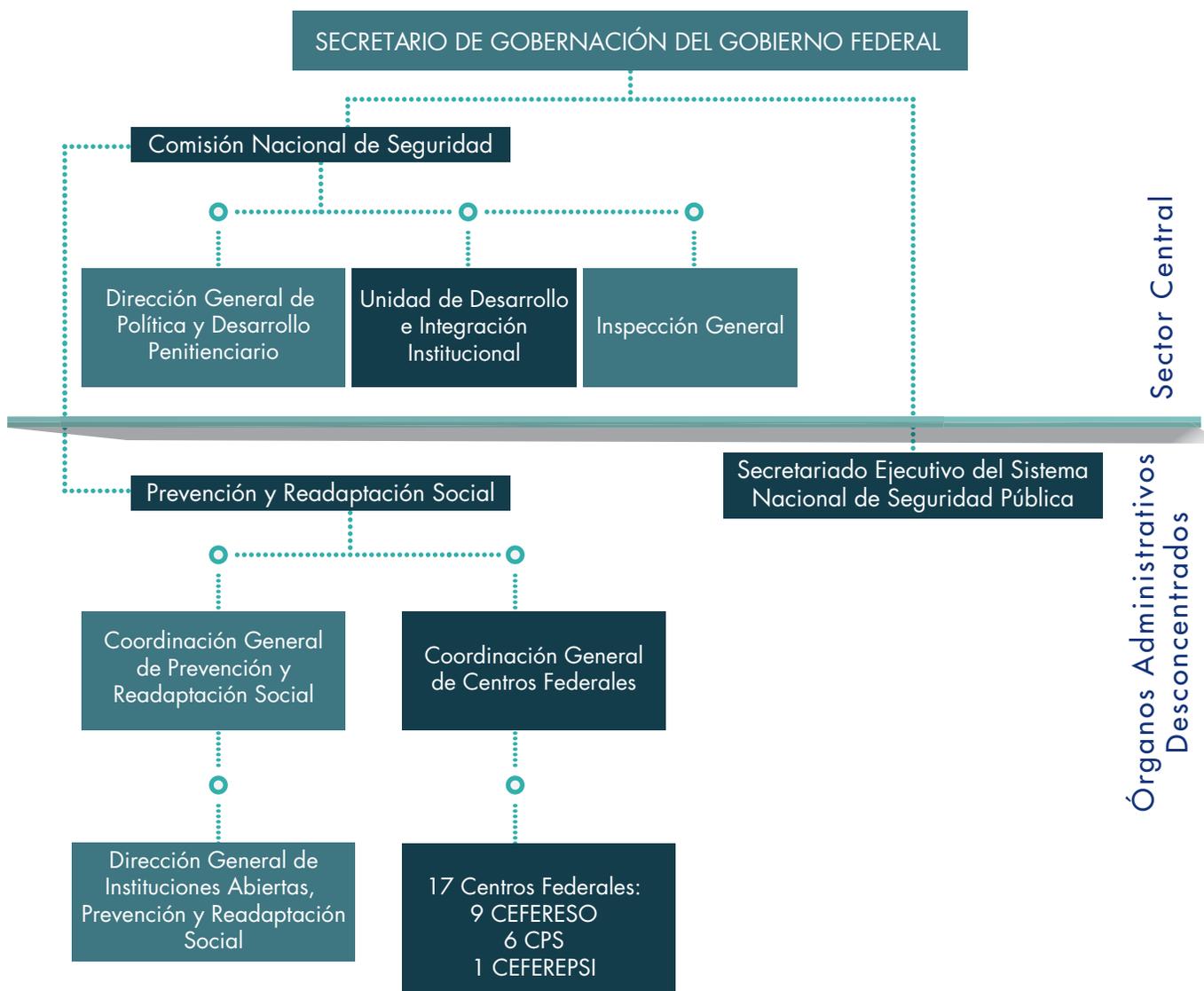
Fuente: UNAM-IIS, con base en: SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. (2016). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015.

Una vez establecido el tipo de población penitenciaria, la situación jurídica de las PPL, el número de Centros Penitenciarios Federales y los datos sobre la capacidad instalada y la sobrepoblación inexistente, es conveniente mencionar cómo es que se estructura el Sistema Federal Penitenciario.

1.4.1.1. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SISTEMA FEDERAL PENITENCIARIO.

Desde el punto de vista orgánico, el Sistema Federal Penitenciario se estructura como ilustra la Figura 5. Destaca la inclusión de 17 Centros Federales de los cuáles 16 se encuentran en operación, cuya distribución se señaló en la sección titulada "Situación Actual del Sistema Federal Penitenciario Mexicano". Para efectos de la presente sección y de la caracterización de los Centros Penitenciarios, se retoman algunos datos e información de dicho apartado.

Figura 5. Estructura Orgánica del Sistema Federal Penitenciario.



Fuente: UNAM-IIS con base en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación y el Manual de Organización General del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación. Estructura Orgánica del Sistema Federal Penitenciario.

1.4.2. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA.

El Programa presupuestario E904, tiene las siguientes características:

Tabla 6. Características Básicas Del Programa.

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
NOMBRE DEL PROGRAMA	Administración del Sistema Federal Penitenciario
CLAVE DEL PROGRAMA	E904
RAMO	04 – Gobernación
UNIDAD RESPONSABLE	D00 – Prevención y Readaptación Social
MODALIDAD DEL PP	E: Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer la demanda de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas.
FINALIDAD ASOCIADA AL PROGRAMA	Atención de los derechos políticos y civiles de las personas: población (seguridad pública y nacional), grupos vulnerables (prevención de la discriminación), pasaportes, víctimas de delitos (ministerios públicos), trabajadores (tribunales de conciliación y arbitraje), ejidatarios y comuneros (tribunales agrarios), contribuyentes (SAT, tribunal fiscal), extranjeros (servicios migratorios), etc. Incluye los demás servicios públicos en cumplimiento a las funciones programáticas relacionadas y atribuciones de la LOAPF.
FUNCIÓN	Justicia
SUBFUNCIÓN	Reclusión y readaptación social
ACTIVIDAD INSTITUCIONAL	Sistema penitenciario que garantice la ejecución de las resoluciones jurídicas y contribuya a la readaptación social.
META NACIONAL	México en Paz
OBJETIVO SECTORIAL	2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia
ESTRATEGIA	2.5 Fortalecer el Sistema Penitenciario Federal y el de menores de edad que infringen la Ley Penal promoviendo la reinserción social.
LÍNEAS DE ACCIÓN	2.5.1. Impulsar, en el Sistema Penitenciario Federal, acciones que promuevan la reinserción social.

Fuente: UNAM-IIS con información del portal electrónico transparenciapresupuestal.gob.mx

Asimismo, de acuerdo a la Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, para el Ramo 4 – Gobernación, se determinó la fusión del Pp E904 con el R906 “Pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los Gobiernos Estatales”.

El OADPRS, como rector de la política penitenciaria, desde su creación el 6 de febrero de 2001, ha tenido como función principal contribuir a la organización del Sistema Federal Penitenciario. Es por ello que su misión se define como:

*“Instrumentar la política penitenciaria nacional para prevenir la comisión del delito, **readaptar a los sentenciados** y dar tratamiento a los menores infractores, mediante sistemas idóneos que permitan su readaptación a la sociedad, con la participación de los diversos sectores sociales y los tres órdenes de gobierno”⁴¹.*

1.4.2.1. JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN O MODIFICACIÓN SUSTANCIAL DEL DISEÑO DEL PROGRAMA.

La justificación de la creación del programa, tiene un fundamento normativo y se sustenta en primera instancia en la CPEUM, que en su artículo 18 establece que *“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley”⁴²*. De igual manera, el PND 2013-2018, en términos de seguridad pública plantea que:

*“(...) la prioridad (...), será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía (...) En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un **sistema efectivo de reinserción social** de los delincuentes”.*

En este sentido, el diseño del programa, de acuerdo con lo expresado en la Metodología del Marco Lógico (MML), inicia con la correcta definición de un problema público relevante y que se desea resolver. Con la finalidad de realizar una correcta definición de la problemática, la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) en el desarrollo del documento de Diagnóstico (2015) denominado *“Elementos mínimos para la elaboración del Diagnóstico que justifica la creación o modificación sustancial de programas presupuestarios a incluirse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016”*, se señalaron diversos elementos de la problemática general del Sistema Federal Penitenciario, entre las cuales destacan: a) *sobrepoblación*; b) *obsolescencia y falta de equipamiento de la infraestructura*; c) *ausencia de vinculación*; d) *estrategia y homologación de procesos para atender a los internos en los centros de reclusión*; e) *normatividad obsoleta*; ; f) *aislamiento institucional del*

⁴¹ Secretaría de Gobernación. (2015). *Diagnóstico para la Fusión del Programa E904 Administración del Sistema Federal Penitenciario*.

⁴² Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2016) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

sistema penitenciario y g) carencia de un servicio de carrera que abone a la profesionalización del sector⁴³, con lo que si bien se definen aspectos negativos como parte de la correcta definición de la problemática, **no establece el problema prioritario que debe resolver el Programa Presupuestario.**

Por lo anterior, se hace una revisión desde la perspectiva normativa, con base en el concepto fundamental de la **reinserción social**, contextualizando su aplicación a partir de las reformas al marco normativo en materia penitenciaria en dónde se destaca la reforma realizada en 2008 que en su artículo 18 modifica el concepto de readaptación social por el de reinserción. El nuevo modelo se fundamenta en cinco ejes básicos: **a) el trabajo, b) la capacitación, c) la educación, d) la salud y e) el deporte.**

El diagnóstico base del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 señala que *“de acuerdo con la Auditoría realizada al OADPRS por la Auditoría Superior de la Federación, este Órgano sólo operó parcialmente el esquema de reinserción social, pues ninguno de los CEFERESO a su cargo ofreció las cinco actividades establecidas para la reinserción”*⁴⁴.

La SEGOB cuenta con las atribuciones relacionadas con la administración del Sistema Federal Penitenciario, a través de la CNS y esta a su vez, con la participación del Consejo Nacional de Seguridad, y con las directrices del OADPRS, como el encargado de instrumentar la política penitenciaria nacional para prevenir la comisión del delito, readaptar a los sentenciados y dar tratamiento a los menores infractores; estableciendo en el art. 8 de su propio Reglamento que estarán dentro de sus atribuciones:

*“Organizar y administrar los establecimientos dependientes de la Federación, para la **detención de personas procesadas, la ejecución de sentencias y la aplicación de tratamientos de readaptación social**, así como los centros de tratamiento de menores infractores, atendiendo a la seguridad de la sociedad y a las características de los internos”;*

Por su parte, el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015 plantea como problemática *“la capacidad del Centro se encuentra rebasada por la población, lo que conlleva a generar problemas de salud y de seguridad, así como la falta de oportunidades para la mayoría de los internos, de los servicios y de las actividades tanto educativas, laborales, deportivas entre otras, que ayudan a la reinserción del interno”*⁴⁵.

Adicionalmente, con base en la MIR del Pp E904, en su nivel Propósito, referente al resultado concreto que se espera lograr con el programa hacia la población objetivo, se puede inferir que el problema que se pretende atender es: *la falta de participación de las personas sentenciadas de los Centros Penitenciarios en actividades de reinserción social.*

⁴³ Secretaría de Gobernación. (2015). *Diagnóstico para la Fusión del Programa E904 Administración del Sistema Federal Penitenciario.*

⁴⁴ Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, p.19

⁴⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2015). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015.*

Como podrá observarse, con base en el análisis de los instrumentos normativos y de planeación estratégica, no se tiene evidencia de que el nivel Propósito de la MIR (resultado concreto que se espera lograr con el programa), se encuentre alineado con la problemática documentada en materia de reinserción social, es decir, la sola participación de la población sentenciada de los Centros Penitenciarios de orden federal no asegura que estos se logren reinserir en la sociedad una vez compurgada la pena, sino que se requiere de un seguimiento puntual de los sentenciados en sus diversas esferas de acción.

1.4.2.2. CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LAS METAS NACIONALES Y PLANEACIÓN ORIENTADA A RESULTADOS.

El programa E904 está a cargo de la Unidad Responsable D00 – Prevención y Readaptación Social, y se encuentra sectorizada al Ramo 04 – Gobernación; la citada unidad, tiene entre sus atribuciones principales la de *“Organizar y administrar los establecimientos dependientes de la Federación, para la detención de personas procesadas, la ejecución de sentencias y la aplicación de tratamientos de readaptación social, así como los centros de tratamiento de menores infractores, atendiendo a la seguridad de la sociedad y a las características de los internos”*. De acuerdo a lo anterior, el Pp contribuye a los diferentes niveles de planeación estratégica tanto a nivel nacional, sectorial e institucional.

A través de su proceso de planeación estratégica sectorial, el cual se materializó en el Programa Sectorial de Gobernación, la SEGOB a través del OADPRS articula la política pública en materia penitenciaria y busca contribuir de manera directa a la planeación nacional (PND 2013-2018).

El Pp E904, se encuentra vinculado al PND 2013-2018 de la siguiente manera:

Tabla 7. Alineación del Pp E904 con el PND 2013-2018.

META NACIONAL	México en Paz
OBJETIVO	1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública
ESTRATEGIA	1.3.2 Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad
LÍNEA DE ACCIÓN	Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva

Fuente: UNAM-IIS, con base en Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos (2013). Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018.

Como se puede observar, a nivel planeación nacional, el Pp E904 se encuentra alineado a la Meta Nacional “México en Paz”, en específico al objetivo 1.3 que se refiere a la seguridad pública, a la estrategia 1.3.2 que busca la transformación institucional y a la línea de acción que busca promover la reinserción social.

Tabla 8. Alineación del Pp E904 con el PSG 2013-2018.

OBJETIVO	2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia
ESTRATEGIA	2.5 Fortalecer el Sistema Penitenciario Federal y el de menores de edad que infringen la Ley Penal promoviendo la reinserción social.
LÍNEA DE ACCIÓN	Impulsar, en el Sistema Penitenciario Federal, acciones que promuevan la reinserción social.

Fuente: UNAM-IIS, con base en Secretaría de Gobernación. (2013). Programa Sectorial de Gobernación, 2013-2018.

Desde la perspectiva de la planeación sectorial, se tiene el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad a través de fortalecer el Sistema Federal Penitenciario promoviendo la reinserción social a través de distintas acciones.

De acuerdo a la MIR del Pp E904 se debe observar que el nivel Fin de esta es consistente con alguno de los objetivos de, en este caso, el PSG 2013-2018. En la siguiente Tabla se analiza la relación:

Tabla 9. Relación del fin del Pp E904 con el PSG 2013 - 2018.

FIN DEL PP E904 ⁴⁶	ALINEACIÓN CON EL PSG 2013-2018
Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante la preparación y puesta en libertad de internos sentenciados del fuero federal	Objetivo 2 Mejorar las condiciones de seguridad y justicia.

Fuente: UNAM-IIS, con base en Secretaría de Gobernación. (2013). Programa Sectorial de Gobernación, 2013-2018.

⁴⁶ De acuerdo con la MIR publicada en el Portal de Transparencia Presupuestaria <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=04E904>

Como se puede observar, el nivel Fin de la MIR para el ciclo fiscal 2016, del Pp E904 muestra elementos comunes con el Objetivo 2 del PSG 2013-2018 en lo que se refiere a mejorar las condiciones de seguridad y justicia, lo que realiza a través del logro del Propósito.

De manera que se busca que el logro del nivel Fin de la MIR contribuya al cumplimiento de alguno de los objetivos del Programa Sectorial; en este sentido, se puede apreciar que en efecto se observa dicha contribución a partir de que *“las personas privadas de la libertad participen en el tratamiento técnico integral interdisciplinaria individualizado”*⁴⁷

A su vez, en cuanto a la alineación del Pp con la planeación nacional, el Pp E904 se encuentra vinculado de la siguiente manera: respecto al PND 2013-2018 se alinea con la Meta Nacional *“México en Paz”* y muy en particular con la línea de acción *“Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva”*.

Como se hace de manifiesto, el Pp busca contribuir a que las personas privadas de su libertad, logren reinsertarse a la sociedad, entendiendo a la reinserción social como la *“restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”*⁴⁸

1.4.2.3. POBLACIONES O ÁREAS DE ENFOQUE POTENCIAL Y OBJETIVO.

En esta sección se busca definir si el Pp E904 cuenta con una población objetivo o en su caso un área de enfoque; en cualquier de los casos se deberá contar con una unidad de medida, debe estar cuantificada y en su caso, contar con una metodología para dicha cuantificación. En primera instancia se define cada una de las poblaciones que el Pp debe identificar.

Figura 6. Definición de las poblaciones o el área de enfoque potencial, objetivo y atendida.

Población potencial	Población objetivo	Población atendida
Población o área de enfoque que presenta la necesidad y/o el problema que justifica la existencia del PP y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención o para el ejercicio de acciones.	Población o área de enfoque que el PP ha planificado atender para cubrir la población o el área de enfoque potencial y que cumpla con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.	Población o área de enfoque beneficiada por las acciones del PP en un ejercicio fiscal determinado.

Fuente: UNAM-IIS, con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). *Modelo de términos de referencia para la evaluación en materia de diseño.*

⁴⁷ Nivel Propósito de la MIR 2016 publicada en el Portal de Transparencia Presupuestaria.

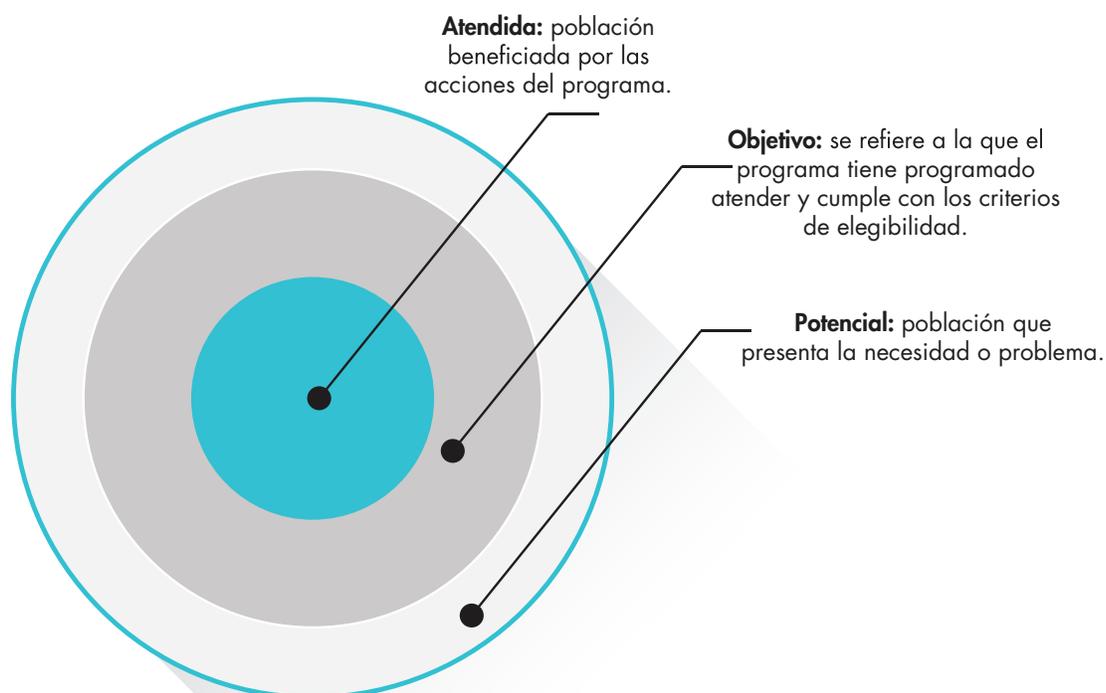
⁴⁸ Ley Nacional de Ejecución Penal, art. 4.

La definición de la población potencial, objetivo y atendida o, en su caso, del área de enfoque, tiene relación, entre otros factores, con la modalidad propia del Pp. Lo anterior se explica como sigue: el Pp E904, de acuerdo con su finalidad, está vinculado a la finalidad del Gobierno, a la función “Justicia” y a la Subfunción “Reclusión y Readaptación Social”. Por su parte, en cuanto a su modalidad se refiere a ella como “E”, que se define como “Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas”, de acuerdo a su finalidad, que como ya se mencionó es la de Gobierno.

Con base en lo anterior, se puede definir que el programa, por su modalidad, presta servicios de manera directa a la población, por lo que le aplica el concepto de “población” en lugar de “área de enfoque”.

De acuerdo con el diagnóstico situacional desarrollado por el OADPRS y la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECyR) del Pp E904 de 2015, no se logra identificar que se hayan definido las poblaciones potenciales, objetivo y atendida.

Figura 7. REPRESENTACIÓN de la Población Potencial, Objetivo y Atendida



Con base en lo expuesto se sugiere que el Pp defina con precisión cada uno de los tipos de población de acuerdo a la propuesta siguiente:

Tabla 10. Tipos de población del Programa Presupuestal E904.

TIPO DE ÁREA DE ENFOQUE	DEFINICIÓN	PROPUESTA UNAM-IIS
POBLACIÓN POTENCIAL	Es el área de enfoque que presenta la necesidad y/o el problema que justifica la existencia del Programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.	La población potencial se define como las personas privadas de la libertad procesadas y sentenciadas del orden federal, que se encuentran en algún Centro de reclusión.
POBLACIÓN OBJETIVO	Es el área de enfoque que el Programa ha programado atender para cubrir a la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.	Se refiere a las personas privadas de su libertad que habiendo cometido un delito del fuero federal tienen el carácter de sentenciados y se encuentran en un Centro Penitenciario Federal. De acuerdo a esta definición se debe considerar, también, a la población sentenciada liberada (extramuros) como población objetivo. Lo anterior partiendo de que, si la población potencial justifica la existencia del Pp, también se debe CUBRIR a la población liberada que derivado del otorgamiento de un beneficio preliberacional, sustitutivo penal o condena condicional, se encuentra sujeta a un mecanismo de cumplimiento o vigilancia.
POBLACIÓN ATENDIDA	Área de enfoque beneficiada por el Programa en un ejercicio fiscal.	Se refiere a las personas privadas de su libertad que, habiendo cometido un delito del fuero federal, se encuentran en un Centro Penitenciario Federal en donde participan del plan de actividades de reinserción social, así como aquellas personas sentenciadas que obtuvieron un beneficio preliberacional y/o sustitutivo penal, puestos a disposición del OADPRS para su control y vigilancia jurídicas.

Fuente: UNAM-IIS.

Lo anterior permitirá conocer el impacto o efecto que generó la implementación del Pp en la población. Actualmente el impacto del programa se observa en el indicador de la MIR del nivel Propósito y en los Cuadernos Mensuales de Información Penitenciaria donde se da un seguimiento específico de los resultados de las actividades de reinserción social y que se materializan en beneficios de libertad anticipada (derivado de la publicación en el DOF del 16 de junio de 2016, en relación con la LNEP, este Órgano Administrativo ya no otorga beneficios de libertad anticipada).

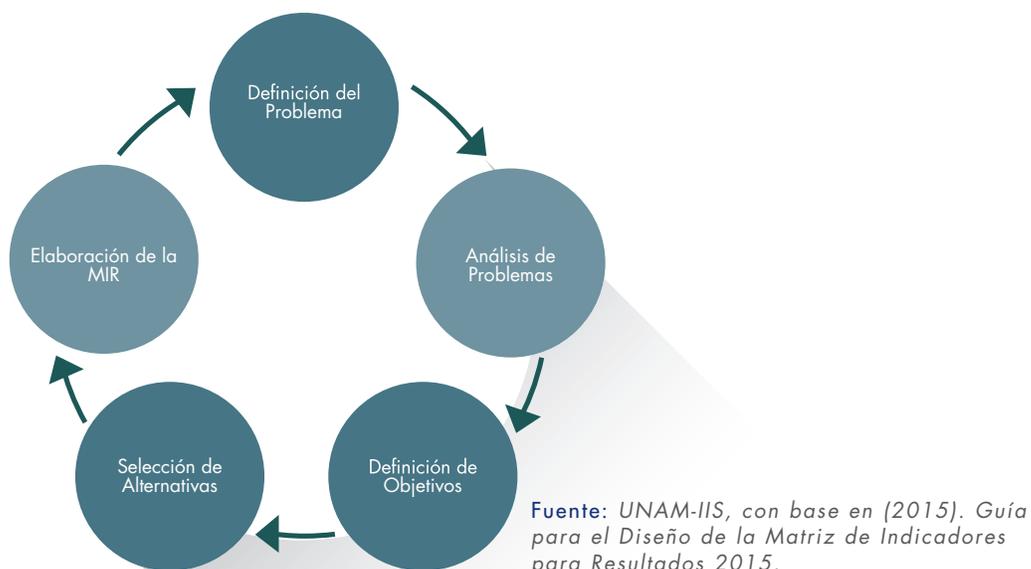
En referencia a los mecanismos para la rendición de cuentas y de acuerdo con la evidencia documental y la investigación llevada a cabo, se logró constatar que el OADPRS cuenta con evidencias en materia de transparencia. Sin embargo, es relevante señalar que un ejercicio de rendición de cuentas involucra no sólo tener la información, sino también conocer qué es lo que se hace con ella, es decir, si es utilizada para la toma de decisiones, para la implementación de medidas correctivas, para conocer el impacto de los indicadores y de las acciones institucionales orientadas a la mejora y en beneficio de las personas privadas de su libertad que desarrollan su plan de actividades de reinserción.

Es importante señalar, que el Pp E904 se considera de seguridad nacional, de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento, existe información que por su carácter debe ser tratada como reservada; sin embargo, el Pp reporta en los Informes Trimestrales enviados al Congreso de la Unión el seguimiento al presupuesto asignado y/o modificado así como el avance de los indicadores de la MIR del Pp, así como los reportes sobre el seguimiento de los objetivos de los programas derivados del PND 2013-2018.

1.4.2.4. ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

En este apartado se analiza la estructura de la MIR del año 2016, con la finalidad de corroborar que ésta cumple con el proceso de planeación estratégica que le dio origen, con base en los principios establecidos en el proceso de desarrollo de la MML. Para su análisis se siguen, en términos generales, las etapas de la propia MML:

Figura 8. Proceso de Desarrollo de la MIR.



La base del análisis se fundamenta en la correcta definición del problema, para lo cual se hace referencia al Diagnóstico desarrollado por el OADPRS, en donde, como ya se mencionó, no se define con claridad la problemática que da origen al Pp. El análisis de la MIR se realizará tomando como referencia la MIR publicada en el Portal de Transparencia Presupuestaria para el ejercicio fiscal 2016.

En el contexto del Pp E904 la estructura de la MIR es la siguiente:

Tabla 11. Resumen Narrativo del Pp E904.

NIVEL	OBJETIVO
Fin	Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante la preparación y puesta en libertad de internos sentenciados del fuero federal.
Propósito	Las personas sentenciadas participan en el tratamiento técnico integral-interdisciplinario individualizado, instaurado por el H. Consejo Técnico Interdisciplinario de cada CEFERESO.
Componentes	A Las personas sentenciadas participan en el tratamiento técnico integral-interdisciplinario individualizado de reinserción social proporcionado.
Actividades	A 1 Medidas alternativas a la prisión, impulsadas para evitar la saturación de espacios en los centros penitenciarios y la contaminación criminógena en las instalaciones.

Fuente: UNAM-IIS, con base en (2016). Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E904, 2016

1.4.2.4.1. LÓGICA VERTICAL.

La MIR 2016 para el Pp E904, cuenta con un Componente y una actividad, lo que implica que el Componente es “generado por una Actividad única”. La definición de una Actividad por cada Componente, desde el punto de vista metodológico, implica que esta sea necesaria y suficiente para el logro del servicio (Componente) que presta el Pp. Para cada actividad se debe corroborar que cumplan con las siguientes características:

- **Claridad:** el nombre de la actividad resulta directa en cuanto a lo que busca realizar (medidas alternativas de prisión), aunque la sintaxis de esta no es adecuada al no referirse a una acción.
- **Orden cronológico:** al ser una Actividad única, se cumple con esta característica.
- **Necesaria:** llevar a cabo medidas alternativas de prisión, no asegura la participación de las personas privadas de la libertad en el tratamiento técnico integral.
- **Contribución:** no se logra identificar cómo las medidas alternativas de prisión contribuyen a que las personas sentenciadas participen en el tratamiento técnico integral-interdisciplinario.

En lo correspondiente al Componente, este se define como “A Las personas sentenciadas participan en el tratamiento técnico integral-interdisciplinario individualizado de reinserción social proporcionado”. De acuerdo con las reglas de sintaxis para la construcción de este nivel de la MIR se debería poder corroborar lo siguiente:

Figura 9. Sintaxis de los Componentes



Fuente: UNAM-IIS, con base en (2015). *Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*

Siguiendo la lógica anterior, se puede corroborar que se identifica el producto o servicio como “*el tratamiento técnico integral interdisciplinario individualizado*”, y el verbo en participio en la oración “*las personas sentenciadas participan*”. Adicionalmente, en la definición del Componente se puede identificar que se refiere a un servicio que es el tratamiento, y que por la forma en que está construido permite visualizarlo como un resultado logrado.

En cuanto a la relevancia del mismo para el logro del Propósito, se observa que el objetivo en ambos niveles es similar por lo que no se puede corroborar que el Componente genere el nivel Propósito.

A nivel Fin, es posible identificar elementos de alineación, en general con el PND 2013-2018 y en particular, con el PSG 2013-2018, mismas que se pueden observar de la siguiente manera:

Tabla 12. Elementos de alineación del Pp E904 al PND 2013-2018.

META NACIONAL	México en Paz
OBJETIVO	1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública
ESTRATEGIA	1.3.2 Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad
LÍNEA DE ACCIÓN	Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva

Fuente: UNAM-IIS, con base en *Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.*

Tabla 13. Alineación del Pp E904 con el PSG 2013-2018.

OBJETIVO	2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia
ESTRATEGIA	2.5 Fortalecer el Sistema Penitenciario Federal y el de menores de edad que infringen la Ley Penal promoviendo la reinserción social.
LÍNEA DE ACCIÓN	Impulsar, en el Sistema Penitenciario Federal, acciones que promuevan la reinserción social.

Fuente: UNAM-IIS, con base en *Secretaría de Gobernación. (2013). Programa Sectorial de Gobernación, 2013-2018*

Como se puede observar, el Pp E904 tiene una alineación clara con los instrumentos de planeación nacional y sectorial.

Finalmente, se busca corroborar que el Pp cuente con un documento normativo que respalde el diseño, así como los servicios del mismo. Al respecto, se identifica que el objetivo que busca lograr el Pp proviene directamente de lo señalado en la CPEUM en su artículo 18 que expresa: “*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 purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. [...]”.

En cuanto al análisis de la Lógica Vertical, se puede observar que el Pp E904 tiene área de oportunidad en la construcción de la MIR; y estos se fundamentan principalmente en la necesidad de replantear la problemática que da origen el Pp, misma que se sugiere que se enfoque a la problemática en cuanto a la dificultad de reinsertar en la sociedad a la población privada de su libertad.

A partir de lo anterior, se sugiere se desarrolle la MML conforme a lo estipulado por la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (SHCP), con la finalidad de replantear el Resumen Narrativo.

En este mismo orden de ideas, se recomienda la revisión del documento de diagnóstico del Pp E904 con la finalidad de incorporar lo correspondiente a la definición de la problemática, construcción de la MIR a partir del desarrollo de la MML, la definición de la población potencial, objetivo y atendida, así como las posibles complementariedades y coincidencias con otros Pp.

1.4.2.4.2. LÓGICA HORIZONTAL.

En este apartado se analizan los elementos de monitoreo y evaluación del programa con la finalidad de determinar si este cumple con sus objetivos. El primer elemento se refiere a los indicadores.

Partiendo del nivel de **Actividades**, el indicador asociado se refiere al *“Número de sentenciados del fuero federal que cumplen su sentencia en libertad”*, cuyo método de cálculo se define como cuantificación del *“número de sentenciados del fuero federal que gozan de algún beneficio de libertad anticipada, sustitutivo penal o condena condicional”*.

Por principio de cuentas, este indicador no presenta dimensión alguna de desempeño (eficacia, eficiencia, calidad o economía), de acuerdo al Manual para el diseño y la construcción de indicadores del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)⁴⁹, se define a un INDICADOR como una herramienta que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado. Proporcionan información de manera simple, precisa y sin ambigüedad, misma que puede ser cuantitativa o cualitativa.

De acuerdo al CONEVAL, las dimensiones de los indicadores no son limitativos ni exclusivos, es decir, todos los indicadores tienen una dimensión de EFICACIA. Los INDICADORES DE EFICACIA miden el grado de cumplimiento del OBJETIVO establecido. Y como se precisa, nuestro INDICADOR no brinda información sobre el uso de recursos o las características de los bienes y servicios entregados.

Aclarando que nuestro Indicador, está ligado al Nivel denominado “Componente”, que se encuentra en la propia estructura de la MIR, el cual menciona: *“A las personas sentenciadas participan en el tratamiento técnico integral-interdisciplinario individualizado de reinserción social proporcionado”*. En consecuencia, sino sólo realiza un recuento de las personas que gozan de algún beneficio.

⁴⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2013). *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. México. Página 12.

Con base en lo anterior se analiza si cumple con los criterios para la elección de indicadores. En primera instancia se puede decir que el indicador es **claro** en el entendido que define lo que busca medir; en lo referente a su **relevancia**, el indicador es importante en cuanto a que permite identificar el número de sentenciados que cumplen su pena en libertad; el indicador resulta **económico**, ya que, al contar con un sistema de información penitenciario, los costos de consultar la información resultan bajos. No resulta **monitoreable**, en el entendido que la información para replicar el indicador no se encuentra disponible al público. Finalmente, en cuanto al ser **adecuado**, no permite saber, por ejemplo, el porcentaje de personas que derivado de su programa de actividades es susceptible de contar un beneficio de este tipo, lo cual resulta deseable para poder monitorear la efectividad de las actividades de reinserción social. La actividad sustantiva que este indicador encierra es la de vigilancia en un sentido jurídico, si está dando cumplimiento a su beneficio, sustitutivo penal o condena condicional, conforme a las condiciones dictadas por el Poder Judicial, por lo que esta actividad se limita a informar a la Autoridad Jurisdiccional el seguimiento sobre el cumplimiento o incumplimiento a las obligaciones fijadas para los beneficios otorgados, así como las conclusiones de vigilancia e inicio de las mismas.

Los programas de reinserción como tal, no son elaborados por la Unidad Administrativa que reporta este INDICADOR (DIRECCIÓN DE CONTROL DE SENTENCIADOS EN LIBERTAD). Esta Dirección, no cuenta con la atribución legal ni posibilidad material para obtener el porcentaje de personas susceptibles de contar con un beneficio, dado que esta actividad es determinada por el Poder Judicial con base en cada caso específico resuelto, de conformidad con el Código Penal Federal y la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal.

Para el nivel de **Componente**, el indicador asociado se refiere al *“Internos sentenciados que participan en actividades de reinserción social”*, cuyo método de cálculo se define como la proporción de población penitenciaria sentenciada que participa en actividades de reinserción social respecto del total de la población penitenciaria. Por un lado, este indicador presenta como dimensión de desempeño la eficacia, es decir, se refiere a un indicador de cumplimiento de donde se espera que la totalidad de la población penitenciaria participe en actividades de reinserción. Con base en lo anterior se analiza si cumple con los criterios para la elección de indicadores. En primera instancia se puede decir que el indicador es **claro** en el entendido que define lo que busca medir (población privada de la libertad sentenciada que participa en actividades de reinserción); en lo referente a su **relevancia**, el indicador es importante en cuanto a que permite identificar la proporción de población que efectivamente participa en alguna actividad de reinserción; el indicador resulta **económico**, ya que al contar con un sistema de información penitenciario, los costos de consultar la información resultan bajos. No resulta **monitoreable**, en el entendido que la información para replicar el indicador no se encuentra disponible al público. Finalmente, en cuanto al ser **adecuado**, resulta serlo, al aportar elementos para dar cuenta de la participación de la población en actividades de reinserción.

Como se señaló anteriormente, a nivel **Propósito**, el objetivo es muy similar al de su único Componente, pero su indicador difiere. Siguiendo la misma lógica, el indicador se define como los *“Internos sentenciados con resultados de evolución positiva al tratamiento técnico integral-interdisciplinario individualizado”*. El indicador resulta **claro** en lo que busca medir; en lo referente a su **relevancia**, el indicador es importante y diferenciado respecto al del nivel Componente, y se enfoca a aquellas personas privadas de su libertad que tiene evolución positiva en el tratamiento técnico integral-interdisciplinario individualizado; por su parte; el indicador resulta **económico**, ya que, al contar con un sistema de información penitenciario, los costos de consultar la información resultan bajos. No resulta **monitoreable**, en el entendido que la información del indicador no está disponible al público para ser

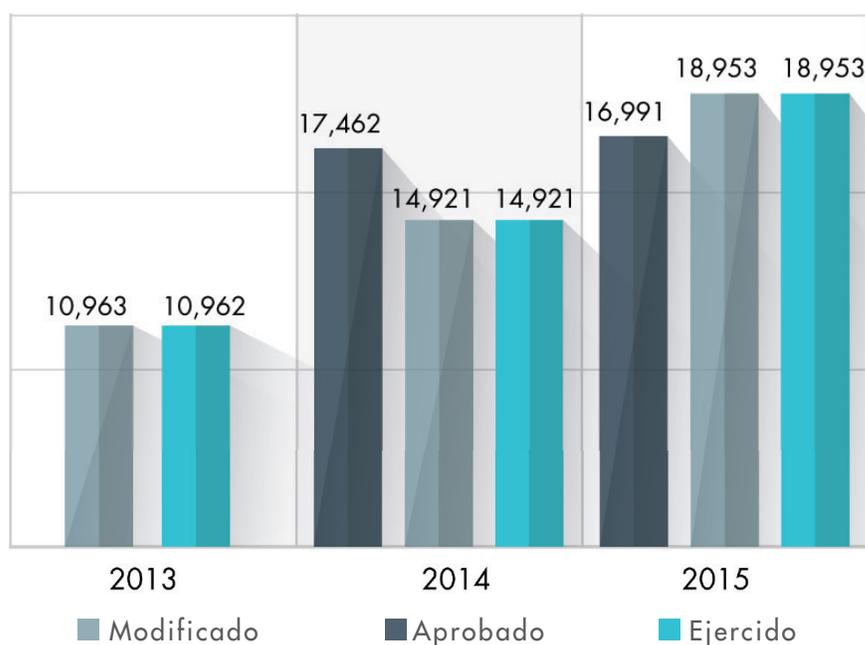
replicada. Finalmente, en cuanto al ser **adecuado**, resulta serlo, al aportar elementos para dar cuenta de la evolución de la población derivado de sus actividades de reinserción.

Finalmente, a nivel **Fin**, se definieron siete indicadores, de los cuáles seis se encuentran definidos a nivel sectorial, por lo que su análisis se limita a la revisión de sus metas. En cuanto al indicador “Número de sentenciados del fuero federal preparados y puestos en libertad”, y cuyo método de cálculo se definió como “Sumatoria del total de sentenciados del fuero federal que obtienen su libertad por compurgamiento de la pena impuesta, otorgamiento de beneficio de libertad anticipada, condena condicional o sustitutivo penal”, se puede señalar siguiendo la misma lógica que resulta **claro** en cuanto al objetivo que persigue; resulta **relevante** pero no necesariamente a nivel Fin sino a nivel Propósito, ya que el indicador a este nivel debe mostrar evidencia de cómo el Pp contribuye a mejorar las condiciones de seguridad y justicia, para lo cual los seis indicadores seleccionados permiten dar cuenta de ello. Considerando lo anterior, el indicador resulta **económico**, ya que, al contar con un sistema de información penitenciario, los costos de consultar la información resultan bajos. No resulta **monitoreable**, en el entendido que la información para replicar el indicador no está disponible al público. Finalmente, en cuanto al ser **adecuado**, por lo anteriormente expuesto, no resulta serlo.

1.4.2.5. IMPACTO PRESUPUESTAL DEL PROGRAMA.

Las medidas, acciones y reformulaciones de la estructura legal aplicable, referidas en líneas superiores han sido acompañadas por un aumento gradual en el presupuesto aprobado para el diseño, operación y evaluación de los programas operados por el OADPRS. En la siguiente Gráfica se ilustra el aumento presupuestal señalado.

Gráfica 5. Presupuesto Pp E904.



Fuente: UNAM-IIS con información de Cuenta Pública, precios de 2015

Presupuesto Aprobado

Con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ciclo fiscal 2013, el Pp E904 no contó con presupuesto aprobado, por otro lado, entre 2014 y 2015, este presupuesto, en términos reales, tuvo un decremento del 2.7%, al pasar de \$17,462 mdp en 2014 a \$16,991 en el año 2015.

Presupuesto Modificado

En la Gráfica anterior se observa que el Pp E904, para el ciclo fiscal 2015, contó con un presupuesto modificado de \$18,953 mdp, monto 27.02% mayor que el del ciclo fiscal 2014, que fue de \$14,921; por otro lado, entre 2014 y 2013, el presupuesto modificado aumento en 36.11%, ya que en 2013 el Pp E904 contó con un presupuesto modificado de \$10,963.

Presupuesto Ejercido

El presupuesto ejercido, entre 2013 y 2014 creció en 27.02%, al pasar de diez mil 962 millones de pesos en 2013 a catorce mil 921 en 2014, mientras que en el ciclo fiscal 2015, el Pp E904 tuvo un presupuesto ejercido de dieciocho mil 953, monto 36.11% más alto que en el año anterior.

1.4.3. DIAGNÓSTICO DEL TRABAJO DE CAMPO.

1.4.3.1. ESTRUCTURACIÓN DE LA MUESTRA Y CRITERIOS DE SELECCIÓN.

La construcción de escenarios y la selección muestral de los casos de estudio se realizó mediante la combinación de una serie de criterios que, con base en el trabajo de gabinete, mostraron mayor potencial para ofrecer evidencia relevante para el análisis.

En este sentido, se parte del supuesto, considerando la información provista por el ente evaluado, de que no existen diferencias normativas importantes al interior del Programa, tanto en sus procesos como en sus actividades principales, tal y como se identificó en la Evaluación de Consistencia y Resultados de 2015, donde se destaca, entre las fortalezas del Programa E904, que “los procedimientos para ejecutar los tratamientos a los sentenciados están estandarizados en diversos manuales”. Lo mismo se afirma en tal documento para los procesos y procedimientos relativos a la selección de beneficiarios, otorgamiento de los bienes o servicios a los mismos, ejecución de obras y/o acciones, así como para el seguimiento a estas últimas.

Adicionalmente se consideraron el nivel de accesibilidad o riesgo que implicaría la visita por cuestiones logísticas o de seguridad; la región geográfica en la que se ubica el Centro Penitenciario; así como el género de la población interna.

1.4.3.1.1. ESCENARIOS.

Partiendo de las consideraciones y aseveraciones de la sección anterior, se configuraron cuatro escenarios o propuestas de visita para trabajo de campo, todos representativos de los criterios anteriores y que cumplían con al menos dos de los criterios adicionales (o criterios de segundo orden).

En conjunto y con diferentes combinaciones entre sí, estos escenarios incluían los siguientes Centros:

- CEFERESO No. 2, "Occidente", Jalisco.
- CEFERESO No. 4, "Noroeste", Nayarit.
- CEFERESO No. 5 "Oriente", Villa Aldama, Veracruz.
- CEFERESO No. 11 "CPS Sonora", Sonora.
- CEFERESO No. 14, "CPS Durango", Durango.
- CEFERESO No. 15, "CPS Chiapas", Chiapas.
- CEFERESO No. 16, "CPS Morelos", Morelos.
- Complejo Penitenciario Islas Marías, Nayarit.
- CEFERPSI, Cuautla, Morelos.

En las Tablas 14, 15, 16 y 17 se explican y caracterizan los criterios de los probables escenarios.

Tabla 14. Trabajo de Campo: Escenario 1

CENTRO	>Procesado/1	>Sentenciado/1	Esquema	% Ocupación /2	% Población /3
CEFERESO Núm. 5 "Oriente" (VER)			Federal	91%	12%
CEFERESO Núm. 11 "CPS Sonora" (SON)			CPS	95%	10%
Complejo Penitenciario Islas Marías (NAY)			Federal	24%	5%

Fuente: UNAM-IIS, con base en: SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. (2016). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015.

Para la construcción del primer escenario se tomaron en consideración los siguientes criterios:

- **Criterio 1. Porcentaje de procesados o sentenciados superior al 75% del total en cada caso.** Este criterio permite contrastar la operación del Pp E904 en Centros Penitenciarios cuya población privada de la libertad (de procesados o sentenciados) representa más del 75% de la población total.
- **Criterio 2. Porcentaje de ocupación. Relación entre el total de las personas privadas de su libertad y la capacidad instalada del Centro Penitenciario.** A través de este parámetro se contrasta la operación del Pp E904 en Centros Penitenciarios cuya ocupación se encuentra cerca del límite de capacidad con uno cuya ocupación no alcanzara a rebasar el 50% de la capacidad instalada.
- **Criterio 3. Porcentaje de población del Centro Penitenciario con respecto del total de población privada de la libertad en Centros Federales.** Este criterio permite analizar la operación del Pp E904 en centros con bajo porcentaje de población privada de la libertad con respecto del total de población penitenciaria federal reclusa en Centros Federales.

Tabla 15. Trabajo de Campo: Escenario 2.

CENTRO	Esquema	% Ocupación/ ¹	>Procesado/ ²	>Sentenciado/ ²	% Población / ³
CEFERESO Núm. 4 "Noroste" (NAY)	Federal	80%			12.4%
CEFERESO Núm. 14 "CPS Durango" (DGO)	CPS	96%			9,9%
Complejo Penitenciario Islas Marías (NAY)	Federa	24%			5%

Fuente: UNAM-IIS con base en: SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. (2016). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015.

Con respecto de la construcción del segundo escenario se consideraron los siguientes criterios:

- **Criterio 1. Porcentaje de ocupación. Relación entre el total de las personas privadas de su libertad y la capacidad instalada del Centro Penitenciario.** A través de este parámetro se contrasta la operación del Pp E904 en Centros Penitenciarios cuya ocupación se encuentra cerca del límite de capacidad con uno cuya ocupación no alcanzara a rebasar el 50% de la capacidad instalada.
- **Criterio 2. Porcentaje de procesados o sentenciados superior al 75% del total en cada caso.** Este criterio permite contrastar la operación del Pp E904 en Centros Penitenciarios cuya población privada de la libertad (de procesados o sentenciados) representa más del 75% de la población total.
- **Criterio 3. Porcentaje de población del Centro Penitenciario con respecto del total de población privada de la libertad en Centros Federales.** Este criterio permite analizar la operación del Pp E904 en Centros Penitenciarios con bajo porcentaje de población privada de la libertad con respecto del total de población penitenciaria federal reclusa en Centros Federales.

Tabla 16. Trabajo de Campo: Escenario 3.

CENTRO	Esquema	% Ocupación/ ¹	>Procesado/ ²	Sexo	% Población / ³
CEFERESO Núm. 4 "Noroeste" (NAY)	Federal	80%		Masculino	12.4%
CEFERESO Núm. 2 "Occidente"	Federal	98%		Masculino	4.2%
CEFERESO Núm. 16 "CPS Morelos"	CPS	53%		Femenino	5.5%

Fuente: UNAM-IIS, con base en: SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. (2016). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015.

La construcción del tercer escenario consideró los siguientes criterios:

- **Criterio 1. Porcentaje de ocupación. Relación entre el total de las personas privadas de su libertad y la capacidad instalada del Centro Penitenciario.** A través de este parámetro se contrasta la operación del Pp E904 en Centros Penitenciarios con población privada de la libertad de género masculino y femenino cuya ocupación rebasa el 50% de la capacidad instalada.
- **Criterio 2. Porcentaje de procesados superior al 75% del total en cada caso.** Este criterio permite contrastar la operación del Pp E904 en Centros Penitenciarios cuya población (de género masculino y femenino) de personas privadas de la libertad procesadas representa más del 75% de la población total.
- **Criterio 3. Porcentaje de población del Centro con respecto del total de población privada de la libertad en Centros Federales.** Este criterio permite analizar la operación del Pp E904 en Centros Penitenciarios con bajo porcentaje de población privada de la libertad con respecto del total de población penitenciaria federal recluida en Centros Federales.

Tabla 17. Trabajo de Campo: Escenario 4.

CENTRO	Esquema	% Ocupación/ ¹	Sexo	% Población/ ²
CEFERESO "Rehilete" (Islas Marías)	Federal	4%	Femenino	0.07%
CEFERESO Núm. 15 "CPS Chiapas"	CPS	88%	Masculino	9%
CEFERESO Núm. 11 "CPS Sonora"	CPS	95%	Masculino	10%

Fuente: UNAM-IIS.

Para la construcción del cuarto y último escenario se tomaron en consideración los siguientes criterios:

- **Criterio 1. Porcentaje de ocupación. Relación entre el total de las personas privadas de su libertad y la capacidad instalada del Centro Penitenciario.** A través de este parámetro se contrasta la operación del Pp E904 en Centros Penitenciarios (masculinos) cuya ocupación se encuentra cerca del límite de capacidad con uno (femenino) cuya ocupación no alcanzara a rebasar el 50% de la capacidad instalada.
- **Criterio 2. Porcentaje de población del Centro con respecto del total de población privada de la libertad en Centros Federales.** Este criterio permite analizar la operación del Pp E904 en Centros Penitenciarios con bajo porcentaje de población privada de la libertad con respecto del total de población penitenciaria federal reclusa en Centros Federales.

Una vez ponderados los posibles escenarios y los criterios de selección muestral, se eligieron los centros señalados en la Tabla 18 para las visitas de trabajo de campo.

Tabla 18. Selección muestral, Centros Federales de Prevención y Readaptación Social.

INSTITUCIONES PENITENCIARIAS FEDERALES							
Centros Federales de Readaptación Social	Localización (Municipio -Estado)	Capacidad Instalada	% ocupación	%Población/ población Penitenciaria Federal	Población Penitenciaria Federal	Población Penitenciaria Procesada	Población Penitenciaria Sentenciada
CEFERESO No. 1 Altiplano	Almoloya de Juárez, Estado de México	836	88%	3%	803	753	50
CEFERESO No. 5 "Oriente" (VER)	Villa Aldama, Veracruz	3,078	91%	12%	2,871	2,414	457
CENTRO FEDERAL DE REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL							
CEFEREPSI	Yautepec, Morelos	460	24%	5%	257	122	135
CENTROS PRESTADORES DE SERVICIOS							
CEFERESO No. 11 CPS Sonora	Hermosillo, Sonora	2,520	95%	10%	2,370	1,855	515
CEFERESO No.16 CPS Morelos ⁵⁰	Coatlán del Río, Morelos	2,528	53%	6%	1,336	951	385

Fuente: UNAM-IIS, con base en: SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. (2016). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015.

⁵⁰ Centro Penitenciario Federal Femenil.

Como es posible observar, la muestra es heterogénea y representativa con respecto de los términos y criterios antes señalados: incluye cuatro Centros Penitenciarios en los que predomina la situación jurídica de procesados, uno donde los internos son mayormente sentenciados e incluye un Centro Penitenciario Femenil; por modelo administrativo, se plantea visitar tres Centros de operación Federal y dos Centros de Prestación de Servicios.

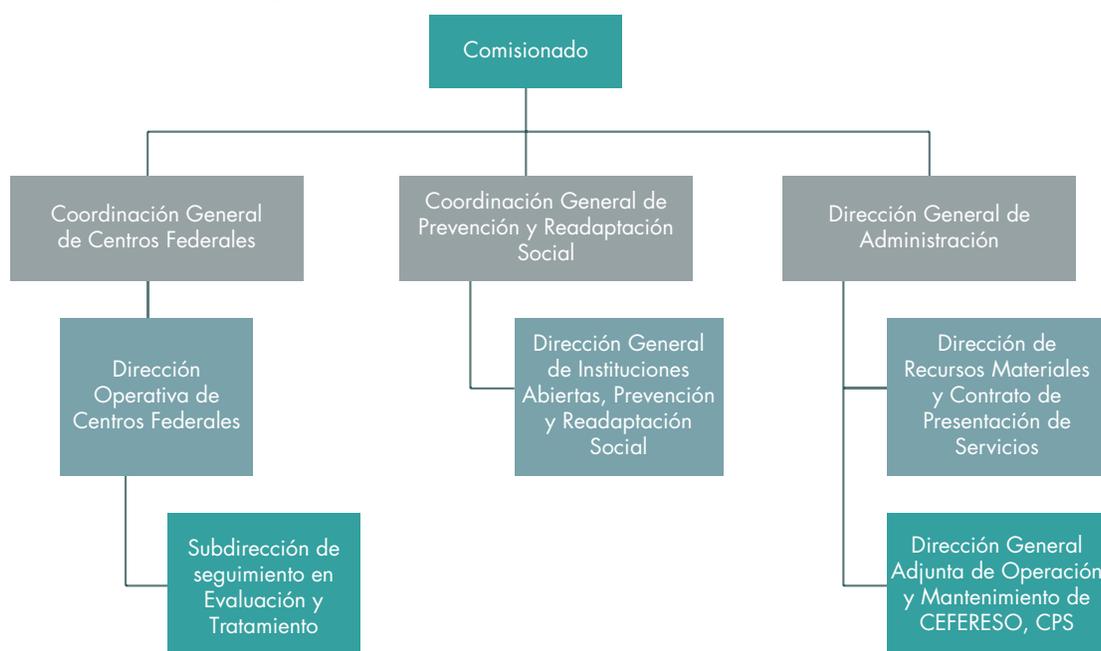
Asimismo, la muestra contrasta Centros Penitenciarios altamente ocupados (Sonora y Veracruz) con otros con un porcentaje de ocupación media y baja, correspondientes al CPS Morelos, así como al CEFEREPSI, que se ubica también en dicha entidad federativa. Respecto de este último centro es importante mencionar que se incluye en buena medida por su objeto, en tanto atiende a personas privadas de su libertad que han sido diagnosticadas con trastornos psico-sociales y que, en consecuencia, se esperaría tuvieran un tratamiento particular en función de sus también especiales circunstancias.

1.4.3.1.2. DEFINICIÓN DE ACTORES ESTRATÉGICOS.

A nivel central, y con base en las funciones y atribuciones identificadas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación y el Manual de Organización General del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación, el equipo de evaluación identifica como actores estratégicos en el diseño, planeación y operación del Programa Presupuestario E904 a los actores señalados en la Figura 10.

Durante el trabajo de campo y la recolección de información relativa al diagnóstico de procesos propuesto por la UNAM-IIS, a través de las herramientas descritas con anterioridad, se procuró establecer canales de comunicación con los actores estratégicos que a continuación se mencionan para comprobar el estado que guarda la operación del programa presupuestario.

Figura 10. Actores estratégicos a nivel central.

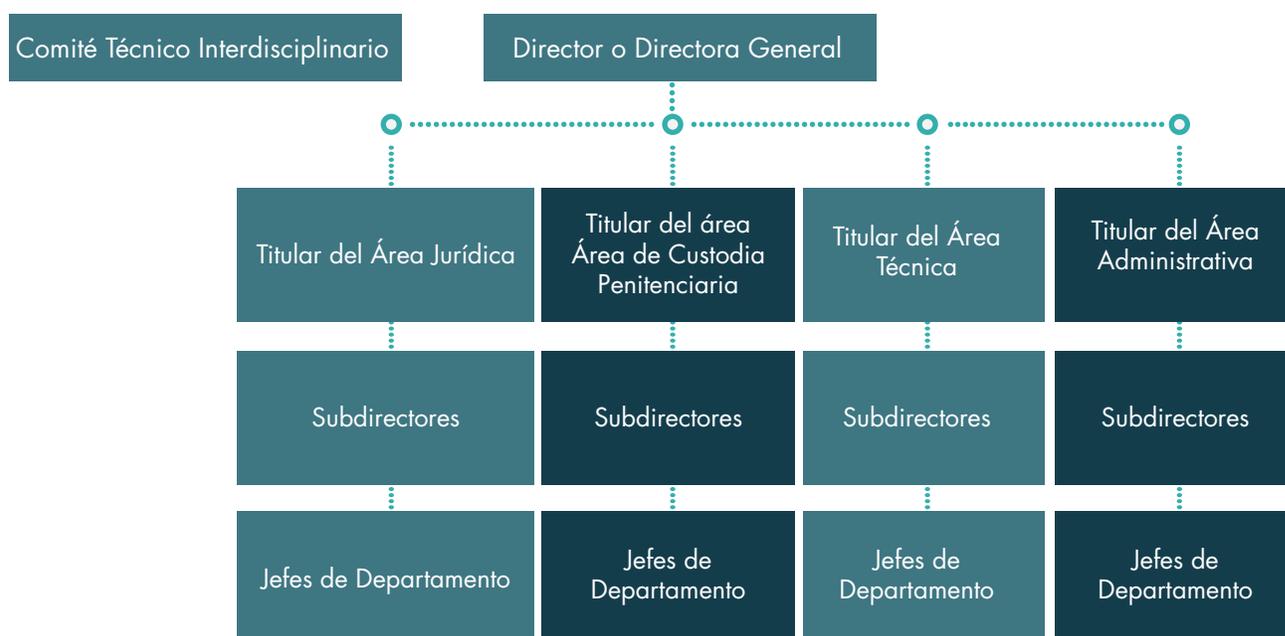


Fuente: UNAM-IIS.

De acuerdo con el artículo 17 de la LNEP y el Reglamento de los CEFERESO, así como los contenidos de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (abrogada con la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal) se esperaba que en cada Centro existiera una estructura orgánica, en la que además de la Directora o Director se encontrara un área Técnica, una Jurídica, otra Administrativa y una más de Custodia Penitenciaria, como muestra la Figura 11.

Para efectos de la presente evaluación, es importante, también, extender mecanismos de comunicación con las autoridades de los Centros Penitenciarios.

Figura 11. Estructura Orgánica Genérica esperada en los Centros Penitenciarios.



Fuente: UNAM-IIS, con base en Ley Nacional de Ejecución Penal, Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.

El conjunto de las autoridades titulares referidas en la Figura anterior, más el Director del Centro Penitenciarios constituyen el Comité Técnico (antes Consejo Técnico), que de acuerdo con el artículo 18 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, tiene las siguientes funciones:

- I. Determinar la ubicación que le corresponde a cada persona privada de la libertad al ingresar al Centro (...);
- II. Determinar y aplicar las sanciones disciplinarias, en estricto apego al principio de legalidad a favor de la persona interna;
- III. Diseñar con participación de la persona interna, autorizar y evaluar los planes de actividades;
- IV. Vigilar el cumplimiento de lo ordenado por el Juez, en lo relativo a la ejecución de la medida cautelar de prisión preventiva;

- V. Vigilar el cumplimiento de lo ordenado por el Juez de Ejecución en lo relativo a la ejecución de la sentencia, y
- VI. Informar a la persona sentenciada de la posibilidad de acceder a las medidas de libertad condicional y de libertad anticipada en cuanto dicha circunstancia se verifique.”⁵¹

Es decir, de acuerdo con la normatividad referida, son esas áreas (Direcciones en términos del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social) las que operan el Ingreso, Clasificación y Ubicación, Tratamiento (Plan de actividades) y Egreso de las PPL. En consecuencia, en cada Centro se planteó entrevistar a las y los titulares de las Direcciones Técnica, Jurídica, Administrativa y de Custodia (o similares), así como a las y los subalternos jerárquicos que intervienen de manera directa en los procesos antes señalados y que se encontraban disponibles para ser entrevistados.

1.4.3.1.3. CRONOGRAMA DE LAS ACTIVIDADES EN CAMPO.

Durante las visitas desarrolladas en el marco del trabajo de campo, se utilizó el siguiente cronograma genérico de actividades, en el entendido de que las mismas se realizarían en un entorno en el que en cualquier momento deberían modificarse los tiempos y tareas por motivos de seguridad de las y los evaluadores, del personal que labora en los Centros Penitenciarios o de las PPL reclusas en las instalaciones visitadas.

Tabla 19. Cronograma genérico de actividades a desarrollar en el marco del trabajo de campo.

NÚMERO	ACTIVIDAD	TIEMPO ESTIMADO (MINUTOS)
1	Ingreso al Centro	30-60
2	Presentación a las Autoridades del Centro acerca de la Evaluación; Sesión de preguntas y respuestas	30
3	Organización de los equipos de trabajo	10
4	Primera ronda de entrevistas a operadores del Pp	90-120
5	Segunda ronda de entrevistas a operadores del Pp	90-120
6	Entrevistas, Grupo de enfoque o Ejercicio de Observación directa no participante con Personas Privadas de su Libertad (PPL)	30
7	Egreso del Centro	15

Fuente: UNAM-IIS.

De igual forma, y atendiendo a la selección muestral de cada Centro Penitenciario para visitar, se propuso el cronograma de visitas señalado en la Tabla siguiente:

⁵¹ Secretaría de Gobernación. [2013]. *Ley Nacional de Ejecución Penal*. [online] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf> [26 Sep. 2016].

Tabla 20. Cronograma de visitas de campo a Centros Federales de Prevención y Readaptación Social.

CRONOGRAMA DE VISITAS DE CAMPO A CENTROS FEDERALES DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL							
Centros Federales de Readaptación Social	Localización (Municipio -Estado)	Capacidad Instalada	% ocupación	%Población/ población Penitenciaria Federal	Población Penitenciaria Federal	Mes de visita	Fechas de visita
CEFERESO No. 1 Altiplano	Almoloya de Juárez, Estado de México	836	88%	3%	803	Septiembre	26
CEFERESO No. 5	Villa Aldama, Veracruz	3,078	91%	12%	2,871	Septiembre	8
CENTRO FEDERAL DE REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL							
CEFEREPSI	Yautepec, Morelos	460	24%	5%	257	Septiembre	13 – 15
CENTROS PRESTADORES DE SERVICIOS							
CEFERESO No. 11 CPS Sonora	Hermosillo, Sonora	2,520	95%	10%	2,370	Septiembre	20
CEFERESO No. 16 CPS Morelos ⁵²	Coatlán del Río, Morelos	2,528	53%	6%	1,336	Septiembre	22 – 23

Fuente: UNAM-IIS, con base en: SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. (2016). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015.

1.4.4. ALCANCE.

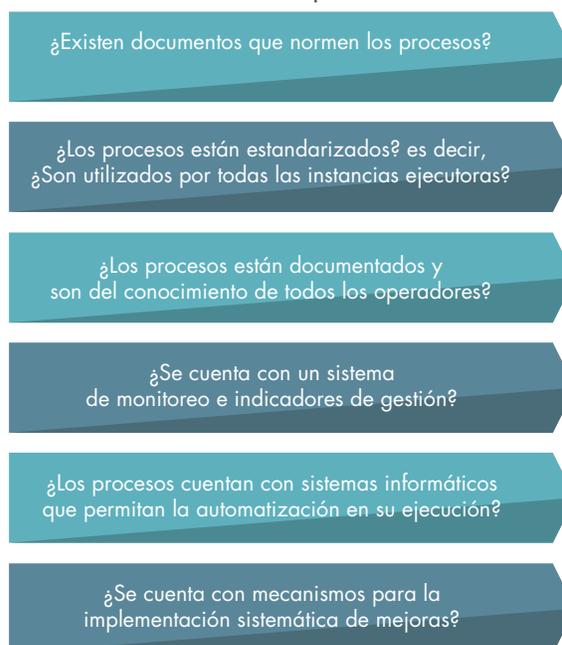
De acuerdo con el MdTR propuesto por la SHCP, el alcance de la evaluación “puede implicar el análisis de todos los procesos del Pp o la priorización de procesos críticos para su análisis y valoración, en función de las prioridades de la evaluación y las restricciones de diversa índole que pueda enfrentar el equipo de investigación y evaluación”⁵³.

Asimismo, propone una serie de cuestionamientos útiles para determinar el **grado de consolidación operativa del Pp**, es decir qué tan eficaces, eficientes, suficientes, etc. son los procesos del programa y con base en ello determinar el alcance que tendrá la evaluación con base en la información disponible para el análisis de gabinete y de campo. Dichos cuestionamientos se detallan en la siguiente Figura.

⁵² Centro Penitenciario Federal Femenil.

⁵³ Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos. Aplicable a evaluaciones cuya instancia de coordinación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

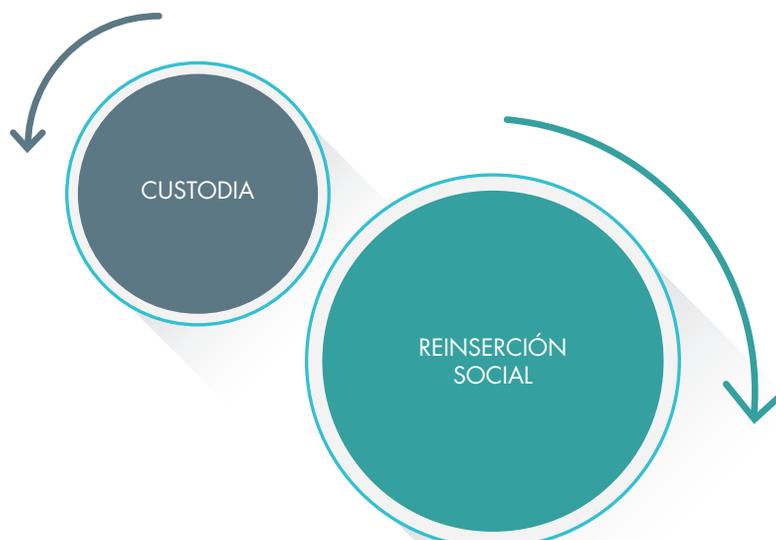
Figura 12. Cuestionamientos para determinar el grado de consolidación operativa del Pp.



Fuente: UNAM-IIS con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). *Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos. Aplicable a evaluaciones cuya instancia de coordinación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

De acuerdo a la información recopilada a través de distintas solicitudes al OADPRS, se buscó hacer una estimación del grado de consolidación del Pp E904. Al respecto es importante señalar que el enfoque de la presente evaluación, de acuerdo a lo establecido en el nivel Propósito de su MIR, es referente a la reinserción social, por un lado, y por el otro al proceso de custodia, por lo que estos serán los dos procesos que se identificaron como rectores del Pp y que, por lo tanto, se analizarán a partir de la información recopilada durante el análisis de gabinete y posteriormente se revisarán en el análisis de campo.

Ilustración 1. Procesos identificados del Pp E904



Fuente: UNAM-IIS

Es importante señalar que en el Capítulo 2 denominado “Descripción y análisis de los procesos y subprocesos del Programa Presupuestario E904”, se describirán y en su caso analizarán los procesos identificados en la figura anterior a la luz del Modelo General de Procesos definido por la SHCP y que se compone por: planeación, comunicación, selección de destinatarios o beneficiarios, producción de componentes, entrega y seguimiento. Lo anterior, en función del nivel de consolidación de cada uno de los procesos señalados. En el mismo sentido, se buscará la correspondencia en el MGP establecido en el MdTR para la Evaluación de Procesos 2016.

Considerando lo hasta ahora mencionado, y de acuerdo con la SHCP, *“se considera que existe un mayor grado de consolidación operativa cuando en cada proceso existen todos los elementos señalados en el gráfico anterior y disminuirá gradualmente conforme haga falta uno o más de ellos, hasta el menor grado de consolidación que es cuando no existe ninguno de los elementos”*⁵⁴.

En el caso específico del Pp E904, se identificaron los siguientes elementos que permitirán determinar el nivel de consolidación de los procesos anteriormente mencionados:

- Se tiene evidencia de **tres** Manuales de Procedimientos. El primero, de la Dirección de Prevención y Readaptación Social, que cuenta con 30 denominados “procedimientos” tal cual los identifican. El segundo de la Dirección de Control de Sentenciados en Libertad, que cuenta con 20 procedimientos y con fecha última de actualización en 2004. El tercero de ellos está a cargo de la Dirección de Reincorporación Social por el Empleo, que tiene 17 procedimientos y cuya última actualización fue en 2006. Como se puede observar, estos mecanismos documentan algunos de los procesos relevantes del Pp, pero estos se encuentran desactualizados.
- Adicionalmente, existen una serie de políticas internas (protocolos y procedimientos) que rigen algunos aspectos del Pp, pero que no se encuentran como parte de los Manuales de Procedimientos que de manera integral detallen la forma en la cual opera el Pp en materia de reinserción social y custodia. También en este caso, los procedimientos aludidos no se encuentran actualizados.

A partir de lo anterior, al no tener evidencia de Manuales de Procedimientos que rigen al Pp E904, y que, por lo tanto, no se encuentran documentados de manera integral, no puede hablarse de estandarización de procesos. De igual forma, no hay evidencia que haga constar que todas las instancias ejecutoras utilicen las políticas internas que se encuentran documentadas sobre todo porque estas obedecen a normatividad previa y no a lo establecido en la LNEP. Adicionalmente:

- Las políticas internas están documentadas a través de procedimientos, sin embargo, no existe evidencia que haga constar que sean del conocimiento de todos los operadores.
- Se muestra evidencia que permite suponer la existencia de sistemas de monitoreo e indicadores de gestión. No obstante, son pocos los elementos que permiten monitorear con claridad la operación de los procesos del Pp E904 en materia de reinserción social.
- No existe evidencia que permita presuponer que los procesos del Pp E904 cuenten con sistemas informáticos que permitan la automatización en su ejecución. En su lugar se tiene evidencia de reportes que se desarrollan para dar cuenta de las actividades sustantivas del Pp, así como del documento denominado “Estadística Penitenciaria Nacional” el cual

⁵⁴ Cfr. *Op. Cit.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016).

resume las principales estadísticas derivadas de la operación del Pp.

- No se observó evidencia que permita presuponer la existencia de mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.
- Los procesos existentes no consideran una sección correspondiente a “control de cambios”, lo que da como resultado que no se tenga evidencia del proceso de actualización.

Por lo anteriormente expuesto, se puede decir que el **grado de consolidación del Pp es bajo** al no contar con diversos elementos señalados más arriba. Es por ello que fue necesario acotar el alcance de la evaluación, asimismo se buscó fortalecer la recopilación de evidencia a través del trabajo de campo.

Como ya se señaló, y con base en lo anteriormente expuesto, el IIS, identificó y propuso dos procesos centrales para el Pp E904: el primero se refiere a la de custodia y el segundo a la reinserción social, lo anterior, en el entendido de que el Pp no tiene procesos documentados ni procedimientos acordes al Modelo General de Procesos establecido en los TdR para este tipo de Evaluación.

Lo anterior, obedece en buena medida a que con la publicación de la LNEP se modifica de manera estructural el funcionamiento del programa E904; a su vez, a la fecha no se ha publicado la normatividad reglamentaria del mismo que permita el posterior desarrollo de los respectivos Manuales de Procedimientos que rijan la operación del mismo.

Considerando lo anterior, el equipo de investigación de la UNAM-IIS desarrolló una propuesta de Modelo de Procesos acorde a la normatividad vigente y en estricto apego al modelo propuesto por la SHCP, la cual tiene como objetivo sentar las bases para el posterior desarrollo y documentación de los Manuales de Procedimientos respectivos.

El cambio normativo en el funcionamiento del programa y la carencia de procedimientos documentados por un lado y la existencia de procesos no actualizados conforme a la LNEP, por el otro, limita el alcance de esta evaluación de procesos, obligando a un análisis descriptivo de los procesos recién propuestos y al diseño de mecanismos de recolección de información con un enfoque diferenciado y una profundidad limitada, mismos que buscarán **describir** la nueva realidad del enfoque del Pp.

El alcance de esta evaluación también debe considerar la propia naturaleza del Pp, mismo que se considera de seguridad nacional, por lo que existen limitaciones naturales en cuanto a la profundidad del análisis y a la disponibilidad de información de primera mano, por esto se recurrió a técnicas de recolección de información basadas en cuestionarios y entrevistas semi-estructuradas a los funcionarios que operan el Pp tanto a nivel Central como en los Centros Penitenciarios aunado a que no se logró contar con información de la población beneficiaria del Pp.

A continuación, se presenta la descripción de los procesos de acuerdo al MdTR para la evaluación de procesos, así como sus respectiva documentación disponible y alcances.

1.4.4.1. PLANEACIÓN.

El proceso de planeación del Pp inicia con la alineación de los objetivos y funciones de la Secretaría de Gobernación a los instrumentos de planeación nacional, sectorial e institucional. Como se mencionó anteriormente en el apartado 1.4. Diagnóstico del Programa Presupuestario E904, dicho programa se encuentra vinculado a la Meta Nacional “México en Paz”, al objetivo 1.3 “Mejorar las condiciones de seguridad pública” y a la estrategia 1.3.2 Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad y finalmente a la línea de Acción “Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva”. En el mismo orden de ideas, el Pp se vincula al PSG.

Como se puede observar, a nivel planeación sectorial, el Pp E904 se encuentra alineado al PSG 2013-2018 en el objetivo 2. “Mejorar las condiciones de seguridad y justicia” y a la estrategia “Fortalecer el Sistema Federal Penitenciario y el de menores de edad que infringen la Ley Penal promoviendo la reinserción social”.

Desde la perspectiva de la planeación sectorial, se tiene el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad a través de fortalecer el Sistema Federal Penitenciario promoviendo la reinserción social a través de distintas acciones.

Finalmente, y no menos importante, es la vinculación a través de la MIR del Pp E904 en dónde se observa que el nivel Fin de esta es consistente con alguno de los objetivos señalados arriba. El nivel Fin de la MIR para el ciclo fiscal 2016, del Pp E904 muestra elementos comunes con el Objetivo 2 del PSG 2013-2018 en lo que se refiere a mejorar las condiciones de seguridad y justicia, lo que realiza a través del logro del Propósito.

De esta manera se busca que el logro del nivel Fin de la MIR contribuya al cumplimiento de alguno de los objetivos del Programa Sectorial; en este sentido, se puede apreciar que en efecto se observa dicha contribución a partir de que “las PPL participen en el tratamiento técnico integral interdisciplinaria individualizado”.

Como se hace de manifiesto, el Pp busca contribuir a que las PPL, logren reinsertarse a la sociedad, entendiendo a la reinserción social como la “restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”.

En el marco del programa, el proceso de **planeación** que se referirá más adelante en la Tabla 21, no cuenta con procesos definidos y documentados, por lo que el IIS planteó dos procesos, el primero denominado **Custodia** y el segundo **Reinserción Social**. Para cada uno de ellos, se definieron subprocesos. Para el primer proceso se definió como subproceso el de *Planeación del Proceso de Custodia*, para el segundo proceso se definió un subproceso denominado *Planeación del Proceso de Reinserción Social*, y de manera transversal, se definió un subproceso transversal que tiene que ver con la infraestructura y equipamiento requerido para la operación del Pp y que se nombró *Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales*.

Estos procesos se llevan a cabo por un lado por la CNS y sus unidades, el propio OADPRS a través de las Coordinaciones de Prevención y Readaptación, así como la de Centros Federales y por su parte el Consejo Nacional de Seguridad. Con base en las atribuciones orgánicas, las actividades de planeación se encuentran definidas en los respectivos Reglamentos Interiores tanto de la SEGOB como del respectivo Reglamento del OADPRS.

La **Comisión Nacional de Seguridad** tiene como una de sus atribuciones relativas al programa la de *“coordinar las acciones necesarias para la debida administración y funcionamiento del sistema penitenciario en relación con la prisión preventiva y la ejecución de penas por delitos del orden federal, así como del tratamiento de menores infractores, en términos de las disposiciones legales aplicables”*⁵⁵, a través de esta atribución, diseña políticas para el adecuado funcionamiento del Sistema Federal Penitenciario.

De entre las Unidades que conforman a la CNS, la Dirección General de Política y Desarrollo Penitenciario dependiente de la **Unidad de Desarrollo e Integración Institucional** tiene las siguientes atribuciones en materia de reinserción:

- *“Elaborar el modelo del Sistema Federal Penitenciario para los órganos administrativos desconcentrados en la materia;*
- *Elaborar la propuesta de política penitenciaria en materia de reinserción social de alcance nacional, (...);*
- *Proponer políticas para que se promueva la coordinación con el sector público de los tres órdenes de gobierno, y la colaboración del sector privado y social, mediante convenio y acuerdo de concertación en el desarrollo de proyectos de readaptación y reinserción social basados en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte;*
- *Elaborar propuestas de normas y modelos de operación penitenciarios en materia de administración, desarrollo policial, disciplina, seguridad y reinserción social aplicables en los centros federales de reclusión y en los establecimientos de rehabilitación e internamiento juvenil, (...).*
- *Coordinar e integrar acciones de planeación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas que regulen la operación del Sistema Federal Penitenciario, así como establecer estándares e indicadores que permitan medir su desempeño en materia de reinserción social;”*⁵⁶

Cabe resaltar que las atribuciones de esta Dirección resultan de particular importancia para la implementación del segundo proceso de planeación, **Planeación del Proceso de Reinserción Social**.

Por su parte, el **Sistema Nacional de Seguridad Pública**, en su Ley, establece como algunas de sus funciones en materia de reinserción social, las siguientes:

- I. *“Impulsar la coordinación del Sistema Penitenciario Nacional;*
- II. *Promover la homologación de los mecanismos, sistemas y procedimientos de seguridad en los centros penitenciarios de reinserción social;*
- III. *Proponer al Consejo Nacional, políticas, programas y acciones en materia de reinserción social;*
- IV. *Proponer mecanismos para implementar la educación y el deporte como medios de reinserción social;*
- V. *Promover la adopción del trabajo comunitario como mecanismo de reinserción social en las legislaciones aplicables”;*⁵⁷

⁵⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, art. 5, fracc. XVIII

⁵⁶ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Artículo 43, fracc. I-V

⁵⁷ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 31, fracc. I-V

Como se puede observar, el SNSP de manera integral coordina los esfuerzos en materia de planeación de la política penitenciaria.

No menos importante es la labor en materia de reinserción que desarrolla el OADPRS que dentro de sus atribuciones se encarga de administrar el Sistema Federal Penitenciario. Las atribuciones en materia de planeación del Pp E904, son las siguientes:

II. **“Organizar y administrar los establecimientos** dependientes de la Federación, para la detención de personas procesadas, la ejecución de sentencias y la **aplicación de tratamientos de readaptación social**, así como los centros de tratamiento de menores infractores, atendiendo a la seguridad de la sociedad y a las características de los internos”.

VI. Suscribir los oficios de libertad anticipada, prelibertad o revocación de los beneficios establecidos por las leyes respectivas para internos sentenciados del fuero federal, cubriendo los requisitos y formalidades establecidas por las mismas y las políticas fijadas por el Secretario;

X. **Instrumentar la política penitenciaria** a nivel nacional establecida por el Secretario y proponer su observancia por parte de las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios a través del Programa Nacional Penitenciario y de Tratamiento de Menores Infractores.

XI. Apoyar la participación de las entidades federativas y del Distrito Federal en la **implementación de programas educativos y culturales**, así como de **producción laboral penitenciaria, con retribución económica justa** a internos del fuero federal, en los términos de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.⁵⁸

Sobre los procesos anteriormente citados no se tiene evidencia de un documento normativo bajo la denominación de Manual de Procedimientos o Proceso que el Pp tenga documentado, por lo que el análisis a desarrollar sobre este proceso será a nivel descriptivo.

1.4.4.2. COMUNICACIÓN.

En lo relativo al proceso de **comunicación** que refiere a la manera en cómo los responsables del programa le comunican a la población objetivo y demás involucrados sobre los objetivos y funcionamiento del Pp. En este sentido, el IIS propuso dos subprocesos: **Comunicación del Proceso de Custodia**, el cual se refiere a la difusión de la normatividad vigente al interior de los Centros Penitenciarios a las PPL en los Centros Penitenciarios Federales, así como a los actores involucrados y corresponsables de este proceso, y por otro lado, el subproceso de **Comunicación del Proceso de Reinserción Social**, a través del cual se informa a las PPL de las actividades disponibles en el Centro Penitenciario de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la CPEUM. este proceso es considerado transversal al Pp.

Los subprocesos antes mencionados, se encuentran fundamentados en el art. 30 del Reglamento de los CEFERESO en donde, como una de sus actividades es notificar al PPL las normas por escrito con acuse de recibo, para posteriormente hacer acopio de sus bienes. En el mismo sentido, el artículo 30

⁵⁸ Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, art. 8

establece que los Manuales en que consten detalladamente sus derechos y obligaciones estarán a su disposición en la biblioteca donde se asentará constancia de la consulta. Sin embargo, no se tuvo evidencia de la existencia de un documento en donde se encontrarán los procesos o procedimientos necesarios para su implementación.

Adicionalmente, en el artículo 104 de la LNEP, se establece que la autoridad penitenciaria, al ingresar la PPL al Centro, informará las actividades disponibles en el mismo. Esto último se refiere al proceso de reinserción.

Para el caso específico del programa evaluado y de acuerdo a los procesos definidos en el MdTR referentes a la **selección de beneficiarios, producción y entrega de componentes**, el proceso del Pp de manera general se refiere al **Plan de Actividades** que se define en la LNEP como *“la organización de los tiempos y espacios en que cada persona privada de la libertad realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada Centro”*⁵⁹ mismo que inicia con la determinación de la situación jurídica de la PPL (selección de beneficiarios).

Sobre los procesos anteriormente citados no se tiene evidencia de un documento normativo bajo la denominación de Manual de Procedimientos o Proceso que el Pp tenga documentado, por lo que el análisis a desarrollar sobre este proceso será a nivel descriptivo.

1.4.4.3. SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS.

De acuerdo al MdTR, el proceso de **selección de beneficiarios**, se refiere a quiénes recibirán los componentes o entregables del Pp en función de su población o área de enfoque objetivo. En este caso se debe recordar que la población objetivo son *“las personas privadas de su libertad que habiendo cometido un delito del fuero federal tienen el carácter de sentenciados y se encuentran en un Centro Federal de Readaptación Social. De acuerdo a esta definición se debe considerar, también, a la población sentenciada liberada (extramuros) como población objetivo. Lo anterior partiendo de que, si la población potencial justifica la existencia del Pp, también se debe considerar a la población liberada que derivado del otorgamiento de un beneficio preliberacional, sustitutivo penal o condena condicional, se encuentra sujeta a un mecanismo de cumplimiento o vigilancia”*.

De acuerdo a lo anterior, se propusieron como subprocesos para el proceso de custodia: a) Internamiento: se refiere a las condiciones para garantizar una vida digna y segura para todas las PPL y un procedimiento denominado *Clasificación de áreas*, que se refiere a la distinción de los espacios físicos dentro de los Centros Penitenciarios Federales, para atender el plan de actividades de las PPL, de acuerdo a sus características como: situación jurídica, sexo, grupo delictivo, estado de salud, edad, entre otras condiciones especiales de seguridad. Adicionalmente se considera otro procedimiento denominado *Clasificación del Sistema Federal Penitenciario* mismo que implica a la forma de organización de los Centros Penitenciarios Federales que integran el Sistema Federal Penitenciario, y que se encuentran destinados para brindar medidas especiales de seguridad a las PPL, mediante la separación física de acuerdo a sus características personales, como: situación jurídica, sexo, nivel de riesgo, grupo delictivo, estado de salud, entre otras condiciones especiales de seguridad para armonizar la gobernabilidad del mismo y así coadyuvar en su proceso de reinserción social.

⁵⁹ Ley Nacional de Ejecución Penal, artículo 3, fracc. XX

Por su parte, para el proceso de *reinserción social* de proponer como subprocesos, por un lado el de *Ubicación de las PPL*, que se refiere a la separación de las PPL de acuerdo a su situación jurídica, sexo, medidas especiales de vigilancia y condiciones psicofísicas y por el otro, el subproceso de *Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad*, que si bien se encuentra en una etapa más avanzada del proceso de reinserción, cumple con la definición del proceso de Selección de beneficiarios. A través de este subproceso se realizan las propuestas de candidatos o solicitudes de otorgamiento de beneficios a las PPL que, al cumplir con los requerimientos de LNEP, son susceptibles de gozar de alguna medida preliberacional o sanción no privativa de la libertad.

Sobre los procesos anteriormente citados no se tiene evidencia de un documento normativo bajo la denominación de Manual de Procedimientos o Proceso que el Pp tenga documentado, por lo que el análisis a desarrollar sobre este proceso será a nivel descriptivo.

1.4.4.4. PRODUCCIÓN DE COMPONENTES.

El proceso de **producción de componentes** se refiere, de acuerdo a lo establecido en el MdTR, a aquel “en el que se elaboran los entregables o realizan los componentes del Pp (recursos financieros o humanos, apoyos, bienes, servicios, regulaciones, documentos técnicos o de planeación, etc.), conforme a sus documentos normativos”.

Desde la perspectiva del proceso de *Custodia*, se identificaron los subprocesos de *Medidas de Vigilancia*, mismos que se dividen en dos procedimientos, el primero de ellos se refiere a las *Medidas de vigilancia* habitual y el segundo a las *Medidas de vigilancia especial*. En ambos casos de este subproceso busca ofrecer y/o modificar los mejores instrumentos para la vigilancia de las PPL.

En cuanto al subproceso de las *Medidas de Vigilancia*, en el artículo 37 de la LNEP, se establecen las medidas de vigilancia que deben tener las PPL por delincuencia organizada y aquellos que requieran medidas especiales de seguridad. En lo relacionado al subproceso para los *Mecanismos sustitutivos de pena*, en el artículo 144 de la LNEP, se establecen los supuestos bajo los cuales puede ser aplicado dicho proceso.

En el enfoque de la reinserción social la propuesta se centró para esta etapa del modelo, en un subproceso considerado central en materia de reinserción al interior del Centro Penitenciario, que la LNEP denomina *Plan de Actividades* y que para esta etapa del Modelo General de Procesos, implica *organizar los tiempos y espacios de acuerdo con la participación de la PPL para realizar sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada Centro*.

Adicionalmente, en apoyo al mismo proceso de reinserción, se propuso el subproceso de *Mecanismos sustitutivos de pena*, que implica *la realización de propuestas por parte de la Autoridad Penitenciaria, de los beneficios de medidas preliberacionales o sanciones no privativas de la libertad*.

En lo referente a estos subprocesos, aunque se cuenta con el soporte normativo como se ha señalado (LNEP), no se cuenta con la normatividad reglamentaria, así como con los respectivos Manuales de Procedimientos, derivado de que se encuentran en proceso por la reciente entrada en vigor de la propia Ley. En consecuencia, el nivel de profundidad en su análisis se realizará a nivel descriptivo.

1.4.4.5. ENTREGA DE COMPONENTES.

Este proceso de acuerdo a lo establecido en el MTdR se define como el “proceso en el que se realiza la entrega de lo producido por el Pp (componentes) a los destinatarios o beneficiarios” Para el proceso de custodia se propone contar con un subproceso denominado “*aplicación de medidas de vigilancia*”, mismo que comprende dos procedimientos uno relacionado con la aplicación de las medidas habituales de vigilancia y otro que implica la aplicación de las medidas especiales de vigilancia. En el marco de este mismo proceso (custodia), se propuso integrar el subproceso de *Traslados* cuya función es la *reubicación voluntaria o involuntaria de una PPL, de acuerdo con su situación jurídica y clasificación, de uno a otro Centro Penitenciario nacional o internacional, de acuerdo con el Capítulo V de la LNEP.*

Desde la perspectiva del proceso de reinserción social se proponen dos subprocesos que de acuerdo a la vocación del Pp en el marco de la LNEP se consideran fundamentales. El primero de ellos se denomina Implementación del Plan de Actividades, que resulta relevante para lograr el objetivo principal del Pp (Propósito). Este subproceso consiste en el propio “desarrollo de las actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa establecidas en los Planes de Actividades de cada PPL sentenciada, de conformidad con el Art. 104° de la LNEP”.

En cuanto al fundamento para la aplicación del Plan de Actividades, este se encuentra en los Capítulos: III Actividades Físicas y Deportivas; IV Educación, V Capacitación para el Trabajo y VI Trabajo de la LNEP. El Plan de Actividades resulta el instrumento fundamental para la reinserción de los PPL

Por otro lado, en el marco de la nueva LNEP, como ya se mencionó anteriormente, se definió a manera de propuesta un subproceso que se llamó “*Ejecución y seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena*”, y se encuentra fundamentada en el artículo 144 de la LNEP. Este subproceso, consiste en la Implementación de los beneficios preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad.

Sobre el particular no se tiene evidencia de contar con algún instrumento normativo que haya documentado los procesos de este proceso, por lo que se realizará un análisis a nivel descriptivo del proceso.

1.4.4.6. SEGUIMIENTO

El proceso de **seguimiento**, de acuerdo con el MdTR se describe como las “*actividades y mecanismos que permiten al Pp conocer cómo son utilizados o aprovechados sus componentes (por sus destinatarios o beneficiarios) para que la unidad responsable del Pp identifique si se está cumpliendo con los objetivos. Asimismo, en este proceso se incluyen las actividades que un Pp implementa para conocer el grado de satisfacción de sus destinatarios o beneficiarios*”. En la aplicación al Pp E904, para el proceso de custodia, se propusieron dos subprocesos el primero de ellos se denomina *Control y Vigilancia de Sentenciados* cuya finalidad es asegurar el cumplimiento jurídico de las resoluciones y medidas de seguimiento impuestas por la Autoridad Penitenciaria hacia la población sentenciada o procesada que se encuentra reclusa dentro del Centro Penitenciario. El segundo de ellos se denomina *Control y Vigilancia de Sentenciados en libertad* que busca asegurar el cumplimiento de las resoluciones y medidas de seguimiento impuestas por el Juez de Ejecución hacia la población sentenciada que cuenta con un beneficio preliberacional o sanción no privativa de la libertad.

Desde la perspectiva del proceso de reinserción social, se propuso el subproceso de *Revisión y seguimiento al Plan de Actividades* que tiene como objetivo determinar la ubicación, sanciones,

diseño autorización y evaluación del Plan de Actividades, vigilancia del cumplimiento de medidas cautelares de prisión preventiva, así como del cumplimiento de la ejecución de la sentencia, así como proveer de la información a la PPL de las medidas de libertad condicional y de libertad anticipada. Lo anterior se encuentra íntimamente relacionado con las actividades de seguimiento que desarrolla el **Consejo Técnico**, cuyas actividades se refieren a la revisión del desarrollo biopsicosocial del interno, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación. Lo anterior se encuentra fundamentado en artículo 25 del Manual de Tratamiento de los Internos en Centros Federales de Prevención y Readaptación Social. Las actividades de este proceso, son desarrolladas por los propios Centros Penitenciarios y se refiere a la revisión del Área técnica de cada Centro Penitenciario sobre el progreso de la PPL.

Finalmente, y también relacionado con este proceso (reinserción social), se encuentra el subproceso de Servicios pospenales, definido de esta manera en el LNEP, a través del cual se busca fomentar la reinserción social, así como promover en la sociedad, la cultura de aceptación del liberado o externado a través de la creación y promoción de espacios de orientación, apoyo y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación, en general, de todas las áreas relacionadas con los ejes establecidos por el artículo 18 Constitucional.

Este subproceso tiene relación, en lo relativo al empleo, con el Manual de Procedimientos de la Dirección de Reincorporación Social por el Empleo, sin embargo, este Manual data de 2006 por lo que no se encuentra actualizado y no tiene el alcance del subproceso al que se hace referencia.

Para este proceso se tienen identificados tres Manuales de Procedimientos, el primero se denomina Manual de Procedimientos de la Dirección de Prevención y Readaptación Social, el segundo de ellos es el Manual de Procedimientos de la Dirección de Control de Sentenciados en Libertad y el tercero y último es el Manual de Procedimientos de la Dirección de Reincorporación Social por el Empleo. Estos documentos tuvieron su última actualización entre 2004 y 2006 por lo que no se encuentran acorde con la normatividad vigente.

1.4.4.7. MONITOREO.

El proceso de **monitoreo**, de acuerdo al MdTR, es coordinado por una unidad administrativa ajena a la operación del Pp, a través del cual se recaba, registra y valida la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH); a través de este, se genera la información necesaria para el desarrollo de los distintos informes estadísticos de información penitenciaria, para los cuáles se tienen definidos formatos para la recopilación de la información. El subproceso propuesto para esta etapa se denomina *Registros Administrativos Penitenciarios*, a través del cual se integran y mantienen bases de datos con información de las PPL que ingrese a un Centro Penitenciario, de conformidad con lo establecido en los artículos 27, 28 y 29 de la LNEP.

1.3.4.8. EVALUACIÓN EXTERNA.

Este proceso, con la misma referencia anterior, *es aquel coordinado por una unidad administrativa ajena a la operación del Pp, mediante el cual se define la agenda de evaluación externa del Pp, se contratan las evaluaciones externas, se recaba la información que será entregada a los equipos evaluadores, se realiza el seguimiento durante el desarrollo de las evaluaciones externas, se aprueban los informes finales de las evaluaciones externas, se notifica a las instancias correspondientes sobre*

la conclusión de las evaluaciones externas y se definen y realiza el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). Para el Pp E904 comprende las distintas evaluaciones realizadas al Pp, por un lado, la ECyR del Pp desarrollada por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Evaluación de Procesos que se desarrolla actualmente.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto y considerando la modificación normativa ocurrida en 2016, así como los documentos normativos disponibles del Pp, se puede señalar que no se identifica un Catálogo de Procesos acorde con la nueva normatividad vigente (LNEP), por otra parte, se identificaron algunos procedimientos organizados en tres manuales, el primero de ellos el Manual de Procedimientos de la Dirección de Reincorporación Social por el Empleo, mismo que describe los procedimientos para que las personas preliberadas, liberadas del fuero federal y menores externados tengan acceso al trabajo, así como la ayuda psicológica a los mismos; el segundo de ellos, llamado Manual de Procedimientos de la Dirección de Control de Sentenciados en Libertad que tiene como objetivo establecer las actividades de la Dirección para llevar a cabo el control y vigilancia de los sentenciados en libertad del orden Federal que gozan de algún beneficio de libertad anticipada, sustitutivo de pena o condena condicional y finalmente el Manual de Procedimientos de la Dirección de Prevención y Readaptación Social que tiene como propósito establecer de manera sistematizada las actividades de la Dirección para llevar a cabo los programas y acciones en materia de prevención y readaptación social. Sin embargo, estos procedimientos datan de entre 2004 y 2006, por lo que no se encuentran actualizados de acuerdo a la normatividad vigente.

En la siguiente tabla se identifican los principales elementos a considerar en el alcance de la evaluación.

Tabla 21. Alcance de la Evaluación de Procesos del Pp E904.

E904 Procesos	Alcance
Alineación Institucional y del Programa Presupuestario a la Planeación	Se realiza a través del proceso de alineación del nivel Fin de la MIR del Pp E904 con los instrumentos de planeación (PND 2013-2018 y PSG 2013-2018). Como se indicó en el apartado de Diagnóstico, el Pp se encuentra alineado al objetivo 1.3 “Mejorar las condiciones de seguridad pública” y en específico a la estrategia de “Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad” y en particular a la línea de acción “Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva”
Mapeo de Procesos	Al no contar con Manuales de Procedimientos para la mayoría de los grandes procesos (sólo se identificaron tres Manuales) que conforman los procesos de reinserción social y custodia, y los Manuales identificados datan de 2004 y 2006 por lo que se consideran desactualizados de acuerdo a la publicación de la LNEP, se puede concluir que no se cuentan con proceso mapeados.
Catálogo de Procesos	No se cuenta con un catálogo de Procesos definido para el Pp.
Medición de Atributos	El proceso de medición de atributos, se realizará con base el Mapa de Procesos propuesto por el IIS y su revisión realizada en el trabajo de campo.

Fuente: UNAM – IIS con base en la información disponible del Pp E904

CAPÍTULO 2

Descripción y análisis de los procesos y subprocesos.

2 CAPÍTULO

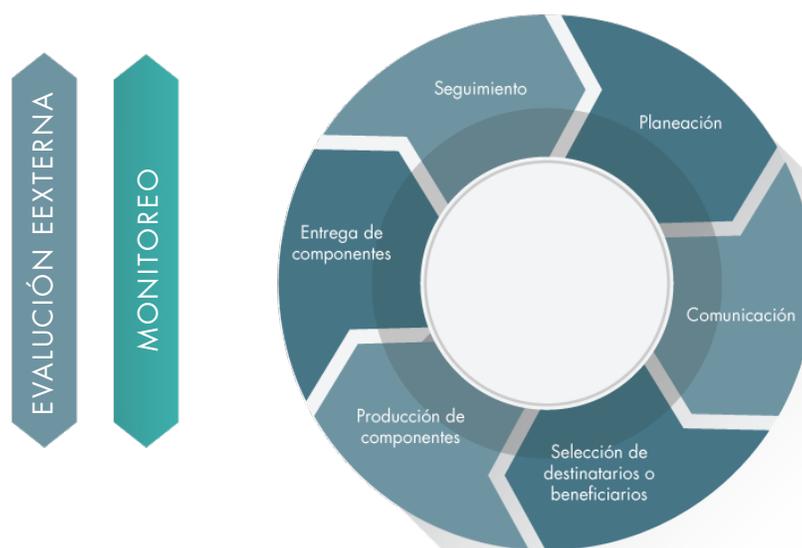
Descripción y análisis de los procesos y subprocesos

De conformidad con los contenidos del MTdR propuesto por la SHCP, un **proceso** de un Pp se define como “el conjunto de actividades, subprocesos y recursos relacionados que transforman elementos de entrada (o inputs) en resultados o elementos de salida (outputs)”⁶⁰.

El propio MdTR define, también, a los **subprocesos** de los programas presupuestarios, entendiéndolos como “los procesos que, con un enfoque sistémico, forman parte de un proceso superior relacionado con otras actividades o subprocesos del programa”⁶¹.

La SHCP determina en el MTdR, para efectos de la evaluación referida, la priorización de procesos considerados “críticos o relevantes” para su análisis, estudio y ponderación. En ese sentido, la Secretaría señala la existencia de los siguientes **procesos** generales, mismos a los que se hace referencia en la Figura 12: **a) planeación, b) comunicación, c) selección de destinatarios o beneficiarios, d) producción de componentes, e) entrega de componentes, f) seguimiento, g) monitoreo** (proceso transversal) **y h) evaluación externa**.

Figura 13. Modelo General de Procesos.



Fuente: UNAM-IIS, con base en Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos. Aplicable a evaluaciones cuya instancia de coordinación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

⁶⁰ Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos. Aplicable a evaluaciones cuya instancia de coordinación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁶¹ *Ibíd*

El diseño, análisis y evaluación de los procesos del Pp se fundamenta en el marco normativo del Pp y en específico en aquél relacionado con el concepto de reinserción social. Entre la normatividad que se considera en la evaluación, principalmente la **Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados**, por otra parte, la **Ley Nacional de Ejecución Penal**, así como el **Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social** y en el siguiente nivel jerárquico los **MOE** de los Centros Federales de Prevención y Readaptación Social.

2.1.

Marco de referencia de la Evaluación de Procesos en la Administración Pública Federal.

Para analizar la lógica de la gestión gubernamental del Pp E904, el planteamiento se debe fundamentar de manera particular en un modelo sistémico de actividades que se definen como procesos. Los procesos toman su origen desde el planteamiento teórico de la administración científica iniciada a finales del siglo XIX otorgándole a éstos una capacidad que estandariza la función y la práctica de un administrador. De esta manera, el proceso administrativo puede entenderse de la siguiente manera:

- Consecución de fases o etapas a través de las cuales se lleva a cabo la práctica administrativa; normalmente, los procesos tienen fases universalmente aceptadas, las cuales comprenden ámbitos de planeación, organización, dirección y control (FCA, 2003).
- Conjunto de tareas de valor agregado que se encuentran vinculadas entre sí para transformar un insumo en un bien o un servicio. El proceso, normalmente denominado administrativo, es la herramienta principal para comprender el cúmulo de actividades que desarrollan los servidores públicos o los gerentes del sector privado que permiten a los mandos tácticos y estratégicos de la organización generar insumos y/o bienes para satisfacer alguna demanda social, pública, económica, etc. (Blandez, 2016).
- Fases o etapas administrativas que, de manera sucesiva, efectúan actividades que se interrelacionan entre sí para conseguir un objetivo específico; se fundamentan teóricamente en la administración y se determinan con base a la planeación, organización y dirección (MIDEPLAN, 2007).

Por lo anterior, se comprende que el proceso, normalmente de carácter administrativo, es un mecanismo que adquiere forma y funcionalidad con base a la generación de cuatro elementos nodales: la planeación, organización, dirección y el control; fundamentos que se integran a la administración pública como parte esencial de su labor.

El proceso administrativo tiene un carácter de sistematización para las actividades que se desarrollan dentro de las organizaciones públicas para el logro de metas: (1) Se planean los alcances de las acciones (estimación de metas y objetivos), (2) se prospectan los recursos necesarios para materializar esos alcances, (3) se desarrollan mecanismos de coordinación entre las partes, normalmente institucionales; y por último (4), se verifica que el cumplimiento se acerque a los objetivos planteados inicialmente. Por lo anterior, se considera que los procesos tienen el siguiente ciclo de ejecución:

Figura 14. Ciclo Estándar de Ejecución de los Procesos 1.



Fuente: UNAM-IIS con información de Blandez, 2016.

Para comprender la lógica causal de los procesos que se articulan en el ámbito de la administración pública federal, se debe observar la relación básica de los mismos; esta relación asume la existencia de un mecanismo donde las interrelaciones de proveedor-producto/servicio-usuario/ciudadanía funciona como la base fundamental de articulación.

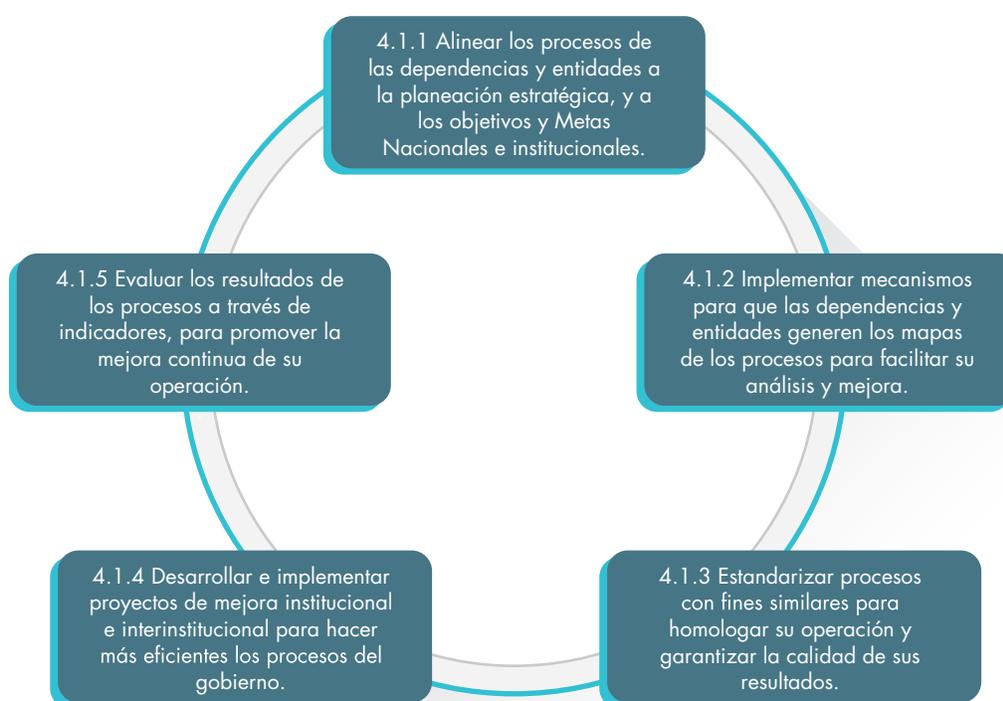
Los procesos son entonces una suma de actividades interdependientes en el que se evidencia que el proveedor (gobierno) es el responsable de la operación de los elementos necesarios (recursos) para la completa satisfacción de las demandas ciudadanas y sociales; suministra el insumo (actividades gubernamentales) de acuerdo a los requerimientos, exigencias y necesidades de la población y entrega el bien/producto/servicio que deberá satisfacer a la población de acuerdo a sus exigencias.

En el contexto de la APF, se reconoce el interés de realizar un esfuerzo mayúsculo para llevar a cabo una reingeniería de los procesos sustantivos de los distintos programas federales; dichos esfuerzos se encuentran establecidos de manera específica en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno cuyo Objetivo 4 señala **“Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF”**. De manera específica, este esfuerzo se fundamenta en bajo las siguientes premisas:

- Mejorar la prestación de bienes y servicios a la población,
- Incrementar la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos y normas;
- Mejorar el aprovechamiento de los recursos, la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado;
- Así como incrementar el desempeño de los servidores públicos.

En particular la estrategia 4.1 “Transformar los procesos de las dependencias y entidades”, establece los objetivos principales en materia de procesos.

Figura 15. Ciclo de Ejecución de los Procesos 2.



Fuente: Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM).

De las líneas de acción anteriores, destacan por su importancia para el programa, la 4.1.2 que se refiere al diseño de mapas de procesos, lo anterior considerando que con base en la información disponible del Pp, no se identificaron Manuales de Procedimientos para la integralidad del proceso de reinserción social, en su lugar se identificaron algunos Manuales de procedimientos para un tramo del proceso y por su parte algunos procedimientos misceláneos para algunas actividades relacionadas.

Por su parte, una vez que la normatividad reglamentaria relacionada con la nueva LNEP se define e implemente, y que sus relativos procesos se diseñen de manera integral, y con base en la estrategia 4.1.3, se busca que estos se estandaricen para homologar su operación, y en específico para el Pp, esto permitirá asegurar que las actividades operativas y tácticas se desarrollen de forma óptima en los Centros Penitenciarios.

Con lo anterior, se busca que los resultados que genera el Pp estén claramente identificados en la Planeación Nacional (PND 2013-2018) y se logre corroborar la contribución del Pp, bajo el siguiente esquema:

Figura 16. Orientación a Compromisos y Prioridades de la APF de Acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.



Fuente: UNAM-IIS con información de Presidencia de la República, 2013.

Como resulta evidente, adicional a la contribución que realiza el Pp a la Meta Nacional de “México en Paz”, se busca que, a través del correcto diseño y ejecución de los procesos, el Pp pueda ofrecer servicios (penitenciarios) a nivel Componentes, de calidad para impulsar la reinserción social de los sentenciados (nivel Propósito).

Debido a la coyuntura que actualmente vive el Pp E904 con la entrada en vigor de la LNEP, es necesario tener en cuenta al menos cinco elementos de análisis para entender la lógica de la importancia de los procesos a nivel federal; de acuerdo a la Secretaría de la Función Pública (SFP), los procesos de la APF deben:

1. Identificar todos los macro procesos, procesos, subprocesos y actividades específicas que las UR de los Pp desarrollan de acuerdo a las atribuciones legales, organización del trabajo, visión y prioridades institucionales⁶² normalmente establecidas en distintas regulaciones del ámbito federal⁶³.

⁶² En el marco de la iniciativa del Gobierno Federal de implementar un Presupuesto para Resultados, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la SHCP y la SFP emitieron una serie de lineamientos en materia de Matriz de Indicadores, con el objetivo de regular su construcción, presentación y análisis. El 30 de marzo de 2007 estas tres instituciones publicaron en el DOF, Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal en los que se especifican las características y metodología para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas presupuestarios de la APF (CONEVAL, 2010).

⁶³ Los lineamientos principales en los que sustentó la base de la MIR fueron los siguientes: (1) Lineamientos Generales del Proceso de Programación y Presupuestación, (2) Lineamientos para la Integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, (3) Lineamientos para la actualización de la matriz de indicadores de los programas presupuestarios y la elaboración de los calendarios de metas de los indicadores del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008 y (4) Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (CONEVAL, 2010).

2. **Definir** claramente, en **todas sus etapas** (*proveedores, entradas, proceso, salida y usuarios*), en manuales de organización, manuales de procedimientos y sustentadas en leyes generales y sus debidos reglamentos. Todo proceso debe estar aprobado y validado por la sección jurídica y ejecutiva de cada UR.
3. Contar con **diagramas** o **flujogramas detallados**⁶⁴ que sean elaborados con base a manuales de procedimientos y organización que la UR disponga.
4. Ser susceptibles de **mecanismos de optimización** con la finalidad de incorporar elementos de simplificación administrativa y que se incorpore un mejoramiento a los indicadores de desempeño de la UR y al alcance de los objetivos planteados dentro de la MIR (SFP, 2016).
5. Formar parte de un **inventario de todos los macro procesos, procesos y subprocesos** divididos en sustantivos y administrativos.

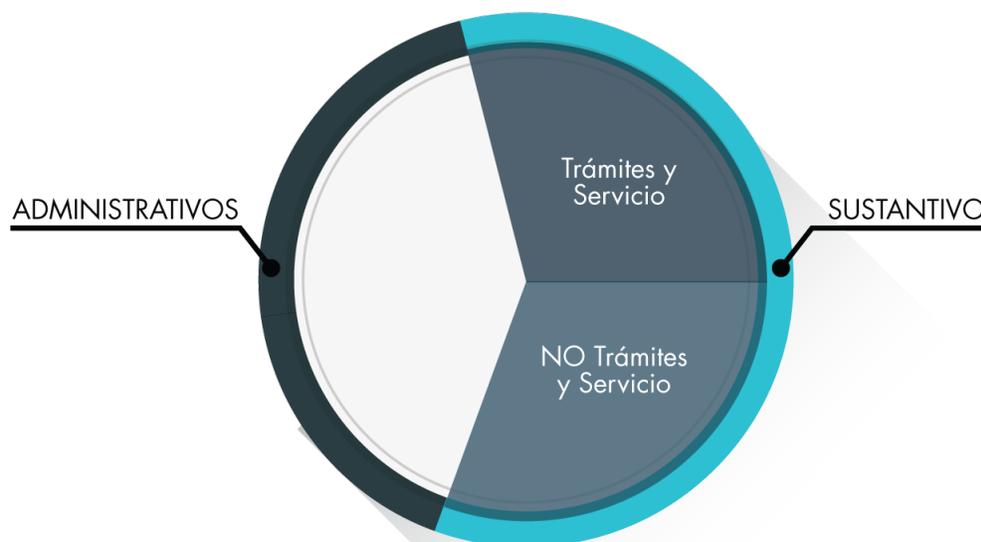
De manera general, las UR de la APF deben asegurar que todos sus procesos tengan al menos los tres primeros elementos de acuerdo a lo que dispone la SFP y es indispensable que exista una clara alineación a las disposiciones, estrategias, metas, objetivos y ejes contenidos en el PND, toda vez que los procesos son entendidos como las actividades nodales que deben desarrollar tanto servidores públicos como las UR, se deduce entonces que la parte más importante para que se alcancen los objetivos del más alto instrumento de planeación nacional sean las actividades que a nivel particular componen todo el aparato institucional de la APF.

De acuerdo con la esencia de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal así como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), los procesos deben tener vinculaciones estratégicas (con Tecnologías de la Información y Comunicación-TIC, mejora regulatoria, recursos humanos y materiales, etc.) para orientar los resultados particulares al logro de los compromisos y prioridades de la APF contenidas en las reformas estructurales, programas sectoriales y acciones de gobierno.

Para entender la lógica funcional de los procesos, es necesario entender la naturaleza de los mismos y su estructuración programática. De acuerdo a la Guía para la Optimización y Estandarización y Mejora Continua de Procesos publicada en febrero de 2016, se distingue la siguiente clasificación de los procesos:

⁶⁴ Utilizando la metodología aprobada por la SFP, la SHCP y CONEVAL para la optimización, estandarización y mejora continua de procesos.

Figura 17. Clasificación de Procesos.



Fuente: *Guía para la Optimización y Estandarización y Mejora Continua de Procesos, SFP*

Par el caso del Pp E904, considerando su proceso de planeación estratégica y su producto (la MIR), la evaluación se enfoca al proceso de reinserción social como producto de un proceso de tratamiento técnico integral individualizado.

En cuanto a la jerarquización de los procesos, se debe comprender la lógica funcional de los procesos, es necesario entender la naturaleza de los mismos y su estructuración a nivel institucional. Las actividades institucionales pueden jerarquizarse, de la siguiente manera: (1) Macro procesos, (2) Procesos, de los cuales se disocian aquellos de índole sustantiva y adjetiva, (3) Subprocesos, y (4) actividades particulares (tareas).

De esta manera, la institución se puede representar como una red de procesos secuenciales que interactúan para la consecución de los productos y servicios. La disposición de esta red de procesos puede interpretarse de la siguiente manera:

2.2.

Definición de Macroprocesos, Procesos, Subprocesos y Actividades.

2.2.1. MACROPROCESOS.

En el ámbito gubernamental se entiende como “macro proceso” a aquellos procesos que, por su mayor nivel de jerarquía, constituyen los ciclos a máximo nivel gerencial y cuya visualización es la más identificable para una dependencia, organización o institución (Molina, Ospina, López y Ríos, 1999). Las definiciones más aceptadas para entender a los macro procesos son las siguientes:

1. Los macro procesos son agrupaciones de procesos de una materia en particular y abarcan

diferentes áreas de una dependencia o entidad. Para que existan macro procesos, las actividades que se encuentran jerárquicamente por debajo de éste se encuentran mutuamente relacionadas e interactúan de tal forma que los elementos de entrada se transformen en resultados (salidas: bienes y servicios) (SFP, 2016).

2. Las organizaciones se constituyen como un “engranaje” de procesos que en muchas ocasiones se interrelacionan, por ello; los macro procesos son el cúmulo de procesos que se encuentran en una entidad determinada, dicho de otra manera, es la suma de todas las actividades, subprocesos y demás acciones que una institución opera en el marco regulatorio por la cual fue concebida (MIDEPLAN, 2007).

3. Los macro procesos también se identifican como “procesos estratégicos” ya que definen y verifican que las políticas, estrategias, objetivos y metas de una dependencia estén claramente dispuestas para entregar al ciudadano los productos y servicios que requiere (SGPP, 2013).

4. Un macro proceso está compuesto por un determinado número de procesos para generar un determinado resultado, cumpliendo un objetivo o fin. Un macro proceso puede subdividirse en subprocesos que tienen una relación lógica de actividades secuenciales, que contribuyen a la misión del macro proceso y aportan a la generación de valor dentro de la organización (García, 2009).

5. Los procesos estratégicos (macro procesos) reflejan la identidad, características y el quehacer de cada organización; son herramientas modeladoras de las instituciones, identifican actividades para que, de esta manera, se pueda generar un patrón de control que permita a los integrantes de las diferentes áreas participar en la planeación, organización, dirección y control de la gestión y evaluación de sus acciones diarias (CAIGG, 2015).

De manera general, el diseño del Modelo de Gestión por Procesos (MGP)⁶⁵, iniciativa estructural y metodológica que muchos gobiernos (incluyendo a México a través del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el SED, han establecido como base prioritaria para el diseño, establecimiento, seguimiento y evaluación de actividades, menciona que los macro procesos, al ser el núcleo principal de las actividades de orden público, deben entenderse a través de una secuencia que agregue valor al cumplimiento de los objetivos de la institución, para ello se despliega la relación entre éstos, los procesos (sustantivos y administrativos), subprocesos y actividades particulares.

2.2.2. PROCESOS.

Como se mencionó anteriormente, los procesos son entendidos como un conjunto de actividades específicas que interactúan de manera coordinada con la finalidad de obtener servicios o productos que puedan satisfacer las demandas de la población; de acuerdo a la “Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos” del año 2016 elaborada por la SFP; los procesos que jerárquicamente se encuentran por debajo de los macro procesos pueden ser de dos índoles distintas: procesos sustantivos y procesos adjetivos; ambos se conceptualizan de la siguiente manera:

⁶⁵ Se entiende como Modelo de Gestión por Procesos (MGP) como un sistema general de procesos y procedimientos que se emplea para garantizar que una organización realiza todas las tareas necesarias para alcanzar sus objetivos mediante el establecimiento de políticas y metas (Beltrán, Carmona, Carrasco Rivas y Tejedor, 2007).

1. Procesos sustantivos: Tienen como resultado un servicio predominantemente destinado a un usuario externo a la unidad. Su ejecución da cumplimiento a la razón de ser de la dependencia o de la organización (SEP, 2010); cada proceso sustantivo alimenta de manera estratégica al macro proceso o macro procesos que definen a una dependencia determinada.

La identificación de los procesos sustantivos es un elemento nodal para obtener una visión integral de la operación de la UR de los Programas Presupuestarios; normalmente este tipo de procesos permiten identificar a clientes/usuarios/beneficiarios externos de todas las actividades que se realizan institucionalmente, se observan requerimientos para la operación de los procesos y productos/servicios destinados a clientes/usuarios/beneficiarios. Por último, al ser un conjunto de actividades ligadas directamente proporcionales a los macro procesos, contribuyen a la razón de ser de la UR.

2. Procesos adjetivos: Conjunto de actividades mutuamente relacionadas, que sirven de apoyo para la adecuada realización de un proceso sustantivo (SEP, 2010); necesario para la gestión interna de la dependencia o entidad, en las materias establecidas en los manuales administrativos de aplicación general: Recursos humanos, recursos materiales, recursos financieros, tecnologías de la información, transparencia, adquisiciones, obra pública, auditoría y control interno.

Este tipo de procesos alimentan de manera funcional a los procesos sustantivos mediante la incorporación de actividades específicas que sirven de sustento para que la función y quehacer de la UR pueda alcanzarse. De acuerdo a la SFP los procesos adjetivos pueden identificarse cuatro distintos niveles: (1) Informativo, (2) Descarga, (3) Transaccional e (4) Interoperable (SFP, 2016); la interpretación de los niveles competentes a los procesos adjetivos se puede entender de la siguiente manera:

De acuerdo a la SFP, los procesos de orden adjetivo (también macro procesos) pueden sumar un cúmulo de trámites al interior o exterior de una dependencia determinada; su secuencia está íntimamente relacionada a la existencia de trámites que hacen los usuarios de un servicio o bien, trámites que necesita realizar la dependencia con otras unidades dentro de la APF para poder alimentar los procesos sustantivos que necesita la UR para proporcionar las salidas (productos/servicios/beneficios) a la población. Para entender esta relación, la misma SFP estima la aplicación de la metodología PEPSU (Proveedor, Entradas, Proceso, Salidas, Usuario) la cual se establece así:

Tabla 22. Metodología PEPSU para la Determinación de Procesos.

P ¿Quién proporciona las entradas del proceso?	E ¿Cuáles son las entradas del proceso?	P ¿Cuál es el proceso? (Grandes etapas)			S ¿Cuáles son las salidas del proceso?	U ¿Quién es el receptor/clientes del proceso?
<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos • Empresas • Otras entidades • Servidores públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Materias primas • Insumos • Documentos • Requisitos 	EJEMPLO			<ul style="list-style-type: none"> • Productos: bienes o servicios Ejemplo: documentos	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos o personas destinatarias del Documento: Ciudadanos, usuarios, internos, beneficiarios, etc.
		○ Etapa Subproceso 1	○ Etapa Subproceso 2	○ Etapa Subproceso 2		

Fuente: UNAM-IIS con información de SFP, 2016.

2.2.3. SUBPROCESOS.

De acuerdo a la SFP, los subprocesos son fragmentos específicos o bien definidos, cuya funcionalidad es parte de un proceso más grande (comúnmente de un proceso sustantivo o adjetivo) y que incide en el logro de los resultados esperados (SFP, 2016). En este nivel se encuentra el conjunto de actividades que emplea un insumo organizacional, se transforma y suministra un producto o servicio; dentro de cada proceso, se pueden realizar un sinnúmero de subprocesos y es exactamente en este nivel donde los procesos se hacen más evidentes para el personal de la unidad, así como para sus usuarios (Molina, Ospina, López y Ríos, 1999).

Los subprocesos son considerados como una parte elemental de un proceso, compuestos por los mismos requerimientos del proceso, con la salvedad que su resultado o producto es insumo del proceso que lo contempla (MIDEPLAN, 2007). Los subprocesos son entonces una desagregación de los diferentes elementos de operación de los procesos, sus interrelaciones y conexiones dependen de las actividades particulares. Desde la óptica de la organización de la dependencia, los subprocesos son normalmente gestionados y asumidos por los cargos intermedios y de nivel operativo de una institución determinada; su importancia radica que en las particularidades diligenciadas a estos nodos de trabajo permiten observar desde un punto de vista particular las acciones que desarrolla la institución en su conjunto.

2.2.4. ACTIVIDADES.

En lo que corresponde al tema de procesos, las actividades significan el punto más básico de la estructura de acciones que tiene encomendada una dependencia bajo disposición en su marco legal. Las actividades (también llamadas tareas u operaciones) se definen como el conjunto de cada una de las acciones físicas o de proceso mental, fases, pasos o etapas, que son necesarias para llevar a cabo una labor determinada (MIDEPLAN, 2007). Las actividades suponen la división mínima del trabajo administrativo, la partícula más básica del quehacer gubernamental.

Dentro de la teoría administrativa, las tareas que se desarrollen dentro de la organización deben tener las siguientes características: (1) Ser de carácter elemental, es decir; comprender las acciones más básicas del quehacer administrativo; solicitar documentos, crear una base de datos, digitalizar un insumo técnico, realizar una gestión mínima, etc. y (2) Ser parte de un subproceso, que de manera inductiva⁶⁶, opere las acciones más básicas del mismo.

“Las actividades constituyen la esencia de los procesos y como tales, representan unos instrumentos de gestión altamente eficaces para el mejoramiento continuo, la gestión de costos y los sistemas de control” (Molina, Ospina, López y Ríos, 1999). Teniendo en cuenta lo anterior, las dependencias deben tener presente que la importancia de las actividades en el desarrollo de la gestión gubernamental son la base en las cuales se realiza el cambio y se aplican las estrategias del MGP; el conocimiento de las actividades puede ser utilizado en provecho de la racionalización de los procesos de trabajo, así como a la mejora continua de los macro procesos.

2.3.

Ruta Crítica para el Estudio de los Procesos.

Para poder determinar la medición de los atributos de los distintos macro procesos y procesos del Pp E904 es necesario generar una lógica causal de análisis. Esta lógica significa una serie de fases que deben ser estudiadas particularmente para entender el cúmulo de actividades que se encuentran dentro de la UR y que conducen a la consecución de objetivos y metas determinadas para el Pp en cuestión; la lógica de estudio para este caso es la siguiente:

Figura 18. Lógica Causal para el Análisis de los Procesos.



Fuente: UNAM-IIS

⁶⁶ Parte del razonamiento humano y de las organizaciones determinan que las actividades y las tareas deben realizarse desde dos métodos; el deductivo (de lo general a lo particular) y el inductivo (de lo particular a lo general); para analizar a los procesos desde la perspectiva de MGP, es necesario utilizar el método inductivo para visualizar sistemáticamente las actividades, los subprocesos, procesos y macro procesos.

De acuerdo a la Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos de la SFP (2016) se establece que, para realizar una intervención orientada a analizar en profundidad a los procesos de una dependencia pública, se deberán implementar cuatro acciones elementales:

Alineación de Procesos

Significa que los procesos de la UR del Pp E904 se deben alinear a instrumentos de planeación estratégica en lo que corresponde a sus objetivos y metas. Los procesos son reflejo directo y a nivel agregado de las metas institucionales y se encuentran normalmente consagrados en los programas sectoriales o estratégicos.

La importancia de alinear los procesos reside en detectar la consistencia y coherencia entre la estrategia, la cultura (valores institucionales) y las acciones, con la cual toda la dependencia trabaja con un propósito en común, y líneas de acción integradas. Adicionalmente la alineación permite identificar los procesos que no están relacionados con las actividades sustantivas de la institución.

En suma, la alineación de procesos implica que el personal, desde sus funciones particulares, es capaz de llevar a la práctica la misión para alcanzar la visión y así corresponder con los objetivos de los programas institucionales, los programas sectoriales y la planeación nacional.

Mapeo de Procesos

Ubica de manera gráfica y en disposición de diagrama, los niveles que tienen en conjunto los procesos de una institución (macro procesos, procesos, subprocesos y actividades). El objetivo de realizar un mapeo es desarrollar una herramienta que localice la distribución estratégica del conjunto de actividades que se transforman en salidas.

Implementar un mapeo es altamente estratégico ya que, sin esta fase, no se pueden determinar las fallas y “cuellos de botella” en las distintas actividades que realizan las dependencias.

Catálogo de Procesos

Resulta en un inventario de todos los procesos que se desarrollan en el Pp. El catálogo observa y clasifica a los distintos componentes (Macro proceso, procesos – sustantivos y adjetivos-, subprocesos y actividades) para identificar mecanismos de dirección, agregación de valor y de apoyo para lograr una mayor orientación hacia los usuarios, beneficiarios o clientes; la realización del catálogo de procesos es base fundamental del MGP.

Medición de los Atributos

Una vez que se ha observado la alineación, el mapeo y el catálogo de los procesos, se debe generar la valoración de los procesos mediante la incorporación de indicadores relacionados con el desempeño de los procesos; estos indicadores se dividen en tres partes:

- **Indicadores de Procesos:** Se utilizan para el seguimiento de la realización de las actividades durante la transformación de los insumos en productos (bienes o servicios).

- Sirven para medir la utilización de recursos materiales, personal y presupuesto.
- Indicadores de Producto: Miden la cantidad y calidad de los bienes y servicios entregados a la población (usuario, beneficiario o cliente).
- Indicadores de Resultado: Refieren a los efectos, en el corto y mediano plazo del proceso. Determinan el nivel de cumplimiento de los objetivos definidos

De acuerdo a los resultados de la medición de los atributos, se pueden interpretar las valoraciones del cúmulo de procesos en función a dimensiones que permitan orientar la gestión y administración de la dependencia para mejorar la relación costo-beneficio; las dimensiones que deben incorporarse para valorar finalmente a los procesos son: Eficacia, eficiencia, economía y calidad (SFP, 2016).

Estas acciones resultan fundamentales toda vez que la situación de la APF enfrenta constantemente cambios estructurales, creación y consolidación de elementos funcionales o programáticos, adecuaciones a la organización del trabajo, modificaciones a las leyes, reglamentos, atribuciones y disposiciones, etc. Por lo tanto, el objetivo principal de la lógica del estudio de los procesos se guía en dos ámbitos principales:

2.4.

Identificación y caracterización de procesos en la normativa vigente.

La Tabla 23, además de retomar lo señalado por el MdTR para la evaluación de procesos y señalar las definiciones que la SHCP propone con relación a los procesos de un Pp, contempla el trabajo de diagnóstico realizado por el equipo del IIS encargado de la evaluación.

En el ejercicio de diagnóstico que se realizó, y que consistió en la revisión de gabinete de la información proporcionada por el OADPRS, de acuerdo a solicitudes específicas de información, permitió identificar que en materia de procesos, el Pp no cuenta con Manuales de Procedimientos que de manera integral permitan identificar el macro-proceso de la reinserción social, aunque para algunas etapas del mismo se tiene información de procesos y procedimientos, asimismo, el Pp cuenta con los MOE, para cada uno de los Centros en operación (16), mientras que el programa tiene documentados ciertos procedimientos algunos de ellos relacionados con el Pp y su objeto y otros relacionados con actividades propias de la UR, mismos que no se encuentran organizados en Manuales de Procedimientos tanto generales como específicos para los Centros Penitenciarios. Es por lo anterior, que con base en la normatividad aplicable al Pp previa a la promulgación de la LNEP (junio de 2016), y en apego a los procesos genéricos establecidos en el MdTR para la evaluación de procesos, el equipo de investigación del IIS realizó, en primera instancia, una identificación de la situación actual en materia de procesos, para posteriormente hacer una **propuesta de Modelo General de Procesos** para la reinserción de las PPL, tomando como referencia lo recomendado por la ECyR desarrollada en octubre de 2015 por el Instituto Nacional de Administración Pública.

El diagnóstico que se presenta a continuación, considera las siguientes variables: posibles actores participantes en el proceso, nombre del proceso, subprocesos y posibles afectaciones u obstáculos a los procesos.

Tabla 23. Definiciones del Modelo General de Procesos.

DIAGNÓSTICO DEL Pp E904						
Proceso General	Definición	Nombre (s) del Proceso	Subprocesos	Productos / Resultados	Proveedores / Usuarios	Afectaciones u obstáculos potenciales
PLANEACIÓN	Determinación de problemas y funciones de gobierno; árbol de problemas y objetivos; población o área de enfoque potencial y objetivo; objetivos, indicadores y metas de la MIR; recursos financieros y humanos del Pp necesarios para el logro de objetivos.	1. Custodia	1.1 Planeación del Proceso de Custodia	Planes de Acción, Programas Operativos Anuales, Estrategias de corto, mediano y largo plazo, Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).	Proveedores: Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública Usuarios: Personas Privadas de la Libertad, Visitantes, Personal de los Centros Penitenciarios, Gobiernos Estatales y Municipales.	Diversos enfoques del concepto de planeación del Pp
		2. Reinserción Social	2.1 Planeación del Proceso de Reinserción Social	Planes de Acción, Programas Operativos Anuales, Estrategias de corto, mediano y largo plazo, Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).	Proveedores: Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	

DIAGNÓSTICO DEL Pp E904						
Proceso General	Definición	Nombre (s) del Proceso	Subprocesos	Productos / Resultados	Proveedores / Usuarios	Afectaciones u obstáculos potenciales
					<p>Usuarios: Personas Privadas de la Libertad, Personal de los Centros Penitenciarios, Gobiernos Estatales y Municipales.</p>	
		<p>1. Custodia / 2. Reinserción Social</p>	<p>1.2 y 2.2 Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales.</p>	<p>Portafolio de proyectos de infraestructura y equipamiento en materia penitenciaria</p>	<p>Proveedores: Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Consejo Nacional de Seguridad Pública</p> <p>Usuarios: Personas Privadas de la Libertad, Personal de los Centros Penitenciarios, Gobiernos Estatales y Municipales.</p>	

DIAGNÓSTICO DEL Pp E904						
Proceso General	Definición	Nombre (s) del Proceso	Subprocesos	Productos / Resultados	Proveedores / Usuarios	Afectaciones u obstáculos potenciales
COMUNICACIÓN	Información de las características y objetivos del Pp, tanto a los actores involucrados en su funcionamiento y operación, como a su población o área de enfoque objetivo.	1. Custodia	1.3 Comunicación del Proceso de Custodia	Oficio en el que la PPL firma de enterado de la información sobre sus derechos y las normas del Centro Penitenciario	Proveedores: Área Jurídica del Centro Penitenciario Usuarios: Personas Privadas de la Libertad, Visitantes y el Personal de los Centros Penitenciarios.	Fallas en la comunicación y la transmisión de información
		2. Reinserción Social	2.3 Comunicación del Proceso de Reinserción Social	Registros de la autoridad penitenciaria sobre la información de actividades en el Centro Penitenciario	Proveedores: Autoridad Penitenciaria. Usuarios: Personas Privadas de la Libertad y el Personal de los Centros Penitenciarios.	
SELECCIÓN DE DESTINATARIOS O BENEFICIARIOS	Determinación de quiénes recibirán los componentes o entregables de un Pp en función de su población o área de enfoque objetivo.	1. Custodia	1.4 Internamiento	Internamiento de las PPL.	Proveedores: Autoridad Penitenciaria, Conferencia Nacional del sistema Penitenciario. Usuarios: Personas Privadas de la Libertad.	N/A

DIAGNÓSTICO DEL Pp E904						
Proceso General	Definición	Nombre (s) del Proceso	Subprocesos	Productos / Resultados	Proveedores / Usuarios	Afectaciones u obstáculos potenciales
		2. Reinserción Social	2.4 Ubicación de las PPL	Ubicación de las PPL.	Proveedores: Comité Técnico del Centro Penitenciario. Usuarios: Personas Privadas de la Libertad.	
			2.5 Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad.	Propuesta de candidatos o solicitudes de otorgamiento de beneficios a las PPL.	Proveedores: Autoridad Penitenciaria. Usuarios: Personas Privadas de la Libertad Sentenciadas.	
			1.5 Medidas de Vigilancia	Nuevas disposiciones en materia de vigilancia o modificaciones a las existentes.	Proveedores: Autoridad Penitenciaria. Usuarios: Personas Privadas de la Libertad, Visitantes y la Autoridad Penitenciaria.	
PRODUCCIÓN DE COMPONENTES	Elaboración de los entregables o componentes del Pp (recursos, apoyos, servicios, documentos técnicos o de planeación, etc.).	1. Custodia				Fallas en la comunicación Restricción a la observación e interacción con PPL

DIAGNÓSTICO DEL Pp E904						
Proceso General	Definición	Nombre (s) del Proceso	Subprocesos	Productos / Resultados	Proveedores / Usuarios	Afectaciones u obstáculos potenciales
ENTREGA DE COMPONENTES	Proceso en el que se realiza la entrega de lo producido por el Pp a los destinatarios.	2. Reinserción Social	2.6 Plan de Actividades	Plan de Actividades	Proveedores: Autoridad Penitenciaria y el Juez de Ejecución. Usuarios: Personas Privadas de la Libertad.	
			2.7 Mecanismos sustitutivos de pena	Medida solicitada: otorgada, modificada o denegada	Proveedores: Autoridad Penitenciaria. Usuarios: Personas Privadas de la Libertad.	
			1.6 Aplicación de las medidas de vigilancia	Implementar de las medidas de Vigilancia para mantener orden y la tranquilidad de los Centros Penitenciarios.	Proveedores: Autoridad Penitenciaria. Usuarios: Personas Privadas de la Libertad, Visitantes, Personal del Centro Penitenciario y Gobiernos Estatales y Municipales.	
		1. Custodia				Fallas en la comunicación interacción con PPL Negación PPL

DIAGNÓSTICO DEL Pp E904						
Proceso General	Definición	Nombre (s) del Proceso	Subprocesos	Productos / Resultados	Proveedores / Usuarios	Afectaciones u obstáculos potenciales
			1.7 Traslados	Orden de Traslado	<p>Proveedores: Autoridad Penitenciaria.</p> <p>Usuarios: Personas Privadas de la Libertad Procesadas y Sentenciadas, Personas Privadas de la Libertad en prisión preventiva y Personas Privadas de la Libertad sentenciadas de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros</p>	
			2.8 Implementación del Plan de Actividades	Reporte de seguimiento al Plan de Actividades	<p>Proveedores: Autoridad Penitenciaria.</p> <p>Usuarios: Comité Técnico.</p>	
	2. Reinserción Social		2.9 Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena	Libertad Absoluta o Reincorporación al Centro Penitenciario.	<p>Proveedores: Autoridad Penitenciaria y Juez de Ejecución.</p> <p>Usuarios: Personas Privadas de la Libertad.</p>	

DIAGNÓSTICO DEL Pp E904						
Proceso General	Definición	Nombre (s) del Proceso	Subprocesos	Productos / Resultados	Proveedores / Usuarios	Afectaciones u obstáculos potenciales
SEGUIMIENTO	<p>Actividades y mecanismos que permiten al Pp conocer cómo son utilizados o aprovechados sus componentes (por sus destinatarios o beneficiarios) para que la unidad responsable del programa identifique si se está cumpliendo con los objetivos. Incluye las actividades que un programa implementa para conocer el grado de satisfacción de sus destinatarios o beneficiarios.</p>	1. Custodia	1.8 Control y Vigilancia de Sentenciados	Datos, constancias y documentos de la conducta del sentenciado	<p>Proveedores: Autoridad de Seguridad Pública competente y Juez de Ejecución.</p> <p>Usuarios: Personas Privadas de la Libertad sentenciada.</p>	Posibles riesgos de seguridad en los Centros Penitenciarios
			1.9 Control y Vigilancia de Sentenciados en libertad	Controles y carpetas de control de vigilancia de los sentenciados en libertad	<p>Proveedores: Autoridad Penitenciaria.</p> <p>Usuarios: Personas Privadas de la Libertad sentenciada que haya sido beneficiada con alguna medida pre liberatoria o sustitutiva de pena en libertad.</p>	Posibles evasiones a las obligaciones de algún beneficiario de libertad anticipada.
		2. Reinserción Social	2.10 Revisión y seguimiento al Plan de Actividades	Reporte de evolución de la PPL sentenciada y Notificación de medidas de libertad condicional y de libertad anticipada	<p>Proveedores: Autoridad de Penitenciaria y Comité Técnico.</p> <p>Usuarios: Personas Privadas de la Libertad.</p>	Fallas en la comunicación y la transmisión de información
			2.11 Servicios Postpenales	Reportes de seguimiento a Liberados	<p>Proveedores: Autoridad de Penitenciaria.</p> <p>Usuarios: Liberados externados y Familias de los externados</p>	

DIAGNÓSTICO DEL Pp E904						
Proceso General	Definición	Nombre (s) del Proceso	Subprocesos	Productos / Resultados	Proveedores / Usuarios	Afectaciones u obstáculos potenciales
MONITOREO	Proceso, coordinado por una unidad administrativa ajena a la operación del Pp, a través del cual se recaba, registra y valida la información sobre el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).	1. Custodia / 2. Reinserción Social	1 y 2 Registros Administrativos Penitenciarios	Bases de Datos. Informes y reportes. Indicadores. Cuadernos de Información Estadística	Proveedores: Autoridad de Penitenciaría y Centros Penitenciarios. Usuarios: Personas Privadas de la Libertad, Autoridad Penitenciaria, Gobiernos Estatales y Municipales y el Sistema Único de Información Criminal.	Fallas en la comunicación y la transmisión de información inter / intra insistucional
EVALUACIÓN EXTERNA	Proceso coordinado por una unidad administrativa ajena a la operación del Pp, mediante el cual se define la agenda de evaluación del programa. Dentro de este proceso, se realizan las siguientes actividades: <ul style="list-style-type: none"> • Se recaba información relevante para la evaluación y el seguimiento a la misma. • Se realiza el seguimiento de los ASM (Aspectos Susceptibles de Mejora) 	1. Custodia / 2. Reinserción Social	1 y 2 Evaluación Externa	Evaluación de Desempeño Auditorías	Proveedores: Evaluador Externo. Usuarios: OADPRS	N/A

Fuente: UNAM-IIS, con base en Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos. Aplicable a evaluaciones cuya instancia de coordinación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

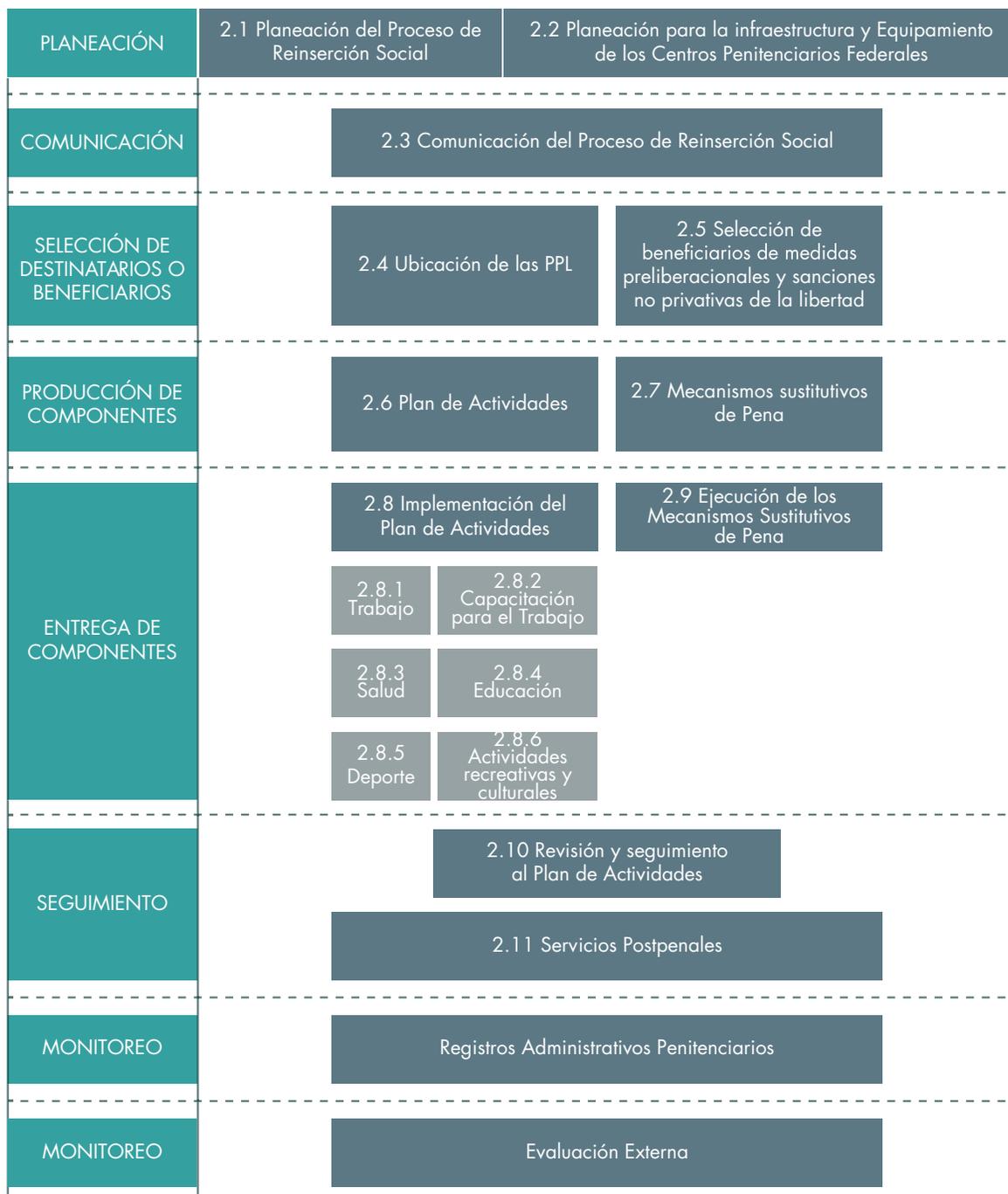
Desde la perspectiva de la situación actual, el equipo de investigación de la UNAM definió el siguiente como el Mapa General de los Procesos relacionados con la Custodia y la Reinserción Social:

Ilustración 2. Modelo General de Procesos (Proceso de Custodia).

PLANEACIÓN	1.1 Planeación del Proceso de Custodia	1.2 Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales
COMUNICACIÓN	1.3 Comunicación del Proceso de Custodia	
SELECCIÓN DE DESTINATARIOS O BENEFICIARIOS	1.4 Internamiento	
	1.4.1 Clasificación de las áreas	1.4.2 Clasificación del Sistema Penitenciario Federal
PRODUCCIÓN DE COMPONENTES	1.5 Medidas de Vigilancia	
	1.5.1 Vigilancia Habitual	1.5.2 Vigilancia Especial
ENTREGA DE COMPONENTES	1.6.1 Aplicación de las medidas de vigilancia	1.7 Traslados
	1.6.1 Aplicación de las medidas de vigilancia habitual	1.7.1 Traslado Voluntario
	1.6.2 Aplicación de las medidas de vigilancia Especial	1.7.2 Traslado Involuntario
	1.6.3 Visitas	1.7.3 Traslados Internacional
SEGUIMIENTO	1.8 Control y Vigilancia de Sentenciados	1.9 Control y Vigilancia de Sentenciados en Libertad
MONITOREO	Registros Administrativos Penitenciarios	
MONITOREO	Evaluación Externa	

Fuente: UNAM-IIS con base en la información disponible del Pp E904

Ilustración 3. Modelo General de Procesos
(Proceso de Reinserción Social).



Fuente: UNAM-IIS con base en la información disponible del Pp E904

2.5.

Identificación y caracterización de procesos del Pp E904.

En el presente apartado, el equipo de investigación de la UNAM-IIS, identificó y caracterizó, con base en el trabajo de gabinete y en el trabajo de campo, los procesos del Pp E904 concernientes a la custodia y la reinserción social como los procesos rectores del Pp E904, mismos que encuentran concordancia con el Modelo General de Procesos establecido en el Modelo de Términos de Referencia publicado por la SHCP. En la Tabla 23 "Definiciones del Modelo General de Procesos", se desarrollan las respectivas correspondencias y se describen de manera descriptiva de acuerdo a lo señalado en el alcance.

La siguiente Tabla contiene la información relacionada con cada uno de los procesos propuestos.

Tabla 24. Identificación de procesos del Pp E904.

PROCESO	SUBPROCESO	PROCEDIMIENTOS	ACTIVIDADES	
1. CUSTODIA	1.1 Planeación del Proceso de Custodia	No se identifican procedimientos	No se identifican actividades	
	1.2 Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales.	No se identifican procedimientos	No se identifican actividades	
	1.3 Comunicación del Proceso de Custodia	No se identifican procedimientos	No se identifican actividades	
	1.4 Internamiento	1.4.1 Clasificación de áreas	No se identifican procedimientos	No se identifican actividades
		1.4.2 Clasificación del Sistema Federal Penitenciario	No se identifican procedimientos	No se identifican actividades
	1.5 Medidas de Vigilancia	1.5.1 Medidas de vigilancia habitual	No se identifican procedimientos	No se identifican actividades
		1.5.2 Medidas de vigilancia especial	No se identifican procedimientos	No se identifican actividades
		1.6 Aplicación de las medidas de vigilancia habituales	1.6.1 Aplicación de las medidas de vigilancia habituales	1.6.1.1 Procedimiento Sistemático de Operación; Entrega - recepción de armamento a la compañía en turno. 1.6.1.2 Inventario de llaves y dispositivos de cerradura. 1.6.1.3 Préstamo y devolución de llaves. 1.6.1.4 Control de herramientas

PROCESO	SUBPROCESO	PROCEDIMIENTOS	ACTIVIDADES
		1.6.2 Aplicación de las medidas de vigilancia especial	No se identifican actividades
		1.6.3 Visitas	1.6.3.1 Ingreso de Visitas Oficiales al Centro Federal 1.6.3.2 Inicio y término de actividades en Módulos 1.6.3.3 Revisión a empleados del Centro Federal
		1.7.1 Traslado Voluntario	1.7.1.1 Traslado de internos del fuero federal y del fuero común que requieran medidas especiales de seguridad a Centros Federales
	1.7 Traslados	1.7.2 Traslado Involuntario	1.7.1.2 Traslado de internos del fuero federal y del fuero común que requieran medidas especiales de seguridad a Centros Federales
		1.7.3 Traslado Internacional	1.7.1.3 Traslado de internos del fuero federal y del fuero común que requieran medidas especiales de seguridad a Centros Federales
	1.8 Control y Vigilancia de Sentenciados	No se identifican procedimientos	No se identifican actividades
	1.9 Control y Vigilancia de Sentenciados en libertad	No se identifican procedimientos	No se identifican actividades
	Registros Administrativos Penitenciarios	No se identifican procedimientos	No se identifican actividades
	Evaluación Externa	No se identifican procedimientos	No se identifican actividades

PROCESO	SUBPROCESO	PROCEDIMIENTOS	ACTIVIDADES	
2. REINSERCIÓN SOCIAL	2.1 Planeación del Proceso de Reinserción Social	2.1.1 Integración de información específica sobre el sistema nacional penitenciario y sociedad en general.	No se identifican actividades	
	2.2 Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales.	No se identifican actividades	No se identifican actividades	
	2.3 Comunicación del Proceso de Reinserción Social	No se identifican actividades	No se identifican actividades	
	2.4 Ubicación de las PPL	No se identifican actividades	No se identifican actividades	
	2.5 Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad.	No se identifican actividades	No se identifican actividades	
	2.6 Plan de Actividades	2.6.1 Elaboración del Plan de Actividades	2.6.1.1 Elaboración del Estudio Clínico Criminológico 2.6.1.2 Identificación del contexto social del sentenciado en libertad.	
	2.7 Mecanismos sustitutos de pena	No se identifican actividades	No se identifican actividades	

PROCESO	SUBPROCESO	PROCEDIMIENTOS	ACTIVIDADES
	2.8 Diseño e implementación del Plan de Actividades	2.8.1 Salud	No se identifican actividades
		2.8.2 Actividades físicas y deportivas	No se identifican actividades
		2.8.3 Educación	<p>2.8.3.1 Gestión de apoyo educativo con instituciones gubernamentales y no gubernamentales.</p> <p>2.8.3.2 Evaluación de programas educativos para adultos y de actualización docente.</p> <p>2.8.3.3 Promoción de programas educativos para adultos en centros penitenciarios.</p> <p>2.8.3.4 Promoción y coordinación de programas de actualización para el personal docente.</p> <p>2.8.3.5 Seguimiento de programas educativos para adultos y de actualización docente implementados en los centros penitenciarios.</p>
		2.8.4 Capacitación para el trabajo	2.8.4.1 Evaluación de programas de capacitación laboral para adultos y actualización de instructores.
		2.8.5 Trabajo	<p>2.8.5.1 Promoción de las instalaciones y la mano de obra de los centros federales de readaptación social entre las cámaras nacionales de industriales y empresarios.</p> <p>2.8.5.2 Recopilación de información para el censo de los productos elaborados y la oferta de instalaciones en centros de readaptación social del país.</p> <p>2.8.5.3 Recopilación de información sobre las actividades laborales desarrolladas para la industria penitenciaria en los centros federales de readaptación social.</p> <p>2.8.5.4 Promoción de los productores obtenidos por la industria penitenciaria en ferias, exposiciones, catálogos, y en la página de internet de la SSP.</p>

PROCESO	SUBPROCESO	PROCEDIMIENTOS	ACTIVIDADES
		<p>2.8.6 Actividades recreativas y culturales</p>	<p>2.8.6.1 Actividades y programas culturales, deportivos y recreativos. 2.8.6.2 Concursos artísticos y literarios 2.8.6.3 Recepción, calificación y premiación de obras artísticas y literarias. 2.8.6.4 Coordinación y promoción de talleres artísticos y clínicas deportivas 2.8.6.5 Organización y coordinación de encuentros para promotores y multiplicadores culturales y deportivos.</p>
	<p>2.9 Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena</p>	<p>2.9.1 Registro y control</p>	<p>2.9.1.1 Alta y registro de los sentenciados que fueron beneficiados por la concesión de un beneficio de libertad anticipada, sustitutivo penal o condena condicional en el Distrito Federal. 2.9.1.2 Alta y registro de los sentenciados con beneficio de libertad anticipada de las diversas entidades federativas. 2.9.1.3 Alta y registro de los sentenciados que fueron beneficiados por algún sustitutivo penal o condena condicional en las diferentes entidades federativas. 2.9.1.4 Respuesta a los requerimientos de autoridades judiciales y otras. 2.9.1.5 Clasificación e integración de reportes postales. 2.9.1.6 Elaboración de oficios de amonestación. 2.9.1.7 Elaboración de la resolución administrativa de evocación del beneficio de libertad anticipada. 2.9.1.8 Identificación y registro del sentenciado de libertad que inicia el proceso de reintegración social. 2.9.1.9 Elaboración de oficios de señalamiento de obligaciones de sustitutivos penales o condena condicional. 2.9.1.10 Elaboración del programa anual de actividades sustantivas.</p>

PROCESO	SUBPROCESO	PROCEDIMIENTOS	ACTIVIDADES
		2.9.2 Seguimiento	<p>2.9.2.1 Seguimiento a la presentación del aval moral.</p> <p>2.9.2.2 Localización e investigación del sentenciado en libertad que ha evadido las obligaciones de la libertad anticipada.</p> <p>2.9.2.3 Elaboración del informe mensual del programa de actividades sustantivas.</p>
		2.9.3 Extinción	<p>2.9.3.1 Extinción de vigilancia a los sentenciados del Distrito Federal.</p> <p>2.9.3.2 Otorgamiento de oficios de extinción de vigilancia a los sentenciados de las diversas entidades federativas.</p> <p>2.9.3.3 Baja de la población en vigilancia por incumplimiento.</p> <p>2.9.3.4 Baja de la población por fallecimiento en caso de sustitutivo penal o condena condicional.</p> <p>2.9.3.5 Baja de la población por fallecimiento en caso de beneficio de libertad anticipada.</p>
2.10 Revisión y seguimiento al Plan de Actividades		No se identifican actividades	No se identifican actividades
2.11 Seguimiento a Liberados		2.11.1 Incorporación al empleo	<p>2.11.1.1 Elaboración y registro de beneficiarios de primera vez.</p> <p>2.11.1.2 Registro de beneficiarios subsecuentes.</p> <p>2.11.1.3 Atención psicológica a beneficiarios.</p> <p>2.11.1.4 Asesoría jurídica a beneficiarios.</p> <p>2.11.1.5 Canalización a empleo de los beneficiarios.</p> <p>2.11.1.6 Canalización a capacitación del beneficiario.</p> <p>2.11.1.7 Canalización a servicios asistenciales.</p> <p>la población por fallecimiento en caso de beneficio de libertad anticipada.</p>

PROCESO	SUBPROCESO	PROCEDIMIENTOS	ACTIVIDADES
	Estadística Penitenciaria	Elaboración de la Estadística Penitenciaria	<p>2.1.1.1.8 Elaboración de carta de aval moral y/o compromiso de trabajo.</p> <p>2.1.1.1.9 Atención emergente a liberados procedentes de la colonia penal federal de Islas Mariás.</p> <p>2.1.1.1.10 Atención emergente a liberados procedentes de los centros federales de readaptación social.</p> <p>2.1.1.1.11 domiciliario a preliberados, liberados del fuero federal, externados y/o sus familiares que habitan en el Distrito Federal.</p> <p>2.1.1.1.12 Mantener comunicación y brindar asesoría a las autoridades de los estados y del Distrito Federal.</p> <p>2.1.1.1.13 Apoyo técnico y económico a los liberados o su familia como alternativa del autoempleo.</p> <p>2.1.1.1.14 Concertación de apoyos.</p> <p>2.1.1.1.15 Seguimiento laboral de capacitación.</p> <p>2.1.1.1.16 Elaboración del programa anual de actividades sustantivas.</p> <p>2.1.1.1.17 Elaboración del informe mensual de actividades sustantivas.</p>
	Estadística Penitenciaria	Elaboración de la Estadística Penitenciaria	Estadística Penitenciaria
	Evaluación Externa	No se identifican procedimientos	No se identifican actividades

Fuente: UNAM IIS.

De acuerdo con la LNEP, la administración y operación del Sistema Federal Penitenciario procurará la reinserción a la sociedad de la persona sentenciada para evitar que vuelva a delinquir. Lo anterior se hará sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

El artículo 1° de la Ley señalada en el párrafo anterior, indica que uno de los objetivos del Sistema Federal Penitenciario es regular los medios existentes para lograr la reinserción social de las PPL. En ese sentido, y a partir del trabajo de campo, el trabajo de gabinete y la revisión de la ECyR del Pp E904, y ECyR 2015, se han identificado dos procesos (señalados en la Tabla anterior) que contribuyen a la consecución del objetivo referido. Cada uno de ellos comprende o se relaciona con los procesos referidos en el Modelo General de Procesos de la SHCP, contenidos en la Tabla 23 de “Definiciones del Modelo General de Procesos”.

A continuación, se caracterizan los dos procesos identificados con base en el Modelo General de Procesos (Ilustración 2 e Ilustración 3):

Proceso 1: Custodia

El proceso de Custodia Penitenciaria, de acuerdo con la LNEP, es una atribución de la Autoridad Penitenciaria, este proceso consistente en:

- I. “Mantener la vigilancia, orden y tranquilidad de los Centros Penitenciarios y las demás instalaciones que determinen las disposiciones aplicables;
- II. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas privadas de la libertad, visitantes y personal adscrito a los Centros Penitenciarios y las demás instalaciones que determinen las disposiciones aplicables; así como hacer cumplir su normatividad;
- III. Dar cumplimiento a lo dispuesto en las resoluciones judiciales respecto a la pena privativa de libertad en los rubros de seguridad y custodia, ya sea en los Centros Penitenciarios, fuera de estos y de los recintos judiciales, en coordinación con las demás autoridades competentes, y
- IV. Las demás que esta Ley u otros ordenamientos le confieran”⁶⁷.

Proceso 2, Reinserción Social

El segundo proceso identificado es el de Reinserción Social, esta es la *“restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”*, también se considera a la Reinserción Social como *“el derecho humano potestativo que tienen las personas que han sido sentenciadas por la comisión de un delito, para ajustar su conducta a los parámetros previstos en la legislación penal, a través de las actividades educativas, culturales, recreativas, de trabajo, de capacitación para el trabajo, de protección para la salud y deportivas, que ofrece el Estado, tanto en el entorno social como en los Centros Penitenciarios”*, la LNEP es la encargada de regular los medios para lograr esta.

Por otro lado, en relación con la propuesta del Modelo General de Procesos para el Pp E904 que realizó el equipo de investigación del IIS de la UNAM, a continuación, se realiza una descripción de cada uno de los subprocesos que componen dicho modelo de acuerdo con la jerarquización que propone el MTdR:

⁶⁷Ley Nacional de Ejecución Penal. [2016]. Art. 19, pág. 10.

Descripción del Proceso de Planeación

El proceso de planeación inicia, desde la determinación de un problema público, así como su análisis (la metodología empleada se denomina Marco Lógico) e implica el desarrollo de lo que se conoce como Árbol de problemas y de Objetivos, la definición de alternativas viables de solución, así como la evaluación de las mismas para obtener la óptima y así poder construir la Matriz de Indicadores para Resultados, como herramienta estratégica en dónde se resumen los principales elementos del Pp así como los instrumentos para su medición y control. Sobre la evaluación de este proceso ya se dio cuenta en la sección 1.4 "Diagnóstico del Programa Presupuestario", en dónde se analizó tanto el proceso de creación del Pp, la contribución de este a la planeación nacional, sectorial e institucional, la definición, en ese caso, del área de enfoque potencial y objetivo, así como el propio análisis de la MIR en su lógica vertical y horizontal.

Del análisis anterior se retoman algunos elementos relevantes. Por un lado, el proceso de alineación del Pp P904 que se encuentra alineado al PND 2013 - 2018 y al PSG 2013 - 2018 de la siguiente manera:

Tabla 25. Alineación del Pp E904 con el PND 2013-2018.

META NACIONAL	México en Paz
OBJETIVO	1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública
ESTRATEGIA	1.3.2 Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad
LÍNEA DE ACCIÓN	Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva

Fuente: UNAM IIS con base en el PND 2013 - 2018.

Tabla 26. Alineación del Pp E904 con el PSG 2013-2018.

OBJETIVO	2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia
ESTRATEGIA	2.5 Fortalecer el Sistema Penitenciario Federal y el de menores de edad que infringen la Ley Penal promoviendo la reinserción social.
LÍNEA DE ACCIÓN	Impulsar, en el Sistema Penitenciario Federal, acciones que promuevan la reinserción social.

Fuente: UNAM IIS con base en el PSG 2013 - 2018.

Como se puede observar, a nivel planeación nacional, el Pp E904 se encuentra alineado al PND 2013-2018 en el objetivo 1.3. “Mejorar las condiciones de pública” y a la estrategia “Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad”. Desde la perspectiva de la planeación sectorial, se tiene el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad a través de fortalecer el Sistema Federal Penitenciario promoviendo la reinserción social a través de distintas acciones.

Con lo anterior se busca el logro del Fin de la MIR y con esto contribuir al cumplimiento de los objetivos de la planeación sectorial y nacional, a continuación, se presenta el Resumen Narrativo de 2016 del Pp E904.

Tabla 27. Resumen Narrativo del Pp E904.

NIVEL	OBJETIVO
Fin	Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante la preparación y puesta en libertad de internos sentenciados del fuero federal.
Propósito	Las personas sentenciadas participan en el tratamiento técnico integral-interdisciplinario individualizado, instaurado por el H. Consejo Técnico Interdisciplinario de cada CEFERESO.
Componentes	A Las personas sentenciadas participan en el tratamiento técnico integral-interdisciplinario individualizado de reinserción social proporcionado.
Actividades	A 1 Medidas alternativas a la prisión, impulsadas para evitar la saturación de espacios en los centros penitenciarios y la contaminación criminógena en las instalaciones.

Fuente: UNAM-IIS, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E904, 2016.

En este sentido, se puede apreciar que en efecto se observa dicha contribución a partir de que “las personas privadas de la libertad participen en el tratamiento técnico integral interdisciplinaria individualizado”.

Como se hace de manifiesto, el Pp busca contribuir a que las personas privadas de su libertad, logren reinsertarse a la sociedad, entendiendo a la reinserción social como la “restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”.

En el marco del programa, el proceso de **planeación** entendido como un proceso transversal, no cuenta con procesos definidos y documentados, por lo que el IIS planteó dos procesos, el primero denominado **Custodia** y el segundo **Reinserción Social**. Para cada uno de ellos, se definieron subprocesos. Para el primer proceso se definió como subproceso el de *Planeación del Proceso de Custodia*, para el segundo proceso se definió un subproceso denominado *Planeación del Proceso de Reinserción Social*, y de manera transversal a ambos, se definió un subproceso transversal que tiene que ver con la infraestructura y equipamiento requerido para la operación del Pp y que se nombró como *Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales*.

Estos subprocesos se llevan a cabo por un lado por la CNS y sus unidades, el propio OADPRS a través de las Coordinaciones de Prevención y Readaptación, así como la de Centros Federales y por su parte el Consejo Nacional de Seguridad. Con base en las atribuciones orgánicas, las actividades de planeación se encuentran definidas en los respectivos Reglamentos Interiores tanto de la SEGOB como del respectivo Reglamento del OADPRS. En relación con los subprocesos anteriormente citados no se tiene evidencia de un documento normativo bajo la denominación de *Manual de Procedimientos o Proceso* que el Pp tenga documentado, por lo que el análisis a desarrollar sobre este proceso será a nivel descriptivo.

Sin embargo, se cuenta con evidencia documental de las atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

UNIDAD ADMINISTRATIVA	FACULTADES Y ATRIBUCIONES
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación, establecimiento y dirección de programas, estrategias y mecanismos, para prevenir y combatir la delincuencia. • Coordinar el ejercicio de las funciones que en materia de seguridad pública federal correspondan a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad, promoviendo entre ellos el ejercicio coordinado de sus competencias. • Promover la realización de estudios e investigaciones en materia de seguridad pública y prevención de los delitos. • Coordinar las acciones necesarias para la debida administración y funcionamiento del sistema penitenciario en relación con la prisión preventiva y la ejecución de penas por delitos del orden federal, así como del tratamiento de menores infractores, en términos de las disposiciones legales aplicables. • Evaluar el cumplimiento de los objetivos y establecer las medidas tendientes a detectar deficiencias, irregularidades o faltas en la aplicación de los procedimientos de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados que le sean adscritos.
Consejo Nacional de Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública; • Emitir acuerdos y resoluciones generales, para el funcionamiento del Sistema; • Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de Seguridad Pública; • Promover la implementación de políticas en materia de atención a víctimas del delito; • Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el Sistema y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto se establezcan; • Promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las Instituciones de Seguridad Pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas; • Vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal; • Resolver la cancelación de la ministración de las aportaciones, a las entidades federativas o, en su caso a los municipios, por un periodo u objeto determinado, cuando incumplan lo previsto en esta Ley, los Acuerdos Generales del Consejo o los convenios celebrados previo cumplimiento de la garantía de audiencia; • Formular propuestas para los programas nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia y de Prevención del Delito en los términos de la Ley de la materia; • Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de Seguridad Pública y otros relacionados; • Llevar a cabo la evaluación periódica de los programas de Seguridad Pública y otros relacionados; • Expedir políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre Seguridad Pública generen las Instituciones de los tres órdenes de gobierno; • Establecer medidas para vincular al Sistema con otros nacionales, regionales o locales; • Promover el establecimiento de unidades de consulta y participación de la comunidad en las Instituciones de Seguridad Pública; • Recomendar la remoción de los titulares de las instituciones de Seguridad Pública, previa opinión justificada del Secretariado Ejecutivo, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley; • Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública; • Promover políticas de coordinación y colaboración con el Poder Judicial de la Federación y los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas; • Crear grupos de trabajo para el apoyo de sus funciones, y • Las demás que se establezcan en otras disposiciones normativas y las que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

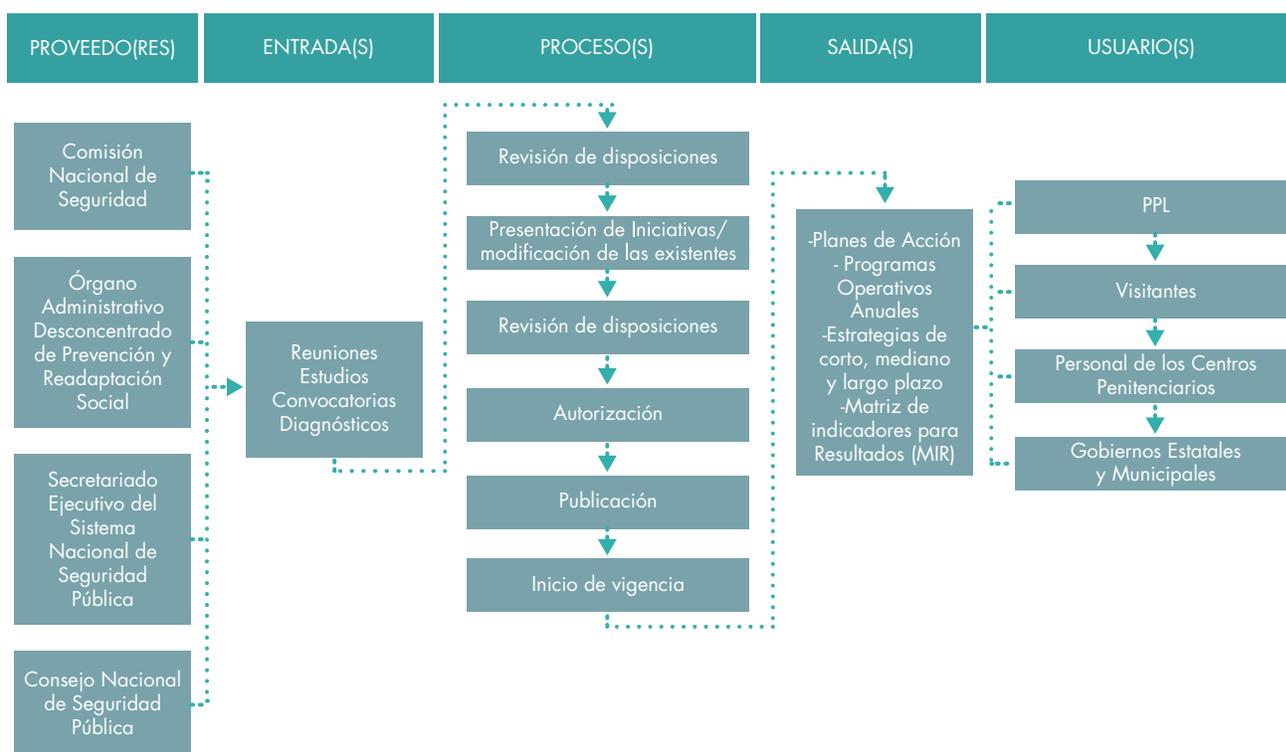
Fuente: UNAM-IIS, con en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A continuación, se describen los subprocesos planteados

Subproceso 1.1, Planeación del Proceso de Custodia

Es un subproceso a través del cual se diseñan los planes de acción, protocolos y/o lineamientos para mantener recluidos y en custodia a las PPL de acuerdo a las disposiciones de la autoridad competente. Este proceso es considerado como transversal al Pp.

Ilustración 4. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.1, Planeación del Proceso de Custodia.

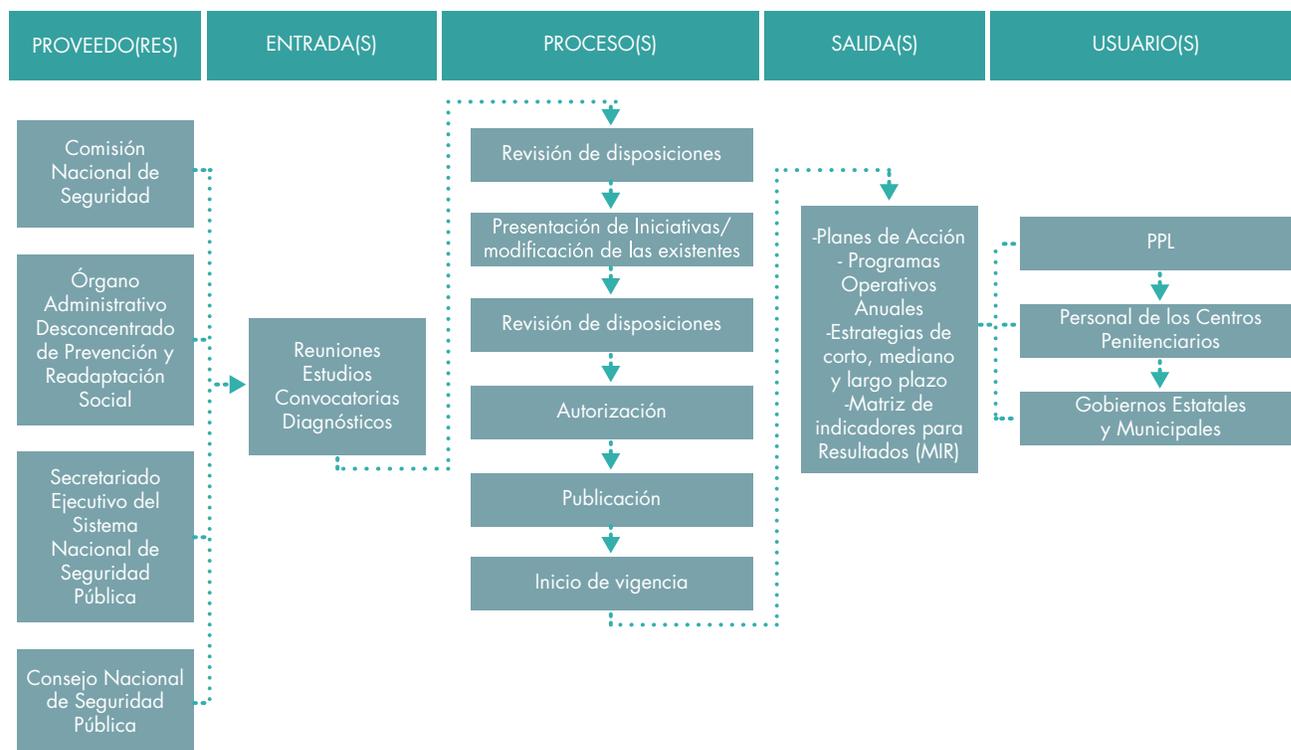


Fuente: UNAM IIS.

Subproceso 2.1, Planeación del Proceso de Reinserción Social

Se describe como el proceso a través del cual se diseñan el plan de actividades, acorde con las necesidades de las PPL, Los proveedores de este proceso son diversos y de allí la complejidad para la integración de las disposiciones que emiten los diferentes involucrados. Por su parte las entradas pueden tener distintas naturalezas, aunque el proceso de revisión, análisis, en su caso autorización y publicación es homogéneo. A partir de las resoluciones aprobadas se identifican diversos instrumentos (salidas), que a su vez recaerán sobre el actuar de las PPL y las propias autoridades de los Centros Penitenciarios.

Ilustración 5. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.1, Planeación del Proceso de Reinserción Social.

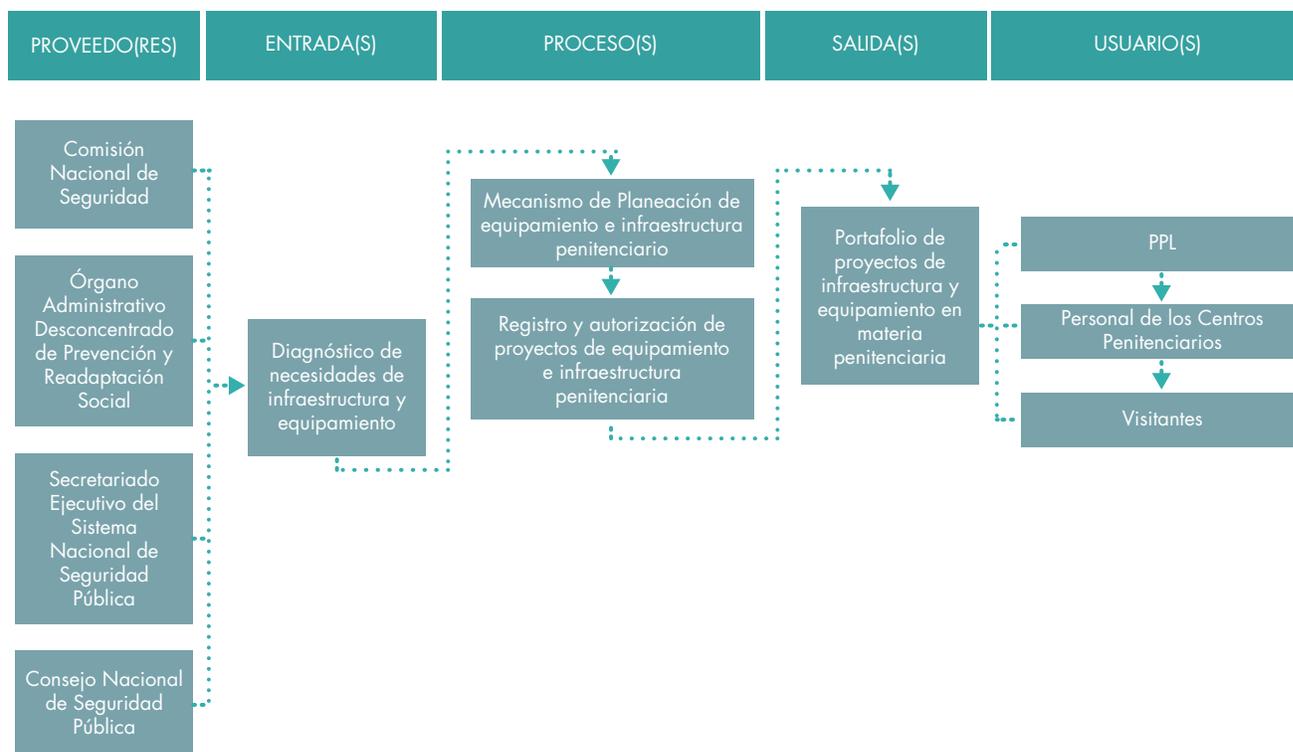


Fuente: UNAM IIS.

Subproceso 1.2/2.2, Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales

Subproceso transversal de los procesos de Custodia y Reinserción Social, se refiere al diseño, planeación y desarrollo de los Centros Penitenciarios Federales que integran el Sistema Federal Penitenciario, y que se encuentran destinados para la ejecución de penas y medidas de seguridad a las personas privadas de la libertad, mediante la separación física de sus características personales, como: situación jurídica, sexo, nivel de riesgo, grupo delictivo, estado de salud, entre otras condiciones especiales de seguridad para armonizar y evitar la gobernabilidad del mismo y la convivencia entre las PPL y coadyuvar en su proceso de reinserción social. Es un proceso transversal a los de Custodia y Reinserción Social.

Ilustración 6. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.2/2.2, Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales.



Fuente: UNAM-IIS

Para la adecuada y completa implementación de la LNEP este proceso resulta relevante, ya que esta – la Ley- señala, entre otros aspectos, la forma en que se deben ubicar las PPL de acuerdo a sus características, lo que implica adecuaciones y equipamiento especial para poder dar cumplimiento.

Descripción del Proceso de Comunicación

De acuerdo con el MTdR, el Proceso de Comunicación es en el cual se informan las características y objetivos del Pp tanto a los actores involucrados en su funcionamiento y operación, como a su población o área de enfoque objetivo, este proceso es de suma importancia, ya que el éxito del programa depende de una adecuada transmisión de las características del Pp, esto debe ser mediante un lenguaje claro y adecuado al objetivo del Pp.

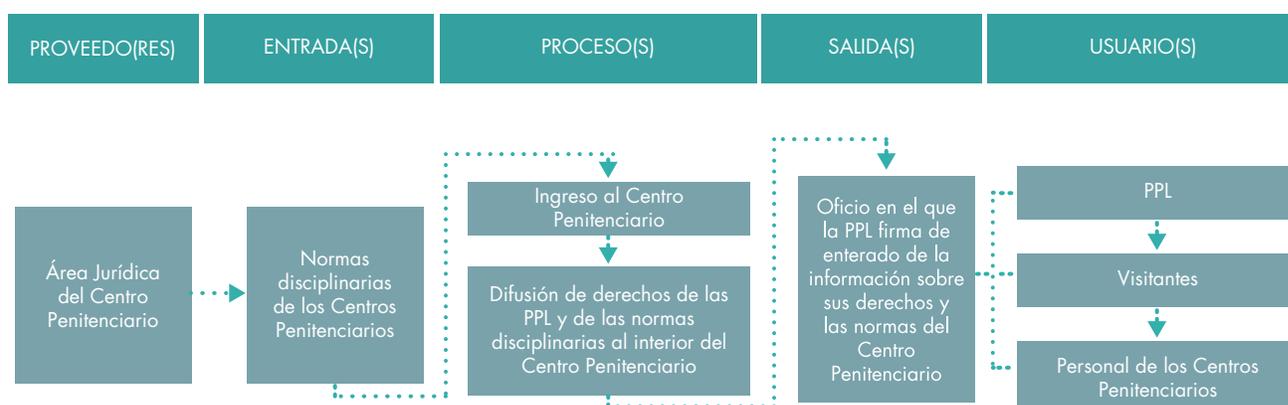
Dentro del Proceso de Comunicación se identificaron dos subprocesos:

Subproceso 1.3, Comunicación del Proceso de Custodia

Subproceso encargado de la difusión de la información normativa vigente asociada a las PPL en los Centros Penitenciarios Federales, así como a los actores involucrados y corresponsables en el proceso intramuros.

Este subproceso se encuentra fundamentados en el art. 30 del Reglamento de los CEFERESO en dónde, como una de sus actividades es notificar al PPL las normas por escrito con acuse de recibo, para posteriormente hacer acopio de sus bienes. En el mismo sentido, el artículo 30 establece que los Manuales en que consten detalladamente sus derechos y obligaciones estarán a su disposición en la biblioteca donde se asentará constancia de la consulta. Sin embargo, no se tuvo evidencia de la existencia de un documento en dónde se encontrarán los procesos o procedimientos necesarios para su implementación.

Ilustración 7. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.3, Comunicación del Proceso de Custodia



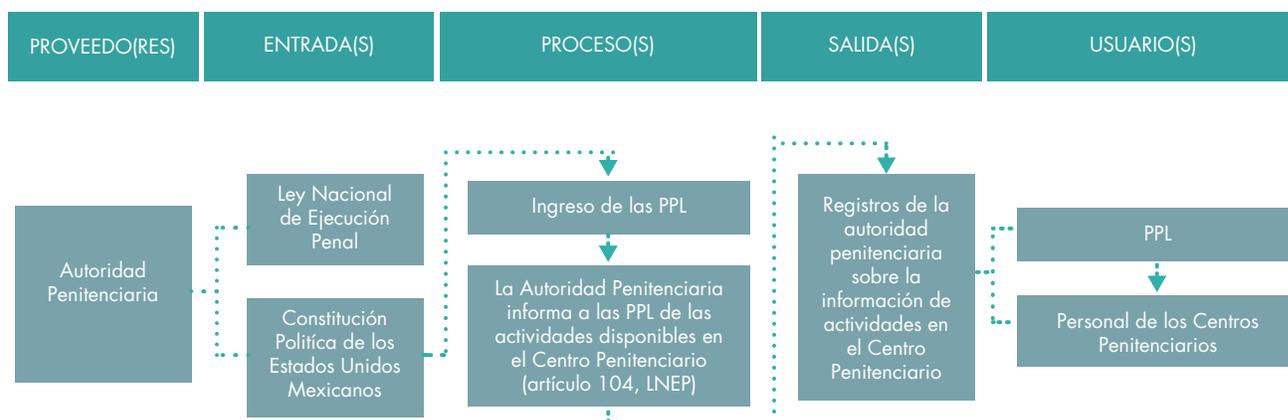
Fuente: UNAM IIS.

Subproceso 2.3, Comunicación del Proceso de Reinserción Social

Este subproceso es transversal al Pp, se refiere al subproceso de informar a las PPL acerca de las actividades disponibles en el Centro Penitenciario de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior con la finalidad de diseñar un plan de actividades acorde a las necesidades, preferencias y capacidades de la PPL.

Adicionalmente, en el artículo 104 de la LNEP, se establece que la autoridad penitenciaria, al ingresar la PPL al Centro, informará las actividades disponibles en el mismo.

Ilustración 8. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.3, Comunicación del Proceso de Reinserción Social



Fuente: UNAM IIS.

Descripción del Proceso de Selección de Destinatarios o Beneficiarios

Se refiere al proceso en el que se determina quiénes recibirán los componentes o entregables de un Pp en función de su población o área de enfoque objetivo, en específico para el Pp E904 son *“las personas privadas de su libertad que habiendo cometido un delito del fuero federal tienen el carácter de sentenciados y se encuentran en un Centro Federal de Readaptación Social. De acuerdo a esta definición se debe considerar, también, a la población sentenciada liberada (extramuros) como población objetivo. Lo anterior partiendo de que, si la población potencial justifica la existencia del Pp, también se debe considerar a la población liberada que derivado del otorgamiento de un beneficio preliberacional, sustitutivo penal o condena condicional, se encuentra sujeta a un mecanismo de cumplimiento o vigilancia”*.

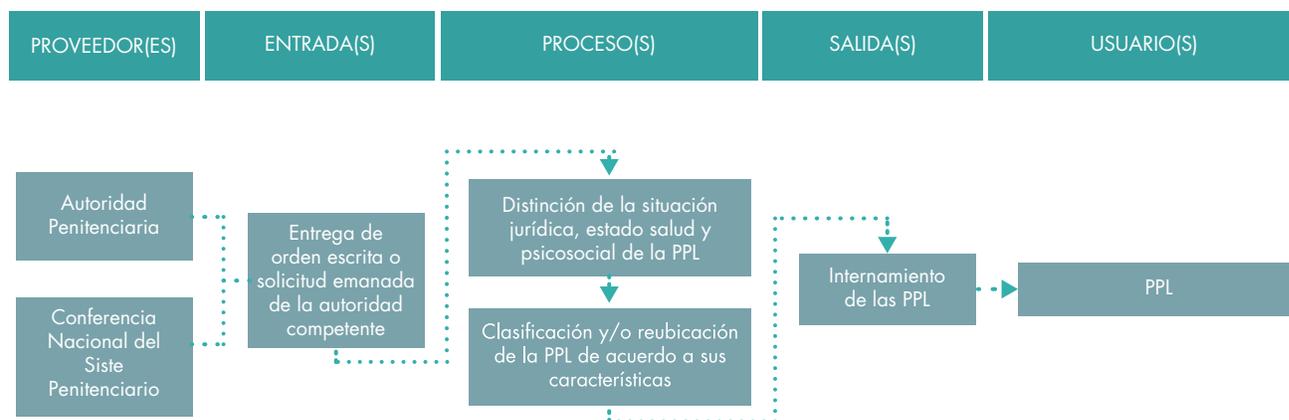
Al igual que el proceso anterior, no se tiene evidencia de un documento normativo bajo la denominación de *Manual de Procedimientos o Proceso* que el Pp tenga documentado, por lo que el análisis a desarrollar sobre este proceso será a nivel descriptivo.

Subproceso 1.4, Internamiento

Este subproceso se refiere a las condiciones para garantizar una vida digna y segura para todas las PPL, de acuerdo con la LNEP, las PPL *“podrán ejercer los derechos y hacer valer los procedimientos administrativos y jurisdiccionales que estuvieren pendientes al momento de su ingreso o aquellos que se generen con posterioridad, salvo aquellos que sean incompatibles con la aplicación de las sanciones y medidas penales impuestas”*⁶⁸.

⁶⁸Ley Nacional de Ejecución Penal. (2016). Art. 30, pág. 16.

Ilustración 9. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.4, Internamiento



Fuente: UNAM IIS.

Procedimiento 1.4.1, Clasificación de áreas

Se refiere a la distinción de los espacios físicos dentro de los Centros Penitenciarios Federales, para atender el plan de actividades de las PPL, de acuerdo a sus características y resultados de los estudios de personalidad o del perfil clínico criminológico como: situación jurídica, sexo, nivel de riesgo, grupo delictivo, estado de salud, edad, entre otras condiciones especiales de seguridad.

La clasificación de las PPL consiste en un conjunto de actividades que tiene la finalidad de evaluar el estado físico y mental de las personas que ingresan para determinar las actividades que más se ajustan a sus capacidades y habilidades con la finalidad de contribuir al proceso de reinserción a la sociedad a su salida del Centro Federal.

Las PPL, a su ingreso, deben permanecer en el Centro de Observación y Clasificación del Centro Federal en el cual se les realiza el estudio clínico-criminológico o de personalidad. De acuerdo con la normatividad, no podrán permanecer en este lugar más de treinta días y al concluir el estudio, son ubicadas en la instancia asignada por el Comité respectivo.

La clasificación de la PPL puede cambiar por razones de seguridad y operación del Centro. El Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social contempla que, en caso de riesgo para la seguridad, eventual conflicto o infracciones, el Titular del Área de Seguridad y Custodia es responsable de comunicar al Director General para ordenar la reclasificación temporal de alguna PPL. Posteriormente, el caso se turna al Comité Técnico que es responsable de emitir una resolución en su siguiente sesión.

Procedimiento 1.4.2, Clasificación del Sistema Federal Penitenciario

Este procedimiento se refiere a los Centros Penitenciarios Federales que integran el Sistema Federal Penitenciario, y que se encuentran destinados para brindar medidas especiales de seguridad a las personas privadas de la libertad, mediante la separación física de acuerdo a sus características personales, como: situación jurídica, sexo, nivel de riesgo, grupo delictivo, estado de salud, entre

otras condiciones especiales de seguridad para evitar la contaminación intramuros y coadyuvar en su proceso de reinserción social.

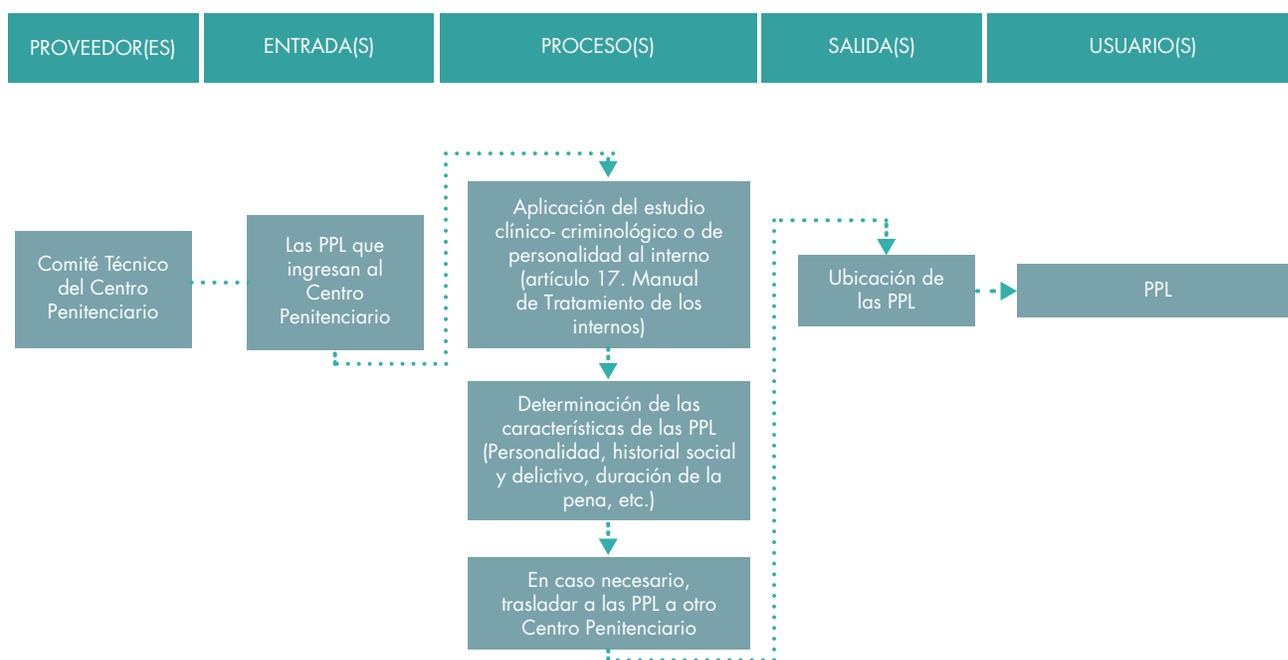
Subproceso 2.4, Ubicación de las PPL

Los Centros Penitenciarios se encargan de garantizar la separación de las PPL, de acuerdo con los siguientes criterios:

- I. "Las mujeres compurgarán 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"⁶⁹.

Por otro lado, la Autoridad Administrativa tendrá las facultades de establecer criterios de clasificación de con la igualdad, integridad y la seguridad de las PPL.

Ilustración 10. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.4, Ubicación de las PPL



Fuente: UNAM IIS.

Subproceso 2.5, Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad.

Este subproceso, si bien se encuentra en una etapa más avanzada del proceso de Reinserción Social, cumple con la definición del proceso de Selección de beneficiarios.

⁶⁹ Ley Nacional de Ejecución Penal. (2016). Art. 5, pág. 4.

A través de este subproceso se realiza una propuesta de candidatos o solicitudes de otorgamiento de beneficios a las PPL que, al cumplir con los requerimientos de LNEP, son susceptibles de gozar de alguna medida preliberacional o sanción no privativa de la libertad.

De acuerdo con la LNEP, el Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad cuando durante el periodo de ejecución se actualicen los siguientes supuestos:

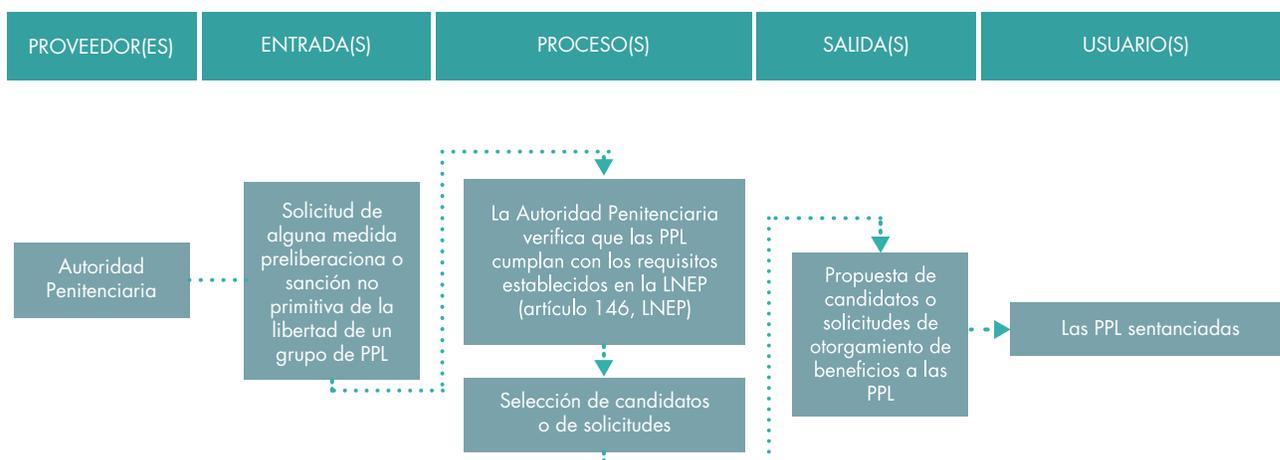
I. *“Cuando se busque la protección de las hijas e hijos de personas privadas de la libertad, siempre que éstos sean menores de 12 años de edad o tengan una condición de discapacidad que no les permita valerse por sí mismos. Esto cuando la persona privada de la libertad sea su cuidadora principal o única cuidadora, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley.*

II. *Cuando la permanencia de la persona sentenciada con la hija, hijo o persona con discapacidad, no representa un riesgo objetivo para aquellos.*

III. *Cuando esta fuere innecesaria o incompatible con las condiciones de la persona privada de la libertad por senilidad, edad avanzada, o su grave estado de salud, en los casos regulados en la legislación penal sustantiva, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en esta Ley.*

IV. *Cuando, en términos de la implementación de programas de tratamiento de adicciones, reinserción en libertad, justicia colaborativa o reformativa, política criminal o trabajo comunitario, el Juez de Ejecución reciba de la Autoridad Penitenciaria o de la autoridad de supervisión un informe sobre la conveniencia para aplicar la medida y si el sentenciado no representa un riesgo objetivo y razonable para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad. Dicha autoridad deberá fungir como aval para la sustitución”⁷⁰.*

Ilustración 11. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.5, Selección de Beneficiarios de Medidas Preliberacionales y Sancionales no Privativas de la Libertad



Fuente: UNAM IIS.

⁷⁰ Ley Nacional de Ejecución Penal. (2016). Art. 144, pág. 44.

Descripción del Proceso de Producción de componentes

Se refiere al proceso en el que se elaboran los entregables o realizan los componentes del Pp (recursos financieros o humanos, apoyos, bienes, servicios, regulaciones, documentos técnicos o de planeación, etc.), conforme a sus documentos normativos, como en los procesos anteriores, el IIS planteo los procesos de Custodia y Reinserción Social.

Desde la perspectiva del proceso de Custodia, se identificaron los subprocesos de *Medidas de Vigilancia*, mismos que se dividen en dos procedimientos, el primero de ellos se refiere a las *Medidas de vigilancia habitual* y el segundo a las *Medidas de vigilancia especial*. En ambos casos este subproceso busca ofrecer y/o modificar los mejores instrumentos para la vigilancia de las PPL.

Por otro lado, en cuanto al proceso de Reinserción Social la propuesta se centró, para esta etapa del modelo, en un subproceso considerado central en materia de reinserción al interior del Centro Penitenciario, que la LNEP lo llama *Plan de Actividades* y que para esta etapa del Modelo General de Procesos, implica *organizar los tiempos y espacios de acuerdo con la participación de la PPL para realizar sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada Centro*.

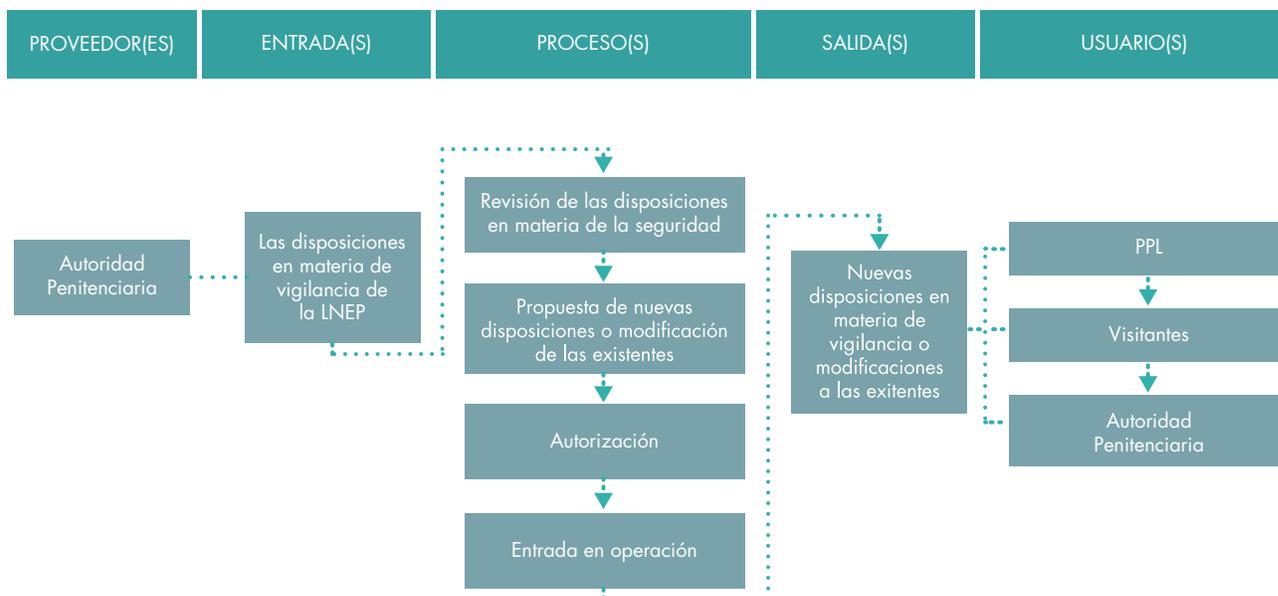
En lo referente a estos subprocesos, aunque se cuenta con el soporte normativo como se ha señalado (LNEP), no se cuenta con la normatividad reglamentaria, así como con los respectivos Manuales de Procedimientos, derivado de que se encuentran en proceso por la reciente entrada en vigor de la propia Ley.

A continuación, se describen los subprocesos planteados:

Subproceso 1.5, Medidas de Vigilancia

De acuerdo con el art. 168 de la LNEP, la vigilancia se refiere a la supervisión y orientación de la conducta de la PPL, ejercidas por las Autoridades Auxiliares, con la finalidad de impulsar la ***reinserción social*** de la PPL y a la protección de la comunidad o las víctimas del delito.

Ilustración 12. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.5, Medidas de Vigilancia



Fuente: UNAM IIS.

Procedimiento 1.5.1, Medidas de vigilancia habitual

Revisión y, en su caso modificación de la normatividad en materia de vigilancia habitual.

Procedimiento 1.5.2, Medidas de vigilancia especial

Revisión y, en su caso modificación de la normatividad en materia de vigilancia en caso de medidas especiales

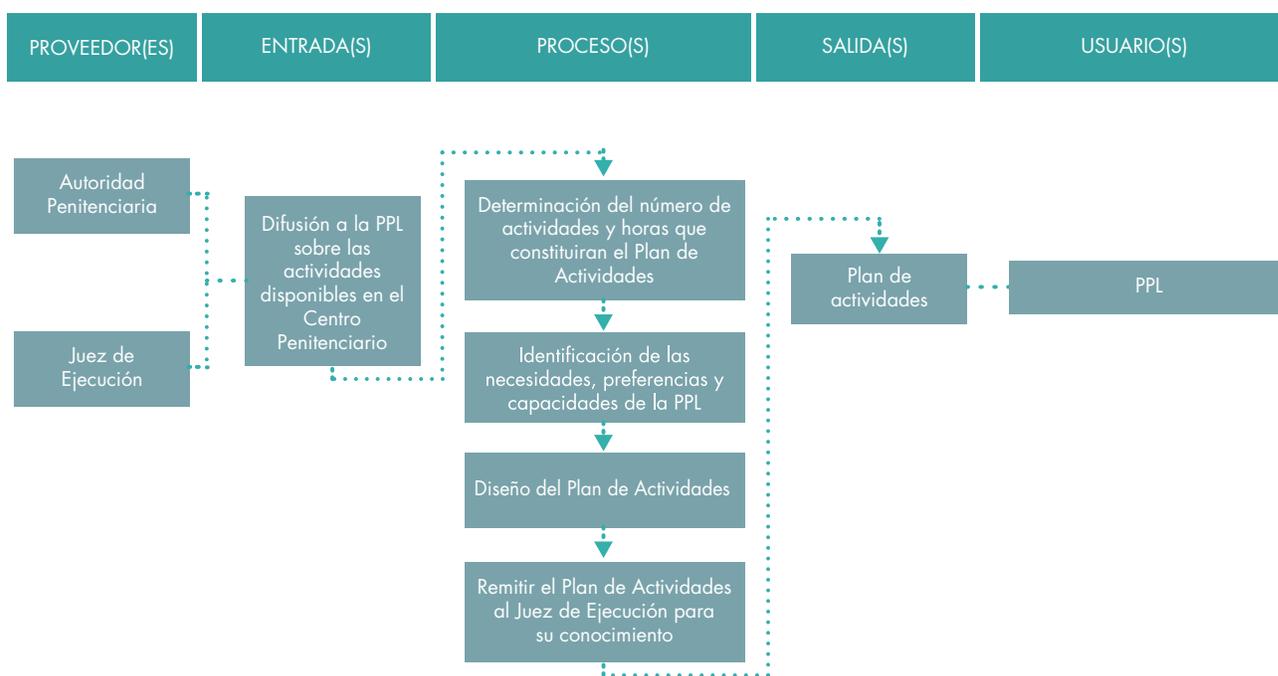
Las PPL por delincuencia organizada y aquellos que requieran medidas especiales de seguridad computarán sus penas en espacios especiales, de conformidad con el artículo 18 Constitucional.

Subproceso 2.6, Plan de Actividades

Organización de los tiempos y espacios en que cada PPL realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada Centro.

De acuerdo con lo establecido en la LNEP, la Autoridad Penitenciaria es responsable de informar a la PPL sobre las actividades disponibles en el Centro donde purgará su pena, con el objetivo de diseñar de manera conjunta un Plan de Actividades acorde a sus necesidades, preferencias y capacidades. Dicho plan debe ser remitido al Juez de Ejecución dentro de los quince días hábiles siguientes a la puesta a disposición del sentenciado, para su conocimiento. Cabe señalar que la determinación del Plan de Actividades por parte de la Autoridad Penitenciaria podrá ser recurrida ante el Juez de Ejecución de acuerdo a lo que se establece en la LNEP.

Ilustración 13. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.6, Plan de Actividades



Fuente: UNAM IIS.

De acuerdo a la LNEP, los principales ejes que se ubican dentro del Plan de Actividades que debe seguir cada PPL son los siguientes:

Figura 19. Ejes del Plan de Actividades para la reinserción de las PPL.

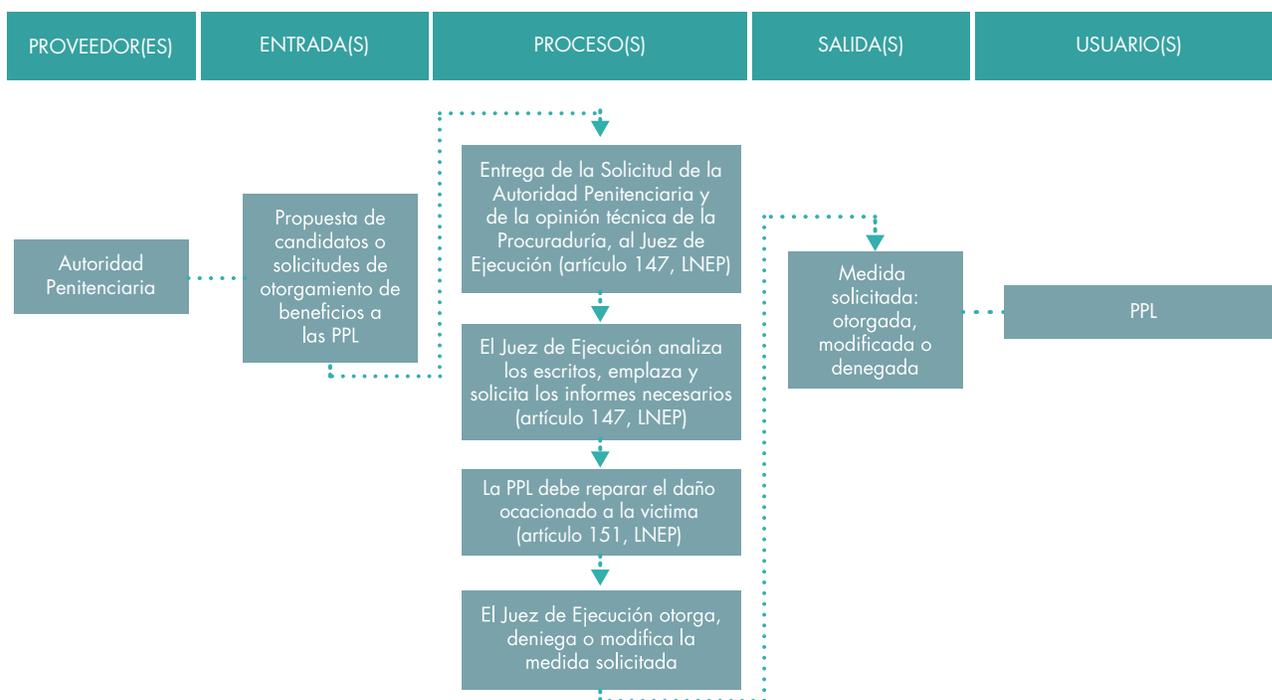


Fuente: UNAM IIS.

Subproceso 2.7, Mecanismos sustitativos de pena

Realización de propuestas por parte de la Autoridad Penitenciaria, de los beneficios de medidas preliberacionales o sanciones no privativas de la libertad.

Ilustración 14. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.7, Mecanismos Sustitutivos de Pena



Fuente: UNAM IIS.

Descripción del Proceso de Entrega de Componentes

Se refiere al proceso en el que se realiza la entrega de lo producido por el Pp (componentes) a los destinatarios o beneficiarios.

En relación con el proceso de custodia se propone el subproceso denominado “*Aplicación de medidas de vigilancia*”, mismo que comprende dos procedimientos uno relacionado con la aplicación de las medidas habituales de vigilancia y otro que implica la aplicación de las medidas especiales de vigilancia. Dentro de este mismo proceso (Custodia), se propuso integrar el subproceso de Traslados.

Desde la perspectiva del proceso de Reinserción Social se proponen dos subprocesos que de acuerdo a la vocación del Pp en el marco de la LNEP se consideran fundamentales. El primero de ellos se denomina *Implementación del Plan de Actividades*, que resulta relevante para lograr el objetivo principal del Pp (Propósito), y, por otro lado, en el marco de la nueva LNEP, se definió a manera de propuesta el subproceso denominado *Ejecución y seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena*, y se encuentra fundamentada en el art. 144 de la LNEP.

Derivado de lo anterior, a continuación, se describen los subprocesos propuestos:

Subproceso 1.6, Aplicación de las medidas de vigilancia

La ejecución de la vigilancia de la autoridad no deberá exceder de la correspondiente a la pena o medida de seguridad impuesta.

Ilustración 15. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.6, Aplicación de las Medidas de Vigilancia



Fuente: UNAM IIS.

Procedimiento 1.6.1, Aplicación de las medidas de vigilancia habituales

Supervisión y orientación de la conducta de la PPL al interior del Centro Penitenciario.

Procedimiento 1.6.2, Aplicación de las medidas de vigilancia especial

Supervisión y orientación de la conducta de la PPL al interior del Centro Penitenciario en circunstancias especiales.

Las medidas de vigilancia especial consistirán en:

- I. "Cambio de dormitorio, módulo, nivel, sección, estancia y cama;
- II. Vigilancia permanente de todas las instalaciones del Centro Penitenciario, incluyendo módulos y locutorios;
- III. El traslado a otro Centro Penitenciario o a módulos especiales para su observación;
- IV. Restricción del tránsito en el interior del Centro Penitenciario;
- V. Visitas médicas periódicas;
- VI. Las visitas familiares e íntimas, así como las comunicaciones con el exterior podrán restringirse, con excepción de las comunicaciones con su defensor, y
- VII. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables"⁷¹.

⁷¹ Ley Nacional de Ejecución Penal. (2016). Art. 40, pág. 21.

Procedimiento 1.6.3, Visitas

Este procedimiento se encuentra plasmado en el artículo 59 de la LNEP, en donde se establece que las visitas se limitaran en medida a que favorezcan la gobernabilidad y el adecuado funcionamiento del Centro Penitenciario, a través de visitas de por lo menos cinco horas semanales y máximo 15 horas, estas se consideran sumando el tiempo efectivo de las visitas, excepto las íntimas.

“En casos de restricción de visitas por sanción disciplinaria grave, estas podrán limitarse hasta una hora de visita semanal, de conformidad a lo establecido en la presente Ley.

Para obtener la autorización de visita íntima, la persona privada de la libertad deberá presentar solicitud a la Autoridad Penitenciaria, quien resolverá de acuerdo a las disposiciones aplicables al régimen de visitas”⁷².

Subproceso 1.7, Traslados

Reubicación voluntaria o involuntaria de una PPL, de acuerdo con su situación jurídica y clasificación, de uno a otro Centro Penitenciario nacional o internacional, de acuerdo con el Capítulo V de la LNEP.

Los traslados voluntarios de las PPL dentro del territorio nacional operarán cuando exista un acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino o, entre la entidad correspondiente y la Federación, de acuerdo con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 18 de la Constitución.

La Autoridad Penitenciaria puede ordenar y ejecutar el traslado de alguna PPL, mediante resolución administrativa sin necesidad de autorización previa del juez, en los siguientes supuestos:

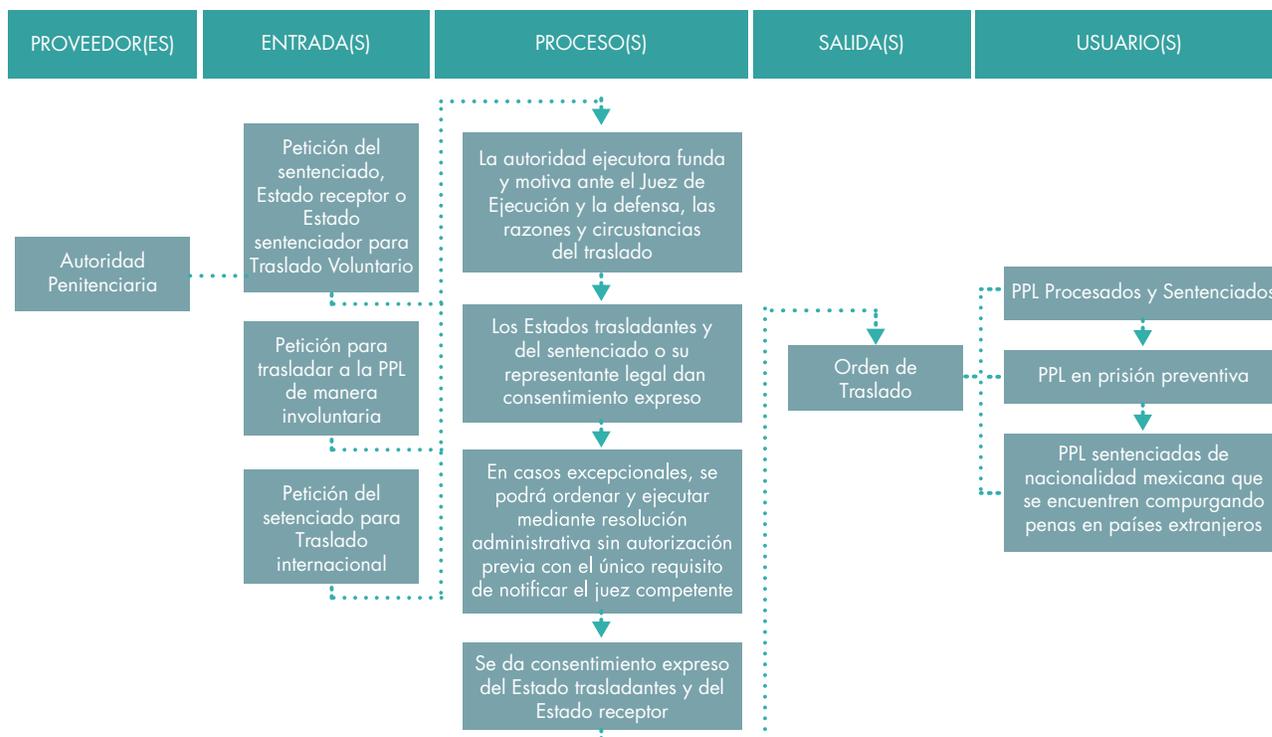
- I. En casos de delincuencia organizada y medidas especiales de seguridad;
- II. En casos de riesgo objetivo para la integridad y la salud de la persona privada de su libertad, y
- III. En caso de que se ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del Centro Penitenciario.

Una vez realizado el traslado, se notifica al juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes. El juez tiene un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación para calificar la legalidad de la determinación administrativa de traslado.

Los traslados involuntarios de las PPL procesadas o sentenciadas deberán ser autorizados previamente, en audiencia pública, por el Juez de Control o de Ejecución. De acuerdo con la LNEP, la Autoridad Penitenciaria puede solicitar el traslado involuntario en casos de emergencia por cualquier medio.

⁷² Ley Nacional de Ejecución Penal. (2016). Art. 59, pág. 25.

Ilustración 16. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.7 Traslados



Fuente: UNAM IIS.

Subproceso 2.8, Implementación del Plan de Actividades

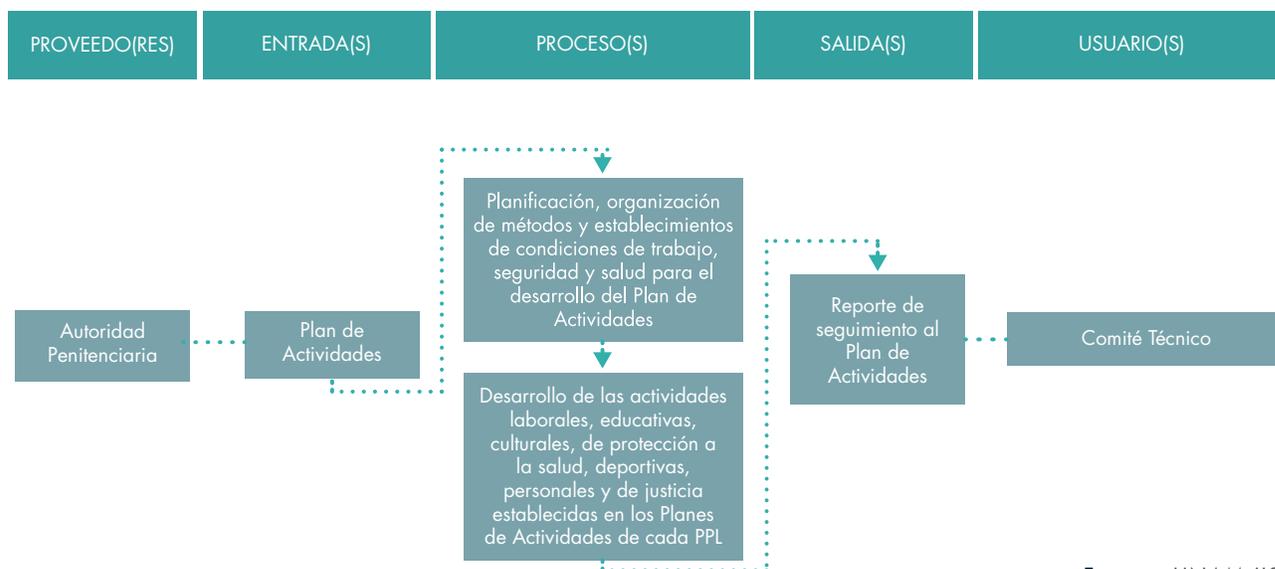
Desarrollo de las actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa establecidas en los Planes de Actividades de cada PPL sentenciada, de conformidad con el Art. 104º de la LNEP.

La LNEP describe como un derecho de las PPL en un Centro Penitenciario la posibilidad de participar en la integración de su plan de actividades, el cual deberá estar adecuado a las características de cada persona.

El Plan de Actividades señalado en la LNEP es una visión actualizada del Tratamiento descrito en el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social. La finalidad de este proceso de acuerdo con la normatividad es la estabilidad, evolución, desarrollo biopsicosocial y modificación de la conducta de las PPL sobre la base del trabajo, la capacitación, el deporte y la educación.

De acuerdo con el artículo 72 de la LNEP, los elementos esenciales que conforman la base del Plan de Actividades de las PPL son: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte.

Ilustración 17. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.8, Implementación del Plan de Actividades



Fuente: UNAM IIS.

Procedimiento 2.8.1, Trabajo

Otro de los ejes de la reinserción de las PPL es el trabajo. Dicho eje tiene como objetivo preparar a las personas para su reintegración al mercado laboral cuando terminen su condena en el Centro Federal. De acuerdo con la LNEP, el trabajo debe ser visto como una actividad productiva lícita y debe acomodarse en alguna de las siguientes modalidades:

- I. El autoempleo: las PPL realizan alguna actividad productiva lícita desarrollada por ellas mismas.
- II. Las actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción: las PPL realizan actividades de servicios generales para la higiene, operación, mantenimiento y conservación del Centro Penitenciario.
- III. Las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros: las PPL realizan actividades productivas lícitas en el marco de los convenios suscritos con instituciones del Estado o personas físicas y jurídicas.

Conforme a las modalidades de trabajo a que se refiere la LNEP, las PPL deberán tener acceso a seguros, prestaciones y servicios de seguridad social, con base en la legislación en la materia, considerando que lo anterior debe ser compatible con su situación jurídica. La Autoridad Penitenciaria es responsable de determinar lo conducente al trabajo con base en la normatividad vigente y el régimen disciplinario del Centro Penitenciario. Considerando que el ejercicio de estas actividades se llevará a cabo sin poner en riesgo las condiciones de operación o de seguridad del Centro Penitenciario.

Las ganancias o salarios que obtengan las PPL con motivo de las modalidades de trabajo que realicen se llevarán a través de una cuenta administrada por la Autoridad Penitenciaria.

De acuerdo al artículo 42 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, en caso de que la PPL se niegue a participar en las actividades asignadas sin causa justificada, se anexará por escrito a su expediente único y se aplicará la corrección disciplinaria que corresponda, así como la suspensión o no autorización de estímulos.

Procedimiento 2.8.2, Capacitación para el trabajo

La capacitación para el trabajo pretende impulsar los conocimientos, aptitudes, habilidades técnicas y competencias laborales de las PPL con la finalidad de que puedan realizar actividades productivas durante su reclusión que puedan seguir desarrollando en libertad. Los tipos de capacitación para el trabajo dependen de las competencias de la Federación y de las entidades federativas de acuerdo con la LNEP.

Procedimiento 2.8.3, Salud

De acuerdo con la LNEP, la salud es un derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es uno de los servicios fundamentales en el sistema penitenciario, cual tiene como propósito el de garantizar la integridad física y psicológica de las PPL, como medio para proteger, promover y restaurar su salud.

Los servicios médicos tienen como objetivo la atención médica de las PPL, desde su ingreso y durante toda su permanencia, de acuerdo a los términos establecidos en las siguientes fracciones:

- I. "Realizar campañas permanentes de prevención de enfermedades;*
- II. Otorgar el tratamiento adecuado mediante el diagnóstico oportuno de enfermedades agudas, crónicas y crónico-degenerativas, incluyendo las enfermedades mentales;*
- III. Prescribir las dietas nutricionales en los casos que sea necesario, a fin de que la alimentación sea variada y equilibrada;*
- IV. Suministrar los medicamentos y terapias básicas necesarias para la atención médica de las personas privadas de la libertad, y*
- V. Contener en primera instancia y poner en aviso a las autoridades competentes en materia de salud en caso de brote de enfermedad transmisible que pueda ser fuente de epidemia"⁷³.*

Procedimiento 2.8.4, Educación

El artículo 83 de la LNEP hace referencia al derecho a la educación que tienen las PPL, la cual debe ser laica, gratuita y de carácter académico, cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético, orientada en el respeto a la ley, las instituciones y los derechos humanos. Se establece que la educación que reciben las PPL debe estar orientada por las técnicas de la pedagogía y quedará a cargo de profesores o maestros especializados. También se establece que las PPL podrán realizar labores de docencia en caso de que cuenten con certificación por la autoridad educativa que corresponda.

Las actividades técnicas de educación deben ser programadas de acuerdo al grado de escolaridad, capacidad de aprendizaje, intereses, habilidades y aptitudes de cada PPL. Las áreas que la normatividad establece que se comprenden dentro de las actividades educativas son: escolar, cultural,

⁷³ Ley Nacional de Ejecución Penal. (2016). Art. 29, pág. 76.

deportiva y recreativa. Además, las PPL tienen derecho a realizar estudios de enseñanza básica y media superior, siendo el Área Técnica del Centro Penitenciario la responsable de la expedición y entrega de la documentación oficial que acredite los niveles escolares cursados.

Finalmente, y de acuerdo con los contenidos de la LNEP, como parte de la inclusión de las personas indígenas, la educación impartida deberá ser bilingüe y acorde a la cultura de la persona y deberá ser proporcionada por maestros que comprendan su lengua.

Procedimiento 2.8.5, Deporte

Cada PPL puede participar en las actividades físicas y deportivas que se encuentren disponibles en el Centro Penitenciario basándose siempre en su estado físico. La Autoridad Penitenciaria es responsable de planificar, organizar y establecer los métodos, horarios y las medidas necesarias para la práctica de estas actividades.

Procedimiento 2.8.6, Actividades recreativas y culturales

Subproceso 2.9, Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena

Este subproceso consiste en la implementación de los de los beneficios preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad.

Los requisitos que las PPL deben cumplir para la obtención de algunos de los beneficios preliberacionales, de acuerdo con la LNEP, son:

- Libertas Condicional:

- I. *“Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme;*
- II. *Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad;*
- III. *Haber tenido buena conducta durante su internamiento;*
- IV. *Haber cumplido satisfactoriamente con el Plan de Actividades al día de la solicitud;*
- V. *Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en las modalidades y con las excepciones establecidas en esta Ley;*
- VI. *No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva, y*
- VII. *Que se haya cumplido con la mitad de la pena tratándose de delitos dolosos”⁷⁴.*

- Libertad Anticipada:

- I. *“Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme;*
- II. *Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad;*
- III. *Haber tenido buena conducta durante su internamiento;*
- IV. *Haber cumplido con el Plan de Actividades al día de la solicitud;*

⁷⁴Ley Nacional de Ejecución Penal. (2016). Art. 137, pág. 42

- V. Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en su caso;
- VI. No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva oficiosa, y
- VII. Que hayan cumplido el setenta por ciento de la pena impuesta en los delitos dolosos o la mitad de la pena tratándose de delitos culposos ⁷⁵”.

- Permisos Humanitarios:

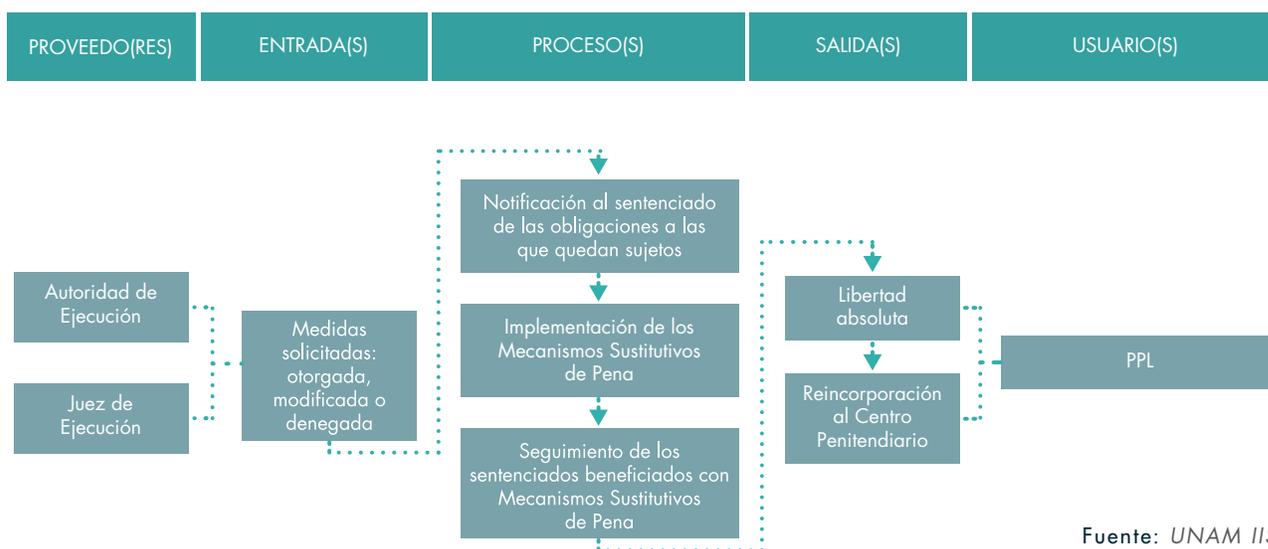
“La persona privada de su libertad, podrá solicitar al Juez de Ejecución un permiso extraordinario de salida cuando se justifique por enfermedad terminal, fallecimiento de un pariente consanguíneo en línea ascendiente o descendiente de primer grado, cónyuge, concubina o concubinario, o socioconviviente.

Esta medida no aplicará para las personas privadas de su libertad por delincuencia organizada o aquellas sujetas a medidas especiales de seguridad.

El permiso será otorgado siempre y cuando implique un traslado en la misma localidad, o dentro de un radio razonable, condicionado a que este sea viable y materialmente posible ⁷⁶”.

La temporalidad del permiso debe ser determinada por el Juez de Ejecución y en ningún caso puede exceder de veinticuatro horas contadas a partir del arribo al lugar para el cual fue concedido el permiso. La Autoridad Penitenciaria tiene la responsabilidad de emitir opinión sobre el otorgamiento del permiso, la duración de éste y las medidas de supervisión o monitoreo durante su vigencia.

Ilustración 18. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.9, Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena



⁷⁵ Ley Nacional de Ejecución Penal. (2016). Art. 141, pág. 43.

⁷⁶ Ley Nacional de Ejecución Penal. (2016). Art. 145, pág. 44.

Descripción del Proceso de Seguimiento

De acuerdo con el MTdR, el Proceso de Seguimiento se refiere a las actividades que coadyuvan a que el Pp conozca como los destinatarios o beneficiarios utilizan los componentes que el Pp entrega, con el objetivo de que la unidad responsable del programa pueda identificar si se está cumpliendo con los objetivos, por otro lado, este proceso también incluye las actividades que el Pp lleva a cabo para conocer el nivel de satisfacción de los beneficiarios.

En la aplicación al Pp E904, para el proceso de Custodia, se propusieron dos subprocesos el primero de ellos se denomina *Control y Vigilancia de Sentenciados* y el segundo de ellos se denomina *Control y Vigilancia de Sentenciados en libertad*.

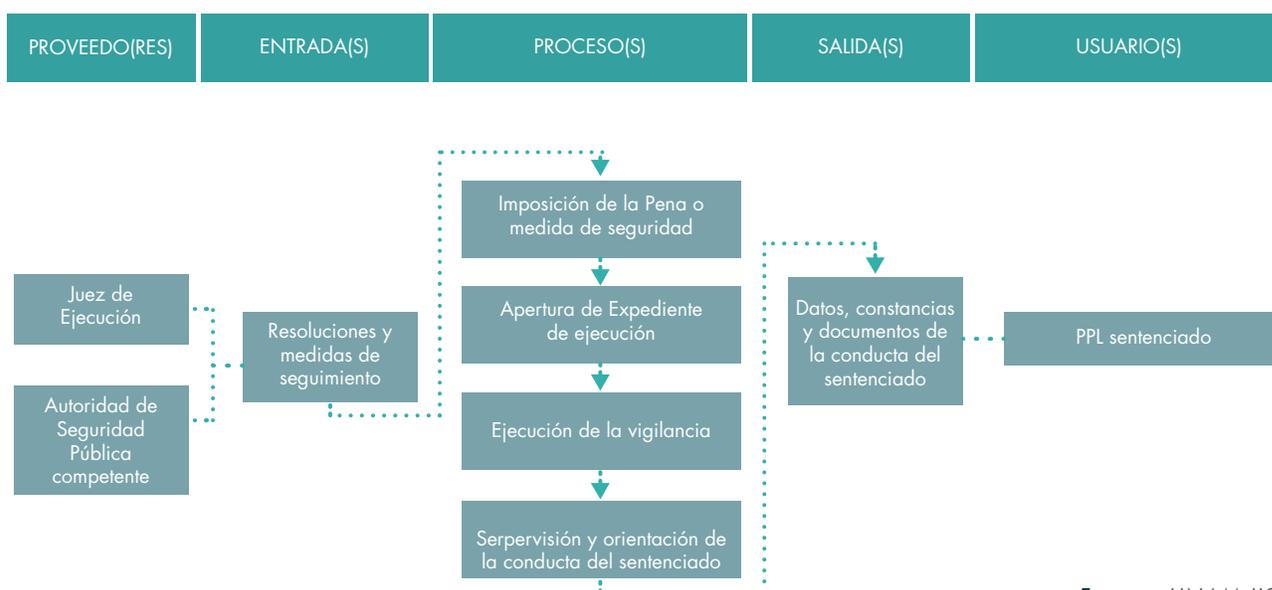
Por otro lado, desde la perspectiva del proceso de Reinserción Social, se propuso el subproceso de *Revisión y seguimiento al Plan de Actividades* y el subproceso de *Servicios Postpenales*, definido de esta manera en el LNEP.

A continuación, se describen los cuatro subprocesos que fueron propuestos:

Subproceso 1.8, Control y Vigilancia de Sentenciados

Subproceso a través del cual se asegura el cumplimiento de las resoluciones y medidas de seguimiento impuestas por la Autoridad Penitenciaria hacia la población sentenciada o procesada que se encuentra recluida dentro del Centro Penitenciario.

Ilustración 19. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.8, Control y Vigilancia de Sentenciados

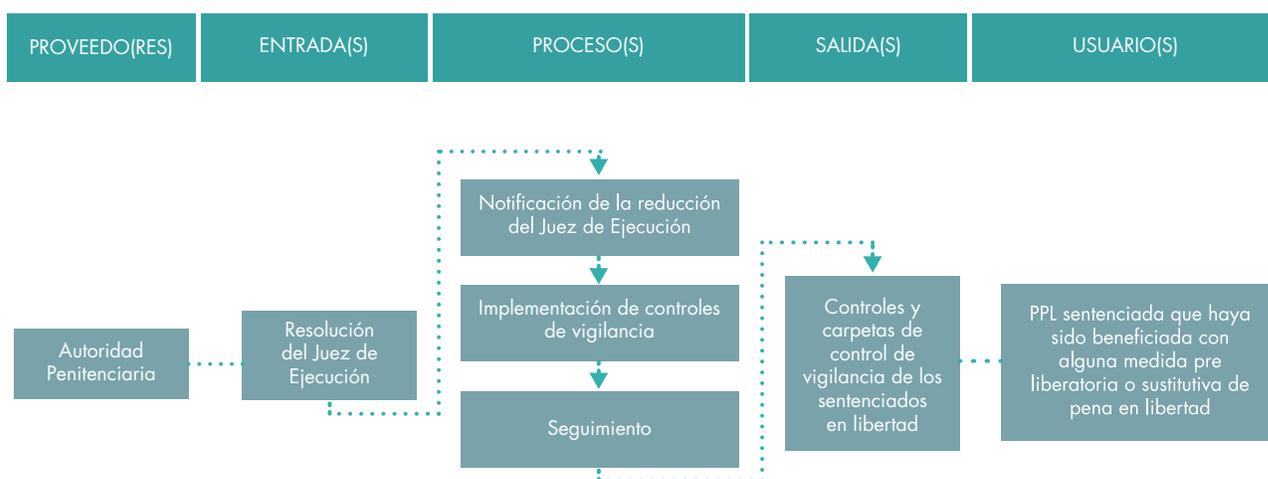


Fuente: UNAM IIS.

Subproceso 1.9, Control y Vigilancia de Sentenciados en libertad

Subproceso que tiene como objetivo asegurar el cumplimiento de las resoluciones y medidas de seguimiento impuestas por el Juez de Ejecución hacia la población sentenciada que haya sido beneficiada con alguna medida pre liberatoria o sustitutiva de pena en libertad.

Ilustración 20. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1.9, Control y Vigilancia de Sentenciados en Libertad



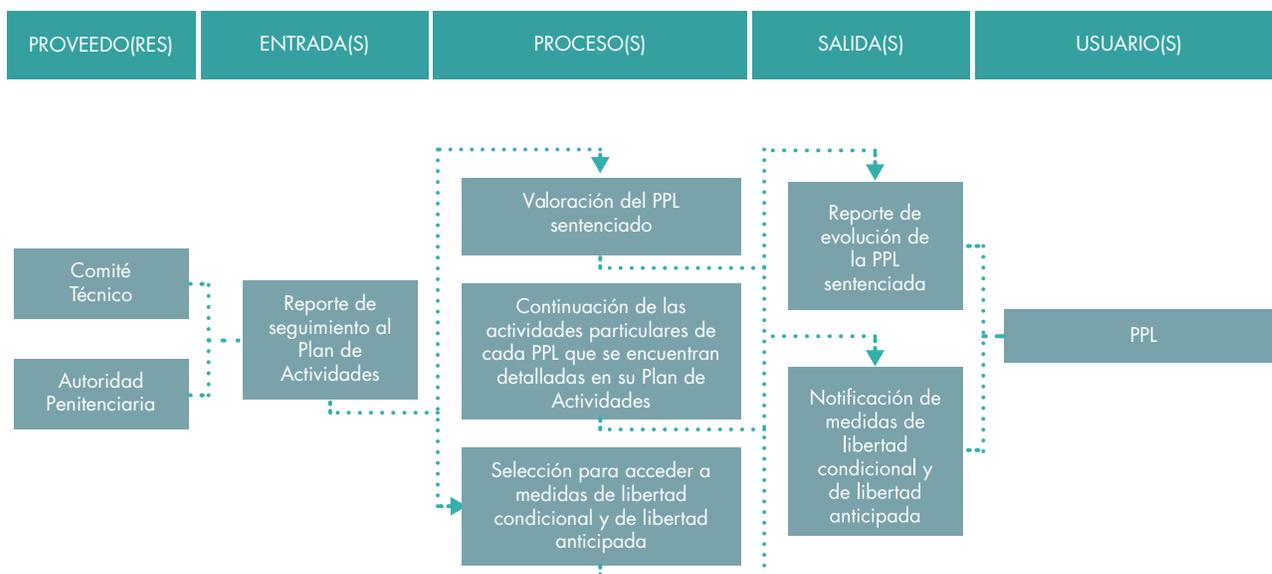
Fuente: UNAM IIS.

Subproceso 2.10, Revisión y seguimiento al Plan de Actividades

Determinación de la ubicación, sanciones, diseño autorización y evaluación del Plan de Actividades, vigilancia del cumplimiento de medidas cautelares de prisión preventiva, así como del cumplimiento de la ejecución de la sentencia, así como proveer de la información a la PPL de las medidas de libertad condicional y de libertad anticipada, lo anterior con base en el artículo 18 de la LNEP.

Lo anterior se encuentra íntimamente relacionado con las actividades de seguimiento que desarrolla el **Consejo Técnico**, cuyas actividades se refieren a la revisión del desarrollo biopsicosocial del interno, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación. Lo anterior se encuentra fundamentado en artículo 25 del Manual de Tratamiento de los Internos en Centros Federales de Prevención y Readaptación Social.

Ilustración 21. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.10, Revisión y Seguimiento del Plan de Actividades



Fuente: UNAM IIS.

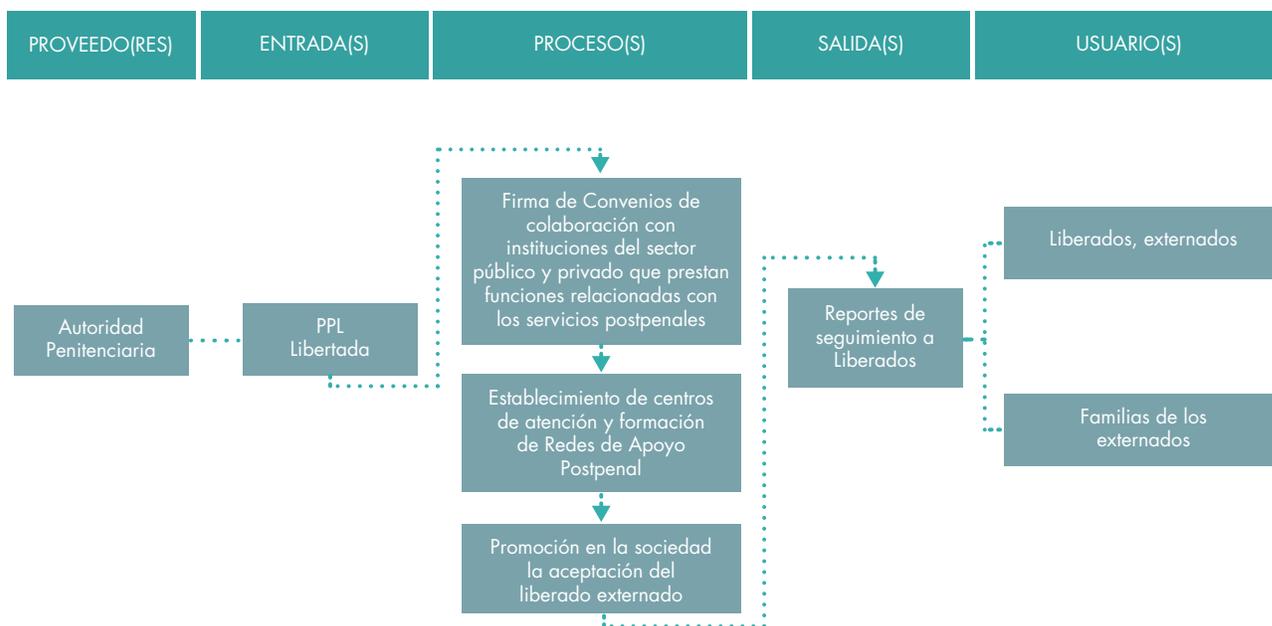
Subproceso 2.11, Servicios Postpenales

El subproceso de Servicios Postpenales busca fomentar la reinserción social, así como la promoción en la sociedad, de la cultura de aceptación del liberado o externado a través de la creación y promoción de espacios de orientación, apoyo y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación, en general, de todas las áreas relacionadas con los ejes establecidos por el artículo 18 Constitucional

De acuerdo con la LNEP, se “establecerán centros de atención y formará Redes de Apoyo Postpenal a fin de prestar a los liberados, externados y a sus familiares, el apoyo necesario para facilitar la reinserción social, procurar su vida digna y prevenir la reincidencia”. Lo anterior con la finalidad de coadyuvar en la creación de espacios destinados a la orientación y apoyo al desarrollo personal, laboral, cultural y social del liberado, para facilitar la reinserción social.

Este subproceso tiene relación, en lo relativo al empleo, con el Manual de Procedimientos de la Dirección de Reincorporación Social por el Empleo, sin embargo, este Manual data de 2006 por lo que no se encuentra actualizado y no tiene el alcance del subproceso al que se hace referencia.

Ilustración 22. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 2.11, Servicios Postpenales



Fuente: UNAM IIS.

Descripción del Proceso de Monitoreo

El monitoreo está identificado en el MTdR como el proceso a través del que se recaba, registra y valida la información relacionada con el avance de las metas de los indicadores de la MIR en el Portal Aplicativo de la SHCP.

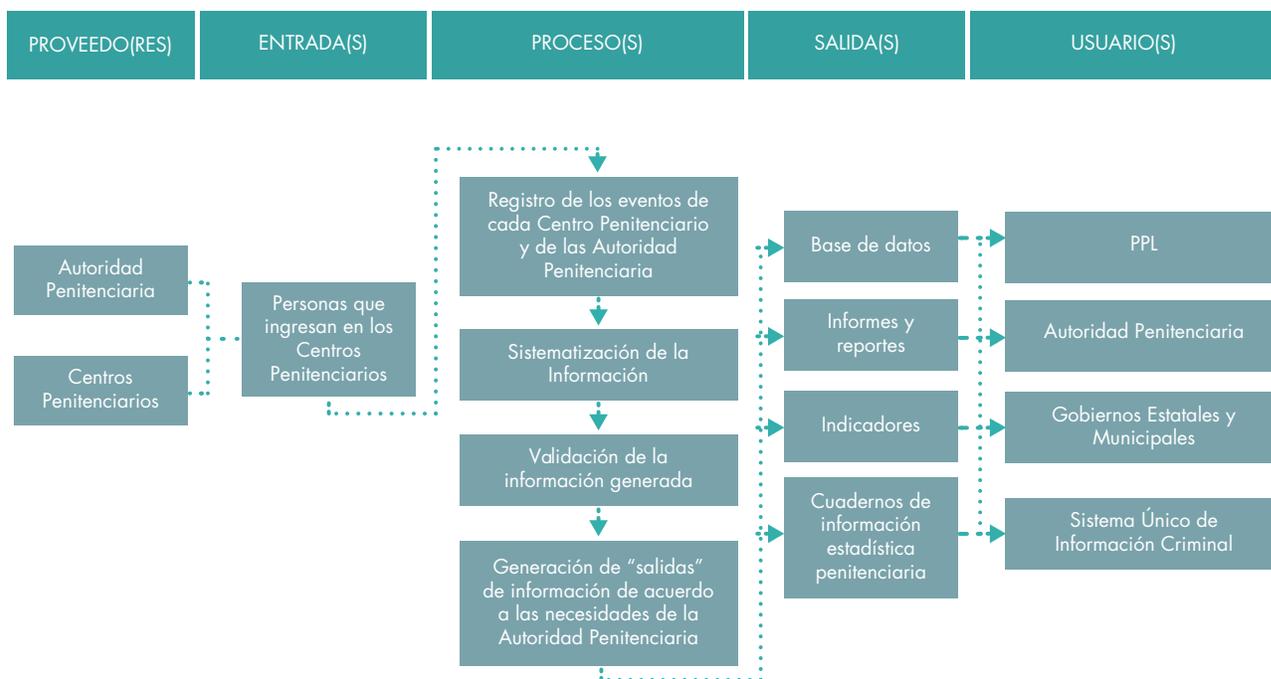
A través de este proceso, se genera la información necesaria para el desarrollo de los distintos informes estadísticos de información penitenciaria, para los cuáles se tienen definidos formatos para la recopilación de la información. El subproceso propuesto para esta etapa se denomina *Registros Administrativos Penitenciarios*, a continuación, se describe dicho subproceso:

Subproceso, Monitoreo, Registros Administrativos Penitenciarios

Subproceso transversal, en el que se integran y mantienen bases de datos con información de las PPL que ingresen a un Centro Penitenciario, de acuerdo con la LNEP, [...]

“La Autoridad Penitenciaria estará obligada a mantener una base de datos de personas privadas de la libertad con la información de cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de conformidad con lo establecido en el Sistema Único de Información Criminal, definido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La Autoridad Penitenciaria deberá mantener también un expediente médico y un expediente único de ejecución penal para cada persona que ingrese al sistema penitenciario [...]”.

Ilustración 23. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1/2, Monitoreo, Registros Administrativos Penitenciarios



Fuente: UNAM IIS.

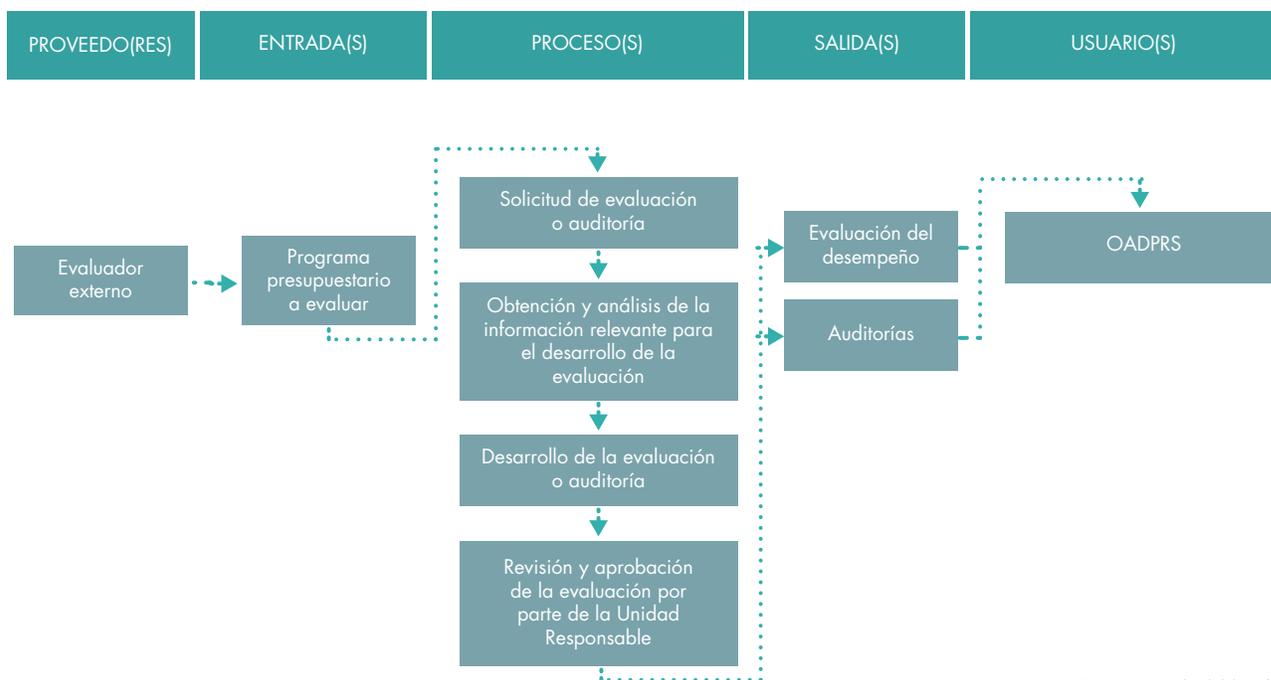
Descripción del Proceso de Evaluación Externa

El Proceso de Evaluación Externa, es un proceso, coordinado por una unidad administrativa ajena a la operación del Pp, a través del que se define la agenda de evaluación externa del Pp, se contratan las evaluaciones externas, se recaba la información que será entregada a los equipos evaluadores, se realiza el seguimiento durante el desarrollo de las evaluaciones externas, se aprueban los informes finales de las evaluaciones externas, se notifica a las instancias correspondientes sobre la conclusión de las evaluaciones externas y se definen y realiza el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). Para el E904 comprende las distintas evaluaciones realizadas al Pp, por un lado, la ECyR del Pp desarrollada por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Evaluación de Procesos que se desarrolla actualmente. Para este proceso se identificó el siguiente subproceso:

Subproceso, Evaluación Externa

Subproceso transversas, que se refiere al subproceso desarrollado por la UR y que comprende las distintas evaluaciones realizadas al Pp, tanto la Evaluación de Consistencia y Resultados desarrollada previamente y la Evaluación de Procesos que se desarrolla actualmente.

Ilustración 24. Diagrama de Alto Nivel del Subprocesos 1/2, Evaluación Externa



Fuente: UNAM IIS.

CAPÍTULO 3

Medición de los Atributos de los Procesos y Subprocesos.

3

CAPÍTULO

Medición de los Atributos de los Procesos y Subprocesos.

3.1.

Introducción.

La medición de los atributos de los procesos y subprocesos tiene como objetivo determinar la eficacia, suficiencia, pertinencia y oportunidad de los procesos y subprocesos del Pp E904. De acuerdo con la SHCP, dicho elementos se miden o verifican de la siguiente forma:

Tabla 28. Medición de los Atributos de los Procesos y Subprocesos del Pp.

ATRIBUTO	MEDICIÓN / VERIFICACIÓN
EFICACIA	Un proceso es eficaz en la medida en que cumple con sus metas.
OPORTUNIDAD	Un proceso es oportuno en la medida en que otorga sus productos (componentes) o resultados en un periodo de tiempo determinado y/o adecuado para el logro de sus objetivos.
SUFICIENCIA	Un proceso es suficiente en la medida en que produce sus resultados de forma completa y/o adecuada para el logro de sus objetivos.
PERTINENCIA	Un proceso es pertinente si sus actividades y productos son adecuados para lograr tanto sus metas específicas como sus objetivos.

Fuente: UNAM IIS con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos. Aplicable a evaluaciones cuya instancia de coordinación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Para medir los atributos de los procesos y subprocesos del Pp, son indispensables la revisión documental ejecutada en el trabajo de gabinete y labores de trabajo de campo, ello con el objeto de "identificar, diseñar o proponer indicadores relacionados con dichos atributos, especificando las fuentes de información para la construcción de dichos indicadores y los medios de verificación que los alimentarían"⁷⁷.

El equipo evaluador, a partir del análisis de la normatividad vigente y del trabajo de campo (incluidos los testimonios y aportaciones de servidores públicos relacionados con la operación del programa), ha propuesto la existencia de dos grandes procesos (Custodia y Reinserción Social).

Es importante señalar que la medición de los atributos de los procesos y subprocesos del Pp E904 requiere del diseño y configuración de Manuales de Procedimientos, por parte de las UR. Esta es, sin duda, una de las grandes áreas de oportunidad y de mejora del programa referido.

⁷⁷ Op. Cit. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016)..

3.2. Resultados

El desarrollo de las funciones y actividades del Sistema Federal Penitenciario en lo referente a los procesos definidos (custodia y reinserción social) está consignado, parcialmente, en una serie de manuales de disposiciones generales, políticas y protocolos de operación con base a la normatividad que aplicaba antes de la entrada en vigor de la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal.

En función a ello, hay algunos que ya no tienen aplicación y otros están en proceso de diseño a las nuevas disposiciones de ahí que las recomendaciones de la evaluación van en el sentido de elaborar nuevos procedimientos a partir de la citada Ley.

No obstante, en cumplimiento de los TdR de la evaluación de procesos se procedió a la medición de los atributos de los procesos y subprocesos, con base en su operación actual para evidenciar la necesidad de una transformación en la forma de operación del Sistema, a efecto de determinar si la forma en la cual se entregan los servicios o bienes cumple con una serie de atributos como lo son la eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia de los procesos que le permiten desarrollar sus atribuciones.

Para los efectos de la valoración se tomaron en consideración los factores establecidos en los TdR para lo cual procederemos a definir estos conceptos:

- **Eficacia:** un proceso es eficaz en la medida en que cumple con sus metas;
- **Oportunidad:** un proceso es oportuno en la medida en que otorga sus productos (componentes) o resultados en un periodo de tiempo determinado y/o adecuado para el logro de sus objetivos;
- **Suficiencia:** un proceso es suficiente en la medida en que produce sus resultados de forma completa y/o adecuada para el logro de sus objetivos del Programa al cual está dirigido;
- **Pertinencia:** un proceso es pertinente si sus actividades y productos son adecuados para lograr tanto sus metas específicas como sus objetivos.

En concordancia con lo establecido en los TdR para la Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario, se deberá calcular una valoración global cuantitativa sobre la operación y la ejecución de los procesos a partir del esquema de puntuación que se determina y resume en la siguiente tabla:

Tabla 29. Esquema de Puntuación para la Valoración de los Atributos de los Procesos Sustantivos.

CLASIFICACIÓN	RESULTADO
5 PUNTOS	Todos los procesos cumplen con los atributos
4 PUNTOS	Entre 70% y 99.99% de los procesos cumplen con el atributo.
3 PUNTOS	Entre 40% y 69.99% de los procesos cumplen con el atributo.
2 PUNTOS	Entre 20% y 39.99% de los procesos cumplen con el atributo.
1 PUNTO	Entre 1% y 19.99% de los procesos cumplen con el atributo.
0 PUNTOS	Ninguno de los procesos cumple con el atributo

Fuente: Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos.

El análisis de los atributos fue aplicado a los procesos y subprocesos referidos a los procesos de Custodia y Reinserción Social, a través del análisis de gabinete que comprende la revisión documental de los diversos elementos normativos, la visita a los Centros Federales seleccionados y las entrevistas en las Oficinas Centrales.

Nota aclaratoria:

Durante la visita a los Centros Penitenciarios definidos en la muestra (véase 1.4.3. Diagnóstico del Trabajo de Campo), al equipo evaluador del IIS-UNAM solo se le permitió el ingreso al área de Gobierno del Centro, en consecuencia, resultó imposible observar o documentar de manera directa los procesos y subprocesos propuestos, o tener de modo alguno contacto directo o indirecto con las PPL con fines documentales, elementos que serían deseables en concordancia con el diseño metodológico de la presente evaluación. Por lo anterior, la evidencia recolectada y los hallazgos derivados de la misma deben entenderse bajo la óptica de esta limitante, en el que la fuente son las entrevistas realizadas a los funcionarios a cargos de las áreas sustantivas de cada Centro Penitenciario

Los resultados de la valoración, así como los atributos medidos, se resumen en las tablas que a continuación se presentan, aunados a una pequeña justificación de la calificación obtenida:

Tabla 30. Valoración Global de los Atributos

ATRIBUTOS	CALIFICACIÓN	VALORACIÓN
EFICACIA	52.38%	Los procesos y subprocesos se encuentran en fase de instrumentación por la LNEP; y en la visita de campo se evantó información en el sentido que se está trabajando de manera parcial en su cumplimiento, a pesar de carencias de recursos humanos, espacios físicos y capacitación.
OPORTUNIDAD	28.57%	Como en ningún caso de la visita a los Centros hubo la inspección u observación indirecta de los procesos y subprocesos; y a la falta de manuales vigentes de procedimientos, no fue posible medirlos en términos de tiempos y ejecución en periodos determinados, sin embargo, se tomó como referencia los comentarios de los entrevistados en cada uno de los cinco Centros Penitenciarios.
SUFICIENCIA	23.80%	De igual forma los resultados no pudieron valorarse con evidencia de la operación de los procesos y subprocesos, sin embargo, con base en los alcances parciales de los Manuales de Procedimientos con que cuenta el Pp, así como con lo comentado por los servidores públicos durante las entrevistas, se logró determinar que considerando el limitado alcance de la normatividad actual y al no contarse con los Manuales de Procesos acorde a la LNEP, estos no son suficientes, aunque sí se aplican.
PERTINENCIA	23.80%	Se están cumpliendo objetivos y metas de manera parcial al estar instrumentando las nuevas disposiciones y dejando atrás los procedimientos que han quedado obsoletos.

De acuerdo a lo anterior, se hizo una valoración sobre la gestión de cada uno de los procesos y subprocesos definidos en el mapa de procesos del Pp como a continuación se describe:

3.2.1. MEDICIÓN DE ATRIBUTOS DEL PROCESO DE PLANEACIÓN

Tabla 31. Medición de los Atributos del Proceso de Planeación

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
PLANEACIÓN	2.8	3.3	3.0	2.7	3.0
1.1 Planeación del Proceso de Custodia	4.0	4.0	4.0	3.0	3.8
2.1 Planeación del Proceso de Reinserción Social	2.4	4.0	2.0	3.0	2.9
1.2 y 2.2 Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales	2.0	2.0	3.0	2.0	2.3

Fuente: UNAM-IIS

Aunque el proceso de Planeación resulta transversal al Pp y se desarrolla principalmente por la autoridad penitenciaria (OADPRS), en especial en lo relativo al subproceso de planeación de equipamiento e infraestructura se observan diferencias entre los modelos de CPS y los financiados con recursos presupuestales en su totalidad.

- En los CEFERESO No. 1 Altiplano, CEFERESO No.5 Oriente , CEFERESO No. 11 CPS Hermosillo, Sonora y el CEFERESO No. 16 CPS Femenil, Morelos, no se consideró el Proceso de Planeación en la muestra de los procesos y subprocesos seleccionados para su investigación en campo; sin embargo en el CEFERESO No. 11 CPS Hermosillo, Sonora, con relación en el subproceso de *Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales*, en las áreas visitadas se observaron, instalaciones modernas, bien equipadas y con mantenimiento adecuado.
- No se pudo comprobar la oportunidad porque no hubo observación directa de los procesos y subprocesos; se están dando resultados y están contribuyendo al cumplimiento de metas y objetivos.

3.2.2. MEDICIÓN DE ATRIBUTOS DEL PROCESO DE COMUNICACIÓN

Tabla 32. Medición de Atributos del Proceso de Comunicación

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
COMUNICACIÓN	3.6	3.0	3.6	3.5	3.4
1.3 Comunicación del Proceso de Custodia	3.6	3.0	3.2	3.0	3.2
2.3 Comunicación del Proceso de Reinserción Social	3.6	3.0	4.0	4.0	3.7

Fuente: UNAM-IIS

- Derivado del análisis de gabinete y el trabajo de campo se identificó que los procedimientos o disposiciones establecidas para este subproceso se realizan de manera similar en los Centros Penitenciarios de acuerdo a la LNEP.
- En los CEFERESO No. 11 CPS Hermosillo, Sonora, CEFERESO No.5 Oriente y el CEFERESO No. 1 Altiplano, se constató que se está llevando a cabo un proceso intenso de difusión de las nuevas disposiciones de la Ley en la materia y para ello se están promoviendo sesiones de capacitación permanentes para ir asimilando las nuevas disposiciones.
- En el CEFERESO No. 16 CPS Femenil, Morelos, se identificó y mencionó la “lectura de los derechos y la entrega de una copia del Reglamento” al ingreso al Centro Penitenciario.
- No se pudo comprobar la oportunidad porque no hubo observación directa de los procesos y subprocesos; se están dando resultados y están contribuyendo al cumplimiento de metas y objetivos.

3.2.3. MEDICIÓN DE ATRIBUTOS DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE DESTINATARIOS O BENEFICIARIOS

Tabla 33. Medición de Atributos de Selección de Destinatarios o Beneficiarios

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
SELECCIÓN DE DESTINATARIOS O BENEFICIARIOS	3.0	2.5	3.1	3.2	3.0
1.4 Internamiento	3.8	3.2	3.6	3.8	3.6
2.4 Ubicación de las PPL	3.2	2.4	2.8	2.8	2.8
2.5 Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad	2.0	2.0	3.0	3.0	2.5

Fuente: UNAM-IIS

En general, en los CEFERESO No. 1 Altiplano y CEFERESO No.5 Oriente, este proceso se está aplicando de manera puntual en los centros visitados, ya que se debe de clasificar a los PPL a partir de una serie de entrevistas para obtener información referente a: registro de comunicación del PPL; para entrega de pases de visitas dependiendo de su situación jurídica; entrevistas para identificar su carácter criminológico; entrevistas para identificar su máximo grado de estudios y necesidades de continuar estudiando; entrevistas para captar su deseo de trabajar y en qué actividad; entrevista para captar el nivel de capacitación en el trabajo que requiere; pruebas psicológicas y pedagógicas: todo ello con la finalidad de tener elementos para presentar su Plan de Actividades ante el Comité Técnico.

- En el CEFERESO No. 1 Altiplano, en relación con la información recabado en el trabajo de campo, la clasificación de las PPL, se realiza a través de la Dirección Técnica del Centro Penitenciario, la Subdirección Técnica, el Centro de observación y clasificación (COC), la Oficina de trabajo social, la Oficina de criminología y la Oficina de psicología; para llevar a cabo la clasificación se realiza una entrevista laboral donde se analizan ofertas de trabajo para elaboración de figuras de fieltro, papiroflexia, elaboración de piñatas, reciclado de materiales, cuadros y bastidores de madera. Complementariamente se realiza una entrevista de capacitación en el trabajo en materia de: encuadernación, costura, uso y manejo de máquinas, corte y confección, etc. Finalmente, se realiza una entrevista médica que contempla exámenes de laboratorio, el establecimiento de un programa de medicina general y en su caso, el envío a especialidad médica. Como parte de esta entrevista se evalúa psicológicamente al PPL y se asigna, se ser necesario, un plan de asistencia grupal o individual y un programa de adicciones.
- En cuanto al CEFERESO No. 11 CPS Hermosillo, Sonora, la clasificación inicia con la “ubicación de ingreso”, y consiste en la realización de valoraciones médicas, jurídicas, psicológicas, criminalísticas, socioeconómicas, entre otras que no deberían exceder en conjunto los treinta días, de acuerdo con el Reglamento de Centros Federales, según comentaron los entrevistados.
- En el CEFERESO No. 16 CPS Femenil, Morelos, se identifica el subproceso de clasificación de áreas de manera secuencial y clara; “una de las entrevistadas resaltó el hecho de que el tener una mayor población procesada no coadyuva en su opinión al proceso de reinserción, pues

dicho proceso aplica por definición a las sentenciadas, que en el caso del CEFERESO No. 16 CPS Femenil, Morelos, representan apenas alrededor de la tercera parte de la población interna, y en consecuencia se tienen “objetivos diferentes” para procesadas y sentenciadas”. Esa aseveración sugiere que la separación entre procesadas y sentenciadas que mandata la Ley efectivamente ocurre, aunque ello no se constató, adicionalmente en lo que respecta al subproceso para ubicar a las PPL y con referencia al Acuerdo por el que se incorpora al Sistema Penitenciario Federal el Centro Federal de Readaptación Social número 16 CPS Femenil Morelos las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres” (Art. 5º). Además, esta nueva legislación establece una serie de derechos relativos y específicos al género femenino (art. 10º) entre los que destacan: el derecho a la maternidad y la lactancia; a recibir trato directo de personal penitenciario de sexo femenino, específicamente en las áreas de custodia y registro; a contar con las instalaciones adecuadas; así como a conservar la guardia y custodia de su hija o hijo menor de tres años a fin de que pueda permanecer con la madre en el Centro Penitenciario, entre otros derechos allí enunciados. La LNEP establece también que para el caso específico de las mujeres “[l]os Centros [penitenciarios] habilitarán servicios o se adoptarán disposiciones para el cuidado de las niñas y niños, a fin de que las mujeres privadas de la libertad puedan participar en actividades de reinserción social apropiadas para las embarazadas, las madres lactantes y las que tienen hijas o hijos” (Art. 36º).

- De acuerdo con la visita al CEFERESO No.5 Oriente, en este, el protocolo de ingreso, contempla la ejecución de procedimientos en materia de custodia penitenciaria, identificación del PPL y servicios médicos. Los actores y áreas encargadas de la operación del protocolo señalado son: Dirección de Custodia, Departamento de Control Jurídico, Departamento del Centro de Observación y Comunicación y el Departamento de Servicios Médicos. Por otro lado, en cuanto al subproceso de clasificación de las PPL, se ejecutan procedimientos de entrevista para proceso de clasificación, propuesta preliminar de ubicación y plan de actividades y validación de la ubicación y el plan de actividades de la PPL.
- El Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (CEFEREPSI), ubicado en el estado de Morelos, está diseñado para personas con alguna discapacidad, todas las PPL son transferidas de otros centros y cabe destacar que sólo pueden ingresar personas con perfil de seguridad media, por lo tanto y con base en la información recabado en la visita de campo, cuando la PPL ingresa al Centro Penitenciario es recibida por el área de seguridad, posteriormente el personal médico le realiza algunas evaluaciones para determinar su estado físico y mental; es importante destacar que debido a las características particulares de las PPL que ingresan en este centro, la prioridad del tratamiento que se les da va orientada a la rehabilitación psicosocial y a estimular las funciones cognitivas de las PPL. Una vez que se logra lo anterior, se puede trabajar en fortalecer todo el proceso de la reinserción social de la PPL.

3.2.4. MEDICIÓN DE ATRIBUTOS DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE PRODUCCIÓN DE COMPONENTES

Tabla 34. Medición de los Atributos del Proceso de Selección de Producción de Componentes

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
PRODUCCIÓN DE COMPONENTES	3.5	2.9	2.7	2.6	2.9
1.5 Medidas de Vigilancia	3.8	3.0	3.0	3.4	3.3
2.6 Plan de Actividades	2.8	2.4	2.6	2.4	2.7
2.7 Mecanismos sustitutos de pena	4.0	3.0	2.6	2.0	2.9

Fuente: UNAM-IIS

- Derivado del análisis de gabinete y del trabajo de campo se encontró que el procedimiento: medidas de vigilancia especial, solo se aplica en el CEFERESO No. 1 Altiplano por tratarse de internos con perfil de alta peligrosidad.
- En relación con el CEFERESO No. 11 CPS Hermosillo, Sonora ubicado en el estado de Sonora, el subproceso del “Plan de Actividades” se lleva a cabo de acuerdo con la LNEP, según los entrevistados: “En el caso del CEFERESO No. 11 CPS Hermosillo, Sonora las y los entrevistados refirieron que dicho Plan efectivamente se realiza con base en las valoraciones descritas previamente, y de manera participativa con las PPL, a quienes se les ofrece un conjunto de actividades “de acuerdo a las capacidades” del Centro, tanto materiales como humanas. Esas actividades, de nueva cuenta de acuerdo con las entrevistas realizadas, responden a los 6 ejes de la reinserción, a saber: trabajo, capacitación para el mismo, cultura, salud y deporte, más el eje de derechos humanos”.
- En el CEFERESO No. 16 CPS Femenil, Morelos, según lo recabado en entrevistas de la visita de campo, en relación con el subproceso del Plan de Actividades se realiza siguiendo los preceptos del art. 18 Constitucional, así como en el art. 72 de la LNEP; “contempla los planos educativo, laboral, cultural, de capacitación para el trabajo y deportivo”.

3.2.5. MEDICIÓN DE ATRIBUTOS DEL PROCESO DE ENTREGA DE COMPONENTES

Tabla 35. Medición de los Atributos del Proceso de Entrega de Componentes

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
PRODUCCIÓN DE COMPONENTES	3.1	3.1	2.7	3.2	3.0
1.6 Aplicación de las medidas de vigilancia	4.0	4.0	3.6	4.0	3.9
1.7 Traslados	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
2.8 Implementación del Plan de Actividades	2.4	2.4	2.2	2.6	2.4
2.9 Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena	3.0	3.9	2.0	3.0	2.8

Fuente: UNAM-IIS

- Las actividades identificadas para este procedimiento son: 1.6.1.1 Procedimiento Sistemático de Operación; Entrega - recepción de armamento a la compañía en turno. 1.6.1.2 Inventario de llaves y dispositivos de cerradura. 1.6.1.3 Préstamo y devolución de llaves. 1.6.1.4 Control de herramientas.
- Las actividades asociados al subproceso de traslados son: protocolo de egreso temporal por traslado a hospital, elaboración de partida jurídica o autorización del titular del Centro Penitenciario (nueva atribución para hacer más eficiente el traslado en caso de emergencia médica del PPL), trámite para salida del Centro en coordinación con subdirecciones de seguridad y guarda, y subdirección de seguridad y custodia, autorización de egreso, entrega a seguridad en garita para salida de la PPL, protocolo de egreso temporal por traslado a juzgados, elaboración de partida jurídica, trámite para salida del centro en coordinación con subdirecciones de seguridad y guarda, y subdirección de seguridad y custodia, autorización de egreso, entrega a policía procesal en garita para salida de la PPL.
- La actividad asociada a este subproceso es: 1.7.1.1 Traslado de internos del fuero federal y del fuero común que requieran medidas especiales de seguridad a Centros Federales.
- Las actividades del procedimiento de elaboración del plan de actividades son: análisis de la información proporcionada por la PPL para proponer plan de actividades y ubicación, trabajo social establece junto con la PPL el diseño del plan de actividades, reunión de trabajo con la dirección técnica para presentación de propuestas, presentación al comité técnico para su validación y autorización. 2.7.1.1 Elaboración del Estudio Clínico Criminológico. 2.7.1.2 Identificación del contexto social del sentenciado en libertad. A continuación, se describe la información que se logró recabar en las visitas de campo, referente al subproceso de "Implementación del Plan de Actividades":

- En el CEFERESO No.5 Oriente, el subproceso de “Implementación del Plan de Actividad” contempla los procedimientos de internamiento y la ejecución de los programas de tratamiento disponibles (deporte, actividades culturales, actividades recreativas, servicios médicos tratamiento de adicciones y régimen de visitas). Dichos procedimientos están a cargo de las autoridades penitenciarias y, en el caso particular del CEFERESO No.5 Oriente, algunas instituciones externas.
- En el caso del Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (CEFEREPSI), ubicado en el estado de Morelos, su objetivo principal del Plan de Actividades de cada PPL es su rehabilitación física y/o mental, por lo tanto, se hace una programación de actividades individualizada con actividades genéricas como actividades físicas o eventos culturales. El área de Trabajo Social es la responsable de determinar cuáles son las actividades más apropiadas para cada PPL.
- En el CEFERESO No. 11 CPS Hermosillo, Sonora, en el ámbito laboral se ofrece capacitación en oficios diversos, tales como carpintería, herrería, mecánica e imprenta. De acuerdo con los entrevistados se trata de actividades “preestablecidas en el modelo de CPS”, sin que se conozcan los motivos precisos de la selección de las mismas. En lo referente al plano educativo, deportivo y cultural se ofrece educación formal en los niveles de primaria y secundaria. Para ello, se cuenta con la colaboración del Instituto Sonorense de Educación para los Adultos (ISEA), así como del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). En lo que a la atención médica se refiere, al interior del CEFERESO se cuenta con el primer nivel (medicina general), y cuando se requiere una atención más especializada las PPL son canalizadas al Hospital General del Estado de Sonora, en Hermosillo. Adicionalmente se ofrecen servicios de Odontología, Nutrición, Rayos X, Farmacia y Enfermería.
- En relación con el CEFERESO No. 16 CPS Femenil, Morelos, en lo relativo a la educación, de acuerdo con las entrevistadas responsables de las actividades técnicas al interior del Centro Penitenciario, se ofrecen cursos desde el nivel alfabetización hasta el nivel superior. Para la alfabetización y el nivel básico (primaria y secundaria) se cuenta con un Convenio con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA, para que sea esta Institución la que brinde tales servicios. A nivel Medio Superior y Superior, sin embargo, no existe Convenio con institución alguna, y el servicio se ofrece con el apoyo de la Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social, o bien lo brinda el propio CPS. Las actividades culturales actuales, por su parte, son la ludoteca y el cine recreativo. También se ofrece un taller de música, con un profesor, y hasta hace algunos meses se ofrecía un taller de teatro, pero actualmente no se cuenta con alguna persona que siga impartiendo esta actividad. En lo que a deportes se refiere las PPL pueden optar por el box, como parte del torneo instituido a nivel de CEFERESO, o bien por el ajedrez. Asimismo, y ante la falta de personal adecuado como entrenadores deportivos capacitados en las diversas disciplinas, se llevan a cabo “actividades dirigidas” a través de seis PPL que fungen como Monitoras Deportivas. Por otro lado, las actividades ofrecidas en el rubro de capacitación laboral son: elaboración de piñatas, figuras de fieltro, artesanías para la temporada navideña, filigrana y papel maché. También se ofrece un taller de peinado y se tienen proyectados talleres en materia de cerámica, arreglos florales y pasta francesa. Adicionalmente, y en este sentido, se encuentra en trámite un Convenio con el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Morelos, ICATMOR, para que ofrezca a las PPL cursos de Gastronomía, Informática, entre otros.

- Las actividades relacionadas al procedimiento mecanismos sustitutos de pena son: reunión de trabajo con pre-comité para presentación de propuestas, realización de ajustes a la propuesta preliminar, en el caso del Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial adicional se hace una presentación al comité técnico para su validación y autorización, a los 20 días se realiza un estudio confirmatorio de estudios de laboratorio y gabinete, evolución en medicinas y entrevistas de parte de psiquiatría.

3.2.6. MEDICIÓN DE ATRIBUTOS DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO

Tabla 36. Medición de los Atributos del Proceso de Seguimiento

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
SEGUIMIENTO	3.0	2.8	3.0	2.8	2.9
1.8 Control y Vigilancia de Sentenciados	3.4	3.4	4.0	4.0	3.7
1.9 Control y Vigilancia de Sentenciados en libertad	2.2	2.2	2.0	2.0	2.1
2.10 Revisión y seguimiento al Plan de Actividades	3.4	3.4	2.8	3.0	3.2
2.11 Servicios Postpenales	3.0	2.0	3.0	2.0	2.5

Fuente: UNAM-IIS

- En cuanto al subproceso de Revisión y Seguimiento al Pla de Actividades, se obtuvo la siguiente información, con base en el trabajo de campo:
 - Como parte de las tareas implementadas por las autoridades y el personal del CEFERESO No. 1 Altiplano, para dar seguimiento al plan personalizado de cada PPL se encuentran las siguientes actividades: programa asistencial para procesados, tratamiento integral para sentenciados, actividades encaminadas para el buen comportamiento del procesado, actividades encaminadas para la reinserción o modificación de sentenciados, estudios tendientes a cambiar el plan de actividades, elaboración de estudios de participación y pronóstico de comportamiento de la PPL, valoración del comportamiento y participación de la PPL para continuar el plan o reubicarlo y una propuesta de cambios al Comité Técnico del Centro Penitenciario.
 - En el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, con relación al Seguimiento del Plan de Actividades, las PPL tienen evaluaciones cada seis meses en las que se revisa su evolución. Se hacen entrevistas de psiquiatría, evolución de medicinas, estudios de laboratorio y valoraciones técnicas que incluyen psicología, trabajo social y capacidades laborales.
- Las actividades asociadas a este procedimiento se identificaron como siguen: 1.8.1.1 Ingreso de Visitas Oficiales al Centro Federal, 1.8.1.2 Inicio y término de actividades en Módulos, 1.8.1.3 Revisión a empleados del Centro Federal.

- Las actividades asociadas a este procedimiento son: 2.12.1.1 Elaboración y registro de beneficiarios de primera vez. 2.12.1.2 Registro de beneficiarios subsecuentes. 2.12.1.3 Atención psicológica a beneficiarios. 2.12.1.4 Asesoría jurídica a beneficiarios. 2.12.1.5 Canalización a empleo del beneficiario. 2.12.1.6 Canalización a capacitación del beneficiario. 2.12.1.7 Canalización a servicios asistenciales. 2.12.1.8 Elaboración de carta de aval moral y/o compromiso de trabajo. 2.12.1.9 Atención emergente a liberados procedentes de la colonia penal federal de Islas Marías. 2.12.1.10 Atención emergente a liberados procedentes de los centros federales de readaptación social. 2.12.1.11 domiciliario a preliberados, liberados del fuero federal, externados y/o sus familiares que habitan en el Distrito Federal. 2.12.1.12 Mantener comunicación y brindar asesoría a las autoridades de los estados y del Distrito Federal.
- 2.12.1.13 Apoyo técnico y económico a los liberados o su familia como alternativa del autoempleo. 2.12.1.14 Concertación de apoyos. 2.12.1.15 Seguimiento laboral de capacitación.
- 2.12.1.16 Elaboración del programa anual de actividades sustantivas. 2.12.1.17 Elaboración del informe mensual de actividades sustantivas.

3.2.7. MEDICIÓN DE ATRIBUTOS DEL PROCESO DE MONITOREO

Tabla 37. Medición de los Atributos del Proceso de Monitoreo

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
MONITOREO	4.0	4.0	3.0	3.0	3.5
1 y 2 Registros Administrativos Penitenciarios	4.0	4.0	3.0	3.0	3.5

Fuente: UNAM-IIS

- En los CEFERESO No. 1 Altiplano, CEFERESO No. 11 CPS Hermosillo, Sonora y CEFERESO No.5 Oriente, existen bases de datos, las cuales están en un proceso de instrumentación de una nueva versión de mayor capacidad de almacenamiento de datos que son requeridos con las nuevas disposiciones; de ahí que se está trabajando de manera parcial y se están creando desfases en la actualización de la información; ya que además se deben atender solicitudes de información de los Juzgados, CNDH y demás instancias que requieran información estadística del centro.

En este proceso, aunque la información se genera de manera en cada Centro Penitenciario, el OADPRS se encarga de integrar y generar los reportes necesarios para dar cuenta de los avances del Pp.

3.2.8. MEDICIÓN DE ATRIBUTOS DE EVALUACIÓN EXTERNA

Tabla 38. Medición de los Atributos del Proceso de Evaluación Externa

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
EVALUACIÓN EXTERNA	4.0	2.0	3.0	3.0	3.0
1 y 2 Evaluación Externa	4.0	2.0	3.0	3.0	3.0

Fuente: UNAM-IIS

El proceso de evaluación externa se lleva a cabo por instituciones académicas, de derechos humanos y especialistas en el tema, mismas que han desarrollado diversos análisis con propósitos particulares.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Por un lado, con la finalidad de asegurar la observancia de los derechos fundamentales de las PPL que se encuentran en alguno de los Centros que componen el Sistema Federal Penitenciario, anualmente se realiza el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) que tiene como finalidad esencial verificar el respeto a los derechos humanos de las PPL. El instrumento de recolección de información utilizado son las entrevistas consistentes en recorridos de supervisión a cada centro en dónde se obtiene la información directamente del titular del Centro, los responsables de las áreas técnicas, personal de seguridad y custodia y las PPL.

Esta evaluación se centra en los siguientes aspectos:

- Aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno (sic)
- Aspectos que garantizan una estancia digna
- Condiciones de gobernabilidad
- Reinserción social del interno
- Grupos de internos con requerimientos específicos

El proceso de evaluación para 2015 (último año disponible), tomó como muestra 130 Centros Penitenciarios, de los cuáles 21 fueron federales. Los resultados de los Centros Federales a nivel global, indican que se observa un avance significativo *“en la clasificación de las PPL, así como en relación a la integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario; en 17 de ellos adecuadas condiciones materiales e higiene del área médica y en mismo número de centros una mejora sustancial en la capacitación del personal penitenciario”*⁷⁸.

Por otra parte, se encuentran las evaluaciones de desempeño que se le han realizado al Pp. El Pp E904 fue objeto, en 2015, de una evaluación de Consistencia y Resultados realizada por el Instituto de Nacional de Administración Pública (INAP), Entre las conclusiones a destacar resaltan por su importancia las siguientes:

78 Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. (2015). CNDH, pág. 5

- En la identificación del problema, señala que “no considera las acciones extramuros”. Si bien es cierto que el problema lo enfocan en la evolución al Tratamiento Técnico Integral Interdisciplinario Individualizado, existen otros aspectos relevantes como son las acciones “extramuros”, que pueden coadyuvar a la reinserción social⁷⁹.
- En este sentido, en el nivel propósito de la MIR 2016 definido como “Impulsar a las personas sentenciadas de los Centros Penitenciarios Federales para que participen en las actividades de reinserción social promovida”⁸⁰, no se observa que se incluya este elemento.
- Adicionalmente, la misma evaluación de Consistencia y Resultados señala que “el Programa no presenta un documento en el que se defina textualmente tanto a la Población potencial, como a la Población Objetivo para ser elegibles los beneficios de tratamientos interdisciplinarios y los beneficios de libertad anticipada, sustitutivo penal o condena condicional”.

El documento de Diagnóstico del Pp elaborado por el OADPRS denominado “Elementos mínimos para la elaboración del Diagnóstico que justifica la creación o modificación sustancial de programas presupuestarios a incluirse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016”, no identifica estos elementos.

Por su parte, en la presente evaluación se propone la definición de esta población de la siguiente manera:

- *Población potencial.* La población potencial se define como las personas privadas de la libertad procesadas y sentenciadas del orden federal, que se encuentran en algún Centro de reclusión.
- *Población objetivo:* Se refiere a las personas privadas de su libertad que habiendo cometido un delito del fuero federal tienen el carácter de sentenciados y se encuentran en un Centro Penitenciario Federal. De acuerdo a esta definición se debe considerar, también, a la población sentenciada liberada (extramuros) como población objetivo. Lo anterior partiendo de que, si la población potencial justifica la existencia del Pp, también se debe CUBRIR a la población liberada que derivado del otorgamiento de un beneficio preliberacional, sustitutivo penal o condena condicional, se encuentra sujeta a un mecanismo de cumplimiento o vigilancia.

La falta de estas definiciones en el Pp tiene implicaciones en cuanto a la focalización del mismo.

En lo referente a la operación del Pp, la evaluación en comentario señala que “los procedimientos para ejecutar los tratamientos a los sentenciados están estandarizados en diversos manuales”, sin embargo, de la información solicitada y proporcionada por el OADPRD no se logró constatar la existencia de procedimientos documentados para la ejecución de tratamientos de los sentenciados.

En términos generales, se observa que en cuanto a la revisión que realiza la CNDH con base en la metodología propia y bajo los objetivos que persigue el estudio, se ha observado una evolución positiva a partir de 2012 cuando la calificación fue de 6.58 mientras que para 2015 es de 7.36, por lo que se observa una evolución favorable.

Por otra parte, en cuanto a las evaluaciones externas realizadas, principalmente la de Consistencia

⁷⁹ Evaluación de Consistencia y Orientación a Resultados del Programa E904 Administración del Sistema Federal Penitenciario. (2015). INAP. pág. 72

⁸⁰ Matriz de Indicadores para Resultados, (2016), Disponible en: <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=04E904>

y Resultados desarrollada en 2015, no se tiene evidencia suficiente para determinar que se han atendido las recomendaciones realizadas al Pp.

Cabe señalar, que la evaluación, aunque contempló el llevar a cabo la inspección física de la operación a través de la herramienta denominada observación directa no participante, no se logró tener evidencia de la operación.

Por otra parte, y como consecuencia de los comentarios anteriores, el análisis de los procesos y subprocesos a nivel documental no pudieron ser valorados por la ausencia de algunos rubros no contenidos en los manuales; en contraste, en las visitas de campo se lograron valorar aspectos como: actividades, componentes y actores de cada proceso y subproceso, como quedó asentado en los estudios de caso y con base en el modelo general de procesos propuesto por la UNAM-IIS.

Adicionalmente a los límites observados para el análisis de los procesos y subprocesos (señalados en la sección de Alcance de esta evaluación), se logró visualizar que tanto a nivel central como en los Centros Penitenciarios visitados se aplican, en términos generales, los procesos establecidos en la LNEP, sin embargo, no se observó un proceso articulado de implementación, derivado en buena medida en la falta de los procedimientos documentados acorde a la nueva normatividad. Lo anterior, se puede observar en los estudios de caso (Anexo X)

En ese sentido la valoración concluye que si bien se cuenta con estos instrumentos y son de apoyo para la operación, los mismos han quedado rebasados con la entrada de la nueva LNEP; por lo que el Pp se encuentra en un proceso de transición de pasar de la normatividad anterior que aquí se evaluó a la aplicación de la LNEP lo que implica el replanteamiento de los procesos, subprocesos, procedimientos y actividades a esta nueva realidad a efecto de evitar confusiones y evitar riesgos en su operación.

4

CAPÍTULO

Hallazgos y Resultados

En el presente apartado se presentan los principales Hallazgos y Resultados obtenidos a través de la revisión documental y de los estudios de caso que se llevaron a cabo para la presente Evaluación de Procesos.

4.1.

Hallazgos y Resultados del Trabajo de Gabinete

En relación con lo observado dentro del Trabajo de Gabinete es importante destacar los siguientes resultados y hallazgos derivados del proceso de Evaluación.

Marco Normativo

La Evaluación de Procesos que se ha llevado a cabo, se enmarca en el contexto de una modificación del marco normativo, con la publicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), la cual busca fortalecer el concepto de “reinserción social” a través de uno de los objetivos de la propia Ley y que es “regular los medios para lograr la reinserción social”. En este sentido la LNEP permite dar cumplimiento a lo establecido en el art.18 de la CPEUM que sienta las bases del Sistema Federal Penitenciario, mismas que son: el respeto a los derechos humanos, así como al trabajo y a la capacitación para el mismo, a la educación, la salud y el deporte.

El marco normativo vigente, aún no se cuenta con la normatividad reglamentaria de acuerdo con la LNEP. En este sentido, se requiere desarrollar el Reglamento de la propia Ley, así como los Manuales de Procedimientos que permitan aplicar los principios de la Ley de manera homogénea y consolidar la operación del Pp E904.

Diseño del Pp E904

El Pp busca contribuir a que las PPL se logren reinsertar a la sociedad, entendiendo a la reinserción social como *las actividades que propicien la modificación de sus hábitos [de las personas privadas de la libertad] y procuren evitar posibles reincidencias en actividades delictivas.*

La creación del Pp se encuentra justificada principalmente en la CPEUM, que en su artículo 18 establece que *“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley”.* Lo anterior implica que el Pp deberá orientar su objetivo principal (Propósito), a la reinserción social.

Con la intención de fundamentar su actuar, el Pp desarrolló un documento *“Elementos mínimos para la elaboración del Diagnóstico que justifica la creación o modificación sustancial de programas presupuestarios a incluirse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016”*, donde se definió el problema que fundamenta al Pp, como *“la población penitenciaria observa poca evolución al Tratamiento Técnico Integral Interdisciplinario Individualizado”*, sin

embargo, este no es el problema prioritario que debe resolver el Pp, por lo que se requiere su replanteamiento.

Derivado del análisis realizado a los instrumentos normativos y de planeación estratégica, no se tiene evidencia de que el nivel Propósito de la MIR (resultado concreto que se espera lograr con el programa), se encuentre alineado con la problemática documentada en materia de reinserción social.

De acuerdo con el diagnóstico situacional desarrollado por el OADPRS y la ECyR del Pp E904 de 2015, no se logra identificar que se hayan definido las poblaciones potenciales, objetivo y atendida. Es por lo anterior que se sugiere definir las de la siguiente manera:

- **Población Potencial:** personas privadas de la libertad procesadas y sentenciadas del orden federal, que se encuentran en algún Centro Penitenciario.
- **Población Objetivo:** personas privadas de su libertad que habiendo cometido un delito del fuero federal tienen el carácter de sentenciados y se encuentran en un Centro Penitenciario. De acuerdo a esta definición se debe considerar, también, a la población sentenciada liberada (extramuros) como población objetivo. Lo anterior partiendo de que, si la población potencial justifica la existencia del Pp, también se debe considerar a la población liberada que derivado del otorgamiento de un beneficio preliberacional, sustitutivo penal o condena condicional, se encuentra sujeta a un mecanismo de cumplimiento o vigilancia.
- **Población Atendida:** personas privadas de su libertad que habiendo cometido un delito del fuero federal tienen el carácter de procesados y se encuentran en un Centro Penitenciario en donde participan del plan de actividades de reinserción social, así como aquellas personas sentenciadas que obtuvieron un beneficio preliberacional y/o sustitutivo penal, puestos a disposición del OADPRS para su control y vigilancia jurídicas.

El Pp E904 tiene área de oportunidad en la construcción de la MIR; y ésta se fundamenta principalmente en la necesidad de replantear la problemática que da origen el Pp, misma que se sugiere que se enfoque a la problemática en cuanto a la dificultad de reinsertar a la población privada de su libertad.

Situación Actual del Pp

El Sistema Penitenciario mexicano, cuenta con 17 Centros (16 en operación) (CEFERESO, CEFEREPSI y CPS) distribuidos en el territorio nacional con capacidad para 33,888 personas privadas de la libertad, sin embargo, con base en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de diciembre de 2015, fue posible apreciar que la infraestructura y la capacidad del Sistema Federal Penitenciario se encuentra en algunos casos cercana a su máximo, sin embargo, debe considerarse que actualmente, existen PPL por delitos de orden federal recluidas en Centros Penitenciarios Estatales, así como PPL por delitos del fuero común recluidas en Centros Federales. Adicionalmente, se debe considerar que existe una población cercana al 50% con situación jurídica de procesados y que requiere definir su situación jurídica.

La estructura del Sistema Federal Penitenciario se ha venido modificando en los últimos años, modificándose los modelos para el desarrollo de la infraestructura penitenciaria; asimismo, en cuanto a la operación del programa, cada uno de los Centros Penitenciarios presenta características muy especiales, habiendo algunos que cumplen con una función muy específica de acuerdo al tipo de

PPL. Es por lo anterior, que la selección de los casos para la construcción de escenarios y para la selección muestral buscó maximizar las diferencias que potencialmente podrían afectar los procesos en la práctica, en contraste con o a pesar de la estandarización normativa observada en la ECyR (2015). Esos elementos diferenciadores son:

- (1) La **situación jurídica** de los internos (procesados o sentenciados), en el entendido de que aquéllos que han recibido una sentencia cuentan con un horizonte temporal de reclusión definido, a partir del cual puede delinearse su Plan de Actividades.
- (2) El **modelo administrativo o esquema de operación** del Centro, que puede ser de carácter Federal o concesionado a la iniciativa privada bajo el esquema de Contrato de Prestación de Servicios (CPS).
- (3) La **población del Centro como proporción de la capacidad instalada** (% ocupación).
- (4) La **población del Centro en relación con el número total de personas privadas de su libertad** en Centros Federales (% población).

Procesos del Pp

De acuerdo al modelo de TdR para la Evaluación de Procesos que identifica 8 de ellos, se logró hacer referencia al Pp E904 a partir de la evidencia normativa que lo respalda y se logró vincular el Modelo General de Procesos con dos procesos principales del Pp (Custodia y Reinserción Social) mismos que coinciden a nivel subprocesos con el MdTR publicado por la SHCP. De entre los procesos transversales se lograron identificar, además, los de planeación, monitoreo y evaluación externa.

Sin embargo, con base en la información proporcionada por el OADPRS, se logró constatar que el Pp no cuenta con todos los Manuales de Procedimientos de los elementos identificados afines al Modelo General de Procesos, por lo que no se logró identificar la integralidad del proceso de reinserción social, sin embargo, se lograron identificar algunos Manuales de Procedimientos para el proceso general de seguimiento y monitoreo.

4.2.

Hallazgos y Resultados del Trabajo de Campo

En relación al Trabajo de Campo, de acuerdo a las técnicas para la recopilación de información y que se explicaron en el apartado 1.2, se aplicaron diversos instrumentos de recolección de información tales como entrevistas semiestructuradas, focus group, principalmente, a actores estratégicos del Pp con el objeto de analizar el desarrollo de los principales procesos del mismo. Lo anterior, se llevó a cabo a través de estudios de caso, este es un método de investigación cualitativa que implica un proceso de indagación y búsqueda de evidencia a través del examen sistemático y profundo de casos de entidades, organismos e instituciones de diversa índole con el objeto de conocer sus particularidades y complejidades.

Los Centros Penitenciarios seleccionados y los criterios para su selección se detallaron en el apartado 1.3.3.1.1. y sus resultados se mencionan a continuación:

4.2.1 CEFERESO N°1 “Altiplano”

Este Centro Penitenciario fue construido entre 1988 y 1990 y recibió sus primeros reclusos en noviembre de 1991. Como consecuencia del creciente riesgo a algún posible ataque a la prisión, sus paredes han sido reforzadas, haciendo que estas tengan un metro de espesor, el espacio aéreo ha sido restringido y las comunicaciones están restringidas 10 kilómetros a la redonda.

El CEFERERO Número 1 “Altiplano”, es un Centro Penitenciario Federal, a cargo de la OADPRS, se encuentra ubicado en Santa Juana Centro, Municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México, aproximadamente a 25 kilómetros de Toluca. El “Altiplano”, está conformado por una superficie de 260.000 m² y cuenta con una capacidad para 724 PPL. Es una prisión de máxima seguridad y cuenta con sistemas y equipos electromecánicos y electrónicos de seguridad como: circuito cerrado de televisión, control de accesos, alarmas, detectores de metal, drogas y explosivos, radiocomunicación, voz y datos, sensores de presencia, y telefonía.

A partir del análisis de cada uno de los procesos y subprocesos, tanto de los procesos sustantivos como los llamados transversales y en función a resultados derivados de las entrevistas se identificaron las siguientes Fortalezas, Debilidades; Oportunidades y Amenazas de la operación del CEFERESO 1 “Altiplano”:

Fortalezas:

- El personal que trabaja en el Centro Penitenciario lo hace con buena disponibilidad a pesar de carencias en materia de salarios y equipamiento indispensable para mejorar el rendimiento de trabajo.

Debilidades:

- La mayoría de las PPL que se encuentran en este Centro Penitenciario son por delincuencia organizada; por lo que no alcanzan ningún beneficio que otorga la LNEP; así como tampoco hay sustitutivos de penas ni medidas alternativas de prisión, por ende, el Plan de Actividades funciona de manera parcial.
- Falta de pago de horas extraordinarias por jornadas de trabajo adicionales lo que propicia malestar y desmotivación en el personal que trabaja más allá de su jornada de trabajo sin ningún incentivo económico y además produce un agotamiento físico en el personal y por consecuencia no tiene el mismo rendimiento ni se encuentra en un nivel óptimo de concentración en sus labores.
- Cargas excesivas de trabajo para la atención de amparos; quejas y solicitudes de atención médica lo que implica retraso en su atención y malestar en las PPL.
- Falta de personal en todas las áreas por el alto número de PPL que se encuentran reclusos en el Centro Penitenciario, específicamente en la Dirección Jurídica faltan Licenciados en Derecho para atender la demanda de revisión de expedientes.
- El instrumental y equipo médico es obsoleto y sin un mantenimiento adecuado lo que genera retraso en la atención médica y con un alto riesgo de efectividad.

- El almacén de insumos alimenticios ha sido rebasado en su capacidad y no se han tomado las medidas necesarias para su ampliación; lo que puede ocasionar un problema relevante en el corto tiempo.
- Falta de infraestructura física para: espacios para llevar a cabo las entrevistas para ubicar a las PPL; espacios para talleres; espacio para la Oficina de Educación y aulas para impartir la capacitación en el trabajo, todo como consecuencia del aumento de la demanda de servicio consideradas en las nuevas disposiciones contenidas en la ley.
- Falta de insumos para conectar equipo de cómputo nuevo.
- Equipo de cómputo limitado en la Dirección de Administración.
- La aplicación del examen denominado “MINESOTA” se efectúa de manera manual cuando debería de ser de forma electrónica.
- Falta de capacitación en el personal en el uso de nuevas tecnologías; tanto en hardware como en software para operación de Centros Penitenciarios.
- Incompatibilidad entre los sistemas SISEFE 1 y 2 en el rubro de manejo de cuentas individualizadas por cada PPL; en cuanto a administración de ingreso y actualización de saldos.
- Falta de coordinación entre las Direcciones de Seguridad y Técnica ante la activación de un protocolo de seguridad lo que genera retraso en las actividades del plan de cada PPL.
- Las cargas de trabajo en los talleres se han incrementado considerablemente a partir de las nuevas disposiciones de la ley en la materia lo que genera descoordinación entre todas las direcciones del centro.
- Falta de capacitación permanente de las nuevas reformas y entrada en vigor de nuevas disposiciones por la LNEP ya que aún no se ha entendido en su justa dimensión todo lo que implica el cambio.
- Existen muchas dudas de que ya no se debe hacer y qué acciones si continúan bajo el nuevo enfoque; por lo que se requiere de un facilitador que los ayude a transitar del esquema anterior al nuevo (**administración del cambio**).
- La máxima seguridad del Centro Penitenciario implica medidas estrictas de seguridad que mantienen en tensión a todo el personal.

Oportunidades:

- Disminuir el número de PPL reubicándolos a centros de mediana seguridad.

Amenazas:

- Las inmediaciones al Centro Penitenciario están sumamente pobladas; a tan solo unos metros de la barda perimetral del Centro está asentada una población rural con habitaciones familiares,

escuelas, negocios, áreas de comida, y toda actividad necesaria para la convivencia de una comunidad, expuesta al riesgo en caso de una situación de emergencia que salga del control del mismo.

- Los accesos al Centro Penitenciario en cuanto a pavimentación son de mala calidad es decir hay frecuentes encharcamientos, hoyos, lodo, áreas sin pavimento, sin señalamientos de protección civil, hacinamientos, sin banquetas; entre otros, lo cual dificulta el acceso al centro a los familiares y demás visitantes del centro.
- La población convive cotidianamente con los personajes que acuden al Centro Penitenciario a visitar a las PPL sin dimensionar el riesgo a que están expuestas por las características de las personas que albergan dicho centro.
- Se observa mucha gente que realiza diferentes tipos de comercio desde comida hasta asesoría jurídica a familiares de las PPL en las inmediaciones del Centro Penitenciario.

4.2.2 CEFERESO N°5 "Oriente"

El CEFERESO Número 5 "Oriente", también está adscrito al OADPRS. Se encuentra ubicado en el municipio de Villa Aldama en el estado de Veracruz, aproximadamente a 45 kilómetros de Xalapa. Este centro tiene una capacidad instalada para 3,078 PPL, y se encuentra catalogado como una prisión de seguridad media.

Mediante el Pp E904 el CEFERESO 5 pretende constituirse en una institución penitenciaria que contribuya efectivamente a la readaptación social de las PPL mediante la ejecución de diversos programas, planes y tratamientos integrales.

A continuación, se presenta el análisis FODA del CEFERESO No.5, identificando las siguientes:

Fortalezas:

- El Centro Penitenciario cuenta con personal capacitado y comprometido para desempeñar sus funciones en beneficio de las PPL y su proceso de reinserción mediante el plan de actividades (aunque no se pudo ver en acción dentro del Centro Penitenciario, pues no se tuvo acceso).
- Controles estrictos de seguridad para ingreso al área administrativa (externa) del penal.
- Instalaciones remodeladas y en buen estado, al menos las del perímetro externo de las áreas administrativas al que se tuvo acceso.
- El Centro Penitenciario cuenta con instalaciones de Clínica de Tratamiento de Adicciones, así como el área de visitas familiares y conyugales, y su programa de tiendas para las PPL.

Oportunidades:

- Programas de empleo remunerado al interior del Centro Penitenciario, si bien es cierto que cuentan con diversas actividades de capacitación para el trabajo, se considera como oportunidad la búsqueda de nuevos esquemas de empleo remunerado mientras compurgan la pena.

Debilidades:

- Falta de manuales de procedimientos actualizados y debidamente registrados ante las instancias correspondientes, debido a que solo se cuentan con políticas generales a nivel central ello a falta de los mismos.
- Sobrecarga de trabajo sobre todo del área técnica para atender a la población de PPL, que muchas veces rebasan al personal operativo.
- Falta de equipo tecnológico en diversas áreas como identificación y clasificación de los PPL.
- Los cursos de actualización al personal son muy generales y poco especializados para los requerimientos de ciertas áreas del Centro Penitenciario como son el caso de las Direcciones Técnica y de Seguridad.

Amenazas:

- Puestos vacantes, así como la selección de personal, que en algunos casos no cubre con los requerimientos mínimos del puesto a ocupar, aunado a ello, están los tiempos que se tardan a nivel central para designar o autorizar la ocupación de alguna vacante.
- El personal que funge como “encargado” en diversos puestos, ello debido a que, a pesar de cubrir las funciones del puesto, ello no se ve retribuido en los salarios pues al no tener el nombramiento, no cuentan con los beneficios de estos cargos.
- En cuanto a la Dirección de Seguridad en específico, se detectó que la falta de personal en esta dirección, ocasiona que se vea afectado el cumplimiento del Plan de Actividades de los PPL y en algunos casos, se tengan lugares estratégicos sin vigilar por la falta de este mismo personal.
- Se observaron problemas de coordinación y comunicación con entidades externas del penal como juzgados, gobiernos estatales y locales, entre otros.

4.2.3 CEFEREPSI, Morelos.

La creación del CEFEREPSI se dio a conocer en 1994 y comenzó a operar a finales de 1996 cuando se recibieron los primeros internos-pacientes que provenían del Centro Estatal de Readaptación Social ubicado en Cuernavaca, Morelos.

El CEFEREPSI se encuentra ubicado en el kilómetro 115 de la carretera México-Oaxaca, en el municipio de Ayala, Morelos. Se encuentra constituido por 102,000 m², el Centro Penitenciario tiene una capacidad para recluir a 494 PPL, sin embargo, en el momento de la visita realizada por parte del equipo evaluador, contaba con una población de 283 PPL.

Una vez concluido el análisis de la operación del Pp E904 en el CEFEREPSI y en función a los hallazgos derivados de las entrevistas, se identificaron las siguientes Fortalezas, Debilidades; Oportunidades y Amenazas:

Fortalezas:

- La población penitenciaria es relativamente pequeña lo que hace más fácil su operación.
- El personal del Centro Penitenciario está muy comprometido con su labor.
- Buena comunicación entre las áreas que hace que las actividades sean más eficientes.
- Existe buena infraestructura en el Centro Penitenciario.
- El área de Trabajo Social hace un esfuerzo considerable para lograr establecer contacto entre las PPL y sus familias.

Oportunidades:

- Existe interés de actores externos para apoyar con actividades laborales a las PPL.

Debilidades:

- Insuficiencia de recursos materiales y humanos para la operación.
- Hacen falta médicos especializados para algunas enfermedades.

Amenazas:

- Anteriormente sólo se aceptaban pacientes con enfermedades mentales, la aceptación de pacientes con enfermedades físicas ha hecho que otros centros evadan responsabilidad para la atención de estas PPL.
- Las plazas disponibles para los médicos tienen un nivel muy bajo por lo que no hay personas interesadas en permanecer trabajando en el Centro Penitenciario.

4.2.4 CEFERESO N°11 "CPS Sonora"

El CEFERESO Número 11, se inauguró el 2 de octubre de 2012, como, al momento de su apertura el personal del centro estaba compuesto por 800 elementos capacitados bajo un esquema de seguridad en Estados Unidos, y 800 empleados del sector privado. El Centro Penitenciario está localizado aproximadamente a 3 kilómetros de la Carretera Hermosillo-Bahía de Kino, a una distancia de casi 40 kilómetros de la ciudad de Hermosillo, Sonora.

Este centro es considerado como *"el primer centro penitenciario federal (...) construido con inversión pública y privada por un monto de cuatro mil 200 millones de pesos",⁸¹ con una infraestructura que incluía "1,200 cámaras, equipos de rayos X, escáneres, aparatos de detección molecular de drogas, lectores biométricos para ingreso y egreso del Centro, así como (...) bloqueadores de señales de celular y radiocomunicación"*.

⁸¹ Muédano, M. [2 de octubre de 2012] "FCH inaugura primer penal de capital privado", En El Universal, en línea en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/10/02/nacional/862133#imagen-1>

El CEFERESO 11 está constituido por 104 hectáreas, cuenta con una capacidad inicial para recluir a 2,520 PPL, pero tiene la posibilidad de incrementar esa cifra hasta llegar a albergar a 4,000. Para enero de 2016, de acuerdo con estadísticas de la CNS, había reducido su población a 2,384 personas, lo que implica una tasa de ocupación de 94.6% y, desde luego, la inexistencia de sobrepoblación, de acuerdo con esos datos.

Con base en la evidencia recolectada mediante las entrevistas en el CEFERESO 11 CPS Sonora, se encontraron las siguientes Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

Fortalezas

- Instalaciones modernas, bien equipadas y con mantenimiento adecuado.⁸²
- Buen clima organizacional de trabajo.
- Cumplimiento de aspectos clave de la LNEP tales como la participación de las personas sentenciadas en el diseño de su Plan de Actividades con base en los seis ejes de la reinserción, la clasificación y ubicación a partir de los estudios criminológicos y el estatus jurídico de las PPL, entre otros criterios, y el éxito relativo de las tele-visitas como mecanismo alternativo para el mantenimiento y reforzamiento de los lazos familiares.

Oportunidades

- Se considera que la propia LNEP y sus cambios ofrecen un potencial de mejora para el Pp E904, sobre todo en aspectos como el empleo remunerado y el autoempleo, que pueden aprovecharse con base en las fortalezas antes descritas.

Debilidades

- Normatividad interna no actualizada o insuficiente.
- La existencia del MOE y de los Manuales de procesos y procedimientos no pudo ser constatada.
- Las entrevistas revelaron una insuficiencia recurrente de material, equipo o personal, en las áreas médica, educativa, deportiva, de identificación y registro, de visitas, entre otras. Como en su momento se menciona para cada proceso y subproceso en particular, estas carencias repercuten en situaciones adversas tales como las excesivas cargas de trabajo, así como cuellos de botella debidos a retrasos en la ejecución de actividades y procesos o, incluso, el incumplimiento del Plan de actividades mismo.
- Ausencia de opciones de trabajo remunerado.

Amenazas

- Constantes rotaciones o bajas del personal, sobre todo el adscrito al área técnica. Estos cambios

⁸² Hasta donde se pudo observar, ya que, como se estableció en la Introducción de este estudio de caso, al equipo del IIS-UNAM solo se le permitió el ingreso al área de gobierno del CEFERESO 11.

se deben, a la relativa lejanía del CEFERESO 11 CPS Sonora, pero también por sueldos que pueden resultar poco atractivos, sobre todo para profesionistas como los médicos.

- La firma de Convenios centralizada, que al no concretarse con celeridad puede impedir la colaboración de actores que podrían ayudar al objetivo del Programa.

4.2.5 CEFERESO N°16 “CPS Morelos”

El CEFERESO femenino Número 16 se incorporó al Sistema Federal Penitenciario el 27 de octubre de 2015, principalmente, como respuesta al artículo 6 del mandato de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados, en donde se establece que *“las mujeres quedarán recluidas en lugares separados de los destinados a los hombres y tendrán la infraestructura, información y personal capacitado para el cuidado de sus hijas e hijos que permanezcan con ellas, así como para el desarrollo pleno de sus actividades”*.⁸³

El Centro Penitenciario se encuentra ubicado sobre la carretera Morelos-Amacuzac-Chimapa, aproximadamente a 57 kilómetros de la ciudad de Cuernavaca, en el municipio de Coatlán del Río, Morelos, tiene una capacidad para albergar hasta 2,528 mujeres privadas de su libertad (para enero de 2016 la CNS reportó una ocupación del Centro de 53.4%, que equivale a 1349 PPL), es por lo anterior que ha sido considerado como *“la cárcel para mujeres más importante que se ha construido en México”*.

El CEFERESO 16 se edificó y opera bajo un esquema de Contrato de Prestación de Servicios (CPS) en el que el Grupo IDEAL (filial de Grupo CARSO) otorgará los servicios básicos del centro, salvo el servicio de seguridad, por pago anual de mil 80 millones de pesos.

A partir de la evidencia recolectada en la visita al CEFERESO 16 CPS Femenil Morelos, a continuación, se muestra el Análisis FODA:

Fortalezas

- El cumplimiento general de la normatividad establecida en los artículos 5°, 10°, 36°, 72°, 81° y 10°, entre otros, de la LNEP, que se refieren respectivamente a la compurgación de penas separadas por sexo y situación jurídica.
- Atención de personal femenino en las áreas de custodia y registro, pero que probablemente también existe mayoritariamente en las áreas Técnica, Jurídica y Administrativa.
- Provisión de espacios de convivencia entre las madres y sus hijos o hijas menores de tres años que vivan con ellas, en este caso el CENDI.
- Bases de organización del sistema penitenciario, que se corresponden efectivamente con las actividades educativas, de salud, deportivas y de capacitación para el trabajo que se ofrecen en el Centro Penitenciario (no así laborales-remuneradas).

⁸³ Diario Oficial de la Federación (27 de octubre de 2015). Acuerdo por el que se incorpora al Sistema Federal Penitenciario el Centro Federal de Readaptación Social número 16 CPS Femenil Morelos. En línea en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5413143&fecha=27/10/2015

- Participación de las PPL (sin distinción jurídica) en actividades deportivas y educativas y la participación de las sentenciadas en la elaboración de su Plan de actividades.

Oportunidades

- Interés explícito de empresa por establecer líneas de producción en el CPS.
- Interés de ONGs y otros actores externos para apoyar las actividades de reinserción social del Centro Penitenciario.

Debilidades

- Ausencia de un MOE, así como de Manuales de Procesos y Procedimientos.
- Insuficiencia de recursos materiales y humanos.
- Falta de claridad sobre la administración del Centro Penitenciario.

Amenazas

- Ausencia de mecanismos para garantizar la Corresponsabilidad en la LNEP.
- Firma de convenios de colaboración centralizada.
- Ausencia de un Reglamento de Centros Federales Actualizados con base en la LNEP.
- Rigidez del “Modelo CPS” en lo referente a las actividades laborales y de capacitación para el trabajo.
- Relativa lejanía del Centro Penitenciario.

De forma general, los hallazgos del trabajo de campo, fueron los siguientes:

1. La falta de normatividad reglamentaria derivada de la publicación de la LNEP limita la operación y coordinación homogénea en materia de procesos de los Centros visitados y se estima que lo anterior suceda en los Centros en operación.
2. Los centros no cuentan a la fecha, con Manuales de Procedimientos actualizados de acuerdo a la normatividad en vigor.
3. El personal de los Centros no se encuentra capacitado en lo relativo a la aplicación de la LNEP.
4. No se logró observar directamente la manera en que se llevan a cabo las actividades de reinserción, debido a que el Pp, resulta ser de seguridad nacional.
5. Se observaron condiciones limitadas para la aplicación de los preceptos de reinserción social derivado de aspectos relacionados con los procesos que norman la operación de los Centros,

6. En algunos casos, no se lograron observar de manera clara los instrumentos utilizados por los Centros para fortalecer el proceso de reinserción social.
 7. El modelo CPS visitado mostró un esquema en dónde se favorece la operación del Pp en dónde la infraestructura juega un papel relevante para el proceso.
-

CAPÍTULO 5

Conclusiones y recomendaciones.

5

CAPÍTULO 5

Hallazgos y Resultados

5.1.

Conclusiones.

En el presente apartado se presentan las conclusiones más relevantes de la evaluación respecto de tres aspectos fundamentales del Pp: **normatividad, planeación estratégica, procesos.**

Normatividad

1. Desde el punto de vista **normativo** el Pp se encuentra atravesando una coyuntura derivada de una modificación sustantiva con la publicación de la LNEP en junio de 2016, la cual tiene implicaciones importantes, sobre todo, en materia de *reinserción social*, sin embargo, como se observará más adelante, su aplicación requiere de modificaciones sustantivas tanto en la normatividad secundaria como en la propia infraestructura de los Centros Penitenciarios.
2. Entre las implicaciones más importantes de la LNEP, se encuentra fortalecer que, el trabajo es una actividad productiva lícita al interior de cada Centro Penitenciario, y se convierte en un eje determinante de la *reinserción social* como vehículo enfocado a preparar a las PPL para su integración o reintegración al mercado laboral y, por ende, a la sociedad. Lo anterior requiere modificaciones en las disposiciones normativas derivadas de la LNEP.
3. La aprobación de la LNEP y la entrada en vigor del nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio implica necesariamente “ajuste normativo” a todos los niveles y en todos los procesos relacionados al Sistema Federal Penitenciario. Es por ello que surge la necesidad expresa de desarrollar, aprobar y/o actualizar Manuales de Organización y de Procedimientos que permitirán representar la nueva realidad operativa del Sistema Federal Penitenciario.

Planeación estratégica del Programa

1. Desde el punto de vista estratégico, el Pp E904 cuenta con un fundamento sólido desde la perspectiva normativa, y también muestra ser consistente con los mecanismos de planeación nacional, sectorial e institucional como se demostró en la sección de Diagnóstico de Pp, sin embargo, el análisis desarrollado para identificar la problemática que busca atender no permite observar los resultados del Pp respecto a los principios de *reinserción social* y custodia como pilares fundamentales del Pp. En otras palabras, aunque los mecanismos de medición permiten vincular el nivel Propósito de alguna manera con el proceso de *reinserción social*, no se mide de manera clara el resultado del desarrollo de Plan de Actividades; y adicionalmente no proporciona elementos sobre la custodia de los PPL.
2. A nivel Fin, hay una vinculación clara con la planeación nacional (PND 2013-2018) y sectorial (Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018), el Pp tiene una clara vinculación en especial con la línea de acción 2.5.1 que se refiere a “*Impulsar, en el Sistema Federal Penitenciario, acciones que promuevan la reinserción social*”.

3. De los elementos anteriores, se puede señalar que si bien, hay una adecuada relación entre el Fin del Pp y la planeación sectorial, a nivel táctico (nivel Propósito), no se observan elementos que permitan monitorear los resultados del Pp, por lo que hay una disociación entre estos niveles de la MIR, implicando riesgos para el logro de la Lógica Vertical del Pp.
4. Desde el punto de vista del diseño del programa cobra especial relevancia la definición de la población potencial y objetivo del Pp, (ninguna de ellas se encuentra definida en los documentos que fundamentan al Pp), ya que desde la perspectiva del plan de actividades este deberá focalizarse en especial a la población objetivo que se definió como “las personas privadas de su libertad que habiendo cometido un delito del fuero federal tienen el carácter de sentenciados y se encuentran en un Centro Penitenciario y de acuerdo a esta definición, se debe considerar también, a la población sentenciada liberada (extramuros). Lo anterior resalta la importancia de lograr definir la situación jurídica de las personas privadas de su libertad procesadas.
5. Considerando que los elementos fundamentales del diseño del Pp (identificación del problema público a atender y población objetivo), no se encuentran adecuadamente definidos, se tiene el riesgo de comprometer los resultados del programa desde la perspectiva de la LNEP.

Procesos

1. Si bien existe una serie de disposiciones (protocolos, procedimientos, catálogos, y algunos Manuales de Procedimientos etc.) que rigen la operación del programa, estos no constituyen un cuerpo ordenado que de manera integral permita observar las etapas del Modelo General de Procesos.
2. Adicionalmente, las disposiciones existentes no corresponden con todos los principios de la LNEP al no estar actualizados.
3. Al no existir de manera integral tales instrumentos, no se puede hablar de la estandarización y consolidación de procesos y como consecuencia, las unidades ejecutoras del Pp no cuentan con los elementos documentados para su aplicación.
4. En cuanto a la consistencia que se espera guarden los procesos del Pp con la planeación estratégica se puede concluir que, i) no se observa claridad de los resultados derivados de su operación, y su monitoreo en su MIR; ii) no se observan controles de cambios que permitan asegurar la actualización de los mismos; y iii) no es clara la forma en que los procedimientos se integran con la información estadística que genera el Pp en su conjunto.
5. Es por lo anterior, que con la finalidad de atender los requerimientos del MdTR de la Evaluación de Procesos de la SCHP, el equipo evaluador haciendo referencia a los resultados de la ECyR desarrollada en 2015 por el INAP, se definieron como procesos dos, el primero de custodia y el segundo de reinserción social como los elementos clave del Pp, y a partir de ellos, se estructuraron los subprocesos, y procedimientos, algunos de ellos tomando como referencia disposiciones aplicables en el contexto de la nueva Ley.

Estudios de Caso

1. El trabajo de campo desarrollado consideró una selección muestral considerando los siguientes elementos: a) representatividad geográfica; b) niveles de ocupación; c) distribución sentenciados/procesados y d) modelo de administración (CPS o federal). Con base en los resultados de los estudios de caso realizados en cinco Centros Penitenciarios se lograron identificar los siguientes hallazgos que fortalecen al Pp:
 - En todos los Centros Penitenciarios se identificó una orientación hacia el trabajo como una actividad de reinserción, sin embargo, no se tuvo evidencia de que se llevara a cabo trabajo remunerado.
 - En todos los Centros Penitenciarios visitados se identificó la definición de un Programa de actividades que la Dirección Técnica somete a consideración del Comité Técnico del Centro.
 - Aunque no se contó con la evidencia documental, los servidores públicos entrevistados hicieron énfasis de que existe un diseño de plan de actividades.
 - En la mayoría de los Centros visitados, se ha buscado contar con vinculación con instituciones estatales para actividades de reinserción en materia de educación y trabajo.
 - Existe un compromiso importante de los servidores públicos con el Pp.

2. Por su parte la evidencia recabada a través de las entrevistas realizadas a las y los operadores del Pp E904 sugiere la existencia de áreas de oportunidad importantes, a saber:
 - En materia de las actividades de reinserción se observan variaciones entre los modelos CPS y Obra Pública Tradicional (OPT), en el primer caso las actividades de reinserción se encuentran plenamente identificadas, sin embargo, las actividades laborales no son remuneradas.
 - Existe una diferencia sensible en el estado de las instalaciones y equipamiento de los modelos de CPS respecto a los desarrollados como OPT.
 - Aunque no se tuvo evidencia documental de que se contaran con procesos homólogos, los Centros Penitenciarios trabajan bajo esquemas similares con base en la experiencia.
 - Desde el punto de vista metodológico, y considerando la naturaleza de seguridad nacional del Pp, no fue posible valorar ninguno de los procesos de primera mano, sino que se conoció el proceso a través de los servidores públicos encargados del proceso.
 - En todos los casos, se tuvo la inquietud de que existe un limitado personal para atender las actividades de reinserción.
 - De forma reiterativa se tuvo conocimiento de la carencia de áreas para determinar la ubicación de los PPL, siendo este un elemento destacable en las disposiciones de la LNEP.

3. Finalmente, y no menos importante, son algunos elementos externos que tiene impacto en el proceso de reinserción:
 - Por el crecimiento propio de las ciudades que se encuentran cercanas a los Centros Penitenciarios, las distancias se minimizan constantemente.
 - Las vías de acceso a los Centros Penitenciarios dificultan el acceso a visitantes de las PPL.
 - Se requiere fortalecer en mayor medida los convenios con distintos sectores para potenciar la actividad de empleo remunerado como una actividad de reinserción.

5.2.

Recomendaciones.

Las principales recomendaciones al Pp E904, son las siguientes:

1. Con la entrada en vigor de la LNEP, se requiere el desarrollo de la normatividad secundaria en la materia, lo que implica la publicación del Reglamento de la Ley, por un lado, y por el otro, la actualización de los MOE de cada uno de los Centros Penitenciarios, así como de los Manuales de Procedimientos respectivos que permitan la operación homogénea del Pp en los Centros que se encuentran en operación.
2. Redefinir el problema que da origen al Pp E904 a partir de uno de los objetivos de la Ley que es *“regular los medios para lograr la reinserción social”*. En este sentido, se recomienda definir el problema que atiende el Pp de la siguiente manera: *“Existen limitadas acciones para implementar los ejes básicos de la reinserción social (trabajo, capacitación, educación, salud y deporte) en la población privada de la libertad que tiene el carácter de sentenciada y se encuentra en un Centro Penitenciario Federal. A partir de lo anterior rediseñar, por un lado, el Diagnóstico del Pp, y por el otro, el proceso para la construcción de la MIR a través de la MML, con la finalidad de orientar los procesos al logro del objetivo del Pp y así asegurar una contribución significativa a la planeación sectorial y nacional.*
3. En el mismo sentido, y con la finalidad de reorientar el objetivo del Pp, se recomienda que se redefina la población objetivo del Pp como *“las personas privadas de su libertad que habiendo cometido un delito del fuero federal tienen el carácter de sentenciados y se encuentran en un Centro Federal de Readaptación Social. De acuerdo a esta definición se debe considerar, también, a la población sentenciada liberada (extramuros) como población objetivo. Lo anterior partiendo de que, si la población potencial justifica la existencia del Pp, también se debe considerar a la población liberada que derivado del otorgamiento de un beneficio preliberacional, sustitutivo penal o condena condicional, se encuentra sujeta a un mecanismo de cumplimiento o vigilancia”*.
4. Fortalecer el proceso de seguimiento al plan de actividades que se identificó como clave para el proceso de reinserción social de las PPL.
5. Realizar un diagnóstico de necesidades de capacitación que permita que el proceso de plan de actividades pueda fortalecer sus resultados.

6. Homologar estructuras orgánicas en cada Centro Penitenciario con base en perfiles de puesto acordes con la función a realizar y las características comunes de cada Centro.
 7. Fortalecer el proceso de servicios postpenales como una estrategia de reinserción social, a través de la vinculación de los Centro Penitenciarios con instancias de Gobierno (e.g. Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través del Programa de Apoyo al Empleo), así como ONG en cada una de las Entidades en dónde se encuentran los Centros, mediante los cuales se vinculen a las PPL externadas con programas de empleo y autoempleo que les permitan aprovechar las actividades que desarrollaron al interior del Centro.
 8. Desarrollar un proceso de homologación de los Procesos entre Centros Penitenciarios con base en lo establecido en la nueva LNEP.
 9. En específico en cuanto a la operación de los Centros Penitenciarios:
 - Desarrollar un programa de homologación de los Procesos entre Centros con base en lo establecido en la nueva LNEP en el que se observen y se documenten las mejores prácticas de los Centros.
 - Promover las actividades de reinserción entre los PPL, sin afectar sus derechos fundamentales.
 - Destinar mayores recursos técnicos, humanos y de espacios a actividades destinadas a la reinserción social.
 - Con base en lo dispuesto en el nuevo Sistema de justicia Penal Acusatorio, agilizar los procesos para la definición integral de la situación jurídica de las PPL.
 - Promover, a través de convenios entre los Centros Penitenciarios Federales, y programas federales tales como el Programa de Apoyo al Empleo de la STPS, Organizaciones no Gubernamentales (ONG), locales, y acuerdos con municipios, el trabajo de las PPL como una medida para favorecer el proceso de reinserción social.
 - Con base en la propuesta de procesos y funciones, se recomienda fortalecer las actividades de reinserción social mediante elementos de capacitación y especialización del personal que labora en los Centros Penitenciarios Federales. Lo anterior, tendría como beneficio adicional, fortalecer las actividades de seguimiento.
 - Se recomienda dar una importancia especial a la disponibilidad de materiales y equipamiento en los talleres relacionados con los ejes de reinserción, en especial, los de trabajo y capacitación para el mismo, lo incide directamente en el proceso de reinserción social, disminuyendo su probabilidad de encontrar trabajo al recuperar su libertad.
-

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y REFERENCIAS.

Alcántara, L. (2013, octubre 2). Millonaria inversión que buscan replicar. El Universal. [online] Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/millonaria-inversion-que-buscan-replicar-209635.html>

Babbie, E. (2005). The basics of social research (3rd edition). Thomson Wadsworth. Canadá

Blandez, M. (2016). Proceso Administrativo. Editorial Digital UNID. Universidad del Tercer Milenio S.C.

Bulman, P., García, M., y Hernon, J. (2012). Challenges of Conducting Research in Prisons. En "Study Raises Questions About Psychological Effects of Solitary Confinement". National Institute of Justice Journal, No. 269, Marzo. Recuperado de : <http://www.nij.gov/journals/269/pages/research-in-prisons.aspx>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). Código Penal Federal. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_180716.pdf [21 Sep. 2016].

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf [17 Sep. 2016].

Centro de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG). (2015). Propuestas Metodológicas para el Levantamiento y Modelamiento de Procesos. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile. Recuperado de: <http://www.auditoriainternadegobierno.cl/wp-content/uploads/2015/06/DOCUMENTO-TECNICO-N-89-PROPUESTAS-METODOLOGICAS-PARA-EL-LEVANTAMIENTO-Y-MODELAMIENTO-DE-PROCESOS.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2015). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014. CERESOS, CEFERESO y Prisiones Militares.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (CNDH). (2016). Informe 8/2016 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los Centros Federales de Readaptación Social denominados CPS.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015. CERESOS, CEFERESO y Prisiones Militares, p. 431. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2015.pdf

Comisión Nacional de Seguridad, (CNS). (2016). Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional. Enero.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. México.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2015). Acuerdo por el que se incorpora al Sistema Federal Penitenciario el Centro Federal de Readaptación Social número 16 CPS Femenil Morelos. México Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5413143&fecha=27/10/2015

Diario Oficial de la Federación (2016) Estatuto de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario. México Estrenan primer Cefereso bajo esquema de APP. (2012, Octubre 2). El Economista. Recuperado de: <http://economista.com.mx/sociedad/2012/10/02/estrenan-primer-cefereso-bajo-esquema-app>

Vázquez, V. (2016). Embajada de los Estados Unidos en México. Iniciativa Mérida apoya a otros 12 centros

penitenciarios de México a obtener acreditación internacional. Recuperado de: <https://mx.usembassy.gov/es/iniciativa-merida-apoya-otros-12-centros-penitenciarios-de-mexico-obtener-acreditacion-internacional/>

Facultad de Contaduría y Administración (FCA) – UNAM. (2003). Tutorial para la Asignatura Administración Básica I. División del Sistema Universidad Abierta. Fondo Editorial F.C.A. México. Recuperado de: http://fcasua.contad.unam.mx/apuntes/interiores/docs/98/1/admon_bas1.pdf

Fuentes, V. (2015, Septiembre 26). Abre con Atraso penal Femenil. Reforma. Recuperado de: http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=652085&v=5&ec_=1

García, M. (2009). Los Macro-Procesos: Un Nuevo Enfoque en el Estudio de la Gestión Humana. Revista Pensamiento & Gestión. (Número 27). Facultad de Ciencias de la Administración. Universidad del Valle. Colombia. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/pege/n27/n27a06.pdf>

Kumar, R. (2005). Research Methodology. A step by step guide for beginners. (2nd Edition). Sage Publications, London-California-New Delhi.

Molina, M., Ospina, D., López, A. y Ríos, C. (1999). Gestión por Procesos en las Unidades de Información. Revista Interamericana de Bibliotecología, Volumen 22, Número 2. Medellín, Colombia. Recuperado de: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/RIB/article/view/10102>

Mondragón, M. en Gustavo Castillo, citado en Documenta, et.al. (2016). Privatización del Sistema Penitenciario en México. Recuperado de: <http://www.documenta.org.mx/layout/archivos/2016-agosto-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico.pdf>

Muédano, M. (2012, Octubre 2). FCH inaugura primer penal de capital privado, El Universal. Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/874113.html>

Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. (2012). Manual de Organización Específico de la Dirección General del Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial. México.

Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos. (2013). Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. México. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013

Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_180716.pdf

Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejos de Ministros (SGGP). (2013). Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM-Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Secretaría General y Secretaría de Gestión Pública. República del Perú. Perú Recuperado de: http://sgp.pcm.gob.pe/wpcontent/uploads/2015/03/Metodologia_de_GxP.pdf

Secretaría de Gobernación (SEGOB), Comisión Nacional de Seguridad (CNS). (2016). Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. México Recuperado de: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=807

Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2013). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México.

Recuperado de: <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeld=/BEA%20Repository/1166167//archivo>

Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2013). Ley Nacional de Ejecución Penal. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>

Secretaría de Gobernación (SEGOB), Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS). (2016). Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del mes de diciembre de 2015. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2016). Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos. Aplicable a evaluaciones cuya instancia de coordinación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.

Secretaría de la Función Pública (SFP). (2016) Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos, febrero de 2016. México. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56904/Gu_a_para_la_Optimizaci_n_Estandarizaci_n_y_Mejora_Continua_de_Procesos.pdf

Secretaría de Seguridad Pública (SSP). (2006). Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social. México

Torres, R. (2012, Noviembre 13). Reos federales estrenan celdas. El Economista. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/11/13/reos-federales-estrenan-celdas>

FICHA TÉCNICA CON LOS DATOS GENERALES DE LA EVALUACIÓN

Nombre o denominación de la evaluación	Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario E904: "Administración del Sistema Federal Penitenciario"
Nombre del programa evaluado	E904: "Administración del Sistema Federal Penitenciario"
Ramo	4 - Gobernación
Unidad(es) responsable(s) de la operación del programa	Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS)
Servidor(a) público(a) responsable del programa	
Año del Programa Anual de Evaluación (PAE) a la que corresponde, o en su caso, si es evaluación complementaria	Programa Anual de Evaluación 2016
Instancia de coordinación de la evaluación	Secretaría de Hacienda y Crédito Público(SHCP)
Año de término de la evaluación	2016
Tipo de evaluación	Procesos
Nombre de la instancia evaluadora	Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Nombre del coordinador(a) externo de la evaluación	Dr. Manuel Perló Cohen
Nombre de los(as) principales colaboradores/as)	Mtro. Carlos López Alanís Mtro. Felipe León Blanco Sánchez Lic. Francisco Manuel Espinosa Barrientos Lic. Ulises Alcántara Pérez Urb. David Salinas García Lic. Nathalia Cortéz González Lic. Greisa Jaqueline Rojas Velázquez Lic. Verónica Azucena del Valle Urbina Lic. Joana Teniente Cruz Lic. Olivia Plata Garbutt Lic. Leonel López Alanís
Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación	Dirección General de Administración
Nombre del (de la) titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación	
Nombres de los (las) servidores (as) públicos (as), adscritos (as) a la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación, que coadyuvaron con la revisión técnica de la evaluación	Mtra. Clarisa Rivera Reyes Lic. Israel Ernesto Uvalle Juárez
Forma de contratación de la instancia evaluadora	Adjudicación Directa
Costo total de la evaluación con IVA incluido	\$3,000,000 (no genera IVA)
Fuente de financiamiento	Recursos Fiscales

ANEXO I. FICHA TÉCNICA DE IDENTIFICACIÓN DEL PP.

En el presente anexo se presenta la ficha de identificación del Pp evaluado. En ella, se señalan: nombre del Pp, clave, ramo, unidad responsable, modalidad del Pp, finalidad asociada al Pp, función, subfunción, actividad institucional, meta nacional, objetivo sectorial, estrategia y líneas de acción del Pp.

Tabla 39. Ficha Técnica de Identificación del Pp E904.

TEMA	VARIABLE	DATOS
Datos Generales	Ramo	04 – Gobernación
	Dependencia(s) o entidad(es) responsables de operar el Pp	Secretaría de Gobernación (SEGOB) Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS)
	Unidad(es) Responsable(s)	D00 – Prevención y Readaptación Social
	Modalidad y Clave Presupuestal	E904
	Nombre del Pp	Administración del Sistema Federal Penitenciario
	Año de Inicio de operaciones	2016
	Responsable titular del Pp	
	Teléfono de contacto	
	Correo electrónico de contacto	
Objetivos	Objetivo general del programa	Las personas privadas de la libertad sentenciadas, participan en el tratamiento técnico integral interdisciplinario individualizado.
	Principal Normatividad	Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. Ley Nacional de Ejecución Penal Reglamentos de los Centros Federales de Readaptación Social
	Meta Nacional del PND al que está alineado	México en Paz
	Objetivo del PND al que está alineado	1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública
	Estrategia del PND al que está alineado	1.3.2 Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad
	Programa derivado del PND (Sectorial, Especial o Institucional) al que está alineado	Programa Sectorial de Gobernación, 2013-2018.
	Objetivo del Programa Sectorial, Especial o Institucional al que está alineado	2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia
	Indicador Sectorial, Especial o Institucional incorporado en el Nivel de Fin de la MIR	Porcentaje de días transcurridos sin presentar incidencias de alta gravedad (fugas, motines y homicidios) suscitados al interior de los Centros Penitenciarios Federales.

TEMA	VARIABLE	DATOS
	Propósito del Pp	Las personas sentenciadas participan en el tratamiento técnico integral-interdisciplinario individualizado, instaurado por el H. Consejo Técnico Interdisciplinario de cada CEFERESO.
Problema público o función de gobierno que atiende	Falta de participación de las personas sentenciadas en el tratamiento técnico integral interdisciplinario individualizado, instaurado por el H. Consejo Técnico Interdisciplinario de cada CEFERESO.	<i>a) sobrepoblación; b) obsolescencia y falta de equipamiento de la infraestructura; c) ausencia de vinculación; d) estrategia y homologación de procesos para atender a los internos en los centros de reclusión; e) normatividad obsoleta; f) aislamiento institucional del sistema penitenciario y g) carencia de un servicio de carrera que abone a la profesionalización del sector⁸⁴,</i>
Problema público o función de gobierno que atiende	Personas privadas de la libertad	Personas privadas de la libertad procesadas y sentenciadas del orden federal, que se encuentran en algún Centro Federal de Readaptación Social.
	Unidad de medida	Personas privadas de la libertad.
	Cuantificación	47,712 personas privadas de la libertad ⁸⁵
Población o área de enfoque	Personas privadas de la libertad	Se refiere a las personas privadas de su libertad que habiendo cometido un delito del fuero federal tienen el carácter de sentenciados y se encuentran en un Centro Federal de
		Readaptación Social. De acuerdo a esta definición se debe considerar, también, a la población sentenciada liberada (extramuros) como población objetivo. Lo anterior partiendo de que, si la población potencial justifica la existencia del Pp, también se debe considerar a la población liberada que derivado del otorgamiento de un beneficio preliberacional, sustitutivo penal o condena condicional, se encuentra sujeta a un mecanismo de cumplimiento o vigilancia.
	Unidad de medida	Personas privadas de la libertad.
	Cuantificación	23,331 sentenciadas + 604 ⁸⁶ = 23,935
Población o área de enfoque atendida	Definición	Personas privadas de su libertad que habiendo cometido un delito del fuero federal tienen el carácter de procesados y se encuentran en un Centro Federal de Readaptación Social en donde participan del plan de actividades de reinserción social, así como aquellas personas sentenciadas que obtuvieron un beneficio preliberacional y/o sustitutivo penal, puestos a disposición del OADPRS para su control y vigilancia jurídicas.
	Unidad de medida	Personas privadas de la libertad.
	Cuantificación	11,000
Presupuesto para el ejercicio fiscal evaluado	Presupuesto original (2015)	16,991 MDP
	Presupuesto modificado (2015)	18,953 MDP
	Presupuesto ejercido (2015)	18,953 MDP
Cobertura geográfica(si aplica)	Estados de la República en los que opera el Pp	Centros Federales de Readaptación Social

⁸⁴ Secretaría de Gobernación. (2015). Diagnóstico para la Fusión del Programa E904 Administración del Sistema Federal Penitenciario.

⁸⁵ Datos a diciembre de 2015.

⁸⁶ Incluye los Beneficios de Libertad Anticipada y los Sustitutivos de Pena

TEMA	VARIABLE	DATOS	
		Complejo Penitenciario Islas Marías	Islas Marías, Nayarit
		CEFERESO No. 1 Altiplano	Almoleya de Juárez, Estado de México
		CEFERESO No. 2 Occidente	El Salto, Jalisco
		CEFERESO No. 3 Noreste	Matamoros, Tamaulipas
		CEFERESO No. 4 Noroeste	Tepic, Nayarit
		CEFERESO No. 5 Oriente	Villa Aldama, Veracruz
		CEFERESO No. 6 Sureste	Huimanguillo, Tabasco
		CEFERESO No. 7 Nor-Noroeste	Guadalupe Victoria, Durango
		CEFERESO No. 8 Nor-Poniente	Guasave, Sinaloa
		CEFERESO No. 9 Norte	Ciudad Juárez, Chihuahua
		CEFERESO No.10 Nor-Noreste	Cierre de operaciones en el mes de octubre de 2015
		Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial	
		CEFEREPSI	Yautepec, Morelos
		Contratos de Prestación de Servicios	
		CEFERESO No. 11 CPS Sonora	Hermosillo, Sonora
		CEFERESO No. 12 CPS Guanajuato	Ocampo, Guanajuato
		CEFERESO No. 13 CPS Oaxaca	Mihuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca
		CEFERESO No. 14 CPS Durango	Gómez Palacio, Durango
		CEFERESO No. 15 CPS Chiapas	Villa del Comaltitlán, Chiapas
		CEFERESO No.16 CPS Morelos ⁸⁷	Coatlán del Río, Morelos
Focalización (si aplica)	Unidad territorial del Pp	Centros Federales de Readaptación Social	

Fuente: UNAM-IIS 2016

⁸⁷ Centro Penitenciario Federal Femenil.

ANEXO II. FICHA DE IDENTIFICACIÓN Y EQUIVALENCIA DE PROCESOS DEL PP

El presente Anexo tiene como finalidad la identificación de los principales procesos del Pp E904 y su equivalencia y homologación con el Modelo General de Procesos establecido en el Modelo de Términos de Referencia. De acuerdo con el análisis desarrollado por el equipo de investigación del IIS-UNAM y con la colaboración de las distintas áreas de la CNS involucradas en el Pp, se identificaron dos procesos:

- 1) Proceso de Custodia⁸⁸
- 2) Proceso de Reinserción Social⁸⁹

A su vez se identifican los subprocesos con base, principalmente, en la normatividad que rige actualmente al programa y que se refiere en términos generales a lo establecido en la Ley Nacional de Ejecución Penal publicada en junio de 2016, y se complementa con procesos documentados de la normatividad previa. A partir de esta propuesta se busca definir una estructura de procesos acorde con las etapas del Modelo General de Procesos propuesto en el Modelo de Términos de Referencia para este tipo de evaluación.

Tabla 40. Ficha Técnica de Identificación y Equivalencia de Procesos del Pp E904

Modelo General de Procesos	Número de secuencia	Procesos o subprocesos del Pp Identificados por el evaluador
		(Nombre y breve descripción)
	1	Custodia
	2	Reinserción Social
Planeación	1.1	<p>Planeación del Proceso de Custodia Proceso a través del cual se diseñan los planes de acción, protocolos y/o lineamientos para mantener a las PPL en su carácter de procesadas o sentenciadas, de acuerdo a las disposiciones de la autoridad penitenciaria.</p> <p>Este proceso es transversal al Pp</p>
	2.1	<p>Planeación del Proceso de Reinserción Social Proceso a través del cual se diseña el Plan de Actividades.</p> <p>Este proceso es transversal al Pp</p>
	1.2 y 2.2	<p>Planeación del Proceso de Reinserción Social Se refiere al diseño, planeación, desarrollo y equipamiento de los Centros Penitenciarios que integran el Sistema Penitenciario Federal, y que se encuentran destinados para la ejecución de penas y medidas de seguridad a las PPL, mediante criterios objetivos tales como la edad, el estado de salud, duración de la sentencia, situación jurídica y otros para armonizar y evitar la gobernabilidad del mismo y la convivencia entre las PPL⁹⁰ y coadyuvar en su proceso de reinserción social.</p> <p>Es un proceso transversal a los de Custodia y Reinserción Social.</p>

⁸⁸ El subproceso de Custodia se representa con el numeral 1, y sus respectivos subprocesos tendrán la secuencia correspondiente.

⁸⁹ El subproceso de Reinserción Social se representa con el numeral 2, y sus respectivos subprocesos tendrán la secuencia correspondiente.

⁹⁰ Con fundamento en el Art. 31 de la LNEP

Modelo General de Procesos	Número de secuencia	Procesos o subprocesos del Pp Identificados por el evaluador
		(Nombre y breve descripción)
Comunicación	1.3	<p>Comunicación del Proceso de Custodia Difusión de la normatividad vigente al interior de los Centros Penitenciarios a las PPL en los Centros Penitenciarios Federales, así como a los actores involucrados y corresponsables de este proceso.</p> <p>Este proceso es transversal al Pp</p>
	2.3	<p>Comunicación del Proceso de Reinserción Social Informar a la PPL de las actividades disponibles en el Centro Penitenciario de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Este proceso es transversal al Pp</p>
Selección de destinatarios o beneficiarios	1.4	<p>Internamiento Se refiere a las condiciones para garantizar una vida digna y segura para todas las PPL.⁹¹</p>
		<p>1.4.1 Clasificación de áreas⁹² Se refiere a la distinción de los espacios físicos dentro de los Centros Penitenciarios Federales, para atender el plan de actividades de las PPL, de acuerdo a sus características como: situación jurídica, sexo, grupo delictivo, estado de salud, edad, entre otras condiciones especiales de seguridad⁹³.</p>
		<p>1.4.2 Clasificación del Sistema Penitenciario Federal Se refiere a los Centros Penitenciarios Federales que integran el Sistema Penitenciario Federal, y que se encuentran destinados para brindar medidas especiales de seguridad a las PPL, mediante la separación física de acuerdo a sus características personales, como: situación jurídica, sexo, nivel de riesgo, grupo delictivo, estado de salud, entre otras condiciones especiales de seguridad para evitar la contaminación intramuros y coadyuvar en su proceso de reinserción social.</p>
	2.4	<p>Ubicación de las PPL Separación de las PPL de acuerdo a su situación jurídica, sexo, medidas especiales de vigilancia y condiciones psicofísicas⁹⁴.</p>
	2.5	<p>Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad. Propuesta de candidatos o solicitudes de otorgamiento de beneficios a las PPL que, al cumplir con los requerimientos de LNEP, son susceptibles de gozar de alguna medida preliberacional o sanción no privativa de la libertad.</p>
Producción de componentes	1.5	<p>Medidas de Vigilancia</p>
		<p>1.5.1 Medidas de vigilancia habitual Revisión y, en su caso modificación de la normatividad en materia de vigilancia habitual.</p>
		<p>1.5.2 Medidas de vigilancia especial Revisión y, en su caso modificación de la normatividad en materia de vigilancia en caso de medidas especiales.</p>

⁹¹ Con fundamento en el Art. 30 de la LNEP

⁹² Con fundamento en el Art. 31 de la LNEP

⁹³ Op.cit. Art. 31 de la LNEP

⁹⁴ Con fundamento en el Art.5 de la LNEP

Modelo General de Procesos	Número de secuencia	Procesos o subprocesos del Pp Identificados por el evaluador	
		(Nombre y breve descripción)	
	2.6	<p>Plan de Actividades Organizar los tiempos y espacios de acuerdo con la participación de la PPL para realizar sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada Centro.</p>	
	2.7	<p>Mecanismos sustitutivos de pena Realización de propuestas por parte de la Autoridad Penitenciaria, de los beneficios de medidas preliberacionales o sanciones no privativas de la libertad.</p>	
Entrega de componentes	1.6	<p>Aplicación de las medidas de vigilancia</p>	
		<p>1.6.1 Aplicación de las medidas de vigilancia habituales Supervisión y orientación de la conducta de la PPL al interior del Centro Penitenciario.</p>	
		<p>1.6.2 Aplicación de las medidas de vigilancia especial Supervisión y orientación de la conducta de la PPL al interior del Centro Penitenciario en circunstancias especiales.</p>	
			<p>1.6.3 Visitas Asistencia de personas externas al Centro Penitenciario. Pueden ser personales, íntimas, familiares, religiosas, humanitarias y asistenciales.</p>
	1.7	<p>Traslados Reubicación voluntaria o involuntaria de una PPL, de acuerdo con su situación jurídica y clasificación, de uno a otro Centro Penitenciario nacional o internacional, de acuerdo con el Capítulo V de la LNEP.</p>	
		1.7.1 Traslado Voluntario	
		1.7.2 Traslado Involuntario	
			1.7.3 Traslado Internacional
	2.8	<p>Implementación del Plan de Actividades Desarrollo de las actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa establecidas en los Planes de Actividades de cada PPL sentenciada, de conformidad con el Art. 104° de la LNEP.</p>	
		2.8.1 Trabajo	
			2.8.2 Capacitación para el Trabajo
			2.8.3 Salud
			2.8.4 Educación
		2.8.5 Deporte	
		2.8.6 Actividades recreativas y culturales	

⁹⁴ Con fundamento en el Art.5 de la LNEP

Modelo General de Procesos	Número de secuencia	Procesos o subprocesos del Pp Identificados por el evaluador
		(Nombre y breve descripción)
Seguimiento	2.9	Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena Implementación de los beneficios preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad.
	1.8	Control y Vigilancia de Sentenciados Asegurar el cumplimiento jurídico de las resoluciones y medidas de seguimiento impuestas por la Autoridad Penitenciaria hacia la población sentenciada o procesada que se encuentra reclusa dentro del Centro Penitenciario
	1.9	Control y Vigilancia de Sentenciados en libertad Asegurar el cumplimiento de las resoluciones y medidas de seguimiento impuestas por el Juez de Ejecución hacia la población sentenciada que cuenta con un beneficio preliberacional o sanción no privativa de la libertad ⁹⁵
	2.10	Revisión y seguimiento al Plan de Actividades Determinación de la ubicación, sanciones, diseño autorización y evaluación del Plan de Actividades, vigilancia del cumplimiento de medidas cautelares de prisión preventiva, así como del cumplimiento de la ejecución de la sentencia, así como proveer de la información a la PPL de las medidas de libertad condicional y de libertad anticipada ⁹⁶ .
	2.11	Servicios Postpenales Fomento de la reinserción social, así como la promoción en la sociedad, de la cultura de aceptación del liberado o externado a través de la creación y promoción de espacios de orientación, apoyo y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación, en general, de todas las áreas relacionadas con los ejes establecidos por el artículo 18 Constitucional.
Monitoreo	1 y 2	Registros Administrativos Penitenciarios: Integración y mantener bases de datos con información de las PPL que ingrese a un Centro Penitenciario, de conformidad con lo establecido en los artículos 27, 28 y 29 de la LNEP. <i>Proceso transversal</i>
Evaluación Externa	1 y 2	Evaluación Externa Se refiere al proceso desarrollado por la UR y que comprende las distintas evaluaciones realizadas al Pp, tanto la Evaluación de Consistencia y Resultados desarrollada previamente y la Evaluación de Procesos que se desarrolla actualmente. <i>Proceso transversal</i>

Fuente: UNAM-IIS, con base en Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos. Aplicable a evaluaciones cuya instancia de coordinación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁹⁵ Con fundamento en el artículo 168 de la LNEP.

⁹⁶ Con fundamento en el art. 18 de la LNEP

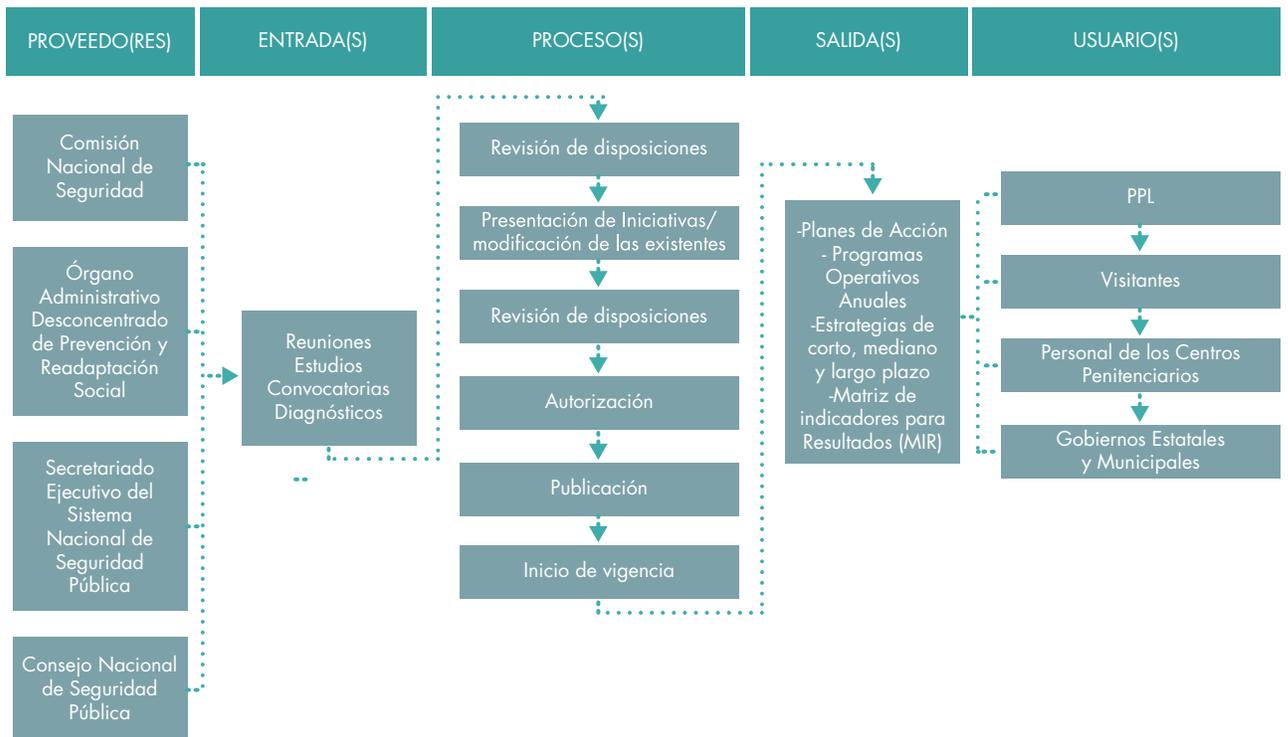
ANEXO III. DIAGRAMAS DE FLUJO.

Como se ha referido en apartados anteriores, uno de los grandes retos que enfrenta la Administración del Sistema Federal Penitenciario, en materia de reinserción social, es la ausencia de Manuales Orgánicos Específicos actualizados y de Manuales de Procedimientos que permitan identificar procesos principales y responsables de su ejecución.

En ese sentido, el equipo de investigación, con base en el trabajo de gabinete y el trabajo de campo, logró identificar dos procesos que integran el Pp E904, el Proceso de Custodia y el Proceso de Reinserción Social.

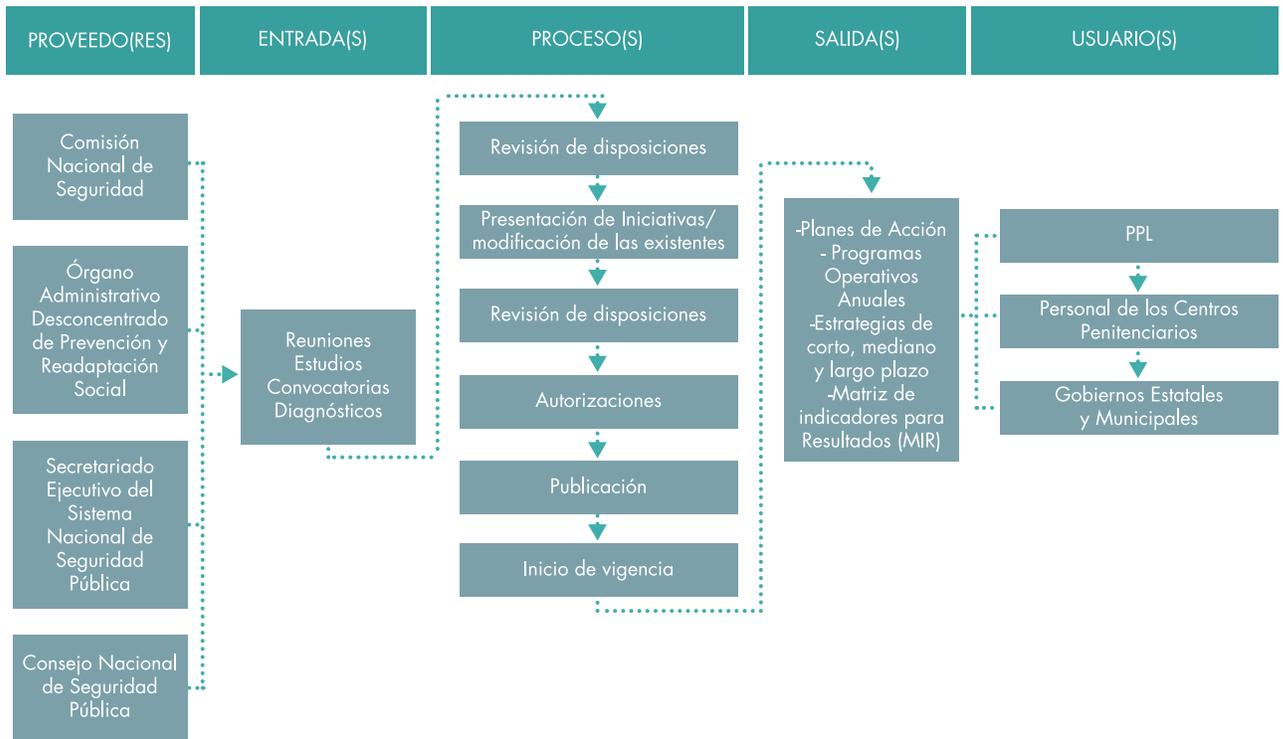
A continuación, se integran los diagramas de flujo propuestos, con base en la información proporcionada por el OADPRS, para explicar la operación de los dos procesos mencionados en el párrafo anterior:

Ilustración 25. Diagrama de Alto Nivel de Subproceso 1.1, Planeación del Proceso de Custodia.



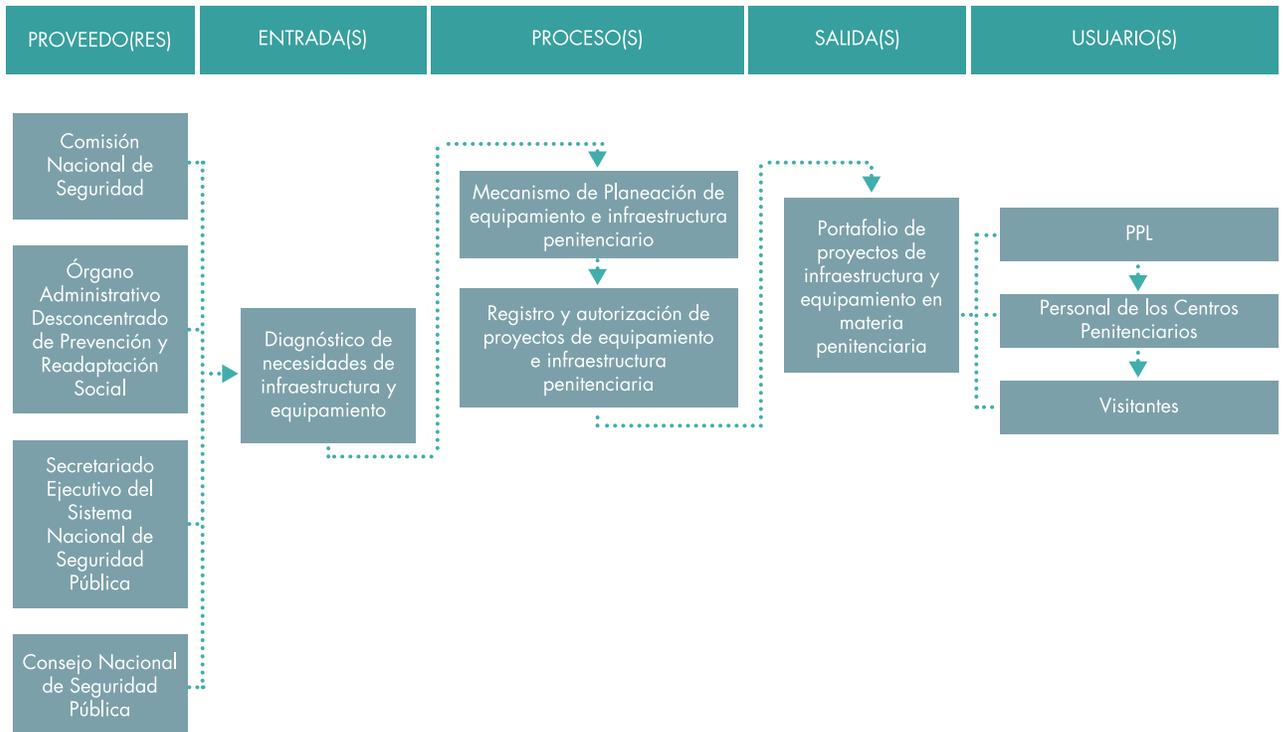
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 26. Diagrama de Alto Nivel de Subproceso 2.1, Planeación del Proceso de Reinserción Social.



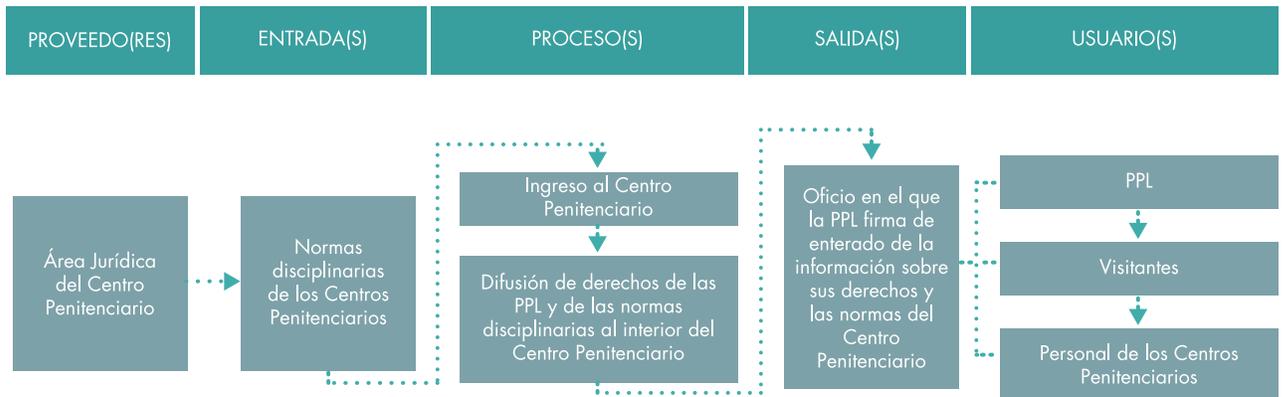
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 27. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.2/2.2, Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales.



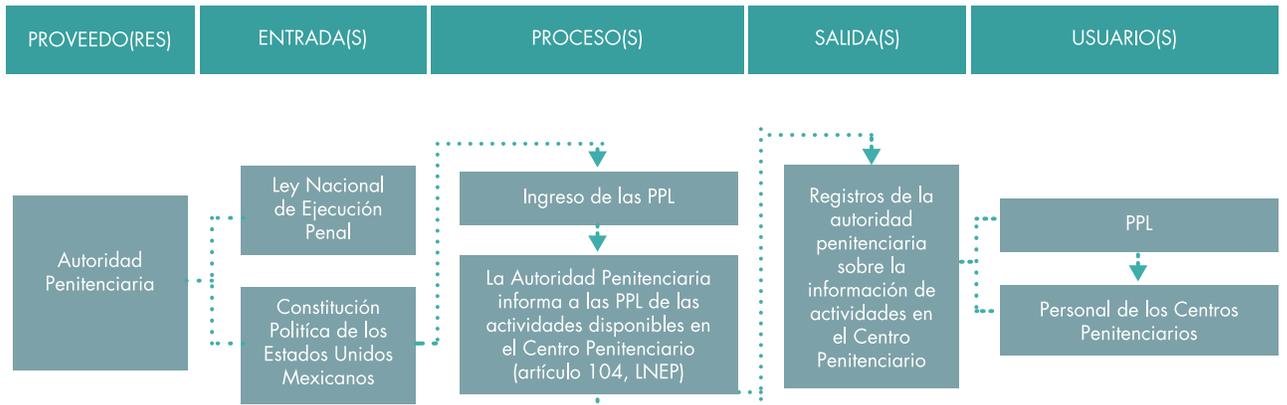
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 28. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.3, Comunicación del Proceso de Custodia.



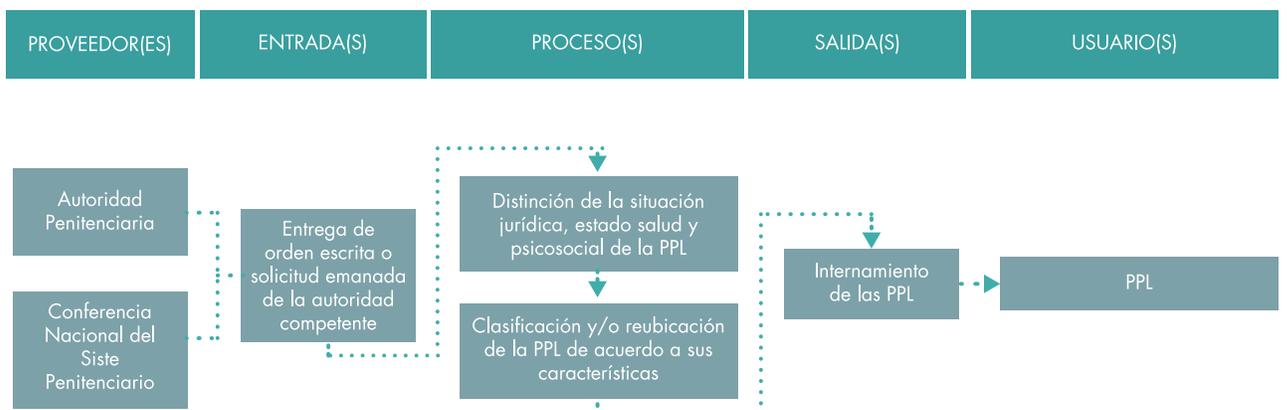
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 29. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.3, Comunicación del Proceso de Reinserción Social.



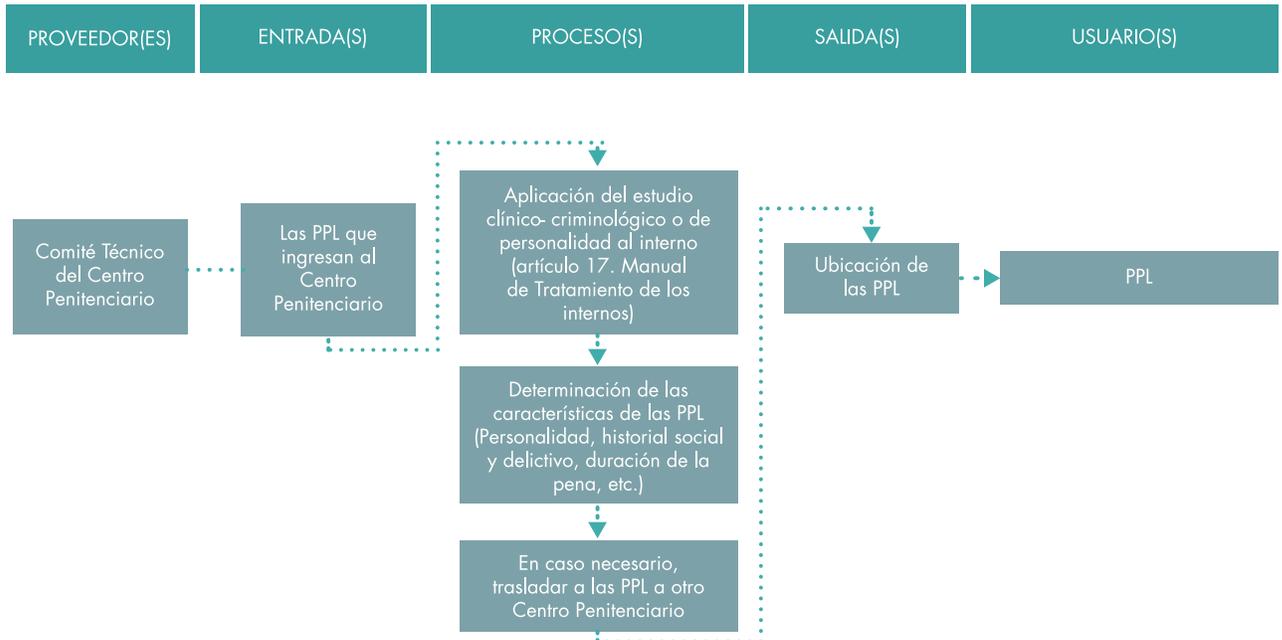
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 30. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.4, Internamiento.



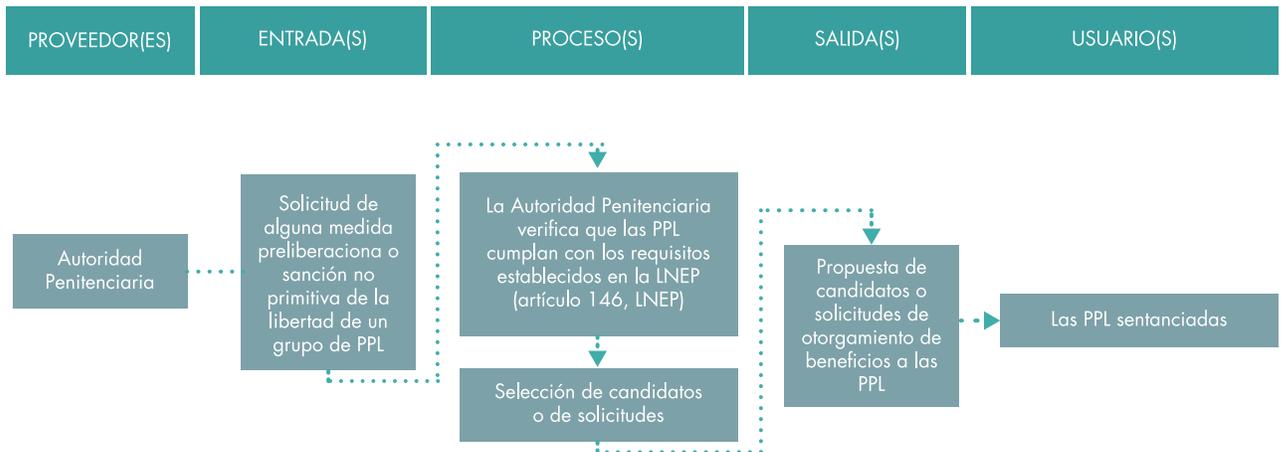
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 31. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.4, Ubicación de las PPL.



Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 32. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.5, Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad.



Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 33. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.5, Medidas de Vigilancia.

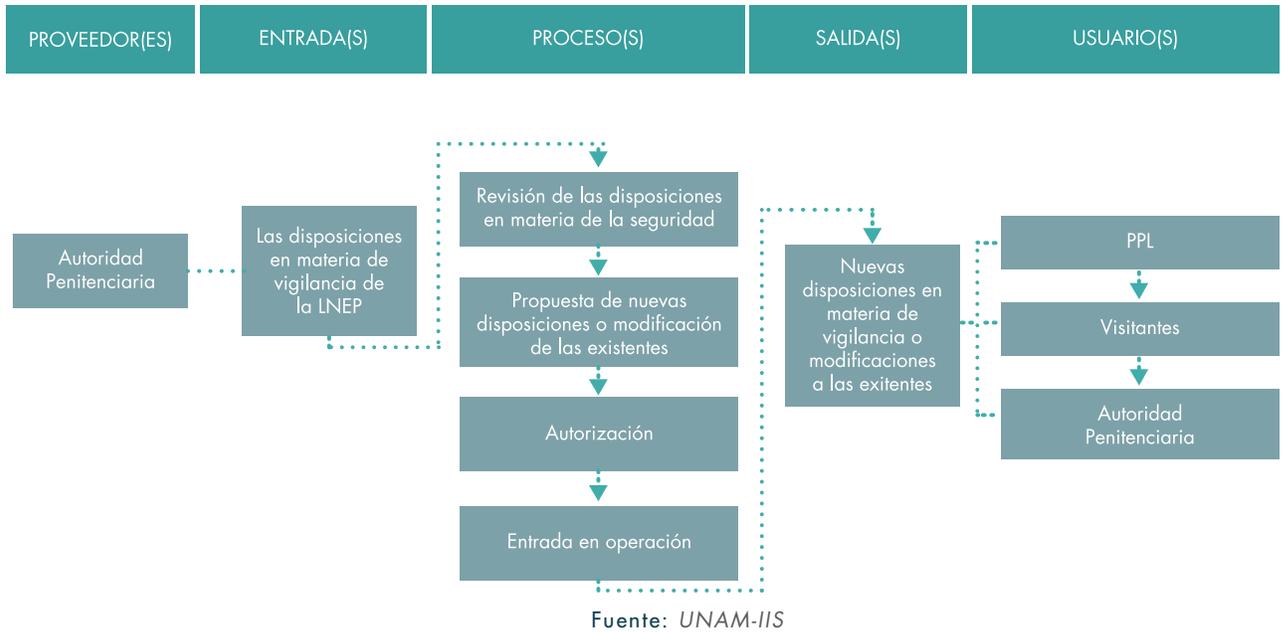


Ilustración 34. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.6, Pla de Actividades.

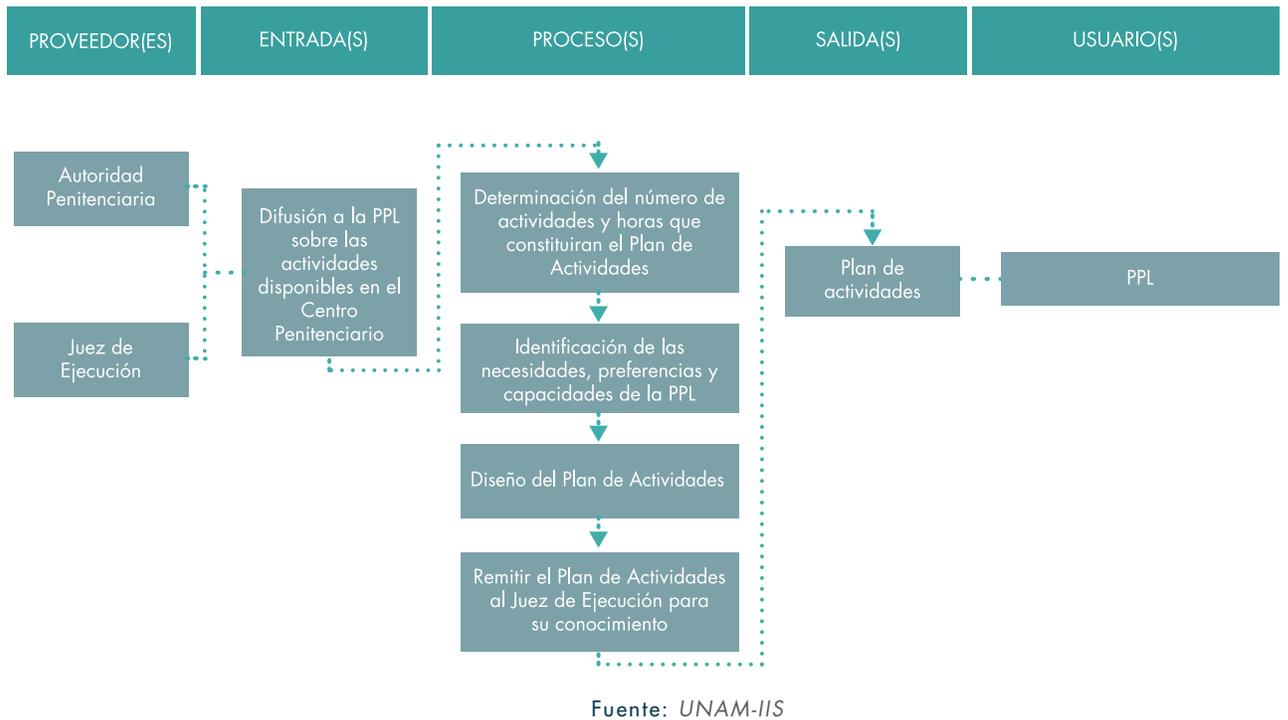
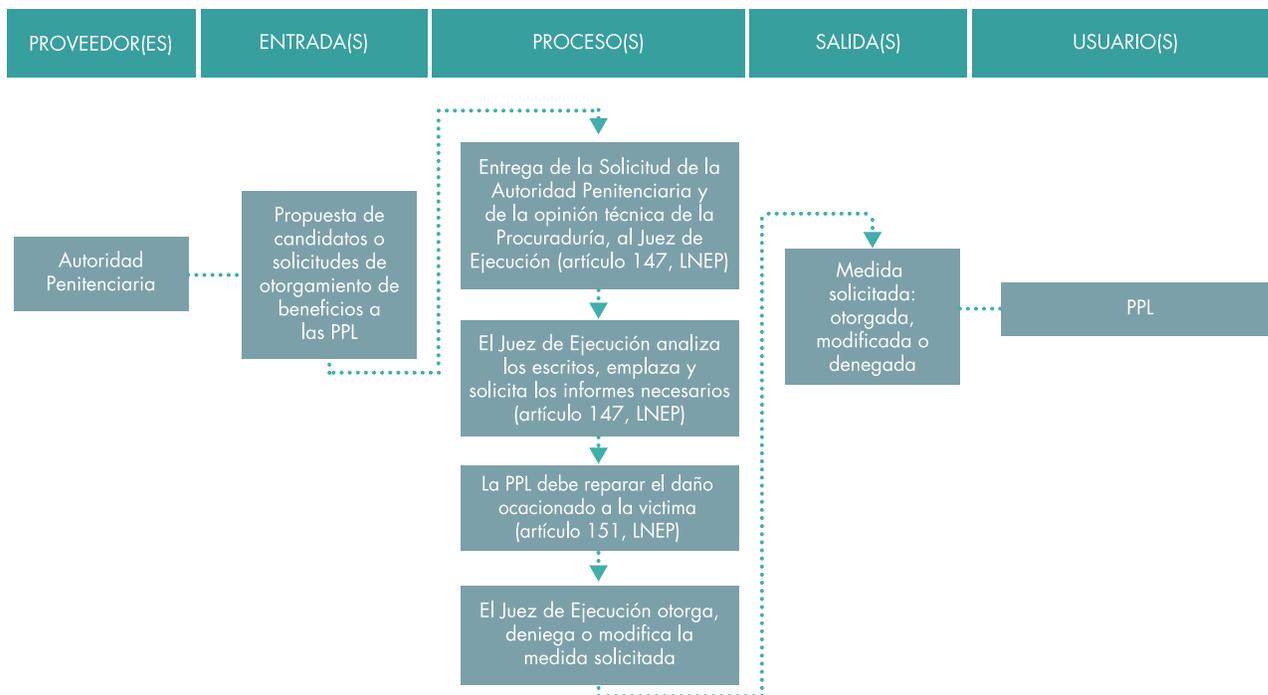


Ilustración 35. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.7, Mecanismos Sustitutivos de Pena.



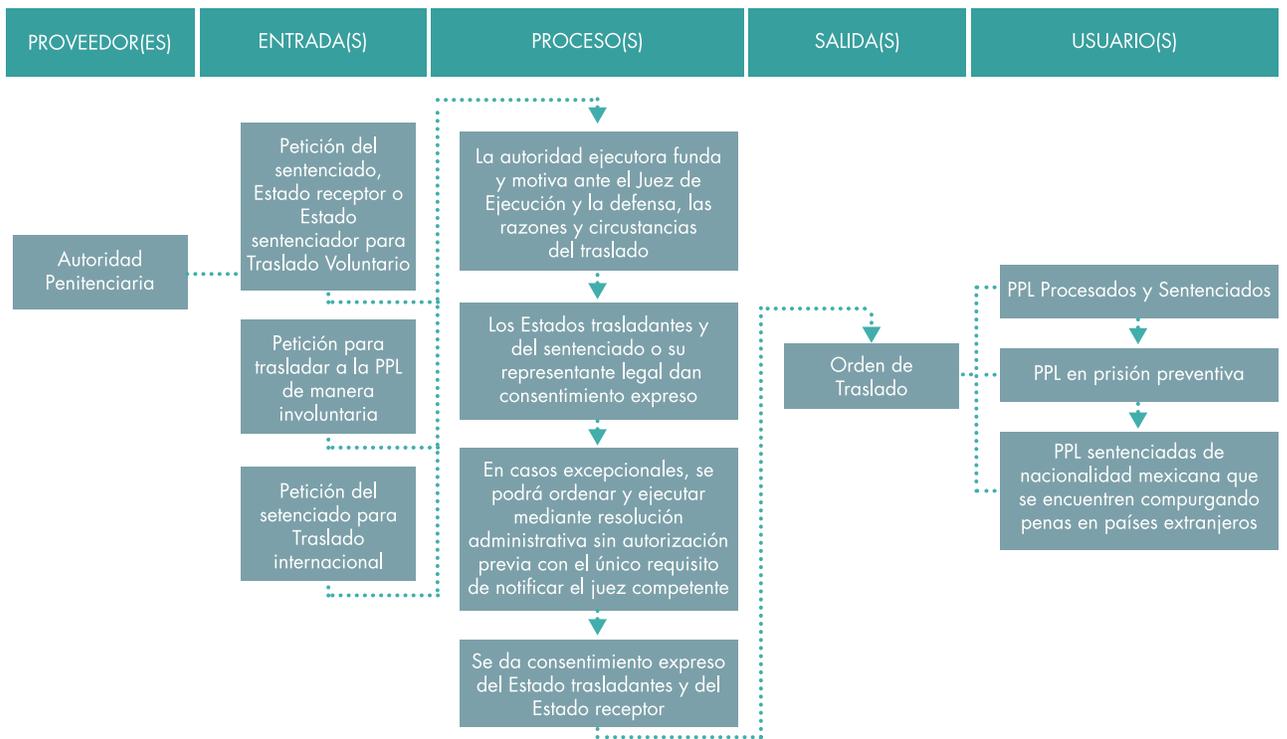
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 36. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.6, Aplicación de las medidas de vigilancia.



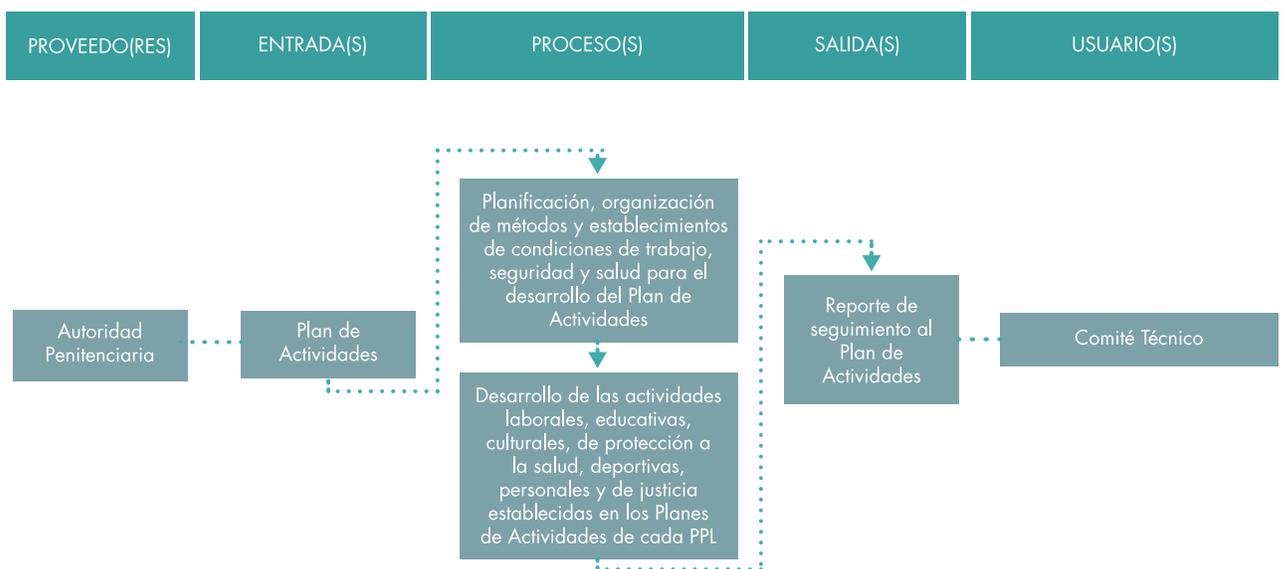
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 37. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.7, Traslados.



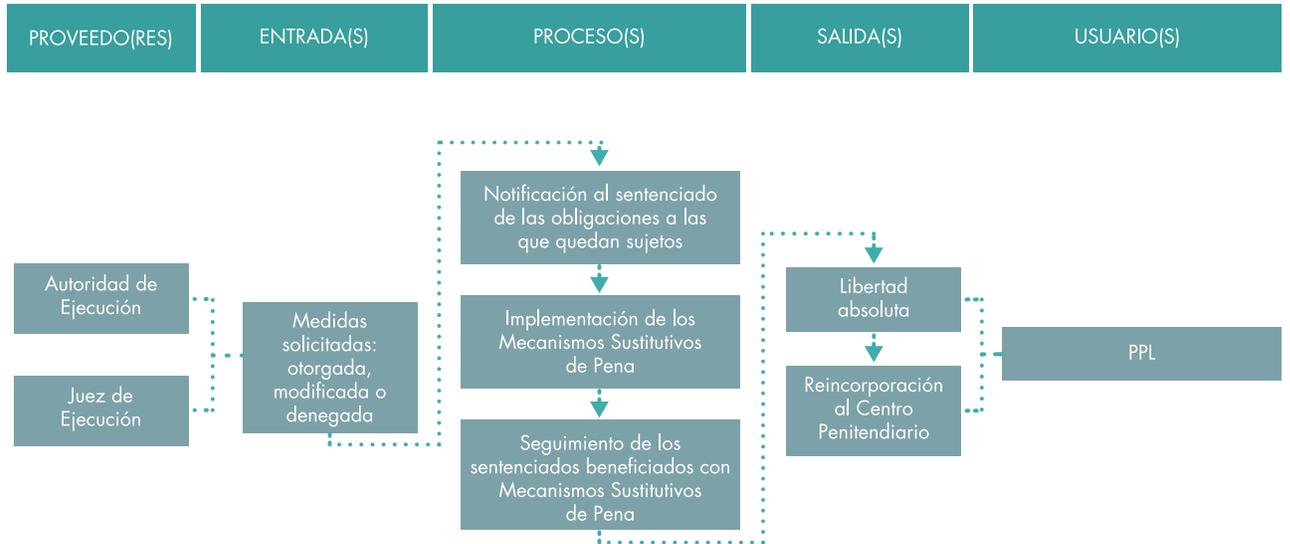
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 38. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.8, Implementación del Plan de Actividades



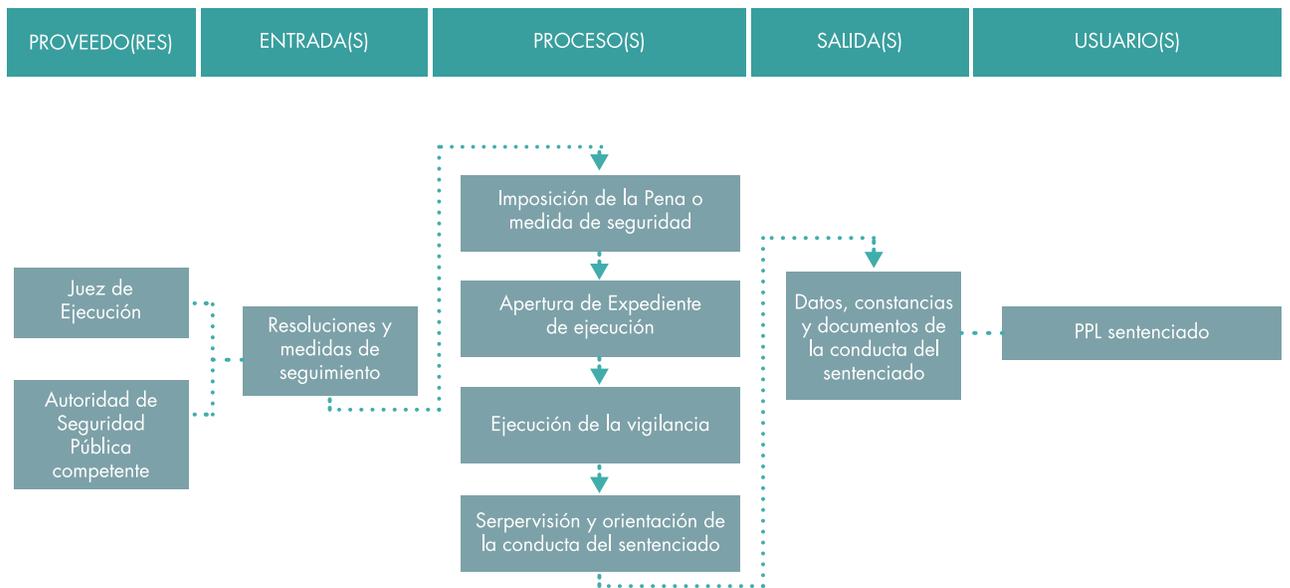
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 39. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.9, Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena



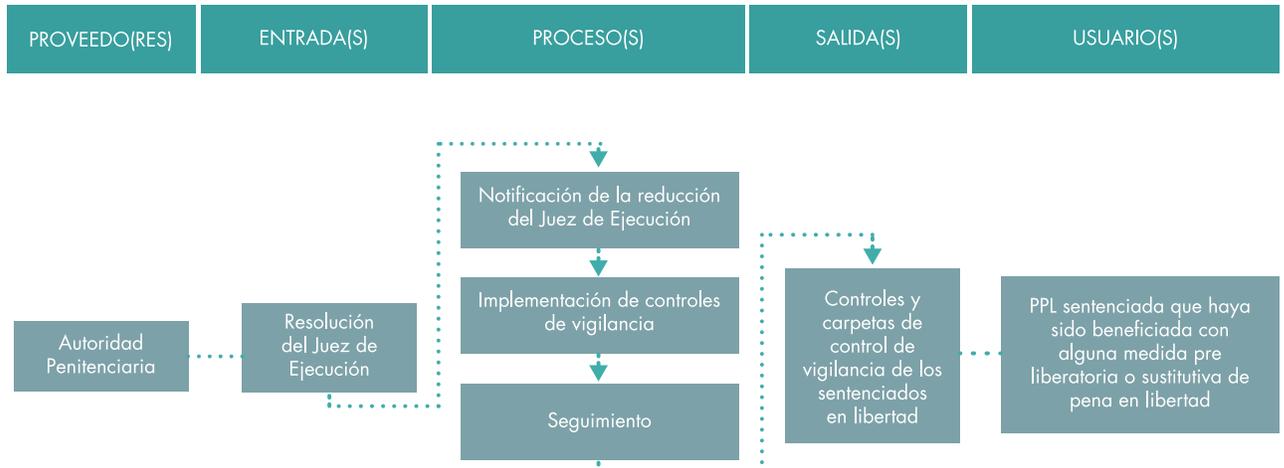
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 40. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.8, Control y Vigilancia de Sentenciados.



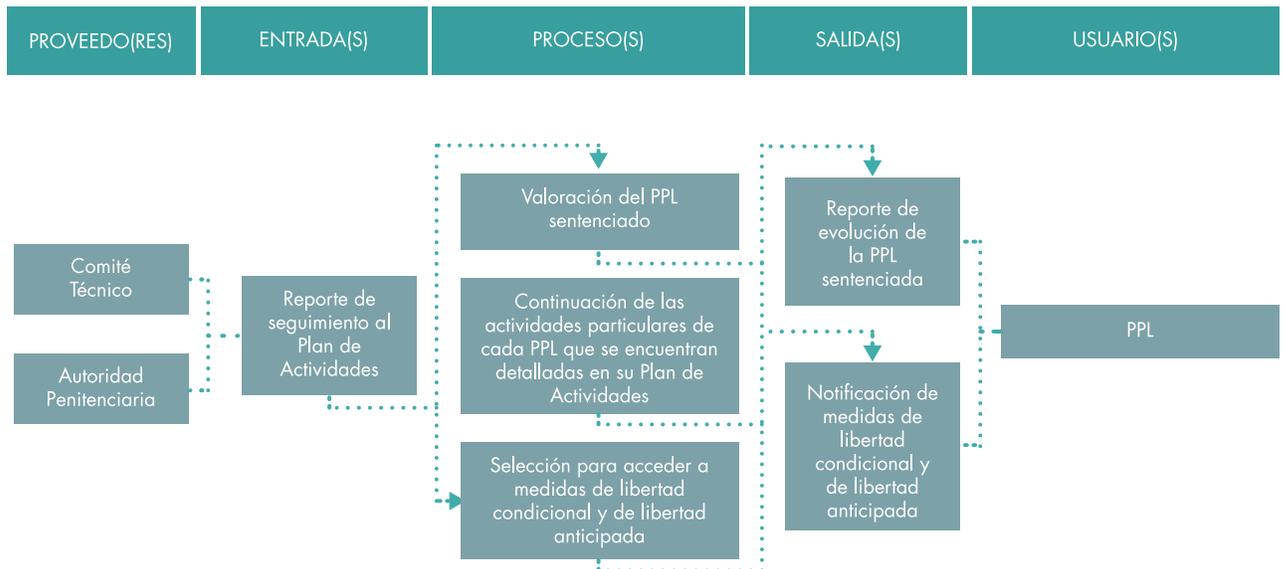
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 41. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.9, Control y Vigilancia de Sentenciados en Libertad



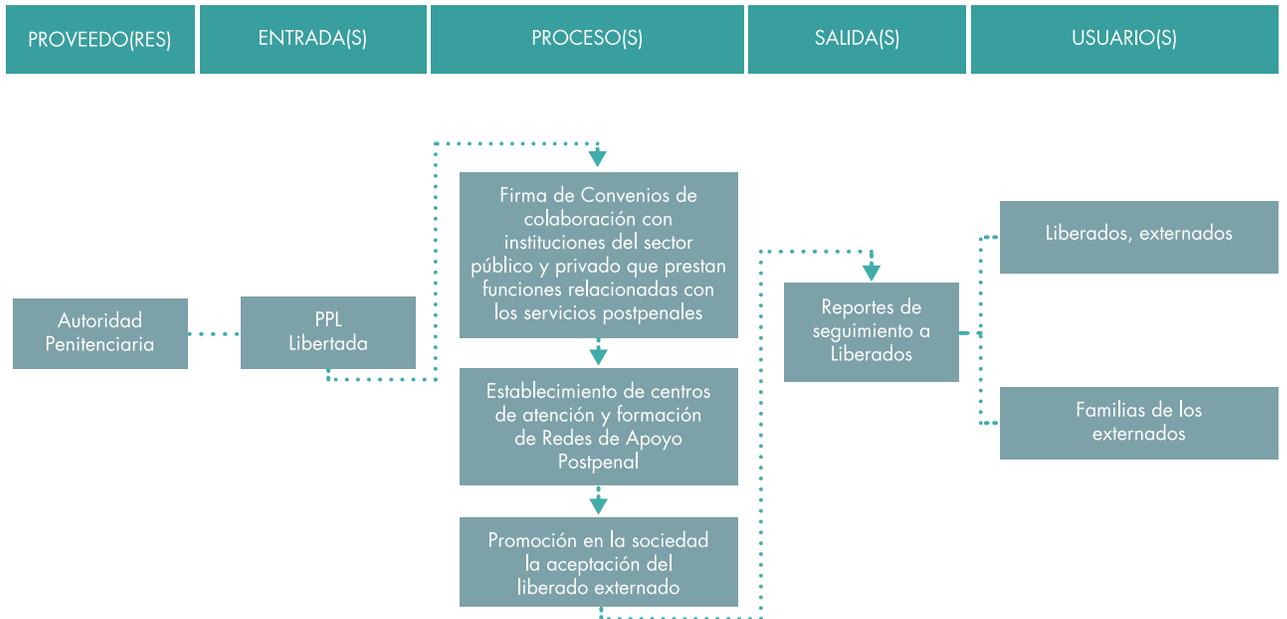
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 42. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.10, Revisión y Seguimiento al Plan de Actividades



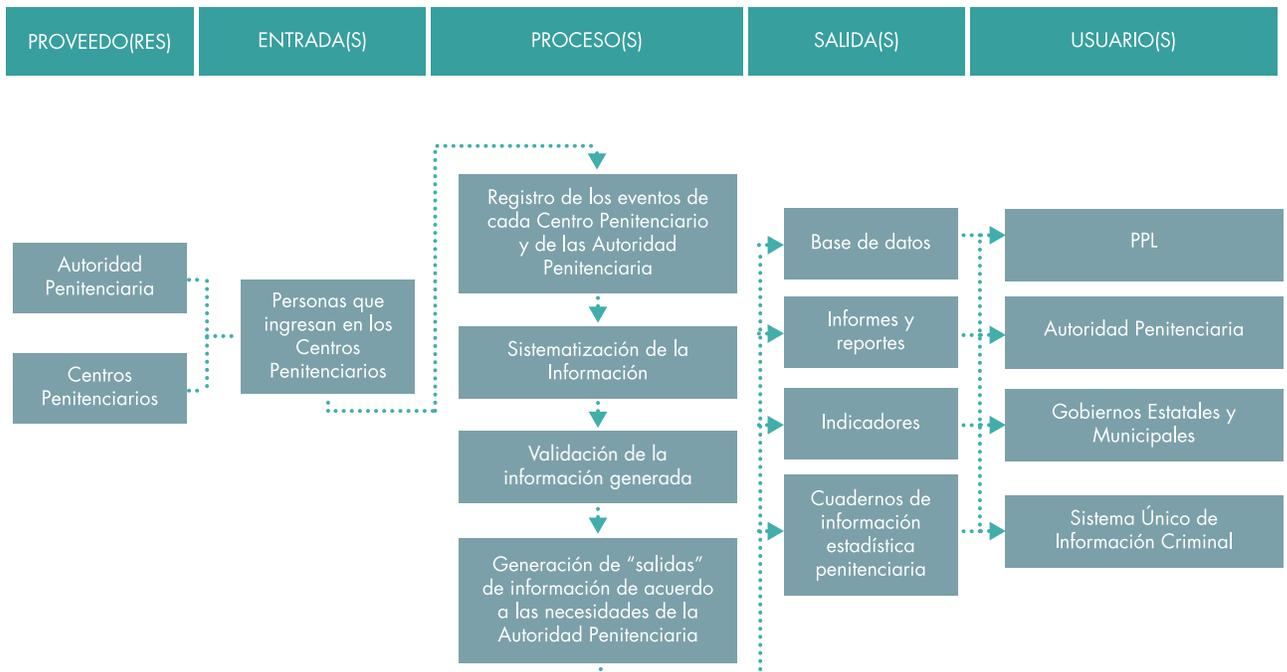
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 43. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 2.11, Servicios Postpenales



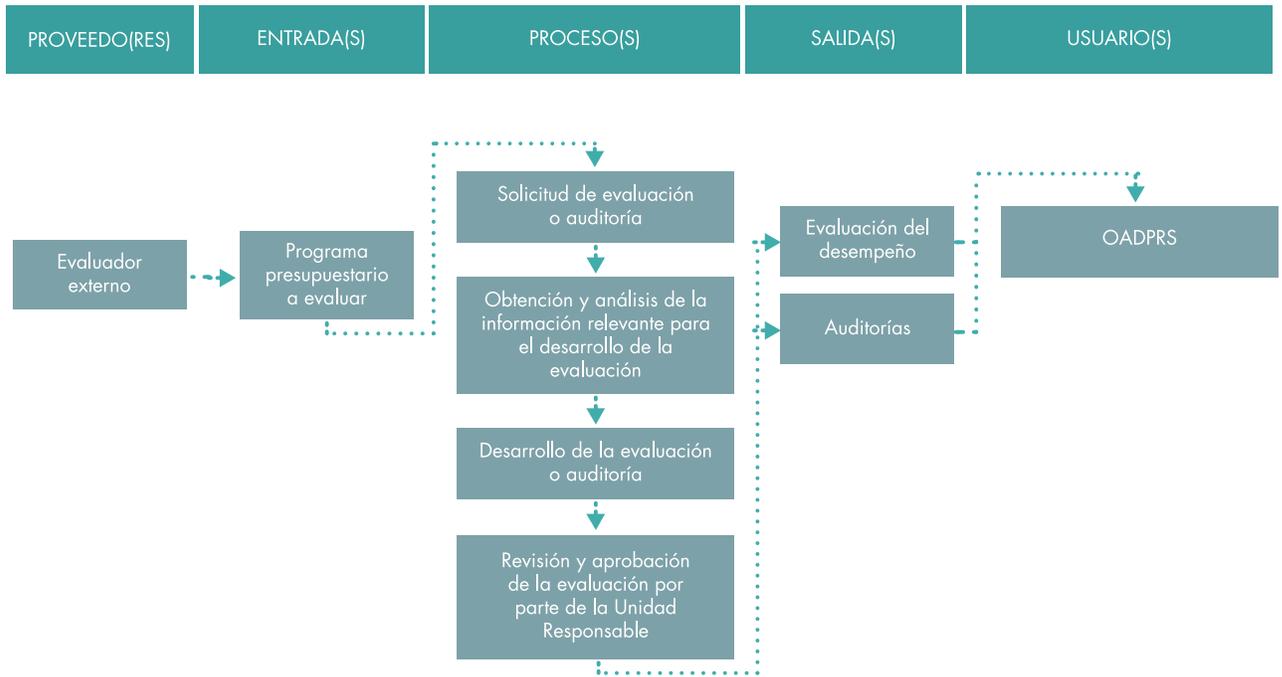
Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 44. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1/2, Registros Administrativos Penitenciarios.



Fuente: UNAM-IIS

Ilustración 45. Diagrama de Alto Nivel del Subproceso 1.2, Evaluación Externa.



Fuente: UNAM-IIS

ANEXO IV. FICHA DE INDICADORES DE ATRIBUTOS DEL PP

Como se explicó en el capítulo 3, con base en el trabajo de campo y en el trabajo de gabinete, se hizo una valoración sobre la gestión de cada uno de los procesos y subprocesos definidos en el Mapa de General de Procesos, que fue propuesto por el equipo investigador de la UNAM, como a continuación se describe:

Tabla 41. Medición de los Atributos del Proceso de Planeación.

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
PLANEACIÓN	2.8	3.3	3.0	2.7	3.0
1.1 Planeación del Proceso de Custodia	4.0	4.0	4.0	3.0	3.8
2.1 Planeación del Proceso de Reinserción Social	2.4	4.0	2.0	3.0	2.9
1.2 y 2.2 Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales	2.0	2.0	3.0	2.0	2.3

Fuente: UNAM-IIS

Tabla 42. Medición de los Atributos del Proceso de Comunicación.

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
COMUNICACIÓN	3.6	3.0	3.6	3.5	3.4
1.3 Comunicación del Proceso de Custodia	3.6	3.0	3.2	3.0	3.2
2.3 Comunicación del Proceso de Reinserción Social	3.6	3.0	4.0	4.0	3.7

Fuente: UNAM-IIS

Tabla 43. Medición de los Atributos del Proceso de Selección de Destinatarios o Beneficiarios.

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
SELECCIÓN DE DESTINATARIOS O BENEFICIARIOS	3.0	2.5	3.1	3.2	3.0
1.4 Internamiento	3.8	3.2	3.6	3.8	3.6
2.4 Ubicación de las PPL	3.2	2.4	2.8	2.8	2.8
2.5 Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad	2.0	2.0	3.0	3.0	2.5

Fuente: UNAM-IIS

Tabla 44. Medición de los Atributos del Proceso de Selección de Producción de Componentes.

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
PRODUCCIÓN DE COMPONENTES	3.5	2.9	2.7	2.6	2.9
1.5 Medidas de Vigilancia	3.8	3.0	3.0	3.4	3.3
2.6 Plan de Actividades	2.8	2.8	2.6	2.4	2.7
2.7 Mecanismos sustitutos de pena	4.0	3.0	2.6	2.0	2.9

Fuente: UNAM-IIS

Tabla 45. Medición de los Atributos del Proceso de Entrega de Componentes.

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
ENTREGA DE COMPONENTES	3.1	3.1	2.7	3.2	3.0
1.6 Aplicación de las medidas de vigilancia	4.0	4.0	3.6	4.0	3.9
1.7 Traslados	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
2.8 Implementación del Plan de Actividades	2.4	2.4	2.2	2.6	2.4
2.9 Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutos de Pena	3.0	3.0	2.0	3.0	2.8

Fuente: UNAM-IIS

Tabla 46. Medición de los Atributos del Proceso de Seguimiento.

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
SEGUIMIENTO	3.0	2.8	3.0	2.8	2.9
1.8 Control y Vigilancia de Sentenciados	3.4	3.4	4.0	4.0	3.7
1.9 Control y Vigilancia de Sentenciados en libertad	2.2	2.2	2.0	2.0	2.1
2.10 Revisión y seguimiento al Plan de Actividades	3.4	3.4	2.8	3.0	3.2
2.11 Servicios Postpenales	3.0	2.0	3.0	2.0	2.5

Fuente: UNAM-IIS

Tabla 47. Medición de los Atributos del Proceso de Monitoreo.

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
MONITOREO	4.0	4.0	3.0	3.0	3.5
1 y 2 Registros Administrativos Penitenciarios	4.0	4.0	3.0	3.0	3.5

Fuente: UNAM-IIS

Tabla 48. Medición de los Atributos del Proceso de Evaluación Externa.

PROCESO / SUBPROCESO	VALORACIÓN				
	EFICACIA	OPORTUNIDAD	SUFICIENCIA	PERTINENCIA	PROMEDIO
EVALUACIÓN EXTERNA	4.0	2.0	3.0	3.0	3.0
1 y 2 Evaluación Externa	4.0	2.0	3.0	3.0	3.0

Fuente: UNAM-IIS

ANEXO V. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA NORMATIVIDAD DEL PP.

Tabla 49. Propuesta de Modificación a la Normatividad de Pp.

Tipo de normatividad	Dice:	Problema generado (causas y consecuencias)	Se recomienda decir:	Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación
Entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal	<p>“en un plazo que no exceda de ciento ochenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes que resulten necesarias para la implementación de esta Ley, así como lo dispuesto en el artículo 92, fracción V en materia de seguridad social”</p> <p>“a la entrada en vigor de la presente Ley, en aquellos lugares donde se determine su inicio, tanto en el ámbito federal como local, se deberá contar con las disposiciones administrativas de carácter general correspondientes, pudiendo preverse la homologación de criterios metodológicos, técnicos y procedimentales, para lo cual podrán coordinarse las autoridades involucradas”</p>	<p>Con la Entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, es posible que se necesite la adecuación de diversas leyes relacionadas a ésta, con el fin de homologar, procesos, metodologías y criterios.</p>	<p>Realizar modificaciones en las respectivas disposiciones de carácter reglamentario y de procedimientos.</p>	<p>Adecuado funcionamiento de la normativa que se encarga de regir el Sistema Penitenciarios tanto Estatal como Federal.</p>	<p>Modificar el esquema actual de la normatividad del Sistema Federal Penitenciario puede llevar varios meses para su implementación. Debido a lo anterior, se recomienda una implementación paulatina.</p>

Fuente: UNAM-IIS

ANEXO VI. ANÁLISIS FODA DEL PP.

Con base en la información presentada en la Evaluación de Procesos del Pp E904, fruto del análisis y la investigación realizada, se ha configurado la siguiente matriz FODA, identificando las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del Pp E904.

Figura 20. Análisis FODA del Pp E904.

TEMA		INTERNAS	FORTALEZAS	DEBILIDADES
			EXTERNAS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estricto apego normativo primario. ✓ Diseño de Plan de Actividades (reinserción) ✓ Proceso de vincuación (educación y trabajo). ✓ Altos niveles de compromiso.
OPORTUNIDADES	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La LNEP tiene un enfoque claro hacia la reinserción social de las PPL. ✓ Utilización de tecnología para actividades de reinserción. 	FORTALEZAS / OPORTUNIDADES <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar Manuales de procedimientos y organización acorde con la normatividad. • Acompañamiento del plan de actividades con desarrollos tecnológicos (tele-visitas). 	DEBILIDADES / OPORTUNIDADES <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación al personal de los Centros en la nueva Ley. • Diseñar procedimientos transversales a los Centros con enfoque al trabajo remunerado para dar cumplimiento a la LNEP. • Fortalecer al personal para el seguimiento de las PPL. 	
AMENAZAS	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Dificultades de acceso a los Centros. ✗ Falta de insumos para actividades de reinserción. ✗ Limitados convenios con instituciones (trabajo y educación) 	FORTALEZAS / AMENAZAS <p>A través de contar con mayores convenios con instituciones estatales y nacionales con presencia, diseñar el Plan de Actividades que considere dichas actividades.</p>	DEBILIDADES / OPORTUNIDADES <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las actividades de reinserción a través de contar con los recursos humanos, técnicos y de materiales necesarios. • Fortalecer los vínculos con instituciones estatales y nacionales con presencia para realizar convenios en materia de trabajo y educación. 	

Fuente: UNAM-IIS, 2016.

ANEXO VII. VALORACIÓN GLOBAL CUANTITATIVA.

El análisis de los atributos fue aplicado al Manual General de Procesos que el equipo de investigadores de la UNAM propuso, así mismo a través del análisis de gabinete que comprende la revisión documental de los diversos elementos normativos, la visita a los Centros Federales seleccionados y las entrevistas en las Oficinas Centrales.

Tabla 50. Valoración Global Cuantitativa (Eficacia)

PROCESO	EFICACIA (SÍ/NO)	ARGUMENTO O JUSTIFICACIÓN
Custodia > 1.1 Planeación del Proceso de Custodia	Sí	El subproceso de "Planeación del Proceso de Custodia" es considerado eficaz debido a que se cumplen con las metas relacionadas, el diseño, los planes de acción, protocolos y/o lineamientos para mantener recluidos y en custodia a las PPL.
Reinserción > 2.1 Planeación del Proceso de Reinserción Social	No	La "Planeación del Proceso de Reinserción Social" no es eficaz toda vez que la muestra arrojó que el diseño del plan de actividades no es adecuado, por lo tanto, al subproceso se le otorgó una calificación de 2.4.
Custodia y Reinserción Social > 1.2/2.2 Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales	No	El subproceso de "Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales" no es eficaz pues se considera que no cumple con sus metas establecidas en relación al diseño, planeación y desarrollo de los Centros Penitenciarios.
Custodia > 1.3 Comunicación del Proceso de Custodia	Sí	El subproceso de "Comunicación del Proceso de Custodia" es eficaz ya que este subproceso se encuentra fundamentado en el art. 30 del Reglamento de los CEFERESO donde, como una de sus actividades es la de notificar al PPL las normas por escrito con acuse de recibo, es por lo anterior que se considera eficaz.
Reinserción > 2.3 Comunicación del Proceso de Reinserción Social	Sí	La "Comunicación del Proceso de Reinserción Social" es eficaz puesto que en el art. 104 de la LNEP, se establece que la autoridad penitenciaria, al ingresar la PPL al Centro, informará las actividades disponibles en el mismo.
Custodia > 1.4 Internamiento	Sí	El subproceso de "Internamiento" es eficaz, ya que obtuvo una calificación de 3.8, por lo tanto, esto subproceso cumple con sus metas establecidas.
Reinserción > 2.4 Ubicación de las PPL	No	La "Ubicación de las PPL" no se realiza de forma eficaz, pues se considera que no en todos los casos se realiza la clasificación de la forma establecida en el art. 5 de la LNEP.
Reinserción > 2.5 Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad.	No	El subproceso de "Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad" no se lleva a cabo de forma eficaz, ya que el subproceso obtuvo una valoración de 2.0, es decir que la propuesta de los candidatos a obtener un beneficio preliberación no cumple con su objetivo.

PROCESO	EFICACIA (SÍ/NO)	ARGUMENTO O JUSTIFICACIÓN
Custodia > 1.5 Medidas de Vigilancia	Sí	Las "Medidas de Vigilancia" establecidas en los Centros Penitenciarios, son eficaces, pues se cumple con la supervisión y orientación de la conducta de la PPL, con la finalidad de impulsar la reinserción social de la PPL y a la protección de la comunidad o las víctimas del delito.
Reinserción > 2.6 Plan de Actividades	No	El subproceso de "Plan de Actividades" no es eficaz pues en los Centros Penitenciarios no siempre se cumple con el objetivo de organizar, de acuerdo con las necesidades de la PPL, de los tiempos y espacios en que cada PPL realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa.
Reinserción > 2.7 Mecanismos sustitutivos de pena	Sí	Los "Mecanismos sustitutivos de pena" obtuvo una calificación de 4.0, esto se traduce en que el subproceso es eficiente pues se realiza la selección de los mecanismos de la manera en que se plasma en la LNEP.
Custodia > 1.6 Aplicación de las medidas de vigilancia	Sí	En los Centros Penitenciarios se realiza de forma eficaz la supervisión y orientación de la conducta de la PPL al interior del Centro Penitenciario.
Custodia > 1.7 Traslados	No	De acuerdo con la calificación obtenida por el subproceso de "Traslados", este proceso no es eficaz pues se observó que en ocasiones no se cumple con lo establecido en Capítulo V de la LNEP.
Reinserción > 2.8 Implementación del Plan de Actividades	No	El subproceso de "Implementación del Plan de Actividades", obtuvo una calificación de 2.4, lo que se traduce en que el subproceso no cumple de forma eficaz el desarrollo de las actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa establecidas en los Planes de Actividades de cada PPL sentenciada, de conformidad con el art. 104° de la LNEP.
Reinserción > 2.9 Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena	No	La "Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena" no en todos los casos, cumple con el objetivo de implementar los beneficios preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad por lo que obtuvo una valoración de 3.0 y por lo tanto no se considera eficaz.
Custodia > 1.8 Control y Vigilancia de Sentenciados	Sí	En los Centros Penitenciarios, se cumplen las metas establecidas en relación a que se asegura el cumplimiento de las resoluciones y medidas de seguimiento impuestas por la Autoridad Penitenciaria hacia la población sentenciada o procesada, por lo que el subproceso obtuvo una valoración de 3.4.
Custodia > 1.9 Control y Vigilancia de Sentenciados en Libertad	No	El subproceso de "Control y Vigilancia de Sentenciados en Libertad", no realiza de forma eficaz las medidas de seguimiento impuestas a los Sentenciados en Libertad.
Reinserción > 2.10 Revisión y seguimiento al Plan de Actividades	Sí	En los Centros Penitenciarios se cumple con las metas establecidas con relación a la determinación de la ubicación, sanciones, diseño autorización y evaluación del Plan de Actividades, vigilancia del cumplimiento de medidas cautelares de prisión preventiva, así como del cumplimiento de la ejecución de la sentencia y como proveer de la información a la PPL sobre las medidas de libertad condicional y de libertad anticipada.
Reinserción > 2.11 Servicios Postpenales	No	Este subproceso no es eficaz, puesto que no en todos los casos se puede fomentar la reinserción social, así como la promoción en la sociedad, de la cultura de aceptación del liberado.

PROCESO	EFICACIA (SÍ/NO)	ARGUMENTO O JUSTIFICACIÓN
Custodia y Reinserción Social > 1/2 Registros Administrativos Penitenciarios	Sí	El subproceso de Registros Administrativos Penitenciarios, se realiza de forma eficaz, pues se mantienen e integran bases de datos de la forma establecida en la LNEP.
Custodia y Reinserción Social > 1/2 Evaluación Externa	Sí	Se ha cumplido con el objetivo de realizar Evaluación Externa, con la finalidad de mejorar la operación del Pp.
Porcentaje de procesos eficaces	El 52.38% de los Subprocesos del Pp E904 son Eficaces.	

Fuente: UNAM-IIS con base en la información proporcionada por el OADPRS

Tabla 51. Valoración Global Cuantitativa (Oportuna)

PROCESO	EFICACIA (SÍ/NO)	ARGUMENTO O JUSTIFICACIÓN
Custodia > 1.1 Planeación del Proceso de Custodia	Sí	La "Planeación del Proceso de Custodia" obtuvo una calificación de 4.0, esto gracias a que el Pp realiza en tiempo y forma el diseño los planes de acción, protocolos y/o lineamientos para mantener reclusos y en custodia a las PPL.
Reinserción > 2.1 Planeación del Proceso de Reinserción Social	Sí	El proceso de "Planeación del Proceso de Reinserción Social" es oportuno en relación al diseño del plan de actividades, acorde con las necesidades de las PPL, es decir, se realiza en tiempo y forma adecuado, lo cual impacta positivamente en la Reinserción Social.
Custodia y Reinserción Social > 1.2/2.2 Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales	No	El subproceso de "Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales" no es oportuno, ya que se observó que en algunos casos no se realiza el diseño, planeación y desarrollo de los Centros Penitenciarios en periodos de tiempo adecuados para coadyuvar a la Custodia y a la Reinserción Social de las PPL.
Custodia > 1.3 Comunicación del Proceso de Custodia	No	El subproceso de "Comunicación del Proceso de Custodia" no notifica a la PPL las normas por escrito a tiempo.
Reinserción > 2.3 Comunicación del Proceso de Reinserción Social	No	La "Comunicación del Proceso de Reinserción Social" no es oportuno, ya que en ocasiones no se realiza en un periodo de tiempo adecuado la notificación de las actividades disponibles en el Centro, tal y como lo dice el artículo 104 de la LNEP.
Custodia > 1.4 Internamiento	No	El subproceso de "Internamiento" no es oportuno, ya que obtuvo una calificación de 3.2, por lo tanto, no se realiza en un periodo de tiempo determinado el Internamiento de las PPL.
Reinserción > 2.4 Ubicación de las PPL	No	La "Ubicación de las PPL", en algunos casos no se realiza en un periodo de tiempo adecuado para que coadyuve con la Reinserción Social de las PPL, por lo tanto, este subproceso no se considera oportuno.

PROCESO	EFICACIA (SÍ/NO)	ARGUMENTO O JUSTIFICACIÓN
Reinserción > 2.5 Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad.	No	El subproceso de "Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad" no realiza oportunamente la propuesta de los candidatos a obtener un beneficio de preliberación, por lo tanto, compromete el cumplimiento de los objetivos del subproceso.
Custodia > 1.5 Medidas de Vigilancia	No	Las "Medidas de Vigilancia" establecidas para los Centros Penitenciarios, no son oportunos, pues no cumplen con la supervisión y orientación de la conducta de la PPL en un periodo de tiempo adecuado, lo que compromete la reinserción social de la PPL y a la protección de la comunidad o las víctimas del delito.
Reinserción > 2.6 Plan de Actividades	No	Con relación al "Plan de Actividades", no se organizan en un periodo de tiempo adecuado los tiempos y espacios en que cada PPL realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, lo que puede traer consigo que la reinserción social se retrase.
Reinserción > 2.7 Mecanismos sustitutivos de pena	No	La selección de los "Mecanismos sustitutivos de pena" no se realiza dentro de un plazo adecuado, lo que puede entorpecer la Reinserción Social de las PPL.
Custodia > 1.6 Aplicación de las medidas de vigilancia	Sí	En los Centros Penitenciarios se realiza oportunamente la supervisión y orientación de la conducta de la PPL al interior del Centro Penitenciario
Custodia > 1.7 Traslados	No	El subproceso de "Traslados", no es considerado oportuno, ya que obtuvo una calificación de 3.0, pues se observó que en ocasiones no se cumple con los tiempos establecidos en Capítulo V de la LNEP.
Reinserción > 2.8 Implementación del Plan de Actividades	No	El subproceso de "Implementación del Plan de Actividades", obtuvo una calificación de 2.4, lo que se traduce en que el subproceso no desarrolla en periodos de tiempo adecuados las actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa establecidas en los Planes de Actividades de cada PPL sentenciada.
Reinserción > 2.9 Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena	No	El subproceso de "Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena" en algunos casos no realiza a tiempo la implementación de los beneficios preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad, por lo tanto, no es considerado oportuno.
Custodia > 1.8 Control y Vigilancia de Sentenciados	Sí	Se realiza en periodos de tiempo adecuados el aseguramiento del cumplimiento de las resoluciones y medidas de seguimiento impuestas por la Autoridad Penitenciaria hacia la población sentenciada o procesada.
Custodia > 1.9 Control y Vigilancia de Sentenciados en Libertad	No	El subproceso de "Control y Vigilancia de Sentenciados en Libertad", no verifica oportunamente las medidas de seguimiento impuestas a los Sentenciados en Libertad.
Reinserción > 2.10 Revisión y seguimiento al Plan de Actividades	Sí	En los Centros Penitenciarios se cumple en periodos de tiempo adecuado con la determinación de la ubicación, sanciones, diseño autorización y evaluación del Plan de Actividades, vigilancia del cumplimiento de medidas cautelares de prisión preventiva, así como del cumplimiento de la ejecución de la sentencia, así como proveer de la información a la PPL de las medidas de libertad condicional y de libertad anticipada.

PROCESO	EFICACIA (SÍ/NO)	ARGUMENTO O JUSTIFICACIÓN
Reinserción > 2.11 Servicios Postpenales	No	No se ha logrado fomentar oportunamente la reinserción social, así como la promoción en la sociedad, de la cultura de aceptación del liberado
Custodia y Reinserción Social > 1/2 Registros Administrativos	Sí	El subproceso de Registros Administrativos Penitenciarios, se realiza en tiempo adecuado, de acuerdo con lo que se establece en la LNEP.
Custodia y Reinserción Social > 1/2 Evaluación Externa Penitenciarios	No	No se ha cumplido en los periodos de tiempo adecuados para la realización de Evaluación Externa, por lo tanto, el subproceso no es oportuno.
Porcentaje de procesos oportunos	El 28.57% de los Subprocesos del Pp E904 son Oportunos.	

Fuente: UNAM-IIS con base en la información proporcionada por el OADPRS

Tabla 52. Valoración Global Cuantitativa (Suficiencia)

PROCESO	EFICACIA (SÍ/NO)	ARGUMENTO O JUSTIFICACIÓN
Custodia > 1.1 Planeación del Proceso de Custodia	Sí	Se realiza de manera completa y adecuada el diseño, los planes de acción, protocolos y/o lineamientos para mantener reclusos y en custodia a las PPL, por lo tanto, el subproceso de "Planeación del Proceso de Custodia" es considerado suficiente.
Reinserción > 2.1 Planeación del Proceso de Reinserción Social	No	En algunos casos no se lleva a cabo de forma completa y/o adecuada el diseño del plan de actividades, acorde con las necesidades de las PPL, lo cual no beneficia positivamente la Reinserción Social de las PPL, por lo tanto, el subproceso de "Planeación del Proceso de Custodia" no es suficiente.
Custodia y Reinserción Social > 1.2/2.2 Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales	No	El subproceso de "Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales" no es suficiente, ya que se observó que en algunos casos no se realiza de forma completa o adecuada el diseño, planeación y desarrollo de los Centros Penitenciarios.
Custodia > 1.3 Comunicación del Proceso de Custodia	No	No se realiza de forma adecuada o completa la notificación a las PPL de las normas por escrito con acuse de recibo, es por esta razón que el subproceso obtuvo una valoración de 3.2, por lo tanto, no se considera como un subproceso suficiente.
Reinserción > 2.3 Comunicación del Proceso de Reinserción Social	Sí	La "Comunicación del Proceso de Reinserción Social" se realiza de forma completa y adecuada, con base en art. 104 de la LNEP, en donde se establece que la autoridad penitenciaria, al ingresar la PPL al Centro, informará las actividades disponibles en el mismo.
Custodia > 1.4 Internamiento	Sí	El subproceso de "Internamiento" es suficiente, ya que obtuvo una calificación de 3.6, por lo tanto, este subproceso se realiza de forma completa y adecuada.

PROCESO	EFICACIA (SÍ/NO)	ARGUMENTO O JUSTIFICACIÓN
Reinserción > 2.4 Ubicación de las PPL	No	No en todos los casos se realiza la clasificación de las PPL de forma adecuada con base en lo establecido en el art. 5 de la LNEP, por lo tanto, se considera que el subproceso de "Ubicación de las PPL" no es suficiente.
Reinserción > 2.5 Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad.	No	El subproceso de "Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad" no se lleva a cabo de manera suficiente, ya que el subproceso obtuvo una valoración de 3.0, es decir que la propuesta de los candidatos a obtener un beneficio preliberación no se realiza de forma adecuada y/o completa.
Custodia > 1.5 Medidas de Vigilancia	No	No se realiza de forma completa y adecuada la supervisión y orientación de la conducta de la PPL, con la finalidad de impulsar la reinserción social de la PPL y a la protección de la comunidad o las víctimas del delito, por lo tanto, el subproceso de "Medidas de Vigilancia" no es suficiente.
Reinserción > 2.6 Plan de Actividades	No	El subproceso de "Plan de Actividades" no es eficaz pues en los Centros Penitenciarios no siempre se realiza completa y adecuadamente la organización, de acuerdo con las necesidades de la PPL, de los tiempos y espacios en que cada PPL realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa.
Reinserción > 2.7 Mecanismos sustitutivos de pena	No	Los "Mecanismos sustitutivos de pena" obtuvo una calificación de 2.6, esto se traduce en que el subproceso no es suficiente pues no se realiza de forma adecuada la selección de los mecanismos con base en lo que se plasma en la LNEP.
Custodia > 1.6 Aplicación de las medidas de vigilancia	Sí	Se realiza de forma completa y adecuada la supervisión y orientación de la conducta de la PPL al interior del Centro Penitenciario, por lo tanto, el subproceso se considera suficiente.
Custodia > 1.7 Traslados	No	De acuerdo con la calificación obtenida por el subproceso de "Traslados", este proceso no es suficiente pues se observó que en ocasiones no se realiza de forma adecuada y/o completa.
Reinserción > 2.8 Implementación del Plan de Actividades	No	El desarrollo de las actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa establecidas en los Planes de Actividades de cada PPL sentenciada, no se realiza de forma completa y/o adecuada, por lo tanto, el subproceso de "Implementación del Plan de Actividades" no es suficiente.
Reinserción > 2.9 Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena	No	No en todos los casos, se realiza de forma adecuada y completa la implementación de los beneficios preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad, por lo tanto, el subproceso de "Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena" no es suficiente.
Custodia > 1.8 Control y Vigilancia de Sentenciados	Sí	Se realiza de forma completa y adecuada el aseguramiento del cumplimiento de las resoluciones y medidas de seguimiento impuestas por la Autoridad Penitenciaria hacia la población sentenciada o procesada, por lo tanto, el subproceso es suficiente.
Custodia > 1.9 Control y Vigilancia de Sentenciados en Libertad	No	El subproceso de "Control y Vigilancia de Sentenciados en Libertad", no realiza de forma completa y/o adecuada las medidas de seguimiento impuestas a los Sentenciados en Libertad.

PROCESO	EFICACIA (SÍ/NO)	ARGUMENTO O JUSTIFICACIÓN
Reinserción > 2.10 Revisión y seguimiento al Plan de Actividades	No	No se realiza de manera adecuada y/o completa la determinación de la ubicación, sanciones, diseño autorización y evaluación del Plan de Actividades, vigilancia del cumplimiento de medidas cautelares de prisión preventiva, así como del cumplimiento de la ejecución de la sentencia, así como proveer de la información a la PPL de las medidas de libertad condicional y de libertad anticipada, por lo tanto, el subproceso de "Revisión y seguimiento al Plan de Actividades" no es suficiente.
Reinserción > 2.11 Seguimiento a Liberados	No	Este subproceso no es suficiente, pues no en todos los casos se realiza de forma adecuada la reinserción social, así como la promoción en la sociedad, de la cultura de aceptación del liberado.
Custodia y Reinserción Social > 1/2 Registros Administrativos Penitenciarios	No	No se mantienen e integran bases de datos de forma completa y adecuada, con base en la forma establecida en la LNEP, por lo tanto, el subproceso de Registros Administrativos Penitenciarios no es suficiente.
Custodia y Reinserción Social > 1/2 Evaluación Externa	No	No se ha cumplido de forma adecuada y completa con el objetivo de realizar Evaluación Externa, con la finalidad de mejorar la operación del Pp.
Porcentaje de procesos suficientes	El 23.80% de los Subprocesos del Pp E904 son Suficientes.	

Fuente: UNAM-IIS con base en la información proporcionada por el OADPRS

Tabla 53. Valoración Global Cuantitativa (Pertinencia)

PROCESO	EFICACIA (SÍ/NO)	ARGUMENTO O JUSTIFICACIÓN
Custodia > 1.1 Planeación del Proceso de Custodia	No	El diseño los planes de acción, protocolos y/o lineamientos para mantener reclusos y en custodia a las PPL no es adecuada, con relación a su objetivo principal que es la custodia, por lo tanto, el subproceso de "Planeación del Proceso de Custodia" no es pertinente.
Reinserción > 2.1 Planeación del Proceso de Reinserción Social	No	El diseño del plan de actividades, acorde con las necesidades de las PPL, no es adecuado para impactar de forma positiva en la Reinserción Social, por lo tanto, el subproceso de "Planeación del Proceso de Custodia "no es pertinente.
Custodia y Reinserción Social > 1.2/2.2 Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales	No	El diseño, planeación y desarrollo de los Centros Penitenciarios no son adecuados para coadyuvar a la Custodia y a la Reinserción Social de las PPL, por lo tanto, el subproceso de "Planeación para la Infraestructura y Equipamiento de los Centros Penitenciarios Federales" no es pertinente
Custodia > 1.3 Comunicación del Proceso de Custodia	No	La notificación a la PPL de las normas por escrito no se realiza de forma adecuada con relación al objetivo del subproceso, por lo tanto, no es pertinente.
Reinserción > 2.3 Comunicación del Proceso de Reinserción Social	Sí	La notificación de las actividades disponibles en el Centro, tal y como lo dice el art. 104 de la LNEP, se realiza de manera adecuada, por lo tanto, impacta positivamente en la elaboración del Plan de Actividades y en la Reinserción Social.

PROCESO	EFICACIA (SÍ/NO)	ARGUMENTO O JUSTIFICACIÓN
Custodia > 1.4 Internamiento	Sí	El subproceso de "Internamiento" se realiza de forma adecuada en relación con la Custodia de las PPL, por lo tanto, se considera un subproceso pertinente.
Reinserción > 2.4 Ubicación de las PPL	No	La "Ubicación de las PPL", en algunos casos no se realiza adecuadamente para que coadyuve con la Reinserción Social de las PPL, por lo tanto, este subproceso no se considera pertinente.
Reinserción > 2.5 Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad.	No	En algunos casos no se realiza adecuadamente la propuesta de los candidatos a obtener un beneficio de preliberación, lo que no impacta positivamente en la Reinserción Social de las PPL, por lo tanto, el subproceso de "Selección de beneficiarios de medidas preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad" no es pertinente.
Custodia > 1.5 Medidas de Vigilancia	Sí	Las "Medidas de Vigilancia" establecidas para los Centros Penitenciarios, realizan adecuadamente la supervisión y orientación de la conducta de la PPL, lo que afecta positivamente la Custodia de las PPL, por lo tanto, se considera un subproceso pertinente.
Reinserción > 2.6 Plan de Actividades	No	No se organiza adecuadamente los tiempos y espacios en que cada PPL realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, lo que puede traer consigo que la reinserción social no se lleve a cabo, por lo tanto, el subproceso de "Plan de Actividades" no es pertinente.
Reinserción > 2.7 Mecanismos sustitutivos de pena	No	La selección de los "Mecanismos sustitutivos de pena" no se realiza adecuadamente, lo que puede entorpecer la Reinserción Social de las PPL, por lo tanto, no es un subproceso pertinente.
Custodia > 1.6 Aplicación de las medidas de vigilancia	Sí	En los Centros Penitenciarios se realiza adecuadamente la supervisión y orientación de la conducta de la PPL, por lo tanto, este subproceso es pertinente.
Custodia > 1.7 Traslados	No	El subproceso de "Traslados", no es considerado pertinente, pues se observó que en ocasiones no se cumple con lo establecido en el Capítulo V de la LNEP por lo que no se contribuye con la Custodia de las PPL.
Reinserción > 2.8 Implementación del Plan de Actividades	No	No es adecuado el desarrollo de las actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa establecidas en los Planes de Actividades de cada PPL sentenciada, por lo que no contribuye adecuadamente con la Reinserción Social, por lo tanto, el subproceso de "Implementación del Plan de Actividades" no es pertinente.
Reinserción > 2.9 Ejecución y Seguimiento de los Mecanismos Sustitutivos de Pena	No	En ocasiones no se realiza adecuadamente la implementación de los beneficios preliberacionales y sanciones no privativas de la libertad, por lo que no impacta positivamente en la Reinserción Social de las PPL, por lo anterior el subproceso no se considera pertinente.
Custodia > 1.8 Control y Vigilancia de Sentenciados	Sí	Se realiza adecuadamente la supervisión del cumplimiento de las resoluciones y medidas de seguimiento impuestas por la Autoridad Penitenciaria hacia la población sentenciada o procesada, porque ayuda al cumplimiento del Proceso de Custodia, por lo tanto, este subproceso es pertinente.

PROCESO	EFICACIA (SÍ/NO)	ARGUMENTO O JUSTIFICACIÓN
Custodia > 1.9 Control y Vigilancia de Sentenciados en Libertad	No	El subproceso de "Control y Vigilancia de Sentenciados en Libertad", no verifica adecuadamente las medidas de seguimiento impuestas a los Sentenciados en Libertad, lo que entorpece la Custodia de las PPL.
Reinserción > 2.10 Revisión y seguimiento al Plan de Actividades	No	No se realiza adecuadamente la determinación de la ubicación, sanciones, diseño, autorización y evaluación del Plan de Actividades, vigilancia del cumplimiento de medidas cautelares de prisión preventiva, el cumplimiento de la ejecución de la sentencia, así como proveer de la información a la PPL de las medidas de libertad condicional y de libertad anticipada, todo lo anterior apoya a la Reinserción Social de las PPL, por lo tanto, el subproceso no es pertinente.
Reinserción > 2.11 Seguimiento a Liberados	No	No se ha logrado fomentar adecuadamente la reinserción social, así como la promoción en la sociedad, de la cultura de aceptación del liberado.
Custodia y Reinserción Social > 1/2 Registros Administrativos Penitenciarios	Sí	El subproceso de Registros Administrativos Penitenciarios, se realiza adecuadamente, de acuerdo con lo que se establece en la LNEP, apoyando positivamente la Custodia y la Reinserción Social de las PPL, por lo tanto, es un subproceso pertinente.
Custodia y Reinserción Social > 1/2 Evaluación Externa	No	No se ha realizado adecuadamente la realización de Evaluación Externa, por lo que no se apoya a la mejora de Pp E904, por lo tanto, el subproceso no es pertinente.
Porcentaje de procesos pertinentes		El 23.80% de los Subprocesos del Pp E904 son Pertinentes.

Fuente: UNAM-IIS con base en la información proporcionada por el OADPRS

ANEXO VIII.RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DE PROCESOS

Tabla 54. Recomendaciones de la Evaluación de Procesos (Consolidación).

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio o Bajo)*
PLANEACIÓN	Definir Manuales de Procedimientos y redefinir los Manuales Orgánicos Específicos acorde con la nueva normatividad.	Esta recomendación se deriva de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, debido a que es necesario homologar procedimientos acordes con esta Ley.	OADPRS, CNS, Consejo Nacional de Seguridad Pública	Desfasas de la normatividad por las nuevas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal.	Adecuación de diversas leyes relacionadas a esta, con el fin de homologar procesos, metodologías y criterios.	Manuales de Procedimientos	Alto
PLANEACIÓN	Asegurar la vinculación entre los procesos estratégicos del Pp y la planeación del mismo (MIR), con la finalidad de orientar los procesos al logro del objetivo del Pp y así asegurar una contribución significativa a la planeación sectorial y nacional.		OADPRS	Falta de vinculación de los procesos del Pp y su planeación.	Con una adecuada vinculación, la planeación y los procedimientos del Pp serán más eficientes y por lo tanto la operación del Pp será mejor.	MIR	Alto
SEGUIMIENTO	Fortalecer el proceso de seguimiento al plan de actividades que se identificó como clave para el proceso de reinserción social de las PPL.	El proceso para el adecuado seguimiento del Plan de Actividades requiere de al menos dos elementos: 1) Capacitación al personal de los Centros Penitenciarios en lo relativo a las actividades de reinserción (conocimiento, integración de reportes técnicos y documentos afines) 2) Diseño de indicadores para cada uno de los ejes de reinserción social.	OADPRS	Sólo se cuantifica el número de PPL que participan en las actividades de reinserción social, pero no sus resultados detallados.	Identificar los ejes de reinserción que generan mejores resultados y generar información relevante para mejorar su aplicación.	Indicadores estratégicos de la MIR (Componentes, Propósito y Fin)	Alto

Proceso	Recomendación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio o Bajo) *
SEGUIMIENTO	Realizar una revisión de perfiles y puestos con la finalidad de detectar necesidades de especialización y capacitación que permita que el proceso de plan de actividades pueda fortalecer sus resultados.	Un mejor plan de actividades asegura una adecuada reinserción a la sociedad.	OADPRS	En algunos casos se presenta que los planes de actividades no son adecuados con las necesidades de la PPL	Mejor focalización de los planes de actividades para que el tratamiento de la PPL sea más eficiente.		Medio

Fuente: UNAM-IIS, 2016

Tabla 55. Recomendaciones de la Evaluación de Procesos (Reingeniería de Procesos)

Proceso	Objetivo	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Metas y efectos potenciales esperados	Elaboración de flujoograma del nuevo proceso	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio o Bajo)*
PLANEACIÓN	Con base en la reciente normatividad aplicable (LINEP) iniciar con el proceso de redefinición de los principales procesos y responsables en vísperas de la normatividad secundaria.	Esta recomendación se deriva de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, debido a que es necesarios homologar procedimientos acordes con esta Ley.	OADPRS	Desafes de la normatividad por las nuevas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal.	Adecuación de diversas leyes relacionadas a esta, con el fin de homologar, procesos, metodologías y criterios.		Manuales de Procedimientos.	Alto
PLANEACIÓN	Estandarizar estructuras orgánicas, con base en las características propias de cada Centro, que permitan definir procesos transversales en cada uno de ellos, y consecuentemente asignación de funciones específicas a los servidores públicos.	Con la publicación del Reglamento de la Ley Nacional de Ejecución Penal y el consecuente desarrollo de los respectivos Manuales de Organización y Procedimientos se podrán definir perfiles de puesto que permitirán definir responsabilidades y capacidades de los servidores públicos de acuerdo al esquema organizacional de cada Centro	OADPRS	Al no existir Manuales de Organización acorde con la normatividad vigente, el personal de los Centros Penitenciarios no realiza sus actividades de acuerdo con su formación; adicionalmente al no existir personal capacitado implica cargas de trabajo adicionales.	Adecuado seguimiento de todas las etapas del proceso de reinscripción; asegurar la correcta aplicación del Plan de Actividades; mejores resultados en los PPL		Indicadores de gestión sobre la operación de los Centros	Medio
PLANEACIÓN	Hacer una revisión, en el marco de la LINEP, sobre el diseño del Pp que permita articular los esfuerzos que se realizarán en materia de procesos para asegurar la congruencia entre la normatividad y la planeación estratégica.	Esta recomendación se deriva de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, debido a que es necesarios homologar procedimientos acordes con esta Ley.	OADPRS	Desafes de la normatividad por las nuevas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal.	Adecuación de diversas leyes relacionadas a esta, con el fin de homologar, procesos, metodologías y criterios.		Manuales de Procedimientos.	Alto

Fuente: UNAM-IIS, 2016

ANEXO IX. SISTEMA DE MONITOREO E INDICADORES DE GESTIÓN DEL PP.

Con base en la investigación y el trabajo de gabinete y el trabajo de campo, el equipo evaluador del IIS realiza una propuesta para el monitoreo y seguimiento del Pp E904, a través de un cuerpo de indicadores asociado a cada uno de los niveles de la MIR. Como se señaló en el apartado "1.4.2.1. Justificación de la creación o modificación sustancial del diseño del Programa", es necesario hacer una adecuación a la definición del Propósito, que permita que este se encuentre orientado al logro de la reinserción social a través de la correcta implementación de los ejes de trabajo, capacitación, educación, salud y deporte. A continuación se detalla la propuesta en materia de seguimiento del programa de acuerdo con la alineación del Pp a la LNEP.

Tabla 56. PROPUESTA DE RESUMEN NARRATIVO E INDICADORES PARA EL PP E904

Matriz de Indicadores para Resultados 2016				
Resumen Narrativo		Nombre del indicador	Indicadores	
Nivel	Objetivo		Definición	Método de cálculo
Fin	Contribuir a fortalecer el Sistema Penitenciario Federal y el de menores de edad que infringen la Ley Nacional de Ejecución Penal, mediante acciones de reinserción social.	Tasa de delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes (indicador seleccionado) ⁹⁷	Mide el número de días que transcurren entre la ocurrencia de incidencias denominadas graves (e.g. fugas, motines u homicidios), en los Centros Penitenciarios Federales.	(Número de días transcurridos sin presentar incidencias graves: fugas, motines y homicidios en los Centros Penitenciarios Federales / Número de días transcurridos) * 100
		"Porcentaje de días transcurridos sin presentar incidencias de alta gravedad (fugas, motines y homicidios) suscitados al interior de los Centros Penitenciarios Federales.	Mide el total de incidencias de alta gravedad como fugas, motines y homicidios suscitados por las personas privadas de la libertad en los Centros Penitenciarios Federales, que de presentarse vulnerarían la seguridad que debe imperar en el Sistema Federal Penitenciario.	(Número de días transcurridos sin presentar incidencias graves: fugas, motines y homicidios en los Centros Penitenciarios Federales / Número de días transcurridos) por cien.
		Porcentaje de operación del nuevo Sistema de Justicia Penal a nivel federal y en las entidades federativas (POSJPFE) ⁹⁸	El indicador mostrará la incorporación de los circuitos judiciales federales y de las entidades federativas en la operación del sistema de justicia penal acusatorio adversarial	$POSJPFE = 0.80 * (\text{Avance Estatal}) + 0.20 * (\text{Avance Federal})$
Propósito	La población privada de la libertad que tiene el carácter de sentenciada y que se encuentra en un Centro Penitenciario Federal, atiende las acciones para el desarrollo de los ejes básicos de su reinserción social (trabajo, capacitación, educación, salud y deporte).	Porcentaje de la población privada de la libertad que participa en actividades de reinserción social.	Mide la participación de las personas privadas de la libertad sentenciadas de los Centros Penitenciarios Federales en su plan de actividades que tiene como finalidad la evolución favorable que coadyuva en su reinserción social.	(Número de personas privadas de la libertad sentenciadas que participan en su plan de actividades de reinserción social en CEFERESO / Número total de personas privadas de la libertad sentenciada en CEFERESO) * 100.
		Porcentaje de la población privada de la libertad que tiene una evolución positiva en su Plan de Actividades.	Mide la proporción de la población privada de la libertad que de acuerdo con la evaluación del Comité Técnico, observa una evolución positiva.	(Número de personas privadas de la libertad sentenciadas que tienen una evolución positiva en su evaluación del Comité Técnico/ Número total de personas privadas de la libertad sentenciadas que participan en actividades de reinserción social) * 100.

⁹⁷ Al tratarse de indicadores seleccionados, no se pueden modificar, por lo que se mantienen.

⁹⁸ Indicador del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018

Matriz de Indicadores para Resultados 2016

Resumen Narrativo		Nombre del indicador	Indicadores	
Nivel	Objetivo		Definición	Método de cálculo
Componente 1	Los Centros Penitenciarios Federales cuentan con los materiales y equipamiento necesario para llevar a cabo las actividades de reinserción social.	Porcentaje de recursos ejercidos en materiales y equipamiento	Se refiere a los recursos ejercidos en materiales y equipamiento destinado a las actividades de reinserción social.	(Recursos ejercidos en materiales y equipo para actividades de reinserción social / Recursos planeados para materiales y equipo para actividades de reinserción social) * 100.
Componente 2	El personal de los Centros Penitenciarios Federales se encuentra capacitado en materia de reinserción social de acuerdo a la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP).	Porcentaje de personal capacitado en materia de reinserción social.	Mide la proporción del personal que labora en los Centros Penitenciarios Federales que ha recibido instrucción en materia de reinserción social de acuerdo a lo establecido en la LNEP.	(Personal que labora en los Centros Penitenciarios Federales que ha recibido instrucción en materia de reinserción social / Total del personal que labora en los Centros Penitenciarios Federales) * 100.

Fuente: UNAM-IIS con base en Comisión Nacional de Seguridad, Dirección General de Servicios, Unidad de Servicios y Formación Policial. (2016) *Causas de las Variaciones de las Metas de Indicadores de Resultados de los Programas Presupuestarios. Ejercicio Fiscal 2016.*

A pesar de la configuración de indicadores de gestión del Pp E904, la medición se dificulta puesto que, como se señaló en apartados anteriores de la presente evaluación, no existe evidencia que indique la existencia de procedimientos homogéneos de operación en los Centros Penitenciarios Federales con relación a las actividades encaminadas a la custodia y reinserción social de las PPL.

Otra fuente de información que permite monitorear algunos aspectos de la operación del Pp E904 son los Cuadernos Mensuales de Información Estadística Penitenciaria Nacional. Para efectos de la presente evaluación se utilizaron datos provenientes de los cuadernos de los últimos meses del año 2015. La información contenida y presentada mensualmente en los cuadernos se detalla a continuación:

Tabla 57. Contenido del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional

Tema	Descripción
1) Resumen de la población penitenciaria en México.	Se describe el total de la población penitenciaria dividida por sexo, fuero, procesados y sentenciados. Se da el número de libertades otorgadas, incidencias y sobrepoblación.
2) Gráficas de población penitenciaria por fuero, situación jurídica y sexo.	Gráfica del total de población penitenciaria dividida por fuero, y por procesados y sentenciados.
3) Población penitenciaria según fuero, situación jurídica y sexo por Entidad Federativa e Institución Penitenciaria.	Descripción de la población penitenciaria dividida por Entidad Federativa, fuero, procesados y sentenciados, y sexo.
4) Gráficas de población penitenciaria.	Gráfica del total de la población penitenciaria dividida por Entidad Federativa.
5) Gráficas de comportamiento de la población penitenciaria.	Gráfica que muestra el comportamiento de la población penitenciaria de diciembre de 2014 a diciembre de 2015. Gráfica que muestra el comportamiento de la población penitenciaria dividida por fuero, de diciembre de 2014 a diciembre de 2015.
6) Centros de reclusión y sobrepoblación	Gráfica de Distribución de los Centros Penitenciarios divididos por los centros del Gobierno Municipal, del Gobierno Federal, del Gobierno del D.F. (ahora Ciudad de México) y del Gobierno Estatal. Número de Centros, Capacidad de Internamiento, Población y Sobrepoblación por Entidad Federativa e Institución Penitenciaria Federal. Gráfica de Sobrepoblación Penitenciaria.
7) Tipos de centro de internamiento.	Tipos de centros de reclusión divididos por Entidad Federativa.
8) Capacidad, sobrepoblación y población.	Capacidad, Sobrepoblación y Población según Fuero, Situación Jurídica y Sexo por Entidad Federativa e Institución Penitenciaria Federal.
9) Instituciones penitenciarias federales.	Gráfica de Distribución de la Población Penitenciaria en las Instituciones Penitenciarias Federales Población Penitenciaria en las Instituciones Penitenciarias Federales según Fuero, Situación Jurídica y Sexo por Entidad Federativa.
10) Libertades otorgadas por el OADPRS (libertad anticipada y sustitutivos de pena)	Beneficios de Libertad Anticipada y Sustitutivos de Pena Según concepto por entidad federativa e Institución Penitenciaria Federal. Gráfica de Beneficios de Libertad Anticipada y Sustitutivos de Pena.
11) Libertad Vigilada	Población Federal en Libertad Vigilada Según Concepto por Entidad Federativa. Gráfica de Población Federal en Libertad Vigilada
12) Libertad Absoluta	Resoluciones Administrativas a la Población Federal en Libertad Vigilada según Concepto por Entidad Federativa.

Tema	Descripción
13) Incidencias.	<p>Incidencias en los Centros Penitenciarios Según Concepto, Número de Internos Involucrados, Heridos y Homicidios por Entidad Federativa.</p> <p>Incidencias en las Instituciones Penitenciarias Federales Según Concepto, Número de Internos Involucrados, Heridos y Homicidios por Institución Penitenciaria Federal.</p> <p>Número de Personas Involucradas en Incidencias según Fuero y Situación Jurídica.</p> <p>Gráfica de Número de Personas Internas Involucradas en Incidencias por Fuero y Situación Jurídica.</p> <p>Gráfica de Número de Incidencias y Personas Internas Involucradas por tipo de Incidencia.</p>
14) Traslados.	Traslados Internacionales y Extradiciones por País, Fuero y Sexo.

Fuente: UNAM-IIS con base en Comisión Nacional de Seguridad, OADPRS. (2015). Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, diciembre 2015.

Si bien la información y los datos contenidos en los Cuadernos Mensuales son útiles para conocer y analizar el estado actual y el comportamiento del Sistema Federal Penitenciario, es cuestionable su utilidad para el monitoreo de las actividades encaminadas a la reinserción social de las PPL puesto que no señala el tipo, la realización y el impacto de actividades orientadas a tales efectos.

Finalmente, es preciso mencionar la existencia de información provista por las oficinas centrales del OADPRS en la que se detalla el tipo de actividades relacionadas con los procesos identificados por el equipo evaluador, orientados a la reinserción social de las PPL. De igual forma, dicha información ofrece datos específicos que permiten cuantificar los niveles de participación de las PPL en: actividades de asistencia psicológica y de trabajo social, participación en actividades culturales, deportivas y recreativas y actividades de capacitación para el trabajo.

La información referida en el párrafo anterior contempla datos estadísticos y registros de actividades por Centro Penitenciario. A petición de las oficinas centrales, se omite la reproducción total o parcial de los contenidos señalados.

ANEXO X. ESTUDIOS DE CASO: DESCRIPCIONES EN PROFUNDIDAD Y ANÁLISIS.

Como parte de las actividades desarrolladas en el marco del trabajo de campo, se efectuaron una serie de entrevistas a actores estratégicos del Pp con el objeto de analizar el desarrollo de los principales procesos del mismo E904.

A continuación, se señala la información y los puntos principales sobre la operación del programa derivados de la aplicación de entrevistas a la Dirección General de Ejecución de Sanciones, a la Subdirección de Ejecución de Sanciones y a personal de la Dirección de Archivo Nacional de Sentenciados y Estadística Penitenciaria.

X.1. OFICINAS CENTRALES

X.1.1 Dirección General de Ejecución de Sanciones

La Dirección General de Ejecución de Sanciones tiene bajo su encargo la operación de tres procesos o rubros importantes de atención, dichos rubros se refieren a:

- Cómputo de las penas de las PPL,
- Administración del Archivo Nacional de Sentenciados, y
- Atención a los requerimientos de información de la ciudadanía y otras autoridades.

Con respecto del cómputo de las penas, la autoridad entrevistada señala que es obligación de la autoridad el otorgar certeza jurídica a la PPL sobre el tiempo necesario para cumplir con la pena que le ha sido impuesta. Para tales efectos, se cuenta con el Archivo Nacional de Sentenciados, herramienta que permite llevar un conteo actualizado de los tiempos, actividades, beneficios, etc.

Sobre el tema referido en el párrafo anterior, cómputo de las penas, existen 5 acciones concretas que la Dirección realiza: 1) revisión de expedientes, 2) casos analizados por la comisión dictaminadora, 3) sesiones de la comisión (3 sesiones al mes por norma), 4) notificaciones de certificados de libertad y 5) informes a la PGR sobre solicitudes de situación jurídica de las PPL. Los resultados de dichas actividades se reflejan mensualmente en un informe que la Dirección debe entregar al Comisionado del OADPRS:

En aspectos referentes a la reinserción social, antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el área se encargaba de analizar la viabilidad del otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a PPL que así lo merecieran. Dicha función, a partir de la entrada en vigor de la Ley referida, ha quedado en manos de los Jueces de Ejecución, mismos que a través del apoyo de la Dirección General de Ejecución de Sanciones y los CEFERESO, obtienen información específica para la toma de decisiones y el otorgamiento de beneficios a las PPL.

La Dirección General de Ejecución de Sanciones ejerce otras funciones importantes con respecto de la Administración del Sistema Penitenciario, entre ellas destaca:

- Atención a requerimientos de información de la ciudadanía y otras autoridades.

- Recepción de llamadas telefónicas de la ciudadanía, autoridades e incluso, PPL, con respecto del cómputo de las penas.
- Recepción de correo postal de la ciudadanía, autoridades e incluso, PPL, con respecto del cómputo de las penas.
- Expedición de cartas de no antecedentes penales.

El titular del área entrevistada refirió la existencia de un Manual de Procedimientos de la Dirección General de Ejecución de Sanciones, en su última versión, donde podrían consultarse los procedimientos del área con mayor nivel de detalle. Cabe destacar que dicha información fue solicitada a la autoridad correspondiente, sin éxito, obteniendo únicamente el Manual de Organización Específico de la Dirección General de Ejecución de Sanciones.

En lo referente a la administración del Archivo Nacional de Sentenciados, el área entrevistada señaló las siguientes actividades como parte fundamental del proceso de administración:

- Recepción de sentencias ejecutoriadas.
- Apertura del expediente de la PPL.
- Actualización del expediente de la PPL, "Glosa", integración de todas las actuaciones e información relativa a la ejecución de la pena.
- Préstamo de expedientes a otras instancias o autoridades.
- Integración de una base de datos para efectos de la emisión y otorgamiento de beneficios de libertad anticipada.

Finalmente, el titular de la Dirección General de Ejecución de Sanciones, recalcó la transformación y modificación de las atribuciones y funciones del área a partir de la entrada en vigor de la LNEP. Con respecto del esquema operado bajo el cobijo de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados se hicieron las siguientes precisiones:

- Las actividades orientadas a la readaptación social son fundamentales para el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada.
- Para ser objeto de un beneficio, la PPL debe someterse a una revisión y análisis jurídico de expediente. De existir alguna prohibición legal o en caso de que el PPL no cumpla con los requisitos mínimos se niega el beneficio.
- Para el otorgamiento de un beneficio de libertad anticipada, se solicitan estudios técnicos de personalidad a los Centros, mismos que presentan una propuesta (estudios técnicos) a la Dirección General de Sanciones.
- La reinserción social es un derecho. No se puede evaluar a la autoridad con respecto del número de PPL reinsertadas. La PPL decide si se reinserta o no. La autoridad debe proporcionar elementos y servicios necesarios para la reinserción exitosa.

- La autoridad (OADPRS) es responsable del seguimiento a la PPL en el Centro Penitenciario; debe considerarse la corresponsabilidad de diferentes autoridades e instancias relacionadas con servicios de: salud, trabajo, seguridad social, etc.
- Ningún procedimiento de la autoridad tendrá éxito si la PPL no acepta el tratamiento y aprovecha los servicios ofertados por la autoridad.

X.1.2. Entrevista con la Subdirección de Ejecución de Sanciones.

La titular de la Subdirección de Ejecución de Sanciones comentó, durante la entrevista con el equipo de investigación, que, a pesar de las bondades y fortalezas de los programas orientados a la reinserción social de las PPL, la operación de los procesos de reinserción no es tan efectiva como debería debido a falta de espacio, infraestructura y presupuesto.

Con respecto del proceso de cómputo de las penas, el área entrevistada señaló los siguientes puntos principales:

- Para iniciar con el proceso de cómputo de sanciones privativas de la libertad, el área debe recibir la constancia procesal correspondiente. Cuando la sentencia causa estado, la PPL sentenciada para el OADPRS.
- El OADPRS trabajó con PPL sentenciadas por delitos del fuero federal, recibiendo únicamente constancias federales.
- El Centro Penitenciario al cuál se envía a la PPL turna al OADPRS partidas de conocimiento de sentencias para cómputo y desglose.
- A partir de 2004, con la reforma a través de la cual se crean instancias de prisión preventiva, el tiempo en prisión preventiva, se computa e integra al expediente de la PPL.
- Con la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el Juez de Ejecución realiza el cómputo de las penas con base en la información que el Centro Penitenciario y el OADPRS (a través de la Dirección General de Ejecución de Sanciones) proporcionan.
- La diferencia entre prisión preventiva y la prisión punitiva radica en que la primera se experimenta al momento de la detención hasta que la sentencia causa estado y la segunda cuando la sentencia causa estado.
- El cómputo de las penas permite saber si la PPL puede disfrutar un beneficio de libertad anticipada. La LNEP prescribe que los beneficios los otorga el Juez de Ejecución.
- Una vez otorgado un beneficio de libertad anticipada, el PPL tiene que cubrir ciertos requisitos para garantizar el goce y disfrute de su beneficio.

X.1.2 Dirección de Archivo Nacional de Sentenciados y Estadística Penitenciaria.

De acuerdo con la información proporcionada por el titular de la Dirección de Archivo Nacional de Sentenciados y Estadística Penitenciaria, la Ley Federal de Archivos rige la administración de toda clase de archivos y documentación de la administración pública Federal, Estatal y Municipal, en nuestro país.

La administración del Archivo Nacional de Sentenciados tiene 3 objetivos específicos, siendo estos:

- Organización de la información y del archivo,
- Conservación de la información y el archivo, y
- Uso de la información contenida en el archivo.

Con respecto del expediente de la PPL, el titular del área entrevistada señaló la existencia de dos expedientes: uno en el Centro Penitenciario al cual fue enviada la PPL y otro en oficinas centrales del OADPRS. Dichos expedientes se abren con la integración de la sentencia ejecutoriada o sentencia de primera instancia y se complementan con los recursos de apelación que interpone la PPL, amparos, toda actividad orientada a la reinserción social del sentenciado y todo lo relacionado con la ejecución de la pena.

Otro de los elementos que se integran a los expedientes de la PPL se refieren al seguimiento de la ejecución de la pena como el plan de actividades y las actividades orientadas a la reinserción social de la PPL sentenciada. Dicho plan y sus actividades correspondientes tienen el fin último de evitar que la persona vuelva a delinquir.

Al igual que lo señalado por la Dirección General de Ejecución de Sanciones, el titular del área entrevistada afirmó que la LNEP pugna por la corresponsabilidad de diferentes instancias y autoridades del gobierno federal en lo relativo a las actividades orientadas a la reinserción social y el seguimiento de las PPL.

X.2. CENTROS FEDERALES DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL (CEFERESO).

El estudio de caso es un método de investigación cualitativa que implica un proceso de indagación y búsqueda de evidencia a través del examen sistemático y profundo de casos de entidades, organismos e instituciones de diversa índole con el objeto de conocer sus particularidades y complejidades.

En el presente apartado se contemplan los 5 estudios de caso realizados por el equipo de investigación de la UNAM-IIS, como parte de las actividades a desarrollar en el marco de la Evaluación de Procesos del Pp E904. Antes de continuar con la identificación y caracterización de cada estudio, es importante recordar algunas características relevantes sobre el Sistema Penitenciario, la reinserción social y los CEFERESO.

En ese sentido, es conveniente recordar que, el 18 de junio de 2008, se publicó en el DOF el

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, el cual modifica el Sistema de Justicia Penal, que conlleva al Sistema Penitenciario y Sistema de Justicia para Menores.

El decreto de reforma referido, instituyó a la reinserción social, como un nuevo esquema en el Sistema Penitenciario en sustitución de la readaptación social, contenida desde la reforma constitucional de 1965. Conforme al artículo Quinto Transitorio del mencionado Decreto, el nuevo sistema de reinserción social previsto en los párrafos segundo y séptimo del artículo 18, entró en vigor el pasado 16 de junio de 2016 con la expedición de la **Ley Nacional de Ejecución Penal**.

A partir de la Reforma se han incorporado gradualmente todos los Centros Federales al OADPRS; por lo que, de conformidad con las nuevas disposiciones, el Sistema Federal Penitenciario se integra por 16 Centros Penitenciarios Federales; todos en operación, 1 exclusivamente para mujeres y 15 para hombres.

Los Centros Penitenciarios Federales albergan personas privadas de su libertad (PPL) mayores de 18 años, mismas que son separadas y ordenadas de acuerdo con diversas características como: situación jurídica (procesada y sentenciada del fuero común y del fuero federal) y sexo. Los centros operan bajo criterios y procedimientos uniformes establecidos en la norma legal vigente que los regula.

A continuación, se identifica y caracteriza cada uno de los estudios elaborados con base en las visitas a:

- CEFERESO N°1 “Altiplano”;
- CEFERESO N°5 “Oriente”;
- CEFEREPSI “Morelos”;
- CEFERESO N° 11 “CPS Sonora”, y
- CEFERESO N°16 “CPS Morelos”.

A continuación, se realiza una breve descripción de los resultados obtenidos en cada una de las visitas de campo realizadas.

X.2.1. ESTUDIO DE CASO DEL CEFERESO NO. 1 “ALTIPLANO”.

X.2.1.1. *Introducción.*

El Centro Federal de Readaptación Social Número 1 “El Altiplano”, es una prisión federal mexicana del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Comisión Nacional de Seguridad ubicado en Santa Juana Centro, Municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México, aproximadamente a 25 km de Toluca aproximadamente. El Centro cuenta con una superficie de 260.000 m², tiene una capacidad para 724 prisioneros y es una prisión de seguridad máxima.

La prisión fue construida entre 1988 y 1990 y recibió sus primeros reclusos en noviembre de 1991.

Debido al creciente riesgo de un ataque a la prisión las paredes del penal han sido reforzadas, haciendo que estas tengan un metro de espesor. Así mismo, el espacio aéreo ha sido restringido y las comunicaciones están restringidas 10 km a la redonda. La prisión está vigilada por personal fuertemente armado contra alguna posible eventualidad o conflicto armado.

Como se mencionó en líneas superiores, el nivel de seguridad del penal del Altiplano es máximo y existen sistemas y equipos electromecánicos y electrónicos de seguridad como: circuito cerrado de televisión, control de accesos, alarmas, detectores de metal, drogas y explosivos, radiocomunicación, voz y datos, sensores de presencia, y telefonía.

La penitenciaría cuenta con ocho dormitorios, comedores, aulas, instalaciones deportivas y de esparcimiento, áreas para visita íntima, familiar y de abogados, salas para juzgados, cocina general, lavandería, talleres, servicios médicos e instalaciones electromecánicas "para brindar todos los servicios generales para su operación.

Dicho Centro cuenta solo con PPL de sexo masculino; procesados principalmente; cuenta con instalaciones de juzgados en materia de procedimientos penales. La capacidad instalada del centro es de 836 PPL y al 30 de junio de 2016 el total de PPL registradas fue de 739, 88% de su capacidad; según datos proporcionados por la Coordinación General de Centros Federales.

Ilustración 46. Vista Aérea del CEFERESO N°1, "Altiplano".



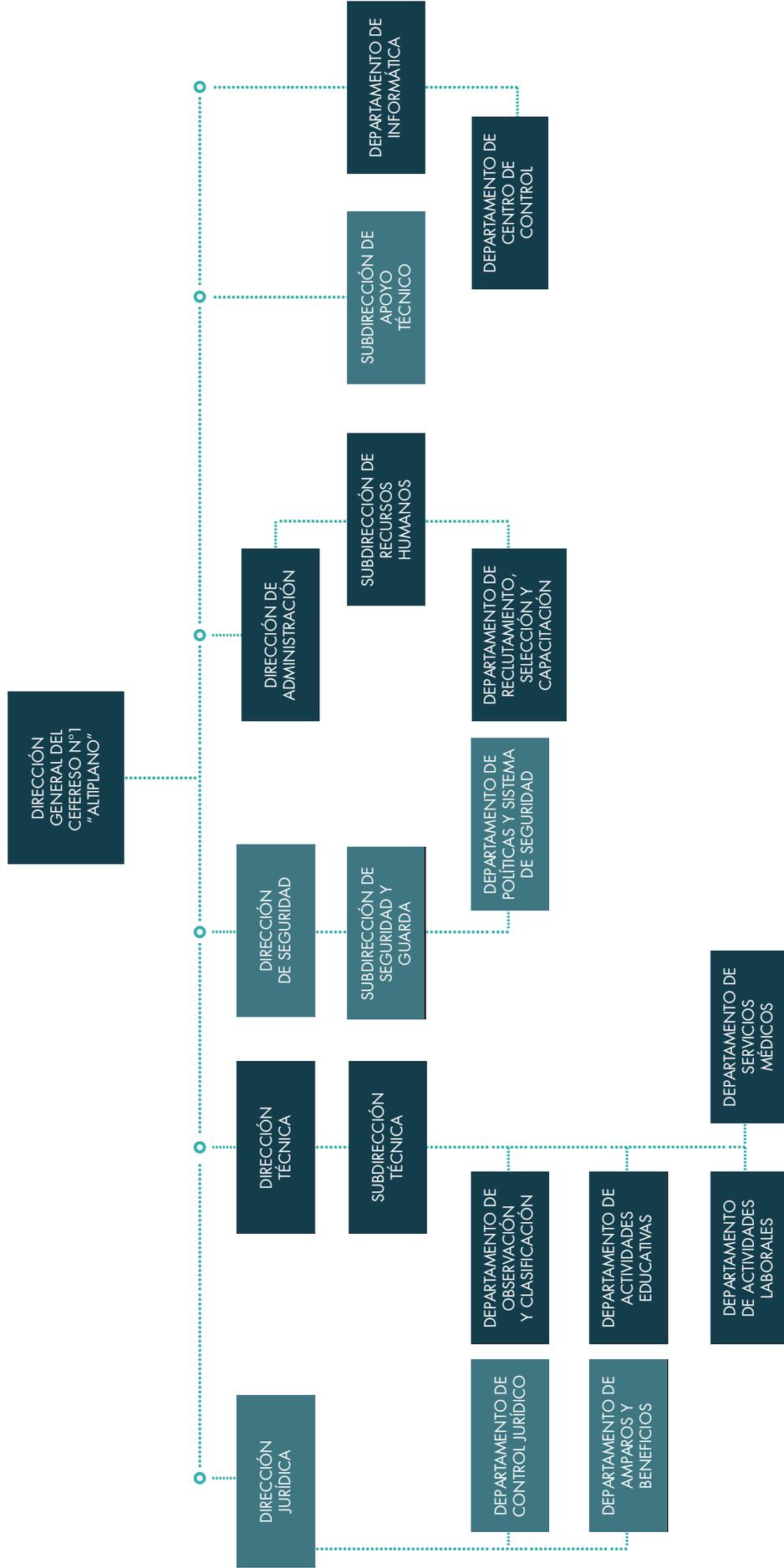
Fuente: Google. (s.f.). [Ubicación del CEFERESO N°1, Almoloya de Juárez, México en Google Maps]. 2016. Disponible en: <https://www.google.com.mx/maps/place/Centro+Federal+de+Readaptaci%C3%B3n+Social+no.+1+Almoloya/@19.4199213,-99.7485019,18z/data=!4m5!3m4!1s0x85d27a3ef46dba8f:0xb691dcf6ab9c445e18m2!3d19.4208245!4d-99.7489222>

X.2.1.2 Organización.

De acuerdo con el Manual de Organización General del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social y con el Manual de Organización General del Centro Federal de Readaptación Social N°1 "Altiplano", la operación del Pp E904 pretende coadyuvar con la implementación de un régimen penitenciario de máxima seguridad que garantice el orden y el tratamiento tendiente a la reinserción social de las PPL de alta peligrosidad.

Para cumplir con el objetivo señalado en el párrafo anterior, el CEFERESO N°1 "Altiplano", se ha organizado como lo ilustra la siguiente figura:

Figura 21. Estructura orgánica del CEFERESO N°1 "Altiplano".



Fuente: UNAM – IIS con base en el Manual de Organización General del Centro Federal de Readaptación Social N°1 "Altiplano".

X.2.1.3 Operación.

Las unidades señaladas en la figura que antecede están a cargo de la operación del Pp E904. En ese sentido, les corresponde la conducción de diversos procesos, como son: ingreso, considerando el protocolo de ingreso y la clasificación; ejecución y seguimiento del plan de actividades y egreso, considerando el egreso temporal de PPL y el egreso definitivo de PPL.

A continuación, se identifican, caracterizan y describen los procesos señalados en el párrafo que antecede.

X.2.1.3.1. Ingreso.

El proceso de Ingreso refiere el internamiento de la PPL dentro del Centro Penitenciario. Dicho proceso se compone, a su vez, de los subprocesos de Protocolo de Ingreso y Clasificación, de acuerdo con lo expuesto en el Diagnóstico de Procesos de esta Evaluación. Ambos subprocesos se describen enseguida con base en la evidencia recabada en el CEFERESO 1.

X.2.1.3.1.1. Protocolo de ingreso.

No se programaron entrevistas ni se documentó este subproceso por considerar que se cuenta con los elementos necesarios para su análisis, provenientes del estudio de los otros Centros seleccionados como muestra del estudio.

X.2.1.3.1.2. Clasificación.

De acuerdo con la información recabada en la visita de campo, el proceso de clasificación de PPL, a cargo de la Dirección Técnica del centro, la Subdirección Técnica, el Centro de observación y clasificación (COC), la Oficina de trabajo social, la Oficina de criminología y la Oficina de psicología, comprende las siguientes actividades: examen psicofísico, entrevista criminológica para definir su ubicación dentro del Centro, control de comunicación de la PPL, alta de teléfonos para comunicación, notificación a familiares de la presencia de la PPL en el centro, entrevista educativa (donde se pretende conocer el historial escolar y evaluaciones de la PPL), ubicación de nivel escolar, establecimiento del programa escolar, orientación de actividades recreativas como: biblioteca, cine, ajedrez, religión, eventos artísticos y deportes.

De igual forma, en el proceso de clasificación se realiza una entrevista laboral donde se analizan ofertas de trabajo para elaboración de figuras de fieltro, papiroflexia, elaboración de piñatas, reciclado de materiales, cuadros y bastidores de madera. Complementariamente se realiza una entrevista de capacitación en el trabajo en materia de: encuadernación, costura, uso y manejo de máquinas, corte y confección, etc.

Finalmente, se realiza una entrevista médica que contempla exámenes de laboratorio, el establecimiento de un programa de medicina general y en su caso, el envío a especialidad médica. Como parte de esta entrevista se evalúa psicológicamente al PPL y se asigna, se ser necesario, un plan de asistencia grupal o individual y un programa de adicciones.

Una vez concretada esta primera etapa del proceso de clasificación, la Dirección Técnica somete a consideración del Comité Técnico del Centro una propuesta preliminar de plan de actividades por

PPL. Corresponderá al Comité el análisis de cada caso y la autorización del plan de actividades en cualquiera de los siguientes rubros: deporte, salud, trabajo, capacitación para el trabajo y educación.

X.2.1.3.2. Plan de Actividades.

La Autoridad Penitenciaria informará a la PPL las actividades disponibles en el Centro Penitenciario y de manera participativa se diseñará un Plan de Actividades acorde a las necesidades, preferencias y capacidades de la persona privada de la libertad. Las normas reglamentarias determinarán el número de actividades y de horas que constituirán un Plan de Actividades satisfactorio.

El plan de actividades considera los siguientes sub procesos: ejecución y seguimiento del plan, mismos que se caracterizan a continuación.

X.2.1.3.2.1. Ejecución del Plan de actividades.

No se programaron entrevistas ni se documentó este subproceso por considerar que se cuenta con los elementos necesarios para su análisis de los otros Centros seleccionados como muestra del estudio.

X.2.1.3.2.2. Seguimiento del plan de actividades.

Como parte de las tareas implementadas por las autoridades y el personal del CEFERESO 1 para dar seguimiento al plan personalizado de cada PPL se encuentran las siguientes actividades: programa asistencial para procesados, tratamiento integral para sentenciados, actividades encaminadas para el buen comportamiento del procesado, actividades encaminadas para la reinserción o modificación de sentenciados, estudios tendientes a cambiar el plan de actividades, elaboración de estudios de participación y pronóstico de comportamiento de la PPL, valoración del comportamiento y participación de la PPL para continuar el plan o reubicarlo y una propuesta de cambios al Comité Técnico del centro.

X.2.1.3.3. Egreso.

En términos operativos, dentro del proceso de Egreso se distinguen dos subprocesos: Egreso temporal y Egreso definitivo. En el caso del CEFERESO 1, no se programaron entrevistas, ni se documentaron los subprocesos señalados, por considerar que se cuenta con los elementos necesarios para su análisis a partir de la información obtenida en los otros Centros seleccionados como muestra del estudio.

X.2.1.3.3.1. Egresos temporales.

X.2.1.3.3.2. Egreso definitivo.

X.2.1.3.4. Otros procesos administrativos transversales.

Se considera que los procesos transversales tienen injerencia en todas las actividades del Centro, independientemente de las actividades sustantivas, siendo éstos:

- Apoyo a los ejes de Reinserción social.
- Actividades del Comité Disciplinario.
- Guarda y Custodia.

Algunos de los procesos administrativos transversales encontrados en el CEFERESO N°1 "Altiplano", son: producción de alimentos de las PPL, cuentas individualizadas de las PPL, depósitos de familiares y amigos a la PPL y tiendas de acceso de las PPL, para el caso de los procesos de apoyo a los ejes de reinserción social; operación del comité en cuanto a las actividades del régimen disciplinario y protocolos de seguridad y guardia orientados a la máxima seguridad del centro en el caso de los procesos de guarda y custodia.

X.2.1.4. Análisis FODA.

Una vez concluido el análisis de cada uno de los procesos, subprocesos, procedimientos y actividades tanto de los procesos sustantivos como los llamados transversales y en función a los hallazgos derivados de las entrevistas se identificaron las siguientes Fortalezas, Debilidades; Oportunidades y Amenazas de la operación del CEFERESO 1 "Altiplano":

Fortalezas

- El personal que trabaja en el centro lo hace con buena disponibilidad a pesar de carencias en materia de salarios y equipamiento indispensable para mejorar el rendimiento de trabajo.

Debilidades

- La mayoría de las PPL que se encuentran en este centro son por delincuencia organizada; por lo que no alcanzan ningún beneficio que otorga la LNEP; así como tampoco hay sustitutivos de penas ni medidas alternativas de prisión, por ende, el Plan de Actividades funciona de manera parcial.
- Falta de pago de horas extraordinarias por jornadas de trabajo adicionales lo que propicia malestar y desmotivación en el personal que trabaja más allá de su jornada de trabajo sin ningún incentivo económico y además produce un agotamiento físico en el personal y por consecuencia no tiene el mismo rendimiento ni se encuentra en un nivel óptimo de concentración en sus labores.
- Cargas excesivas de trabajo para la atención de amparos; quejas y solicitudes de atención médica lo que implica retraso en su atención y malestar en las PPL.
- Falta de personal en todas las áreas por el alto número de PPL que se encuentran reclusos en el centro, específicamente en la Dirección Jurídica faltan Licenciados en Derecho para atender la demanda de revisión de expedientes.
- El instrumental y equipo médico es obsoleto y sin un mantenimiento adecuado lo que genera retraso en la atención médica y con un alto riesgo de efectividad.
- El almacén de insumos alimenticios ha sido rebasado en su capacidad y no se han tomado las medidas necesarias para su ampliación; lo que puede ocasionar un problema relevante en el corto tiempo.
- Falta de infraestructura física para: espacios para realizar las entrevistas para ubicar a las PPL; espacios para talleres; espacio para la Oficina de Educación y aulas para impartir la capacitación en el trabajo, todo como consecuencia del aumento de la demanda de servicio consideradas en las nuevas disposiciones contenidas en la ley.
- Falta de insumos para conectar equipo de cómputo nuevo.
- Equipo de cómputo limitado en la Dirección de Administración.
- La aplicación del examen denominado "MINESOTA" se efectúa de manera manual cuando debería de ser de forma electrónica.

- Falta de capacitación en el personal en el uso de nuevas tecnologías; tanto en hardware como en software para operación de centros penitenciarios.
- Incompatibilidad entre los sistemas SISEFE 1 y 2 en el rubro de manejo de cuentas individualizadas por cada PPL; en cuanto a administración de ingreso y actualización de saldos.
- Falta de coordinación entre las Direcciones de Seguridad y Técnica ante la activación de un protocolo de seguridad lo que genera retraso en las actividades del plan de cada PPL.
- Las cargas de trabajo en los talleres se han incrementado considerablemente a partir de las nuevas disposiciones de la ley en la materia lo que genera descoordinación entre todas las direcciones del centro.
- Falta de capacitación permanente de las nuevas reformas y entrada en vigor de nuevas disposiciones por la LNEP ya que aún no se ha entendido en su justa dimensión todo lo que implica el cambio.
- Existen muchas dudas de que ya no se debe hacer y qué acciones si continúan bajo el nuevo enfoque; por lo que se requiere de un facilitador que los ayude a transitar del esquema anterior al nuevo (administración del cambio).
- La máxima seguridad del Centro implica medidas estrictas de seguridad que mantienen en tensión a todo el personal.

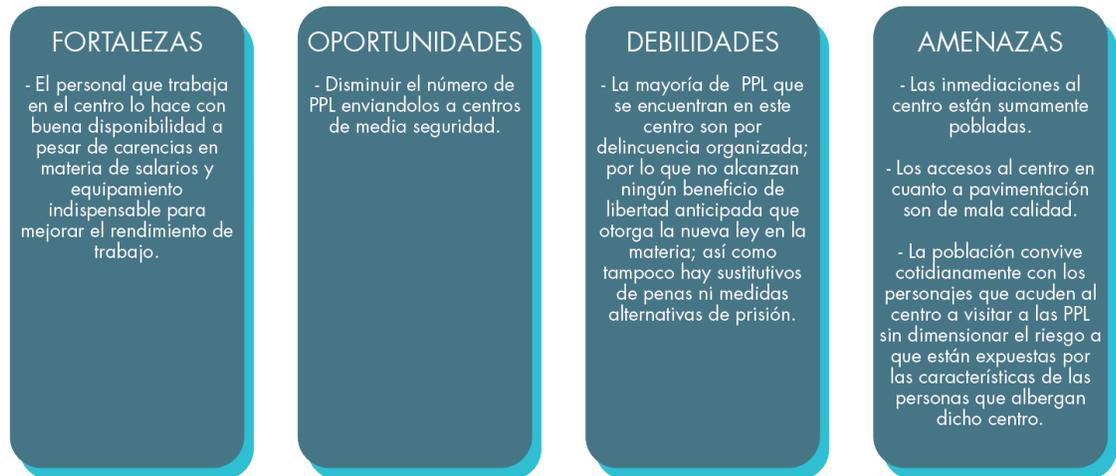
Oportunidades

- Disminuir el número de PPL reubicándolos a centros de mediana seguridad.

Amenazas

- Las inmediaciones al centro están sumamente pobladas; a tan solo unos metros de la barda perimetral del Centro está asentada una población rural con habitaciones familiares, escuelas, negocios, áreas de comida, y toda actividad necesaria para la convivencia de una comunidad, expuesta al riesgo en caso de una situación de emergencia que salga del control del Centro.
- Los accesos al centro en cuanto a pavimentación son de mala calidad es decir hay frecuentes encharcamientos, hoyos, lodo, áreas sin pavimento, sin señalamientos de protección civil, hacinaamientos, sin banquetas; entre otros, lo cual dificulta el acceso al centro a los familiares y demás visitantes del centro.
- La población convive cotidianamente con los personajes que acuden al centro a visitar a las PPL sin dimensionar el riesgo a que están expuestas por las características de las personas que albergan dicho centro.
- Se observa mucha gente que realiza diferentes tipos de comercio desde comida hasta asesoría jurídica a familiares de las personas privadas de su libertad en las inmediaciones del centro.

Figura 22. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del CEFERESO N°1 "Altiplano".



Fuente: UNAM IIS.

X.2.1.5. Conclusiones del caso.

El centro de máxima seguridad del Altiplano alberga a personas consideradas como de alto grado de peligrosidad, por lo que las medidas de seguridad en todas las actividades son muy estrictas y mantienen al personal de seguridad y apoyo en tensión constante. No obstante, el personal trata de ejecutar su trabajo al margen de esta situación y se esfuerza por hacerlo de la mejor manera a pesar de las carencias que externaron al equipo de investigación.

La capacitación permanente garantizará buen desempeño del personal del centro, además de dotarlo de todos los instrumentos necesarios para operar. De lo contrario podría presentarse una desmotivación y baja en la productividad lo que generaría un alto riesgo en la administración, vigilancia y control de las PPL.

Un aspecto importante que señalan las Autoridades del centro refiere que entre más ocupados estén las PPL por las características ya señaladas y se les ofrezcan los mejores servicios, menor será el riesgo de una insubordinación y mayor la probabilidad de reinsertarse a la sociedad en el momento del cumplimiento de su sentencia.

El penal cuenta con una población de 793 PPL de las cuales 122 han sido sentenciadas (15%) y 671 están en espera de una sentencia (85%) lo que genera un gran problema ya que mientras no se dicte su sentencia deben tener un trato diferenciado que ampara la LNEP y como consecuencia se incrementa la labor de administración del Centro.

X.2.2. ESTUDIO DE CASO DEL CEFERESO N°5 "ORIENTE".

X.2.2.1. *Introducción.*

El Centro Federal de Readaptación Social Número 5 "Oriente", conocido como Villa Aldama, Veracruz, está adscrito al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. El Centro está ubicado en el Municipio de Villa Aldama, Veracruz, a 45 km aproximadamente de Xalapa, capital del estado.

El CEFERESO No.5, tiene una capacidad instalada para 3,078 personas privadas de la libertad, siendo catalogado como una prisión de seguridad media.

Ilustración 47. Vista aérea del CEFERESO N°5, "Oriente"

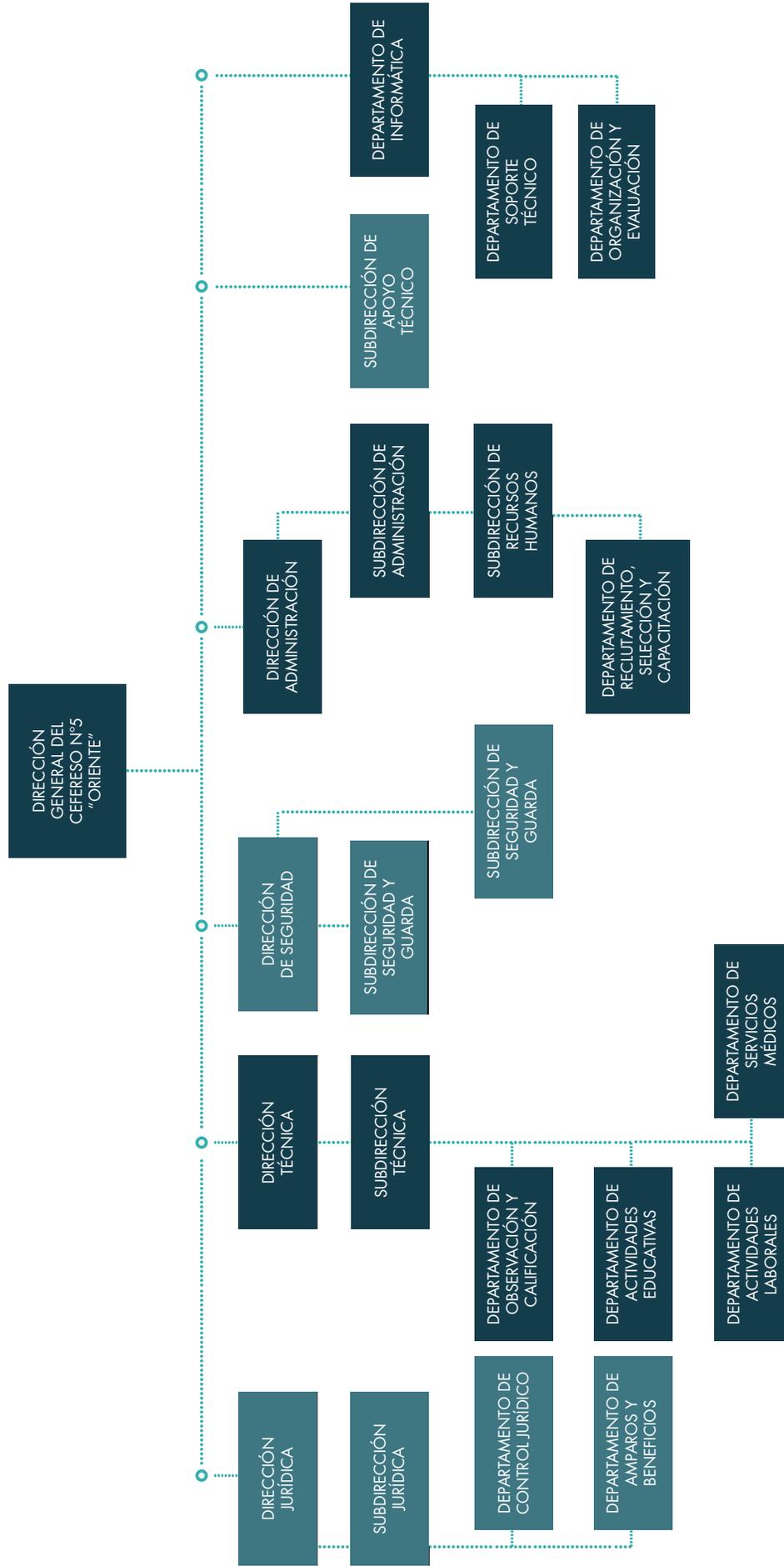


Fuente: Google. (s.f.). [Ubicación del CEFERESO N°5, Oriente, Veracruz, México en Google Maps].2016. Disponible en: <https://www.google.com.mx/maps/place/Centro+Federal+de+Readaptaci%C3%B3n+Social+5+%22Oriente%22/@19.622933,-97.2191736,17z/data=!4m5!3m4!1s0x85dada7c79a0c8f1:0xee712f4b1331685d!8m2!3d19.622928!4d-97.2169849>

X.2.2.2. *Organización*

A través de la ejecución del Pp E904 el CEFERESO 5 pretende constituirse en una institución penitenciaria que contribuya efectivamente a la readaptación social de las PPL mediante la ejecución de diversos programas, planes y tratamientos integrales. En ese sentido, corresponderá a las unidades señaladas en la siguiente figura la operación de los procesos de ingreso, plan de actividades y egreso.

Figura 23. Estructura orgánica del CEFERESO N°5 "Oriente".



Fuente: UNAM-ILIS con base en el Manual de Organización General del Centro Federal de Readaptación Social N°5 "Oriente".

X.2.1.3. Operación.

Los procesos operados en el CEFERESO N°5 "Oriente" son: ingreso, contemplando protocolo de ingreso y clasificación, ejecución y seguimiento del plan de actividades y egreso, contemplando egresos temporales de PPL y egresos definitivos. A continuación, se detallan los procesos referidos.

X.2.2.3.1. Ingreso.

El proceso de ingreso refiere el internamiento de la PPL dentro del Centro Penitenciario en respuesta a un mandato judicial fruto de la consignación (en calidad de procesado o sentenciado) por la comisión de un delito de orden federal. Este proceso contempla, a su vez, dos subprocesos: protocolo de ingreso y clasificación de la PPL. A continuación, se detalla la operación de dichos procesos en el CEFERESO N° 5.

X.2.2.3.1.1. Protocolo de ingreso.

La operación del protocolo de ingreso, en el caso particular del CEFERESO N°5 "Oriente", contempla la ejecución de procedimientos en materia de custodia penitenciaria, identificación del PPL y servicios médicos. Los actores y áreas encargadas de la operación del protocolo señalado son: Dirección de Custodia, Departamento de Control Jurídico, Departamento del Centro de Observación y Comunicación y el Departamento de Servicios Médicos.

En cuanto al procedimiento de Custodia Penitenciaria se refiere, los actores y áreas referidos ejecutan las siguientes actividades: recepción de la persona privada de su libertad, ingreso de la PPL a la garita, revisión de oficio de autorización y valoración médica practicada por el Ministerio Público e ingreso al centro de observación y comunicación (COC).

Por otra parte, el procedimiento de Identificación del PPL contempla actividades de: entrevista de valoración de la PPL; levantamiento de acta administrativa, registro mediante cédula de identificación, entrega de reglamento, video y tríptico sobre agresión sexual; toma de huellas dactilares, registro de voz, asignación de dictaminador de expediente y apertura de expediente único. Una vez concretadas las actividades señaladas, el alta de la PPL en los sistemas de Registro a Nivel Nacional de Huellas Dactilares, Registro a Nivel Nacional de la Voz, Registro de Identificación Penitenciaria y Sistema de Información de Servicios Federales, está concluida.

Finalmente, la actividad relacionada con el procedimiento de Servicio Médico, refiere la valoración médica de la PPL en el Centro Penitenciario.

X.2.2.3.1.2. Clasificación.

En cuanto al subproceso de clasificación se refiere, la Oficina de Trabajo Social, la Oficina Médico Criminológica, la Oficina de Pedagogía, la Oficina Laboral, la Oficina de Psicología y Departamentos y Oficinas de la Dirección Técnica del CEFERESO N°5 "Oriente", ejecutan procedimientos de entrevista para proceso de clasificación, propuesta preliminar de ubicación y plan de actividades y validación de la ubicación y el plan de actividades de la PPL.

Las actividades relacionadas con la entrevista para proceso de clasificación son: registro de control de comunicación de la PPL (teléfonos de familiares, amistades y defensores; así como para la visita

íntima), entrega de pases provisionales a personas designadas por la PPL para visita durante su estancia en el área de observación y control, entrevista médico criminológica, entrevista en materia educativa, entrevista en materia laboral y capacitación para el trabajo, aplicación de pruebas psicológicas y pedagógicas y, finalmente, análisis de la información proporcionada por la PPL para proponer plan de actividades y ubicación.

En el caso del procedimiento de Propuesta Preliminar de Ubicación y Plan de Actividades, la actividad a ejecutar señala la celebración de reuniones de trabajo con Comités para presentar y ajustar las propuestas de ubicación de la PPL y de un plan de actividades personalizado.

Finalmente, el procedimiento de validación de la ubicación y plan de actividades de la PPL contempla la ejecución de actividades orientadas a la presentación de las propuestas de ubicación y plan de actividades, ante el Comité Técnico del CEFERESO para su validación y autorización.

X.2.2.3.2. Plan de Actividades.

De acuerdo con la normatividad vigente, corresponde a la autoridad penitenciaria el informar a la PPL sobre el plan de actividades diseñado (de acuerdo con las necesidades, capacidades, habilidades, preferencias, etc. de cada PPL) para su ejecución durante el tiempo que señale la sentencia.

El proceso de plan de actividades contempla dos subprocesos: ejecución y seguimiento del plan. A continuación, se detallan ambos subprocesos.

X.2.2.3.2.1. Ejecución del Plan de Actividades.

El subproceso de ejecución del plan de actividades, en el CEFERESO N°5, contempla los siguientes procedimientos: internamiento, ejecución del programa de tratamiento laboral, ejecución del programa de tratamiento de capacitación en el trabajo, ejecución del programa de tratamiento en materia de educación, ejecución del programa de tratamiento en materia de deporte, ejecución del programa de tratamiento en materia de actividades culturales, ejecución del programa de tratamiento en materia de actividades recreativas, ejecución del programa de tratamiento en materia de servicios médicos, ejecución del programa de tratamiento en materia de tratamiento de adicciones y régimen de visitas.

Dichos procedimientos están a cargo de las autoridades penitenciarias y, en el caso particular del CEFERESO N°5, algunas instituciones externas. Las autoridades e instituciones encargadas de la operación de los procedimientos son: Dirección de Guarda, Dirección de Administración, Departamento de Actividades Laborales, Oficina Operativa Laboral, Oficina Técnica Laboral, Instituto de Capacitación para el Trabajo en el Estado de Veracruz (ICATVER), Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Instituto Veracruzano de Educación para Adultos (INVEA), Centro Escolar Del Centro Penitenciario, Departamento De Actividades Educativas, Oficina De Actividades Deportivas, Oficina De Actividades Culturales, Oficina De Actividades Recreativas, Departamento De Servicios Médicos, Clínica De Tratamiento del Centro, Oficina de Admisión, Oficina Terapéutica, Programa Oceánica, Alcohólicos Anónimos (AA) y Oficina de Trabajo Social.

Con respecto del procedimiento de Internamiento, se identificó únicamente una actividad, siendo ésta la asignación de dormitorio y entrega de kit de limpieza y ropería. Como parte del procedimiento de ejecución del programa de tratamiento laboral, existen las siguientes actividades: -recepción de

solicitudes de la PPL para participar en el taller de su elección, análisis de factibilidad, asignación de taller: carpintería, repujado, elaboración de piñatas, dibujo en madera y reparación de balones de fútbol y trabajos con remuneración, como: elaboración de muebles y pelado de habas.

Algunas de las actividades relacionadas con el procedimiento de ejecución del programa de tratamiento de capacitación en el trabajo son: recepción de solicitudes de la PPL para participar en programas de capacitación en el trabajo, análisis de factibilidad de la solicitud y asignación de programa de capacitación: cómputo, inglés y costura.

En relación con el procedimiento de ejecución del programa de tratamiento en materia de educación, existen las siguientes actividades: valoración pedagógica para identificar nivel educativo de la PPL, alfabetización y valoración para terminar la educación básica, secundaria y preparatoria.

Las actividades propias del procedimiento de ejecución del programa de tratamiento en materia de deporte contemplan: la emisión y difusión del programa en la materia, recepción de solicitudes de la PPL, prestación del servicio, seguimiento y control de participantes y programa y difusión de torneos: fútbol, ajedrez, básquetbol y boxeo.

En materia de ejecución del programa de tratamiento en materia de actividades culturales se identificaron las siguientes actividades: emisión y difusión del programa en la materia, recepción de solicitudes de la PPL, prestación del servicio, seguimiento y control de participantes y programa y difusión de actividades como: taller de rondalla y taller de teatro.

Como parte de las actividades a desarrollar en el procedimiento de ejecución del programa de tratamiento en materia de actividades recreativas, se identificaron actividades orientadas a: la emisión y difusión del programa en la materia, -recepción de solicitudes de la PPL, prestación del servicio, seguimiento y control de participantes y programa y difusión de actividades: videoteca, biblioteca, ludoteca, espiritual y salas de lectura.

Algunos de los procedimientos más relevantes abordan programas de tratamiento en materia de servicios médicos y en tratamiento de adicciones. Las actividades a desempeñar en ambos procedimientos son: identificación de padecimientos, consulta para determinar el tratamiento médico de la PPL, canalización a consulta especializada, entrevista para identificar algún tipo de adicción: alcohol, droga o nicotina, solicitud de ingreso de la PPL a la clínica de tratamiento de adicciones, envío de la PPL con algún tipo de adicción a la clínica, realización de talleres para tratar las adicciones, ejecución de tratamientos de 90 a 120 días de duración y post-tratamiento a través de 3 meses de seguimiento.

Finalmente, las actividades relacionadas con el procedimiento de régimen de visitas son: entrevista para designar a las personas que puedan visitar a la PPL: familiares, amistades, visita íntima y defensores; análisis de veracidad de la información proporcionada por la PPL, emisión de credenciales a personal autorizado por la PPL (refiriendo días y horario de visita) y visitas en función de la ubicación de la PPL.

X.2.2.3.2.2. Seguimiento del plan de actividades.

Como parte del subproceso de seguimiento del plan de actividades se identificaron los siguientes procedimientos: atención de amparos solicitados por la PPL, atención de quejas solicitadas por la PPL, dictamen y evaluación de expedientes y prácticas judiciales. Está en manos del Departamento

de Amparos y Beneficios, la Oficina de Amparos, la Oficina de Quejas, la Oficina de Beneficios y la Oficina de Diligencias el ejecutar los procedimientos referidos.

Dentro de las actividades contempladas en la ejecución de los procedimientos del subproceso de seguimiento del plan de actividades, se encuentran: atender solicitudes de las PPL para juicio de amparo, canalizar peticiones de juicio de amparo ante el juez correspondiente, atención de solicitudes de quejas de las PPL relativas a violación de sus derechos humanos, canalizar solicitudes de quejas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos o a la Unidad de Asuntos Legales del OADPRS, atender las resoluciones emitidas por la CNDH o por la Unidad de Asuntos Legales del Órgano, examen rutinario y permanente de expedientes, actualización de dictamen jurídico o partida jurídica, atención de requerimientos del juzgado para conocer la situación de la PPL y probables beneficios, presentación de la PPL para inicio o seguimiento de su proceso (juzgados en el centro; juzgado de Xalapa o juzgado militar en Perote, Veracruz), atención de requerimientos médicos de la PPL para ser atendido, acceso a autoridades para realizar diligencias con la PPL: peritos, embajadores, MP, ministeriales, jueces, actuarios, etc. y envío de documentación de la PPL a los juzgados correspondientes.

X.2.2.3.3. Egreso.

X.2.2.3.3.1. Egresos temporales.

El Titular del Centro Penitenciario, Departamento de Control Jurídico, la Dirección de Seguridad y la Policía Procesal del CEFEREO N°5, tienen bajo su encargo la ejecución de los procedimientos de traslado a hospitales y traslados a juzgados, mismo que forman parte del subproceso de egreso temporal.

Las actividades que se llevan a cabo para dar cumplimiento a los procedimientos señalados en líneas superiores son: protocolo de egreso temporal por traslado a hospital, elaboración de partida jurídica o autorización del Titular del Centro para hacer más eficiente el traslado en caso de emergencia médica de la PPL, trámite para salida del Centro en coordinación con Subdirecciones de Seguridad y Guarda y Subdirección de Seguridad y Custodia, autorización de egreso, entrega a seguridad en garita para salida de la PPL, protocolo de egreso temporal por traslado a juzgados, elaboración de partida jurídica correspondiente, trámite para salida del centro en coordinación con Subdirecciones de Seguridad y Guarda, y Subdirección de Seguridad y Custodia, autorización de egreso y entrega a policía procesal en garita para salida de la PPL.

X.2.2.3.3.2. Egreso definitivo.

Como parte del subproceso de egreso definitivo, en el CEFERESO N°5, se han identificado las siguientes actividades, correspondientes al procedimiento único de compurgas y libertades. Dichas actividades son: protocolo de egreso por libertad, elaboración de partida jurídica, elaboración de oficio de rastreo, verificación de otros procesos penales (INTERPOL, SEIDO, Plataforma México, etc.), seguimiento y verificación de información de rastreo, externación de la PPL, elaboración de acta administrativa que motivó a salir de la reclusión, trámite para salida del Centro en coordinación con Guarda y Seguridad, recepción de certificado psico-físico de egreso de la PPL, informe al juzgado de cumplimiento al requerimiento de libertad, baja de sistemas (sistemas de Registro a Nivel Nacional de Huellas Dactilares, Registro a Nivel Nacional de la Voz, Registro de Identificación Penitenciaria y Sistema de Información de Servicios Federales sistemas de Registro a Nivel Nacional de Huellas Dactilares, Registro a Nivel Nacional de la Voz, Registro de Identificación Penitenciaria y Sistema de

Información de Servicios Federales), autorización de egreso y entrega a seguridad en garita para salida de la PPL.

La ejecución de las actividades señaladas en el párrafo anterior, corresponde al Departamento de Control Jurídico, a la Oficina de Compurgas o Libertades, al Departamento de Servicios Médicos y a la Dirección De Seguridad del CEFERESO N°5.

X.2.2.3.4. Otros procesos administrativos transversales.

No se programaron entrevistas ni se documentó este subproceso por considerar que se cuenta con los elementos necesarios para su análisis de los otros Centros seleccionados como muestra del estudio.

X.2.2.4. Análisis FODA.

A continuación, se presenta el análisis FODA del CEFERESO No.5, identificando las siguientes:

Fortalezas

Durante la visita al CEFERESO 5, se pudo constatar que las principales fortalezas con las que cuenta este Centro Penitenciario es el personal capacitado y comprometido que labora en el mismo para desempeñar sus funciones en beneficio de las PPL y su proceso de reinserción mediante plan de actividades (aunque no se pudo ver en acción dentro del Centro Penitenciario, pues no se tuvo acceso). También como fortalezas, se percibieron controles estrictos de seguridad para ingreso al área administrativa (externa) del penal. Otra de las fortalezas que se identificaron fueron las instalaciones remodeladas y en buen estado, al menos las del perímetro externo de las áreas administrativas al que se tuvo acceso. Otra fortaleza identificada a raíz de las entrevistas con el personal, fueron las instalaciones de Clínica de Tratamiento de Adicciones, así como el área de visitas familiares y conyugales, y su programa de tiendas para las PPL.

Oportunidades

Las oportunidades que se identificaron, tienen que ver sobre todo con los programas de empleo remunerado al interior del Centro, si bien es cierto que cuentan con diversas actividades de capacitación para el trabajo, se considera como oportunidad la búsqueda de nuevos esquemas de empleo remunerado mientras compurgan la pena.

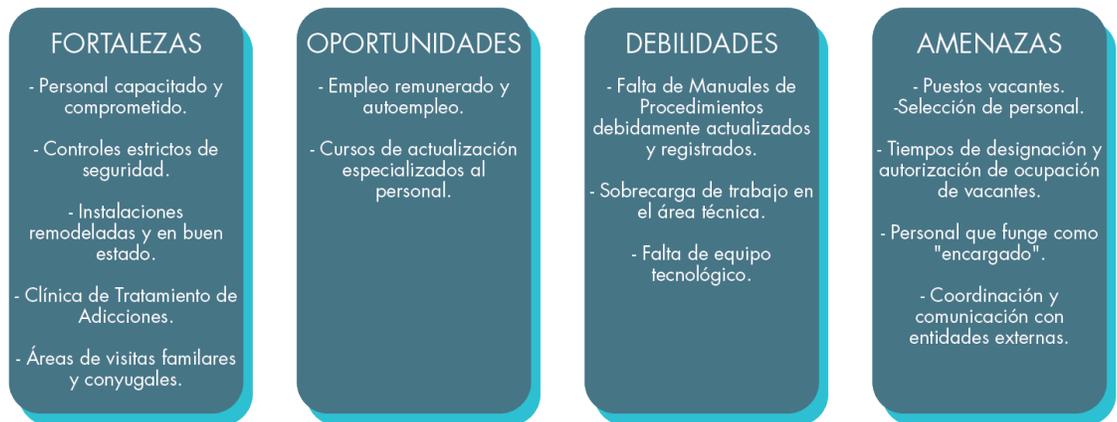
Debilidades

La principal debilidad de este Centro Penitenciario y otros que fueron visitados, fueron la falta de manuales de procedimientos actualizados y debidamente registrados ante las instancias correspondientes, debido a que solo se cuentan con políticas generales a nivel central ello a falta de los mismos. Otra debilidad que se detectó, fue la sobrecarga de trabajo sobre todo del área técnica para atender a la población de PPL, que muchas veces rebasan al personal operativo. Además, se detectó, falta de equipo tecnológico en diversas áreas como identificación y clasificación de los PPL. Por último, se identificó en las entrevistas al personal, que los cursos de actualización al personal son muy generales y poco especializados para los requerimientos de ciertas áreas del Centro Penitenciario como son el caso de las Direcciones Técnica y de Seguridad.

Amenazas

Cómo principales amenazas que se detectaron, fueron los puestos vacantes, así como la selección de personal, que en algunos casos no cubre con los requerimientos mínimos del puesto a ocupar, aunado a ello, están los tiempos que se tardan a nivel central para designar o autorizar la ocupación de alguna vacante. Otra amenaza detectada, fue el personal que funge como “encargado” en diversos puestos, ello debido a que, a pesar de cubrir las funciones del puesto, ello no se ve retribuido en los salarios pues al no tener el nombramiento, no cuentan con los beneficios de estos cargos. En cuanto a la Dirección de Seguridad en específico, se detectó que la falta de personal en esta dirección, ocasiona que se vea afectado el cumplimiento del Plan de Actividades de los PPL y en algunos casos, se tengan lugares estratégicos sin vigilar por la falta de este mismo personal. Por último, se observaron problemas de coordinación y comunicación con entidades externas del penal como juzgados, gobiernos estatales y locales, entre otros.

Figura 24. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del CEFEREPSI N°5 “Oriente”.



Fuente: UNAM IIS.

X.2.2.5. Conclusiones del caso.

Los recientes casos en materia normativa que rige a los Centros Federales de Readaptación Social, generan que actualmente no se encuentre totalmente alineada la normativa de los mismos con la operación en la realidad, sin embargo, se observa el esfuerzo positivo que se está llevando a cabo para alcanzar este fin. Es por ello que urge actualizar los manuales de procedimientos para lograr esta alineación tan necesaria.

Si bien es cierto que el CEFERESO No. 5, está operando conforme a las nuevas disposiciones normativas, las mismas no están avaladas de manera oficial, como ejemplo tenemos que los Centros operan con “Políticas” generadas a nivel central, pero que no están debidamente registradas en Manuales de Procedimientos Específicos Actualizados.

En cuanto a los recursos humanos con que cuenta el centro, se observó personal calificado y com-

prometido, sin embargo, con cargas de trabajo en las que el personal se ve rebasado. También se observó una falta de equipo tecnológico para llevar a cabo funciones básicas como identificación y clasificación de los PPL. En cuanto a los cursos de actualización con los que cuenta el personal, se considera que los mismos son muy generales y poco especializados para los requerimientos de actualización de ciertas áreas específicas del centro como lo es la Dirección Técnica o la de Seguridad.

Con respecto a las PPL, tenemos que si bien el plan de actividades que se estructura para cada uno es el ideal (con base en lo percibido durante las entrevistas), el mismo no tiene el resultado esperado si no se cuenta con el personal suficiente para que pueda ser llevado a cabalidad, es por ello que es indispensable revisar la falta de personal en áreas estratégicas del Centro (Dirección Técnica y Dirección de Seguridad principalmente).

Así mismo, en este centro se observaron diversos programas encaminados a la reinserción social de los PPL, lo cual es muy positivo, sin embargo, para llevar a cabo los objetivos planteados de reinserción social de manera más completa, es necesario proveer a mayor grado, empleo remunerado y autoempleo a los PPL, mediante la búsqueda de convenios con sector privado al que le resulte atractivo emplear a PPL para un beneficio recíproco (PPL e iniciativa privada).

X.2.3. ESTUDIO DE CASO DEL CEFEREPSI, MORELOS.

X.2.3.1. Introducción.

En 1989, dentro de una reunión sobre Derechos Humanos de la ONU se sugiere que la población penitenciaria de enfermos mentales e inimputables en México sea atendida dentro de un modelo más humanista. Derivado de lo anterior, el gobierno federal busca asesoría de expertos internacionales en materia de “Centros Psiquiátricos Penitenciarios” con lo que se propone la creación del CEFEREPSI como institución para la atención y tratamiento de los enfermos mentales e inimputables en reclusión.

La creación del CEFEREPSI se anunció en 1994 y entró en operaciones en noviembre de 1996 cuando se recibieron los primeros internos-pacientes que provenían del Centro Estatal de Readaptación Social ubicado en Cuernavaca, Morelos.

El CEFEREPSI se ubica en el kilómetro 115 de la carretera México-Oaxaca, en el municipio de Ayala, Morelos. Ocupa una extensión aproximada de 102 mil metros cuadrados, de los cuales 20 mil son las instalaciones de la prisión, y los restantes se utilizan para áreas de apoyo, como garita de revisión, rondines, zonas de seguridad y estacionamientos. Tiene una capacidad para recluir a 494 PPL, mientras que en el momento de la visita realizada por parte del equipo de evaluación el Centro contaba con una población de 283 PPL.

Ilustración 48. Vista Aérea del CEFEREPSI, Morelos

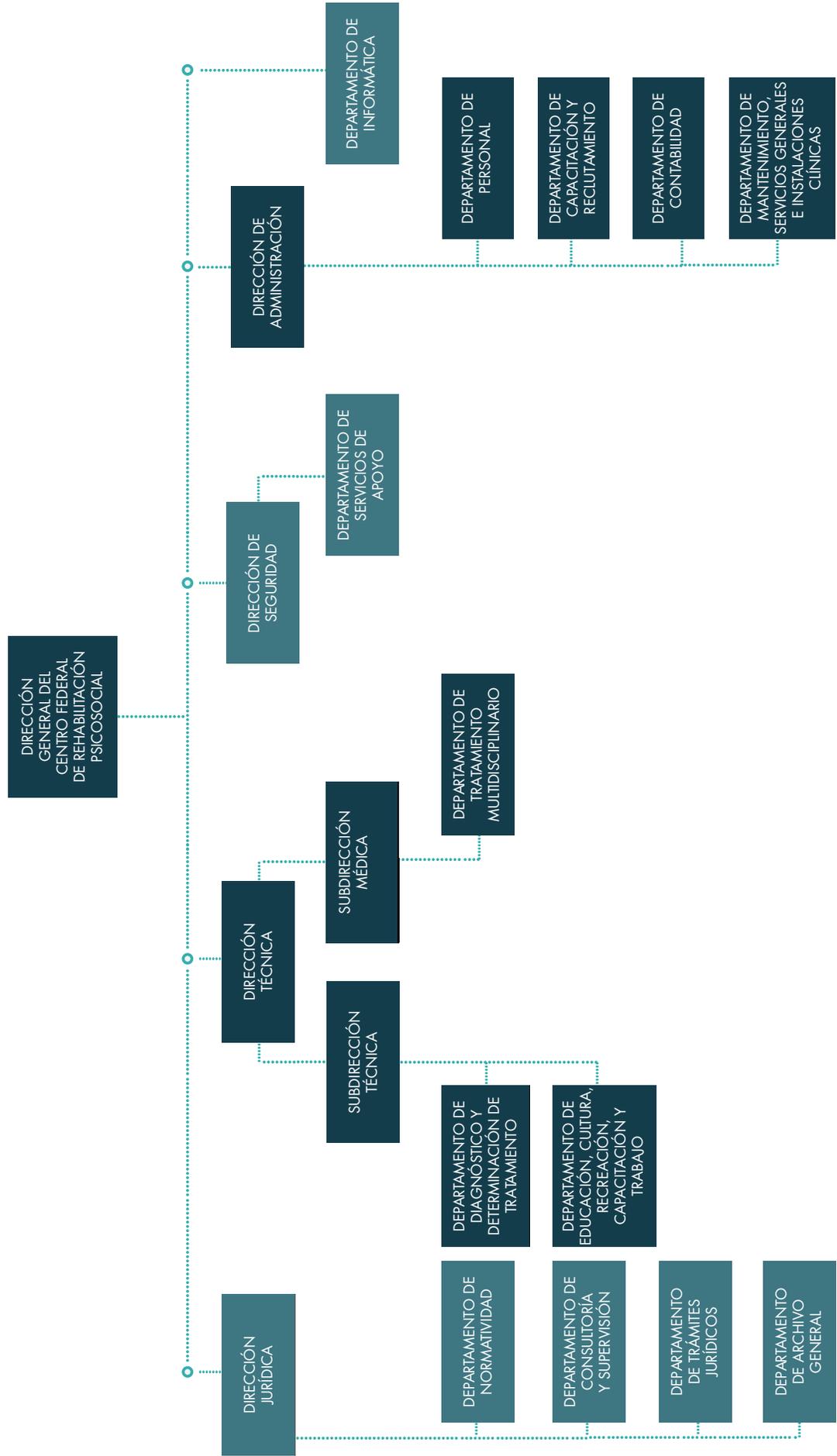


Fuente: Google. (s.f.). [Ubicación del CEFEREPSI, Morelos, [en Google Maps].2016. Disponible en: <https://www.google.com.mx/maps/place/Centro+Federal+de+Readaptaci%C3%B3n+Social+5+%22Oriente%22/@19.622933,-97.2191736,17z/data=!4m5!3m4!1s0x85dada7c79a0c8f1:0xee712f4b1331685d!8m2!3d19.622928!4d-97.2169849>

X.2.3.2. Organización.

De acuerdo con el Manual de Organización Específico de la Dirección General del Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, la estructura orgánica del Centro es como se detalla en la siguiente figura:

Figura 25. Estructura orgánica del CEFEREPSI.



Fuente: UNAM-IIS con base en el Manual de Organización Específico de la Dirección General del Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial.

X.2.3.3. Operación.

La operación del Pp E904 en el CEFEREPSI se diferencia de los demás Centros Penitenciarios debido a las características de las PPL que ingresan. De acuerdo al MOE del Centro, la misión de éste es “proporcionar tratamiento psiquiátrico a la población de inimputables y enfermos mentales del CEFEREPSI, sujeta a una medida de seguridad de internamiento, con la finalidad de favorecer el mejoramiento de su salud mental, en estricto respeto a sus derechos fundamentales”⁹⁹.

Sin embargo, con base en los procesos identificados en la normatividad, se hizo el esfuerzo por identificarlos en la operación del Centro. Las actividades se inician con el proceso de Ingreso de una PPL, seguido del diseño, ejecución y seguimiento de su correspondiente Plan de Actividades (en el caso de las sentenciadas), hasta que la persona egresa del Centro.

X.2.3.3.1. Ingreso.

De acuerdo con los procesos identificados en la operación del Pp E904, el primer proceso es el ingreso de la PPL al Centro. Éste incluye a su vez dos subprocesos, el Protocolo de Ingreso y la Clasificación, de la Clasificación es posible determinar la ubicación de la PPL dentro del Centro y el Plan de Actividades que le corresponde a desarrollar durante su estancia.

El Centro está diseñado para personas con alguna discapacidad, todas las PPL son transferidas de otros centros y cabe destacar que sólo pueden ingresar personas con perfil de seguridad media. El Juez de Control y el Juez de Ejecución son los actores responsables de determinar si los PPL entran al CEFEREPSI por enfermedad.

X.2.3.3.1.1. Protocolo de ingreso.

La Dirección Jurídica realiza la Autorización de Ingreso una vez recibido el Oficio de Ingreso y manda oficio al área de Seguridad. Se elabora el expediente de la PPL por parte de la Dirección Jurídica, el cual debe incluir: fotos, número de expediente, huellas dactilares y resultados de los estudios médicos y en el cual se deberá anexar toda la información que corresponda a la estancia de la PPL en el Centro.

Si se determina que la persona cuenta con las capacidades físicas y mentales, se les permite hacer una llamada telefónica a su entrada. Además, se le entrega una Cartilla de Derechos y una copia del Reglamento. Finalmente, la PPL pasa al área de Seguridad para su custodia y posterior clasificación.

X.2.3.3.1.2. Clasificación.

La PPL es recibida por el área de seguridad, posteriormente el personal médico le realiza algunas evaluaciones para determinar el estado físico y mental de la PPL.

Las evaluaciones que realiza la Dirección Técnica son las siguientes:

- Estudio presuntivo (Diagnóstico).
- Valoración médica (A más tardar a las 72 horas que ingresa).

⁹⁹ Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. (2012). *Manual de Organización Específico de la Dirección General del Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial.*

- Valoraciones técnicas: psicología, trabajo social, capacidades laborales.
- Psiquiatría.

Más adelante el área de Trabajo Social establece junto con la PPL cuáles son las actividades más apropiadas a realizar. Es importante destacar que debido a las características particulares de las personas que ingresan en este centro, la prioridad del tratamiento que se les da va orientada a la rehabilitación psicosocial y a estimular las funciones cognitivas de las PPL. Una vez que se logra lo anterior, se puede trabajar en fortalecer todo el proceso de la reinserción social de la PPL a la sociedad.

De acuerdo a las entrevistas, a los veinte días del ingreso hay un estudio confirmatorio que consiste en: estudios de laboratorio y de gabinete, evolución de medicinas y entrevistas de parte de psiquiatría. Además, se revisa cómo es la vinculación social de la PPL y su relación con la familia.

X.2.3.3.2. Plan de Actividades.

Las actividades que las PPL llevan a cabo durante su estancia en el Centro tienen como objetivo principal su rehabilitación psicosocial y su posterior reinserción social. Como se destacó en las entrevistas realizadas en el CEFEREPSI, las PPL que ingresan son tratadas como pacientes que tienen alguna discapacidad física o mental la cual se pretende tratar para recuperar la salud de las PPL.

X.2.3.3.2.1. Ejecución del Plan de Actividades.

Dado que el objetivo principal del Plan de Actividades de cada PPL dentro del CEFEREPSI es su rehabilitación física y/o mental, se hace una programación de actividades individualizada con actividades genéricas como actividades físicas o eventos culturales. El área de Trabajo Social es la responsable de determinar cuáles son las actividades más apropiadas para cada PPL.

Cabe destacar que con la nueva LNEP, el Centro ha implementado actividades laborales a las que las PPL asisten dos o tres veces por semana. Estas actividades consisten en talleres de óleo, viveros y joyería. Aunque es importante mencionar que, dado que el objetivo principal del Centro es desarrollar las habilidades de las PPL, las actividades laborales no llegan a generar productos de buena calidad. Por lo anterior, no ha sido posible firmar algún convenio con una institución que pueda contratar la mano de obra de las PPL dado que no es posible comprometer un estándar de calidad y cantidad requerido.

El tema de la salud en el caso del CEFEREPSI es el de mayor relevancia, como puede inferirse ya que es la principal actividad a la que se enfoca el Centro. La limitante principal es la falta de recursos humanos, pues se cuenta con siete médicos generales para todas las PPL. De acuerdo a las personas entrevistadas, se requiere de mayor tecnología, espacios para hospital y especialistas para el tipo de enfermedades que padecen las PPL. La atención a la salud incluye también el tratamiento a adicciones. Existe múltiples casos de Hepatitis C, el CEFEREPSI recibe a PPL con esta enfermedad que otros centros no quieren atender. Lo anterior representa una dificultad para la administración del Centro ya que, al no contar con los recursos necesarios para atenderlas, es necesario canalizarlas a instituciones de salud.

Un aspecto adicional que se considera que tiene implicaciones sobre la rehabilitación de las PPL, es el de las visitas. De acuerdo a la nueva LNEP, se les permite tener más horas de visita que antes. Las PPL tienen una visita a la semana de cinco horas, además de la visita íntima y la visita del abogado. También tienen derecho a llamadas telefónicas semanales a la familia y a los abogados defensores.

Actualmente existen ocho personas con abandono familiar, el rechazo que existe se debe principalmente a que el delito se haya cometido contra algún miembro de la misma familia. El área de trabajo social hace un seguimiento constante para conocer la historia familiar y médica del paciente y tratar de restablecer los lazos familiares que ayuden a la rehabilitación de las PPL.

X.2.3.3.2. Seguimiento del plan de actividades.

Todos los pacientes tienen evaluaciones cada seis meses en las que se revisa su evolución. Se hacen entrevistas de psiquiatría, evolución de medicinas, estudios de laboratorio y valoraciones técnicas que incluyen psicología, trabajo social y capacidades laborales.

X.2.3.3.3. Egreso.

X.2.3.3.3.1. Egresos temporales.

Los egresos temporales pueden darse en tres situaciones:

- Urgencia médica.
- Consulta programada.
- Asuntos legales.

En el caso de la urgencia médica, una vez que se detecta la situación que amerita la salida del Centro, se avisa al Director General y posteriormente se avisa al OADPRS. Lo más común es que el paciente se traslade al Hospital General de Cuautla, el IMSS o el ISSSTE.

Cuando son consultas programadas, ya sea para tratamiento de pacientes con cáncer o alguna operación de ojos, por ejemplo, los pacientes van a Cuernavaca. El área de Trabajo Social es responsable de hacer la vinculación con los hospitales externos.

Los asuntos legales se refieren principalmente a las audiencias judiciales que pueden tener las PPL.

X.2.3.3.3.2. Egreso definitivo.

El Juez de Ocupación es responsable de determinar la liberación de alguna PPL a partir de la información que se proporcione.

El área de Trabajo Social es responsable de llevar a las PPL a un medio de transporte para que pueda regresar a su casa y se tiene contacto con la familia que lo va a recibir. Hay otros casos donde se les lleva hasta su domicilio y en otros se contacta a la familia para que ellos los recojan.

En casos en que la PPL haya cumplido su sentencia, pero se considera que debe seguir recibiendo atención médica, el área jurídica envía la información al juez y éste determina con base en alternativas en qué hospital podría ingresar.

Se comentó en el trabajo de campo que anteriormente había un programa donde se daba seguimiento a los liberados, pero dejó de existir por falta de presupuesto para realizarlo.

X.2.3.4. Análisis FODA.

Una vez concluido el análisis de la operación del Pp E904 en EL CEFEREPSI y en función a los hallazgos derivados de las entrevistas, se identificaron las siguientes Fortalezas, Debilidades; Oportunidades y Amenazas:

Fortalezas

- La población penitenciaria es relativamente pequeña lo que hace más fácil su operación.
- El personal del Centro está muy comprometido con su labor.
- Buena comunicación entre las áreas que hace que las actividades sean más eficientes.
- Existe una buena infraestructura en el Centro.
- El área de Trabajo Social hace un esfuerzo considerable para lograr establecer contacto entre las PPL y sus familias.

Oportunidades

- Existe interés de actores externos para apoyar con actividades laborales a las PPL.

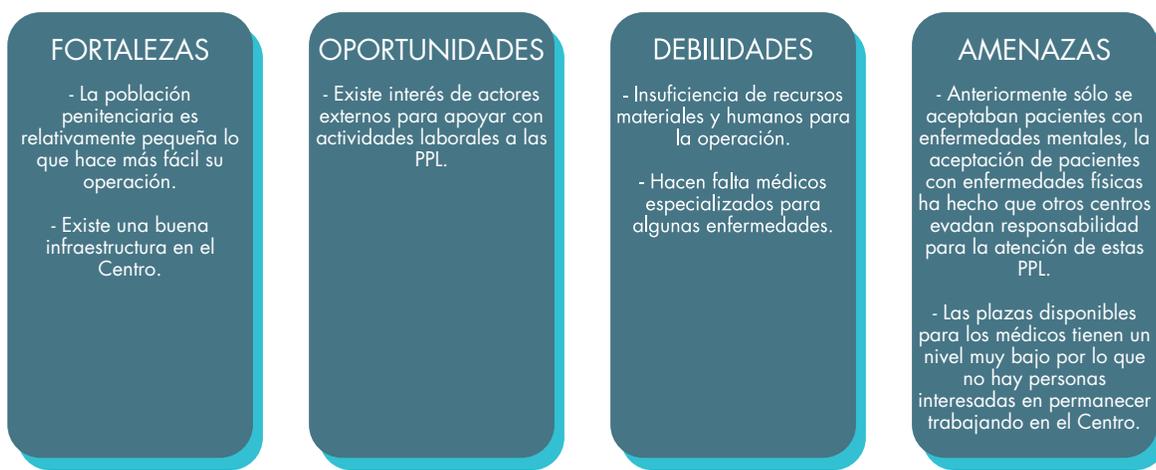
Debilidades

- Insuficiencia de recursos materiales y humanos para la operación.
- Hacen falta médicos especializados para algunas enfermedades.

Amenazas

- Anteriormente sólo se aceptaban pacientes con enfermedades mentales, la aceptación de pacientes con enfermedades físicas ha hecho que otros centros evadan responsabilidad para la atención de estas PPL.
- Las plazas disponibles para los médicos tienen un nivel muy bajo por lo que no hay personas interesadas en permanecer trabajando en el Centro.

Figura 26. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del CEFEREPSI



Fuente: UNAM IIS.

X.2.3.5. Conclusiones del caso.

De acuerdo a lo observado por el equipo evaluador durante la visita al CEFEREPSI, se pueden tomar algunas conclusiones considerables respecto a la operación del Pp E904. El personal del Centro tiene una disposición considerable para el cuidado y tratamiento de las personas que ingresan, es importante considerar que las características de las PPL del CEFEREPSI difieren de las de otros centros penitenciarios. Tomando en cuenta lo anterior, el Plan de Actividades que se asigna a cada PPL como ya se mencionó, está enfocado en la rehabilitación psicosocial más que en la reinserción. Este centro recibe a las personas de otros centros penitenciarios que presentan alguna enfermedad física o mental que merma considerablemente sus capacidades.

La población del Centro es pequeña si se compara con otros Centros Penitenciarios, lo que contribuye a dar una atención más personalizada a cada una de las PPL. Las personas que ingresan a este centro son tratadas como pacientes, sin dejar de lado todos los aspectos de seguridad que se deben acatar por personas que están sentenciadas en un Centro Federal. Como se comentó en el trabajo de campo, hay ocasiones en que las PPL terminan su tratamiento dentro del CEFEREPSI y buscan alguna manera, a veces por medios legales, de permanecer en el Centro y no ser trasladadas a otro Centro Penitenciario. Lo anterior, debido a que se sienten cómodos con el tratamiento que se les da en el Centro.

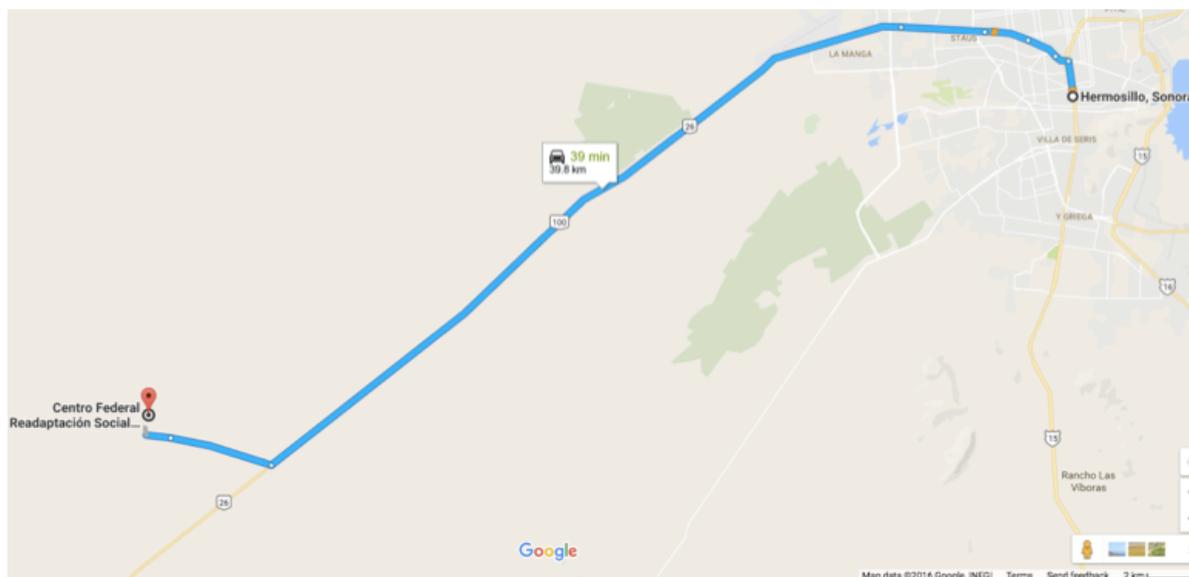
Sin embargo, es importante considerar que la principal limitante con la que se cuenta es la falta de recursos de personal especializado que permitan dar una atención debido a las PPL a las enfermedades que presentan, así como la infraestructura médica necesaria. Comúnmente es necesario trasladar a las PPL a hospitales locales donde puedan recibir la atención que necesitan.

X.2.4 ESTUDIO DE CASO DEL CEFERESO NO. 11 "CPS SONORA".

X.2.4.1. Introducción.

El Centro Federal de Readaptación Social número 11, "CPS Sonora", se encuentra localizado aproximadamente a 3 km de la Carretera Hermosillo-Bahía de Kino, a una distancia de casi 40 km de la ciudad de Hermosillo, Sonora, como ilustra el siguiente mapa.

Ilustración 49. Ubicación geográfica del CEFERESO N°11, "CPS Sonora".



Fuente: Google. (s.f.). [Ubicación del CEFERESO N°11, CPS Sonora, México en Google Maps]. 2016. Disponible en: <https://www.google.com.mx/maps/dir/Hermosillo,+Son./CEFERESO+11,+Hermosillo/@29.0256374,-111.2650567,11z/data=!3m1!4b1!4m1!3!4m12!1m5!1m1!1s0x86ce84687adfaee5:0xb33d5395e9887ff9!2m2!1d-110.9559192!2d29.0729673!1m5!1m1!1s0x86cc30044c1ac80f:0x43ca68b0337d7491!2m2!1d-111.2931132!2d28.9713153>

El CEFERESO 11 fue inaugurado el 2 de octubre de 2012, como "el primer centro penitenciario federal (...) construido con inversión pública y privada por un monto de cuatro mil 200 millones de pesos"¹⁰⁰, con una infraestructura que incluía "1,200 cámaras, equipos de rayos X, escáneres, aparatos de detección molecular de drogas, lectores biométricos para ingreso y egreso del Centro, así como (...) bloqueadores de señales de celular y radiocomunicación".¹⁰¹ Pero el rol de la iniciativa privada en este centro federal no se limitó a su construcción. Este recinto fue, de hecho, el primero en operar bajo el esquema de Contrato de Prestación de Servicios (CPS) a 20 años¹⁰² en el que la empresa privada cuenta con "15 años para recuperar su inversión y 5 años más para obtener divi-

¹⁰⁰ Muédano, M. (2 de octubre de 2012) "FCH inaugura primer penal de capital privado", En El Universal, en línea en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/10/02/nacional/862133#imagen-1>

¹⁰¹ El Economista (Redacción, 2 de octubre de 2012), "Estrenan primer Cefereso bajo esquema de APP". En línea en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/10/02/estrenan-primer-cefereso-bajo-esquema-app>

¹⁰² Muédano, M. Op. Cit

¹⁰³ Alcántara, L. (2 de octubre de 2013) "Millonaria inversión que buscan replicar", En El Universal, en línea en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/millonaria-inversion-que-buscan-replicar-209635.html>

endos”¹⁰³. Durante ese período, dicha empresa se encargará de “la manutención y la dotación de servicios como alimentación y lavandería, mientras que el gobierno federal pagará una renta por el espacio”¹⁰⁴ y mantiene su responsabilidad en las labores de seguridad y custodia.¹⁰⁵ Debido a ese esquema de asociación, al momento de su apertura el personal del CEFERESO 11 estaba compuesto por “800 elementos capacitados bajo un esquema de seguridad en Estados Unidos, y 800 empleados del sector privado”.¹⁰⁶

El Centro cuenta con una extensión de 104 hectáreas y capacidad inicial para recluir a 2520 personas privadas de su libertad (PPL), pero con la posibilidad de incrementar esa cifra hasta llegar a albergar a 4 mil.¹⁰⁷ En noviembre de 2012 recibió a sus primeros 1,849 PPL provenientes de los CEFERESO 1, 2, 3, 4, 5, 9 y 10,¹⁰⁸ pero para 2014 ese número se había incrementado a 3,492 personas, lo que generaba “sobrepoblación y hacinamiento”, de acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁰⁹ Un año más tarde, esa misma institución documentó una población de 2,573 PPL y en lo relativo a proceso de Reinserción social detectó la necesidad de prestar atención en temas como: la deficiente integración del expediente técnico-jurídico de cada interno; la clasificación entre procesados y sentenciados; las actividades laborales y capacitación, educativas y deportivas; así como en las acciones para la vinculación del interno con la sociedad (visita familiar, íntima, comunicación telefónica y biblioteca), aunque también reconoció una apropiada atención en cuanto a la integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.¹¹⁰

Para enero de 2016, de acuerdo con estadísticas de la CNS, el CEFERESO 11 había reducido su población a 2,384 personas, lo que implica una tasa de ocupación de 94.6% y, desde luego, la inexistencia de sobrepoblación, de acuerdo con esos datos. Del total de personas reclusas en el penal para ese momento, 74.7% eran procesadas y el 25.3% restante eran sentenciadas.¹¹¹ Finalmente y de manera más reciente, el 8 de agosto de 2016, el CPS Hermosillo fue acreditado por la Asociación de Correccionales Americanas (American Correctionals Association, ACA, por sus siglas en inglés), lo que de acuerdo con la Embajada de los Estados Unidos en México implica que el Centro cumple, “[con 40 de las estándares (sic.) obligatorios y un 90% de las 97 estándares (sic.) no obligatorios en las áreas de: seguridad, orden, atención nutricional y a la salud, programas y actividades de readaptación, administración y gestión, y justicia, [además de que deberá] demostrar estar en cumplimiento con estas normas durante el periodo de acreditación con duración de tres años” (paréntesis y corchetes añadidos).¹¹²

¹⁰⁴ Alcántara, Op. Cit

¹⁰⁵ Manuel Mondragón, citado en Gustavo Castillo, citado en Documenta, et.al., (2016) Privatización del Sistema Penitenciario en México, p. 17. En línea en: <http://www.documenta.org.mx/layout/archivos/2016-agosto-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico.pdf>

¹⁰⁶ Muédano, Op. Cit.

¹⁰⁷ *Ibíd*

¹⁰⁸ Torres, Rubén (13 de noviembre de 2012) “Reos federales estrenan celdas” En El Economista, en línea en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/11/13/reos-federales-estrenan-celdas>

¹⁰⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2015), Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014. CERESOS, CEFERESO y Prisiones Militares.

¹¹⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016), Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015. CERESOS, CEFERESO y Prisiones Militares, p. 431. En línea en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2015.pdf

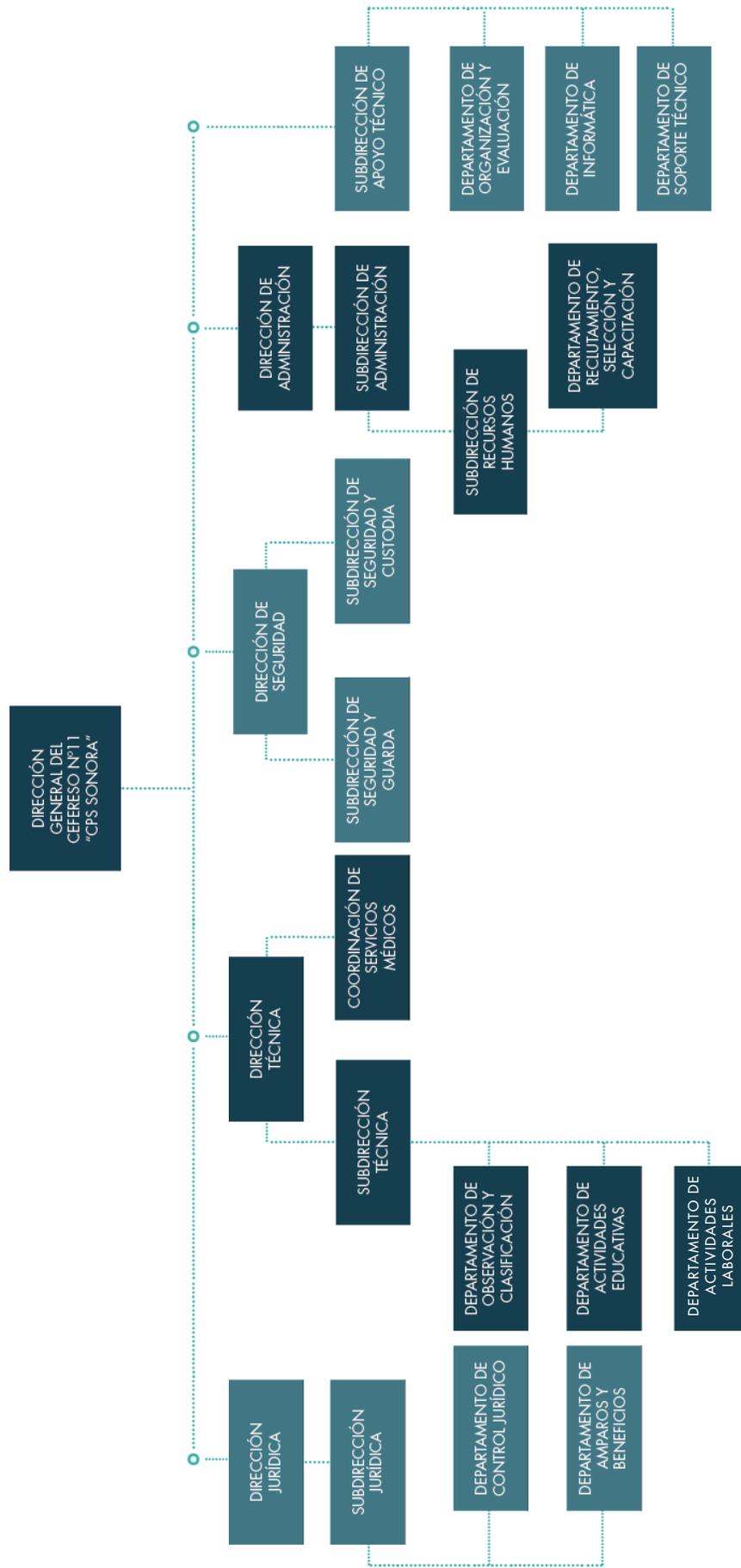
¹¹¹ Comisión Nacional de Seguridad, CNS (2016). Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional. Enero.

X.2.4.2. Organización.

Para el desempeño de las tareas propias del Pp E904, el CEFERESO 11 se organiza de la siguiente forma. A la cabeza de la estructura está la Dirección General, de la que se desprende una Subdirección de Apoyo Técnico, así como las Direcciones Jurídica, Técnica, de Seguridad y de Administración. Como se muestra en la siguiente Figura.

¹¹² Embajada de los Estados Unidos en México (8 de agosto de 2016), "Iniciativa Mérida apoya a otros 12 centros penitenciarios de México a obtener acreditación internacional". En línea en: <https://mx.usembassy.gov/es/iniciativa-merida-apoya-otros-12-centros-penitenciarios-de-mexico-obtener-acreditacion-internacional/>

Figura 27. Estructura orgánica del CEFERESO N°11 "CPS Sonora".



Fuente: UNAM-ILIS, con base en el Manual de Organización Específico del Centro Federal de Readaptación Social 11 CPS Sonora.

La Dirección Jurídica cuenta con una Subdirección del mismo nombre, de la que dependen dos Departamentos, de Control Jurídico y de Amparos y Beneficios; la Dirección Técnica tiene de igual manera una Subdirección Técnica y una Coordinación de Servicios Médicos. De la primera de ellas dependen los Departamentos de Centro de Observación y Clasificación (C.O.C., donde se ubican las áreas de Psicología, Trabajo Social y Criminología), el de Actividades Educativas y el de Actividades Laborales; la Dirección de Seguridad, por su parte, se subdivide en las Subdirecciones de Seguridad y Custodia y Seguridad y Guarda, cada una de ellas con cuatro Departamentos: Políticas y Sistemas de Seguridad, Seguridad y Custodia Primera Compañía, Segunda Compañía y Tercera Compañía, en el primer caso, y Logística y Control Canino, Seguridad y Guarda Primera Compañía, Segunda y Tercera Compañías, para el caso de la Subdirección de Seguridad y Guarda; la Dirección de Administración, por su parte, consta de dos Subdirecciones, la de Recursos Humanos, de la que dependen los Departamentos de Recursos Humanos y el de Reclutamiento, Selección y Capacitación, y la Subdirección de Administración, con cuatro Departamentos: Recursos Financieros, Adquisiciones, Almacenes e Inventarios, Nutrición, y Recursos Materiales y Servicios Generales. Finalmente, de la Dirección General depende directamente la Subdirección de Apoyo Técnico, con sus Departamentos de Organización y Evaluación, Informática y Soporte Técnico.

Con esa estructura el CPS 11 tiene como Misión ser un “Centro Penitenciario Federal de vanguardia, que privilegia el máximo respeto a los derechos humanos de su población interna, dentro de su proceso integral de reinserción social”, y como Visión, convertirse “en un referente nacional, que profesionalice el eficaz proceso de reinserción social, a través de programas integrales tangibles, en la exacta aplicación de los principios Constitucionales y ejes rectores”.¹¹³

X.2.4.3. Operación.

Como muestra el Organigrama de la sección previa de este estudio de caso, en la operación del Pp E904 en el CEFERSO 11 intervienen en particular las Direcciones Técnica, Jurídica, Administrativa y de Seguridad. La Dirección Técnica sobre todo cumple un rol sustantivo, en tanto responsable de la provisión de componentes del Programa, a saber los servicios y actividades ofrecidas al interior del Centro a las personas que han sido privadas de su libertad, en términos del Art. 3º de la LNEP.¹¹⁴ Las Direcciones Jurídica y de Seguridad, por su parte, se relacionan de modo más directo con los procesos de ingreso y egreso, mientras que la Dirección Administrativa cumple tareas adjetivas en términos del Pp E904, en tanto apoya o da soporte a los procesos generales de Ingreso, Ejecución y Seguimiento del Plan de Actividades y Egreso.

La operación del CEFERESO 11 y en consecuencia del Pp E904 y sus procesos se sustentan normativamente de manera interna en el Manual de Organización Específico de la Dirección General del Centro Federal de Readaptación Social 11 CPS Sonora, actualizado en abril de 2016, esto es, apenas unos meses antes de la publicación de la LNEP. La nueva Ley y su eventual Reglamento implican la necesidad de revisar y probablemente, en su caso, reajustar dicho Manual para enmarcarlo en esa nueva normatividad. De igual forma, vale la pena mencionar que durante las entrevistas se mencionó la existencia de un “Manual de Procedimientos del Centro”, pero no se pudo corroborar la existencia del mismo para su consulta.

¹¹³ Manual de Organización Específico de la Dirección General del Centro Federal de Readaptación Social 11 CPS Sonora., p.28.

¹¹⁴ La Ley Nacional de Ejecución Penal define a los servicios como: “las actividades educativas, culturales, recreativas, de trabajo, de capacitación para el trabajo, de protección para la salud, deportivas y otras similares que deben tener disponibles los Centros de manera accesible, aceptable, progresiva y adaptable a las necesidades de las personas privadas de la libertad (...)”.

Finalmente, en lo que a la Operación se refiere, pero sobre todo en lo que concierne a las limitantes de este estudio de caso, debe enfatizarse que durante la visita al Centro no fue posible realizar observación directa o indirecta de procesos, infraestructura o actividad alguna relativa al proceso general de Reinserción Social al interior del Centro. Los evaluadores sólo fueron autorizados para acceder al edificio de gobierno del CEFERESO, por lo que los hallazgos se circunscriben a la información y evidencia derivada de las entrevistas y observaciones allí realizadas. De igual forma es necesario mencionar que no se permitió el ingreso de equipo de grabación de audio o video, ni el uso para tales fines del equipo de cómputo ingresado.

X.2.4.3.1. Ingreso.

El proceso de Ingreso se refiere al internamiento de la PPL dentro del Centro. Dicho proceso a su vez se compone de los subprocesos Protocolo de Ingreso y Clasificación, de acuerdo con lo expuesto en el Diagnóstico de Procesos de esta Evaluación. El primero de ellos se refiere a aquellos procedimientos y actividades de registro de la PPL cuando ésta arriba al Centro en el que será recluida, y que debieran guiarse por las disposiciones derivadas del Art 33° de la LNEP. La Clasificación, por su parte, es el conjunto de estudios que deberían determinar el lugar físico o ubicación que tendrá la PPL una vez ingresada formalmente al Centro, en términos del artículo 31° de la LNEP, así como el diseño del Plan de Actividades de las PPL. Ambos subprocesos se describen enseguida con base en la evidencia recabada en el CEFERESO 11.

X.2.4.3.1.1. Protocolo de ingreso.

El subproceso Protocolo de Ingreso, puede presentarse de dos formas: Nuevo Ingreso o Recepción por haber sido trasladada la PPL fuera del Centro y vuelve a ingresar; ya sea para una diligencia entre autoridades judiciales o a través de un Consulado, en el caso de extranjeros. Cuando es por nuevo ingreso inicia con el Procedimiento de Custodia Penitenciaria, que a su vez se descompone en las siguientes actividades: recepción de la PPL en el Centro, recepción y revisión de documentación jurídica, en el que intervienen la Dirección de Seguridad, la Subdirección Jurídica y el Departamento de Control Jurídico. Posteriormente se lleva a cabo el Procedimiento de Identificación de la PPL, cuyas actividades son: toma de huellas y de fotografías de frente y perfil, detección de señas particulares, generación de media filiación, realización de entrevista jurídica, así como enrolamiento. El enrolamiento a su vez implica toma de fotografías de iris y rostro, así como levantamiento de huellas dactilares. Con todo ello se genera un Acta de ingreso y se canaliza a la PPL al servicio médico del Centro.

Cuando se trata de una Recepción por traslado fuera del Centro, se procede de la siguiente manera: se recibe a la PPL ya sea en el aeropuerto o lugar donde indique el Juez o directamente en el Centro; se recibe su documentación y dictamen médico; así como la ficha de identificación del centro de procedencia y se genera un Informe al Juzgado o Consulado, en caso de ser extranjeros.

De acuerdo con las y los entrevistados durante la visita al CEFERESO 11, este subproceso se ve afectado con los llamados “cuellos de botella” entre el Departamento de Control Jurídico y su Oficina de Prácticas Judiciales con la Subdirección de Seguridad y Custodia responsable de no descuidar dicha custodia hasta que sea ingresada la PPL al Centro, en el sentido de que el trámite es lento por falta de personal, ocasionando periodos largos de espera y tensión en los cuerpos de seguridad al mantenerse también en espera.

Los entrevistados también refirieron falta de abogados para la identificación de las PPL, así como falta

personal especializado en dactiloscopia para la toma de huellas e impresiones dactilares. Actualmente, según señalaron, estas actividades son llevadas a cabo por abogados no-especialistas en la materia. De igual modo hicieron notar carencias de equipo apropiado, en concreto la falta de lectores de huellas para la identificación de las PPL, lo que trae como consecuencia constantes retrasos en la secuencia de registro descrita en este primer subproceso.

La información recabada del proceso de entrevistas con personal del Centro, no pudo ser constatada ni de manera documental en un Manual de Procedimientos que nos permitiera comparar lo expresado y lo asentado en los citados manuales; ni tampoco se pudo observar de manera directa verificando el proceso en operación. Por otra parte, en lo que respecta a los comentarios sobre los “cuellos de botella” se aprecia que el subproceso opera de manera inconsistente tanto por falta de coordinación como por falta de personal, situación que puede traer consecuencias relevantes en la operación del Centro.

X.2.4.3.1.2. Clasificación.

De acuerdo con las y los responsables del Pp entrevistados en el CEFERESO 11, el proceso de clasificación inicia con la “ubicación de ingreso”, y consiste en la realización de valoraciones médicas, jurídicas, psicológicas, criminalísticas, socioeconómicas, entre otras que no deberían exceder en conjunto los treinta días, de acuerdo con el Reglamento de Centros Federales, según comentaron los entrevistados.

Durante los estudios y valoraciones se analizan, entre otras cosas, la edad de la PPL, si ésta presenta una enfermedad terminal, crónico-degenerativa o problemas de adicciones; si se encuentra procesado o sentenciado (en su caso por cuántos años) y por qué tipo de delito (delincuencia organizada, secuestro, etc.). También se toma en consideración su participación en el mismo (material, intelectual, etc.); su grado de escolaridad, su situación familiar, entre otros elementos a partir de los cuales se genera un Concentrado de Estudios, que incluye uno clínico-criminológico y una recomendación de ubicación al interior del Centro. Esa recomendación deberá luego ser validada por el Comité Técnico para determinar la ubicación final, de acuerdo con la Ley Nacional de Ejecución Penal, según señalaron las y los entrevistados.

Además de la ubicación definitiva, esos estudios son la base para generar el Plan de Actividades individualizado, en el caso de las personas sentenciadas. De acuerdo con la LNEP el Plan de Actividades es “la organización de los tiempos y espacios en que cada persona privada de la libertad realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada Centro”. En el caso del CEFERESO 11 las y los entrevistados refirieron que dicho Plan efectivamente se realiza con base en las valoraciones descritas previamente, y de manera participativa con las PPL, a quienes se les ofrece un conjunto de actividades “de acuerdo a las capacidades” del Centro, tanto materiales como humanas. Esas actividades, de nueva cuenta de acuerdo con las entrevistas realizadas, responden a los ó ejes de la reinserción, a saber: trabajo, capacitación para el mismo, cultura, salud y deporte, más el eje de derechos humanos.

X.2.4.3.2. Plan de actividades.

Una vez formulado el Plan de Actividades para las personas sentenciadas, éste se ejecuta y se le

da seguimiento de manera individualizada. La ejecución no es otra cosa sino la puesta en práctica de las actividades determinadas de manera personalizada, y que pueden ser las que se describen enseguida.

X.2.4.3.2.1. Ejecución y seguimiento del Plan de actividades.

En lo laboral se ofrece capacitación en oficios diversos, tales como carpintería, herrería, mecánica e imprenta. De acuerdo con los entrevistados se trata de actividades “preestablecidas en el modelo de CPS”, sin que se conozcan los motivos precisos de la selección de las mismas. Asimismo, en el CEFERESO 11 se llevan a cabo actividades como Cartonería y otras Manualidades, pero no se realizan aún actividades de empleo formalmente remunerado.

En lo referente al plano educativo, deportivo y cultural se ofrece educación formal en los niveles de primaria y secundaria. Para ello, se cuenta con la colaboración del Instituto Sonorense de Educación para los Adultos (ISEA), así como del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). De manera complementaria se ofrecen servicios de biblioteca y sala de lectura, así como un conjunto de actividades culturales tales como cine, ludoteca festivales diversos, mientras que en lo deportivo se cuenta con ajedrez y box.

En lo referente a las actividades de este eje, las y los entrevistados afirmaron que existen “topes” o límites al uso de material básico como gomas o lápices, y que es común que éste se tenga que subdividir en porciones más pequeñas para que las PPL puedan tener lo básico y necesario para sus actividades educativas. Esas limitantes también se observan en los recursos humanos, pues sólo se cuenta por el momento con una persona para impartir las clases en los niveles primaria y secundaria. Lo mismo ocurre en el caso de las actividades deportivas, que son guiadas por un maestro, que intenta cubrir las necesidades deportivas asentadas en el Plan de Actividades de la población internamente sentenciada, pero debido a la dificultad de hacerlo -señalaron los entrevistados- el tiempo destinado al deporte suele destinarse a actividades de “deporte libre”.

En lo que a la atención médica se refiere, al interior del CEFERESO se cuenta con el primer nivel (medicina general), y cuando se requiere una atención más especializada las PPL son canalizadas al Hospital General del Estado de Sonora, en Hermosillo. Adicionalmente se ofrecen servicios de Odontología, Nutrición, Rayos X, Farmacia y Enfermería. También se brinda atención psicológica que incluye terapias individuales, grupales y talleres diversos. En este último rubro se cuenta con un programa de Alcohólicos Anónimos para el tratamiento de adicciones al interior del Centro. Adicionalmente se cuenta con asesorías “espirituales” impartidas por grupos externos de diversas religiones. De nueva cuenta en este rubro se mencionó que el personal médico es insuficiente para la atención de las necesidades de las PPL, por lo que regularmente se presentan cuellos de botella con la Coordinación de Servicios médicos, debidos justamente a la gran demanda de solicitud de servicios.

Por otra parte, y aunque no es parte del Plan de Actividades propiamente dicho, se inquirió sobre las visitas familiares dado que son un elemento potencialmente importante en el proceso de reinserción social. En ese sentido, el personal entrevistado en el CEFERESO 11 manifestó que las PPL tienen derecho a visitas semanales, pero que las áreas destinadas para ello han resultado insuficientes. En la visita familiar se ha tenido que habilitar el comedor para incrementar el espacio disponible para tal efecto, mientras que en el caso de las visitas íntimas es el área de máxima seguridad la que ha sido “adaptada” para este último tipo de visitas. En este último sentido, y debido a la lejanía relativa

del Centro, las tele-visitas han jugado un papel sustituto importante. De hecho, según refirieron los entrevistados, el CEFERESO 11 es el Centro Federal con más tele-visitas del país.

De acuerdo con el personal entrevistado, un elemento adicional que afecta en particular el proceso de ejecución del Plan de Actividades son los constantes cambios en el personal adscrito a la Dirección Técnica, en particular las bajas y cambios de adscripción. Lo primero se explica en parte -en opinión de las y los entrevistados- por los sueldos poco atractivos (en especial en el caso de profesionistas como los médicos especialistas) y la relativa lejanía del CEFERESO, que se encuentra en muchas ocasiones a una distancia considerable de los lugares de origen del personal que allí labora, en especial el del área técnica. Otra potencial afectación se recoge de señalamientos en el sentido de que “no se han formulado los nuevos procedimientos de operación que detallen aspectos de la generación del plan de actividades de las PPL” en materia de: educación, capacitación, trabajo, deporte, actividades culturales y recreativas.

Finalmente, de acuerdo con la evidencia derivada de las entrevistas, ocurren cuellos de botella en los Convenios de colaboración con otras dependencias que potencialmente podrían coadyuvar a la provisión de actividades de reinserción al interior del Centro, así como entre la coordinación de la Subdirección de Seguridad y Guarda y la Subdirección Técnica a través de sus departamentos de actividades; que atrasan las actividades de las PPL por medidas extremas de seguridad que se presentan con mucha frecuencia (códigos) y hacen que la ejecución de los planes de actividades se cancelen temporalmente y se desfasen en el tiempo respecto de lo planeado, lo cual propicia quejas de las PPL ante las instancias judiciales e incumplimiento del Plan.

X.2.4.3.3. Egreso.

La LNEP, en su artículo 33, establece que La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario “dictará los protocolos que serán observados en los Centros Penitenciarios. La Autoridad Penitenciaria estará obligada a cumplir con los protocolos para garantizar las condiciones de internamiento dignas y seguras para la población privada de la libertad y la seguridad y bienestar del personal y otras personas que ingresan a los Centros. La Conferencia dictará protocolos, al menos, en las siguientes materias:

- I. De protección civil;
- II. De ingreso, egreso y de las medidas necesarias para poner a la persona en libertad inmediata cuando la autoridad judicial así lo disponga y no exista otra causa para mantener a la persona privada de la libertad”.

En términos operativos, dentro del proceso general de Egreso se pueden distinguir dos subprocesos: Egreso temporal y Egreso definitivo, mismos que se describen enseguida con base en las entrevistas realizadas al CEFERESO 11 durante el trabajo de campo de esta evaluación.

X.2.4.3.3.1. Egresos temporales.

El subproceso de Egreso temporal se basa fundamentalmente en el procedimiento de traslado, que a su vez se descompone en las siguientes actividades sucesivas: solicitud de un juez para audiencia en juzgados o del servicio médico del centro relativa a un egreso temporal por atención médica, elaboración de oficio de solicitud de egreso temporal al comisionado del OADPYRS, recepción de oficio de autorización del comisionado del OADPYRS, realización de acta de egreso temporal,

identificación de la PPL y Certificación de la persona y egreso temporal. Una vez que termina la audiencia o bien el tratamiento médico correspondiente, se traslada a la PPL al Centro, donde se realiza un registro de reingreso, se identifica a la PPL y se le conduce a su módulo y dormitorio asignados.

Durante el proceso de entrevistas se identificaron las actividades y responsables del subproceso analizado; pero no se pudo constatar de manera documental a través del Manual de Procedimientos respectivo, ni mediante la inspección física a las áreas para valorar la operación en congruencia con lo asentado en la entrevista: por lo que solo es una constancia de cómo se dice se desarrollan las actividades sin contar con un punto de referencia de comparación de apego normativo. Ahora bien, por los comentarios recabados en materia de las solicitudes emitidas por los jueces para cualquier diligencia de una PPL se hacen dando muy poco tiempo para su atención más las cargas de trabajo en volumen de dichos requerimientos superan la capacidad de respuesta del Área Jurídica, lo que representa un problema que hay que atender a la brevedad antes de que afecte de manera considerable la operación del Centro.

X.2.4.3.3.2. Egreso definitivo.

El Egreso definitivo puede obtenerse por dos vías o procedimientos, Compurgas y libertades y Orden judicial por beneficios. El primero de ellos consta de las siguientes productos y actividades: Orden de libertad emitida por un juez, revisión de expediente, realización de partida jurídica, dictamen del expediente, realización de rastreos con diferentes autoridades sobre otras ordenes pendientes de ejecutar (si existieran), recepción de oficio del Comisionado de otorgamiento de la libertad por haber cumplido con el tiempo fijado por la autoridad judicial (sentencia), y finalmente se da el egreso definitivo. En este sentido, los entrevistados refieren que se ofrecen todas las facilidades para que la PPL llegue al destino requerido.

Por su parte, el Egreso definitivo obtenido mediante Orden Judicial por Beneficios ocurre mediante las siguientes actividades sucesivas. Recepción de la orden de libertad emitida por un juez, revisión de expediente de la PPL, realización de partida jurídica, dictaminación del expediente, realización de rastreos con diferentes autoridades sobre otras ordenes pendientes de ejecutar, recepción de Oficio del Comisionado de otorgamiento de la libertad por: sentencia absolutoria, amparo, auto de libertad por falta de elementos o modificación de medida cautelar. Con ello se otorga el Egreso definitivo, y de igual manera se ofrecen todas las facilidades para que la PPL llegue al destino requerido.

Este subproceso no se pudo tampoco constatar de manera documental ni operacional y nuevamente el comentario de cargas de trabajo excesivas vuelve a presentarse como un problema que rebasa la capacidad de atención por parte de la Dirección Jurídica, mediante el despacho de asuntos de manera desfasada y con observaciones constantes de parte de los jueces correspondientes e incrementando el número de quejas de las PPL, situación que hace vulnerable a la presencia de riesgo en la operación del Centro, pues a mayor insatisfacción de las PPL, mayor uso de sus recursos de quejas y amparos, y en consecuencia, mayor volumen de trabajo.

X.2.4.3.4. Otros procesos administrativos transversales.

Finalmente, con base en la opinión de las y los responsables de la operación de Pp E904 en el CERESO 11, CPS Sonora, se recabaron las siguientes opiniones respecto de algunas carencias o situaciones potencialmente problemáticas que, desde las actividades y procedimientos administrativos

podrían afectar la operación del Pp:

- La dirección de seguridad externó la necesidad de falta de uniformes tácticos para desempeñar mejor su trabajo;
- Los departamentos de la dirección jurídica requieren de un software denominado “CD-ROM IUS” para el manejo de jurisprudencias, emitido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; a fin de actualizar la información con que actualmente cuentan;
- La bitácora de solicitud de expedientes está semi-automatizada y los entrevistados señalaron que ya los “los está rebasando en la operación en el área jurídica”.

Finalmente, el equipo investigador pudo hacer las siguientes observaciones al ingreso al Centro:

- Algunos señalamientos de acceso al edificio como la solicitud para presentar una identificación para el registro, está en una hoja impresa pegada con cinta adhesiva; en lugar de ser un anuncio visible permanente y a la vista de cualquier visitante.
- Se observó que en el cubículo de “enrolamiento” están pegadas en la pared instrucciones al personal que opera el registro para el ingreso de personal y visitantes, en hojas de papel que fácilmente pueden ser removidas o retiradas, lo que implica que pudieran no cumplirse esas instrucciones.

X.2.4.4. Análisis FODA

El esquema FODA es una herramienta que permite resumir y presentar de manera esquemática las fortalezas (factores críticos positivos internos), oportunidades (aspectos positivos externos que se pueden aprovechar, dadas las fortalezas), debilidades (factores críticos negativos internos que se deben controlar -eliminar o reducir-) y amenazas, (aspectos negativos externos que podrían obstaculizar el logro de los objetivos) de un proceso determinado, Pp o institución.¹¹⁵ En este caso y con base en la evidencia recolectada mediante las entrevistas en el CEFERESO 11CPS Sonora, como Fortalezas se identifican las instalaciones modernas, bien equipadas y con mantenimiento adecuado,¹¹⁶ el buen clima organizacional de trabajo, el cumplimiento de aspectos clave de la LNEP tales como la participación de las personas sentenciadas en el diseño de su Plan de Actividades con base en los seis ejes de la reinserción, la clasificación y ubicación a partir de los estudios criminológicos y el estatus jurídico de las PPL, entre otros criterios, y el éxito relativo de las tele-visitas como mecanismo alternativo para el mantenimiento y reforzamiento de los lazos familiares.

En cuanto a las Oportunidades, se considera que la propia LNEP y sus cambios ofrecen un potencial de mejora para el Pp E904, sobre todo en aspectos como el empleo remunerado y el autoempleo, que pueden aprovecharse con base en las fortalezas antes descritas. Por su parte, en cuanto a Debilidades se identifican la normatividad interna no actualizada o insuficiente, en el caso del MOE y de los Manuales de procesos y procedimientos, cuya existencia no pudo ser constatada; asimismo, las entrevistas revelaron una insuficiencia recurrente de material, equipo o personal, que se documenta en las páginas previas en las áreas médica, educativa, deportiva, de identificación y registro, de visitas, entre otras puntualmente señaladas en este estudio de caso. Como en su momento

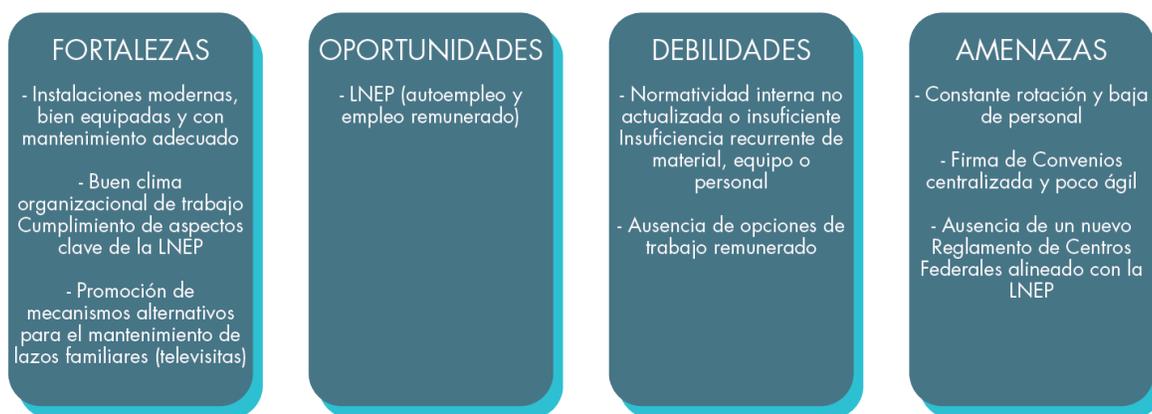
¹¹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos. Aplicable a evaluaciones cuya instancia de coordinación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹¹⁶ Hasta donde se pudo observar, ya que, como se estableció en la Introducción de este estudio de caso, al equipo del IIS-UNAM solo se le permitió el ingreso al área de gobierno del CEFERESO 11.

se menciona para cada proceso y subproceso en particular, estas carencias repercuten en situaciones adversas tales como las excesivas cargas de trabajo, así como cuellos de botella debidos a retrasos en la ejecución de actividades y procesos o, incluso, el incumplimiento del Plan de actividades mismo. De igual forma se considera como debilidad la ausencia de opciones de trabajo remunerado.

Finalmente, en cuanto a las amenazas se refiere, siendo estas, elementos negativos externos que afectan o pueden afectar el Programa, destacan las constantes rotaciones o bajas del personal, sobre todo el adscrito al área técnica. Estos cambios se deben, como se documenta en las páginas precedentes, a la relativa lejanía del CEFERESO 11 CPS Sonora, pero también por sueldos que pueden resultar poco atractivos, sobre todo para profesionistas como los médicos. También resulta una amenaza la firma de Convenios centralizada, que al no concretarse con celeridad puede impedir la colaboración de actores que podrían ayudar al objetivo del Programa; en ese mismo sentido la dilación en la armonización del Reglamento de Centros Federales con base en la nueva LNEP plantea un problema externo al Centro, pero que claramente afecta sus operaciones al frenar la actualización del MOE.

Figura 28. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del CEFERESO N°11 “CPS Sonora”



Fuente: UNAM-IIS con base en la evidencia recolectada en campo.

X.2.4.5. Conclusiones del caso.

La base legal de operación de los Centros Penitenciarios es la Ley Nacional de Ejecución Penal, que entró en vigor el 16 de junio de 2016, y a partir de ésta deben de alinearse los documentos normativos que den cumplimiento al mandato de la misma en el CEFERESO 11, a saber, el Manual Específico de Organización (MOE) y los diversos Manuales específicos, de procesos y procedimientos que de aquél se deriven. En ese sentido, se identificó a través de las entrevistas realizadas en el CEFERESO 11 que aún no se realiza dicha alineación, lo que resulta comprensible dado lo relativamente reciente de la publicación de la LNEP, así como de la necesidad de alinear la normatividad del Centro no sólo a dicha Ley, sino al Reglamento de Centros Federales actualizado con base en la misma, lo que tampoco ocurre aún.

Así, en la práctica se opera con las disposiciones anteriores tales como el Manual de Tratamiento de los Internos en Centros Federales de Readaptación Social, el Manual de Estímulos y Correcciones Disciplinarias o el Manual de Seguridad, pero al mismo tiempo se cumple, con aspectos clave de la LNEP como la Clasificación y Ubicación con base en el perfil jurídico-criminológico, la participación de los sentenciados en el diseño de su Plan de actividades con base en los ejes de la reinserción, entre otros elementos que se han recogido en las páginas previas. Es así que en este estudio de caso se aprecia que la operación del programa se realiza con base a normas y lineamientos anteriores a la LNEP y aspectos de ésta última, pero no basados en procedimientos debidamente sustentados, actualizados, estandarizados, sistematizados, difundidos y en estricto apego al marco legal vigente, entre otros el MOE y el o los Manuales de proceso y procedimientos que de éste se deriven. En este sentido, incluso, los funcionarios entrevistados plantearon dudas en materia de sustitución y suspensión temporal de las penas, justicia Restaurativa y servicios post-penales, en concreto de lo que debería o no hacer el Centro al respecto. Lo anterior es indicativo de grandes espacios de incertidumbre derivados de una normatividad insuficiente.

Con base en las líneas previas, una primera conclusión en este sentido es la necesidad urgente de armonizar el marco normativo del CEFERESO 11 con base en la LNEP, lo que a su vez requiere, como ya se mencionó, la actualización del Reglamento de Centros Federales a nivel central, de la que se seguiría la actualización del MOE y la construcción (o actualización) de Manuales de Procedimientos específicos.

Asimismo, se observa una constante falta de diversos recursos humanos, materiales y tecnológicos que permitan llevar a cabo adecuadamente las actividades del Pp E904 en el Centro. En este sentido los procesos de ingreso, plan de actividades y egreso se ven todos afectados, pero el segundo de ellos es, dado el espíritu de reinserción social del Programa presupuestario, el punto más crítico. Un reto crucial en este sentido es neutralizar la amenaza de constantes rotaciones y deserciones, o para ponerlo en términos positivos, de lograr atraer y retener personal profesional que encuentre en el Centro y sus labores la oportunidad realizarse profesionalmente en el mediano y largo plazos.

De nueva cuenta desde el punto de vista de la reinserción social un segundo reto se encuentra en ofrecer a las PPL opciones de trabajo remunerado. En este sentido deben analizarse estrategias internas, pero sobre todo explorar de manera conjunta con el OADPYRS mecanismos adecuados para lograr atraer empleadores al Centro, tales como los incentivos fiscales, la promoción en cámaras industriales de la mano de obra al interior de los CEFERESO, entre otras que deberán analizarse con prontitud.

Finalmente, el caso de Sonora muestra como potencial “buena práctica” el uso de la tecnología para “acercar” a las familias en el marco de las Tele-visitas. Si bien no es el ideal, en casos como éste la lejanía geográfica se suma a las muchas otras barreras que frenan el contacto entre PPL y sus familiares tales como el estigma, el desinterés, la falta de recursos, entre otros. En este sentido sería importante hacer un estudio más completo de las Tele-visitas como medio alternativo para el mantenimiento y reforzamiento de los lazos familiares.

X.2.5 ESTUDIO DE CASO DEL CEFERESO NO. 16 “CPS MORELOS”.

X.2.5.1. *Introducción.*

El CEFERESO 16 Femenil CPS Morelos fue formalmente incorporado al Sistema Federal Penitenciario el 27 de octubre de 2015, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). En tal documento se argumenta que el Centro se incorpora, entre otras cosas, como respuesta al mandato de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados, que en su artículo 6° señala que “las mujeres quedarán reclusas en lugares separados de los destinados a los hombres y tendrán la infraestructura, información y personal capacitado para el cuidado de sus hijas e hijos que permanezcan con ellas, así como para el desarrollo pleno de sus actividades”.¹¹⁷

Unos meses más tarde, la Ley Nacional de Ejecución Penal, reafirmaría ese mandato al establecer también que “[l]as mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres” (Art. 5°). Además, esta nueva legislación establece una serie de derechos relativos y específicos al género femenino (Art. 10°) entre los que destacan: el derecho a la maternidad y la lactancia; a recibir trato directo de personal penitenciario de sexo femenino, específicamente en las áreas de custodia y registro; a contar con las instalaciones adecuadas y los artículos necesarios para una estancia digna y segura, siendo prioritarios los artículos para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género; así como a conservar la guardia y custodia de su hija o hijo menor de tres años a fin de que pueda permanecer con la madre en el Centro Penitenciario, entre otros derechos allí enunciados. La LNEP establece también que para el caso específico de las mujeres “[l]os Centros [penitenciarios] habilitarán servicios o se adoptarán disposiciones para el cuidado de las niñas y niños, a fin de que las mujeres privadas de la libertad puedan participar en actividades de reinserción social apropiadas para las embarazadas, las madres lactantes y las que tienen hijas o hijos” (Art. 36°). De igual manera, dicha Ley establece que “[e]n el caso de las mujeres privadas de su libertad, la Autoridad Penitenciaria deberá generar disposiciones aplicables flexibles que alienten y faciliten las visitas familiares, especialmente de sus hijas e hijos (...)” (Art. 56°). Así, el CEFERESO 16 y sus procesos deberían responder no sólo a la normatividad general en materia penitenciaria, sino en particular a las necesidades específicas propias del sexo femenino, enunciadas en la LNEP.

Ubicado sobre la carretera Morelos-Amacuzac-Chimapa, a poco menos de 57 kilómetros de la ciudad de Cuernavaca en el municipio de Coatlán del Río, Morelos, el CEFERESO 16 puede albergar hasta “2 mil 528 internas de seguridad máxima, mínima y media”, por lo que ha sido considerado como “la cárcel para mujeres más importante que se ha construido en México”. Se edificó y opera bajo un esquema de Contrato de Prestación de Servicios (CPS) en el que el Grupo IDEAL (filial de Grupo CARSO), brindará “durante 20 años, (...) los servicios básicos del lugar -salvo los de seguridad- a cambio de un pago anual de mil 80 millones de pesos”.¹¹⁸

Para enero de 2016 la CNS reportó una ocupación del Centro de 53.4%, que equivale a 1349 PPL, el 72% de ellas procesadas y el 28% restante sentenciadas.¹¹⁹ Por su parte, al momento de la visita, se reportaron 1299 PPL, lo que equivaldría a una ocupación de 51.4%.

¹¹⁷ Diario Oficial de la Federación (27 de octubre de 2015). Acuerdo por el que se incorpora al Sistema Federal Penitenciario el Centro Federal de Readaptación Social número 16 CPS Femenil Morelos. En línea en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5413143&fecha=27/10/2015

¹¹⁸ Fuentes, V. (26 de septiembre de 2015) “Abre con Atraso penal Femenil”. En Reforma Sección Nacional. En línea en: http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=652085&v=5&_ec_=1

¹¹⁹ Comisión Nacional de Seguridad, CNS (2016). Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional. Enero.

Ilustración 50. Vista Aérea del CEFERESO N°16, “CPS Femenil, Morelos”.



Fuente: : Google. [s.f.]. [Ubicación del CEFERESO N°16, CPS Femenil, Morelos, México en Google Maps].2016. Disponible en: <https://www.google.com.mx/maps/place/Penal+Femenil/@18.6788104,-99.4436261,17z/data=!4m5!3m4!1s0x85cdcebb08d28a35:0x256a57614be5cc1318m2!3d18.6788053!4d-99.4414374>

Durante el mes de septiembre de 2016 y como parte del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, la CNDH realizó visitas a los diferentes CPS. Para el caso del CPS Femenil Morelos dicha institución aseguró que el lugar “carece de los servicios de pediatría para los hijos de las internas que [allí] viven (...) y el de ginecología es insuficiente para atender las necesidades del centro”. Asimismo, en términos de reinserción social la CNDH afirma que “el personal de psicología, trabajo social, pedagogía, deportes y laboral con que cuenta es insuficiente para la atención de las necesidades del Centro [y que] no existen actividades laborales remuneradas” al interior del mismo.¹²⁰

Por otra parte, y en lo que a este estudio de caso se refiere, vale la pena destacar que durante la visita al CPS Femenil Morelos, al equipo evaluador del IIS-UNAM sólo se le permitió el ingreso al área de Gobierno del Centro, en consecuencia, resultó imposible observar o documentar de alguna manera las actividades de reinserción social y su infraestructura, o tener de modo alguno contacto directo o indirecto con las PPL con fines documentales, entre otros elementos que serían deseables en concordancia con el diseño metodológico de la presente evaluación. La evidencia recolectada y los hallazgos derivados de la misma deben entenderse bajo la óptica de esa limitante, en el que la fuente son las

¹²⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH (10 de octubre de 2016). Informe 8/2016 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los Centros Federales de Readaptación Social denominados CPS.

entrevistadas realizadas en el área antes referida del CEFERESO 16 el 23 de septiembre del 2016.

A continuación, se presenta la organización del CEFERESO, como preámbulo al estudio de la Operación del Pp E904 y sus procesos en el caso del CEFERESO 16 CPS Femenil Morelos.

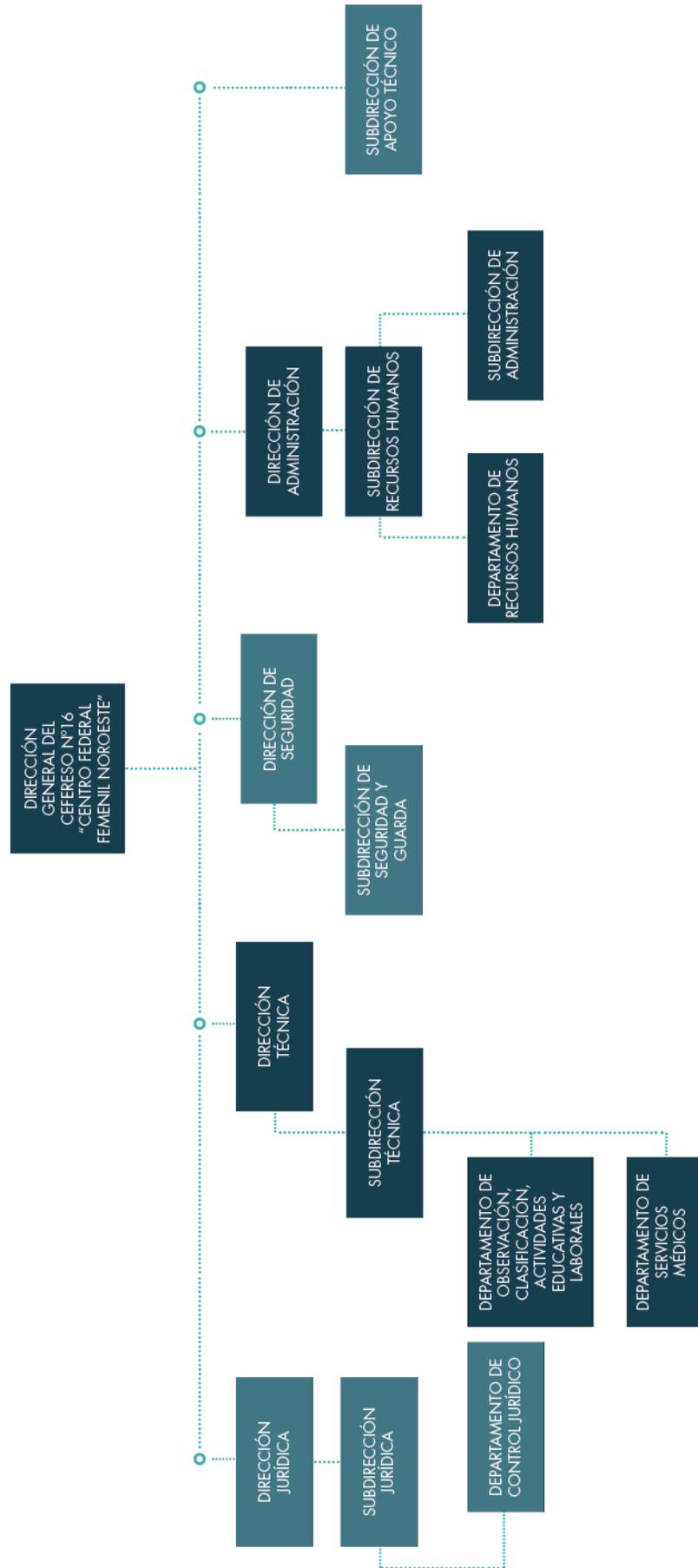
X.2.5.2. Organización.

Para la ejecución del Pp E904 y sus procesos, de acuerdo con las y los entrevistados, el CEFERESO 16 cuenta con una Dirección General de la que se desprenden una Dirección Técnica, una Jurídica, una de Administración y una de Seguridad. La Dirección Técnica cuenta con una Subdirección, que a su vez tiene cuatro Departamentos: Educativo y Cultural, Médico, Laboral y el de Ubicación y Planeación (antes llamado de Clasificación). En este último se encuentran las áreas de Trabajo social, Criminología y Psicología. La Dirección Jurídica, por su parte, tiene una Subdirección del mismo nombre, y dos Departamentos: Amparos y Beneficios, y Control Jurídico. En el primero de ellos existen cuatro Oficinas, a saber, Amparos, Requerimientos, Derechos Humanos y la correspondiente al Órgano Interno de Control. El Departamento de Control Jurídico, por su parte, se compone de las oficinas de Prácticas judiciales, Anotaciones, Archivo jurídico, Dactiloscopia y Dictaminación. Por su parte, la Dirección de Administración cuenta con dos Subdirecciones, una de Recursos Humanos y otra Administrativa. Finalmente, la Dirección de Seguridad con una estructura de 180 personas.

El organigrama siguiente ilustra dicha estructura orgánica, pero antes de mostrarla gráficamente cabe enfatizar que ésta no se encuentra documentada.¹²¹ Es decir, el CEFERESO 16 CPS Morelos no cuenta con un Manual de Organización Específico (MOE) con base en el cuál se sustente la operación del Pp E904 y del Centro en general. Al respecto, las entrevistadas y entrevistados refirieron que éste documento se encuentra en proceso de elaboración, y que se busca que dicho MOE les permita efectivamente alinearse a la LNEP publicada en el mes de junio, así como al Reglamento de Centros Federales. Sin embargo, dicho Reglamento también se encuentra en proceso a nivel central, para ajustarse igualmente a la LNEP, lo que detiene la elaboración de la versión final del MOE del CEFERESO 16 CPS Femenil Morelos.

¹²¹ Como parte de los trabajos de esta evaluación se solicitaron a la instancia evaluada los MOE de los Centros visitados, y para el caso del CEFERESO 16 se recibió el MOE de la Dirección General del Centro Federal Femenil Noroeste (agosto 2012), que concluyó operaciones el 10 de octubre del 2015 y cuyas PPL fueron trasladadas justamente al CPS 16.

Figura 29. Estructura orgánica del CEFERESO N°1 "CPS Femenil Morelos".



Fuente: UNAM-IIS con base en el Manual de Organización Específico del Centro Federal de Readaptación Social N° 16." CPS Femenil Morelos".

Finalmente, en cuanto al aspecto organizacional se refiere cabe destacar que el personal entrevistado, fue en su mayoría del sexo femenino, en particular en las Direcciones Técnica y de Seguridad, pues en esas Direcciones la prevalencia de personal femenino es la norma, según comentaron las entrevistadas, lo que sugiere la observancia del artículo 10° de la LNEP referido en la Introducción de este estudio de caso.

X.2.5.3. Operación.

La operación del Pp E904 al interior del CEFERESO 16 inicia con el proceso de Ingreso de una PPL, seguido del diseño, ejecución y seguimiento de su correspondiente Plan de Actividades (en el caso de las sentenciadas), hasta que la persona egresa del Centro. A continuación, se describen esos procesos generales con base en las entrevistas realizadas al personal en el marco del trabajo de campo realizado el día 23 de septiembre (véase VI. Bitácora).

X.2.5.3.1. Ingreso.

Como se esbozó previamente, para la entrega de componentes del Pp E904 el primer proceso es el Ingreso de la PPL. Este puede dividirse en dos partes o subprocesos, el Protocolo de Ingreso y la Clasificación, de la que resultan como productos tanto la ubicación como el Plan de Actividades de la PPL, si es el caso, como se describe enseguida.

X.2.5.3.1.1. Protocolo de ingreso.

El Protocolo de Ingreso inicia con la recepción del Oficio de Ingreso, con el que la Dirección jurídica realiza un Acta de Ingreso o de Entrega/Recepción, que incluye entre otros los siguientes datos: lugar, fecha, los datos generales de la PPL, el nombre de la persona que recibe a la PPL, de la que la entrega, así como de los Testigos. Posteriormente se realiza un Examen Médico, tras el que se emite un Certificado Médico de Ingreso. Con ello, se llevan a cabo los procedimientos de Identificación, que incluyen dactiloscopia, fotografía, antropometría, toma de huellas y señas particulares. Finalmente, se remite a la PPL al área de seguridad para su custodia y posterior clasificación. Este último subproceso se describe enseguida.

La Dirección de Seguridad es responsable de la inspección corporal de las PPL para la eliminación de riesgos y la entrega de uniforme según corresponda a la situación jurídica de cada PPL. Los artículos que cada persona traiga consigo quedan a resguardo por parte del área de seguridad. También corresponde a este subproceso la lectura de los derechos y la entrega de una copia del Reglamento.

X.2.5.3.1.2. Clasificación.

De acuerdo con las entrevistas realizadas el proceso de Clasificación ocurre en términos generales de la siguiente manera. La PPL es recibida por el área de seguridad, posteriormente el personal médico le realiza un estudio psicofísico en el que se determina entre otras cosas si padece enfermedades, y en su caso la gravedad de las mismas. También se valora si presenta golpes u otras afectaciones a su salud; Más adelante el área de Trabajo Social establece junto con la PPL una Propuesta de Visitas, en la que se evalúa y señala quiénes serán susceptibles de realizar las visitas a la PPL durante su internamiento; posteriormente, se realizan otra serie de estudios en los que se valora a las PPL en el plano psicológico, criminológico, educativo, laboral, socioeconómico y médico. En ese

grupo de estudios, denominado genéricamente Estudio clínico-criminológico, se consideran, entre otros aspectos, el nivel educativo, experiencia o capacidades laborales, pero también la situación jurídica (esto es, procesadas versus sentenciadas) y el tipo de delito cometido en el caso de las últimas, en particular si se trata de delincuencia organizada, privación ilegal de la libertad o trata de personas. A partir de esa información, sobre todo la de carácter jurídico-criminológico, se establece la ubicación de la PPL, es decir, se determina el lugar que ocupará ésta al interior del Centro.

Si bien no fue posible constatar directamente si la separación antes mencionada ocurre en la práctica, por las razones esgrimidas en la Introducción de este caso, una de las entrevistadas resaltó el hecho de que el tener una mayor población procesada no coadyuva en su opinión al proceso de reinserción, pues dicho proceso aplica por definición a las sentenciadas, que en el caso del CPS Femenil de Morelos representan apenas alrededor de la tercera parte de la población interna, y en consecuencia se tienen “objetivos diferentes” para procesadas y sentenciadas. En ese sentido, se mencionó que las actividades de educación y deporte se brindan a toda la población, pero las laborales solo pueden ofrecerse a las sentenciadas, en el marco de su Plan de Actividades.

X.2.5.3.2. Plan de Actividades.

El Plan Actividades (antes llamado Plan de Tratamiento) es un segundo producto de los diferentes análisis que constituyen el Proceso de Clasificación antes descrito. De acuerdo con las y los entrevistados en el CPS Femenil dicho Plan se establece de manera participativa, entre las autoridades y las PPL, y consta justamente de una serie de actividades educativas, culturales, deportivas, de cuidado de la salud, entre otras y por las que las PPL pueden optar con base en los estudios antes señalados. El conjunto de actividades disponibles en el CPS Femenil Morelos se describen enseguida como parte del proceso de Ejecución del Plan de Actividades, no sin antes mencionar que dicho Plan es propuesto por la Dirección técnica y debe ser aprobado por el Comité Técnico para su puesta en marcha.

X.2.5.3.2.1. Ejecución y seguimiento del plan de actividades.

Las actividades que las PPL llevan a cabo durante su reclusión son fundamentales desde el punto de vista de la reinserción social, ya que teóricamente a través de ellas se les prepara para que a su regreso a la sociedad no vuelvan a delinquir. Por ello, en seguimiento a los preceptos mencionados en el artículo 18 Constitucional, así como en el artículo 72 de la LNEP, en el CEFERESO 16 CPS Femenil Morelos la Ejecución del Plan de actividades contempla los planos educativo, laboral, cultural, de capacitación para el trabajo y deportivo, de acuerdo con las personas entrevistadas. Esas actividades se detallan enseguida, como parte del subproceso de Ejecución del Plan de Actividades.

En lo relativo a la educación, de acuerdo con las entrevistadas responsables de las actividades técnicas al interior del Centro, se ofrecen cursos desde el nivel alfabetización hasta el nivel superior. Para la alfabetización y el nivel básico (primaria y secundaria) se cuenta con un Convenio con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, INEA, para que sea esta Institución la que brinde tales servicios. A nivel Medio Superior y Superior, sin embargo, no existe Convenio con institución alguna, y el servicio se ofrece con el apoyo de la Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social, o bien lo brinda el propio CPS. En ese sentido, las y los entrevistados manifestaron que se han buscado Convenios con instituciones de Educación Media Superior, en particular aquellas que ofrecen sistemas de Preparatoria abierta, pero a pesar de que la nueva LNEP las hace corresponsables éstas argumentan falta de recursos para no comprometerse

con la firma de los Convenios y, en consecuencia, con la provisión de servicios para las PPL. De manera complementaria a la educación formal se ofrecen servicios bibliotecarios, círculos de lectura, y talleres de lectura y escritura recreativa.

Respecto de las necesidades en este primer conjunto de actividades las y los entrevistados destacaron la falta de recursos para atender la demanda educativa de las PPL. En especial comentaron que los materiales básicos como lápices, cuadernos y gomas son insuficientes y frecuentemente tienen que dividirse para poder trabajar. Al respecto, una de las entrevistadas aseguró que “la goma se divide hasta en cuatro piezas, los lápices y cuadernos en tres”. El mobiliario, dijeron, también resulta insuficiente, pues se cuenta con 16 espacios disponibles para 48 personas por sesión.

Las actividades culturales actuales, por su parte, son la ludoteca y el cine recreativo. También se ofrece un Taller de Música, con un Profesor, y hasta hace algunas semanas se ofrecía un Taller de Teatro, pero actualmente no se cuenta con alguna persona que siga impartiendo esta actividad, por lo que de nueva cuenta la falta de recursos, en este caso humanos, limita este grupo de actividades.

En lo que a Deportes se refiere las PPL pueden optar por el Box, como parte del Torneo instituido a nivel de CEFERESO, o bien por el Ajedrez. Asimismo, y ante la falta de personal adecuado como entrenadores deportivos capacitados en las diversas disciplinas, se llevan a cabo “actividades dirigidas” a través de seis PPL que fungen como Monitoras Deportivas. Se trata, dijeron las entrevistadas, de una forma de atención alternativa que ha tenido “muy buena respuesta”. Para seleccionar a las Monitoras se realiza un proceso de detección y evaluación de factibilidad en el que se determina quiénes cumplen con el perfil para ello, y luego se les capacita para el desempeño de dicha función, que tiene un carácter rotativo, entre otras cosas para no generar un ambiente adverso al interior al introducir jerarquías explícitas entre las PPL. Entre las actividades dirigidas se tienen: zumba, yoga, Pilates, voleibol, fútbol y básquetbol. De nueva cuenta, sin embargo, las y los entrevistados manifestaron que el material es insuficiente. En este caso es común que falten balones o redes para la práctica de las actividades que así lo requieren. En el terreno deportivo, además, se ha tenido colaboración con otras instancias, como la CONADE, a nivel federal, o el Instituto del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos. Esa colaboración, sin embargo, ha sido más bien “informal”, en el sentido de que no se han establecido Convenios específicos para tal efecto.

Las actividades laborales, por su parte, presentan una problemática similar a la antes esbozada: insuficiencia de personal y materiales, por lo que el personal suele “hacer de todo”, en opinión de las entrevistadas. Las actividades ofrecidas en el rubro de capacitación laboral son: elaboración de piñatas, figuras de fieltro, artesanías para la temporada navideña, filigrana y papel maché. También se ofrece un Taller de peinado y se tienen proyectados talleres en materia de cerámica, arreglos florales y pasta francesa. Adicionalmente, y en este sentido, se encuentra en trámite un Convenio con el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Morelos, ICATMOR, para que ofrezca a las PPL cursos de Gastronomía, Informática, entre otros. También se busca la colaboración con el CECATI, con el mismo propósito de incrementar la oferta de servicios de capacitación laboral, pero además con el fin de que cuando las PPL recuperen su libertad cuenten con un Diploma de Capacitación, que no esté vinculado a su situación o proceso judicial. Es decir, en opinión de las y los entrevistados sería deseable que si tales Instituciones colaboran con el CPS expidan a las participantes el mismo documento que les expedirían si no estuvieran en reclusión.

Finalmente, en lo que al rubro laboral se refiere, en el CPS Femenil de Morelos se lleva a cabo un Programa piloto en el que las PPL elaboran y comercializan alimentos en el área de visitas los días

martes y jueves. Dicho programa dio inició el 9 de septiembre de 2016 y actualmente no se ofrece pago a las participantes (que además se rotan), sino que el dinero recaudado se destina para la compra de nuevos insumos, material y equipo. La limitante principal para el Proyecto es que no se tiene el espacio propicio para el mismo, pero en términos generales la experiencia hasta el momento se percibe como “exitosa” por parte de las entrevistadas.

Por su parte, en lo que al empleo remunerado se refiere, las y los responsables del Pp comentaron que si bien ha habido empresas que han mostrado interés en instalarse en el CPS, en concreto empresas de textiles, maquilado de ropa interior y placas metálicas, ninguna de ellas lo ha hecho aún, por lo que actualmente no se cuenta con empleo remunerado en el CEFERESO 16, tal y como aseguró la CNDH tras visitar el centro unos días antes que el equipo del IIS-UNAM (véase la información referida en la Introducción de este Estudio de caso).

Respecto del proceso decisorio que guía la oferta de actividades laborales o de capacitación para el trabajo las y los entrevistados señalaron que “el CPS ya viene con el paquete completo en instalaciones”, y que, aunque se realizan “censos de habilidades y conocimientos” para determinar qué es lo que las PPL saben o les gustaría aprender, al final “la falta de material” y el trabajar con “lo que hay” es lo que determina la oferta de actividades real.

Por último, las actividades propias del cuidado de la de salud al interior del Centro tienen también como limitante principal la falta de recursos humanos, pues se cuenta con tres médicos generales y apenas un ginecólogo para todas las PPL, lo cual es claramente insuficiente para atender a las cerca de 1300 PPL del Centro, de acuerdo con las y los responsables del Pp entrevistados. Estas afirmaciones son consistentes con las observaciones realizadas por la CNDH en su visita, mismas que se retomaron a manera de contexto en la Introducción de este Estudio de caso.

En materia de salud el personal entrevistado destacó, además, que la atención de primer nivel se realiza en el Centro, mientras que la atención especializada se canaliza a los hospitales de especialidad locales, no obstante que el Convenio respectivo no ha sido firmado. La atención a la salud incluye también servicios psicológicos tales como talleres sobre adicciones, asistencia personal y grupal, monitoreo, habilidades psicológicas y sexualidad. Para ello, el CPS cuenta con 18 personas encargadas de las distintas actividades antes mencionadas.

En términos de la colaboración con otros actores en las actividades y servicios que se ofrecen a las PPL, el personal entrevistado en el CPS señaló que algunas organizaciones privadas han coadyuvado en la atención de las PPL en el Centro, en particular la “Fundación ARA”, que donó 1051 lentes en mayo del año en curso¹²² y la ONG “Reinserta a un Mexicano”, que realizó trabajos al interior del Centro por espacio de una semana, en particular con las y los hijos de las PPL que se encuentran viviendo con ellas en el Centro penitenciario. En ambos casos el trabajo se dio sin Convenios de por medio, según refirieron las entrevistadas, sin embargo, vale la pena hacer notar que, en el caso de la donación de lentes, la coordinación y colaboración también involucró como actor fundamental a la Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social, a través de la Dirección de Reincorporación Social por el Empleo, que apoyó en la gestión para la donación de los mismos.¹²³

¹²² Como documentaron en su momento agencias noticiosas como Quadratin y MVS. Véase respectivamente: <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/entrega-fundacion-ara-mas-de-mil-anteojos-a-internas-de-cefereso-en-morelos-cns-333> y <https://mexico.quadratin.com.mx/Entregan-mas-de-mil-lentes-a-internas-del-Cefereso-16-femenil-en-Morelos/>

¹²³ Según afirmaron los servidores públicos de dicha Dirección en entrevista realizada en la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social el día 20 de octubre de 2016.

Finalmente, un aspecto adicional que, si bien no forma en estricto sentido parte del Plan de Actividades, pero que sí puede tener implicaciones sobre la reinserción social, es el de las visitas familiares o conyugales, pero quizás más importante en el caso del CEFERESO 16, por su naturaleza, es el caso de las actividades del Centro de Desarrollo Infantil (CENDI). El CENDI es el espacio destinado para que las PPL que son madres puedan convivir con sus hijas e hijos menores de tres años, y actualmente atiende a 14 niñas y niños. Para ello, la empresa tiene maestras y pedagogas asesorando a los oficiales y a las PPL, sin embargo, no es claro quién es responsable de la Administración del espacio ("todavía no se sabe quién lleva el CENDI", comentaron). Por su parte, en lo que a las visitas se refiere, éstas ocurren cada 8 días y se han tenido hasta 115 visitas por día, en particular en fechas como el día de las madres o el día de Reyes. Alrededor del 45% de PPL recibe visitas de manera regular y entre los factores que dificultan las mismas las entrevistadas mencionaron la relativa lejanía del Centro, la falta de recursos o el abandono de los familiares, que en su opinión es "más alto en las mujeres en reclusión" en comparación con los varones privados de su libertad.

Ahora bien, en términos del proceso de ejecución del plan de actividades en opinión de las entrevistadas y entrevistados los problemas o cuellos de botella más comunes ocurren con la firma de convenios, que "se atorán" a nivel central, como es el caso reciente del Convenio con el ICATMOR. Ello tiene como consecuencia que aliados potenciales del Pp E904 trabajen informalmente, en el mejor de los casos, como se ha hecho con la CONADE o la ONG Reinserta, cuando no se vean de plano impedidos de colaborar ante la falta del instrumento jurídico correspondiente, como ocurre justamente con el ICATMOR.

X.2.5.3.3. Egreso.

X.2.5.3.3.1. Egresos temporales.

Para la realización de algún egreso, se recibe el oficio del Comisionado a la Dirección del Centro y de ésta a la Dirección de Seguridad. La Dirección de Seguridad es la responsable de preparar el egreso de la PPL para lo cual la trasladan al área del primer día donde se hace la identificación de la PPL (en esta actividad participan las demás áreas).

Cuando se completa la identificación, el área de Seguridad es la responsable del traslado y la vigilancia de la PPL hacia el lugar a donde se dirija. Se mencionó que protección federal los apoya en este proceso. (Se tienen que cumplir con los requisitos que marca la Secretaría de la Defensa Nacional SEDENA, para el depósito de armas y están en el proceso de trámite de la licencia oficial). Lo anterior debido a que no tienen suficiente personal y armamento.

X.2.5.3.3.2. Egreso definitivo.

Para el egreso definitivo se recibe la boleta de libertad, en la que se especifica el motivo del mismo, con ello, se solicita una revisión o rastreo de órdenes de aprehensión pendientes; en caso negativo se entera a las otras áreas para proceder a la salida.

En caso de la concesión de beneficio de libertad anticipada el proceso inicia con la solicitud del mismo, por parte de la PPL, luego se recaban los estudios técnicos relativos a la participación -o no- de la persona en su Plan de Actividades, y es a partir de dichos estudios que el Juez emite su determinación de conceder o no dicho beneficio. En caso afirmativo, es la Dirección General de

Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social la que da seguimiento a la persona liberada de manera anticipada producto del beneficio de Ley.

Esta segunda variante del proceso, sin embargo, puede ocurrir también a solicitud del área técnica, que identifica a aquellas PPL que cumplen o están cerca de cumplir el 60% de su compurga. Con ello, se informa a la autoridad judicial y al Comisionado, y posteriormente y de nueva cuenta le corresponderá a Instituciones abiertas dar seguimiento si se otorga el beneficio.

X.2.5.4.3. Otros procesos administrativos transversales.

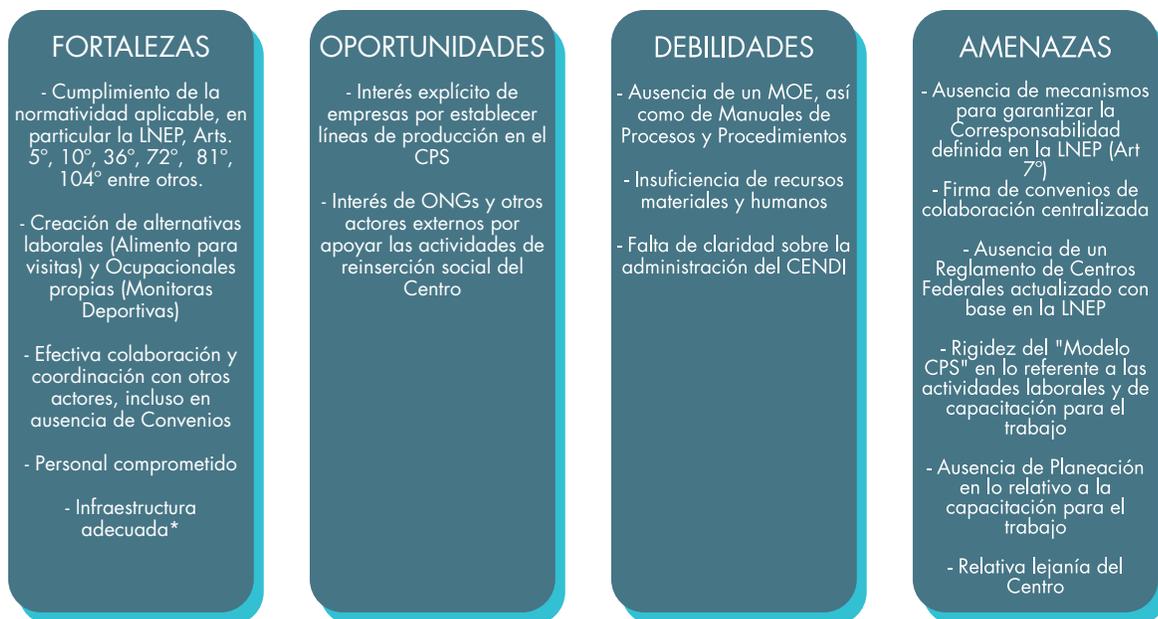
X.2.5.4. Análisis FODA.

De acuerdo con la SHCP, el “análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) es una herramienta de diagnóstico y de planeación estratégica que identifica las Fortalezas (factores críticos positivos internos del proceso), Oportunidades, (aspectos positivos externos que se pueden aprovechar, dadas las fortalezas), Debilidades, (factores críticos negativos internos que se deben controlar -eliminar o reducir-) y Amenazas, (aspectos negativos externos que podrían obstaculizar el logro de los objetivos) de un proceso determinado, Pp o institución”.¹²⁴

Con base en tales definiciones y a partir de la evidencia recolectada en la visita al CEFERESO 16 CPS Femenil Morelos se configuró un análisis FODA. muestra el esquema FODA en el que se identifican como fortalezas de los procesos de operación del PP E904, en primer lugar, el cumplimiento general de la normatividad establecida en los artículos 5°, 10°, 36°, 72°, 81° y 10°, entre otros, de la LNEP, que se refieren respectivamente a la compurgación de penas separadas por sexo y situación jurídica, entre otros criterios; a la atención de personal femenino en las áreas de custodia y registro, pero que probablemente también existe mayoritariamente en las áreas Técnica, Jurídica y Administrativa; a la provisión de espacios de convivencia entre las madres y sus hijos o hijas menores de tres años que vivan con ellas, en este caso el CENDI; a las bases de organización del sistema penitenciario, que se corresponden efectivamente con las actividades educativas, de salud, deportivas y de capacitación para el trabajo que se ofrecen en el Centro (no así laborales-remuneradas); así como a la participación de PPL (sin distinción jurídica) en actividades deportivas y educativas y la participación de las sentenciadas en la elaboración de su Plan de actividades.

¹²⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos. Aplicable a evaluaciones cuya instancia de coordinación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Figura 30. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del CEFERESO N°16 "CPS Femenil Morelos"



Fuente: UNAM-IIS

Del lado de las fortalezas se encuentra también la creación de alternativas ocupacionales y de esparcimiento deportivo al interior del Centro. El primer caso es el Programa Piloto de Autoempleo descrito en el Proceso de Ejecución del Plan, mediante el cual se comercializa alimento para las visitas. De igual forma, como también se describió en su momento, se realizan actividades deportivas dirigidas a través del Programa de Monitoras deportivas. Ambas iniciativas son propias del CPS y se entienden como fortaleza en la medida en que responden internamente a algunas de las limitantes que se plantean en su momento, en concreto la falta de empleo y de personal calificado, respectivamente. En el caso del Autoempleo éste se sustenta en los artículos 91 y 97 de la LNEP, por lo que no hay restricciones normativas aparentes para esta clase de actividades, y en principio ofrecen la posibilidad de que las PPL generen ingresos por su cuenta. No obstante, y del otro lado de la moneda, tampoco son por el momento claras las reglas respecto de la elegibilidad, el reparto de utilidades, entre otros aspectos que requieren sin duda de una regulación precisa. En todo caso en lo que a las oportunidades se refiere, sería deseable seguir de cerca la evolución de estas iniciativas para, en su caso y tras la recolección de evidencia más robusta que incluya la opinión de las beneficiarias, considerarlas como buena práctica replicable en otros Centros.

De igual manera la efectiva colaboración con otros actores se considera una fortaleza de la operación del Pp E904 en el CPS Femenil de Morelos. En este caso, el trabajo realizado en dicho Centro por fundación ARA y la ONG Reinserta que se describió en la sección III.II de este estudio de caso, benefició a las PPL con lentes y apoyo a las madres y sus hijos que viven con ellas en reclusión. Como se mencionó con anterioridad la Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social del OADPRS también jugó un rol crucial en el proceso al facilitar la donación de lentes.

Por último, el personal entrevistado mostró una actitud comprometida con su labor, y la infraestructura observada (que se limitó a los accesos y al edificio de gobierno) se encontró en perfectas condiciones, como sería de esperarse dada la reciente apertura del Centro. Ambos elementos se consideran también fortalezas en tanto condiciones necesarias para un adecuado desarrollo de los procesos del Pp E904.

En lo que a las Oportunidades se refiere, se considera que existen dos: el interés explícito de empresas por emplear la infraestructura productiva del CPS para ofrecer empleo remunerado, y el de otros actores de la sociedad civil por coadyuvar o seguir coadyuvando con las actividades al interior del Centro. La primera de ellas acaso más importante en tanto aún no se ofrece empleo remunerado a las PPL, a pesar de que el Centro cuenta con instalaciones para ello y el trabajo se considera base de la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social. En este sentido, sin embargo, hay que reconocer las herramientas del Centro estén limitadas, pues las decisiones empresariales a menudo están afectadas por factores que escapan del control o marco de acción del Centro para concretar la colaboración, tales como cargas fiscales y en consecuencia las utilidades esperadas, entre otros elementos que podrían más bien afectarse con políticas fiscales, por ejemplo.

La segunda oportunidad está dada por la existencia de ONG que, como “Reinserta a un mexicano”, buscan y probablemente seguirán buscando oportunidades para colaborar en distintos frentes con el trabajo al interior de los CEFERESO.

Por su parte, en cuanto a las debilidades destaca en primer término la ausencia de un Manual Específico de Organización. De nueva cuenta aquí un matiz importante radica en el hecho de que la elaboración de dicho MOE pasa por la actualización del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social con base en la Ley Nacional de Ejecución Penal, que corresponde al nivel central. De dicho MOE, a su vez, se deberán desprender en su momento los Manuales de procesos y procedimientos respectivos, que serían los instrumentos que ordenarían de manera puntual los trabajos del Pp E904 en el CEFERESO 16.

Una segunda pero no menos importante debilidad es la constante insuficiencia de recursos materiales y humanos en cada renglón de las actividades de reinserción social ofrecidas a las PPL en el CEFERESO 16: educativas, deportivas, laborales, culturales y de salud, como se expuso en el apartado correspondiente. La presencia de un solo ginecólogo para atender a la totalidad de las PPL es en particular grave dada la naturaleza del CEFERESO 16.

Finalmente, en lo que a las Debilidades se refiere, se detectó una falta de claridad sobre la administración del CENDI ya que el personal mencionó que no están bien delimitadas las responsabilidades respecto al tema. En ese sentido es claro que, si el propio personal no tiene certeza respecto de quién o quiénes se deben encargar de la administración de este espacio, se puede esperar una afectación negativa de las operaciones de dicho espacio. Ello tiene que ver de nueva cuenta con la falta de un Manual de Organización Específico donde se asienten claramente ésta y el resto de las responsabilidades, en particular relativas a la operación del Pp E904.

Por último, se detectaron seis Amenazas. La primera de ellas es la ausencia de mecanismos para garantizar la Corresponsabilidad definida en la LNEP (Art 7º), misma que en el caso del CEFERESO 16 fue referida en lo relativo al tema educativo y de capacitación laboral que se expuso en el apartado respectivo. Es decir, para las y los actores entrevistados no es claro de qué manera pueden hacer operativa la corresponsabilidad que marca la Ley, lo que desde luego impacta negativamente

sobre la provisión de bienes y servicios en materia de reinserción social. Más aún, garantizar esa corresponsabilidad mediante un marco normativo más preciso rebasa con mucho su margen de acción y es justamente por ello que se considera una amenaza.

Una segunda amenaza es el hecho de que la Firma de convenios de colaboración se dé de manera centralizada, lo que también ha retrasado la colaboración institucionalizada en el caso estudiado, en opinión de las y los entrevistados, o bien, ha llevado a una colaboración sin que existan convenios para tal fin. Asimismo, la ausencia de un Reglamento de Centros Federales actualizado con base en la LNEP se considera una amenaza en tanto dicha actualización es el marco normativo a partir del cual se debe generar el MOE del Centro, así como sus Manuales de Procesos y procedimientos. No obstante, esta actualización es responsabilidad de las Oficinas Centrales y no del CEFERESO en cuestión.

Por otra parte, la “rigidez del Modelo CPS” en lo referente a las actividades laborales y de capacitación para el trabajo puede también considerarse una amenaza. El equipamiento genérico de instalaciones predeterminadas impide que éstas puedan ajustarse a las necesidades de las PPL, pero quizás más importante, a las actividades o sectores en las que ellas tendrían más probabilidad de contratarse una vez que recuperen su libertad. Lo anterior se relaciona directamente con una amenaza adicional, la ausencia de Planeación en lo relativo a la capacitación para el trabajo. En este sentido, como se señaló en el apartado correspondiente al proceso de Aplicación y Seguimiento del Plan de Actividades, la oferta de actividades en general, pero en particular de capacitación para el trabajo se basa “en lo que hay”, más que en algún ejercicio serio de prospectiva del mercado laboral, de las necesidades y deseos de las PPL, entre otros aspectos que aparentemente no se consideran, de acuerdo con la evidencia recolectada. Por último, la relativa lejanía del Centro se considera una amenaza en tanto es un hecho consumado que no se puede modificar, pero que afecta un elemento importante de la reinserción, las visitas familiares o conyugales. En este sentido, además de acuerdo con una de las entrevistadas, las mujeres en reclusión son más propensas a ser abandonadas por sus parejas o familia, en comparación con los varones, por lo que se deben buscar esquemas para contrarrestar el abandono y fomentar las visitas, como bien podría ser el caso, por ejemplo, de las Tele-visitas.

Con los elementos del FODA, que a su vez retoman la evidencia recolectada durante el trabajo de campo en el CEFERESO 16, se plantean las siguientes conclusiones.

X.2.5.5. Conclusiones.

Con todos los elementos descritos en las páginas previas, así como considerando las limitantes que se tuvieron en la visita al Centro, en particular el hecho de que el levantamiento de información se limitó a la realización de entrevistas semi-estructuradas al personal, se pueden extraer las siguientes conclusiones.

La coyuntura normativa derivada de la LNEP genera espacios de incertidumbre que afectan la operación del Pp E904 al frenar la conclusión, oficialización y difusión de un Manual Específico de Organización (MOE) y sus consecuentes Manuales de procesos y procedimientos, lo que tiene implicaciones en la provisión de actividades y servicios del Pp E904, algunos de ellos específicos para el caso de mujeres en reclusión. El ejemplo más claro de dichas afectaciones es la incapacidad de las entrevistadas y entrevistados para identificar en quién o quiénes recae la responsabilidad de administrar el CENDI. Un MOE es justamente el instrumento que especifica esas funciones y responsabilidades. Adicionalmente

un MOE actualizado permitiría dar mayor certidumbre a aspectos potencialmente positivos como los que se recogieron en las entrevistas, tales como la colaboración con ONG (que se ha realizado sin Convenio de por medio), o la puesta en práctica de iniciativas potencialmente positivas tales como el Autoempleo y el Programa de Monitoras Deportivas. Finalmente, el MOE, como ya se adelantó al analizar las Debilidades en el marco del FODA, permitiría la elaboración de Manuales de procesos y procedimientos de tal modo que estos se encuentren efectivamente documentados, sistematizados y actualizados. En este sentido resulta indispensable concluir el proceso de adaptación del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social con base en la Ley Nacional de Ejecución Penal que se lleva a nivel central, y que es condición necesaria para la conclusión y oficialización del MOE que se encuentra en proceso.

No obstante, lo anterior, a partir de la evidencia recabada es posible distinguir diferentes grados de estandarización entre los procesos estudiados. Es decir, a pesar de la falta de documentación y sistematización en Manuales de procesos y procedimientos, como muestra el caso, los procesos de Ingreso y Egreso, con sus respectivos subprocesos de Protocolo de Ingreso y Clasificación, y Egreso temporal y definitivo, respectivamente, fueron relatados y descritos con mayor puntualidad, identificando actividades precisas de manera secuencial y reportando comparativamente menores situaciones problemáticas en comparación con el Proceso de Ejecución y Seguimiento del Plan de Actividades. Este último, como se mostró, presenta diversas problemáticas, probablemente debido a su mayor complejidad, pero es también crucial atenderlas en tanto se trata del “corazón” del Pp E904 en materia de reinserción social.

Entre las situaciones que afectan negativamente el desarrollo del proceso de Ejecución del Plan de Actividades en particular, destaca la insuficiencia de recursos materiales y humanos para la adecuada provisión de servicios y actividades educativas, laborales, culturales, deportivas, de capacitación para el trabajo y de salud. Dentro de estas últimas es prioritario atender la falta de personal médico, en particular de ginecología. De igual manera, es crucial analizar e implementar mecanismos para incentivar y concretar la participación de empresas privadas en la oferta de trabajo remunerado al interior del Centro. Los incentivos fiscales u otras medidas podrían ser una alternativa, pero será necesario sustentar esta aproximación o cualquier otra con evidencia robusta antes de su implementación.

En ese último sentido debe monitorearse la iniciativa de Autoempleo mediante la comercialización de alimentos a las visitas del Centro que se expuso en estas páginas, en tanto es una alternativa enmarcada en la LNEP que podría ser exitosa. No obstante, la evidencia recolectada y lo reciente de la implementación de este programa piloto no permite hablar de una buena práctica, sino en todo caso de una iniciativa potencialmente exitosa que deberá ser estudiada y, en su caso, podría replicarse a otros Centros. Lo mismo aplica para el caso de las Monitoras Deportivas.

Finalmente, en lo que a los cuellos de botella se refiere se identificó que la necesidad de que los Convenios de Colaboración para la prestación de Servicios o actividades al interior del Centro tengan que ser firmados en las Oficinas Centrales puede desincentivar la participación de algunos actores externos o bien, fomentar la participación no oficializada de otros, como se mostró en uno y otro sentido en este caso. En este sentido, y dado que el ideal es la participación institucionalizada de otros actores que sumen recursos y esfuerzos, sería deseable explorar la posibilidad de firmar Convenios a nivel de cada CEFERESO con los distintos actores interesados. En este mismo sentido es importante establecer mecanismos claros para implementar la corresponsabilidad institucional establecida en la LNEP, facultando a los Centros para ello.

ANEXO XI. BITÁCORA DE TRABAJO DE CAMPO.

En el presente apartado se integran las bitácoras de actividades desempeñadas en cada una de las visitas a los Centros Penitenciarios Federales seleccionados: CEFERESO N°1 “Altiplano”, CEFERESO N°5 “Oriente”, CEFEREPSI, CEFERESO N° 11 “CPS Sonora” y CEFERESO N°16 “CPS Femenil, Morelos”.

XI.1. BITÁCORA DE ACTIVIDADES DE LA VISITA AL CEFERESO N°1 “ALTIPLANO”.

En la siguiente Tabla se detallan las actividades realizadas durante la visita al CEFERESO N° 1, “Altiplano”, el día 26 de septiembre de 2016.

Tabla 58. Actividades Realizadas en la Visita al CEFERESO 1, “Altiplano”.

HORA	ACTIVIDAD	NOMBRE Y CARGO DEL ENTREVISTADO/ ACTIVIDAD O INFRAESTRUCTURA OBSERVADA
10:00	BIENVENIDA POR PARTE DE LOS DIRECTORES DE LAS ÁREAS JURÍDICA Y DE ADMINISTRACIÓN.	PALABRAS DE BIENVENIDA Y TOTAL APERTURA PARA LOS FINES DE LA EVALUACIÓN.
10:10	PRESENTACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM Y DEL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN.	PRESENTACIÓN DEL MAESTRO CARLOS LÓPEZ ALANIS.
10:30	PRESENTACIÓN DEL OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN Y ESTRATEGIA DE TRABAJO POR ÁREA.	EXPOSICIÓN DEL LIC. FRANCISCO ESPINOSA BARRIENTOS.
11:15 13:00	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON LA DIRECCIÓN TÉCNICA: CLASIFICACIÓN INICIAL Y PLAN DE ACTIVIDADES.	DIRECCIÓN TÉCNICA: SUBDIRECTORES, JEFES DE DEPARTAMENTO Y JEFES DE OFICINA.
13:15 15:15	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN: CUENTA INDIVIDUALIZADA DEL PPL; DEPÓSITOS DE FAMILIARES Y AMISTADES; TIENDAS Y PRODUCCIÓN ALIMENTICIA.	DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN: SUBDIRECTORES, JEFES DE DEPARTAMENTO Y JEFES DE OFICINA.
16:00 16:30	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON LA DIRECCIÓN JURÍDICA: COMITÉ DISCIPLINARIO.	DIRECCIÓN JURÍDICA: SUBDIRECTORES, JEFES DE DEPARTAMENTO Y JEFES DE OFICINA.
16:30 17:00	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD Y CUSTODIA: MÁXIMA SEGURIDAD.	DIRECCIÓN DE SEGURIDAD Y CUSTODIA: SUBDIRECTORES, JEFES DE DEPARTAMENTO Y JEFES DE OFICINA.
17:15	DESPEDIDA DE LAS AUTORIDADES DEL CENTRO Y CIERRE DE LA VISITA.	CUMPLIMIENTO DEL PROTOCOLO DE FILTROS DE SEGURIDAD.

Fuente: UNAM-IIS

XI. 2. BITÁCORA DE ACTIVIDADES DE LA VISITA AL CEFERESO N° 5 "ORIENTE".

En el gráfico siguiente se señalan las actividades realizadas en la visita del equipo de investigación, el día 09 de septiembre de 2016 al CEFERESO N°5 "Oriente".

Tabla 59. Actividades Realizadas en la Visita al CEFERESO 5, "Oriente".

HORA	ACTIVIDAD	NOMBRE Y CARGO DEL ENTREVISTADO/ ACTIVIDAD O INFRAESTRUCTURA OBSERVADA
9:00	BIENVENIDA POR PARTE DEL DIRECTOR JURÍDICO DEL CENTRO EN REPRESENTACIÓN DEL DIRECTOR GENERAL.	PALABRAS DE BIENVENIDA
9:10	PRESENTACIÓN Y OBJETO DE LA VISITA POR PARTE DEL OADPRS A NIVEL CENTRAL.	LIC. ISRAEL ERNESTO UVALLE JUÁREZ. - JEFE DE DEPARTAMENTO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN.
9:15	PRESENTACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM Y LOS CONSULTORES.	PALABRAS DEL URB. DAVID A. SALINAS. – CONSULTOR.
9:30	PRESENTACIÓN DEL OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN Y ESTRATEGIA DE TRABAJO POR ÁREA.	EXPOSICIÓN DEL LIC. FRANCISCO ESPINOSA BARRIENTOS. - CONSULTOR.
10:00 13:00	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON LA DIRECCION TÉCNICA.	DIRECCIÓN TÉCNICA: SUBDIRECTORES, JEFES DE DEPARTAMENTO Y JEFES DE OFICINA.
10:00 13:00	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON LA DIRECCION ADMINISTRATIVA.	DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA: SUBDIRECTORES, JEFES DE DEPARTAMENTO Y JEFES DE OFICINA.
13:00 14:50	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON LA DIRECCION JURÍDICA.	DIRECCIÓN JURÍDICA: SUBDIRECTORES, JEFES DE DEPARTAMENTO Y JEFES DE OFICINA.
10:00 13:00	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON LA DIRECCION ADMINISTRATIVA.	DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA: SUBDIRECTORES, JEFES DE DEPARTAMENTO Y JEFES DE OFICINA.
15:00 16:00	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON LA DIRECCION TÉCNICA.	OFICINA DE TRABAJO SOCIAL.
16:30	DESPEDIDA DE LAS AUTORIDADES DEL CENTRO Y CIERRE DE LA VISITA.	CUMPLIMIENTO DEL PROTOCOLO DE FILTROS DE SEGURIDAD.

Fuente: UNAM-IIS

XI.3. BITÁCORA DE ACTIVIDADES DE LA VISITA AL CEFEREPSI.

En la siguiente Tabla se detallan las actividades realizadas durante la visita al CEFEREPSI.

Tabla 60. Actividades Realizadas en la Visita al CEFEREPSI.

HORA	ACTIVIDAD	OBSERVACIONES
7:30	SALIDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO	LA COMITIVA DE LA CNS Y EL EQUIPO EVALUADOR SE REÚNEN EN EL IIS-UNAM.
12:00 12:30	ARRIBO E INGRESO AL CENTRO.	FILTROS DE SEGURIDAD Y REVISIONES AL INGRESO.
12:30 12:40	BIENVENIDA POR PARTE DEL DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO.	ACOMPAÑAMIENTO POR PARTE DEL DIRECTOR A LA ENTRADA DONDE EXPLICA LOS FILTROS DE SEGURIDAD Y LAS ÁREAS DEL CENTRO.
12:40 13:10	ASISTENCIA A UN EVENTO RECREATIVO PARA LOS PPL DENTRO DEL AUDITORIO DEL CENTRO.	PRESENTACIÓN DE UN GRUPO LOCAL DE BAILES FOLCLÓRICOS.
13:10 13:20	MOVIMIENTO A LA SALA DONDE SE LLEVARÍAN A CABO LOS GRUPOS DE ENFOQUE.	ACOMPAÑAMIENTO DEL DIRECTOR DEL CENTRO Y PRESENTACIÓN ANTE LOS DIRECTORES Y SUBDIRECTORES.
13:20 13:40	PRESENTACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM Y OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN.	EXPOSICIÓN DE LOS OBJETIVOS Y LA DINÁMICA DE LA EVALUACIÓN.
13:40 14:40	PRIMER GRUPO DE ENFOQUE.	ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA AL PERSONAL DE LA DIRECCIÓN DE TÉCNICA. ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA AL PERSONAL DE LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD.
14:40 16:00	REUNIÓN Y COMIDA CON EL DIRECTOR DEL CENTRO.	SE COMENTARON ASPECTOS RELEVANTES DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS.
16:00 17:00	SEGUNDO GRUPO DE ENFOQUE.	ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA AL PERSONAL DE LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN. ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA AL PERSONAL DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA (LIC. DAVID SALINAS).
17:00	EGRESO DEL CENTRO Y RETORNO A LA CIUDAD DE MÉXICO.	

Fuente: UNAM-IIS

XI.4. BITÁCORA DE ACTIVIDADES DE LA VISITA AL CEFERESO N° 11 "CPS SONORA".

En la siguiente Tabla se detallan las actividades realizadas durante la visita al CEFERESO 11, "CPS Sonora", el día 20 de septiembre de 2016.

Tabla 61. Actividades Realizadas en la Visita al CEFERESO 11, "CPS SONORA".

HORA	ACTIVIDAD	OBSERVACIONES
9:00 10:00	INGRESO AL CENTRO	CUMPLIMIENTO DEL PROTOCOLO DE FILTROS DE SEGURIDAD PARA EL INGRESO AL CENTRO, INCLUYENDO REGISTRO Y ALTA EN EL SISTEMA BIOMÉTRICO DE ENTRADA Y SALIDA AUTOMATIZADA (ENROLAMIENTO).
10:00	BIENVENIDA POR PARTE DEL DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO EN COMPAÑÍA DEL DIRECTOR JURÍDICO; DIRECTOR TÉCNICO Y LA DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN	PALABRAS DE BIENVENIDA Y BREVE RESEÑA DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE INFRAESTRUCTURA Y OPERACIÓN DEL CENTRO
10:20	PRESENTACIÓN Y OBJETO DE LA VISITA POR PARTE DEL OADPYRS A NIVEL CENTRAL	LIC. ISRAEL ERNESTO UVALLE JUÁREZ. - JEFE DE DEPARTAMENTO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
10:25	PRESENTACIÓN Y OBJETO DE LA VISITA POR PARTE DE LA COORDINACIÓN GENERAL DE CENTROS FEDERALES	LIC. JUAN MANUEL MEZA, COORDINACIÓN GENERAL DE CENTROS FEDERALES
10:40	PRESENTACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM Y OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN	EXPOSICIÓN DEL MTRO. FELIPE BLANCO. - CONSULTOR IIS-UNAM
10:50	PRESENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE TRABAJO PARA EL LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN	EXPOSICIÓN DEL LIC. FRANCISCO ESPINOSA BARRIENTOS. - CONSULTOR IIS-UNAM
11:00 13:00	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON PERSONAL DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA	JEFES DE DEPARTAMENTO DE LA SUBDIRECCIÓN JURÍDICA
11:00 13:00	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA	DIRECTORA, SUBDIRECTORES Y JEFES DE DEPARTAMENTO
13:30 14:00	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD	DIRECTOR DE SEGURIDAD
13:00 14:00	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS CON LA DIRECCIÓN TÉCNICA	DIRECTOR Y SUBDIRECTORES
14:30	DESPEDIDA DE LAS AUTORIDADES DEL CENTRO Y CIERRE DE LA VISITA	CUMPLIMIENTO DEL PROTOCOLO DE FILTROS DE SEGURIDAD PARA EL EGRESO DEL CENTRO

Fuente: UNAM-IIS

XI.5. BITÁCORA DE ACTIVIDADES DE LA VISITA AL CEFERESO N° 16 "CPS FEMENIL, MORELOS".

En la siguiente Tabla se detallan las actividades realizadas durante la visita al CEFERESO 16, "CPS Femenil, Morelos", el día 23 de septiembre de 2016.

Tabla 62. Actividades Realizadas en la Visita al CEFERESO 16, "CPS Femenil, Morelos".

HORA	ACTIVIDAD	OBSERVACIONES
7:30	SALIDA DE LA CIUDAD DE MÉXICO	LA COMITIVA DE LA CNS Y EL EQUIPO EVALUADOR SE REÚNEN EN EL IIS-UNAM.
11:00 11:30	ARRIBO E INGRESO AL CENTRO.	CUMPLIMIENTO DEL PROTOCOLO DE FILTROS DE SEGURIDAD PARA EL INGRESO AL CENTRO, INCLUYENDO REVISIÓN DE EQUIPO DE COMPUTO; NO SE REALIZÓ ENROLAMIENTO.
11:30 11:50	BIENVENIDA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES DEL CEFERESO: DIRECTOR JURIDICO, DIRECTORA TÉCNICA, DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECTORA DE SEGURIDAD	ACOMPAÑAMIENTO POR PARTE DEL DIRECTOR A LA ENTRADA DONDE EXPLICA LOS FILTROS DE SEGURIDAD Y LAS ÁREAS DEL CENTRO.
11:50 12:10	PRESENTACIÓN Y OBJETO DE LA VISITA POR PARTE DEL OADPRS A NIVEL CENTRAL.	LIC, ISRAEL ERNESTO UVALLE JUÁREZ. - JEFE DE DEPARTAMENTO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
12:10 12:30	PRESENTACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM Y OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN	EXPOSICIÓN DEL MTRO. FELIPE BLANCO, CONSULTOR IIS-UNAM
12:30 14:00	PRIMERA RONDA DE ENTREVISTAS	ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA AL PERSONAL DE LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA AL PERSONAL DE LA DIRECCIÓN TÉCNICA
14:00 16:30	SEGUNDA RONDA DE ENTREVISTAS	ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA AL PERSONAL DE LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA AL PERSONAL DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA
16:30	EGRESO DEL CENTRO Y RETORNO A LA CIUDAD DE MÉXICO	

Fuente: UNAM-IIS

ANEXO XII. BASES DE DATOS.

Las bases de datos generadas a partir del trabajo de campo, son producto de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a servidores públicos de los Centros Federales con base en el instrumento que se señala en el "Anexo XIII Instrumentos de recolección de información diseñados por el equipo evaluador".

Es preciso señalar que el proceso de integración de la información derivada de la aplicación del instrumento se desarrollo a través de entrevistas semiestructuradas con base en el instrumento señalado del cual se generaron notas in situ, mismas que se plasman a manera de comentarios por cada uno de los principales procesos, señalando como una limitante para la reproducción explícita de las respuestas, la imposibilidad de utilizar medios de grabación o cualquier otro medio de almacenamiento o video; esto considerando la naturaleza de las instalaciones y del propio Pp, que se considera de seguridad nacional. Adicionalmente, y por los motivos expuestos anteriormente, no se tuvo acceso

Es por lo anterior, que la información obtenida se encuentra principalmente en los Estudios de Caso que se encuentran en el Anexo X "Estudios de caso: descripciones en profundidad y análisis", sin embargo, con la finalidad de proveer de mayor evidencia directa del trabajo de campo desarrollado, se presenta un Anexo denominado "Trabajo de campo" en dónde se reproducen de forma directa, los comentarios realizados por los servidores públicos directamente vinculados al Pp.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 113 fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la base de datos sobre la población beneficiaria se refiere a información de carácter reservado.

ANEXO XIII. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN DISEÑADOS POR EL EQUIPO EVALUADOR.

ANEXO XIII.I. CUESTIONARIO DE ENTREVISTA A OFICINAS CENTRALES.

ENTREVISTA A OFICINAS CENTRALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO PREVENCIÓN Y
READAPTACIÓN SOCIAL

CRONOGRAMA DE ENTREVISTAS
EVALUACIÓN DE PROCESOS
PROGRAMA E904: ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL
PENITENCIARIO

DATOS DEL ENTREVISTADO (CONFIDENCIAL)

NOMBRE:
PUESTO:
ANTIGÜEDAD EN EL PUESTO:
ANTIGÜEDAD EN LA DEPENDENCIA:
FECHA DE ENTREVISTA (día, mes, año):
CÓDIGO DE CLASIFICACIÓN INTERNO
LUGAR DE ENTREVISTA:

Este cuestionario forma parte de la Evaluación de Procesos del Pp E904 y está diseñado para obtener información objetiva sobre los procesos estratégicos del programa y determinar el contexto en el que opera el mismo. El objetivo de este instrumento es generar información oportuna y útil sobre el programa adscrito al Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), permitiendo conocer y analizar la composición, dinámica y estructura de los procesos administrativos, de gestión y operativos en función de evaluar los mismos para la mejora de toma de decisiones a nivel institucional.

Los datos que proporcione son para fines estadísticos e informativos, serán estrictamente confidenciales y bajo ninguna circunstancia podrán utilizarse para otro fin que no sea el anterior. Toda información generada a través de este instrumento será manejada observando los principios de confidencialidad y reserva. Por favor describa la función que usted desempeña en su área de trabajo (departamento, dirección, subdirección, etc.), ¿Cuáles son los principales objetivos? ¿Cuál es la estructura orgánica a la que usted depende?

PROTOCOLO INICIAL

ORDEN

Buenos días, nuestros nombres son _____. Venimos representando al Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, y el objetivo de nuestra visita es documentar cómo son los procesos sustantivos del Programa Administración del Sistema Federal Penitenciario, en particular en lo relativo a la Reinserción social. Las explicaciones y opiniones que nos exprese serán de gran utilidad para realizar el reporte. Nos gustaría grabar las conversaciones si usted no tiene problema. La información será tratada con confidencialidad y anonimato, pues no incluiremos nombres o cargos en el reporte. Si usted prefiere que no grabemos la conversación así lo haremos. De antemano le agradecemos mucho su tiempo y colaboración.

- a) Presentación profesional del equipo.
- b) Objetivo de la entrevista (descripción general de la evaluación)
- c) Mandato para realizar la evaluación (Programa Anual de Evaluación 2016)
- d) Descripción general de la visita
- e) Instrumento de recolección de información (explicación)

Con base en la investigación en medios públicos de información tales como el DOF, portales públicos del OADPRS, Normateca Federal y de la SEGOB, así como otros sitios públicos relacionados y la información proporcionada por la propia CNS, se hacen los siguientes cuestionamientos respecto a los diversos aspectos relacionados con la Evaluación de Procesos del Pp E904 que permitirán tener un conocimiento preciso sobre los procesos críticos a evaluar.

GENERALIDADES Y OBJETO DE LA ENTREVISTA

La entrevista tiene el objetivo de conocer desde la perspectiva de actores relevantes, la visión del programa, así como algunos elementos sobre la forma en que opera el programa.

TEMAS DE LA ENTREVISTA

NORMATIVO

1. Se cuenta con una versión actualizada del Reglamento Interior del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social distinta a la del 6 de mayo de 2002?
2. ¿La figura del comisionado de seguridad pública es diferente al comisionado del OADPRS?
3. Se encuentran vigentes los manuales de:
 - a. Manual de Organización General del OADPRS (9 de noviembre de 2012)
 - b. Manual de estímulos y correcciones disciplinarias de los CEFERESOS (8 de noviembre de 2006)
 - c. Manual de seguridad de los CEFERESOS (8 de noviembre de 2006)
 - d. Manual de tratamiento de los internos de los CEFERESOS (8 de noviembre de 2006)
 - e. Manual de visitas a los CEFERESOS (8 de noviembre de 2006)

PLANEACIÓN

- a. ¿Podría describirnos brevemente el proceso de planeación del Pp? ¿Cuáles son las actividades o acciones de planeación estratégica del Pp que se realizan y qué actores intervienen?
- b. ¿Existe un documento resultado de la planeación estratégica? ¿Es claro, difundido y accesible? ¿En qué medida es utilizado para guiar la operación del Pp? ¿Se emplea para definir la MIR?
- c. ¿La planeación estratégica está vinculada con el cumplimiento, entrega o generación de los componentes del Pp?
- d. ¿La planeación estratégica establece indicadores para medir los avances en las metas establecidas? ¿Las metas son factibles y están orientadas a impulsar el desempeño del Pp?
- e. ¿Existe un Manual de Trámites y Servicios del programa E904?
- f. ¿Se utiliza la MIR del Pp E904 para la toma de decisiones? En su caso, ¿cómo?

ORGANIZACIÓN

- g. La estructura organizacional vigente del OADPRS es la que se encuentra en el Manual de Organización General del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (9 de noviembre de 2012).
- h. ¿Los CEFERESOS además de la normatividad estandarizada, tienen la facultad de emitir sus propias herramientas organizacionales o procedimentales?
- i. ¿Los CEFERESOS y CPS tienen una estructura organizacional igual o similar? En su caso, ¿se encuentra documentada y puede ser consultada?

PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS

- j. ¿Se cuenta con Manuales de procedimientos disponibles del Pp E904?
- k. ¿Se tienen procedimientos documentados asociados al Pp E904?
- l. ¿Se tiene evidencia de los siguientes procedimientos?
 - Integración y revisión de expedientes
 - Evaluación de candidatos a beneficio de liberación anticipada
 - De tratamiento técnico progresivo individualizado derivado de estudios criminológicos y evaluaciones periódicas de internos
 - De rutinas de tratamiento y evolución del interno
 - De medidas alternativas a la prisión
 - De actividades de educación, deporte y capacitación para el trabajo
 - De pre liberación
 - Para la ejecución de sustitutivos penales y condenas condicionales
 - De apoyos asistenciales a los liberados externados y familiares
 - De apoyo técnico y económico para los beneficiados de libertad
 - Para medir el grado de satisfacción de su población
 - De tratamientos extramuros
- m. ¿La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Integración del sistema de justicia penal (SETEC) ha recomendado algún modelo de gestión para los procedimientos en materia de reinserción social?
- n. ¿Existen sistemas automatizados o semi-automatizados para la ejecución del programa?
- o. ¿Existen indicadores de gestión adicionales a la información reportada en los Cuadernos mensuales

de información estadística penitenciaria nacional?

p. Hay procedimientos o procesos que se deriven de la ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados

q. Tienen conocimiento del manual tipo de políticas y procedimientos emitido por la setec?

REINSERCIÓN

r. ¿Cuáles son los apoyos y servicios de la Dirección de Reincorporación Social por el Empleo?

TRABAJO DE CAMPO

s. ¿Cuáles son las limitantes para solicitar información documental evidencial y en la aplicación de cuestionarios a los servidores públicos de los centros?

t. ¿Ya se encuentran enterados los Centros de las visitas que realizará el equipo de investigadores de la UNAM-IIS?

u. Si es así, se tienen contemplados los tiempos para el desarrollo de las actividades de la investigación?

ANEXO XIV. ANÁLISIS DE LA FACTIBILIDAD DE LAS RECOMENDACIONES DERIVADAS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN.

En el presente anexo se realiza un análisis detallado de las recomendaciones que se encuentran en el apartado 5.2 del mismo nombre con la finalidad de proveer de elementos que permitan su aplicación en el diseño y operación del Pp E904. Para cada una de las recomendaciones, se hace una explicación, se determinan los responsables, se establece la condición base o situación actual, así como los efectos esperados;

Recomendación del equipo evaluador	
1. Con la entrada en vigor de la LNEP, se requiere el desarrollo de la normatividad secundaria en la materia, lo que implica la publicación del Reglamento de la Ley, por un lado, y por el otro, la actualización de los MOE de cada uno de los Centros Penitenciarios, así como de los Manuales de Procedimientos respectivos que permitan la operación homogénea del Pp en los Centros que se encuentran en operación.	
Factibilidad	
Breve análisis de factibilidad de la implementación	A la fecha, sólo se encuentra publicada la LNEP, sin embargo, la normatividad reglamentaria como lo es el Reglamento de la LNEP y disposiciones derivadas de ella, no se encuentran publicadas.
Principales responsables de la implementación	OADPRS
Situación actual	El Reglamento de la LNEP no se ha publicado por lo que no se han desarrollado los Manuales de Organización Específicos (MOE) y los Manuales de Procedimientos.
Efectos potenciales esperados	Normatividad actualizada y congruente con la LNEP.
Medio de verificación	Reglamento de la LNEP, Manuales de Organización Específicos y Manuales de Procedimientos publicados.
Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo) *	Alto

Recomendación del equipo evaluador	
2. Redefinir el problema que da origen al Pp E904 a partir de uno de los objetivos de la Ley que es “regular los medios para lograr la reinserción social”. A partir de lo anterior rediseñar, por un lado, el Diagnóstico del Pp, y por el otro, el proceso para la construcción de la MIR a través de la MML, con la finalidad de orientar los procesos al logro del objetivo del Pp y así asegurar una contribución significativa a la planeación sectorial y nacional.	
Factibilidad	
Breve análisis de factibilidad de la implementación	
Principales responsables de la implementación	OADPRS
Situación actual	<p>Actualmente en el documento de diagnóstico el planteamiento del problema se expresa como “<i>la población penitenciaria sentenciada observa poca evolución al Tratamiento Técnico Integral Interdisciplinario Individualizado</i>”, sin embargo, esta figura no se encuentra vigente con la publicación de la LNEP, por lo que resulta necesario la actualización de la problemática lo que implica la del diagnóstico del Pp y de la MIR.</p> <p>La propuesta de problema es la siguiente “Existen limitadas acciones para implementar los ejes básicos de la reinserción social (trabajo, capacitación, educación, salud y deporte) en la población privada de la libertad que tiene el carácter de sentenciada y se encuentra en un Centro Penitenciario Federal”.</p>
Efectos potenciales esperados	Actualizar la definición del problema en el documento de Diagnóstico así como en el desarrollo de la Matriz de Indicadores para Resultados.
Medio de verificación	Documento de Diagnóstico actualizado y Metodología del Marco Lógico con la nueva definición del problema.
Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo) *	Alto

Recomendación del equipo evaluador	
3. En el mismo sentido, y con la finalidad de reorientar el objetivo del Pp, se recomienda que se redefina la población objetivo del Pp como “las personas privadas de su libertad que habiendo cometido un delito del fuero federal tienen el carácter de sentenciados y se encuentran en un Centro Federal de Readaptación Social. De acuerdo a esta definición se debe considerar, también, a la población sentenciada liberada (extramuros) como población objetivo. Lo anterior partiendo de que, si la población potencial justifica la existencia del Pp, también se debe considerar a la población liberada que derivado del otorgamiento de un beneficio preliberacional, sustitutivo penal o condena condicional, se encuentra sujeta a un mecanismo de cumplimiento o vigilancia”.	
Factibilidad	
Breve análisis de factibilidad de la implementación	Con la finalidad de mejorar la orientación a resultados del Pp, y considerando el enfoque hacia la reinserción social, el programa tiene la información necesaria para redefinir la población objetivo y de esta manera focalizar los esfuerzos.
Principales responsables de la implementación	OADPRS
Situación actual	Actualmente en el documento de diagnóstico el planteamiento de la población objetivo se expresa como “la población penitenciaria sentenciada”, sin embargo, esta definición deja de lado a la población sentenciada liberada, figura que está definida en la LNEP, y encuentra vigente, por lo que resulta necesaria la actualización de la población objetivo tanto en el documento de diagnóstico del Pp como en la MIR.
Efectos potenciales esperados	Actualizar la definición de la población objetivo y con ello enfocar de mejor manera los esfuerzos hacia la reinserción.
Medio de verificación	Documento de Diagnóstico actualizado y Metodología del Marco Lógico con la nueva definición de la población objetivo.
Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo) *	Alto

Recomendación del equipo evaluador	
4. Fortalecer el proceso de seguimiento al plan de actividades que se identificó como clave para el proceso de reinserción social de las PPL	
Factibilidad	
Breve análisis de factibilidad de la implementación	El proceso para el adecuado seguimiento del Plan de Actividades requiere de al menos dos elementos: 1) Capacitación al personal de los Centros Penitenciarios en lo relativo a las actividades de reinserción (conocimiento, integración de reportes técnicos y documentos afines) 2) Diseño de indicadores para cada uno de los ejes de reinserción social.
Principales responsables de la implementación	OADPRS
Situación actual	Sólo se cuantifica el número de PPL que participan en las actividades de reinserción social, pero no sus resultados por eje de reinserción.
Efectos potenciales esperados	Identificar los ejes de reinserción que generan mejores resultados y generar información relevante para mejorar su aplicación.
Medio de verificación	Indicadores estratégicos de la MIR (Componentes y Propósito). • A nivel Propósito además de medir la participación de la población penitenciaria sentenciada que participa en las actividades de reinserción social, se recomienda hacer el seguimiento de los resultados positivos observados derivados de la aplicación del Plan de Actividades en los ejes relacionados con el trabajo, capacitación para el mismo, la educación, salud y deporte), de acuerdo con lo establecido por el art. 18 de la CPEUM. El medio de verificación se referiría a los reportes del Comité Técnico. • A nivel Componentes, además de garantizar el albergue y custodia de las PPL en los Centros Federales, se recomienda incorporar un Componente adicional que se refiera a la participación en el proceso de reinserción por parte de los PPL.
Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo) *	Alto

Recomendación del equipo evaluador	
5. Realizar un diagnóstico de necesidades de capacitación que permita que el proceso de plan de actividades pueda fortalecer sus resultados	
Factibilidad	
Breve análisis de factibilidad de la implementación	La entrada en vigor de la LNEP en junio de 2016, implica un cambio sustantivo en la operación de los Centros Federales, por lo que se requiere realizar un proceso de capacitación, principalmente a las personas que laboran en los Centros.
Principales responsables de la implementación	OADPRS
Situación actual	El personal operativo que labora en los Centros Federales aplica la LNEP de manera pragmática.
Efectos potenciales esperados	Aplicación efectiva de la LNEP.
Medio de verificación	1) Diseño de un diagnóstico de necesidades de capacitación en donde se establezcan los requerimientos de acuerdo con las especificaciones de cada Centro. 2) Realizar un cronograma de capacitación para cada Centro Federal 3) Listas de asistencia a las sesiones de capacitación.
Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo) *	Alto

Recomendación del equipo evaluador	
6. Homologar estructuras orgánicas en cada Centro Penitenciario con base en perfiles de puesto acordes con la función a realizar y las características comunes de cada Centro.	
Factibilidad	
Breve análisis de factibilidad de la implementación	Con la publicación del Reglamento de la Ley Nacional de Ejecución Penal y el consecuente desarrollo de los respectivos Manuales de Organización y Procedimientos se podrán definir perfiles de puesto que permitirán definir responsabilidades y capacidades de los servidores públicos de acuerdo al esquema organizacional de cada Centro
Principales responsables de la implementación	OADPRS
Situación actual	Al no existir Manuales de Organización acorde con la normatividad vigente, el personal de los Centros Penitenciarios no realiza sus actividades de acuerdo con su formación; adicionalmente al no existir personal capacitado implica cargas de trabajo adicionales.
Efectos potenciales esperados	Adecuado seguimiento de todas las etapas del proceso de reinserción; asegurar la correcta aplicación del Plan de Actividades; mejores resultados en los PPL.
Medio de verificación	Publicación de Manuales de Organización y de Procedimientos
Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo) *	Medio

Recomendación del equipo evaluador	
7. Fortalecer el proceso de servicios postpenales, fundamentalmente en lo relativo al empleo, como una estrategia de reinserción social, a través de la vinculación de los Centro Penitenciarios con instancias de Gobierno (e.g. Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través del Programa de Apoyo al Empleo), así como ONG en cada una de las Entidades en dónde se encuentran los Centros, mediante los cuales se vinculen a las PPL externadas con programas de empleo y autoempleo que les permitan aprovechar las actividades que desarrollaron al interior del Centro.	
Factibilidad	
Breve análisis de factibilidad de la implementación	La LNEP define como uno de sus pilares el trabajo y la capacitación para el mismo. En este sentido, resulta relevante que los PPL al contar con una medida preliberacional, sustitutivo de pena o externación definitiva puedan ser incorporados a los programas de empleo de las instituciones públicas u ONG como un mecanismo de reinserción.
Principales responsables de la implementación	OADPRS
Situación actual	Si bien se cuenta con un seguimiento de las actividades de reinserción que realizan los PPL, entre ellas, las de trabajo, no se tiene suficiente evidencia de aquellas PPL que efectivamente logran su reinserción a través del empleo.
Efectos potenciales esperados	Evidencia cuantitativa del número de PPL que logran un proceso de reinserción integral por el empleo.
Medio de verificación	Estadísticas de seguimiento a las PPL sujetos a una medida preliberacional, sustitutivo de pena o externación definitiva.
Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo) *	Alto

Recomendación del equipo evaluador	
8. Desarrollar un proceso de homologación de los Procesos entre Centros Penitenciarios con base en lo establecido en la nueva LNEP.	
Factibilidad	
Breve análisis de factibilidad de la implementación	Con el desarrollo de los Manuales de Procedimientos del Pp E904, que tengan como base la propuesta de procesos y procedimientos plantada en la presente evaluación, se podrán homologar los procedimientos de los Centros Penitenciarios.
Principales responsables de la implementación	OADPRS
Situación actual	Derivado de que la LNEP aún no cuenta con la normatividad reglamentaria en la materia, no existen procesos y procedimientos actualizados, definidos y homogéneos para los Centros Penitenciarios.
Efectos potenciales esperados	Con la propuesta de procesos y procedimientos que se realiza en la presente evaluación, se puede definir la estructura de los Manuales de Procedimientos de aplicación general a los Centros Federales.
Medio de verificación	Manuales de Procedimientos publicados de acuerdo a la LNEP
Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo) *	Alto

Recomendación del equipo evaluador	
9. Fortalecer la operación de los Centros Penitenciarios	
Factibilidad	
Breve análisis de factibilidad de la implementación	Se recomienda hacer un esfuerzo para optimizar los recursos humanos, técnicos y materiales de los Centros Penitenciarios para favorecer las actividades de reinserción.
Principales responsables de la implementación	OADPRS
Situación actual	En algunos casos, el personal de los Centros no desarrolla funciones de acuerdo a su perfil, en otros casos, los recursos humanos no resultan ser suficientes para el desarrollo de actividades de reinserción.
Efectos potenciales esperados	Fortalecer las actividades de reinserción social y sus resultados.
Medio de verificación	Indicadores de gestión y estratégicos en los niveles de Componentes y Propósito (ver recomendación 4)
Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo) *	Alto



EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO
E904:
"ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL PENITENCIARIO"

DICIEMBRE DE 2016

