



La micro-implementación del trabajo, la capacitación y la educación en el centro de readaptación social de Hermosillo



Tesis que para obtener el grado de
Maestro en ciencias sociales
presenta

Eliseo Rodríguez Camou

Director de Tesis. Mario Alberto Velázquez García

Hermosillo, Sonora

enero del 2004

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo económico otorgado con el cual me fue posible realizar mis estudios de maestría.

Al Colegio de Sonora, por su calidad académica que me permitió ampliar mi conocimiento en las ciencias sociales.

Al todo el personal administrativo y en especial al de biblioteca.

A mi director de tesis Mario Alberto Velásquez García, por sus valiosas aportaciones sin las cuales no hubiera sido posible realizar este trabajo.

A mis lectores Nicolás Pineda Pablos y César Octavio Rodríguez Rubio por sus comentarios y correcciones.

Al Lic. Bulmaro Gastelum Galeana y Anabel Molina por el apoyo brindado.

A mis compañeras y compañeros de generación, por hacer que los dos años que duró el programa de maestría fueran una experiencia inolvidable.

A Luis Antonio López Zazueta por sus aportaciones y recomendaciones en la elaboración del presente trabajo.

A Rafael Enrique Valenzuela Mendoza y Vladimir Gómez Anduro, por su amistad y compartir horas de estudio.

A mi madre por su apoyo en el logro de esta meta.

A Renata con todo mi amor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I. EL TRABAJO, LA CAPACITACIÓN Y LA EDUCACIÓN COMO INSTRUMENTOS PARA LA READAPTACIÓN SOCIAL	1
A. Evolución constitucional del trabajo, la capacitación y la educación como instrumentos de la readaptación social en México	2
1. Marco jurídico de la política de readaptación social	5
B. Los derechos humanos: el trabajo, la capacitación y la educación penitenciaria	7
1. Evolución cronológica de los derechos humanos del recluso	10
C. El trabajo, la capacitación y la educación como instrumentos de la readaptación social en el ámbito internacional	12
CAPÍTULO II. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE LA PRISIÓN Y LA READAPTACIÓN SOCIAL	18
A. La prisión y la readaptación social desde la perspectiva jurídica	18
B. La prisión como medio de control y ejercer el poder	22
1. La prisión según Michel Foucault	24
CAPÍTULO III. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	27
A. La primera generación de estudios de implementación de políticas. El enfoque <i>top-down</i> (de arriba hacia abajo)	28
B. La segunda generación de estudios de implementación de las políticas. El enfoque de abajo hacia arriba	33
C. La macro-implementación y la micro-implementación de Paul Berman	35
CAPÍTULO IV. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE READAPTACIÓN SOCIAL	39
A. La macro-implementación de la política de readaptación social en Sonora y las agencias que intervienen	43

B. La micro-implementación de la política de readaptación social en Sonora	46
1. Los operadores de la política	49
CAPÍTULO V. LA MICRO-IMPLEMENTACIÓN EN EL CENTRO DE READAPTACIÓN SOCIAL DE HERMOSILLO	54
A. Metodología	54
1. <i>Analytics of government</i> como herramienta metodológica	57
B. La movilización de la política de readaptación social	63
1. Gasto en infraestructura penitenciaria y su repercusión en la sobrepoblación	65
2. Resultados desde el punto de vista cuantitativo	68
C. La implementación del trabajo, la capacitación y la educación por los operadores	69
1. La visibilidad de los instrumentos	69
2. La capacidad de los operadores	71
3. La racionalidad en la micro-implementación	74
4. Formación de sujetos	81
CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFÍA	87
ANEXO 1. ORGANIGRAMA DEL CENTRO DE READAPTACIÓN SOCIAL DE HERMOSILLO	95
ANEXO 2. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA Y NORMATIVA DE LA POLÍTICA DE READAPTACIÓN SOCIAL EN SONORA	96

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la Política de Readaptación Social (PRS)¹ es lograr que los reclusos al interior de los penales obtengan elementos que les permitan una vez liberados llevar a cabo su conducta dentro del marco de la legalidad y que logren readaptarse a su vida y no vuelvan a delinquir, es decir, que no reincidan.

Para cumplir con este objetivo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 18 segundo párrafo establece los medios a través de los cuales el Estado deberá lograr este objetivo, es decir, a través del trabajo, la capacitación y educación.²

A pesar de que la constitución señala estos medios para lograr la readaptación, se tiene el antecedente de que en los penales en el ámbito nacional como estatal, estos son utilizados en forma parcial y se reconoce ciertas deficiencias en su implementación, las cuales son justificadas en la falta de espacio causado por la sobrepoblación penitenciaria; así lo establece Luz María Duran Moreno, quien al analizar la respuesta del Estado ante la criminalidad señala que los instrumentos que se utilizan para combatirla como es la reclusión y el incremento de penas solo generan que se aumente la población penitenciaria, lo cual ocasiona que los aspectos fundamentales del proceso de readaptación como son el trabajo, la capacitación y la educación, no se cumplan, y que mas bien:

¹ En adelante las iniciales PRS significan Política de Readaptación Social.

² México, Constitución, 1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (ED. Anaya Editores S.A., México, D.F., 2001) p. 70.

“Pareciera que la readaptación del individuo consiste en la simple permanencia del interno en estos centros, por el tiempo de sentencia dictado”.³

En cuanto a la sobre población la mayoría de los penales del país y del Estado de Sonora no cuentan con la capacidad para albergar al número de reclusos que se encuentran internos. En Sonora por ejemplo, para septiembre del 2001 la capacidad instalada de los Centros de Readaptación Social (CERESOS) era de 5,205 reos⁴, y su población rebasaba en mucho esta capacidad ya que para esa fecha la población era de 11,708 reos.

En penal de Hermosillo también enfrenta el problema del hacinamiento, el cual año con año se va haciendo más severo, para septiembre del 2001 la capacidad instalada del CERESO de Hermosillo era de 1435 y en el se encontraban 3201 reos, para mayo del 2003 la población penitenciaria aumentó a 3700 internos con la misma capacidad instalada, lo cual genera una sobrepoblación del 264%.⁵

Ante el problema de la sobrepoblación, nos planteamos como objetivo general exponer la micro-implementación de los instrumentos constitucionales en el Centro de Readaptación Social de Hermosillo, que nos permita conocer la forma en que estos producen su realidad en el contexto local, es decir, en el nivel más cercano a los destinatarios de la política.

³ Luz María Durán Moreno “La Criminalidad en Sonora 1985-1995. Un estudio Exploratorio” (Tesis de Maestría en Ciencias Sociales; Hermosillo, Sonora: El Colegio de Sonora, 1998) p. 151.

⁴ Sonora, Gobierno del Estado, Poder Ejecutivo, *Anexo Estadístico Gráfico del Cuarto Informe de Gobierno*, Octubre del 2001, p.19.

⁵ Luz Arredondo, “Puede penal “estallar” en violencia” en *El imparcial* (Hermosillo, Sonora: 31 de mayo del 2003), sección metro.

El objetivo lo planteamos tomando en cuenta la perspectiva que tiene Michael Foucault de la prisión, quien considera ésta en su origen tenía como función controlar y ejercer el poder por parte del Estado, y que después se convirtió en una institución cuya función es readaptar a los delincuentes.

Con esta visión y con el cambio de función de la prisión, consideramos que tal vez los operadores al implementar los instrumentos en el nivel micro lo hacen asignándoles la función de controlar y disciplinar al recluso, y no de readaptarlo.

Además de lo anterior, el objetivo lo planteamos ya que para el gobierno la escasez de recursos financieros y la falta de espacios como consecuencia de la sobrepoblación, son la causa de la deficiente implementación de los programas destinados para que el recluso pueda trabajar, estudiar o capacitarse en los reclusorios: “Tanto el trabajo como la capacitación han sido obstaculizados porque los talleres se convirtieron en dormitorios”,⁶ sin pensar que también puede influir otros factores, como la forma en que se visualizan los instrumentos constitucionales en el contexto local o la capacidad y formación de sujetos por parte de los operadores de la política.

Otro aspecto por el cual decidimos estudiar esta problemática fue debido a que en la revisión del estado del arte nos dimos cuenta que en el ámbito local no existen estudios sobre este tema específico, la mayoría de trabajos que tratan el tema son diagnósticos de organismos defensores de los derechos humanos, por ejemplo de la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos y la

⁶ Entrevista –sin grabación- con funcionario de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Gobierno del Estado, Hermosillo, Sonora, 19 de abril del 2002.

Federación Internacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

El realizado por la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos y la Federación Internacional de los Derechos Humanos señala que el sistema penitenciario mexicano actual representa un gran costo social, que no readapta, no capacita para el trabajo, no educa.⁷

En el estudio de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos se generaliza la situación para el sistema penitenciario de todo el país a pesar que como guía metodológica se puso énfasis en la situación solo de los penales del Distrito Federal y del estado de Oaxaca; es decir, a partir de la situación de estos dos penales pretenden generalizar la situación del sistema penitenciario en todo el país.⁸

Uno de los estudios que no es realizado por un organismo defensor de los derechos humanos es el de Luis Fernando Roldan Quiñones y M. Alejandro Hernández Quiñónez,⁹ en este se hace un estudio de la situación actual del sistema penitenciario mexicano basándose en una observación durante los años de 1993 a 1998, señalan los autores la decadencia de las medidas de readaptación basadas en el trabajo, capacitación y educación, utilizando como factor principal para explicar esta decadencia la sobrepoblación.

⁷ Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos y la Federación Internacional de los Derechos Humanos, *Las Condiciones de Detención de las Personas Encarceladas, Observatorio Internacional de Prisiones: Informe 1997* (México, D.F., 18 marzo 1997, disponible en <http://www.derechos.org/nizcor/mexico/>) P. 1.

⁸ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, (México, D.F: Diagnostico realizado por el Área de Investigación y Propuesta Legislativa durante el segundo semestre de 2001 y el primero de 2002 disponible en: <http://www.cmdpdh.org/>.

⁹ Alejandro Hernández Bringas y Luis Fernando Roldan Quiñónez, *Reforma Penitenciaria Integral, El Paradigma Mexicano*, (Ed. Porrúa, México, D.F. 1999).

Además de la carencia de estudios en el ámbito local y que los anteriores hacen hincapié en la violación de los derechos humanos, en estos se encontró una constante, todos adjudicaban en gran parte el problema y decadencia del sistema penitenciario a la sobrepoblación, además, si bien en algunos de estos estudios se menciona la falta de capacidad del personal penitenciario, no se profundiza en el estudio de esta variable ni en la forma en que el personal penitenciario implementaba los instrumentos constitucionales, que es lo que pretendemos conocer en este trabajo.

El objetivo de investigación planteado nos llevó a realizar un estudio exploratorio de la implementación de los instrumentos constitucionales en el Centro de Readaptación Social de Hermosillo, ya que no pretendíamos conocer si la política de readaptación logra o no que los reclusos una vez liberados logren reincorporarse con éxito a la sociedad, es decir, no pretendemos evaluar los resultados de la PRS o su impacto en los destinatarios de la misma.

Nuestro periodo de estudio comprende del 2000 al 2003, esto en virtud de que nuestro trabajo es un estudio retrospectivo de la implementación de los instrumentos constitucionales, periodo correspondiente a los últimos años del gobierno pasado.

Si bien la PRS es estatal y se tomaron en cuenta datos de todo el Estado, para analizar el nivel micro de la implementación nos basamos solo en el contexto local del Centro de Readaptación Social de Hermosillo, por lo cual la dimensión espacial se circunscribe precisamente al penal de esta ciudad.

En cuanto a la estructuración de la tesis esta comprende cinco capítulos en los que se desarrollan diferentes temáticas sobre los instrumentos que analizamos. El primero describe de forma general como y desde cuando los instrumentos que analizamos llegaron a considerarse en la constitución como los medios a través de los cuales el Estado debía lograr la readaptación. En este mismo capítulo se describe el marco jurídico de la Readaptación Social, además, como los instrumentos constitucionales fueron considerados en la doctrina de los Derechos Humanos y como influyó esto para que en el plano internacional se crearan pactos o convenios con validez jurídica en México que trataban de proteger y garantizar los derechos de las personas reclusas, entre estos el derecho al trabajo, la capacitación y la educación.

En el capítulo II se señalan las perspectivas teóricas sobre la prisión, entre estas la jurídica y en segundo la perspectiva de Michel Foucault que considera la prisión como una forma de control y ejercicio del poder, siendo la perspectiva de Foucault en la que nos basamos para elaborar nuestro trabajo.

En el capítulo III al ser nuestra tesis un estudio retrospectivo de la implementación de los instrumentos constitucionales, fue necesario hacer en este capítulo un resumen de las diferentes perspectivas o marcos conceptuales existentes sobre la implementación de las políticas, tomando como referencia para la elaboración de nuestro trabajo, la perspectiva de la segunda generación de estudios de implementación denominada el enfoque de abajo hacia arriba, la cual pone énfasis en lo que sucede en el contexto local y micro donde se implementa la política. Específicamente nos basamos en la perspectiva de Paul Berman y en la

división que hace de la implementación en los niveles macro y micro, por lo cual en este capítulo se señala como utilizamos esos conceptos en nuestro trabajo.

En el capítulo IV describo donde inicia y termina la dimensión macro de la política y donde empieza el nivel micro, señalando las agencias que intervienen en cada dimensión y sobre todo finalizamos especificando quienes son los operadores de la PRS. Esto lo hacemos tomando en cuenta las agencias que el marco jurídico establece como responsables de intervenir en lo relacionado con la readaptación social.

En el quinto y último capítulo realizamos el análisis de la micro-implementación de los instrumentos en el CERESO de Hermosillo, el cual se lleva a cabo sobre la base de los datos cuantitativos y cualitativos recabados.

Para nuestro análisis utilizamos la propuesta metodológica de Michael Dean, denominada *“analytics of government”* la cual elabora para operacionalizar el concepto de gobernabilidad de Foucault, que además sirve para analizar las acciones de gobierno en el nivel micro, al utilizar esta propuesta, creímos necesario incluir en este capítulo, y no en un anexo, la forma en que la utilizamos para nuestro trabajo.

De esta forma el capítulo inicia con el apartado denominado metodología, donde se da una explicación y justificación del por que se utiliza el *“analytics of government”* en nuestro trabajo; después de esto señalo como utilicé las dimensiones (macro y micro), las sub-dimensiones (movilidad e implementación por los operadores), así como las variables que utilizamos del *“analytics of government”*: la visibilidad de los instrumentos, la técnica de la política, la

racionalidad en la micro-implementación, la formación de los sujetos por parte del operador y la capacidad de los operadores; y por último señalo en este apartado los indicadores de cada una de las variables.

Después de señalada la estrategia metodológica finaliza el capítulo con el análisis de cada sub-dimensión de la micro-implementación.

Toda vez que nuestra tesis se enfoca en una parte de la implementación de los instrumentos de la PRS, el procedimiento metodológico en un primer momento consistió en establecer cuales eran los instrumentos a analizar, por lo cual seleccionamos solo los que la constitución contempla, ya que son los principales medios para lograr la readaptación.

En cuanto a al educación solo consideramos la que se refiere al aspecto educativo, ya que en la Ley no solo se refiere a esta, sino a cualquier actividad que fomente los valores cívicos del interno, sin embargo por cuestiones de delimitación solo atendimos el aspecto académico de la educación.

Si bien existen tal vez otros instrumentos, como por ejemplo, la religión, el aspecto psicológico, el deporte, que son instrumentos que se utilizan por el gobierno para logra la readaptación, tampoco los consideramos por cuestiones de delimitación del tema, además considerar todos estos aspectos implicaría un trabajo que no hubiéramos terminado en los tiempos exigidos.

Ya seleccionados los instrumentos a analizar se hizo una revisión bibliográfica que nos permitiera establecer a manera de antecedente, el por que, y desde cuando los instrumentos que analizamos, fueron considerados como medios para la readaptación.

Toda vez que nuestro objetivo se enfoca en conocer y analizar la forma en que los operadores implementan los instrumentos seleccionados y no aceptamos la sobrepoblación y la falta de recursos financieros como las únicas causas del problema en la implementación de estos, sino por otras condiciones que tienen que ver con la función que los operadores asignan a los instrumentos, nos dimos a la tarea de revisar perspectivas teóricas que nos permitieran tener una visión diferente a la jurídica, ya que esta considerara estos instrumentos normativamente como medios para la readaptación. De esta forma encontramos la visión de Foucault que es la que utilizamos.

Como en nuestro trabajo nos planteamos un problema de implementación de los instrumentos constitucionales, y que este problema lo vimos no como consecuencia de la sobrepoblación sino de los encargados de ejecutarlos en los niveles inferiores de la estructura gubernamental, nos dimos a la tarea de revisar la literatura sobre implementación de las políticas, para ver cual enfoque nos servía para establecer los niveles de análisis de nuestro estudio, lo cual resulto en considerar la división de la implementación de la política en dos dimensiones la macro y micro.

Después de lo anterior, nos dimos a la tarea de contextualizar y aplicar estas dos dimensiones macro y micro de la implementación a la Política de Readaptación Social en el Estado de Sonora específicamente, y sobre todo señalar que dependencias y funcionarios intervienen en cada uno de los niveles macro y micro, específicamente estableciendo quienes son los operadores de la PRS.

Para cumplir con lo señalado en el párrafo anterior revisamos la normatividad, como la Ley orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y diferentes reglamentos que establecían las funciones de las dependencias y funcionarios encargados de intervenir de alguna manera en la implementación de la PRS.

Para cumplir con lo establecido en el último capítulo que se refiere al análisis de la micro-implementación del trabajo, la capacitación y educación en el CERESO de Hermosillo, revisamos lo establecido en la estructura programática y normativa para conocer los objetivos de la Política de Readaptación Social, y si se señalaban requisitos específicos con relación a la implementación de los instrumentos constitucionales, y con esto tratar de contrastar los objetivos formalmente establecidos y lo que sucede en la realidad. Para conocer estos objetivos se revisaron el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003 y el Programa a Mediano Plazo sector: seguridad pública 1998-2003.

Como mecanismo de recolección de información que nos permitiera tener datos sobre el nivel micro de la implementación utilizamos la entrevista, además revisamos los informes de gobierno del año 2000 al 2003 y documentos proporcionados por el Instituto Sonorense para la Educación de los Adultos y por la Coordinación de Educación de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de Sonora.

Cabe destacar que para la recolección de información nos topamos con la limitante de que en esta materia las dependencias de gobierno son herméticas para brindarla, además las entrevistas no se permitió que fueran grabadas ya que

se realizaron en las instalaciones del penal por lo cual solo pudimos tomar notas de estas.

No se entrevistaron internos ya que no era necesario por los objetivos que nos planteamos y en virtud de que nuestro trabajo no pretendía evaluar los impactos de la política, con las entrevistas realizadas recolectamos la información necesaria, hacerlo hubiera sido un plus ultra para nuestra investigación, el problema fue, en primer lugar, el difícil acceso a las instalaciones por cuestiones de seguridad del propio penal. Se pudo haber buscado alguna persona que hubiera estado recluida en el periodo que estudiamos, sin embargo, hacerlo hubiera implicado inversión de tiempo con el cual no contábamos.

En cuanto a los resultados obtenidos, si bien no podemos afirmar en forma categórica que los operadores implementan los instrumentos viéndolos como una forma de control y de disciplinar a los reclusos, si dejamos el antecedente de que aunque la sobrepoblación genera una falta espacios para la implementación de los instrumentos constitucionales, también influye el contexto local y la capacidad de los operadores.

Con los resultados obtenidos no pretendemos generalizar para cualquier Centro de Readaptación en Sonora ya que nuestro estudio lo realizamos en uno solo, pese a que se utilizan datos generales correspondientes a los penales del Estado.

CAPÍTULO I

EL TRABAJO, LA CAPACITACIÓN Y LA EDUCACIÓN COMO INSTRUMENTOS PARA LA READAPTACIÓN SOCIAL

La Constitución Política de México señala en cuanto a la Readaptación Social en el artículo 18, segundo párrafo: “Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente”.¹

Este artículo establece los instrumentos que la autoridad deberá utilizar para cumplir con el objetivo de readaptar al delincuente, es decir, ocupar a los reos que se encuentren en los reclusorios, en actividades laborales, de capacitación o educativas.²

Si bien la constitución señala medios y no instrumentos de gobierno expresamente, si consideramos que los instrumentos de gobierno en el lenguaje de las políticas se definen como aquellos medios o herramientas que se diseñan y utilizan para resolver los problemas públicos que se le presentan al gobierno, tal como lo señalan Stephen H. Linder y B. Guy Peters: “los instrumentos se diseñan para llenar los requisitos de los problemas”³; podemos decir que, lo que para la constitución son los medios para lograrla readaptación en el lenguaje de las

¹ México, Constitución, 1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (ED. Anaya Editores S.A., México, D.F., 2001) p. 70.

² En adelante al mencionar en este trabajo los instrumentos readaptatorios, constitucionales o de la Política de Readaptación Social me estaré refiriendo al trabajo, la capacitación y la educación en los Penales.

³ Stephen H. Linder y B. Guy Peters, “Instrumentos de gobierno: Percepciones y contextos,” en *Gestión y Política Pública*, vol. II núm. 1 (enero-junio, 1993) pp. 5-33, p. 8.

políticas son instrumentos de gobierno establecidos en la constitución para cumplir con el objetivo de readaptar al delincuente.

De esta manera en este capítulo señalaremos como el orden jurídico y la Constitución Política de México llegaron a considerar a la prisión y la pena privativa de la libertad como un mecanismo de corrección de la conducta delictiva y por ende de readaptación de los delincuentes, y como en específico se estableció en la Carta Magna los medios a través de los cuales debería de basarse la readaptación de los reclusos, es decir, como el trabajo, la capacitación y la educación se convirtieron en los instrumentos de la política de readaptación, además señalaré el marco jurídico que rige esta Política.

No pretendemos en este capítulo agotar la variable jurídica toda vez que nuestro trabajo no es jurídico, sin embargo, al tener la política de readaptación social y los instrumentos que analizamos de ésta su fundamento en la Constitución, era necesario describir como se llegó a ese fundamento jurídico del trabajo, la capacitación y la educación como medios para lograr la readaptación.

A. Evolución constitucional del trabajo, la capacitación y la educación como instrumentos de la readaptación social en México.

La pena privativa de la libertad y el sistema penitenciario no siempre han tenido el propósito de readaptar al delincuente, de hecho se dice que la pena privativa de la libertad desde su surgimiento ha tenido diferentes fines.

En las constituciones anteriores a la de 1917, si bien se respetaban ciertos derechos mínimos de los reclusos, como por ejemplo que no se les sometiera a

condiciones inhumanas o bien se prohibía la tortura en las prisiones, no se establecía todavía el propósito readaptacionista de la prisión.

Entre las constituciones que estuvieron vigentes antes a la de 1917, tenemos la de Cádiz de 1812, en la cual se estableció que las cárceles sirvieran de custodia de los reos y no como una forma de castigo, se eliminaron los calabozos.

En la constitución de Apatzingán de 1814 se estableció: Debe reprimir la ley todo rigor que no se contraiga precisamente a asegurar a las personas de los acusados,⁴ se empezaba a observar en esta época un reconocimiento a la dignidad del ser humano y a concebir a la prisión como sitios donde se mantenía en cautiverio al recluso.

En la constitución de 1857 se abolió la pena de muerte y se constituyó el sistema penitenciario en donde se custodiaba a los reos siguiendo las ideas humanitarias de la época, este sistema quedó a cargo del poder ejecutivo.

A fines del siglo XIX y principios del XX se da un desarrollo en las ideas penales y surge la criminología positivista la cual consideraba la pena como: “Un medio de defensa social que no actúa de modo exclusivamente represivo, segregando al delincuente y disuadiendo con sus amenazas a los posibles autores de delitos, sino también, y sobre todo, de modo curativo y reeducativo”.⁵

Pese al desarrollo de las ideas penales y que la criminología positivista consideraba la pena como un medio de readaptar al delincuente, no se terminaba

⁴ Sergio García Ramírez, “El Sistema Penitenciario. Siglos XIX y XX” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (nueva serie, año XXXII, no. 95, mayo-agosto 1999), disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n=95>, p. 12.

⁵ Alessandro Baratta, *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*; (México, D.F.: Ed. Siglo XXI, 5ta. Edición, 1998) p. 33.

de concretar y sobre todo no se reconocía todavía en la constitución un sistema penitenciario que estableciera las prisiones como Centros de Readaptación Social, ni mucho menos de establecer en la constitución la obligación del Estado de readaptar al delincuente.

Fue hasta la constitución de 1917 donde se consideró la prisión como Centro de Readaptación Social, en ésta se estableció por primera vez en forma expresa el sistema penal basado en el trabajo como medio de readaptación, en la cual se señalaba: “Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal -colonias, penitenciarías o presidios- sobre la base del trabajo como medio de regeneración”.⁶

Lo establecido en la constitución de 1917 en materia penitenciaria, se mantuvo hasta su primera reforma en 1964, año en que se adicionó la capacitación para el trabajo y la educación como medios para lograr la readaptación.

De esta forma la constitución de 1917 fue la primera que consagró que las prisiones deberían ser centros de readaptación, considerando el trabajo como uno de los medios para lograr esa readaptación, y fue hasta las reformas de 1965 que se adicionó la capacitación y la educación en el segundo párrafo del artículo 18 constitucional, y que a la fecha es en el que se fundamenta el sistema penitenciario en México y la Política de Readaptación Social.

⁶ Texto tomado de García Ramírez, op. cit. p. 21.

1. Marco jurídico de la política de readaptación social.

Una vez consagrado en el artículo 18 constitucional, específicamente en el segundo párrafo, los medios para lograr la readaptación, es decir, a través del trabajo, la capacitación y la educación, se establece la validez jurídica de esta política.

De este artículo constitucional se deriva la ley reglamentaria en esta materia la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados,⁷ la cual regula en el nivel federal la aplicación de sanciones y que establece los lineamientos para que los centros de readaptación operen como readaptadores de los reclusos sobre la base del trabajo, la capacitación y la educación, tal como los señala la constitución.

Después de la expedición de la ley Federal, surge la necesidad de que cada entidad federativa que tenga bajo su administración centros penitenciarios tuviera su propia ley, de esta forma en Sonora se expide la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad, para el Estado de Sonora, la cual reglamenta y estipula la base jurídico-legal de la Política de Readaptación Social en Sonora, esta establece en su artículo primero: “La presente Ley tiene por objeto la ejecución de sanciones privativas de libertad en el Estado de Sonora, en armonía con la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, expedida por el Congreso de la Unión.”⁸

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1971, México, D.F.

⁸ Sonora, Leyes, etc., *Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad para el Estado de Sonora*, Boletín Oficial del Estado de Sonora, número 42, 22 de noviembre de 1972.

En la ley estatal además se establece en el artículo 63 en cuanto al tratamiento aplicable para lograr la readaptación:

“Quienes incurrir en delito tienen el derecho y la obligación de ser sometidos al tratamiento que el Estado esté en posibilidad de proporcionarles para procurar su reforma y su readaptación a la vida social. Con este propósito deberán aplicarse conforme a las necesidades del tratamiento individual, los recursos médicos, educativos, laborales, espirituales y de cualquier otra naturaleza lícita, así como todas las formas de asistencia social de que sea posible disponer”.⁹

En este artículo se señalan la educación y el trabajo como medios para lograr la readaptación, además de otros, sin embargo señalamos solo los medios que la constitución establece y que son los que analizamos en nuestro trabajo, además se estipula en el artículo 66: “Durante el período de tratamiento se someterá a cada interno a las medidas educativas, laborales, médicas y de otra índole, que se consideren más adecuadas para cumplir los fines del artículo 63”.¹⁰

En capítulo III denominado del Trabajo Penitenciario del título cuarto que establece las reglas aplicables a los sentenciados se estipulan los criterios que se deben cumplir en el trabajo en los penales del Estado de Sonora. En cuanto a la educación los criterios que se deben cumplir son señalados en el capítulo IV.¹¹

Además de la ley estatal en Sonora en materia penitenciaria existe el Reglamento Interior de los Centros de Readaptación Social del Estado de Sonora,

⁹ Ibídem.

¹⁰ Ibídem.

¹¹ Lo señalado por los artículos de los el capítulo III y IV en relación al trabajo y la educación en los penales se establece en el Anexo 2 en la estructura normativa de la Política de Readaptación Social, p. 95.

que establece las funciones del personal encargado de operar los penales en el Estado.¹²

De esta forma el marco jurídico de la Política de Readaptación Social lo componen básicamente la Constitución Política de México, la cual establece los instrumentos para lograr la readaptación social; además la Ley que Establece que las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (federal), donde se señala algunos criterios sobre la ejecución de sanciones cumpliendo con los términos constitucionales, y por último, la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad para el Estado de Sonora (estatal), en la cual se señalan los criterios que se deben cumplir en la aplicación de las sanciones y de la ejecución de la Política de Readaptación Social en el ámbito estatal, y por último el Reglamento Interior de los Centros de Readaptación Social del Estado de Sonora.

B. Los derechos humanos: el trabajo, la capacitación y educación penitenciaria.

Después de señalar desde cuando el trabajo, la capacitación y educación se establecieron en la constitución como medios para lograr la readaptación en México, en este apartado señalaré que influencia tuvo la evolución de los derechos humanos en la inclusión y consideración en la constitución de estos tres medios.

¹² Sonora, Reglamentos, etc., *Reglamento Interior de los Centros de Readaptación Social del Estado de Sonora*, Boletín Oficial del Estado de Sonora, 17 de mayo de 1982.

En primer término la corriente iusnaturalista de los Derechos Humanos señala que la persona por el solo hecho de serlo tiene un conjunto de derechos mínimos que tienen su origen en la propia naturaleza de ser humano, y que estos deben de ser reconocidos por el Estado en sus ordenamientos constitucionales, sin embargo, en esta corriente no se señala explícitamente el derecho del recluso a que se le brinden medios que le permitan una vez liberado reincorporarse a la sociedad, esta corriente tiene una visión mas humanista que busca que se respete la dignidad del recluso como ser humano por el solo hecho de serlo.

La teoría sociológica y la sociología del derecho, por otra parte, fundamentan los derechos humanos no en el hombre por el solo hecho de serlo, es decir, no fundamenta los derechos humanos que posee en su naturaleza de ser humano, sino de acuerdo a su situación o posición en la sociedad. De esta forma desde esta perspectiva los derechos humanos no se reconocen para la categoría hombre en general, mas bien se piensa en los derechos de distintas categorías del ser humano, como son: “Los derechos de la mujer, de los niños, de los ancianos, de los incapaces, de las víctimas, de los refugiados, de los extranjeros, de los grupos minoritarios étnicos, religiosos, etcétera”.¹³

Como se observa estas categorías tiene en común que se pueden considerar como categorías desprotegidas o en una posición social desigual, por lo que necesitan de un reconocimiento especial de sus derechos humanos; de esta forma el recluso al igual que las categorías mencionadas ocupan una situación en

¹³ Mercedes Peláez Ferrusca, “Derechos Humanos y Prisión. Notas para el Acercamiento” en *Revista Jurídica Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XXXII, núm. 95 (mayo-agosto 1999), disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletín/cont/95/art/art8.htm>, p. 5.

desventaja frente a la sociedad, de hecho se considera como ciudadano de segunda categoría, como lo señala Rivera Beiras al establecer que: “Existe una devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos, y aun más, la construcción jurídica de un ciudadano de segunda categoría: el preso”.¹⁴

A esta expansión o bien ampliación de reconocimiento de derechos humanos según la categoría de la persona, se le denomina “proceso de multiplicación y especificación”, que según Norberto Bobbio,¹⁵ se da por tres razones:

1. - *Porque ha ido en aumento la cantidad de bienes considerados merecedores de una tutela específica.*

2. - *Porque la titularidad de algunos derechos tradicionales se ha extendido a sujetos diversos del hombre, como la familia, las minorías étnicas o religiosas, la humanidad entera, etcétera*

3. - *Porque, finalmente, el hombre mismo ha dejado de ser considerado como un ente genérico y abstracto para ser analizado según sus diversas formas de estar y desenvolverse en la sociedad: como niño, como anciano, como enfermo, etcétera, Y para ello se ha utilizado diversas variables tales como el sexo, la edad, las condiciones físicas, etcétera, que revelan diferencias específicas y, por tanto, resaltan la necesidad de consentir igual tratamiento e igual protección.*

De esta forma el reconocimiento del derecho de los reclusos a readaptarse y tener condiciones idóneas para lograrlo, es por su condición social y por este proceso de multiplicación y expansión de los derechos humanos.

¹⁴ Iñaki Rivera Beiras, La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos. La construcción jurídica de un ciudadano de segunda categoría, Barcelona, Bosch, 1997, citado en Peláez Ferrusca, op. cit. p. 2.

¹⁵ Bobbio, Norberto, en "Diritti umani e sociologia dei diritti", en Treves y Ferrari (coords.), Sociologia dei diritti mani, Milano, Angeli de Franco, 1989, citado en Peláez Ferrusca, op.cit. p. 6.

1. Evolución cronológica de los derechos humanos del recluso.

Los derechos humanos han evolucionado a través del tiempo, dividiendo esta evolución en tres generaciones a través de las cuales se han desarrollado y reconocido diferentes derechos fundamentales.

La primera generación se caracteriza por el reconocimiento de derechos de tipo civil y político que caracterizaron la revolución francesa y diferentes movimientos sociales a fines del siglo XIX, dentro de los derechos reconocidos en esta primera generación tenemos, el derecho a la libertad, a la vida, seguridad jurídica, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, prohibición de la esclavitud, libertad de expresión y asociación, entre otros, y en lo referente a las personas reclusas, se establece el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.¹⁶

Esta generación es la que influyó en las constituciones anteriores a las de 1917, como la de 1812, 1814 y 1857, donde todavía no se consideraba a la prisión como Centros de Readaptación, sin embargo, en esas constituciones la prisión empezaba a adquirir ideas humanitarias propias de esa época y de esa etapa de desarrollo y reconocimiento de los derechos humanos.

Después vino la segunda generación, en la cual se reconocen ciertos derechos económicos, sociales y culturales, entre los derechos de esta generación tenemos, el derecho a la seguridad social, a formar sindicatos, a la salud física y mental, y sobre todo por ser el objeto que nos interesa, el derecho de toda

¹⁶ Clasificación de los Derechos Humanos en Tres Generaciones, www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/95/art/art8.htm.

persona al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, y el derecho de toda persona a la educación en sus diversas modalidades, lo cual se hace extensivo a las personas reclusas como se consagró en la constitución política de México de 1917.

En esta generación además de defender este tipo de derechos para toda persona, en materia penitenciaria al consagrarse en la constitución política de México en el artículo 18 segundo párrafo, en el capítulo de las garantías individuales, que el propósito del sistema penal es lograr la readaptación por medio del trabajo, la capacitación y la educación; tenemos que la readaptación se convierte en una obligación del Estado que debe cumplir a través de estos tres instrumentos, los cuales se convierten en derechos subjetivos públicos del recluso al estar integrados en la parte dogmática de la constitución (la cual consagra el conjunto de derechos mínimos fundamentales en el orden jurídico mexicano), de esta forma se legitiman como derechos humanos fundamentales reconocidos por la doctrina de los derechos humanos y además reconocidos en la constitución política como garantías individuales.

La tercera generación persigue la abolición del sistema penitenciario, o bien de la prisión como pena para el que comete un delito, en la cual actualmente hoy nos encontramos.

C. El trabajo, la capacitación y la educación como instrumentos de la readaptación social en el ámbito internacional.

Como consecuencia de la internacionalización de los derechos humanos, estos se empezaron a reconocer en las constituciones de los Estados, como el caso de México que con los derechos humanos de la segunda generación se plasmó en la constitución de 1917 la readaptación social como el objetivo del sistema penitenciario.

Sin embargo, a pesar de que en México la segunda generación de los derechos humanos permitió evolucionar y considerar las cárceles y el sistema penitenciario como una forma de regenerar al delincuente, fue hasta las reformas de 1965 que se adicionó la educación y la capacitación (junto con el trabajo que ya se consideraba desde 1917) como instrumentos para lograr la readaptación del delincuente, lo cual se debe a la evolución de los derechos humanos y de su expansión a personas o calidades sociales que antes no eran consideradas, como el caso de los reclusos.

Esta evolución mejor podría llamarse internacionalización de los derechos humanos a través de diferentes instrumentos internacionales como convenios, declaraciones, reglas, etc., que diversos países firmaron en los cuales reconocieron un conjunto de derechos fundamentales adicionales a los ya establecidos en sus constituciones.

En el caso de México hubo diferentes convenios que signó y de esta forma en el plano internacional reconoce una serie de derechos mínimos o derechos humanos que deben respetarse a las personas privadas de su libertad, estos

ordenamientos se basaban en la doctrina de los derechos humanos y defienden la calidad de ser humano de los reclusos.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es una de las organizaciones internacionales que ha expedido normas internacionales cuyo objetivo es darle un trato humanitario a las personas reclusas por haber cometido algún delito.

De los instrumentos que se encargan de otorgar ciertas prerrogativas a los reclusos tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aunque esta declaración expresamente no señale que se deben respetar los derechos humanos de los reclusos, en su artículo primero establece: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.¹⁷

Este primer artículo hace referencia a que los derechos consagrados por el total de artículos que componen la declaración deben respetarse a toda persona, independientemente de su calidad jurídica, incluso a los reclusos quienes si bien al cometer un delito se le suspenden ciertos derechos políticos y civiles, no se le suspenden sus derechos mínimos fundamentales.

Además, si tomamos en cuenta lo que Jesús Antonio De la Torre Rangel en materia de derechos humanos denomina como “uso alternativo de los derechos subjetivos públicos” lo cual consiste en: “En el medio latinoamericano, el uso alternativo del Derecho constituye las diversas acciones jurídicas encaminadas a

¹⁷ Naciones Unidas, Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Resolución 217 A (iii) 10 de diciembre de 1948, disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>.

que la normatividad y su aplicación por parte de los tribunales e instancias administrativas favorezca a los intereses del pueblo o de las clases dominadas”.¹⁸

Si aplicamos este criterio, podemos hacer extensivos los beneficios que la declaración consagra en beneficio de los reclusos, ya que estos se encuentran en una situación de desigualdad.

La declaración en materia penitenciaria señala expresamente en el artículo quinto: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.¹⁹ En lo referente al derecho de los reclusos a dedicarse a una actividad laboral o educativa al interior de los penales, el artículo 23, fracción 1, señala: “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”.²⁰

Además de lo señalado por el artículo 23, el artículo 26 señala el derecho a la educación, que tendrá como objeto el desarrollo de la personalidad humana.

Si bien estos artículos no se refieren a derechos exclusivos de los reclusos, en el punto 2 del artículo 26 se señala que la educación tiene como objeto el desarrollo de la personalidad humana, objeto que coincide con el objeto de la educación al interior de los penales, ya que la educación es uno de los medios señalados en la constitución de México para lograr la readaptación, la cual se

¹⁸ Jesús Antonio De la Torre Rangel, “Uso Alternativo de los Derechos Subjetivos: Derechos Humanos como Derechos Insurgentes” en *Revista de Investigación Jurídica* (México D.F.: Escuela Libre de Derecho, no. 17, 1993) p.54.

¹⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Resolución 217 A (iii) 10 de diciembre de 1948, disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm..>

²⁰ *Ibíd.*

logra desarrollando la personalidad humana a través de la educación tal como lo señala la Declaración Universal.

Además de lo anterior la Declaración Universal de Derechos Humanos se hace extensiva al trabajo y a la educación incluso al interior de los reclusorios ya que el artículo 30 señala que: “Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración”.²¹

Entendiendo toda persona incluso a aquellas privadas de la libertad, en este artículo se confirma un uso alternativo de los derechos que la Declaración Universal contempla, es decir, aplicándose estos derechos favoreciendo a los mas necesitados o como defensa contra el Estado, que en el caso de las personas reclusas quien tiene en sus manos y puede violentarle sus derechos es precisamente el Estado, que es el que tiene la obligación (y es el único obligado) de garantizarle sus derechos fundamentales, que en este caso son el derecho al trabajo, educación y capacitación para readaptarse.

Si bien los artículos de la Declaración no especifican o establecen expresamente el derecho de los reclusos al trabajo o a la educación, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) unos años después adoptaría un ordenamiento específico que reglamentaría las condiciones mínimas y los

²¹ *Ibíd.*

derechos fundamentales a respetar en el caso de los reclusos en el plano internacional, es decir, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.²²

En este ordenamiento se señaló en lo referente al trabajo, que este será una obligación del reo y que no tendrá el carácter aflictivo, asignado un trabajo de acuerdo a la capacidad física y mental de cada recluso. Además la actividad laboral deberá servir como medio de preparación del recluso para aumentar su capacidad o posibilidad de reincorporarse a la sociedad cuando sea liberado. Se señala el respeto a la libertad del recluso de elegir la actividad laboral de su preferencia de acuerdo a las limitantes del penal, además que el trabajo debería ser remunerado.²³

Si bien se señala en este ordenamiento el trabajo como una obligación del recluso, su cumplimiento esta a su vez en función de que el Estado brinde los medios para que el recluso pueda cumplir con su obligación a trabajar, ya que no puede estar obligado a realizar una actividad laboral al interior del penal si el Estado no se la proporciona.

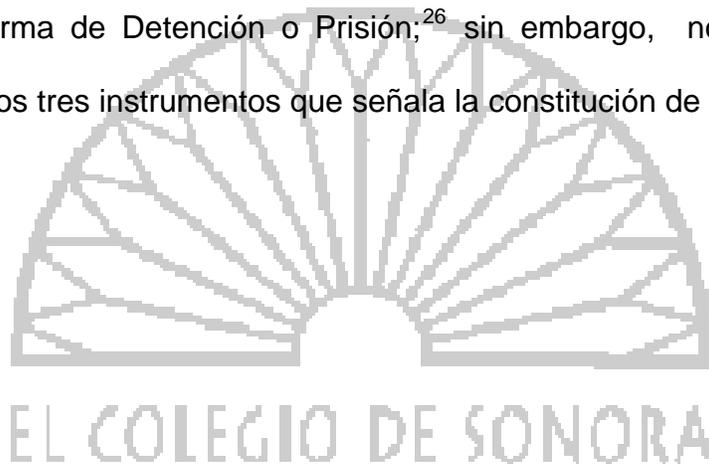
En cuanto a la capacitación deberá capacitar para algún oficio al recluso; y en lo referente a la educación se señala en la regla 40 la necesidad de que exista una biblioteca en cada reclusorio y que se debe persuadir a los reclusos a su uso; y en el apartado sobre la instrucción se señala que se tomaran las medidas tendientes a mejorar la instrucción de los reclusos, siendo obligatoria la de los analfabetos y

²² Naciones Unidas, Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*, Ginebra 1955 aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

²³ *Ibíd.*

los jóvenes, además deberá coordinarse con el sistema de instrucción pública en lo posible.²⁴

De los ordenamientos jurídicos internacionales estos son los más importantes y las Regla Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos el único que consagran derechos específicos en cuanto al trabajo, la capacitación o la educación al interior de los penales, existen otros en materia penitenciaria como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes²⁵ y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión;²⁶ sin embargo, no hacen referencia específica a los tres instrumentos que señala la constitución de México.



²⁴ Ibidem.

²⁵ Naciones Unidas, A.G. res. 39/46, anexo, 39 U.N. GAOR Supp. (No. 51) p. 197, ONU Doc. A/39/51 (1984), *entrada en vigor* 26 de junio de 1987.

²⁶ Naciones Unidas, A.G. res. 43/173, anexo, 43 U.N. GAOR Supp. (No. 49) p. 298, ONU Doc. A/43/49 (1988), disponible en: <http://www.exilio.com/Derechos/prision3E.html>.

CAPÍTULO II

PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE LA PRISIÓN Y LA READAPTACIÓN SOCIAL

A. La prisión y la readaptación social desde la perspectiva jurídica.

La función de la prisión en su origen desde una postura jurídica era castigar al delincuente, es decir, ni la pena privativa de la libertad ni la prisión tuvieron en sus inicios el objetivo de readaptar al delincuente. Su función era el encierro de los individuos que habían realizado una conducta criminal, no era su objetivo darle medios o elementos al titular de la conducta anómala para poder incorporarse a la sociedad una vez liberado.

Es importante destacar que aunque hoy en día desde la perspectiva jurídica se considere la prisión como Centros de Readaptación donde se intenta²⁷ readaptar a los reclusos, en su origen la prisión no tenía esta función. Cuando no surgía aun la criminología positivista que consideraba al delincuente como alguien enfermo o desadaptado a quien habría que someter a un tratamiento específico e individualizado, o bien, antes que la protección de los derechos humanos se extendiera a las personas reclusas, la prisión tenía como finalidad castigar a quienes cometían algún crimen encerrándolos en condiciones insalubres e

²⁷ Señalamos que se intenta, ya que según diferentes estudios realizados por organizaciones de derechos humanos en México, se llega a la conclusión que el sistema penitenciario mexicano esta en decadencia y no readapta al delincuente, sino por el contrario se convierte en escuelas del crimen donde los que cumplen su condena mas que readaptarse y llevar a cabo una vida alejada del crimen, salen convertidos en criminales especializados e incluso resentidos contra la sociedad.

inhumanas, donde no se les sometía a ningún tratamiento para readaptarlos solo se les encerraba e incluso hasta se les torturaba.

La relación de la readaptación social del delincuente con la pena privativa de la libertad y la prisión, y que esta última fuera considerada como lugar donde el recluso podría obtener medios para lograr su readaptación, se dio después el desarrollo en las ideas penales, específicamente con el surgimiento de la criminología positivista.

En cuanto a la prisión Sergio García Ramírez señala:

*“La prisión ha tenido un desenvolvimiento y un aspecto ambivalentes: por un lado, fue bienhechora, en tanto sustituyó a la pena de muerte; pero por otro fue malhechora, en cuanto sirvió para recluir y olvidar a los adversarios de un régimen o de un señor, o simplemente para aliviar una molestia o corresponder a un capricho”.*²⁸

Para este la prisión en su origen tuvo dos justificaciones, la primera, que sirvió como la sanción que vendría a sustituir a la pena de muerte, es decir, se convertía la prisión en una forma de castigo humanizado con respecto a la pena de muerte; y la segunda justificación era, que servía como medio de control por parte del Estado donde se castigaba a los súbditos.

Una vez surgida la prisión con la función de castigar a los delincuentes y como sustituto de la pena capital, después, sobre la base del desarrollo o internacionalización de los derechos humanos (como se señaló en el capítulo I respecto a la influencia de la evolución de la doctrina de los derechos humanos en

²⁸ Sergio García Ramírez, “El Sistema Penitenciario. Siglos XIX y XX” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (nueva serie, año XXXII, no. 95, mayo-agosto 1999), disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n=95>, p. 6.

materia penitenciaria) las prisiones y la pena privativa de libertad se fue humanizando de tal forma que paso de ser (el sistema penitenciario) un medio de castigo y de mantener cautivas a las personas que cometían algún crimen, a una forma de lograr que los presos no solo se les mantuviera encerrados sino además que se dedicaran a actividades laborales, educativas y de capacitación que les permitiera readaptarse a la a la sociedad una vez liberados.

Sin embargo, este paso de considerar la prisión como centros de castigo a considerarla como centros de readaptación se debió mas que nada a la evolución de las ideas penales, específicamente al surgimiento de la criminología positivista, la cual considera a los delincuentes como personas en cierta forma enfermas, es decir, alguien que comete un delito no es una persona a la que haya que imponer un castigo, la pena de prisión se empieza a concebir ya no como un castigo o una especie de venganza pública, como lo establece la criminología clásica, para la cual: “La pena era considerada no tanto como un medio para modificar al sujeto delincente, sino sobre todo como un instrumento legal para defender a la sociedad del crimen, creando frente a éste, donde fuere necesario, un disuasivo, es decir una contramotivación”.²⁹

Desde esta perspectiva el Estado se encarga de castigar al delincente de forma ejemplar, y este sería el principal propósito; la pena se convierte desde el surgimiento de la criminología positivista en: “Un medio de defensa social no actúa, de modo exclusivamente represivo, segregando al delincente y

²⁹ Alessandro Baratta, *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*; (México, D.F.: Ed. Siglo XXI, 5ta. Edición, 1998) p. 33.

disuadiendo con sus amenazas a los posibles autores de delitos, sino también, y sobre todo, de modo curativo y reeducativo”.³⁰

Desde la perspectiva de la criminología positiva el delincuente es un infractor al que no se le tiene que castigar o aplicar una pena ejemplar, mas bien se le tiene que curar o readaptar a la sociedad, aplicándole las medidas tendientes a lograr que el individuo se reivindique y pueda regresar a la sociedad como una persona productiva.

De aquí que se considere hoy en día la prisión como el lugar de aplicación las penas para readaptar al delincuente a través de los medios necesarios, es decir, a través del trabajo, la capacitación y la educación principalmente.

De esta forma la readaptación no implica convertir al delincuente en una nueva persona, solo pretende que el delincuente pueda adaptar su conducta al orden jurídico sobre la base de los elementos objetivos que el trabajo, la capacitación y la educación le brindan en prisión, por lo cual en nuestro trabajo entenderemos como readaptación social lo señalado por Sergio García Ramírez:

“Readaptación -reitero- no es conversión, transformación, adoctrinamiento; si lo fuere, el "lavado de cerebro" sería su instrumento más eficaz. Readaptación sólo es provisión de medios para elegir entre la conducta debida y el comportamiento ilícito; se trata de poner en manos del sujeto -un sujeto informado y competente, en los términos que caracterizan al promedio de sus conciudadanos- la capacidad para resolver sobre su vida; no se suprime el albedrío -tan relativo, por lo demás-, sino se provee a la persona con los elementos para ejercerlo responsablemente: curación, educación, formación laboral, etcétera”.³¹

³⁰ *Ibíd.*, p. 33.

³¹ García Ramírez, p. 27.

De esta forma y de este concepto de readaptación consideramos la prisión como el lugar donde se aplican los instrumentos de la política de readaptación (trabajo capacitación y educación) para darle al interno esos medios que García Ramírez menciona, que le sirvan el interno al recluso para ejercer su conducta en forma responsable una vez liberado.

Este autor no considera la readaptación como una forma de influir en las características psicológicas o en la moral del interno, este concepto se basa en un aspecto objetivo de otorgar los medios para que el interno pueda elegir su conducta responsablemente, sin atender cuestiones subjetivas que pudiera implicar este concepto como el de la clínica psicoanalítica, que entiende la Readaptación como: “El procedimiento técnico para hacer consciente en el delincuente los traumas psíquicos, apetencias y frustraciones que lo conducen a cometer actos delictivos.”³²

B. La prisión como medio de control y ejercer el poder.

Desde la perspectiva jurídica como se señaló en el apartado anterior la prisión si bien sirvió en su origen en su aspecto negativo (o en palabras de García Ramírez malhechor) como forma de cumplir los caprichos de gobernantes para someter a sus súbditos, no se señala en forma expresa como un medio de control utilizado por el Estado, se prefiere dar en su origen un carácter deshumanizado que con el desarrollo de las ideas penales y de la ampliación de los derechos tutelados por la doctrina de los derechos humanos se convirtió en lo que hoy en

³² Alejandro Hernández Bringas y Luis Fernando Roldan Quiñónez, *Reforma Penitenciaria Integral, El Paradigma Mexicano*, (Ed. Porrúa, México, D.F. 1999), p. 113.

día la prisión pretende considerarse desde el punto de vista normativo,³³ en centro de readaptación de los delincuentes.

Sin embargo, la perspectiva sociológica le da una justificación distinta a la prisión. Esta nace a principios del siglo XIX en su era moderna, época en la cual se deja de dar una justificación religiosa a los delitos, se castiga los crímenes ya no contra la iglesia o el rey, además, se le quita el carácter religioso a los delitos y al encierro, se da al origen de la prisión un trasfondo disciplinario sobre la sociedad y se señala que en su origen la prisión era un medio para ejercer el poder.

A partir del siglo XIX la pobreza es considerada como producto de la ociosidad la cual se convierte en un delito, las personas que son pobres son ociosas y por consiguiente no tienen cabida en el sistema, es necesario controlarlos a través de la reclusión, el encierro en la prisión le permite al Estado mantener vigilada a las clases bajas de la sociedad.

Se crean las colonias agrícolas, en las cuales se mantiene encerradas a las personas pobres y se les somete obligatoriamente al trabajo, esto con el fin de reducir la pobreza y sacar de la posible desviación de la conducta a las clases trabajadoras y mantenerlas controladas:

“La colonia agrícola es la creación de un medio natural en oposición al medio urbano, artificial e insalubre; posibilidad concedida al hombre para ejercer sucesivamente, o simultáneamente, distintos trabajos de fábrica o de cultivo. Proyecto global de regeneración del hombre alienado por la civilización, asociado y subordinado a una estrategia de sumisión al orden político.”³⁴

³³ Normativo en el sentido que se establece en el marco jurídico mexicano un deber ser de la prisión, es decir, se establece como un centro donde se les da medios a los internos para que logren su readaptación a la sociedad.

³⁴ Jacques Donzelot, “Espacio cerrado, trabajo y moralización” en *Espacios de poder* (Madrid, España: 2da. ed., Ed. Endimión, 1991) p. 42.

Se crean además (en Inglaterra) las “work houses”, las cuales son similares a las colonias agrícolas en virtud de que también posee las características del encierro y el trabajo obligatorio, además tienen como finalidad suprimir y controlar la indigencia.

1. La prisión según Michel Foucault.

Según lo señalado por Foucault la prisión moderna nace con la función de control y ejercer el poder por parte del Estado. El sistema penitenciario anterior al siglo XVIII se caracterizaba por tener como finalidad castigar y torturar al delincuente. Es hasta fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX que la prisión pasa de ser un medio de castigar al delincuente a un medio para mantenerlo vigilado y bajo el control directo del Estado, en esta época la prisión se empezó a humanizar y a convertirse en un lugar donde ya no se castigaba a los delincuentes.

Según Foucault a pesar de las buenas intenciones de considerar la prisión como una forma de readaptar a los criminales, se conocía su fracaso rotundo, es decir, no servía para darle medios al interno para que una vez liberado decidiera su conducta cumpliendo con las leyes establecidas, sino por el contrario la prisión desde su inicio y después de finales del siglo XVIII y principios del XIX, que es a partir de cuando se considera que la prisión empieza a adquirir un propósito mas humano donde ya no se tortura a los delincuentes, sirve como un medio de

fabricar delincuentes o bien especializarlos en la criminalidad, ya que estos son útiles para el Estado para cumplir fines económicos y políticos.

Los delincuentes que eran encerrados en la prisión eran reclutados de las clases pobres de la sociedad, para ser profesionalizados en la prisión como criminales que al ser liberados iban a volver a delinquir, o bien al ser liberados se convertían o en policías o en confidentes de esta, así lo señala Foucault:

“La prisión ha sido el gran instrumento de reclutamiento. A partir del momento en que alguien entraba en la prisión, se ponía en marcha un mecanismo que le hacía infame; y cuando salía no podía hacer nada sino recaer en la delincuencia. Entraba necesariamente en el sistema que lo convertiría en un rufián, un policía o un confidente de la policía. La prisión profesionalizaba.”³⁵

Sin embargo la prisión no solo tiene la función de controlar a las clases empobrecidas manteniéndolos como criminales, el principal control se ejerce en el sentido que al tener lugares bien demarcados donde tener a los delincuentes a los cuales no se logra convertir en gente honrada, sino por el contrario se les profesionaliza en el crimen, justifica la existencia de la policía, la cual sin criminalidad no tendría razón de ser o simple y sencillamente no tendría una utilidad.

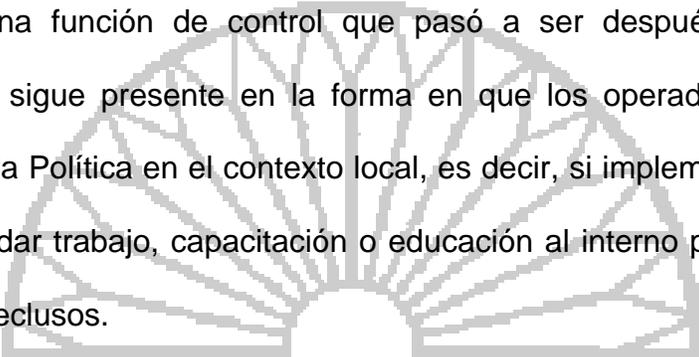
Con la criminalidad se da una justificación al aparato policiaco, el cual es reconocido como el encargado de defender a la sociedad de los delincuentes, sin embargo, al darle ésta a una institución como la policía el derecho de ejercer el poder en forma coercitiva sobre los criminales, está aceptando que exista una

³⁵ Michel Foucault, *Microfísica del poder* (España, Madrid: 2da. Ed., Las Ediciones de la piqueta, 1979) p. 91.

institución armada en manos del Estado que sirve como instrumento de control e incluso como una forma de imponer la voluntad Estatal en forma coercitiva en contra de los integrantes de la sociedad que puedan significar un peligro para el propio Estado.

La visión de Foucault de la prisión será el antecedente teórico que tendremos en mente al llevar a cabo el análisis de la implementación de la Política de Readaptación Social.

Consideraremos como la perspectiva de Foucault de ver la prisión en su origen con una función de control que pasó a ser después una función de readaptación, sigue presente en la forma en que los operadores de la política implementan la Política en el contexto local, es decir, si implementan las acciones destinadas a dar trabajo, capacitación o educación al interno para mantener bajo control a los reclusos.



EL COLEGIO DE SONORA

CAPÍTULO III

LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una vez señalado cuando se llegó a considerar el trabajo, la capacitación y la educación como instrumentos para la readaptación y la perspectiva de Foucault, al ser nuestra tesis sobre la implementación de estos instrumentos, en este capítulo trataremos el tema de la implementación de las políticas.

En lenguaje común implementar denota la acción de llevar a cabo algo que se tiene en mente realizar, es decir, cuando una idea la materializamos en acciones concretas y reales que se pueden percibir con los sentidos, es ese tránsito de llevar a la realidad intenciones o metas a realizar.

En el lenguaje de las políticas públicas implementar se entiende como el proceso a través del cual se materializan las ideas e intenciones contenidas en una política a través de programas que contienen las acciones concretas de gobierno enfocadas a ejecutar tales ideas e intenciones; por ejemplo, una política en materia de salud que tenga como objetivo el reducir el cáncer de seno en las mujeres de escasos recursos, objetivo que se pretende lograr con la prevención de dicha enfermedad, se implementa una vez que las ideas e intenciones se convierten en servicios a través de programas que contienen acciones específicas en favor de los destinatarios, por ejemplo que el gobierno estableciera módulos en las colonias de escasos recursos para realizar revisiones médicas que permitan prevenir la enfermedad.

Aunque la implementación implica un proceso que incluye el camino que recorren las ideas destinadas a lograr los objetivos de una política, nuestro trabajo se limita solo a una parte de ese proceso, por lo cual era necesario señalar en primer lugar en que consiste la implementación de las políticas, para después señalar las diferentes perspectivas existentes sobre el tema, es decir, el enfoque de arriba hacia abajo, y el enfoque de abajo hacia arriba, esto con la finalidad de establecer las diferencias entre estas y señalar de cual enfoque tomamos los conceptos y el marco analítico que nos permitió hacer nuestro análisis.

A. La primera generación de estudios de implementación de las políticas. El enfoque *top-down* (de arriba hacia abajo).

En este enfoque se considera la implementación como las acciones que se deben ejecutar y que son necesarias para que una política pueda bajar del mundo de las intenciones a la realidad, tal como lo señala Luis Aguilar: “La política abandona el cielo de los proyectos para tocar el mundo real, cuando se dan las condiciones iniciales, que son: El consenso en torno a los objetivos de la política y el consenso en torno a los recursos e instrumentos a utilizar”.³⁶

En esta perspectiva se considera solo el aspecto formal de la política, es decir, si existe una ley o plan que señale formalmente cuales son los objetivos de la política y el procedimiento por lo menos general para cumplirlos era suficiente para que esos objetivos se alcanzaran tal y como fueron planteados, tal como lo

³⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio Introductorio” en *La Implementación de las Políticas* (México, D.F.: Editorial Porrúa, 3ra. ed., 2000) p. 45.

señala B. Guy Peters: “La idea básica del enfoque de arriba hacia abajo consiste en el pensamiento mas bien tradicional de que la política pública puede entenderse desde la perspectiva de la ley que autoriza los actos de gobierno”.³⁷

De esta forma en este enfoque (*top-down*) se parte de la premisa que la fase problemática de una política es la toma de decisiones, es decir, se intentaba establecer que entre mas ilustrada y racional³⁸ es una decisión esta seguirá un curso fluido hasta su implementación. Con el solo hecho de que la decisión fuera racional bastaba para que esta pasara del nivel superior hasta los niveles inferiores, en donde se encargaban de ejecutarla como si fuera una orden que cumplir, de ahí que se le llame a este enfoque de arriba abajo.

En este enfoque los problemas que se encuentran en los niveles inferiores o que se pueden presentar por parte de los operadores se consideran como dados, o bien, como simples problemas administrativos, se imputan a: “La desorganización de las organizaciones, al comportamiento irresponsable de los operadores, puesto de manifiesto en la evasión de tareas, resistencia reglamentaciones, bajo desempeño”;³⁹ por lo cual estos problemas se pueden solucionar estableciendo mecanismos de control a través de reglamentos o de

³⁷ B. Guy Peters, “Modelos Alternativos del Proceso de la Política Pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo” en *Gestión y Política Pública* (México, D.F.: vol. IV, no. 2, segundo semestre 1995) pp. 257-276, p. 264.

³⁸ En este contexto al referirse a decisión racional se refiere a que la política o la acción elegida se elige tomando de entre varias alternativas de solución al problema que se quiere resolver con la política específica, además de tener varias alternativas de solución, se sabe cual alternativa es la que reditúa mejores resultados. En la racionalidad económica la alternativa que se elige es aquella que maximiza los resultados de la política elegida, y en la racionalidad limitada se refiere a la alternativa que satisface las necesidades a cumplir a través de la política. Aquí no es el tiempo ni momento de discutir entre estos dos tipos de racionalidades, al tema que estamos tratando solo interesa saber que este enfoque top-down o de arriba abajo partía de que las decisiones eran tomadas sobre la base de una racionalidad que permitía prever los resultados de la decisión sobre la base de criterios técnicos y científicos sin tomar en cuenta los obstáculos que debería salvar esa decisión en su tránsito de pasar de ser una decisión iluminada a una acción específica.

³⁹ Aguilar, p. 79.

personas que vigilen la implementación y que se sancione a los que se desvíen de la decisión o de los lineamientos de la política, estableciendo un sistema de coacción y de acatamiento de las decisiones racionales.⁴⁰

Los autores Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, que fueron los primeros en estudiar la implementación de las políticas públicas pertenecen al enfoque de arriba hacia abajo, estos autores establecen que la implementación de una política implica todas las acciones que se realizan con el propósito de reunir los elementos que sean necesarios para cumplir sus objetivos; es la fase intermedia entre la creación y ejecución de la política, o bien: “Convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y además convertir algo que sólo es un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva”.⁴¹

Para Pressman y Wildavsky la implementación es todo el proceso que parte de los niveles jerárquicos superiores hasta llegar a los inferiores donde se ejecutan las acciones de la política; para estos autores las acciones en los niveles inferiores no repercuten en la ejecución de los planes ideados en las alturas, los operadores de los niveles inferiores solo ejecutan las declaraciones o intenciones formuladas, cualquier problema que se presente en los niveles bajos son problemas de administración o son parte de una serie de supuestos que ellos consideran como dados o normales y que no afecta la implementación.

El primer supuesto consiste en que suponían que no existía oposición a los objetivos de la política, de esta forma consideran que los operadores perciben los

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 79.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 47.

objetivos como si fueran los mas indicados, además que los medios para alcanzarlos eran también los idóneos y que el financiamiento era suficiente.

Otro supuesto y el más increíble que se cumpla es que consideraban que los operadores tenían la suficiente capacidad técnica para realizar su trabajo, cuando la regla es que muchas veces los operadores no tienen ni siquiera la mínima capacidad para operar una política.

Otro autor que pertenece al enfoque de arriba hacia abajo es Eugene Bardach, en su ensayo el Juego de la implementación (The Implementation Game 1977) intenta llegar a un marco conceptual que permita una aplicación general del concepto del proceso de implementación.

Su primer intento de llegar a un concepto del proceso de implementación lo realizan utilizando como metáfora el proceso de ensamblaje de una máquina, es decir, la maquina vendría ser el programa o política que se intenta implementar, el cual esta compuesto de partes que hacen posible la implementación, las cuales son: “los recursos financieros y los procesos administrativos, las fuentes de los fondos, las dependencias públicas, las empresas privadas proveedoras de bienes y servicios, los grupos de apoyo...”⁴²

Presmman, Wildavsky y Bardach, llamaron a los problemas que se presentaban en la implementación, complejidad de la acción conjunta o de la cooperación o juegos de implementación, donde existía un sin número de factores mas allá de la decisión que influían en la implementación y que escapaban de los

⁴² Ibidem, pp.61-71, p. 62.

tomadores de las decisiones y del control que pudiera existir desde los niveles jerárquicos superiores.

Partían de una perspectiva que consideraba el aspecto formal de las organizaciones encargadas de ejecutar la política y establecían que los problemas que se presentaban en los niveles inferiores podían ser resueltos por un sistema de control de los niveles superiores, es decir, lo señalado en el programa o ley que establecía el proceso a seguir en la implementación se cumplía tal cual, y cualquier desviación podía ser resuelta con sistemas de control, sin considerar que existen aparte de la formalidad un cúmulo de reglas informales y una parte informal de toda organización que puede influir en el proceso formal y por consiguiente desviar los objetivos de la política.

Si tomamos en cuenta este enfoque (de arriba hacia abajo) para la realización de nuestro trabajo tendríamos que considerar que los instrumentos constitucionales se aplican tal como se especifican en la ley y en la estructura programática de la política, es decir, estaríamos atendiendo solo el aspecto formal de la implementación, ignorando la informalidad que se pueda presentar en el contexto local.

Estaríamos además aceptando que las acciones encaminadas a implementar los instrumentos constitucionales para la readaptación fueron decididas en forma racional y que los problemas que se pudieran presentar en el contexto local son simples problemas que no influyen en la implementación.

B. La segunda generación de estudios de implementación de las políticas. El enfoque de abajo hacia arriba.

En la segunda generación de estudios sobre implementación de las políticas se empieza a dar importancia a los operadores, este enfoque considera que estos influyen en el proceso de implementación.

Autores como Walter Williams y Richard F. Elmore, Paul Berman y M. McLaughlin, siguiendo la tesis de M. Lipsky, señalan la importancia de los burócratas de ventanilla o del nivel de la calle (traducido del término en inglés *street-level bureaucrats*), es decir, la importancia de los encargados de ejecutar la política (operadores) en el nivel mas bajo de la organización que se encarga de implementarla.

Este enfoque es llamado de abajo hacia arriba en forma contraria al enfoque de la primera generación (denominado de arriba hacia abajo) ya que en éste se estudia la implementación dándole mayor importancia a lo que sucede en los niveles inferiores de la estructura gubernamental que implementa una política, o bien, se considera que en los niveles inferiores es donde en realidad se da la implementación, y no consideran los problemas que surgen en las agencias locales como dados o como simples problemas administrativos; así lo señala Walter Williams: "Implementar es poner en operación a través de una organización concreta y de unos operadores concretos, en una localidad determinada, un conjunto de acciones cuyas consecuencias previsibles, benéficas para una

población, eran consideradas la realización de los objetivos ordenados por la política”.⁴³

En este enfoque se acepta la falta de control por parte de los tomadores de decisiones a través de reglamentaciones y se imputan los problemas en la implementación a lo que realmente sucede en los niveles inferiores de la estructura gubernamental.

Se rechaza la idea de una relación causal entre lo señalado en el plan o ley que establece los objetivos y procedimientos para lograrlos, y lo que realmente sucede en el contexto local: “La implementación no es simplemente la aplicación directa de una tecnología o de un plan. La implementación es, más bien, un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas y los métodos del proyecto y el contexto institucional”.⁴⁴

En este enfoque (de abajo hacia arriba) nos ubicaremos para analizar la implementación de la Política de Readaptación Social, en virtud de que nos explica y señala que los encargados de operar la política son los protagonistas de la implementación y no los que la formulan, esto en virtud de que en el nivel inferior adaptan los objetivos formales par poder cumplir con las demandas en el contexto local.

Consideraremos entonces que los funcionarios que trabajan en el penal de Hermosillo, implementan los instrumentos constitucionales adaptando los objetivos

⁴³ *Ibíd.*, p. 81.

⁴⁴ M. McLaughlin citado en Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio Introductorio” en *La Implementación de las Políticas* (México, D.F.: Editorial Porrúa, 3ra. ed., 2000) p. 83.

formales determinados por los niveles superiores y establecidos en la estructura normativa y programática a su contexto local y su ambiente institucional o formulando sus propios objetivos.

C. La macro-implementación y la micro-implementación de Paul Berman.

En este enfoque (de abajo hacia arriba) Paul Berman señala dos niveles de análisis, el de la “macro-implementación” que consiste en: “El proceso de generación y cumplimiento de las condiciones necesarias para que una política pueda ser puesta en práctica en el ámbito determinado de una localidad”;⁴⁵ y el de la “micro-implementación”, la cual se entiende como: “El proceso concreto de prestación de servicios, ordenado por una política y que las organizaciones y agentes locales llevan a cabo con sus patrones particulares de gestión y rendimiento para una población determinada”.⁴⁶

La diferencia entre estos dos niveles de análisis esta en el contexto institucional en que se desarrolla cada una, o bien, las agencias de gobierno que intervienen en cada nivel.⁴⁷

La macro-implementación se refiere a todo un sector de la política en el que pueden intervenir un sin número de agencias y organizaciones gubernamentales desde el nivel federal hasta el local, en este nivel se ignora el contexto local donde aterrizan las intenciones de la política y la forma en que estas son convertidas en

⁴⁵ Aguilar, p. 82.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 82.

⁴⁷ Paul Berman, “El estudio de la macro y micro-implementación” en *La Implementación de las Políticas*, edición Luis F. Aguilar Villanueva (México D.F.: Ed. Porrúa, México D.F., tomo 4, 3ra. ed, 2000) p. 292.

acciones específicas por parte de los operadores en el nivel más bajo de la estructura gubernamental.

Por su parte la micro-implementación se enfoca específicamente en el contexto local donde se presentan un cúmulo de prácticas y rutinas que provocan que las intenciones de la política no sean ejecutadas tal y como fueron pensadas en los niveles jerárquicos superiores, presentándose una falta de concordancia entre lo señalado en el plan o reglamento y lo que realmente se sucede en el nivel micro. En este contexto pueden intervenir varias organizaciones o agencias locales, o bien, una organización específica que presta el servicio y que está en contacto directo con los destinatarios de la política, entendiendo por destinatarios en el caso que nos ocupa los reclusos del penal de Hermosillo.

A parte de dividir el proceso de implementación en dos niveles de análisis (el micro y macro) Paul Berman divide el micro en tres fases para su análisis: la movilización, la implementación por parte del prestador de servicios y la institucionalización.

La **movilización** se refiere a las decisiones que se toman por parte de los funcionarios de alto nivel jerárquico de la organización que lleva a cabo la implementación, las cuales tienen que ver con la adopción de programas y la forma de aplicarlos, son de carácter técnico o se puede decir que son las estrategias o planeación del cómo se va implementar la política.

La segunda fase, **la implementación** por parte del prestador de servicios, hace referencia a la puesta en práctica de las decisiones tomadas y planes formulados por los funcionarios de alto nivel de la organización local que participan

en la fase de movilización. En esta fase se puede presentar la “adaptación mutua”, es decir, la adaptación tanto de los objetivos de la política como del comportamiento de los operadores. En esta fase consideraremos si se cumple lo señalado por Michael Lipsky:

*“Para poder cumplir con los requerimientos de sus tareas, los burócratas de los niveles operativos deben encontrar sus modos de acomodar las demandas con la realidad de recursos limitados. Para ello rutinizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades limitan o controlan clientelas. En otras palabras procuran desarrollar prácticas que les permitan de alguna manera procesar el trabajo que se les exige. Su trabajo es intrínsecamente discrecional”.*⁴⁸

La tercera fase de **institucionalización**, se refiere a lograr que las rutinas y acciones ejecutadas en la implementación logren ser incorporadas a los procedimientos normales y tal vez formales de operación.

Para nuestro estudio utilizaremos solo el segundo nivel de análisis, es decir, el de la micro-implementación, que es el que nos da el marco analítico para poder cumplir con el objetivo de investigación planteado, es decir, analizar la implementación de los instrumentos constitucionales por parte de los operadores de la política de readaptación en el contexto local, que nos lleve a conocer la función que estos asignan al trabajo, la capacitación y la educación, y de esta forma conocer el objetivo de los instrumentos constitucionales en el contexto local.

Además nos concretaremos solo en la primera y segunda fase del nivel micro, es decir, en la movilización e implementación, la tercera de la

⁴⁸ M. Lipsky citado en Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio Introductorio” en *La Implementación de las Políticas* (México, D.F.: Editorial Porrúa, 3ra. ed., 2000) p. 87.

institucionalización no, ya que hacerlo conllevaría entrar en el tema del institucionalismo que tal vez podría ser tratado en una sola tesis.

Tampoco analizaremos el nivel macro, en virtud de que se saldría de lo que en este trabajo pretendemos realizar y del objetivo planteado. Si bien el nivel macro debe ser analizado en un estudio de implementación, en este trabajo no se llevara a cabo por que esto conllevaría un periodo largo de tiempo y disposición de recursos con los cuales no se cuentan.



CAPÍTULO IV

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE READAPTACIÓN SOCIAL

La Política de Readaptación Social es una de carácter estatal, su fundamento jurídico esta expresado en la constitución, en esta se señala en el segundo párrafo del artículo 18 que los gobiernos estatales y la federación organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones. En este artículo se faculta a los gobiernos estatales a formular, ejecutar y por consiguiente implementar esta política de forma independiente en los penales que se encuentren bajo su jurisdicción.⁴⁹

Al gobierno federal le compete formular, ejecutar e implementar la política de readaptación solo en los penales que estén bajo su administración, solo interviene en el ámbito estatal aportando recursos a los penales que tengan bajo su custodia reos del orden federal, es decir, reclusos que se encuentren sentenciados o bajo proceso por delitos federales, así lo establece la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (Federal) en su artículo tercero:

La Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Gobernación, tendrá a su cargo aplicar estas normas en el Distrito Federal y en los reclusorios dependientes de la federación. Asimismo, las normas se aplicaran, en lo pertinente, a los reos federales sentenciados en toda la republica y se promoverá su adopción por parte de los estados. Para este ultimo efecto, así como para la orientación de las tareas de prevención social de la delincuencia, el ejecutivo federal podrá

⁴⁹ Entendiendo por jurisdicción el ámbito sobre el cual una autoridad tiene la facultad de intervenir en determinado asunto.

*celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de los estados.*⁵⁰

Por lo anterior para el caso de la Política de Readaptación Social del Estado de Sonora consideraremos solo la estructura de gobierno estatal para señalar donde comienza y termina el nivel macro, y donde inicia y se ubica cada una de las fases del nivel micro que vamos a estudiar (la movilización e implementación por los prestadores de servicios), tomando en consideración que si bien la Política tiene su origen en la Constitución Federal y que el Ejecutivo Federal formula e implementa esta política para el nivel nacional, en el ámbito estatal quien formula e interviene en el proceso de implementación es la autoridad estatal, la cual interviene en el nivel macro y micro en virtud de que tiene a su cargo la administración de los penales en el Estado.

La división que Paul Berman hace del proceso de implementación en macro y micro-implementación lo hace para el estudio de políticas sociales federales, es decir, para analizar políticas que son elaboradas por organizaciones y agencias en el nivel federal y que antes de convertirse en servicios públicos a través de acciones concretas tienen que hacer un largo recorrido desde su origen en el nivel federal hasta el nivel mas bajo de la estructura gubernamental que se encarga de ejecutar y operar la política.

De hecho este autor señala que el nivel macro se refiere a todo el proceso que va desde el nivel federal hasta el local, mientras que el micro empieza en el momento que la implementación pasa a ser una tarea de las agencias locales y

⁵⁰ México, Leyes, *Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados*, Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1971.

deja de ser una tarea de las agencias federales que elaboran y reúnen los elementos necesarios (como son los recursos financieros y materiales) para implementar una política.⁵¹

Si consideramos esta forma de ver los niveles macro y micro, podríamos concluir que este marco de análisis no se puede aplicar para el caso de la Política de Readaptación ya que esta se formula en el nivel estatal y de ahí inicia su proceso de implementación hasta llegar a cada uno de los reclusorios.

Sin embargo, aunque Berman formula los niveles macro y micro para el análisis de políticas federales, deja abierta la posibilidad de aplicar estos niveles de análisis en otros contextos o escenarios; por ejemplo, entre las organizaciones estatales y locales (entendiendo por locales los municipios) o bien señala: “De modo más general, podría aplicarse al estudio de la implementación en cualquier organización compleja en la que la prestación del servicio estuviera sólo débilmente relacionada con las decisiones de los más altos niveles de la administración”.⁵²

Para nuestro estudio consideraremos esta última forma de aplicar la división del proceso de implementación en macro y micro, es decir, aquel que se puede aplicar no solo a políticas sociales sino también a las que se implementan por organizaciones estatales. Si bien el nivel más bajo en que se implementa la política de readaptación social no es el gobierno local o municipal, si existe una relación débil en función de la distancia jerárquica entre la Secretaría de Gobierno

⁵¹ Berman, pp. 291-310.

⁵² Berman, p. 292.

que es donde se formula la política y los empleados de cada penal que la implementan.

Antes de describir la macro y micro-implementación de la política es importante señalar que para efecto de nuestro trabajo, consideramos la operación de la política como las acciones que se ejecutan por las unidades administrativas que si bien no están en contacto directo con el destinatario de la política si intervienen en el nivel micro, lo cual implica desde las acciones encaminadas a generar los programas o los planes que contengan acciones específicas para implementar los instrumentos constitucionales, hasta las ejecutadas por los funcionarios que están en contacto directo con los destinatarios de la política a los cuales se denominara operadores.

Cabe aclarar que si bien las acciones del nivel micro son consideradas como parte de la operación de la política, no todos los funcionarios que intervienen en este nivel serán considerados como los operadores para efectos de nuestro trabajo, como señalamos mas adelante estos son los que están en contacto directo con los internos y que intervienen en la implementación de los instrumentos ya sean operativamente o utilizándolos como indicadores para determinar la readaptación de los reclusos.

Por otro lado, las acciones realizadas en el nivel macro serán consideradas como dirección de la política donde se toman decisiones encaminadas a generar condiciones para que pueda ser operada.

A. La macro-implementación de la política de readaptación social en Sonora y las agencias que intervienen.

Para establecer que agencias intervienen en el nivel macro me basé en lo que señala el marco legal respecto a la dependencia y unidades administrativas autorizadas para llevar a cabo la dirección de la política.

Al basarme en lo señalado en el marco legal me estoy limitando a establecer solo el aspecto formal de este nivel.

De esta forma, el marco legal de la Política de Readaptación tiene su origen en la Constitución Política de México en el artículo 18 segundo párrafo, en este se faculta a los gobiernos de las entidades federativas a organizar el sistema penitenciario en sus respectivas jurisdicciones, es decir, en los penales bajo su administración.

Este artículo al facultar a los gobiernos se refiere específicamente al poder que se encarga de administrar los reclusorios, o sea, el Ejecutivo. Esto lo confirmamos con lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora que establece las facultades del Ejecutivo, entre las cuales se señala específicamente en la fracción XXXVIII: “Organizar el sistema penal sobre la base del trabajo como medio de regeneración”.⁵³

De lo anterior tenemos que en el artículo de la constitución local se faculta al Ejecutivo Estatal a dirigir la Política de Readaptación Social, el cual para llevar a cabo sus funciones se auxilia de secretarías tal como lo señala el artículo tercero de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora: “Para el ejercicio

⁵³ Sonora, Constitución, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora* (México, D.F.: Ed. Anaya, 2001) p. 45.

de sus atribuciones y el despacho de los asuntos del orden administrativo que corresponden al Poder Ejecutivo, la administración pública será directa y paraestatal”.⁵⁴ Señalándose en el segundo párrafo que la administración pública directa esta compuesta por las Secretarías y la Procuraduría General de Justicia del Estado.

En el capítulo segundo de la misma Ley Orgánica se establece la competencia de las dependencias de la administración pública directa, entre las cuales se encuentra la Secretaría de Gobierno a la cual le corresponde dirigir la Política de Readaptación Social, tal como lo establece el artículo 23 que señala sus facultades, entre las cuales la fracción VI señala: “Proponer al Ejecutivo del Estado los programas relativos a la readaptación social de los delincuentes y administrar los centros de readaptación social”.⁵⁵

Como se observa el Ejecutivo delega la facultad conferida por la Constitución Política de Sonora de organizar el sistema penal a la Secretaría de Gobierno la cual esta representada por un Secretario que le compete dirigir los asuntos de esta dependencia, tal como lo señala su Reglamento Interior en el artículo cuarto: “El trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Gobierno corresponden al Secretario, así como la representación de la misma”.⁵⁶

Entre los asuntos que le compete dirigir a la Secretaría de Gobierno esta lo relacionado a la Readaptación Social; sin embargo, esta dependencia tiene

⁵⁴ Sonora, Leyes, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora*, Boletín Oficial del Estado 02 de Febrero de 1984.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Sonora, Reglamentos, *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora*, Boletín Oficial no. 16, 22 de Agosto de 1985.

funciones de diversa índole que delega a diferentes unidades administrativas encargadas del despacho de los asuntos específicos de cada materia, tal como lo señala el artículo segundo de su Reglamento Interior:

“Para la atención, estudio, planeación y resolución de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Gobierno contará con las siguientes unidades administrativas: entre las que se encuentran en materia de Readaptación Social la Subsecretaría de Prevención y Readaptación Social y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.”⁵⁷

De esta forma estas dos unidades administrativas son las directamente encargadas de la dirección de la política de readaptación social.

Dentro de las atribuciones específicas de la Subsecretaría de Prevención y Readaptación Social el artículo noveno del Reglamento señala en las fracciones:

I.- Planear, dirigir, organizar, desarrollar, programar, controlar, supervisar y evaluar las acciones para la prevención de delitos y la readaptación social de sentenciados en el Estado...

II.- Supervisar, inspeccionar y evaluar los Centros de Readaptación Social del Estado y los Centros de Internamiento de Menores Infractores, para detectar necesidades y carencias con el objeto de implementar acciones y programas que coadyuven a la obtención de una mejor readaptación social;

VII.- Dar seguimiento a las peticiones que se presenten al Ejecutivo del Estado en relación a la situación de los procesados y sentenciados internados en los Centros de Readaptación Social, así como sus traslados y beneficios anticipados de libertades.

Como se observa de sus atribuciones específicas esta unidad administrativa lleva a cabo funciones de dirección y supervisión, además, al igual que la Secretaría esta unidad administrativa tiene otras funciones aparte de las relacionadas con el área penitenciaria, por lo cual, las relacionadas con la política

⁵⁷ Ibídem.

de readaptación las lleva a cabo con el apoyo de la unidad administrativa que tiene adscrita para atender los asuntos relacionados con esta materia, es decir, con el apoyo de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.

De lo anterior se observa que la política de readaptación social se formula en los niveles altos de la administración pública estatal, concretamente por la Secretaría de Gobierno delegando a la Subsecretaría de Prevención y Readaptación Social la función de dirigirla, estas dos agencias intervienen en el nivel macro, ya que solo formulan y dirigen las acciones encaminadas a lograr la readaptación social, los funcionarios de este nivel toman decisiones y generan las condiciones necesarias para que la política pueda ser puesta en práctica.

B. La micro-implementación de la política de readaptación social en Sonora.

En este apartado al igual que el anterior, también se señalará siguiendo la estructura normativa, la unidad administrativa y personal encargado de intervenir en el nivel micro.

Según las funciones señaladas en el marco legal, el nivel macro concluye en el momento que la implementación se convierte en una función a realizar por los encargados de ejecutar las acciones para implementar los instrumentos constitucionales en los Centros de Readaptación directamente. De esta forma el nivel micro empieza con la Dirección General de Prevención y Readaptación Social que es la unidad administrativa adscrita a la Subsecretaría de Prevención y Readaptación Social tal como lo señala el artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno: “La Dirección General de Prevención y Readaptación

Social estará adscrita a la Subsecretaría de Prevención y Readaptación Social y ejercerá las atribuciones previstas en su Ley Reglamentaria, sin perjuicio de lo previsto por el artículo 16 de este reglamento”.⁵⁸

El artículo 16 mencionado se refiere a las atribuciones genéricas de las Direcciones Generales y la Ley Reglamentaria mencionada es la Ley que Reglamenta las Funciones de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, que como su nombre lo indica establece las funciones específicas de esta Dirección, la cual en el artículo primero señala:

“La Dirección de Prevención y Readaptación Social, es el Órgano del Poder Ejecutivo del Estado al que le corresponde la ejecución de las sanciones privativas y medidas restrictivas de libertad; la administración, supervisión y dirección de los establecimientos e instituciones correspondientes; la vigilancia y auxilio de los liberados en forma definitiva o bajo libertad preparatoria o suspensión condicional;...y, en general, la aplicación de la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad, para el Estado de Sonora”,⁵⁹

En este artículo al darle a esta Dirección la facultad de ejecutar las sanciones privativas y medidas restrictivas de libertad, y sobre todo administrar los penales y aplicar la Ley reglamentaria en materia de Readaptación Social, se da la facultad de operar la política.

Además esta unidad administrativa dispone de los funcionarios que la integran, que según el artículo tercero de la Ley que Reglamenta las Funciones de esta Dirección son los siguientes:

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ Sonora, Leyes, *Ley que Reglamenta las Funciones de la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado de Sonora*, Boletín Oficial, 25 de Noviembre de 1972.

“La Dirección de Prevención y Readaptación Social dependerá de la Secretaría de Gobierno y se integrará por un Director, un Subdirector y el personal técnico y administrativo que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones. Los Órganos de dicha Dirección, así como las atribuciones de los mismos, serán los previstos en el Reglamento que dicte el Ejecutivo del Estado, a quien se faculta para tal fin.”⁶⁰

Como se observa en este artículo se faculta a que esta Dirección disponga del personal que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, por lo cual existen las subdirecciones y departamentos subalternos que son los que intervienen en la primera fase de la micro-implementación, es decir, en la movilización ya que los funcionarios que forman parte de esta Dirección son de alto nivel jerárquico que eligen los programas y la forma de aplicarlos.

La fase del nivel micro denominada por Berman la implementación por parte del prestador de servicios, empieza en el momento que la operación de la Política se convierte en una función a realizar por el Director de cada Centro de Readaptación y demás funcionarios adscritos al penal, los cuales siguiendo los lineamientos señalados por los niveles jerárquicos superiores de la organización a la que pertenecen tratan de implementar y de convertir las ideas, decisiones e intenciones señaladas en los niveles jerárquicos superiores, en servicios o bien en beneficios directos para los destinatarios de la política, es decir, los reclusos, en esta fase es donde intervienen los operadores que serán identificados en el apartado siguiente.

⁶⁰ *Ibíd.*

1. Los operadores de la política.

Por operadores entendemos el personal que trabaja directamente con los destinatarios de la política y que interviene en la última fase de la implementación en el contexto local, por lo cual, para efectos de nuestro trabajo consideramos como operadores aquellas personas que integran las diferentes áreas, coordinaciones y departamentos que se encuentra en el reclusorio y que sus funciones estén relacionadas con el trabajo, la capacitación o la educación de los internos, y de alguna forma intervienen en la implementación de estos instrumentos ya sea operándolos o bien utilizándolos como indicadores de la readaptación del recluso.

Para poder identificar quienes son los operadores de la política de readaptación, nos basamos en las atribuciones que el Reglamento Interior de los Centros de Readaptación Social del Estado de Sonora⁶¹ señala a cada área, coordinación y departamento del reclusorio.

Según el organigrama (Anexo 1) en la cúspide se ubica el Director del CERESO y por debajo de este el Consejo Técnico Consultivo, no consideraremos (para efectos de nuestro trabajo) al Director del CERESO a pesar de ser el que preside el Consejo Técnico.⁶² No será considerado en virtud de que en las atribuciones conferidas en el artículo octavo del Reglamento Interior de los Centros de Readaptación Social de Sonora,⁶³ no existe alguna que tenga que ver

⁶¹ Sonora, Reglamentos, *Reglamento Interior de los Centros de Readaptación Social del Estado de Sonora*, Boletín Oficial del Estado de Sonora, 17 de mayo de 1982.

⁶² El Consejo Técnico consultivo como señalaremos mas adelante es el órgano colegiado que se encarga de evaluar el grado de readaptación de los reclusos basándose en los instrumentos constitucionales principalmente.

⁶³ *Ibíd.*

específicamente con alguno de los instrumentos constitucionales, la mayoría son relacionadas con las medidas disciplinarias, de representación, administración, control y seguridad del reclusorio.

En cuanto al Consejo Técnico Consultivo, según el reglamento interno es presidido por el Director del Penal y esta compuesto por personal directivo, administrativo, técnico y de custodia que forman parte de las cuatro áreas que señala el organigrama (jurídica, técnica, administrativa y de seguridad), su función principal es evaluar y determinar el grado de readaptación de los reos, basándose en las actividades laborales, de capacitación o educativas que hayan realizado y demás instrumentos para la readaptación de los reclusos.

No señalaré quienes específicamente forman parte del Consejo Técnico ya que sería redundante, toda vez que sus integrantes son en su mayoría el personal que componen las diferentes coordinaciones y departamentos de las cuatro áreas existentes, mejor cuando describa las funciones de cada área o departamento enunciaré si forman parte de él.

Después del Director y del Consejo Técnico Consultivo, se ubican cuatro áreas, la jurídica, la técnica, la administrativa y de seguridad. (anexo 1)

En el área jurídica se encuentra el oficial tutelar al cual compete determinar el trabajo que deberán realizar los internos, como lo estipula el Reglamento Interior del CERESO en el artículo noveno, que establece las funciones y obligaciones del oficial tutelar entre las cuales la fracción I señala: “Destinarle a

cada uno de los internos, el trabajo penitenciario acorde con sus aptitudes personales, conducta y a los talleres en funcionamiento”.⁶⁴

Además según el artículo noveno del Reglamento le compete llevar un control del trabajo realizado por cada recluso, en el cual se señale la responsabilidad, asistencia, disponibilidad y responsabilidad en el trabajo realizado; así como sobre la base de esto evaluar el avance de la readaptación del interno.⁶⁵ Este funcionario es parte del Consejo Consultivo Técnico.

En el área técnica existen dos coordinaciones: la médica y la deportiva; y tres departamentos el de Psicología, de Trabajo Social y de Educación y Cultura. (anexo 1)

La coordinación médica esta compuesta de médicos generales, enfermeras y especialistas, sus atribuciones según el artículo 12 del Reglamento son, brindar la atención médica necesaria, tomar medidas para la prevención de enfermedades y todo tipo de acciones que tengan que ver con la salud de los internos. Pertenece al Consejo Técnico sin embargo no los consideramos para efectos de nuestro trabajo.

La coordinación deportiva se compone por los maestros de deportes, sus atribuciones según el artículo 15 del Reglamento están destinadas a promover el todo tipo de actividades deportivas, aunque ésta se toma en cuenta para los beneficios de libertad del interno y es un factor importante para lograr fomentar sus valores éticos y cívicos, no se relaciona con el trabajo, educación y

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ *Ibíd.*

capacitación al interior del reclusorio. Los integrantes de esta coordinación no forman parte del Consejo Técnico.

En el área técnica se encuentran también el Departamento Psiquiátrico y Psicológico, el de Trabajo Social, y el de Educación y Cultura. (anexo 1)

Entre las funciones del Departamento de psicología se encuentran según el artículo 13, realizar a cada interno un examen psicológico, para saber que actividad laboral prefiere desempeñar, así como para conocer sus aptitudes y vocación que permita ubicarlo en la actividad laboral que mejor le convenga. Este departamento pertenece al Consejo.

Al Departamento de Trabajo Social el cual pertenece al Consejo Técnico, de acuerdo a lo establecido por el artículo 11, le compete analizar los factores sociales, económicos y culturales que influenciaron en la conducta delictiva del interno; además, promover labores artísticas, deportivas, culturales y de entretenimiento, ya que las labores artísticas y culturales, son parte del instrumento educativo de la Política para lograr la readaptación.

Las obligaciones y funciones que el Reglamento Interior del CERESO establece al Departamento de Educación y Cultura están señaladas en el artículo 14, y se refieren a todo lo relacionado con la educación al interior del penal, incluyendo no solo la educación académica sino también todo tipo de actividades educativas para estimular y promover los aspectos cívico, social, higiénico, artístico y ético del interno. Este también forma parte del Consejo Técnico.

Por último tenemos las áreas administrativa y de seguridad, el personal de estas áreas no lo consideramos como operadores de la política ya que sus

funciones no tienen relación con el trabajo, capacitación y educación de los reclusos, desempeñan funciones solo de administración y de seguridad como su nombre lo indica, además no pertenecen al Consejo Técnico. El área administrativa esta compuesta por secretarias, personal de mantenimiento, de cocina, informática, etc.; mientras que la de seguridad la integran un comandante, los custodios y personal de vigilancia cuya función es mantener el orden y disciplina.



CAPÍTULO V

LA MICRO-IMPLEMENTACIÓN EN EL CENTRO DE READAPTACIÓN SOCIAL DE HERMOSILLO

Una vez señalado en el capítulo anterior la dependencia, unidades administrativas y funcionarios que intervienen tanto en el nivel macro como el micro de la implementación, en este capítulo llevaremos a cabo el análisis de la micro implementación de los instrumentos constitucionales.

Antes de hacer el análisis estableceremos de donde se toma la metodología y la adecuación de esta a nuestro trabajo, así como las dimensiones de análisis y las variables a utilizar.

A. Metodología.

La propuesta metodológica es retomada de la forma en que es operacionalizado el concepto de gobernabilidad de Michel Foucault, el cual utiliza para analizar el ejercicio del poder, es decir, analizar: “Los procesos con los cuales se gobierna la conducta de una población a través de instituciones, discurso, normas e identidades del Estado”.⁶⁶

Este ejercicio del poder no implica que el Estado se convierte en un ente que se encarga de dominar y dirigir la conducta de los gobernados, dándose una relación de suprasubordinación entre el Estado y la población, sino mas bien el

⁶⁶ Helen Balslev Clausen y Mario A. Velásquez, “La Gobernabilidad y sus Técnicas. La Transformación del Poder en las Elecciones Locales en un Municipio Rural Mexicano” en *Estudios Sociológicos* (México, D.F.: XXI, 62, 2003) pp. 421-444, p. 423.

ejercicio del poder para Foucault implica que el Estado constituye a la población como su objeto de estudio sobre la cual ejerce cierta disciplina para lograr su bienestar; la visión de Foucault no se reduce a considerar al Estado como el que domina a la población a través de leyes, sino que va mas allá y se extiende a todo tipo de organizaciones y corporaciones en el nivel donde se tiene sus propias creencias y formas de actuar que no coinciden con lo que señale la autoridad.

Nosotros no pretendemos analizar el ejercicio del poder en el nivel micro de la política de readaptación, pero la herramienta denominada *analytics of government*, elaborada por Mitchel Dean para estudiar y operacionalizar el concepto de gobernabilidad, nos permitirá analizar la micro-implementación del trabajo, la capacitación y la educación en el penal de Hermosillo.

Aunque no utilizamos el concepto de gobernabilidad, si podemos utilizar la herramienta *analytics of government*, ya que aunque esta se hace para operacionalizar este concepto, también se crea para analizar los actos de gobierno tal como lo señala Dean: “Analytics of government” es una herramienta para analizar la complejidad que guardan los actos de gobierno y la forma en que producen su “verdad” en su espacio cultural, social y político específico”;⁶⁷ es decir, al analizar los actos de gobierno y la forma en que producen su “verdad” significa la forma en que los actos de gobierno se ejecutan en la realidad.

El concepto de gobernabilidad de Foucault abarca la forma en que el Estado lleva a cabo la acción de gobernar en todos los contextos y espacios posibles, es decir, tanto en la forma que el Estado gobierna la conducta de un sujeto, un grupo

⁶⁷ Mitchel Dean citado en Balslev y Velásquez , p. 426.

o las instituciones. Dicho en términos de Nicolás Rose la gobernabilidad se refiere: “A todos los esfuerzos para formar, guiar, dirigir la conducta de otros, si éstos son la tripulación de un barco, los miembros de un hogar, los empleados de un patrón, los niños de una familia o los habitantes de un territorio”;⁶⁸ es decir, hace extensivo este concepto a todos los contextos en que se busque dirigir la conducta.

Además Rose señala que las investigaciones de gobernabilidad que le interesan son aquellas que impliquen: “Prisiones, clínicas, salón de clases y habitaciones, fábricas y oficinas, aeropuertos y organizaciones militares, los supermercados y centros comerciales, relaciones sexuales y mucho más.”⁶⁹

De esta forma si bien no utilizamos el concepto de gobernabilidad, la acción realizada por los operadores de la política de readaptación social para implementar los instrumentos constitucionales es una acción de gobierno ejecutada en el nivel micro, la cual intenta dirigir la conducta de los internos, además, es ejecutada tal vez en forma independiente de lo que señala el marco legal sobre la manera en que los instrumentos constitucionales deben ser implementados. Al ser el *analytics of government* una herramienta para el análisis de cualquier acción de gobierno en el nivel micro, esta herramienta nos sirve para analizar la micro-implementación del trabajo, la capacitación y la educación en el Penal de hermosillo.

⁶⁸ Nicolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999) p. 3.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 5.

1. *Analytics of government* como herramienta metodológica.

Después de señalar para que se elaboró y de donde se retoma la herramienta *analytics of government* y la justificación de ésta para nuestro trabajo, en este apartado señalaré cuales son y en que consisten las variables que la componen y la forma en que las utilizamos en nuestro análisis.

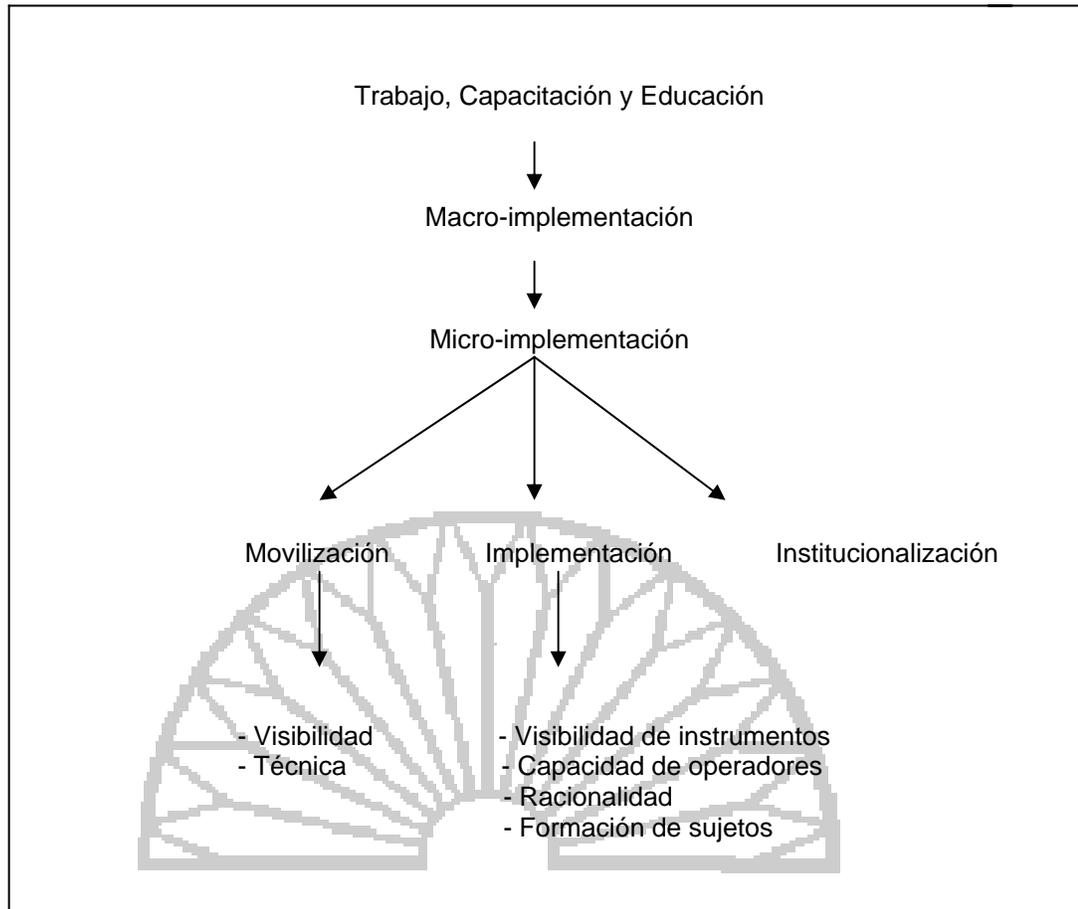
Nuestra estrategia metodológica consiste en dividir la implementación de los instrumentos constitucionales en dos dimensiones para su análisis la macro y la micro, de las cuales solo analizamos la micro. De esta dimensión derivamos tres sub-dimensiones, la movilización, la implementación y la institucionalización, de concretándonos solo en la movilización y la implementación.⁷⁰

Para el análisis de estas dos sub-dimensiones utilizamos las cuatro variables del “*analytics of government*”: la visibilidad, la técnica, la racionalidad y la formación de sujetos, y la capacidad de los operadores; ésta última nosotros la establecemos en virtud de que era importante para nuestro trabajo.

Esquemáticamente nuestra estrategia metodológica se vería como se muestra en el cuadro No. 1 (página siguiente). En esta se observa en la parte superior los instrumentos cuya implementación analizamos en este trabajo, en un segundo nivel ubicamos las dos dimensiones de análisis de Berman la macro y micro, para desagregar del nivel micro, las sub-dimensiones movilización, implementación e institucionalización, desagregando de la primera y segunda sub-dimensiones las variables que utilizamos para nuestro análisis.

⁷⁰ Estas dimensiones o niveles de análisis son retomados de Paul Berman lo cual fue explicado en el Capítulo II sección C de este trabajo, p. 36.

Cuadro No. 1



EL COLEGIO DE SONORA

La Sub-dimensión **movilización** se refiere a las decisiones que se toman por parte de los funcionarios de alto nivel jerárquico de la organización que lleva a cabo la implementación, decisiones que tiene que ver con la adopción de programas y la forma de aplicarlos, estas decisiones son de carácter técnico o se puede decir que son las estrategias o la planeación del como se va implementar un determinada política.

La segunda sub-dimensión **la implementación** por parte del prestador de servicios, hace referencia a la puesta en práctica de las decisiones tomadas y

planes formulados por los funcionarios de alto nivel de la organización local que participan en la fase de movilización, para efectos de nuestro trabajo esta fase la denominaremos la **implementación operativa**, los cuales como ya señalamos son los que intervienen en la implementación de los instrumentos ya sea aplicándolos o utilizándolos como indicadores de la readaptación del recluso.

La tercera, es decir, la **institucionalización**, se refiere a lograr que la forma en que se implementa la política logre ser incorporada a los procedimientos normales y tal vez formales de operación de la organización implementadora de la política. Sin embargo, esta fase no fue analizada por delimitación del tema, ya que implicaría otro tema de investigación relacionado con el institucionalismo.

Una vez señalado en que consiste cada sub-dimensión de la micro-implementación, a continuación explicaremos las variables del *“analytics of government”* que utilizamos para analizar la movilización y la implementación y como fueron utilizadas.

En primer lugar tenemos la variable **visibilidad**, esta implica los problemas y objetivos que el gobierno visualiza y las prácticas y acciones específicas que se consideran útiles para resolver los problemas y alcanzar los objetivos visualizados.

Para el caso de nuestro trabajo esta variable la denominamos **la visibilidad de los instrumentos**, la cual se utilizo para analizar tanto la movilización como la implementación. Los indicadores que utilizamos fueron los **problemas** a resolver y los **objetivos** que se pretenden lograr con los instrumentos constitucionales.

Para el caso de la movilización nos basamos en los problemas y objetivos que la estructura programática señala con relación a los instrumentos; mientras que para la implementación, en los problemas que el operador considera que son los que se deben atender con el trabajo, la capacitación y la educación, y los objetivos que consideran que se quieren lograra con estos.

La variable **técnica de la política** significa: “una reunión de formas del conocimiento práctico, con modos de percepción, prácticas de cálculo, vocabularios, tipos de autoridad, formas de juicio, formas arquitectónicas, capacidades humanas, objetivos y mecanismos no humanos, técnicas reconocidas, etc.,... para alcanzar ciertos resultados en términos de la conducta del gobierno”.⁷¹

Esta se aplicó solo para la movilización, en la cual utilizamos como indicadores los planes o estrategias que señala la estructura programática de la Política de Readaptación Social para lograr la implementación del trabajo, la capacitación y la educación, o bien, cual es la técnica que se desprende de esta estructura.

Para la sub-dimensión denominada la implementación operativa utilice la **capacidad de los operadores**, en virtud de que la capacidad humana es considerada una técnica, como se menciona en la definición descrita arriba.

Para esta variable derivamos los indicadores **formación, experiencia y requisitos** solicitados a los operadores para desempeñar su trabajo y el cumplimiento de estos, estos nos permitirán conocer si cuentan con los recursos

⁷¹ Rose, p. 52.

técnicos necesarios e idóneos para desempeñarse como operadores de la política.

La variable **racionalidad** de la política la usamos solo para la subdimensión denominada la implementación operativa, la cual implica como se utilizan los medios disponibles para implementar los instrumentos (fines) en el nivel micro.⁷²

Esta variable en específico nos ayudó a conocer la forma la forma en que se busca emplear a los internos en actividades educativas, laborales y de capacitación, con los recursos disponibles, para esta variable empleamos dos indicadores, los medios disponibles y fines de la política.

En cuanto a los **medios disponibles**, tenemos los **recursos materiales y humanos** para que el recluso se ocupe en una actividad educativa, laboral o de capacitación, por ejemplo talleres, aulas, maestros disponibles, etc.

No fueron considerados los recursos financieros toda vez que nuestro estudio intentaba explorar el cómo se da la implementación con los recursos materiales y humanos disponibles, precisamente ante la situación problemática que se presenta en la implementación de los instrumentos, precisamente con recursos financieros escasos, y que esta condición es una constante que nos llevaría a concluir antes de hacer nuestra investigación, que junto con la sobrepoblación son la causa de una deficiente implementación.

En cuanto a los **fines** tenemos el **tipo de actividades** educativas, de capacitación y laborales.

⁷² El tipo de racionalidad presente en este caso sería una racionalidad limitada, es decir, aquella donde se persigue satisfacer objetivos con los medios disponibles y no una racionalidad económica donde lo que se busca es maximizar los objetivos y resultados de la política con los medios disponibles.

La última variable, **formación de sujetos** también fue utilizada solo para la implementación operativa, implica “la manera en que se forman las identidades, tanto colectivas como individuales, mediante las cuales el gobierno opera”.⁷³

Para el caso de la Política de Readaptación implica la forma en que el operador construye la identidad social de los beneficiarios de la política (internos), esta construcción basándose en la visión que el operador tiene de la política y del interno.

De esta variable deducimos a su vez dos variables, una la **visión represora** que el operador tiene hacia al recluso, que lo lleva a estigmatizarlo, entendiendo por estigma: “la identidad social que se le asigna a un individuo perteneciente a una sociedad, identidad asignada ante la primera impresión que se tiene del otro y del cual se tiene un conocimiento superficial de sus atributos o bien se tiene un prejuicio prefabricado según su rol en la estructura social”.⁷⁴

La otra variable es la **visión readaptadora**, es decir, que el operador conciba al interno como alguien que puede con los elementos que los instrumentos constitucionales le proporcionan, alejarse de la conducta delictiva una vez liberado. La identidad que el operador construya del interno tal vez no sea positiva, pero tampoco lo estigmatizará, considerará la identidad social del interno como un atributo tal vez negativo pero posible de cambiar a través del trabajo, capacitación y educación.

⁷³ Mitchel Dean citado en Balslev y Velásquez, p. 427.

⁷⁴ Erving Goffman, *Estigma. La identidad deteriorada* (Buenos, Aires, Argentina: Amorroutou editores, 1989), pp. 11-20.

B. La movilización de la política de readaptación social.

Como ya indicamos la movilización implica las decisiones en los niveles jerárquicos superiores que se refleja en la adopción de objetivos que pretenden lograrse a través de los programas diseñados.

De esta forma el objetivo primordial del sistema penitenciario o de la política de readaptación es la corrección de la conducta delictiva ya ejecutada, que repercuta en otro problema como es la criminalidad. Sin embargo, en la estructura programática y del gasto ejercido se establece antes otro objetivo subyacente y necesario para poder lograr la corrección del delincuente, reducir la sobrepoblación penitenciaria.

De lo anterior en la fase de la movilización se tiene como objetivo atacar el problema de la sobrepoblación, esto en virtud de que se parte del supuesto que atacando este problema se generaran las condiciones para someter al interno a actividades laborales, educativas y de capacitación que le den los elementos para su readaptación; aceptándose en cierta medida que el espacio en las prisiones no es suficiente para poder implementar los tres instrumentos constitucionales.

Este hincapié en la solución del problema de la sobrepoblación como un requisito para lograr la readaptación es señalado en la estructura programática; además hay una carencia de objetivos bien definidos y cursos posibles de acción que establezcan de forma clara las acciones específicas para implementar los tres instrumentos constitucionales (trabajo, capacitación y educación), estos solo son mencionados.

En el Programa a Mediano Plazo, del Sector Seguridad Pública 1998-2003;⁷⁵ el cual señala las acciones específicas en lo referente a la readaptación social, se establece que se debe atacar el problema del hacinamiento a través de la construcción de penales (y ampliación de los existentes) y a través del programa del de libertades anticipadas. En cuanto a los tres instrumentos constitucionales para lograr la readaptación solo se señala que tienen que ser atendidos. (Anexo 2)

De esta forma de los objetivos que se señalan en la estructura programática y de las acciones ejecutadas en el ámbito estatal el problema que el gobierno visualiza en esta fase es la falta de espacios disponibles para implementar los instrumentos constitucionales y los programas que se diseñan o técnica utilizada es aumentar la infraestructura penitenciaria y reducir la sobrepoblación existente por medio del beneficio de libertad anticipada, a través del cual se libera a los internos que se hayan capacitado, trabajado o estudiado antes del cumplimiento total de su condena, esto último se puede comprobar con lo por lo declarado por el entonces subsecretario "C" de Prevención y Readaptación Social del Estado Adolfo Hernández Muñoz el cual indicó:

“El Comité de Liberaciones Anticipadas sesiona cada 10 días en promedio y aún así la sobrepoblación es muy alta. Desde el 26 de octubre del 2001 a la fecha, cuando se instaló el Comité, unas 2000 personas reunieron los requisitos para obtener su libertad antes de cumplir con su condena. Creo que esa (las preliberaciones) ha sido una válvula de escape muy importante para los internos porque para ellos lo más importante es su libertad, es el mayor incentivo”.⁷⁶

⁷⁵ Sonora, Gobierno del Estado, *Programa a Mediano Plazo. Sector: Seguridad Pública*.

⁷⁶ Luz Arredondo, “Puede penal “estallar” en violencia” entrevista a Adolfo Hernández Muñoz Subsecretario “C” de Prevención y Readaptación Social del Estado en *El Imparcial* (Hermosillo, Sonora: 31 de mayo, 2003).

1. Gasto en infraestructura penitenciaria y su repercusión en la sobrepoblación.

Ante el acelerado crecimiento de la población en los penales, con la medida tomada en la movilización de ampliar la infraestructura penitenciaria, es poco probable que se tenga éxito en resolver el problema, lo cual podemos comprobar con los siguientes datos.

El sistema penitenciario de Sonora consta de 11 CERESOS y 4 cárceles municipales; al iniciar el año 2000 había un total de 8208 internos, para una capacidad instalada de 5205 personas, lo cual significaba que habían 3003 reclusos de más de los que podían albergar en las cárceles sonorenses, lo que representaba un 57.69% de sobrepoblación.

Para septiembre del 2001 la capacidad instalada era la misma que a principios del 2000, es decir, se contaba con instalaciones para 5205 personas; sin embargo, la población aumentó a 11708 internos, generando un sobre cupo de 6503.

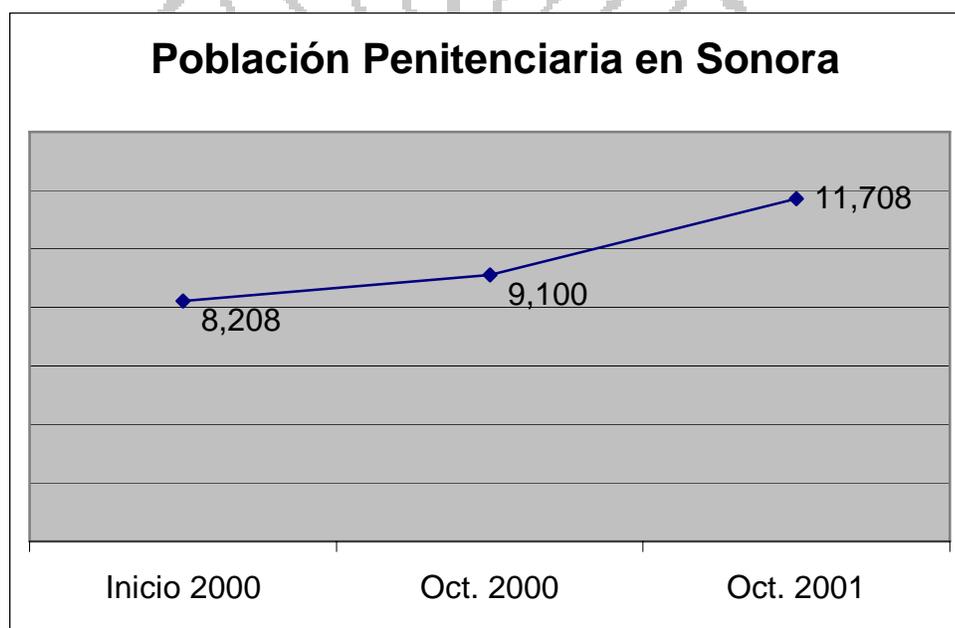
Como podemos ver en poco más de un año y medio (aproximadamente 21 meses, de enero del 2000 a septiembre del 2001), la población de los CERESOS en Sonora se incrementó en 3500 reclusos.

Si dividimos el aumento de la población penitenciaria (3500) entre los meses en que se dio ese aumento (21), se puede decir que el promedio de crecimiento por mes es de 166 reos, por lo que, si sigue este ritmo de crecimiento tal vez se tendría que construir y poner en operación un CERESO cada seis meses para

poder contra restar este crecimiento; además, si tenemos en cuenta el costo financiero para construirlo y ponerlo a funcionar, esta no es una solución viable.

De hecho las acciones implementadas para aumentar la infraestructura penitenciaria ha genera altos costos económicos y repercute poco en el objetivo de la Política de Readaptación Social, es decir, lograr que este aumento de la infraestructura genere espacios que permitan al recluso dedicarse a alguna actividad que le permita obtener los medios para readaptarse.

A continuación se detalla el crecimiento de la población penitenciaria, en los CERESOS de Sonora, la cual va en ascenso, como se muestra en la siguiente gráfica:⁷⁷



Como se observa en esta gráfica, de inicio del 2000 a octubre del mismo año, aumento en 892 internos la población, prácticamente en 10 meses, y en el

⁷⁷ Sonora, Gobierno del Estado, *Tercer informe de Gobierno*, octubre 2003, p.59.

siguiente año (oct 2000 a octubre 2001) aumento en 2,608 la población, se puede decir que aumento el doble con respecto al año anterior.

Ahora si relacionamos lo que cuesta la construcción de cada penal con el ritmo en que crece la población de los CERESOS (cuadro No. 2), tenemos que con la inversión y el costo total de 183.2 millones de pesos se lograría un total de 1,499 espacios, sin embargo, si se considera el tiempo que llevó generar estos espacios, en comparación con el crecimiento acelerado de la población de los CERESOS, podemos decir que para cuando los generen tal vez la población ya se incrementó al doble.⁷⁸

Cuadro No. 2

Penales Construidos	Inversión	Costo Total	Espacios generados
Agua Prieta	7.9	9.9	290
Magdalena	3.5	5.9	105
Puerto Peñasco	3.5	5.9	96
Obregón (ampliación)	4	5	216
Hermosillo	64	156.5	792
Total	82.9	183.2	1499

Cantidades en millones de pesos.

⁷⁸ *Ibíd.*, p.59.

2. Resultados desde el punto de vista cuantitativo.

Si tomamos en cuenta los resultados obtenidos de los datos cuantitativos en el plano estatal podemos decir que los instrumentos constitucionales se están implementando.

En lo referente al trabajo y la capacitación se establece que para octubre del año 2000 en el ámbito estatal se contaba con diferentes opciones para que el interno pudiera trabajar o capacitarse, como por ejemplo talleres de carrocería, pintura, mecánica, costura, herrería y carpintería, empacadora de nopal, la línea automatizada de lavado de botellas para refrescos, la elaboración de cintos grabados y de figuras de palo fierro.⁷⁹

Para el año 2001, 6,048 internos se empleaban en actividades en talleres de carpintería, talabartería, carrocería, manualidades y costura,⁸⁰ de lo cual se puede decir que en ese año de los 11,708 internos poco más del 50% desempeñaban una actividad laboral o de capacitación para el trabajo.

Para el año 2002, 1476 internos recibieron cursos de capacitación con apoyo institucional del Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI), en materia de computación, refrigeración, soldadura y electrónica.⁸¹

En lo que respecta a la educación para abril del 2002 se encontraban estudiando cuatro mil ochocientos internos, de los cuales setecientos sesenta

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ Sonora, Gobierno del Estado, *Cuarto informe de Gobierno*, octubre del 2001.

⁸¹ Sonora, Gobierno del Estado, *Quinto Informe de Gobierno*, octubre del 2002.

estaban inscritos en preparatoria, y para mayo de ese mismo año se entregarían 3000 constancias a tres mil internos que terminaron su primaria y secundaria.⁸²

C. La implementación del trabajo, la capacitación y la educación por los operadores.

En este apartado analizaremos el contexto local, es decir, la sub-dimensión denominada la implementación operativa que se desarrolla en el penal de Hermosillo, para ello dividimos esta parte en las cuatro variables que utilizamos y la información recabada de cada una de ellas.

1. La visibilidad de los instrumentos.

La visibilidad de los instrumentos implica los problemas que el operador visualiza y los objetivos que considera que pretenden lograrse a través del trabajo, la capacitación y la educación.

Estos tres instrumentos son para dar al recluso medios para que una vez liberado decida su conducta de forma responsable y no reincida, de tal forma que al implementarse los operadores de la política los deberían utilizar con esta visión, sin embargo, ellos pueden darle otro significado o función.

Los operadores del CERESO de Hermosillo consideran que la función de los instrumentos constitucionales es brindarle a los internos la posibilidad de aprender un oficio o bien ampliar su nivel académico y que con esto se alejen de la criminalidad al salir libres. Para determinar si un recluso tiene derecho a su

⁸² Entrevista con el Lic. Gustavo Moreno Egurrola, Coordinador General de Prevención y Readaptación Social del Gobierno del Estado de Sonora, Hermosillo, Sonora, 19 de abril de 2002.

libertad anticipada y por consiguiente tiene posibilidades de reincorporarse a la sociedad, los principales indicadores y a los que se da mas peso para determinar el grado de readaptación, son la dedicación a alguna actividad educativa, laboral o de capacitación al interior del penal.

El darle mayor peso a los instrumentos constitucionales para determinar el grado de readaptación, es correcto, ya que son los medios principales para lograrla, sin embargo, estos se toman en cuenta desde el punto de vista cuantitativo, es decir, si obtuvo un grado de estudio, se capacitó o trabajó en cualquier cosa, se convierte en alguien con posibilidad de reincorporarse con éxito a la sociedad, sin importar la calidad o el tipo de trabajo, educación o capacitación recibida, considerándose cualquier trabajo realizado como indicador para otorgarle su libertad anticipada, incluso el trabajo informal, como el de limpieza, artesanal, etc., sin importar que este tipo de actividades no le brinden oportunidad de obtener un empleo que les permita al ser liberados alejarse de la criminalidad. Si bien también se toman en cuenta los antecedentes criminales y la conducta del recluso antes de ingresar a prisión y durante su reclusión, se da más peso a los instrumentos constitucionales.

De lo anterior, si bien los operadores visualizan como objetivo de los instrumentos darle elementos al interno para readaptarse, al aplicarlos lo hacen con el objetivo de liberarlos anticipadamente y atacar el problema de la sobrepoblación, ya que toman en cuenta cualquier trabajo independientemente de la calidad de este y no obstante que consideran que estos instrumentos son

insuficientes para que el recluso se aleje de la criminalidad, por la forma en que se implementan.

Además de lo anterior, si bien no aceptan abiertamente que estos instrumentos se utilicen como una forma de control, si reconocen que se utilicen como una forma de mantenerlos ocupados, lo que se le denomina la terapia ocupacional.

Hubo quien manifestó: “El trabajo, la capacitación y la educación, sirven mientras se encuentran reclusos pero una vez liberados no, ya que es muy difícil que pueda servirle la experiencia adquirida en un determinado trabajo, o la capacitación o educación recibida al interior del penal para obtener un trabajo en el exterior”.⁸³ De esto se puede pensar que si estas actividades sirven al interior del reclusorio es para mantenerlos quietos, de hecho se manifestó con la sobrepoblación que existe en los penales, el personal que trabaja en ellos no se pueden plantear ya como readaptadores, son carceleros y lo único que les queda es tener quietos a los internos y que no se escapen.

2. La capacidad de los operadores.

Para poder conocer la capacidad de los operadores como ya señalamos utilizamos los indicadores experiencia, formación y los requisitos.

En primer lugar, si consideramos el tiempo que se tiene cumpliendo con una función como indicador para determinar que alguien tiene la experiencia para desempeñar esa función, se puede decir que los operadores en el CERESO de

⁸³ Entrevista al operador “X” del Centro de Readaptación Social de Hermosillo.

Hermosillo tienen la experiencia necesaria para desempeñar su trabajo. Sin embargo, si bien tienen años laborando en un reclusorio, la mayoría no tenían intención de trabajar en uno, es por causas circunstanciales y no por una intención expresa de querer desarrollarse profesionalmente en el área penitenciaria, la razón por la que se encuentran trabajando en un Centro de Readaptación Social, de tal forma que si bien existe una experiencia en los operadores medida en función de la antigüedad en sus puestos, no existe la vocación para desempeñar las funciones propias de la política.

Otro punto que se puede destacar es que no se establecen mecanismos de selección que permitan reclutar al personal con especialización en materia penitenciaria. Si bien los funcionarios entrevistados contaban con la profesión necesaria para el puesto en que se desempeñaban, no se cumplía lo señalado por la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad para el Estado de Sonora en el artículo séptimo: “El personal penitenciario de todos los grados, deberá ser seleccionado escrupulosamente, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud y capacidad profesional del mismo, dependerá en forma esencial el éxito o el fracaso del sistema”.⁸⁴

De los operadores entrevistados solo uno contaba con especialización en materia penitenciaria, y en cuanto a la selección para obtener su trabajo a ninguno se le exigieron requisitos especiales que determinaran su vocación y aptitud para el puesto.

⁸⁴ Sonora, Leyes, *Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad para el Estado de Sonora*, Boletín Oficial No. 42, 22 de noviembre de 1972.

Además de no ser seleccionados como lo señala la Ley, no se les imparte la capacitación necesaria que les permite obtener elementos técnicos para operar la política, incluso se mencionó entre los que tienen menos de cinco años laborando en el penal, que nunca habían recibido capacitación o asistido a algún curso o seminario que les otorgara elementos para especializarse y desempeñar mejor su trabajo. Los de mayor antigüedad o que tienen mas de cinco años laborando en el reclusorio manifestaron haber recibido solo dos cursos de capacitación en un periodo de diez años; de esta forma no cumple con lo que la Ley establece en su artículo 14 en relación con la capacitación del personal penitenciario: “La capacitación profesional del personal penitenciario deberá conservarse y aumentarse por todos los medios posibles y entre otros, los siguientes: cursos de perfeccionamiento, conferencias, seminarios...”⁸⁵

Esta falta de capacitación pudiera justificarse por la falta de recursos financieros, sin embargo, como ya señalamos (en el punto 1 del sub-capítulo B de este mismo capítulo p. 66) al visualizarse en la fase de la movilización la sobrepoblación como el problema a resolver por la política, la mayor cantidad de recursos se destinan a aumentar la infraestructura penitenciaria, ya que por ejemplo, en el año 2000 se gastaron como parte del Programa de Construcción y Ampliación de Infraestructura Penitenciaria en el plano estatal 183.2 millones de pesos para generar un total de 1499 espacios, los cuales no han resuelto el problema ya que a la fecha existen mas de 11 mil internos en las cárceles sonorenses y su capacidad es para 5500 aproximadamente; por lo que respecta a

⁸⁵ Ibidem.

Hermosillo se gastó 156.5 millones de pesos para generar 792 espacios, que tampoco han resuelto el problema.

De esta forma al no resolverse el problema de la sobrepoblación con estas medidas como ya lo señalamos, podría destinarse parte de estos recursos a la capacitación, sin embargo, siguen tomándose las mismas medidas ya que en el 2003 se presupuestaron para todo el Estado: 10 millones de pesos para la construcción de infraestructura penitenciaria y tan solo 2, 458, 800 pesos para desarrollo y capacitación, los cuales se destinan a la capacitación de todo tipo de empleados desde secretarías hasta custodios, lo que hace todavía menor la cantidad destinada a los operadores.

Además de lo anterior en el año 2001 en el programa Seguridad Pública y Justicia, de la Secretaría de Gobierno el cual se componía del subprograma de Prevención y Readaptación Social el cual tenía 21 metas específicas, se señalaba entre estas proporcionar 14 cursos de capacitación al personal de los CERESOS, meta que se cumplió, sin embargo, estos son en todo el Estado y no a todos los funcionarios beneficia, ya que estos no son impartidos para todos los funcionarios de los penales.

3. La racionalidad en la micro-implementación.

La racionalidad implica una relación de medios para logra ciertos fines, no entendemos en este caso por racionalidad una de tipo económico que implica maximizar los objetivos, mas bien implica una racionalidad limitada en donde se satisfacen objetivos o fines con los medios disponibles.

En esta parte consideramos en primer lugar, como se utilizan los recursos disponibles, tanto humanos como materiales (medios), para implementar los instrumentos constitucionales (fines) en la mejor forma posible.

En cuanto al trabajo y la capacitación los recursos materiales con que se cuenta son escasos en virtud de que estas actividades han sido obstaculizadas por la sobre población a tal grado que algunos talleres se convirtieron en dormitorios, lo cual a ocasionado que la mayoría del trabajo en el penal sea artesanal o informal.

Aproximadamente solo un 10% realiza trabajo organizado, el cual se desarrolla en 5 naves industriales de aproximadamente 500 metros cuadrados cada una. Estas fueron creadas como talleres de carpintería, de impresión o carrocería, pero con la falta de espacio provocado por la sobrepoblación son utilizadas para impartir la capacitación.

En cada una de estas naves se puede tener solo a 20 reclusos ocupados ya sea trabajando o capacitándose, es decir, en un turno se pueden tener solo a 100 personas. De esta forma trabajo organizado solo existe el que se da en los talleres de costura, termoformados, de reparación de mesa bancos (convenio con SEC) de carpintería.

La mayor parte de la actividad laboral es la artesanía, e incluso el trabajo de limpieza o de cocina del mismo penal se considera como parte del trabajo penitenciario.

De esta forma los medios que se dispone para que los internos puedan dedicarse a una actividad laboral son escasos y la mayoría de la actividad de este

tipo descansa en actividades informales, por esta razón se permite al interno dedicarse a cualquier actividad que pueda ser considerada como laboral, ya que no existe ningún acuerdo con la iniciativa privada para emplear a reclusos, de hecho es uno de los proyectos a futuro, lograr instalar maquiladoras que permita optimizar los espacios disponibles y poder emplear formalmente a un mayor número de internos.

En cuanto a la capacitación parte de esta descansa en el Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) desde el año 2001, sin embargo, entró en operación desde el año 2002.

CECATI imparte capacitación en electricidad, carpintería y plomería, la cual está a cargo de los mismos reclusos, CECATI asigna una persona que se encarga de preparar a los internos como instructores, esta preparación consiste en impartirles un curso donde se les brinde conocimientos pedagógicos para que puedan desempeñar su función de la mejor forma posible.

Del año 2002 al 2003 existían cinco instructores, uno de carpintería, otro de plomería y 3 de electricidad, en estos descansó parte de la capacitación penitenciaria en ese periodo, estos imparten los cursos correspondientes y CECATI después de cumplir con el programa escolarizado aplica los exámenes teóricos-prácticos que certifiquen la preparación en alguno de los oficios mencionados. En este periodo se capacito a 120 internos, 54 en carpintería, 23 en plomería y 33 en electricidad.

En cuanto a la educación, la básica es impartida por el Instituto Sonorense de Educación para los Adultos (ISEA) la cual se compone de los niveles de

alfabetización, primaria y secundaria. Este organismo aporta una persona denominada Técnico Docente que se encarga de seleccionar a los reclusos que tengan como mínimo estudios de educación media y superior, a los cuales se capacita para que puedan desempeñarse como asesores, es decir, como los encargados de apoyar a los internos que estén dedicados a alguna actividad educativa en el nivel básico.

En lo referente a la educación media superior se sigue la misma mecánica que con los de educación básica, de hecho se firmó un convenio con la Coordinación de Preparatoria Abierta de la SEC, para que personal de esta dependencia seleccionara los reclusos con estudios suficientes para poder desempeñarse como asesores en el nivel medio superior; en el caso de Hermosillo se capacitó como asesores a 16 reclusos.

De esta forma en el reclusorio no existe personal que dependa de las autoridades del penal para desarrollar actividades educativas, esto se lleva a cabo por el personal de la Secretaría de Educación y Cultura debido a que la autoridad del penal no tiene facultades para certificar estudios de ningún tipo, además, si la autoridad del penal expidiera los certificados de estudios afectaría a los reclusos en virtud del etiquetamiento que causaría tener un certificado expedido por una autoridad penitenciaria.

Para desarrollar la actividad educativa se cuenta con 6 aulas de 50 alumnos cada una aproximadamente y una biblioteca para 25 personas, lo cual podemos decir que es suficiente ya que el tipo de educación impartida en el penal es abierta y no se necesita estar dentro de un aula, es decir, es autodidacta, el recluso en su

propia celda puede estudiar y prepararse para los exámenes, los cuales son mensuales, y avanzar en el aspecto educativo.

Al ser el modelo educativo y autodidacta y por consiguiente no ser necesaria la disponibilidad de espacios o aulas, podría pensarse que la sobrepoblación no influye en el instrumento educativo y por consiguiente que el interno que quiera estudiar puede hacerlo, sin embargo, tenemos los siguientes datos.

Cuadro No. 3

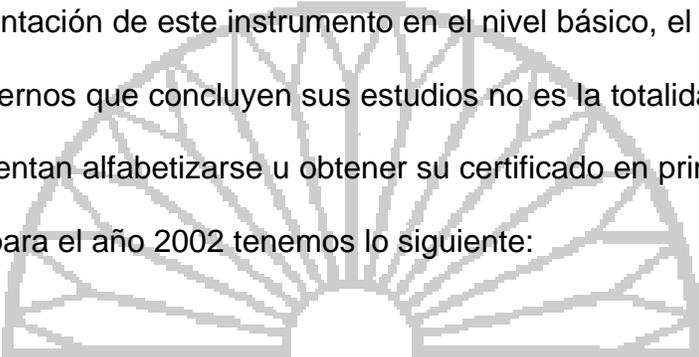
<u>Año</u>	<u>Alfabetización</u>	<u>Primaria</u>	<u>Secundaria</u>	<u>Total</u>
<u>2000</u>	<u>70</u>	<u>234</u>	<u>251</u>	<u>555</u>
<u>2001</u>	<u>82</u>	<u>275</u>	<u>295</u>	<u>652</u>
<u>2002</u>	<u>26</u>	<u>317</u>	<u>268</u>	<u>611</u>
<u>2003</u> <u>(hasta mayo)</u>	<u>4</u>	<u>137</u>	<u>87</u>	<u>228</u>
	<u>182</u>	<u>963</u>	<u>901</u>	<u>2046</u>

De los datos de este cuadro, podemos notar que en el año 2002, 555 internos concluyeron su educación básica, en el 2001 aumentó a 652 lo cual parecía indicar que el número de reclusos que concluyeron sus estudios en este nivel se incrementa cada año, sin embargo, en el 2002 disminuyó a 611. En este periodo el promedio de internos por año que concluyeron sus estudios es de 606, ahora si relacionamos este dato con el número de internos en el penal y además que este va en aumento, cada vez son menos los reclusos que concluyen sus estudios en este nivel.

Por ejemplo, en septiembre del 2001 en el CERESO de Hermosillo se encontraban reclusos 3201 internos de los cuales solo 652 obtuvieron su

certificado de educación básica, es decir, aproximadamente solo un 20% logró concluir sus estudios, para mayo del 2003 la población en el CERESO de Hermosillo aumentó a 3700 reclusos, suponiendo que el promedio de reclusos que obtiene su certificado en educación básica es de 600 en este año ya no sería un 20% los reclusos que obtienen su certificado, sino del 17%, 3% menos que el año anterior.

Del bajo índice de reclusos que logran concluir sus estudios, podríamos decir que, aunque el modelo sea autodidacta la sobrepoblación de todas formas influye en la implementación de este instrumento en el nivel básico, el problema es que el número de internos que concluyen sus estudios no es la totalidad de los atendidos o bien que intentan alfabetizarse u obtener su certificado en primaria o secundaria, por ejemplo, para el año 2002 tenemos lo siguiente:



<u>Año</u>	<u>Alfabetización</u>	<u>Primaria</u>	<u>Secundaria</u>	<u>Total</u>
<u>2002</u>	<u>26</u>	<u>317</u>	<u>268</u>	<u>611</u>
<u>Atendidos</u>	<u>52</u>	<u>725</u>	<u>598</u>	<u>1375</u>

De estos datos tenemos que los internos que se dedicaron a estudiar en el 2002 en cada uno de estos niveles es el doble de los que terminaron, por ejemplo, en total concluyeron sus estudios 611 internos, sin embargo, se atendieron 1375, si tomamos la población de mayo del 2003, que era de 3700, tenemos que 37% de los internos fueron atendidos, porcentaje que no es exacto ya que estamos tomando la población casi medio año después para calcularlo. Si estimamos que

en el 2002 tal vez la población penitenciaria era de 3500, el porcentaje de internos atendidos sería mayor, casi del 40%. Este breve análisis nos lleva a concluir que la sobrepoblación no influye en el aspecto educativo, o por lo menos no en la magnitud que señalan las autoridades.

En lo que sí influye la sobrepoblación, es en los recursos y el material necesario para dedicarse al estudio, por ejemplo, para aprobar la secundaria necesita el interno aprobar 12 módulos de los cuales cada uno tiene su paquete de libros, el costo de cada paquete de libros correspondiente a cada módulo va de los 30 hasta los 120 pesos.

En promedio cada paquete de libros para cada módulo de secundaria cuesta 90 pesos, si este promedio lo multiplicamos por el número de módulos necesarios para estudiar la secundaria (12) tenemos que se necesita 1,080 pesos por recluso para poder acreditar sus estudios de secundaria.

Si a esto agregamos que los libros de los módulos solo pueden utilizarse una vez ya que vienen con ejercicios que el interno debe resolver, es decir, que se necesita estar proveyendo de libros nuevos a cada recluso que quiera estudiar, hace complicado el disponer del material didáctico necesario.

Tal vez si pensamos en la cantidad de 1,080 pesos para que un recluso cuente con el material para poder terminar su secundaria, no sea mucho, sin embargo, si sacamos un estimado de lo que cuesta otorgar el material de estudio al año tendría que se necesita una cantidad de dinero considerable, un ejemplo de esta cantidad la podemos obtener si multiplicamos los 1,080 pesos que en promedio cuesta el paquete de libros para secundaria, por el número de reclusos

que se encontraban dispuesto a estudiar en el 2002, o sea, 598, esto nos da como resultado la cantidad de 645,840 pesos solo para libros, de los cuales solo se aprovecharon en ese año 317, ya que de los 598 solo concluyeron su secundaria 317 internos, es decir, 281 no terminaron, por lo que se desaprovecharon 303, 408 pesos.

En los medios disponibles como señalamos en la metodología, no tomamos en cuenta los recursos financieros toda vez que nuestro estudio intentaba explorar el cómo se da la implementación con los recursos materiales y humanos disponibles, además, se parte del supuesto de que los recursos financieros son escasos y que esta condición es una constante que nos llevaría a concluir antes de hacer nuestra investigación, que junto con la sobrepoblación son la causa de una deficiente implementación.

4. Formación de sujetos.

En este apartado señalaremos la identidad social que el operador da a los internos, además, analizaremos si el operador tiene una visión readaptadora o represora de la prisión y de los instrumentos constitucionales.

Se puede decir que los operadores conciben los instrumentos como una forma de darle al recluso al interior del penal elementos para que al ser liberado pueda adaptarse a la sociedad, hubo incluso quien consideraba al recluso como alguien que por un error o bien por el mismo ambiente en el que se desarrolla lo llevó a cometer algún delito, por lo cual en la prisión se busca dar en la medida de

los posible los mínimos medios o elementos para que cuando sea liberado pueda alejarse de la conducta criminal.

Sin embargo, esta visión readaptadora la señalan con relación a los instrumentos constitucionales, pero cuando se les cuestionaba si ellos en lo personal tenían esa misma visión, algunos manifestaron que no, lo que nos lleva a pensar que si bien piensan que en la prisión se hace lo posible por dar a través del trabajo, la educación y la capacitación los elementos para que el interno pueda readaptarse, no consideran que esos elementos sean en definitiva elementos suficientes para que el recluso no vuelva a delinquir.

Si bien no podemos concluir de forma categórica si la visión de los operadores es represora o bien si estigmatizan al recluso, si podemos concluir que se inclinan más a una visión represora, en virtud de que hay una actitud negativa con relación a la efectividad de los instrumentos constitucionales para lograr la readaptación de algunos internos, considerando que a algunos de nada sirve someterlos a actividades educativas, de capacitación o educación.

Hubo incluso quien consideró que deberían reducirse ciertos derechos de los reclusos que se consideran como necesarios para la motivación personal y su posible readaptación, como por ejemplo que las vistas se limiten, esto en virtud de que es común que los días de visita al reclusorio parezca un lugar de diversión y esparcimiento donde va toda la familia a visitar al interno, lo cual provoca que la reclusión deje de verse como un castigo y el interno vea la reclusión como algo normal. Con esta opinión podemos decir que esta visión ve al interno como alguien a quien hay que castigar antes que readaptar.

CONCLUSIONES

En primer lugar, en la estructura programática de la política de readaptación social no existe un procedimiento específico que marque un camino a seguir en la implementación de los instrumentos constitucionales, tampoco programas con acciones específicas que contengan diseños técnicos para la implementación de los instrumentos, de hecho se manifestó en una de las entrevistas que no existen programas operativos anuales con los cuales se trabaje, por lo cual la implementación de los instrumentos se realiza de acuerdo a acciones implementadas día a día como las necesidades lo requieran.

En la Ley tampoco se marcan requisitos claros que deben cumplirse en el trabajo, la capacitación y educación penitenciaria, se establecen lineamientos y requisitos ambiguos que generan que la autoridad lleve a cabo la implementación en forma discrecional, de hecho aunque la ley marque como una obligación del recluso al trabajo, ante la imposibilidad de la autoridad de brindárselo, se considera como trabajo penitenciario cualquier tipo de actividad informal que realice el recluso, incluso las actividades de limpieza.

En cuanto a la adaptación entre el objetivo de la política señalado en la estructura formal y los objetivos que se persiguen en el nivel micro donde se opera la política, encontramos que no hay tal adaptación ya que el problema que se visualiza de la estructura programática de la política es el problema de la sobrepoblación por lo cual para resolverlo se promueve la libertad anticipada de los reclusos que se hayan capacitado, trabajado o capacitado; mientras que los

operadores si bien visualizan como objetivo de los instrumentos el dar elementos para la readaptación, al aplicarlos lo hacen también con la finalidad de que el interno sea liberado anticipadamente para atacar la sobrepoblación.

En cuanto a la perspectiva teórica utilizada, la de Foucault, en este trabajo quería ver si los operadores tenían la visión que este autor señala, es decir, si asignaban a los instrumentos constitucionales una función de control y por consiguiente se desviaban de su objetivo normativo, es decir, servir como los medios principales para la readaptación del recluso.

Si tomamos en cuenta que los instrumentos también son utilizados para mantener ocupado al interno, podemos presumir que se utilizan como forma de control, sin embargo, no lo podemos afirmar solo con este indicador, lo que sí podemos afirmar es que al tener los operadores una visión más represora que readaptadora que si bien no los lleva a estigmatizar al recluso, si provoca que asignen a los instrumentos una función negativa para lograr la readaptación.

Si bien no podemos determinar si en la implementación influye más la sobrepoblación o las variables estudiadas en el nivel micro, si encontramos que este problema ocasiona que los instrumentos constitucionales sean utilizados cuantitativamente como indicadores para la liberación anticipada.

Además de lo anterior encontramos que las medidas implementadas en la fase de la movilización que implicaban destinar una gran cantidad de recursos financieros a la construcción de penales para resolver el problema de la sobrepoblación, no logra resolverlo, y evita que estos recursos sean destinados a

otros aspectos como la capacitación de los operadores, que la ley señala que debe conservarse y aumentarse por todos los medios posibles.

En cuanto a la relación entre la sobrepoblación y la implementación de los instrumentos, en el caso de la educación, encontramos que en Hermosillo, en el 2002 se atendieron casi un 40% de los internos en los niveles de alfabetización, primaria y secundaria; por lo que en este instrumento la sobrepoblación no influye en la magnitud que podría pensarse.

En cuanto a la forma en que se implementan los instrumentos, el trabajo penitenciario es el que menos posibilidad tiene de brindar medios al interno para readaptarse, ya que como mencionamos en la racionalidad, la mayoría del trabajo realizado es informal, llegándose incluso a considerarse cualquier labor como trabajo penitenciario y por consiguiente como indicador para la liberación anticipada, incluso los llamados taxistas, que se encargan de servir de enlace entre los procesados y sus abogados defensores.

En cuanto a la educación y la capacitación, al emplear a los reclusos como maestros y capacitadores, si bien no podemos comprobar la eficiencia con que estos prestan el servicio, si podemos considerar que es una forma de aprovechar a los internos con el nivel educativo suficiente y generar un círculo virtuoso que permita tener una cantidad mayor de internos ocupados con una menor cantidad de recursos.

De esta forma en el caso del trabajo penitenciario, podemos concluir que este se implementa de acuerdo a lo señalado por Michael Lipsky: "Para poder cumplir con los requerimientos de sus tareas, los burócratas de los niveles operativos

deben encontrar sus modos de acomodar las demandas con la realidad de recursos limitados”.

El principal problema y limitante que se presentó en la investigación fue el acceso a la información, ya que los datos de que se pueden disponer son muy generales, por lo que la autoridad debería ser más accesible en este aspecto y evitar suspicacias que lleven a pensar que existe una falta de disposición a ser evaluados en esta materia, o bien, que no existe organización de la información que permita tener datos precisos sobre sobrepoblación, presupuesto o datos estadísticos, que permitan evaluar y poner a prueba hipótesis específicas que permitan comprobar científicamente si en realidad la sobrepoblación y la falta de recursos financieros, son las variables explicativas de la forma en que se implementan los instrumentos constitucionales.

Toda vez que en este trabajo no se pretendía evaluar el impacto de la política o de los instrumentos constitucionales en la readaptación del recluso, una línea de investigación a considerar en un futuro sería evaluar su calidad y eficiencia, que nos permita conocer si la forma en que se implementan los instrumentos constitucionales da a los reclusos elementos para su readaptación, y no concluir que los penales son escuelas del crimen sin antes realizar una evaluación que nos permita afirmarlo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introdutorio". En *La Implementación de las Políticas* (Antologías de Políticas Públicas Tomo 4). Edición por Luis F. Aguilar Villanueva. México, D.F.: Editorial Porrúa, 3ra. Ed., c2000. Pp. 15-92.
- Arellano, David y Cabrero, Enrique. "Introducción". En *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. David Arellano, Enrique Cabrero, Arturo Del Castillo, Arturo. México: Ed. CIDE-MA Porrúa, 2000.
- Applegate, Brandon K., Cullen T. Francis, Fisher, Bonnie S. "Public support for correctional treatment: The continuing appeal of the rehabilitative ideal". En *The Prison Journal*. Philadelphia: Vol. 77 Sep 1997. Disponible en <http://proquest.umi.com>.
- Askvik, Steinar. "La gerencia y el aprendizaje organizacional". En *Gestión y política pública*. Tr. Nora A. De Allende. México, D.F.: vol. VIII, no. 2, segundo semestre de 1999. Pp. 249-274.
- Baratta, Alessandro. *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*. México, D.F.: Editorial Siglo XXI, 5ta. Ed., 1998.
- Balslev Clause, Helen y Velásquez, Mario A. "La Gobernabilidad y sus Técnicas. La Transformación del Poder en las Elecciones Locales en un Municipio Rural Mexicano". En *Estudios Sociológicos del Colegio de México*. México, D.F.: El Colegio de México, XXI, 62, 2003. Pp. 421-444.
- Berman, Paul. "El Estudio de la Macro y Micro-implementación". En *La Implementación de las Políticas* (Antologías de Políticas Públicas Tomo 4).

- Edición por Luis F. Aguilar Villanueva. México, D.F.: Editorial Porrúa, 3ra. Ed., c2000. Pp. 281-322.
- Britton Dana M. "Perceptions of the work environment among correctional officers: Do race and sex matter?". En *Criminology*. Beverly Hills: Vol. 35, Febrero 1997. Disponible en <http://proquest.umi.com>.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. "Son cárceles escuelas del crimen". En CNI en Línea. México: 29 de diciembre, 2002.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. "Sistema Penitenciario Mexicano". México, D.F.: Segundo semestre de 2001 y el primero de 2002". Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/>.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Conferencia especializada interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica: 22 de noviembre de 1969.
- De la Torre Rangel, Jesús Antonio. "Uso Alternativo de los Derechos Subjetivos: Derechos Humanos como Derechos Insurgentes". En Revista de Investigación Jurídica. México, D.F.: Escuela Libre de Derecho, no. 17, 1993. Pp. 45-57.
- Del Olmo, Rosa. "The development of criminology in Latin America". En *Social Justice*. San Francisco: vol. 26, no. 2, Summer 1999. Pp. 19-45. Disponible en: <http://proquest.umi.com/pqdweb?Did=000000045850735&Fmt=3&Deli=1&Mtd=1&Idx=2&Sid=3&RQT=309&L=1>.

Diccionario de sociología. Editor Herry PrattFairchild, Tr. y revisión de T. Muñoz, J. Medina Echavarría y J. Calvo. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1949.

Díez Ripollés, Jose Luis. "El Derecho Penal Simbólico y los Efectos de la Pena". En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, nueva Serie, año 35, no. 103, enero-abril 2002. Disponible en: Biblioteca virtual, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=boletin>.

Durán Moreno, Luz María. "La Criminalidad en Sonora 1985-1995. Un Estudio Exploratorio". Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Hermosillo, Sonora: El Colegio de Sonora, 1998.

Elmore, Richard, "Diseño Retrospectivo: La Investigación de la Implementación y las Decisiones Políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F., La implementación de las políticas, pp. 251-280, Editorial Porrúa, México, 3ra. Ed., 2000.

Elmore, Richard, "Modelos Organizacionales para el Análisis de la Implementación de Programas Sociales" en Aguilar Villanueva, Luis F., La implementación de las políticas, pp. 185-250, Editorial Porrúa, México, 3ra Ed., 2000.

Enciclopedia jurídica mexicana. México, D.F.: Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo XI, 2002.

Foucault, Michel. "Entrevista sobre la prisión: el libro y su método". En *Microfísica del poder*. Edición y traducción por Julia Varela y Fernando Alvarez-Uría. Madrid: Las ediciones de la piqueta, 2da. Edición, 1979. Pp. 87-101.

- Foucault, Michel. “¿A qué Llamamos Castigar?”. En *Las Redes del Poder*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Almagesto, 1996. Pp. 83-97.
- Foucault, Michel. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Tr.: Aurelio Garzón del Camino. México, D.F.: Siglo XXI Editores, 30ª edición, c2000.
- Friedberg, Erhard. “Las cuatro dimensiones de la acción organizada”. En *Gestión y política pública*. México: Vol. II, no. 2, julio-diciembre, 1992. Pp. 283-313.
- García Ramírez, Sergio. “El Sistema Penitenciario. Siglos XIX y XX”. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. . México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, nueva Serie, año 32, no. 95, mayo-agosto 1999. Disponible en Biblioteca virtual: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=boletin&n=95>.
- Garza Mercado, Ario. *Normas de estilo bibliográfico para ensayos semestrales y tesis*. México, D.F.: El Colegio de México, Biblioteca Daniel Cosío Villegas, 1995.
- Garza Mercado, Ario. *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*. México, D.F.: El Colegio de México, 5ta Edición, 1995.
- Goffman, Erving. *Estigma. La Identidad Deteriorada*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortou editores, 1989.
- Hernández Bringas, Alejandro y Roldan Quiñones, Luis Fernando. *Reforma Penitenciaria Integral. El Paradigma Mexicano*. México,, D.F: Ed. Porrúa, 1999.
- Hernández Sampieri, Roberto. *Metodología de la Investigación*. México, D.F.: Ed. Mc Graw Hill, 2da. Edición, 1991.

Hingram, Helen. "La Implementación: Una Reseña y Un Marco que Refiere". En *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*. Compiladores: Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999. Pp. 591-613.

Hood, Christopher. *The tools of government*. The McMillan Press LTD, 1983.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Clasificación de los Derechos Humanos en Tres Generaciones*. Disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/95/art/art8.htm.

Jacques, Donzelot. "Espacio Cerrado, trabajo y moralización". En *Espacios de Poder*. Madrid: 1978. Pp. 27-51.

Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, Federación Internacional de los Derechos Humanos. *Las Condiciones de Detención de las Personas Encarceladas, Observatorio Internacional de Prisiones: Informe 1997*. México, D.F.: 18 marzo 1997. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizcor/mexico/>.

Linder , Stephen H. y Peters, B. Guy. "Instrumentos de Gobierno: Percepciones y Contextos". En *Gestión y Política Pública*. México: vol. II núm. 1, enero-junio, 1993.

Mardsen, Richard. "La política del análisis organizacional". En *Gestión y política pública*. México: vol. VI, no. 2, agosto-diciembre 1997. Pp. 285-325.

Mendoza Bremauntz, Emma. *Derecho Penitenciario*. México, D.F.: Ed. Mc Graw Hill , 1998.

Merton, Robert K. *Teoría y Estructuras Sociales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1980.

México, Constitución, 1917. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F.: Anaya Editores, 2001.

Naciones Unidas, Asamblea General. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución 217 A (iii) 10 de diciembre de 1948, disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>.

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

Notimex. "Centros Penitenciarios Focos de Violaciones a Derechos Humanos: CND". México: 28 Diciembre 2002.

Peláez Ferrusca, Mercedes, "Derechos Humanos y Prisión. Notas para el Acercamiento". En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, nueva serie, año XXXII, no. 95, mayo-agosto, 1999. Disponible en Biblioteca virtual: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/95/art/art8.htm>.

Peters, B. Guy. "Modelos Alternativos del Proceso de la Política Pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo". En *Gestión y Política Pública*. México, D.F.: vol. IV, num. 2, segundo semestre de 1995. Pp. 257-276.

- Peter M., Beattie, "The Birth of the Penitentiary in Latin America: Essays on Criminology, Prison Reform, and Social Control, 1830-1940". En *The Hispanic American Historical Review*. Durham: Vol. 78, Feb 1998. Disponible en: <http://proquest.umi.com>.
- Presmman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aarón. "Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustraron en Oakland". Tr. Antonio Guzmán Balboa. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Rico, José María, "Justicia Penal y Transición Democrática en América Latina", Ed. Siglo XXI, México, 1997.
- Rose, Nicolas. *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. "La Implementación de la Política Pública. Un Marco de Análisis". En *La Implementación de las Políticas* (Antologías de Políticas Públicas Tomo 4). Edición por Luis F. Aguilar Villanueva. México, D.F.: Editorial Porrúa, 3ra. Ed., c2000. Pp. 323-372.
- Sonora, Constitución. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora*. México, D.F.: Anaya editores, 2001.
- Sonora, Gobierno del Estado. *Tercer informe de gobierno*, octubre 2000.
- Sonora, Gobierno del Estado. *Cuarto informe de gobierno*, octubre 2001.
- Sonora, Gobierno del Estado. *Cuarto informe de gobierno, Anexo Estadístico Gráfico*, octubre del 2001.
- Sonora, Gobierno del Estado. *Quinto informe de gobierno*, octubre 2002.

Sonora, Leyes, etc. *Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad para el Estado de Sonora*. Sonora: Biblioteca del Congreso del Estado de Sonora, Boletín Oficial, 22 de noviembre de 1972.

Sonora, Leyes, etc. *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora*. Sonora: Biblioteca del Congreso del Estado de Sonora, Boletín Oficial 27 de diciembre de 1985.

Sonora, Leyes, etc. *Ley que Reglamenta las Funciones de la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado de Sonora*. Sonora: Biblioteca del Congreso del Estado de Sonora, Boletín Oficial, 22 de noviembre de 1972.

Sonora, Reglamentos, etc. *Reglamento Interior de los Centros de Readaptación Social del Estado de Sonora*. Boletín Oficial, 17 de mayo de 1982.

Sonora, Reglamentos, etc. *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Sonora*. Boletín Oficial, 22 de Agosto de 1985.

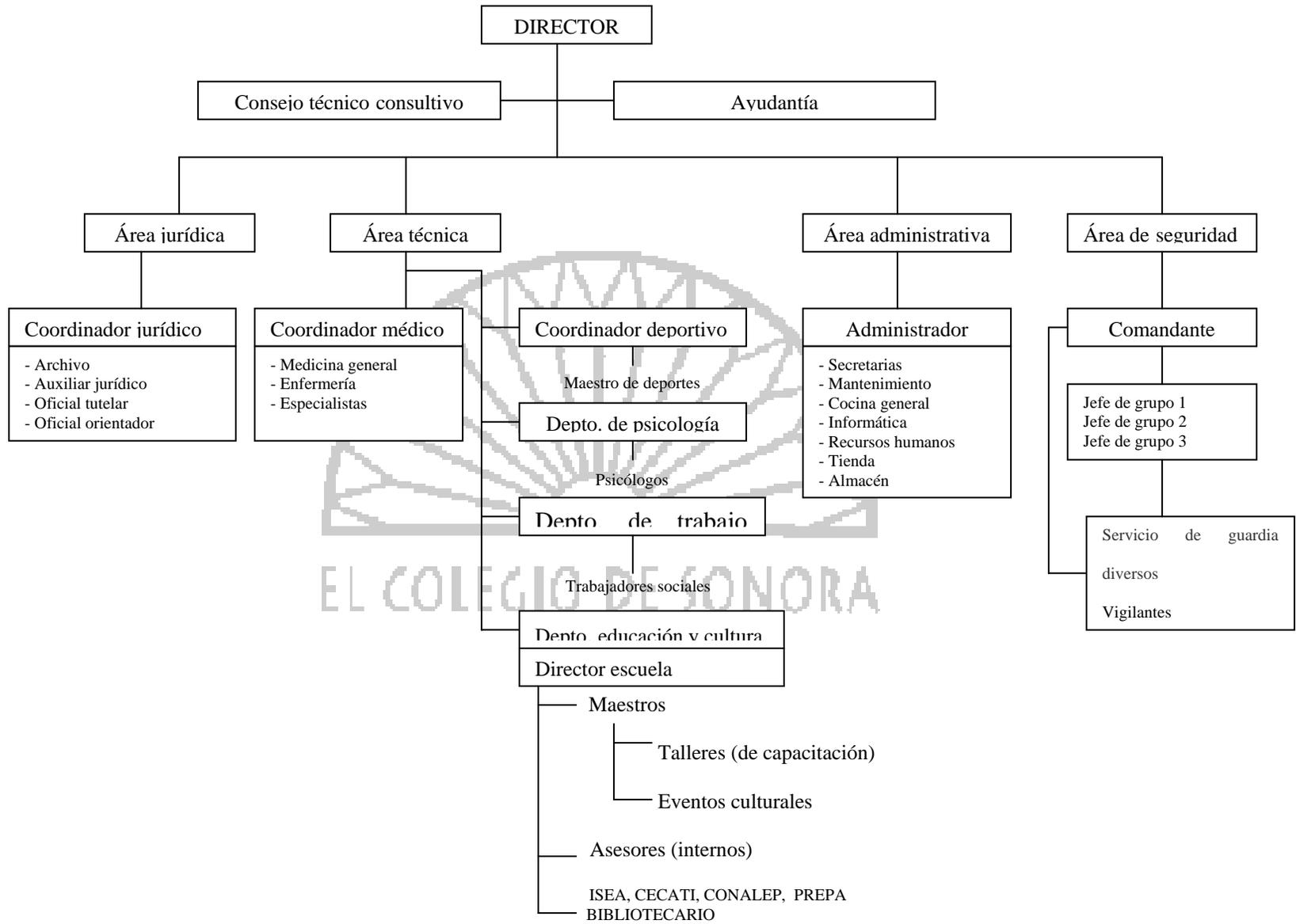
Sonora, Planes, etc. *Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003*.

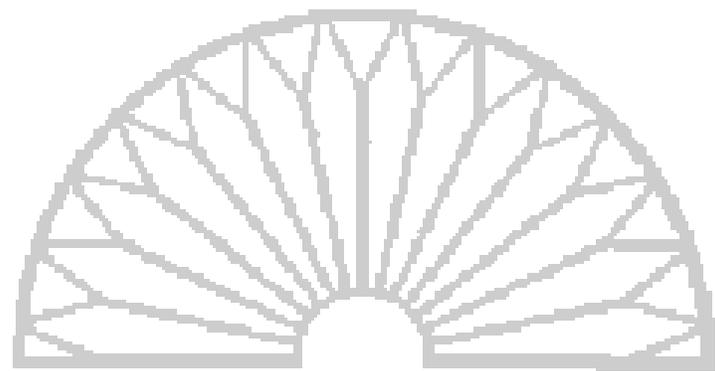
Sonora, Programas, etc. Programa Estatal de Procuración de Justicia y Seguridad Pública, Anexo I.

Toch, Hans, "Prison reform in a federalist democracy". En *The Prison Journal*. Philadelphia: Vol. 76, diciembre 1996. Disponible en: <http://proquest.umi.com>.

Van Meter, Donald S. Y Van Horn, Carl E. "El Proceso de Implementación de las Políticas. Un Marco Conceptual". En *La Implementación de las Políticas* (Antologías de Políticas Públicas Tomo 4). Edición por Luis F. Aguilar Villanueva. México, D.F.: Editorial Porrúa, 3ra. Ed., c2000. Pp. 97-146.

ANEXO 1





EL COLEGIO DE SONORA

ANEXO 2

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA Y NORMATIVA DE LA POLÍTICA DE READAPTACIÓN SOCIAL EN SONORA

A. Estructura programática.

La política de Readaptación como tal esta inmersa en lo que se denomina la política de seguridad pública.

Esta política de seguridad pública se creó con el objetivo de que esta no solo abarcara la prevención del delito, es decir, que la seguridad pública no solo incluyera acciones estatales de tipo preventivo sino también la procuración de justicia hasta la reinserción social del delincuente a la sociedad, así lo señala el Plan Estatal de Desarrollo: se reorienta la política del estado en materia de seguridad pública hacia un modelo integral, que comprenda la prevención, la persecución, la sanción de infracciones y delitos y la readaptación social.⁸⁶

De acuerdo a lo anterior señalaremos los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas de la Política de Readaptación Social en régimen gubernamental en el Estado de Sonora.

La política de seguridad pública del gobierno del Estado de Sonora, fue integrada en el programa "Alianza por la Seguridad Pública". En lo que respecta a la Readaptación Social se estableció:

“Es urgente reformar y modernizar el sistema de readaptación social para dignificar los Centros de Rehabilitación Social, eliminando el hacinamiento y ofreciendo a los reos sentenciados vías

⁸⁶ Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003, p. 12.

*para su reincorporación social mediante el trabajo y la capacitación*⁸⁷.

Posteriormente, en el apartado denominado “Reinserción social del delincuente”, se establece: “el Objetivo primordial de este gobierno es alcanzar la seguridad pública desde un punto de vista integral; por ello, lograr la reinserción social del delincuente como objetivo final del sistema penitenciario es igualmente importante.”⁸⁸

En este mismo apartado se establece la forma en al que se pretende lograr la readaptación social del delincuente, señalando:

*“Impulsaremos de igual forma la modernización de los programas y tratamientos readaptatorios con base en la educación y el trabajo como medios primordiales para alcanzar la reinserción social del delincuente, de tal manera que al ser excarcelado se integre a la vida productiva y social de manera positiva.”*⁸⁹

Estos planteamientos para lograr la readaptación social se expresaron más específicamente en el Programa a Mediano Plazo, del Sector Seguridad Pública 1998-2003;⁹⁰ en este se señala los objetivos fundamentales de la “Alianza Estatal por la Seguridad Pública”, y los programas o estrategias globales para cumplir los objetivos fundamentales de la Alianza.

En relación al sistema penitenciario y a la readaptación social se establece en el programa Eficiencia en la Procuración de Justicia como estrategia: *Establecer mecanismos y programas tendientes a la profesionalización de las acciones de las*

⁸⁷ Plan Estatal de Desarrollo 198-2003, p. 16.

⁸⁸ Plan Estatal de Desarrollo 198-2003, p. 17.

⁸⁹ Op. Cit. pp 19

⁹⁰ Programa a Mediano Plazo. Sector: Seguridad Pública.

*dependencias que ejecutan acciones materialmente destinadas a la procuración de justicia.*⁹¹

Para cumplir con esta estrategia, en materia penitenciaria se señala específicamente las siguientes acciones:

Resolver el problema de la sobrepoblación que existe actualmente, preservando y ampliando la infraestructura penitenciaria, ampliando la capacidad instalada mediante la construcción de nuevos reclusorios y la ampliación de los ya existentes, de igual manera atender los aspectos de seguridad, trabajo, educación y deporte.

Personal Penitenciario. Evaluar conocimientos, aptitudes y destreza del personal penitenciario.

Hacer exámenes permanentes de antidoping al personal operativo, al menos uno por año y Aplicar estudios psicometricos permanentes para conocer las aptitudes del personal.

Abatir los índices de sobrepoblación y reforzar el programa de libertades anticipadas para internos que reúnan los perfiles de readaptación señalados por la Ley.

Como se observa en la estructura programática se señala solo las metas o intenciones que se pretenden implementar con la política de readaptación, haciendo hincapié en combatir el problema del hacinamiento y en la modernización de los programas de readaptación, encaminados a implementar los instrumentos constitucionales para lograr la readaptación social del delincuente (educación y el trabajo).

⁹¹ Programa a Mediano Plazo. Sector: Seguridad Pública, p. 4.

B. Estructura normativa.

La Constitución Política de México señala en cuanto a la Readaptación Social en artículo 18, segundo párrafo: *“Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente”*.⁹²

Este artículo señala que debe existir un sistema penal cuyo objetivo específico será lograr la readaptación social del delincuente, además los medios que deberán utilizarse para cumplir con este objetivo.

Este artículo establece los instrumentos que la autoridad deberá utilizar para cumplir con el objetivo de readaptar al delincuente, es decir, ocupar a los reos que se encuentren en los reclusorios, en actividades laborales, de capacitación o educativas.

De tal forma la estructura normativa tiene su origen en el artículo 18 de la constitución, del cual se desprende para el nivel estatal la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad, para el Estado de Sonora,⁹³ la cual reglamenta y estipula la base jurídico-legal de la Política de Readaptación Social en Sonora.

La Ley expedida en Sonora, señala en su artículo primero: La presente Ley tiene por objeto la ejecución de sanciones privativas de libertad en el Estado de Sonora, en armonía con la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre

⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

⁹³ Ley 67 aprobada el 15 de noviembre de 1972, promulgada el 21 del mismo mes y año y publicada en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, número 42, el 22 del mismo mes y año, iniciando su vigencia el 05 de enero de 1973.

Readaptación Social de Sentenciados, expedida por el Congreso de la Unión...; En cuanto a los instrumentos que la constitución señala (trabajo, educación y capacitación), el artículo 63 establece:

Quienes incurrn en delito tienen el derecho y la obligación de ser sometidos al tratamiento que el Estado esté en posibilidad de proporcionarles para procurar su reforma y su readaptación a la vida social. Con este propósito deberán aplicarse conforme a las necesidades del tratamiento individual, los recursos médicos, educativos, laborales, espirituales y de cualquier otra naturaleza lícita, así como todas las formas de asistencia social de que sea posible disponer.

Además el artículo 66 establece: Durante el período de tratamiento se someterá a cada interno a las medidas educativas, laborales, médicas y de otra índole, que se consideren más adecuadas para cumplir los fines del artículo 63. Es decir para su readaptación. En cuanto a los instrumentos constitucionales se establece lo siguiente.

1. El trabajo penitenciario.

ARTICULO 73.- El trabajo en los reclusorios se organizará previo estudio de las características de la economía local, especialmente del mercado oficial, a fin de favorecer la correspondencia entre las demandas de éste y la producción penitenciaria, con vistas a la autosuficiencia económica del establecimiento. Para esto último, se trazará un plan de trabajo y producción que será sometido a la aprobación del gobierno del Estado y, en los términos del convenio respectivo, de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

ARTICULO 74.- El trabajo penitenciario estará sujeto a las siguientes normas:

I.No tendrá carácter aflictivo, ni constituirá en modo alguno una pena adicional, sino un medio de promover la readaptación del interno, desarrollar sus aptitudes, capacitarlo para vivir honradamente, inculcarle hábitos de laboriosidad y evitar el ocio y el desorden, al mismo tiempo que le permita atender a su sostenimiento y al de su familia y pagar la reparación del daño causado por el delito;

II.Todos los sentenciados estarán sujetos a la obligación de trabajar, bien sea en talleres, actividades agropecuarias, servicios o comisiones, y otras ocupaciones útiles acordes con su situación, considerando tanto los deseos del interno como su vocación, aptitudes, oficio o profesión y las necesidades y posibilidades del establecimiento.

III.El trabajo de los internos deberá ser productivo y suficiente para ocuparlos durante el término normal de la jornada. Los internos que por voluntad propia desean realizar una actividad creadora no inmediatamente lucrativa, deberán obtener permiso de la Dirección y estar en condiciones de cubrir su cuota de sostenimiento.

IV.La organización y los métodos de trabajo deberán asemejarse lo más posible a los del trabajo en libertad, a fin de preparar a los reclusos para las condiciones normales del trabajo libre.

V.Los internos deberán pagar la cuota que en proporción a sus ingresos se les fije por la Dirección, previa consulta con el Consejo Técnico, para el sostenimiento del reclusorio, con cargo a la percepción que obtengan como

resultado del trabajo que desempeñen, a base de un porcentaje uniforme para todos, salvo aquellos que por permitirlo así la etapa de su tratamiento laboren fuera del establecimiento, a los cuales se asignará una cuota menor, que será por cantidad fija en proporción a los servicios que reciban.

VI.El resto del producto del trabajo se distribuirá del modo siguiente: 30% para el pago de la reparación del daño; 30% para el sostenimiento de los dependientes económicos del reo, 15% para la constitución de un fondo de ahorros; 15% para constituir un fondo de protección mutualista para seguridad social y 10% para los gastos menores del reo. Si no hubiere condena a la reparación del daño o este ya hubiere sido cubierto, la cuota correspondiente se aplicará al sostenimiento de los familiares y si los dependientes del reo no están necesitados, las cuotas respectivas se aplicarán al siguiente en el orden de los fines señalados, con excepción de los indicados en los últimos lugares. Las proporciones fijadas podrán modificarse, salvo la relativa a gastos menores, a juicio del Consejo Técnico, para atender en forma esencial a la satisfacción de las obligaciones alimenticias a cargo del interno.

VII.El interés de la readaptación de los reclusos y el de su educación y formación profesional, no deberán estar subordinados al propósito de lograr beneficios económicos del trabajo penitenciario.

VIII.El trabajo dentro del establecimiento con recursos propios deberá estar dirigido por la administración, sin perjuicio de que se puedan organizar industrias o talleres que trabajen a base de maquila, debiendo aplicarse en tal caso lo que dispone la siguiente fracción:

IX. Los sentenciados que desempeñen algún trabajo fuera del reclusorio lo harán siempre bajo estricto control del personal penitenciario. Las personas para los cuales se efectúe, pagarán a la administración el salario normal exigible por dicho trabajo, teniendo en cuenta el rendimiento. La propia administración del reclusorio tendrá bajo su responsabilidad el evitar cualquier forma de abuso o explotación injusta del trabajador.

X. En los establecimientos penitenciarios se tomarán las medidas de seguridad prescritas por las leyes para proteger la salud de los trabajadores.

XI. El fondo de ahorros se depositará en una institución bancaria y sus intereses beneficiarán al interno. Este no podrá disponer de su fondo de ahorros antes de su liberación, salvo por causas especiales, a juicio del consejo consultivo.

XII. Del producto del trabajo, sin afectar la cuota destinada a cubrir obligaciones alimenticias, se podrá descontar el importe de los daños causados en forma intencional o imprudencial en los bienes, útiles, herramientas e instalaciones, en general, del establecimiento.

XIII. Los trabajadores penitenciarios tendrán derecho a indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con cargo al fondo que para tal efecto deberá formarse, debiendo gestionarse en cuanto sea posible su afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social o al ISSSTESON. Los que desempeñen labores al servicio de empresarios ajenos al establecimiento, tendrán acceso a los servicios de seguridad social respectivos, en igualdad de condiciones

con los trabajadores libres, salvo en lo que fueren incompatibles con su situación legal.

ARTICULO 75.- El reglamento interior de cada establecimiento fijará el número máximo de horas de trabajo para los reclusos, por días o por semana, no debiendo ser mayor de ocho horas al día, pero en todo caso tendrán derecho a un día de descanso semanal y tiempo suficiente para su instrucción y para las otras actividades previstas para su tratamiento.

2. La educación penitenciaria.

ARTICULO 78.- Toda persona que ingrese a un establecimiento de readaptación y prevención social, será sometida, de acuerdo con el examen previo que se le practique, al tratamiento educacional que corresponda.

ARTICULO 79.- La enseñanza que se imparta a los internos no será sólo académica, sino que será eminentemente educativa, comprendiendo los aspectos ético, cívico, social, higiénico, artístico y deportivo y se inspirará en el propósito de reformar al educando inculcándole principios de moralidad, fomentando el respeto a sí mismo, despertando sus deseos de superación y haciéndole comprender las responsabilidades de todo ser humano ante la familia, la sociedad, la patria y la humanidad. Dentro de estos propósitos se combatirán el alcoholismo, las toxicomanías, y todos los vicios que degradan al individuo.

ARTICULO 80.- La instrucción primaria será obligatoria para quienes carezcan de ella, pero además deberá complementarse con la enseñanza agrícola

o el aprendizaje de un oficio o industria que permita el sostenimiento del educando y de su familia.

ARTICULO 81.- La educación deberá coordinarse con los sistemas oficiales, para que pueda en su caso continuarse obtenida la libertad, todo ello sin perjuicio de la elaboración de programas especiales.

Los certificados de estudios que se expidan no harán mención de que fueron realizados en una institución penitenciaria y serán autorizados por la Dirección de Educación Pública.

ARTICULO 82.- En la fase preliberacional, podrá autorizarse al interno para que asista a escuelas o instituciones educativas ajenas al establecimiento. Igual requisito podrá imponerse como condición para la obtención de la libertad preparatoria.

ARTICULO 83.- Independiente de la asistencia a eventos, deberán organizarse actividades en las cuales los internos tomen parte activa. Para tal efecto, se fomentará la formación de grupos artísticos, culturales o deportivos entre los mismos internos, los cuales podrán actuar fuera del establecimiento, excluyendo los casos en que se opongan a ello razones de seguridad.