



# DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE MARGINACIÓN EN LAS HIJAS E HIJOS DE MUJERES PRIVADAS **DE SU LIBERTAD**

### Leticia Arlet Salazar Ríos

Estudiante de la Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social, El Colegio de la Frontera Norte

# Diagnóstico y análisis de marginación en las hijas e hijos de mujeres privadas de su libertad

#### Leticia Arlet Salazar Ríos

Estudiante de la Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social, El Colef

Esta es la primera entrega de un conjunto de documentos de coyuntura elaborados por las y los estudiantes de la Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social (2022-2024), bajo la coordinación de la Dra. Juana Isabel Vera López, docente del curso "Dimensiones del desarrollo", y del Dr. Xavier Oliveras González, coordinador de la MAPDS.

Este Documento de Coyuntura, se enmarca en el Pronace Seguridad Humana, presentando un diagnóstico y análisis sobre los niveles de marginación de las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad dentro del Cereso femenil número 1 en Aquiles Serdán y el Cereso femenil número 3 en Ciudad Juárez. Adicionalmente, se propone utilizar el término "marginación" en lugar de "pobreza", con relación a esta problemática y, por último, se plantea una propuesta de política pública para la atención de la situación-problema de estas infancias.

#### Planteamiento del problema

En México, más de 200,000 personas privadas de su libertad (PPL), en ocasiones sufren de violaciones de sus derechos humanos por el sistema penitenciario nacional. En el caso de las mujeres encarceladas, una de sus principales preocupaciones es la presencia/ausencia de sus hijos menores de edad debido a que no todas las legislaciones prevén esta situación y no entran en alguna situación de vulnerabilidad. Por tanto, para conocer su situación actual, se propone establecer indicadores de las carencias que tienen las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad en el Estado de Chihuahua, dentro del Cereso femenil número 1 en Aquiles Serdán y el Cereso femenil número 3 en Ciudad Juárez.

#### Diagnóstico

En México, CONEVAL mide la pobreza nacional y estatal. En 2009 publicó la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza. En 2010, se establecieron los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza (CONEVAL, 2021).

Esta metodología establece indicadores como: el bienestar económico considerando de este el ingreso, también los derechos sociales tomando en cuenta; el rezago educativo, servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y alimentación. Por último, el contexto territorial da cuenta por medio de la cohesión social. Su periodicidad es de 2 años en las entidades y 5 años en municipios o demarcaciones territoriales (CONEVAL, 2019).

CONEVAL define la pobreza en términos de:

"Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias" (CONEVAL, 2023).

Aunque esta definición está alineada a los indicadores establecidos, limita, ya que tomando en cuenta el bienestar social y/o desarrollo humano, no considera la recreación y el vestido, por mencionar a algunos.

Al respecto, Boltvinik menciona: "la definición política de la pobreza tiende a reflejar el nivel de ingresos o de satisfacción de las necesidades esenciales que la sociedad siente alguna responsabilidad de proveer a todas las personas" (Boltvinik, 1990).



Figura 1. Fuente elaboración propia con datos de CONEVAL (2021)

Más del 40% de la población mexicana está en situación de pobreza. Es relevante identificar el nivel de pobreza de las personas privadas de su libertad. Para ello, de acuerdo con datos registrados por el INEGI en el Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales 2022:

"Al cierre de 2021, la infraestructura penitenciaria nacional se conformó por un total de 319 centros: 15 centros penitenciarios federales, 251 centros penitenciarios estatales y 53 centros especializados de tratamiento o internamiento para adolescentes; con una capacidad instalada total de 220 831 espacios para la población privada de la libertad; al cierre de 2021, 220 420 personas se encontraron privadas de la libertad/internadas en los centros penitenciarios federales y estatales (219 027 adultos y 1 393 adolescentes). De este total, 204 360 (92.7%) correspondieron al ámbito estatal y 16 060 (7.3%), al federal. Además, 94.4% fueron hombres y 5.6%, mujeres" (INEGI, 2022).

Esta información arroja que existen más de 200,000 personas privadas de su libertad sufriendo violaciones a sus derechos humanos por el sistema penitenciario nacional en donde también su desarrollo social y humano es limitado (Reinserta A.C., 2019).

El tema de las infancias se refleja de acuerdo a información de la CNDH, señalando que los centros de reclusión son espacios proclives a la transgresión de los derechos humanos y graves condiciones de precariedad; aspecto preocupante considerando que no solo habitan en estos espacios aquellas personas privadas de su libertad, sino que aquellos destinados a la población femenina también permanecen sus hijos menores de edad cuyas edades van de los 0 a los 11 años, elemento que puede variar, dependiendo del centro de reinserción social (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015).

Para las mujeres encarceladas, sus principales preocupaciones radican en la presencia (o ausencia) de sus hijos menores de edad. Algunas legislaciones contemplan la posibilidad de que los hijos menores permanezcan con sus madres por un periodo que va desde su nacimiento hasta los tres años de edad. Para otros casos, este periodo se extiende hasta los 11 años (Rodriguez, 2005).

Considerando datos obtenidos en el Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatal 2022 (INEGI), se estima que;

"A nivel nacional, se reportaron 344 personas menores de seis años que permanecieron con sus madres privadas de la libertad/internadas en los centros penitenciarios federales y estatales, de los cuales, 156 (45.3%) fueron niños y 188 (54.7%), niñas. La mayoría se concentró en la Ciudad de México" (INEGI, 2022, pág. 42).

En Chihuahua, se estima que al cierre del 2021 un total de 12 niños se encontraban en acompañamiento con sus madres dentro de los dos centros de reinserción femeniles, un total de 5 niños en el Cereso Femenil Estatal No 1 y un total de 7 niños en el Cereso Femenil Estatal No 2 (INEGI, 2022).

El Plan Estatal de Desarrollo 2022-2024, si bien marca ejes de atención a niñas, niños y adolescentes (NNA) en situación de vulnerabilidad, se enfoca a los que sufren (sufrieron) violencia, migrantes, pero en ningún caso menciona a las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad, así mismo abarca algunas cuestiones sobre los centros de reinserción en sus objetivos (Gobierno del Estado, 2022). Estas infancias que se encuentran con sus madres en un centro de reinserción social por parte del gobierno estatal, no entran en alguna situación de vulnerabilidad, que de acuerdo con la Ley Nacional de Ejecución Penal establece el artículo 10 que las mujeres privadas de su libertad tienen el derecho de mantener a sus hijos o hijas menores de tres años (Cámara de Diputados Del H. Congreso De La Unión, 2016), agregando que siempre pondera el interés superior de la niñez, como también deberán garantizar espacios adecuados para el desarrollo integral de las infancias.

Para el caso de Chihuahua es importante considerar algunos datos proporcionados por el Observatorio de Prisiones.

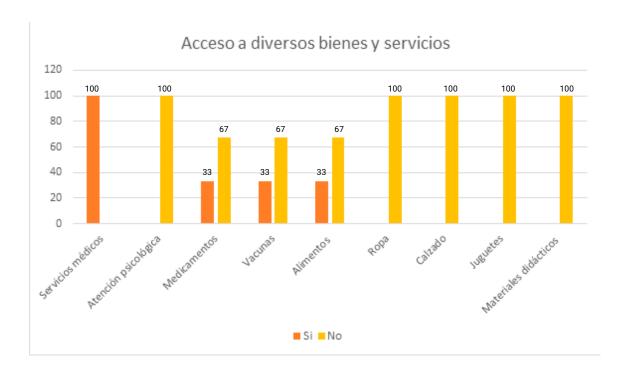


Figura 2. Fuente elaboración propia con datos de: Documenta (2021).

En relación con el nivel de satisfacción en acceso a bienes y servicios, los bienes son nulos puesto que viven en una prisión, los medicamentos/vacunas/alimentos cuentan con un 33% de población satisfecha frente al 67% insatisfecha. Es relevante considerar que las niñas y los niños que viven en la cárcel deberían llevar una vida sin carencias puesto que estas infancias no son delincuentes (Documenta, 2021).

Por ello, la medición de la pobreza no se considera apta en la situación de las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad, resulta más adecuado hablar de "marginación", considerada como;

"Fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo. La marginación se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar" (CONAPO, 2011)

Siendo este un espacio de reclusión es acorde utilizar este término puesto que excluye a dicho grupo social.

# Propuesta de elementos para medir el nivel de carencias en infancias cuyas madres se encuentran privadas de su libertad

Se retoma el método NBI verificando la satisfacción-insatisfacción de necesidades básicas. Primero, se establece una definición de las necesidades básicas y componentes, seleccionando variables e indicadores y definiendo un nivel mínimo por cada indicador. Finalmente, se realiza una clasificación de los hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas (Boltvinik, 1990). En este caso, se consideran a las infancias con carencias.

Se establecen indicadores de medición de carencias de las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad, con el objetivo de determinarlas por medio de las necesidades básicas insatisfechas que viven las infancias al encontrarse en acompañamiento de sus madres dentro del cereso, siendo las variables:

- 1. Acceso a servicios médicos.
- 2. Acceso a fármacos.
- 3. Seguimiento de la salud mental (psicólogos o psiquiatras).
- 4. Contar con acta de nacimiento y cartilla de vacunación.
- 5. Acceso a una alimentación.
- 6. Vestimenta y calzado.
- 7. Acceso a espacios aptos.
- 8. Acceso a servicios básicos.
- Acceso a materiales educativos-didácticos.

La definición de variables, se fundamenta con base en los derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario como lo marca el artículo 10 de la Ley Nacional de Ejecución Penal (Cámara de Diputados Del H. Congreso De La Unión, 2016).

Estos indicadores se asocian a derechos de las mujeres privadas de su libertad tomando como principio el interés de la niñez. Se establecen especificidades por cada indicador.

#### 1) Acceso a servicios médicos:

Objetivo: verificar el cumplimiento del acceso a los servicios médicos acorde a la edad de estas infancias agregando que en dicho caso de contar de 0 a 3 años es necesario que el menor acuda mensualmente al pediatra además de las cuestiones médicas individuales donde sea necesario acceder a un servicio especializado (médico especialista).

#### 2) Acceso a fármacos.

Objetivo: verificar el acceso a los medicamentos necesarios y que estos sean conforme a la edad de estas infancias.

#### 3) Seguimiento de la salud mental (psicólogos o psiquiatras).

Objetivos: verificar si estas infancias cuentan con acceso a psicólogos o psiquiatras considerando la condición de vulnerabilidad en la cual se encuentran.

#### 4) Contar con acta de nacimiento y cartilla de vacunación.

Objetivo: corroborar que el Cereso facilite el acceso a estas infancias a una nacionalidad y seguimiento a las vacunas necesarias.

#### 5) Acceso a una alimentación.

Objetivo: verificar el acceso de estas infancias a una alimentación que aporte las calorías necesarias, sea balanceada y nutritiva de acuerdo con el plato del buen comer.

#### 6) Vestimenta y calzado.

Objetivo: verificar que estas infancias tengan acceso a vestimenta y calzado de acuerdo a su edad y en buenas condiciones.

#### 7) Acceso a espacios aptos.

Objetivo: corroborar que los espacios destinados a estas infancias sean aptos para un buen desarrollo humano y social considerando la edad de estas infancias.

#### 8) Acceso a servicios básicos.

Objetivo: verificar que estas infancias tengan acceso al agua potable, electricidad, sistema de drenaje.

#### 9) Acceso a materiales educativos-didácticos.

Objetivo: verificar que estas infancias tengan acceso a materiales educativos-didácticos que puedan ser proclives a un desarrollo educativo, considerando su edad.

El método de cálculo planteado conforme a las variables propuestas es el porcentaje, siendo uno de los métodos propuestos en el "Manual para el diseño y construcción de indicadores" (CONEVAL, 2013).

Se calcula cada variable de la siguiente manera:

#### 1. Acceso a servicios médicos.

(Número de hijas e hijos de las PPL que se encuentran en el centro de reinserción social/ Número de hijas e hijos de las PPL que cuentan con acceso a servicios médicos) X 100.

#### 2. Acceso a fármacos.

(Número de hijas e hijos de las PPL que cuentan con acceso a fármacos/ Número de hijas e hijos de las PPL que se encuentran en el centro de reinserción social) X 100.

#### 3. Seguimiento de la salud mental (psicólogos o psiquiatras).

Número de hijas e hijos de las PPL que se encuentran en el centro de reinserción social/ Número de hijas e hijos de las PPL que cuentan llevan un seguimiento de la salud mental) X 100.

#### 4. Contar con acta de nacimiento y cartilla de vacunación.

Número de hijas e hijos de las PPL que cuentan con acta de nacimiento y cartilla de vacunación /Número de hijas e hijos de las PPL que se encuentran en el centro de reinserción social) X 100.

#### 5. Acceso a una alimentación.

(Número de hijas e hijos de las PPL que cuentan con acceso a una alimentación/Número de hijas e hijos de las PPL que se encuentran en el centro de reinserción social) X 100.

#### 6. Vestimenta y calzado.

(Número de hijas e hijos de las PPL que cuentan con acceso a vestimenta y calzado/ Número de hijas e hijos de las PPL que se encuentran en el centro de reinserción social) X 100.

#### 7. Acceso a espacios aptos.

(Número de hijas e hijos de las PPL que cuentan con acceso a espacios aptos/ Número de hijas e hijos de las PPL que se encuentran en el centro de reinserción social) X 100.

#### 8. Acceso a servicios básicos.

(Número de hijas e hijos de las PPL que cuentan con acceso a servicios básicos/ Número de hijas e hijos de las PPL que se encuentran en el centro de reinserción social) X 100.

#### 9. Acceso a materiales educativos-didácticos.

(Número de hijas e hijos de las PPL que cuentan con acceso a materiales educativos-didácticos/ Número de hijas e hijos de las PPL que se encuentran en el centro de reinserción social) X 100.

Para hablar de políticas públicas enfocadas a las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertar, es necesario definir el termino de política pública. Kraft y Furlong mencionan que:

"La política pública es lo que los funcionarios del gobierno, y por extensión los ciudadanos a los que representan deciden hacer o no hacer respecto a los problemas públicos. Los problemas públicos se refieren a las condiciones que el público en general percibe como inaceptables y que, por lo tanto, requieren una intervención." (Kraft & Furlong, 2004).

En tanto que, (Aguilar, 2009) señala que son un conjunto secuencial de acciones, estructuradas de modo intencional y causal orientadas a cumplir con objetivos específicos en base a problemas de interés público, dando origen a un comportamiento del gobierno y la sociedad.

La situación de estas infancias es un problema público, puesto que la inacción por parte de los funcionarios de gobierno es inaceptable, recordando las leyes, tratados internacionales a los que está adherido México donde se hace hincapié en tomar acciones obedeciendo al interés superior de la niñez.

Por tanto, se sugiere implementar una política pública siguiendo los ocho pasos planteados por Bardach que establecen: "definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, decidir qué hacer en base al análisis, y por último cuente su historia (Bardach, 1998). Siguiendo esta línea de la política pública se proponen los siguientes instrumentos de política pública:

Tipo		Acciones por implementar			
	Normativos, legales o regulatorios	Creación de protocolo para la atención de las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad, implementación de lineamientos y/o condiciones en la ley para la permanencia de las infancias dentro de los centros de reinserción social, ejecución de licencias y permisos de acuerdo con los lineamientos para la permanencia de las infancias en los centros de reinserción social.			
Duros	Organizacionales y administrativos	Creación de un departamento en el DIF o en su defecto en la Comisión Estatal de Derechos Humanos que se enfoque en dar seguimiento a estas infancias, evaluaciones a los centros de reinserción social y supervisar las acciones y/o trato hacia estas infancias			
	Económicos	Establecer multas y/o sanciones a los servidores públicos que no acaten los lineamientos establecidos para la protección de los derechos humanos de los hijos e hijas de las mujeres privadas de su libertad.			
	Técnico-científicos	N/A			
Blandos	Educacionales	Capacitaciones y talleres a los funcionarios públicos sobre el tratamiento a estas infancias y a su vez de los derechos humanos de las infancias sobreponiendo el interés superior de la niñez.			
	Comunicacionales o informativos	Implementación de comunicación de evaluaciones realizadas en los centros de reinserción social con tal de difundir las acciones realizadas.			

Tabla 3. Fuente elaboración propia con base a: Rubio (2019).

Se establece el siguiente mapa de actores:

- Actores Directos:
  - -Gobierno Federal:
    - Cámara de Diputados/ Cámara de Senadores.
    - Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).

#### -Gobierno Estatal:

- Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- Desarrollo Integral de la Familia.
- Servidores públicos (trabajadores sociales, médicos, director del centro de
- reinserción social, custodios, entre otros).
- Actores Indirectos:
  - -Academia.
- Beneficiarios:
  - -Directos:
    - Hijos e hijas de las mujeres privadas de su libertad.
    - Mujeres privadas de su libertad.

#### -Indirectos:

Familiares de las mujeres privadas de su libertad.

ACTORES										
	Cámara de diputados / Cámara de Senadores	SIPINNA	Comisión Estatal de Derechos Humanos	Desarrollo Integral de la Familia	Servidores públicos	Academia	Beneficiarios			
¿Cuál es la principal motivación?	Legislar leyes, iniciativas que beneficien a las infancias del Estado mexicano.	Aportar a la protección de los derechos humanos de las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad.	Aportar a la protección de los derechos humanos de las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad.	Aportar a la protección de los derechos humanos y el desarrollo humano de las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad.	Aportar a la protección de los derechos humanos de las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad	Indagar en la situación problema de las infancias en los centros de reinserción social y realizar aportes por medio de lo investigado	Contar con mejores condiciones que sean proclives al desarrollo integral de las infancias			
¿Cuál son las expectativas al contribuir a esta política pública?	Brindar mejor protección a los derechos humanos de las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad.	Brindar mejor protección a los derechos humanos de las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad.	Brindar mejor protección a los derechos humanos de las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad.	Brindar mejor protección a los derechos humanos de las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad.	Generar mejor atención a los hijos e hijas de las mujeres privadas de su libertad	Contribuir a la mejora de la implementación de la política pública	Obtener mejor protección de los derechos humanos para los hijos e hijas de las mujeres privadas de su libertad			
¿Cuál son las implicaciones al contribuir a este proyecto?	Falta de acuerdo, Lentitud en la resolución de las iniciativas, Falta de interés.	Poco interés. Falta de compromiso. Limitación de recursos. Nula organización. Sobrecarga de labores.	Poco interés. Escaso compromiso. Limitación de recursos. Nula organización. Falta de apoyo de las instituciones. Sobrecarga de labores.	Poco interés. Escaso compromiso. Limitación de recursos. Nula organización. Falta de apoyo de las instituciones. Sobrecarga de labores.	Poco interés. Escaso compromiso. Limitación de recursos. Falta de apoyo de las instituciones. Sobrecarga de labores.	Limitación de recursos. Falta de apoyo de las instituciones. Sobrecarga de labores.	Falta de apoyo de las instituciones.			
¿Hay personas que influyan?	Diputados y senadores. Altos mandos.	Servidores públicos. Altos mandos. Organización gubernamental.	Servidores públicos. Organización gubernamental.	Servidores públicos y mujeres privadas de su libertad. Organización gubernamental.	Servidores públicos. Altos mandos.	Servidores públicos. Altos mandos. Mujeres privadas de su libertad.	Servidores públicos. Altos mandos. Mujeres privadas de su libertad.			

Tabla 4. Fuente elaboración propia

#### **Reflexiones finales**

Es importante señalar, que la política pública planteada por medio de los instrumentos anteriores busca reducir la invisibilidad normativa de estas infancias, debido a que no son consideradas en los Planes Nacionales de Desarrollo, Planes Estatales de Desarrollo, Planes Municipales de Desarrollo como tampoco en los reglamentos de los Centros de Reinserción Social en este caso el del municipio de Ciudad Juárez, mismo que solo establece la edad de permanencia de estos. Reducir esta invisibilidad normativa permitirá incidir en la protección de sus derechos humanos.

#### Referencias

- Aguilar, L. (2009). Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación.
   México: Miguel Ánguel Porrú, EGAP y CERALE.
- Bardach, E. (1998). "Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un Manual para la práctica". México: Miguel Ángel Porrúa.
- Boltvinik, J. (1990). Pobreza y Necesidades Básicas. Caracas: UNESCO-CRESALC.
- Cámara de Diputados Del H. Congreso De La Unión. (16 de junio de 2016). LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2015). INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS. México: CNDH.
- CONAPO. (2011). Índice absoluto de marginación 2000-2010. CONAPO.
- CONEVAL. (2013). Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. México, Distrito federal: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2019). Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. CONEVAL.
- CONEVAL. (2021). MEDICIÓN DE LA POBREZA. Obtenido de MEDICIÓN DE LA POBREZA: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalnicio.aspx
- CONEVAL. (2021). Medición de la pobreza en los municipios de México, 2020. CONEVAL.
- CONEVAL. (25 de 02 de 2023). MEDICIÓN DE LA POBREZA. Obtenido de MEDICIÓN DE LA POBREZA:
  - https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx#:~:text=Pobreza%3A%20Una%20persona%20se%20encuentra,alimentaci%C3%B3n)%20y%20su%20ingreso%20es
- Documenta. (2021). Observatorio de prisiones. Obtenido de Observatorio de prisiones: https://observatorio-de-prisiones.documenta.org.mx/archivos/4053
- Grindle, M. (2009). "La brecha de la implementación". En V. G. Freddy Martiñez, Política pública y democracia en América Latina (pág. 33.51). México: Miguel Ángel Porrúa.
- INEGI. (2022). Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2022. INEGI.
- Kraft, M., & Furlong, S. (2004). Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives. . Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Reinserta A.C. (2019). Diagnóstico de maternidad y paternidad en prisión. Obtenido de Diagnóstico de maternidad y paternidad en prisión.: https://reinserta.org/wpcontent/uploads/2021/09/DIAGNOSTICO-DE-MATERNIDAD-Y-PATERNIDAD-EN-PRISION-REINSERTA.pdf
- Rodriguez, M. (2005). Mujeres madres en prisión en América Central. Costa Rica: Universidad Estatal a distancia San José.
- Rubio, J. (2019). Aprendizaje de políticas públicas. El caso del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública en México. OPERA, 187-212.

## www.colef.mx



