

40761

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL RETO DE LA PROFESIONALIZACION
ANTE EL UMBRAL DEL SERVICIO
CIVIL PENITENCIARIO DE
CARRERA EN MEXICO

TESIS QUE PRESENTA EL
LIC. FERNANDO JAVIER LOPEZ JUAREZ
PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO
(CIENCIAS PENALES)

MEXICO, D. F.

277872

MAYO DEL 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mi padre, hombre de convicciones firmes
quien me enseñó un camino de rectitud; honradamente
compromiso. Mi eterno homenaje en su memoria.*

*A mi madre, soporte firme en todos estos años de
mi vida, mujer excelsa de quien orgullosamente
siempre he recibido su desmesurado amor, así como
sus mejores enseñanzas y consejos. Mi amor eterno.*

*A todos los que comparten el sueño de forjar un
México con una Administración Pública
moderna y ejemplar, que cada día aportan sus
mejores esfuerzos. Mi sincera contribución.*

“Los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala.”

Lic. Benito Juárez García

	Página
PROLOGO.	I
INTRODUCCION.	III
CAPITULO PRIMERO.- <i>Consideraciones sobre el Servicio Público y la Capacitación en México.</i>	
1.1 Antecedentes.	
1.1.1 Del Servicio Público.	1
1.1.2 De la Capacitación.	4
1.2 Marco Conceptual.	
1.2.1 Servicio Público.	8
1.2.2 Capacitación.	14
1.3 Marco Jurídico.	15
1.4 Importancia que representa la profesionalización en el servicio público conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.	21
1.4.1 Reforma del Gobierno y Modernización de la Administración Pública.	23
1.4.2 Profesionalización de los servidores públicos.	24
1.4.3 Síntesis del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.	28
1.4.4 Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.	36

CAPITULO SEGUNDO.- *La dinámica educativa en el Sistema Penitenciario Mexicano.*

2.1	Antecedentes y evolución.	42
2.2	Estructura Organizacional del Sistema Penitenciario.	48
2.2.1	Directivos.	48
2.2.2	Personal técnico.	58
2.2.3	Personal jurídico.	65
2.2.4	Personal administrativo.	71
2.2.5	Personal de seguridad y custodia.	74
2.3	El Programa Operativo de Capacitación.	78
2.3.1	Diagnóstico.	78
2.3.2	Planeación.	79
2.3.3	Programación.	80
2.3.4	Ejecución.	81
2.3.5	Evaluación.	82
2.3.6	Seguimiento.	83
2.4	Problemática en la operación de los programas de capacitación y actualización para el personal penitenciario.	84

CAPITULO TERCERO.- *La función de los Institutos de Capacitación Penitenciaria en México.*

3.1	El Instituto de Capacitación Penitenciaria del Distrito Federal.	90
3.1.1	Marco Jurídico.	94
3.1.2	Estructura y funcionamiento.	96
3.1.3	Planes y Programas de Estudio.	105
3.2	El Instituto de Capacitación y Formación Penitenciaria del Estado de México.	112
3.2.1	Marco Jurídico.	112
3.2.2	Estructura y funcionamiento.	113
3.2.3	Planes y Programas de Estudio.	114
3.3	El Programa Nacional de Capacitación Penitenciaria de la Secretaría de Gobernación.	122
3.4	La colaboración con organismos e instituciones públicas y privadas en el contexto de la educación continua.	124

CAPITULO CUARTO.- *El Servicio Civil Penitenciario de Carrera.*

4.1	Conceptualización general del Servicio Civil de Carrera.	129
4.2	El Servicio Civil en el derecho comparado.	130
4.2.1	Estados Unidos de América.	130
4.2.2	Inglaterra.	134
4.2.3	Francia.	140
4.2.4	Alemania.	143
4.2.5	Argentina.	144
4.2.6	Italia.	144
4.2.7	Japón.	146
4.2.8	España	148
4.3	La necesidad de establecer el Servicio Civil Penitenciario de Carrera en México.	152
4.4	Bases para establecer el Servicio Civil de Carrera en el Sistema Penitenciario Mexicano.	153
4.4.1	Requisitos de ingreso.	155
4.4.2	Procedimiento de selección.	158
4.4.3	Fase de formación.	160
4.4.4	La carrera penitenciaria.	163
4.5	La estabilidad y certidumbre en el Servicio Público Penitenciario.	166

CAPITULO QUINTO.- *Hacia una auténtica profesionalización en el Servicio Público Penitenciario Mexicano.*

5.1	Estructura y funciones de la Academia Nacional de Seguridad Pública.	168
5.1.1	Principios.	175
5.1.2	Elementos.	179
5.1.3	Materias de la Academia.	181
5.1.4	Ambito de competencia.	184
5.2	Creación del Centro Nacional de Formación y Estudios para el Personal de Centros de Reclusión.	185
5.3	Homologación de planes y programas de estudio para el personal penitenciario.	192
5.4	Propuesta de un Plan Rector de Profesionalización Penitenciaria en el ámbito nacional como base del Servicio Civil Penitenciario de Carrera.	195
5.5	Proyecto de Reglamento del Servicio Civil Penitenciario de Carrera para los servidores públicos del Sistema de Centros de Reclusión en la República Mexicana.	206

CONCLUSIONES.	223
BIBLIOGRAFÍA NACIONAL.	227
BIBLIOGRAFÍA EXTRANJERA.	231
LEGISLACIÓN.	232
DICCIONARIOS JURÍDICOS Y DE LA LENGUA.	234

PROLOGO

Son ya casi tres siglos de vida del sistema de reclusión en México, caracterizado en sus inicios y hasta la primera mitad del siglo XX por su desarrollo empírico con tratamientos degradantes hacia el género humano, que lejos de readaptar socialmente al individuo, lo retornaban a la sociedad con resentimiento y revanchismo.

Muchos han sido los esfuerzos de hombres comprometidos con el penitenciarismo, quienes han visto realizados algunos sueños, como el encauzar el sistema por el camino del humanismo técnico, con miras hacia la readaptación social, pero también es cierto se han frustrado muchas aspiraciones y proyectos que ha dado como resultado el atraso, la ineficacia así como el estancamiento de la modernización del sistema de centros de reclusión mexicanos.

Aún a pesar de logros y vicisitudes, un aspecto fundamental del ámbito penitenciario ha quedado en sala de espera: la profesionalización del personal. No es posible concebir un sistema penitenciario moderno y eficiente sin el elemento humano profesional, capaz de introyectar a su dinámica los conocimientos, destrezas, aptitudes, habilidades y actitudes que directivos, técnicos, jurídicos, administrativos y custodios posean en sus ámbitos de competencia respectivos.

No podemos dejar de mencionar que han existido acciones serias en el campo de la capacitación y actualización penitenciarias, lo que ha desembocado en la creación de dos Institutos de Capacitación Penitenciaria: en el Distrito Federal y en el Estado de México, respectivamente, así como un Programa Nacional de Capacitación Penitenciaria, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

En el primero de ellos tuve el alto honor de haberme desempeñado como Subdirector y posteriormente como Director de 1995 a 1997, teniendo la oportunidad de realizar aportaciones que allanaran el camino del servidor público penitenciario hacia la profesionalización.

Como podrá constatarse en el desarrollo de la presente investigación, muchos son los obstáculos a vencer para, primero, fomentar una cultura de capacitación y actualización en la cuál no se encuentra completamente involucrado todo el personal y segundo, establecer indicadores de desempeño por medio de los cuales se evalúe en forma permanente la actuación y resultados de cada servidor público, desde el nivel directivo hasta el operativo, respectivamente.

No basta con querer aumentar los conocimientos del personal penitenciario para llegar a su profesionalización, sino también incentivarlo con salarios decorosos acompañados de estímulos y recompensas por su comprometida labor en el servicio público penitenciario, aunado a la estabilidad laboral lo que brinde certidumbre y tranquilidad a cada persona, permitiendo planear actividades a corto, mediano y largo plazos en su respectiva área de trabajo.

Estamos conscientes que no es tarea fácil, ni mucho menos, que por arte de magia se implante el Servicio Civil Penitenciario de Carrera en nuestro país, sobre todo si tomamos en cuenta que México no tiene una cultura sólida en materia del Servicio Civil de Carrera en comparación con otros países como Estados Unidos de América, Francia, Inglaterra, Italia, España, Argentina y Japón, principalmente. Es todavía tierra fértil en donde con acciones acertadas y políticas sanas se llegue al mejoramiento y consiguiente modernización del sistema de centros de reclusión en México, asegurando con ello viabilidad en materia de seguridad pública que redunde en el ambiente armónico que nuestra sociedad demanda.

INTRODUCCION

La alta responsabilidad social que tiene asignado el penitenciarismo mexicano, exige que sus representantes se constituyan en verdaderos profesionales integrantes de una institución moderna. Esto ya ha sido dicho muchas veces, aunque tal vez no tantas, porque no ha logrado concluirse.

Efectivamente, la calidad del servicio público penitenciario depende en gran medida del trabajo que desarrollan los hombres y mujeres que lo componen y, por consiguiente, de las políticas de reclutamiento, selección, promoción, formación y permanencia.

La imagen del penitenciarismo ante la opinión pública está directamente relacionada con la calidad de los servicios que presta y de las personas que lo hacen, dicho de otra manera, con el grado de profesionalismo de quienes lo llevan a la práctica.

Los elementos apuntados convierten a quienes hacen penitenciarismo en un grupo de hombres al cuidado de los hombres que transforman el problema en su solución. Es vital esta afirmación porque implica el origen y el objeto de un programa mexicano moderno, que se finca en el análisis de la operación, imagen social y futuro deseado para el personal penitenciario. Es decir, se integran las expectativas sociales e individuales, internas y externas, a un proyecto viable.

Derivado de lo anterior, la presente investigación es una propuesta concreta y viable para cumplir con la profesionalización del personal penitenciario, la cual se sustenta en el análisis, experiencia profesional y debida conceptualización de cada uno de los elementos que, de coexistir de manera interrelacionada, transforman a una mera función social en una profesión.

Esto, por supuesto, conlleva exigencias, pero también, decisivos beneficios para que el penitenciarismo cumpla con su función de procurar permanentemente readaptación social, encontrando en los hombres y mujeres que lo desarrollan, aliados valiosos y no obstáculos para una auténtica dignificación y profesionalización del personal.

Este trabajo de investigación se compone de los siguientes capítulos:

En el capítulo primero se analiza tanto los antecedentes como la situación actual del servicio público y la capacitación en nuestro país, destacando el marco conceptual y jurídico así como la importancia de la profesionalización en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública respectivo, los cuales han definido el rumbo y las directrices correspondientes en estos últimos años del milenio.

El capítulo segundo se circunscribe a la dinámica educativa en el Sistema Penitenciario Mexicano, desglosando los antecedentes y evolución de este último hasta llegar a su actual estructura y organización; asimismo se aborda la composición del Programa Operativo de Capacitación, así como la problemática en la operación de

los programas de capacitación y actualización para el personal del sistema penitenciario.

En el capítulo tercero se destaca la importancia y funcionamiento de las instancias especializadas de capacitación y actualización para el personal de los centros de reclusión, siendo únicamente los siguientes: el Instituto de Capacitación Penitenciaria del D.F. (INCAPE), el Instituto de Capacitación y Formación Penitenciaria del Estado de México (INCAFOPE) y el Programa Nacional de Capacitación Penitenciaria de la Secretaría de Gobernación (PRONACAP). También se alude la trascendencia que la educación continua ejerce en esta función de capacitación y actualización del personal penitenciario.

El capítulo cuarto se encuentra dedicado al Servicio Civil de Carrera, destacando su conceptualización, implantación y desarrollo en diversos países; de la misma forma se establece la necesidad de llevarlo a cabo en el ámbito penitenciario, manifestando las consideraciones y beneficios que el mismo conllevaría para el personal de los centros de reclusión y por ende su proyección hacia el propio sistema estatal de reclusión.

Por último, el capítulo quinto condensa todas las acciones y aspiraciones que nos ayuden a llegar a una auténtica profesionalización del Servicio Público Penitenciario Nacional: el análisis de la Academia Nacional de Seguridad Pública; la creación del Centro Nacional de Formación y Estudios para el Personal de los Centros de Reclusión (CENAFEPCRE), instancia normativa y operativa que sea el impulso del Servicio Civil Penitenciario de Carrera; la homologación de planes y programas de estudio; la propuesta de un Plan Rector de

Profesionalización Penitenciaria en el ámbito nacional que sea la cimentación firme del Servicio Civil Penitenciario de Carrera en nuestro país, y por último el proyecto de Reglamento del Servicio Civil Penitenciario de Carrera para los servidores públicos del Sistema de Centros de Reclusión de la República Mexicana

Son muchos los retos y las limitaciones que han obstaculizado el saneamiento del sistema penitenciario nacional y por ende el estancamiento de la profesionalización de su personal, pero estoy convencido que con voluntad, capacidad, constancia, conocimiento y perseverancia de todos aquellos que no sólo anhelamos, sino que contribuimos a la construcción de mejores condiciones, se llegue a consolidar un sistema penitenciario moderno, funcional y adecuado al momento histórico en que se desarrolle, cumpliendo auténticamente con sus fines y sobre todo siendo el auténtico garante de la tranquilidad y seguridad de nuestra sociedad al restituirle a hombres y mujeres productivos y conscientes de que nunca se mancharán en el fango de la reincidencia.

CAPITULO PRIMERO

CONSIDERACIONES SOBRE EL SERVICIO PUBLICO Y LA CAPACITACION EN MÉXICO.

1.1 ANTECEDENTES.

1.1.1 DEL SERVICIO PÚBLICO.

1.1.2 DE LA CAPACITACIÓN.

1.2 MARCO CONCEPTUAL.

1.2.1 SERVICIO PÚBLICO.

1.2.2 CAPACITACIÓN.

1.3 MARCO JURÍDICO.

1.4 IMPORTANCIA QUE REPRESENTA LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO CONFORME AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

1.4.1 REFORMA DEL GOBIERNO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.4.2 PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.4.3 SÍNTESIS DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000.

1.4.4 DIGNIFICACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO.

CAPITULO PRIMERO

CONSIDERACIONES SOBRE EL SERVICIO PUBLICO Y LA CAPACITACION EN MEXICO.

1.1 ANTECEDENTES

1.1.1 DEL SERVICIO PÚBLICO

Uno de los conceptos más discutidos y quizás menos precisos en sus perfiles y en su determinación material y objetiva es el de servicio público; nace y se desenvuelve en el ambiente jurídico doctrinal francés, dentro del cual llena una orientación y una necesidad muy peculiar de la organización del Estado francés, la escisión clara entre la competencia del tribunal administrativo y el tribunal jurisdiccional.

Es necesario hacer un enfoque de las condiciones histórico-jurídicas de la aparición de la noción de servicio público y cómo fue introducida en el ámbito del Derecho Administrativo:

“Su origen lo tenemos en Francia, donde apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales –regla fundamental en el Derecho Público francés-, consagrada esencialmente en la ley de 16-25 de agosto de 1790, y en el Decreto de 16 Fructidor año III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos. Esta prohibición, hecha a los tribunales civiles, de conocer de los asuntos de la Administración, condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas.”¹

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa. México, 1991. Pág. 736.

El problema delicado era el de los límites de competencia de la jurisdicción administrativa y la forma como se interpretaba la regla de la separación, de la cual derivaba el fundamento y la razón por la que se instauró la jurisdicción administrativa, así como los motivos por los que se admitió que un derecho especial se aplicaría a la Administración.

Así, fue en función de la separación de las jurisdicciones administrativa y judicial que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación con la actividad de la Administración Pública. A mediados del siglo XIX, la regla de separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier materia del contencioso administrativo.

La noción de servicio público, en consecuencia, tiene origen inspirado, fundamentalmente, en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses, comentada y desarrollada por la doctrina de ese país. Veamos a continuación la evolución del servicio público en México.

En la época colonial el sistema jurídico imperante fue el derecho de Castilla, incluyendo las Leyes de Indias que se dictaron expresamente para el Nuevo Mundo. Desde esta legislación arranca el origen de las disposiciones sobre la función pública, ya que los funcionarios y eclesiásticos que actuaban en Indias cuidaron de informar al Rey no sólo sobre la marcha de sus propias actividades, sino incluso del estado general de aquéllas. Los altos funcionarios estaban obligados a informar al monarca sobre toda clase de materias y sobre actuación de los restantes oficiales.

La distancia de las colonias con respecto a la metrópoli propició constantemente el manejo administrativo independiente del Virrey y la Audiencia y por tanto, favoritismos, localismos y corrupción, que afectó de manera considerable la función pública en este período colonial.

En 1821 con la consumación de la independencia nacional, se comienza a forjar un México lleno de turbulencia en todos los aspectos, tanto políticos, económicos y sociales, lo que condujo a que los objetivos preponderantes durante los primeros 50 años de vida independiente estuviesen dirigidos a consolidar nuestra independencia política y salvar los obstáculos de imperios, repúblicas federales, centralismo, numerosas disposiciones y por sí fuera poco las guerras de Francia y Estados Unidos.

Las Constituciones de 1814, 1824, 1836, 1843 y 1857 ya contemplaron en su contenido disposiciones relativas a los servidores públicos, las cuales fueron totalmente ignoradas ya que los nombramientos de los funcionarios en los altos puestos de la administración se caracterizaron por el amiguismo y el compadrazgo.

Ya en el México contemporáneo con la entrada en vigor de nuestra actual Constitución de 1917, se consideran aspectos importantes del servicio público como lo fueron el catálogo de requisitos y deberes con los que tiene que cumplir el funcionario de la administración pública y en su momento, la protección específica que brindó a los trabajadores al servicio del Estado al adicionarse el apartado B al artículo 123 constitucional y promulgándose posteriormente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de este apartado.

“En suma, la historia de la Administración Pública Mexicana nos muestra cómo desde 1821 han existido intentos para reformarla, adaptándola a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales y a las demandas de la sociedad. En realidad, los esfuerzos de reforma han resultado siempre aislados, carentes de una relación de continuidad, no respondiendo en su mayoría a un plan integral, bien porque no contaron con el apoyo político y técnico o bien con las decisiones oportunas y eslabonadas que se hubiesen requerido para su eficaz implantación.”²

1.1.2 DE LA CAPACITACIÓN

En la antigüedad (año 2100 a.C.), la alfabetización se limitaba a ciertos sectores sociales y la única manera que había de transmitir los conocimientos era mediante la comunicación oral de generación en generación. De esta forma se entrenaban familias completas que se especializaban en algún oficio o actividad, a través de los talleres.

Otra forma en que se manifestó rudimentariamente la capacitación fue a través de los gremios, los cuáles constituyen la primera forma del concepto de empresa y a su vez dan origen a las agrupaciones de trabajadores que fueron creadas para proteger sus intereses. Dentro de ellos surgieron reglamentaciones como la limitación en el número de aprendices y la cantidad y calidad de trabajo que se debía realizar de acuerdo con el sistema básico de remuneración.

Los gremios estaban formados por grupos de personas unidas por intereses comunes y en ellos destacaba la ayuda mutua. Para la conformación de un gremio era necesaria la participación de tres elementos:

² HARO BELCHEZ, Guillermo. *El Derecho de la Función Pública*. Editorial ECASA. México, 1993. Pág. 70.

1. **Maestro**, quien transmitía las habilidades y conocimientos por medio de la instrucción directa.
2. **Aprendices**, quienes recibían el entrenamiento que les proporcionaba el maestro, sin ningún beneficio económico.
3. **Oficiales**, quienes ya habían recibido entrenamiento aún cuando no eran capaces todavía de desempeñar un oficio con la eficacia requerida.

Más tarde, conforme a la expansión de los mercados, se requirió de mayor maquinaria y materiales, lo que a su vez demandó mayor inversión por parte de los maestros. Esta condición, por supuesto, imponía a los trabajadores limitaciones para convertirse en maestros. La necesidad de los trabajadores de instalar sus propios talleres dio como resultado la creación de gremios de trabajadores especializados. Este fenómeno tuvo impacto a su vez en los maestros, quienes al ver que se establecían nuevos talleres hicieron los suyos más exclusivos y demandaron, además, mayor habilidad en la mano de obra que contrataban.

Por otra parte, en el contexto socioeconómico, previo a la Revolución Industrial, la capacitación constituyó más que un hecho educativo, una fórmula para controlar los “secretos” de los diferentes oficios con el propósito fundamental de proteger intereses económicos y de estatus social de artesanos y comerciantes. Como resultado de lo anterior, se establecieron mecanismos de control de privilegios económico-sociales, traducidos en estrictas reglamentaciones para la afiliación a las asociaciones de trabajadores y en normas de calidad en la ejecución de trabajos para poder pasar a una mayor categoría.

Con la Revolución Industrial, la capacitación se transformó con la incorporación de objetivos y métodos; en la medida en que los empresarios fueron adquiriendo un mayor número de nociones relativas a crecimiento y desarrollo, entrenaron a los trabajadores no sólo en la tarea que tenían que realizar, sino también en otro tipo de actividades, de manera que éstos empezaron a participar más en el proceso que se estaba llevando a cabo. Aparece entonces la fabricación en serie y, en consecuencia, los especialistas en determinado tipo de actividades del proceso productivo. Este cambio en los objetivos y métodos en la capacitación se debió a que la industrialización propició una gran demanda de mano de obra capacitada para realizar las tareas que el manejo de las nuevas máquinas exigía.

Posteriormente, a partir de la Primera Guerra Mundial (1914-1917) se tuvo que entrenar a las personas no sólo en la actividad que realizaban en su vida cotidiana y civil, sino que se requirió capacitarlas masivamente en distintos tipos de actividades, sobre todo en las bélicas, las cuales resultaron extrañas para muchos de ellos. Durante esta etapa la mujer volvió a desempeñar un papel muy relevante en la industria, debido a que los hombres jóvenes y en edad productiva partieron a la guerra. A consecuencia de ello, la capacitación se transformó de nuevo: las jornadas de trabajo sufrieron un cambio, pues había toques de queda, la producción disminuía y surgió la necesidad de elaborar productos en forma clandestina.

Durante la Primera Guerra Mundial se utilizó la primera prueba de inteligencia (Army-Beta), como estrategia para incrementar la eficiencia de los grupos. En Estados Unidos de América se desarrolló una nueva fórmula que modificó sustancialmente la eficiencia y el costo de la capacitación, fórmula que se conoce como el “método de los cuatro pasos”: explicar, demostrar, ejecutar y verificar. En estos pasos se expresan claramente los principios fundamentales del aprendizaje en los adultos.

Con el crecimiento de la industria, la capacitación adquirió importancia, pues pasó de la etapa en que solamente compartía un secreto dentro de un proceso, a la etapa de una sistematización de la enseñanza. En consecuencia, surge una nueva forma de entrenamiento representada por las **Escuelas Industriales**, entre las que se encuentran Hoe y Cia. (1872), Westinghouse (1888), General Electric e International Harvester (1907).

En forma paralela se desarrolla el entrenamiento mediante instituciones como la Asociación Cristiana de Jóvenes (1892), la Sociedad Nacional para la Promoción de la Educación Industrial, la Asociación Nacional de Escuelas Privadas (1914) y la American Management Association (1923).

Desde 1920 a la fecha, la capacitación ha sufrido una evolución continua y en el ámbito laboral de las organizaciones se reconocen y aceptan los beneficios que de ésta se derivan. Asimismo, los gobiernos también han tomado en cuenta su existencia y han establecido mecanismos legales y operativos que se encargan de normar esta tan importante actividad para todo ser humano.

Durante varios años se dejó al trabajador la facultad de capacitarse de manera voluntaria e individual. El aprendizaje dentro de las empresas se estableció como obligación patronal sólo para preparar a nuevos trabajadores de determinados oficios y facilitarle con ello su ascenso a categorías más especializadas, aunque en el fondo tal obligación representaba más un beneficio para el patrón, porque obtenía sin esfuerzo y sin costo adicional mano de obra barata, ya que no se pagaba igual salario al aprendiz que al trabajador calificado.

Esta circunstancia ha hecho que se abandone la práctica del aprendizaje y que mejor se establezca una nueva obligación patronal: dar a los trabajadores la necesaria capacitación y adiestramiento con

vista a un mejoramiento integral de sus condiciones de vida y para evitar que sean, como reza una antigua conseja mexicana: *aprendices de todo y oficiales de nada*.

1.2 MARCO CONCEPTUAL

1.2.1 SERVICIO PÚBLICO

Resulta importante destacar diversas definiciones que sobre el servicio público se han elaborado:

“SERVICIO PUBLICO. Complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma.”³

Servicio, del latín *servitium*: acción y efecto de servir, “...mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización o persona destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada”⁴

Público del latín *publicus*, significa notorio, patente, manifiesto; potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, pertenece a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en las mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar.

³ DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. 19ª Edición. México, 1993. Págs. 453-454.

⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Editorial Tecnos, 16ª Edición. Madrid, España, 1947 Pág. 1584.

Gramaticalmente el uso de vocablos, en términos muy generales, encuadra en el concepto moderno del servicio público o como atinadamente expresa Villegas Basavilbaso: “De los dos elementos de la locución el de naturaleza sustantiva –servicio- tiene una acepción determinada: ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio, el de naturaleza adjetiva –público-, es indeterminado por cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio del público o para el público”⁵

Existen dos conceptos ya clásicos del servicio público: el denominado amplio y el estricto.

- a) Amplio: Procede de la Escuela de Burdeos, teniendo como máximos exponentes a León Duguit y Jèze; según esta doctrina se fundamenta el Derecho Administrativo en el propio servicio público: “de toda actuación administrativa deviene actuación de servicio público”.
- b) Estricto: Es el propio de la doctrina española, y así Jordana de Pozas define al servicio público como aquella “modalidad de la acción administrativa que consiste en satisfacer la necesidad pública de que se trate, de manera directa por algunos órganos de la propia Administración creadas al efecto y con exclusión o en concurrencia de los particulares”⁶

Respecto a los elementos que delimitan el concepto de servicio público, y por lo tanto conforman su contenido, hemos de exponerlos dividiéndolos en dos grupos:

⁵ VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. *Derecho Administrativo*. Tipografía Editorial Argentina, Tomo II, Instituciones Fundamentales Buenos Aires, Argentina, 1951. Pág. 5

⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 738.

a) Elementos comúnmente aceptados por la mayoría de las doctrinas y de las legislaciones:

1. La presentación debe ser regular y continua.
2. Lo presta la Administración Pública.
3. Que se preste al público.
4. Que se realice por motivos y finalidades de interés público.

b) Elementos discutidos:

1. Ser un monopolio de la Administración.
2. Debe presentarse con un régimen especial exorbitante de derecho público.

Asimismo encontramos en el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM la siguiente conceptualización:

Servicio Público: Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme, necesidades públicas de carácter esencial, básicas o fundamentales; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.

No obstante lo anterior, no hay un criterio unitario sobre la existencia de esta noción y, desde luego, la legislación francesa no parece darnos una definición de servicio público. Los parámetros bajo los que se analiza esta idea, son: a) cumplimiento de una misión de interés general; b) en condiciones exorbitantes del Derecho Común, y c) bajo la autoridad y control de una colectividad pública. También parece ser un elemento del concepto francés, el que los servicios públicos se sometan a un régimen de Derecho Público.

Sin embargo, la noción de servicio público ha trascendido al ámbito de ese país y se ha desarrollado con gran vigor, sobre todo en los países de tradición jurídica latina.

Las teorías o definiciones del servicio público se pueden clasificar en:

- a) Teorías que lo consideran como toda una actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes.
- b) Teorías que consideran como servicio público toda la actividad de la Administración sujeta a un procedimiento de Derecho Público.
- c) Teorías que consideran como servicio público solamente una parte de la actividad del Estado.

Para Duguit el servicio público es el fundamento esencial del Derecho Público. “El estado no es una potencia que manda, una soberanía, es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende bien ahora el sentido y la aportación de la transformación profunda que se ha realizado en el Derecho Público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana. El Derecho Público moderno se transforma en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido; el funcionamiento del Derecho Público es la regla de organización y gestión del servicio público”⁷

Como es sabido, se ha criticado esta teoría porque confunde toda la actividad del Estado, con los servicios públicos.

⁷ Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 739.

“Para Jèze, la idea de servicio público está relacionada con el procedimiento de prestación y confunde el concepto de servicio público con el del régimen jurídico que lo regula, estima que el servicio público se da en los casos en que para la satisfacción de una necesidad de interés general, los agentes públicos pueden recurrir a reglas de Derecho Administrativo, normas jurídicas inspiradas en el interés público.

Adolfo Posada concibe el servicio público en relación con la función administrativa que se resuelve concretamente en servicios. La Administración Pública es un sistema de servicios caracterizados por el fin o los fines que se presenten o se utilicen.

El servicio público contiene la noción más definida, intensa, dinámica y objetiva del bien público, como cosa distinta del interés particular o como conjunto de necesidades públicas.

Hay autores que niegan toda noción de servicio público, como Berthélemy: “No considero como un progreso doctrinal la afirmación de que el elemento superior de toda organización administrativa reside en la noción del servicio público. No hay noción de servicio público porque no hay una forma única de servicio público, sino formas muy variadas que implican profundas diferencias. Los servicios públicos están sometidos al derecho común todas las veces que éste no haya sido derogado por textos contrarios.

Hauriou define el servicio público como un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública.

Fleiner lo conceptúa como un conjunto de personas y de medios constituidos técnicamente en una unidad y destinados a servir de una manera permanente a un fin público particular.

Para García Oviedo el servicio público es: a) una ordenación de elementos de actividades para un fin; b) ese fin es la satisfacción de una necesidad pública (no obsta que hay necesidades de esta clase que se satisfacen por el régimen del Derecho Privado); c) implica la acción de una personalidad pública, aunque no siempre sean éstas las que asuman la empresa; d) esta acción cristalizada en una serie de relaciones jurídicas de un régimen jurídico generalmente especial y distinto del de los servicios privados.⁸

El maestro Miguel Acosta Romero establece que el servicio público: “Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público que determina los principios de regularidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).”⁹

De los criterios examinados no obtenemos una conclusión general y uniforme acerca de lo que unánimemente se considera como servicio público, pues para algunos el órgano es el que otorga ese carácter a la actividad, en tanto que para otros es el régimen jurídico al cual se encuentra sometida; para algunos más es la propia actividad la que da el sello, o bien, la finalidad que se persigue; no hay, como vemos, un consenso acerca de cuál sea intrínsecamente el contenido del servicio público.

Si consideramos las ideas anteriores, tendremos que los caracteres más importantes del servicio público son:

I. Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.

⁸ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 739-742

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 742.

2. Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el Derecho Público, pero que en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de derecho privado.
3. La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares (mediante concesión).
4. El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general; régimen jurídico, que es de Derecho Público.

1.2.2 *CAPACITACIÓN*

La capacitación ha sido tradicionalmente definida como el aprendizaje que lleva a cabo una persona para superar el nivel de sus conocimientos, mejorar su aptitud técnica natural o manual en actividades útiles o adquirir un grado profesional en una ciencia o arte. En materia laboral se pretende que con la capacitación, el trabajador mejore sus ingresos y alcance un nivel de vida más elevado. Además, en nuestro sistema constitucional, la formación profesional ha adquirido la categoría de garantía social al haberse establecido métodos y sistemas, para que las clases trabajadoras se capaciten y estén preparadas en forma permanente, para actuar dentro de cualquier proceso tecnológico y operar cualquier nuevo mecanismo o aparato que la ciencia crea y perfecciona de manera constante. Todo intento de capacitación y adiestramiento profesional debe guardar estrecha relación con el individuo en cuanto éste busque o se proponga mejorar su condición económica y social a través de una conveniente preparación científico técnica.

Las técnicas modernas han venido señalando la necesidad de que los patrones adiestren a su propio personal y lo capaciten para desempeñar mejor el trabajo que le ha sido asignado.

Se ha encontrado como un medio muy adecuado para obtener la cooperación de los trabajadores, facilitándoles los conocimientos necesarios a fin de que aumenten la productividad en su labor y puedan, sin mayor trastorno en el trabajo, ocupar puestos de superior categoría con las consiguientes mejoras en sus salarios.

Esta tendencia, muy generalizada en los Estados Unidos de Norteamérica, se ha venido extendiendo a nuestro país en los últimos años y ya se advierte cómo en los niveles superiores se organizan constantemente cursos de capacitación para gerentes, altos ejecutivos, etc., todo ello para que conozcan mejor los sistemas de administración de empresas. También en algunos casos se ha ido a niveles inferiores buscando la mejor capacitación de trabajadores calificados; pero a este respecto falta mucho por realizar, siendo vital que, en primer término, se convenza plenamente a todos los patrones de las bondades de un sistema de capacitación que observe que los recursos invertidos a esa labor dan excelentes frutos, dentro de un período más o menos largo.

1.3 MARCO JURÍDICO

En nuestra legislación, no encontramos específicamente una definición concreta de servicio público pero sí podemos afirmar que desde la Constitución General de la República, en su Título Cuarto, artículo 108, encontramos el marco jurídico que sustenta el servicio público:

“Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”

También es importante destacar que del Título Cuarto Constitucional se deriva la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que tiene por objeto reglamentar en materia de servicio público.

Asimismo no podemos olvidar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963 y vigente hasta nuestros días.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, concentra las funciones y división de la Administración Pública para cada una de las vertientes: centralizada y paraestatal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en tesis jurisprudencial, la noción del servicio público:

“SERVICIO PUBLICO, NOCION DE.

Por servicio público debe entenderse el establecimiento de un régimen jurídico especial para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general. Organizar un servicio público es formular las reglas generales según las cuales se regirá la

actividad de ciertas personas, o deberán ser administrados determinados bienes. El régimen jurídico del servicio público, puede tener variantes, ser más o menos completo, y constreñirse a la limitación de la actividad concurrente de los particulares, a la fijación de tarifas, y a la prestación del servicio a cualquier persona que lo solicite en cualquier momento. La determinación de cuando existe un servicio público corresponde fundamentalmente al Poder Legislativo.

Precedentes.

Amparo directo 374/62. Unión de Crédito Henequenero de Yucatán, S.A. de C.V. 28 de marzo de 1963. 5 votos. Ponente: Manuel Yáñez Ruiz.”

Algunos antecedentes histórico-jurídicos, nos hablan del interés que existía por la capacitación en el México antiguo; por ejemplo, en la época prehispánica se advierte una marcada preocupación, de parte de las autoridades, por la educación y preparación de tipo doméstico, artesanal y militar de los jóvenes: el Tepochcalli y el Calmecac son muestra de ello.

En la legislación colonial encontramos ordenamientos como las “Ordenanzas de Minería” (1783), que nos hablan de la educación y enseñanza a la juventud destinada a las minas y en donde se trata a la educación como el desarrollo o perfeccionamiento de las facultades intelectuales del joven, mediante preceptos, ejercicios y ejemplos; y en el caso de la enseñanza, entendida como la formación del individuo apto y hábil para el trabajo en las minas.

En 1873 se funda el Gran Círculo de Obreros en México, que tiene entre sus objetivos la propagación, entre la clase obrera, de la instrucción relativa a las artes y oficios como parte de las obligaciones del patrón. A fines del siglo XIX y a principios del XX se suceden en

forma ininterrumpida movimientos que dan lugar a la creación de un disperso derecho del trabajo, que propugna por un sistema más justo en las relaciones obrero-patronales. Así, los sistemas jurídicos enfocaron su doctrina al logro de una mayor justicia y equilibrio entre los factores de la producción.

El legislador modificó el artículo 123 de la Constitución General de la República, para establecer que “las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación y adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación...” (fracción XIII).

Y a su vez la ley señala actualmente que todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo, que le permita elevar su nivel de vida y productividad conforme a planes y programas que se formulen de común acuerdo con él o con su sindicato. La capacitación podrá ser proporcionada, de ser posible, en las instalaciones de la empresa; pero no siendo así, se hará a través de instructores, institutos o escuelas, siendo a cargo de los patrones el costo de preparación que resulte indispensable respecto de cada trabajador (artículos 153A y 153B de la Ley Federal del Trabajo).

En los planes y programas que se elaboren, al igual que para la autorización de instructores, institutos o escuelas que impartan capacitación y adiestramiento, intervendrá la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tanto para uniformar los trámites administrativos como la enseñanza, o para distinguir las características que corresponden a cada centro de trabajo (artículos 153C, 153D Y 153E de la Ley Federal del Trabajo).

Los objetivos de toda capacitación y adiestramiento deberán sujetarse a las siguientes bases: a) en materia de unidad de la enseñanza se vigilará el desarrollo de los planes y programas que se pongan en ejecución, fijándose además los términos o períodos de cada curso; b) deberán integrarse grupos coherentes o de ser posible, instalarse para un adecuado entrenamiento, instituciones especializadas en cada rama o actividad industrial importante en el país; c) se integrarán comisiones mixtas con representantes de los trabajadores y de la empresa o establecimiento de que se trate, mismas que vigilarán la operación e instrumentación del sistema, así como los procedimientos de enseñanza que se implanten, pero podrán además sus integrantes sugerir las medidas que tiendan al perfeccionamiento de la instrucción que reciban los trabajadores; d) cuidarán que los conocimientos y habilidades que adquiera el trabajador sean actuales y correspondan a la actividad que desarrolle en el centro de trabajo en donde se encuentre empleado; e) el trabajador deberá estar debidamente informado de la aplicación de la nueva tecnología relacionada con su actividad profesional; f) la preparación que reciba el trabajador habrá de permitirle, tanto mejorar su aptitudes para estar en condiciones de ocupar una vacante o puesto de nueva creación u obtener un ascenso, como prevenir los riesgos inherentes al trabajo que desempeña, mediante una correcta utilización del equipo o herramienta que se le proporcione y la atención que debe tener en la operación de aquellos mecanismos que desconozca, y g) la capacitación y adiestramiento deberán permitir, al mismo tiempo que el trabajador mejore sus aptitudes e incremente la productividad de su centro de trabajo (artículos 153F Y 153G de la Ley Federal del Trabajo).

La capacitación, tratándose de trabajadores de nuevo ingreso, se proporcionará conforme a estipulaciones que habrán de consignarse en los contratos individuales o colectivos de trabajo celebrados, según el caso. La obligación del trabajador será asistir con puntualidad a los cursos, sesiones de grupo o a todas aquellas actividades que formen

parte de la enseñanza que se imparta; atenderá cualquier indicación que se le haga por parte de los instructores o encargados de su enseñanza, y al finalizar un curso presentará los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitud para los cuales sea requerido, mismos que deberá aprobar (artículo 153H de la Ley Federal del Trabajo).

En lo que respecta a los requisitos de los planes y programas de capacitación o adiestramiento, las disposiciones legales contienen las siguientes características:

- a) Los períodos de capacitación no serán por más de cuatro años para evitar una prolongación indefinida en la enseñanza, que debe incluir de preferencia materias técnicas; las materias académicas se impartirán sólo cuando la actividad profesional lo requiera;
- b) Dichos períodos comprenderán la totalidad de los puestos y niveles que existan en una empresa, por muy variados que sean éstos, a fin de evitar que sea compleja o demasiado general la instrucción que reciba el trabajador en cada caso particular;
- c) La totalidad de los trabajadores de toda empresa o establecimiento deberá recibir capacitación y adiestramiento y para lograr este propósito se fijarán con exactitud las etapas durante las cuales se impartirá la enseñanza; ésta podrá distribuirse por secciones, especialidades o departamentos, conforme a la actividad que en cada una se realice o haya quedado comprendida, de acuerdo al nivel de preparación que tenga cada grupo de trabajadores;
- d) El procedimiento de selección de los trabajadores que sean capacitados se fijará a través de un orden determinado, tomando en cuenta el puesto y categoría de cada uno y su nivel de conocimientos, con el objeto de que sean integrados grupos afines; la capacitación

personal tendrá carácter extraordinario y se aplicará sólo cuando la calidad del trabajo a realizarse lo amerite;

e) Cuando la empresa o establecimiento no se encuentre en condiciones económicas de impartir, en forma directa o por medio de instructores particulares, la instrucción que deba darse a los trabajadores, se permitirá que sea una institución o escuela la que se encargue de ello, siempre que la misma se encuentre debidamente registrada y autorizada para funcionar con tal carácter por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

f) Podrán sufrir modificaciones los planes y programas cuando ésto sea pertinente o el avance tecnológico obligue a ello, o cuando varíen las técnicas dentro de una negociación por el cambio de maquinaria o de sistemas de operación, y

g) La Secretaría del Trabajo y Previsión Social aprobará los planes y programas, disponiendo se hagan las modificaciones que estime pertinentes antes de dicha aprobación (*artículos 153Q, 153R y 153S de la Ley Federal del Trabajo*).

1.4 IMPORTANCIA QUE REPRESENTA LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO CONFORME AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 comprende una estrategia para el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral, y la formulación y la ejecución de políticas sectoriales pertinentes.

Se propone superar los contrastes entre las oportunidades individuales de capacitación, empleo e ingreso y ampliar sustancialmente la dotación de servicio de calidad; que son la base de una vida digna y un bienestar productivo.

En el ámbito de la seguridad pública, el Plan Nacional de Desarrollo, propone emprender una estrategia de fondo para una remuneración adecuada, ya que es evidente la falta de una debida capacitación y proteger a los individuos y a la sociedad, combatiendo la delincuencia y fortaleciendo el orden público.

Para aplicar con buen éxito lo anterior, es necesario administrar de manera eficaz y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con que cuentan. El Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene como principio consolidar estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno con respeto a la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios.

Se promoverá la consolidación del proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos y la seguridad pública, con el objeto de establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia. Así, se establecerán o mantendrán niveles de profesionalización que permitan llevar necesariamente de manera eficiente los cursos de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de las conductas antisociales, así como modalidades de financiamiento conjunto. Además se procurará la homologación de normas administrativas y operativas de la actuación policial.

Asimismo, el propio Plan establece que se promoverán incentivos para el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos. La gran mayoría de los servidores públicos tienen en muy alta estima los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio y rechazan abierta y enfáticamente la corrupción y la impunidad. Corresponde al Estado reforzar y cultivar las actitudes y conductas positivas en el servicio público, estimular la adecuada selección y desarrollo de sus recursos humanos, promover su profesionalización y estimular la honestidad, el esfuerzo y la creatividad de sus trabajadores.

No puede pensarse en un control verdaderamente eficiente que anule los actos de corrupción sin actuar sobre los valores éticos y los códigos de conducta de la sociedad, por ello, la estrategia comprende también la edificación de una cultura que refuerce desde edades tempranas los valores éticos del servidor público y rechace la corrupción y la impunidad.

1.4.1 REFORMA DEL GOBIERNO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Administración Pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una Administración Pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.

El desenvolvimiento de México requiere de una Administración Pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la presentación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gasto e inhiban discrecionalidad y corrupción.

Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

1.4.2 PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público; en los recursos humanos con que cuenta el gobierno, reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

La profesionalización del servidor público, permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes, se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpa el funcionamiento administrativo. De igual modo un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad.

Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito de la capacidad profesional.

Será necesario estudiar los requisitos, alcances y niveles jerárquicos de la implantación del servicio profesional, en la inteligencia de que el objetivo a largo plazo debe ser que toda la administración pública cuente con un servicio de carrera.

La creación del servicio profesional de carrera, señala el Plan, entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que el desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Además el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público tenga como culminación una jubilación digna y decorosa.

Adicionalmente este Plan propone modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

Elevar el potencial productivo de la fuerza laboral y propiciar su desarrollo, constituye un objetivo de la mayor importancia para alcanzar el crecimiento sostenido de la producción, productividad y salarios. Con ese fin, resulta estratégico impulsar las oportunidades de formación técnica y capacitación de los trabajadores del país.

México cuenta con una importante infraestructura de capacitación y programas que han tenido éxito, pero es preciso reconocer que en relación con las necesidades del país, los logros son aún limitados. Se estima que sólo una de cada cinco personas económicamente activas ha recibido algún curso de capacitación; el año pasado todos los sistemas de capacitación del sector público y privado sólo atendieron a un millón de trabajadores, monto muy reducido respecto al total de la población económicamente activa.

El problema de la capacitación no sólo es cuantitativo sino también cualitativo, la capacitación para el trabajo continúa entendiéndose como una etapa de corta duración y de importancia secundaria en la preparación del trabajador.

Entre las dificultades que aquejan a la formación de recursos humanos para el trabajo están las siguientes:

- Divorcios entre sistemas de capacitación y mercados ocupacionales.
- La educación tecnológica y la capacitación para el trabajo han compartido un modelo que pone más énfasis en los insumos del proceso educativo que en el éxito de los educandos, ya que los programas se integran en buena medida alrededor de áreas de especialidad académica, sin referencia necesaria al mundo del trabajo.
- Existe la falta de coordinación entre los esfuerzos del sector público y los del sector privado, que impide realizar eficientemente las acciones formativas y establecer mecanismos conjuntos del seguimiento y evaluaciones.
- No existen disposiciones para el reconocimiento formal de habilidades y conocimientos adquiridos en el ejercicio de una ocupación.
- Hay una gran rigidez en los sistemas de capacitación. La forma de operación de la actual oferta de capacitación prácticamente obliga a cambiar programas enteros para incorporar nuevos conocimientos.

El Plan propuso un significativo incremento cuantitativo y cualitativo en la capacitación, de conformidad con las estrategias siguientes:

- Vincular de manera sistemática la planta productiva y la comunidad educativa. Lo fuerte de los servicios de formación técnica y de capacitación para el trabajo será adecuada cuando atienda las necesidades de la planta productiva en materia de recursos humanos, sin descuidar la formación integral de las personas.
- Para asegurar lo anterior, las autoridades educativas y laborales promoverán, con la participación del sector productivo, el establecimiento de normas de competencia laboral cuya estructura responderá a las condiciones actuales previsibles del mundo del trabajo. Estas normas se integrarán en un Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL), cuya estructura facilitará la movilidad del trabajador entre industrias y regiones. Las normas definidas en el SNCL podrán servir como punto de partida para la estructuración de planes y programas de formación técnica y capacitación para el trabajo y podrá ser referencia para la educación media superior en sus modalidades terminal y bivalente.
- Establecer nuevas formas de certificación aplicables a las competencias laborales adquiridas empíricamente. El nuevo sistema se ocupará de certificar la competencia laboral independientemente de como haya sido pedida. De este modo se dará a los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas en la práctica laboral, un reconocimiento análogo al escolar, con lo cual se facilitará la alternancia de estudio y trabajo a lo largo de la vida y se propiciará la progresión hacia grados más complejos de competencia laboral dentro del SNCL. De este modo, se abrirá una vía para la capacitación continua de los recursos humanos, con la consiguiente mejoría en niveles de productividad, competitividad y bienestar personal.

- Flexibilizar y adecuar los programas de formación para el trabajo, de tal manera que sea posible la alternancia de estudio y trabajo a lo largo de la vida. Los programas de formación técnica y de capacitación se podrán ajustar gradualmente, según la naturaleza de cada institución, a los sistemas normalizados de competencia laboral y de certificación de competencia laboral. Los programas podrán ser estructurados en unidades autónomas o módulos, de esta manera se facilitará el establecimiento de equivalencias entre instituciones; la incorporación de trabajadores en activo a la formación escolarizada y la adecuación precisa de la oferta de formación para el trabajo a necesidades específicas.

Naturalmente los cambios cualitativos señalados deberán acompañarse de un aumento significativo en la infraestructura para la capacitación. Al efecto, se deben continuar incrementando los planteles públicos al tiempo que se promueva la inversión privada en instituciones para la capacitación laboral. Asimismo se deben ampliar los programas que a través de becas y otros apoyos promuevan la capacitación laboral.

1.4.3 SÍNTESIS DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000.

La administración pública desempeña un papel esencial en el cambio que el gobierno mexicano se propone llevar a cabo en el período 1995-2000, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios básicos a la población, suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva.

El sentido del cambio en la Administración Pública debe partir del análisis de dos ámbitos determinantes: el internacional y el nacional. Respecto al primero, se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.

En algunas naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se han logrado transformaciones significativas en la eficiencia de sus mercados y de su planta productiva, así como en la satisfacción de las expectativas sociales de sus poblaciones.

Hoy más que nunca, las acciones del gobierno inciden positiva o negativamente en el entorno para el desarrollo de las actividades industriales, comerciales y las condiciones de vida de sus habitantes y una administración de recursos públicos con mayor énfasis en la satisfacción de las necesidades de la población.

En suma, los cambios que la sociedad le demanda a la Administración Pública, requieren iniciar sin demora, una profunda renovación orientada a promover nuevas actitudes, vencer inercias y atender rezagos históricos que reclaman atención urgente.

El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) y se sustenta en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación. Su contenido básico y sus líneas directrices surgieron del análisis global realizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en coordinación con las

dependencias y entidades, sobre la situación actual de la Administración Pública Federal de nuestro país.

El contenido de este documento se integra en cinco capítulos. Inicia con los antecedentes más sobresalientes que ha registrado la Administración Pública Federal en el período 1952-1994, con el propósito de dar una referencia histórica reciente que contribuya a comprender su situación actual. Continúa con el diagnóstico general de los principales problemas que constituyen los puntos críticos en materia de modernización y desarrollo administrativo, para identificar áreas específicas de oportunidad.

La racionalidad del gasto que ello implica, obliga a definir acciones y proyectos que deben ser rigurosamente estratégicos para el desarrollo de cada sector. Consecuentemente se deberá privilegiar la inversión en infraestructura física, mejoramiento de los servicios públicos, la dotación eficiente y oportuna de los insumos de uso generalizado que provee el sector público *y en especial la capacitación y la preparación de los recursos humanos que demanda la modernización del país.*

A) Diagnóstico general

Los antecedentes relativos a la evolución de la Administración Pública, denotan empeño y perseverancia para encontrar formas y mecanismos encaminados a incrementar su eficacia y eficiencia. Sin dejar de reconocer los avances logrados, es preciso estar conscientes del reto que significa ofrecer servicios públicos de calidad a la sociedad, y combatir la corrupción y la impunidad en todos los niveles de gobierno.

B) Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno

Tradicionalmente, la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública, se han evaluado con base en los niveles de gasto autorizados, así como en función de su respectiva asignación a programas y a rubros presupuestarios. Sin embargo, por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir.

Conforme al funcionamiento del actual sistema de autorización y vigilancia presupuestaria, parecería que el apego a la normatividad jurídica es condición no sólo necesaria, sino suficiente para alcanzar un desempeño satisfactorio en el servicio público y en complemento de la misma podría considerarse de mayor importancia para los administradores, utilizar en su totalidad los recursos autorizados, que cumplir eficazmente con los objetivos institucionales, ya que a falta de elementos de soporte, con frecuencia, la justificación del presupuesto solicitado para el siguiente ejercicio fiscal depende, en gran medida, del monto ejercido en el año inmediato anterior.

Por otro lado, las asignaciones presupuestarias, una vez autorizadas, quedan estrictamente etiquetadas para ser utilizadas sólo en el rubro de gasto correspondiente, y la mayor parte de las transferencias, sujetas a autorización previa. Esta política restrictiva, al sumarse a otras medidas relativas al uso de los recursos, eleva los costos para la sociedad por su inflexibilidad y lenta capacidad de respuesta de las instituciones oficiales.

Destaca la ausencia de un acuerdo o consenso respecto a las obligaciones y compromisos de las instituciones gubernamentales en cuanto a los estándares de calidad de los servicios que deben ofrecer a sus usuarios. Tampoco se usan de forma sistemática o generalizada parámetros de desempeño o rendimiento relevantes para evaluar su gestión o la eficacia de las acciones que deben realizar atendiendo a la naturaleza de sus actividades.

El proceso de evaluación integral del gobierno se ha visto limitado por la falta de sistemas de información electrónicos que concentren la evolución cuantitativa y cualitativa de la gestión gubernamental, así como una capacidad sistemática de los recursos humanos que desempeñan funciones de administración propiamente dicha.

Esta deficiencia de un mecanismo sistematizado de información ha restringido, por ejemplo, que se favorezca la determinación y difusión de los costos unitarios por centro o unidades de responsabilidad, producto o servicio, así como los parámetros representativos que reflejen el grado de satisfacción de los usuarios con los resultados de las instituciones gubernamentales, en lo que a la calidad y oportunidad de dichos resultados respecta.

La dignidad del servidor público se ha visto deteriorada, entre otros factores, por la falta de mecanismos efectivos de reconocimientos e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad. La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, si bien constituye una modalidad para incentivar a los servidores públicos, su aplicación se limita prácticamente a los de base, y a quienes laboran en las dependencias y entidades que se rigen por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

La aplicación de criterios uniformes en el tratamiento de remuneraciones, horas de trabajo, estructuras orgánicas y escalafones, impide el reconocimiento pleno de la diversidad referida y, sobre todo, de los méritos logrados en el trabajo de los servidores públicos. La falta de una administración diferenciada que permita adaptarse a la naturaleza y condiciones de cada actividad es contraria al espíritu de la dignificación del individuo que muestra entrega y compromiso con su trabajo y empeño en el desarrollo de las funciones a su cargo.

Un factor importante que ha entorpecido la adecuada superación y profesionalización de los servidores públicos, lo constituye el hecho de que la capacitación de éstos no es sistemática, ni se programa por procesos o unidades integrales. Tampoco es acumulativa y personal, por lo que es frecuente organizar cursos y aplicarlos sin relación directa con la función determinada que se realiza o se desaprovecha en tanto que no existe un método de evaluación subsecuente de los conocimientos y habilidades que se requieren en el desempeño de los puestos específicos. La carencia de un sistema de adiestramiento integral genera altos costos, duplicación de tareas y dilaciones cuando alguno de los elementos falla en la cadena organizacional o productiva, por deficiencia de conocimientos o habilidades.

Dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, cabe destacar los de promover una Administración Pública:

...orientada al servicio y cercana a las necesidades de la ciudadanía.

...que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

...que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública y provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

Con el fin de avanzar hacia el perfeccionamiento del aparato público, el PROMAP persigue los siguientes objetivos generales para el período 1995-2000.

- *Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.*
- *Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.*

Con apego a los objetivos generales antes descritos, el PROMAP agrupa sus actividades en torno a los siguientes cuatro subprogramas:

1. Participación y atención ciudadana.
2. Descentralización y/o desconcentración administrativa.
3. Medición y evaluación de la gestión pública.
4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Exclusivamente nos referiremos a los puntos tres y cuatro por ser motivo de este estudio.

Medición y evaluación de la gestión pública.

El control presupuestario vigente debe complementarse con una evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública, expresados en factores tales como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva y vinculada con las demandas y necesidades de la población.

Dentro de las líneas de acción establecidas se tienen las siguientes:

1.- Objetivos claros y metas cuantificables.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de acuerdo a los criterios establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y SECODAM, deberán establecer objetivos claros en el ámbito institucional, y a escala intermedia, que se vinculen a programas, acciones o servicios concretos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados.

2.- Creación de indicadores de desempeño.

A partir de 1997, las dependencias y entidades deben presentar y acordar con la SECODAM y la SHCP un conjunto selecto de indicadores de desempeño, que permita a cada dependencia o entidad evaluar los resultados de su gestión en términos de la calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios, medir los efectos que sus acciones estén teniendo en la sociedad o en los beneficios a los que se orientan sus programas y asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos.

La SECODAM y la SHCP apoyan conjuntamente a las dependencias y entidades para que obtengan información sistematizada de los costos unitarios por unidad, centro de operación, servicios y productos a cargo de la Administración Pública, lo cual permita determinar con precisión el monto de los recursos públicos utilizados en beneficio directo de la población, a través de los programas o acciones gubernamentales.

3.- Sistema integral de información.

La SHCP contribuirá con las previsiones presupuestarias necesarias que permitan la interconexión informática de todas las dependencias y entidades, en congruencia con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.

4.- Fortalecimiento de los órganos internos de control.

En las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a partir de 1996 se ha generado mayor fortaleza e independencia a los órganos internos de control, para que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la autonomía e imparcialidad que su función requiere.

Su labor no deberá limitarse a detectar y a sancionar a los eventuales infractores, sino también a promover la instrumentación del PROMAP en el ámbito de su competencia, y con ello, coadyuvar al logro de una administración honesta y eficiente.

1.4.4 DIGNIFICACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y ETICA DEL SERVIDOR PÚBLICO.

En consideración a la importancia del recurso humano dentro del proceso de mejoramiento administrativo, y la lucha anticorrupción, y con base en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización.

En estas condiciones se instrumentarán los procesos y mecanismos que capaciten y profesionalicen los recursos humanos en toda la estructura administrativa. Para ello, es indispensable renovar la forma en la que se organizan y administran los servicios personales, de manera que se establezcan incentivos claros para la permanencia en el trabajo, al igual que estímulos para la productividad y el buen desempeño requiriendo de un conjunto de condiciones, entre las cuales, al menos, deberá cumplirse con las siguientes: una más rigurosa selección del

personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de todos los servidores públicos; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la Administración Pública; calidad en el ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno.

El servidor público que requiere el país y el cual se pretende desarrollar, es un trabajador comprometido, capaz y activo en la transformación y modernización de la Administración Pública, con elevada vocación del deber y de servicio a la comunidad y que cumpla con su labor por la satisfacción misma de servir a sus conciudadanos, porque con ello le sirve al país. Este programa busca fundamentalmente impulsar acciones que incidan en el desarrollo de los recursos humanos mediante su mejoramiento y bienestar, al tiempo que perfeccionar las medidas que le permitan proceder con la mayor energía y oportunidad para sancionar las conductas indebidas, que en defensa de la sociedad y de la propia imagen del servicio público haya necesidad de aplicar.

Profesionalizar el servicio público tiene una prioridad esencial, ya que no puede concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo, a su vez, de quienes lo llevarán a cabo. Esta profesionalización deberá contemplar tanto los procesos sustantivos específicos de cada dependencia y entidad como tipo administrativo, de regulación o control, comunes dentro del sistema de servicio civil que al efecto se instaure, contemplando acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público.

La etapa inicial implica la capacidad individual, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la Administración Pública y el reforzamiento de los valores éticos.

La etapa de desarrollo comprende el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de los conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de las funciones; la vinculación de remuneraciones y estímulos al desempeño; y la evaluación del servidor público, a partir de la cual se determine su permanencia, crecimiento y promoción. Igualmente, esta etapa debe establecer las condiciones de permanencia en el trabajo.

La etapa de conclusión, se refiere a la garantía de un retiro digno del servicio público en términos económicos y de reconocimiento.

Adicionalmente como acciones generales y con carácter permanente, se deberá mejorar el clima laboral y el ambiente de trabajo en las unidades administrativas, como instrumento que contribuya a la motivación del personal para que éste incremente el valor de sus servicios a la sociedad y fomentar, como parte de una nueva cultura de servicio, la creatividad individual, el trabajo en equipo y la delegación de funciones y facultades a los servidores públicos de todos los niveles, particularmente al personal que interviene en los procesos de contacto directo con el público.

Las líneas de acción son las siguientes:

Actualización de conocimientos y habilidades

Las dependencias y entidades deberán emprender acciones de capacitación destinadas, entre otros aspectos, a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requieren los diversos puestos; a dotarlos de las capacidades y actitudes que demanda el nuevo enfoque de calidad en la atención a la población y la mejoría en los estándares de servicio; y a promover en ellos la utilización de nuevas tecnologías.

Las habilidades y conocimientos necesarios para el desarrollo de actividades en puestos específicos, deberán ser objeto de una evaluación periódica como una forma para garantizar el adecuado nivel de desempeño del servidor público.

Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo

Los servidores públicos o particulares que lo deseen, podrán participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil. Este mecanismo servirá para seleccionar a los prospectos de entre los cuales habrá de ocuparse la vacante correspondiente, según los perfiles, méritos y calificaciones demostrados, contribuyendo al perfeccionamiento del mercado laboral dentro del sector público.

Las autoridades competentes deberán desarrollar y establecer un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos, a fin de que el mismo sea observado y aplicado por las propias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La SHCP en el ámbito de sus atribuciones, elaborará los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil; asimismo, promoverá el establecimiento de condiciones de retiro para el personal que egrese del servicio público o que se separe temporalmente del mismo por razones profesionales que incentiven su desarrollo. Lo anterior con la participación que en el marco de la ley corresponda a la SECODAM.

Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público

Elevar los valores y principios que rigen la conducta de quienes trabajan en el sector público implica necesariamente reforzar los valores cívicos y éticos de la sociedad.

La SECODAM promoverá el conocimiento y asimilación del código de conducta que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desde el ingreso a la Administración Pública.

Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades

Se revisarán los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del Sistema de Control y Fiscalización de la Gestión Pública, desde la dependencia globalizadora, SECODAM y las contralorías internas, con el objeto de fortalecer sus facultades para prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar al fincamiento de responsabilidades en los términos de las Leyes Federales de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Igualmente se promoverá un Programa de Capacitación y Certificación de los Servidores Públicos que comprenda los procedimientos de investigación de responsabilidades administrativas y el de imposición de sanciones.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 plantea una transformación, que implica además de los cambios de las regulaciones y procedimientos actuales, la modificación de actitudes y conductas en todo el sector público; y para alcanzar los objetivos generales propuestos establece las líneas de estrategia siguientes:

- Promover en los ámbitos estatal y municipal, con estricto apego al Pacto Federal y a la soberanía de los gobiernos locales, los principios de este Programa, para impulsar la modernización y desarrollo de sus administraciones, mediante la inclusión de acciones en esta materia en los Acuerdos de Coordinación para el

Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo.

- A la SECODAM, con base en las atribuciones que le define la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37, y su Reglamento Interior, le corresponde la coordinación, promoción, apoyo técnico, seguimiento y evaluación de las acciones que se deriven de este Programa, así como la vigilancia de su coherencia, ritmo y secuencia.

El principal instrumento para concretar las líneas y alcanzar los objetivos generales, son las Bases de Coordinación que promoverán y suscribirán la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el marco de las atribuciones que a estas dependencias confieren los artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Serán materia de estas bases, entre otros, los siguientes compromisos de corto y mediano plazos:

- El diseño y aplicación paulatina de estándares mínimos de calidad de los servicios y de atención al público.
- Evaluación de conocimientos y habilidades de servidores públicos en áreas específicas.

La SECODAM elaborará las guías técnicas relativas al establecimiento de estándares mínimos de calidad, de indicadores para medición del desempeño y de resultados; y de elaboración de encuestas y estudios de opinión, entre otras, para que mediante su aplicación se apoye el proceso de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades.

CAPITULO SEGUNDO

LA DINÁMICA EDUCATIVA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO.

2.1 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN.

2.2 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO.

2.2.1 DIRECTIVOS.

2.2.2 PERSONAL TÉCNICO.

2.2.3 PERSONAL JURÍDICO.

2.2.4 PERSONAL ADMINISTRATIVO.

2.2.5 PERSONAL DE SEGURIDAD Y CUSTODIA.

2.3 EL PROGRAMA OPERATIVO DE CAPACITACIÓN.

2.3.1 DIAGNÓSTICO.

2.3.2 PLANEACIÓN.

2.3.3 PROGRAMACIÓN.

2.3.4 EJECUCIÓN.

2.3.5 EVALUACIÓN.

2.3.6 SEGUIMIENTO.

2.4 PROBLEMÁTICA EN LA OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN PARA EL PERSONAL PENITENCIARIO.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA DINAMICA EDUCATIVA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO.

2.1 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN

La necesidad de capacitar y profesionalizar al personal penitenciario es un hecho real, y a su vez, un imperativo para lograr contar con mejores servidores públicos, que comprendan el compromiso institucional y con la propia sociedad, lo que desemboque en una entrega profesional y ardua en el desempeño de sus labores.

Las primeras menciones sobre la necesidad de capacitar y adiestrar al personal penitenciario, y los primeros intentos por llevarla a cabo se dan en el período del Gral. Lázaro Cárdenas; pero no se materializa el proyecto sino hasta 1949, cuando la Universidad Nacional Autónoma de México abrió las puertas a la Escuela de Capacitación del Personal de Prisiones, dirigida por la penitenciarista española Victoria Kent, impartiendo cursos de capacitación al personal de reclusorios, los cuales tuvieron una duración efímera de dos años.

El segundo paso se dio en 1954 al ponerse en marcha la Cárcel de Mujeres del Distrito Federal, dirigida por la señora María de Lourdes Ricaud, quien aceptó la colaboración de alumnos del doctorado en derecho para impartir conferencias a las nuevas celadoras; cabe destacar que en el año de 1956, se logró alguna capacitación para custodios de menores infractores.

El avance y humanización del penitenciarismo en México se vio impulsado en el año 1958 con la autorización que al entonces Director de la Cárcel de Lecumberri se le dio a través de la Asociación Americana de Prisiones para traducir el Manual del "Comité de Clasificación", documento que con el tiempo dio origen a los actuales Consejos Técnicos Interdisciplinarios de la Instituciones.

En 1960 se celebró en la Ciudad de Liverpool, Inglaterra, el Segundo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, actividad a la que asistió una delegación mexicana encabezada por el Secretario de Gobernación; la participación de estas personas causó magnífica impresión entre los asistentes y dio lugar a que se contemplaran importantes puntos de vista.

En 1965 el Gobernador del Estado de México solicitó un proyecto para la construcción de un centro penitenciario que satisficiera las recomendaciones de Naciones Unidas y los adelantos existentes en materia penitenciaria. Luego llegó la experiencia del Centro Penitenciario del Estado de México, donde por una parte se hizo selección cuidadosa del personal de custodia y se organizaron cursillos intensivos para capacitar a los celadores en materias fundamentales.

Para el año 1967 se redacta el proyecto de Ley de Ejecución de Sanciones para el Distrito y Territorios Federales, en el que predominaron en su participación médicos y juristas, dedicando un capítulo íntegro al personal penitenciario. El artículo 10 dice con acierto: "la selección del personal penitenciario será técnica y se basará en las condiciones de probidad, sentido humanitario, competencia, instrucción, aptitudes físicas, mentales y sociales del mismo". El artículo 11 agrega: "se establecerán escuelas de formación y capacitación para el personal penitenciario en sus diversas ramas".

La Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados de 1971, establece en sus artículos 4º y 5º la importancia de la selección y preparación, así como la capacitación del personal del sistema penitenciario:

“Artículo 4º.- Para el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario, en la designación del personal directivo, administrativo, técnico y de custodia de las instituciones de internamiento se considerará la vocación, aptitudes, preparación académica y antecedentes personales de los candidatos.

Artículo 5º.- Los miembros del personal penitenciario, quedan sujetos a la obligación de seguir antes de la asunción de su cargo y durante el desempeño de éste, los cursos de formación y de actualización que se establezcan, así como de aprobar los exámenes de selección que se implanten.”

Asimismo, el Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal establece en su artículo 170:

“Artículo 170.- Los directores de los reclusorios y centros de readaptación social, deberán ser personas de reconocida probidad y contar con conocimientos profesionales relacionados con la materia penitenciaria”.

De lo cuál se puede deducir la necesidad de auténticos penitenciaristas, o como yo le llamaría, auténticos profesionales en centros de reclusión.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Desde que la prisión adquiere el carácter de pena, propiamente dicho, se han suscitado hasta la actualidad preocupaciones por su duración, alcances, límites, etc., tomando particular importancia la capacitación del personal penitenciario, personal que debe entender su trabajo al interior de las prisiones, según explica Eugenio Cuello Calón, como una misión social y de incidencia directa sobre el recluso.

El pretender que el personal penitenciario asuma una actitud de cambio en su trato cotidiano con los presos, ha encontrado las más de las veces, obstáculos dentro del propio personal de prisiones, ya que algunos de ellos, tal como advirtiera John Howard, son los primeros interesados en evitar que se abatan las condiciones de sobrepoblación, vicios y corrupción; toda vez que ello les significaría dejar de vivir del y por el delito, tal como lo describe el maestro argentino Elías Neuman.

Sobre el mejoramiento de la prisión en general y del personal penitenciario en particular, se han llevado a cabo por espacio de casi 150 años diferentes reuniones de trabajo. Así, encontramos que antes de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, se celebraron en Europa un total de ocho congresos, iniciándose éstos en Frankfurt, Alemania en el año de 1845 y concluyendo en Praga, Checoslovaquia, en 1930. Cabe destacar la participación que tuvo la delegación de México en el Congreso de Londres, Inglaterra en el año de 1872, habida cuenta que en el cuestionario y a la pregunta sobre la existencia de escuelas destinadas expresamente para la formación de directores y otros empleados carcelarios, México respondió de la manera siguiente:

“No, no existen escuelas para la instrucción del personal en la República”.

Por otra parte la Organización de las Naciones Unidas ha celebrado desde 1955 y hasta 1990, ocho congresos que han abordado, aspectos relacionados con la formación del personal que, debe poseer una vocación por demás humanística, ya que habrá de trabajar en una institución que se sustenta sobre bases jurídicas, políticas y sociales.

Por lo que respecta a nuestro país, podemos decir que el Primer Congreso sobre la materia se celebró en el año de 1923, congreso que no posee memoria relatora y que se convierte, según Teófilo Olea y Leyva en un congreso que no deja más huella a la posteridad que los estudios individuales de los congresados que conservan en sus archivos particulares. Cabe hacer notar que el precedente a este congreso, lo encontramos en el año de 1900, cuando el maestro Miguel Salvador y Sanabria, miembro de los científicos del porfiriato, presentó un estudio sobre la libertad y la condena condicional en el Primer Congreso Científico.

En este sentido, es conveniente hacer notar que el reglamento de la Penitenciaría de México, publicado en septiembre de 1900, asignaba a los celadores la responsabilidad de su trato diario con los reclusos, de hacerles ver que el encierro era el resultado de su conducta criminal y conminarlos a la enmienda; para ello, el propio reglamento señalaba la instrucción que deberían recibir los celadores.

A partir de entonces con el reglamento de la Penitenciaría de México y hasta la actualidad con el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, sin omitir la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, todas las legislaciones en materia de ejecución de la pena privativa de libertad aluden, en alguno de sus apartados, a la corrección y readaptación social del delincuente, además de establecer la necesidad de contar con un personal de prisiones debidamente capacitado; postulados ambos que se complementan ya que, tal como afirma el Lic. Ignacio Carrillo Prieto,

“el derecho a la readaptación social que consagra nuestra legislación exige y pasa por el derecho y el deber de la capacitación de los servidores públicos adscritos a esa tarea rehabilitatoria. El primero se frustra sin la realización del segundo y éste sólo adquiere sentido en virtud de aquel”.¹⁰

Así, en el sexenio del Gral. Lázaro Cárdenas, los licenciados Luis Garrido y Javier Piña y Palacios propusieron al Lic. Emilio Pardo Aspe, a la sazón Director de la Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Nacional Autónoma de México, la creación de la Escuela del Personal de Prisiones; escuela que no llegó a constituirse sino hasta el año de 1949 cuando fue rector de nuestra máxima casa de estudios el Lic. Luis Garrido, quien siempre consideró que la reforma penal en México no tendría éxito mientras se continuara postergando la preparación del personal requerido en el área penitenciaria.

A estos esfuerzos; se han sumado diversos especialistas entre los cuales podemos señalar al Lic. Raúl Carrancá y Trujillo, dirigiendo en 1924 el doctorado en Ciencias Penales en la Universidad Veracruzana, la Lic. Lourdes Richaud y sus intentos por crear una escuela de capacitación en la Cárcel de Mujeres de Iztapalapa; el Dr. Alfonso Quiroz Cuarón, quien presentara en 1965 los proyectos de creación de carreras universitarias en criminalística y criminología; el Dr. Sergio García Ramírez, con su selección y capacitación del personal en el Estado de México; el Dr. Héctor Solís Quiroga, dirigiendo en 1968 el Instituto de Ciencias Penales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; el Lic. Javier Piña y Palacios dirigiendo el Centro de Adiestramiento para el Personal de Reclusorios del Departamento del Distrito Federal y creando por primera vez en México, los cursos de posgrado en criminología impartidos por el Instituto Técnico de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; el Dr. Celestino

¹⁰ CARRILLO PRIETO, Ignacio. *El Servicio Civil Penitenciario de Carrera. Memoria del Seminario de Actualización en Materia Técnico Penitenciaria*. Editorial SEGOB. México, 1994. Pág. 81

Porte Petit a quien le fuera encomendada la dirección del Instituto Nacional de Ciencias Penales; y finalmente, el Dr. Carlos Tornero Díaz, a quien se encomendó la tarea de creación y funcionamiento del actual Instituto de Capacitación Penitenciaria de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal.

2.2 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Para comprender la dinámica en el sistema penitenciario mexicano, es indispensable adentrarse en el estudio de su elemento humano, que es el principal responsable de llevar a cabo las funciones y cumplir con los fines que le son inherentes.

Dentro de la estructura organizacional en los centros de reclusión mexicanos encontramos la siguiente:

- a) Directivos.
- b) Personal Técnico.
- c) Personal Jurídico.
- d) Personal Administrativo.
- e) Personal de Seguridad y Custodia.

A continuación se tratarán en específico cada uno de ellos para su mejor comprensión.

2.2.1 DIRECTIVOS

Con el propósito de llevar cabo todas las acciones de dirección, técnicas, jurídicas, administrativas y de seguridad y custodia, cada centro de reclusión en la República Mexicana que tenga una población aproximada de 1,000 internos debe contar con un total de 21 puestos

de mandos medios y superiores estructurales, distribuidos de la siguiente forma:

Una dirección, cuatro subdirecciones y 16 unidades departamentales o jefaturas de departamento.

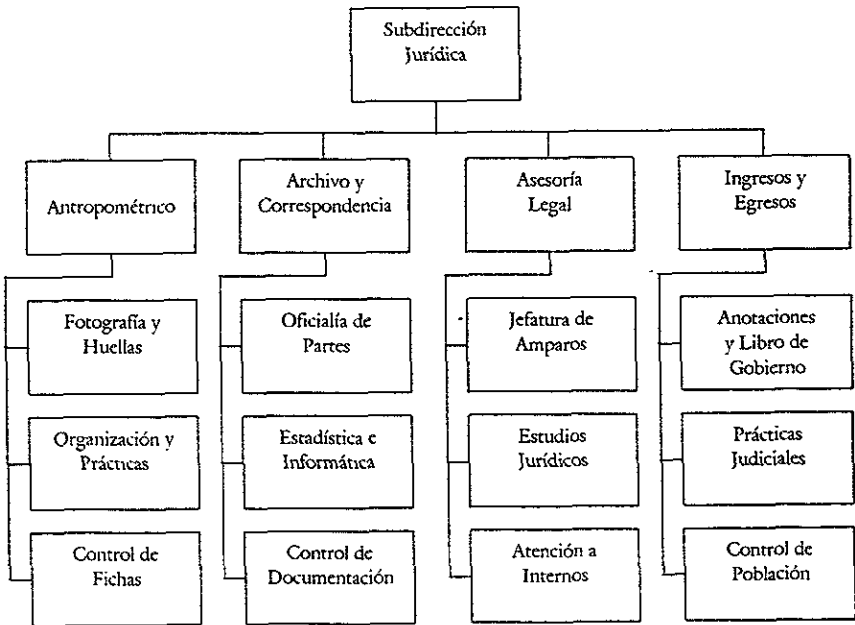
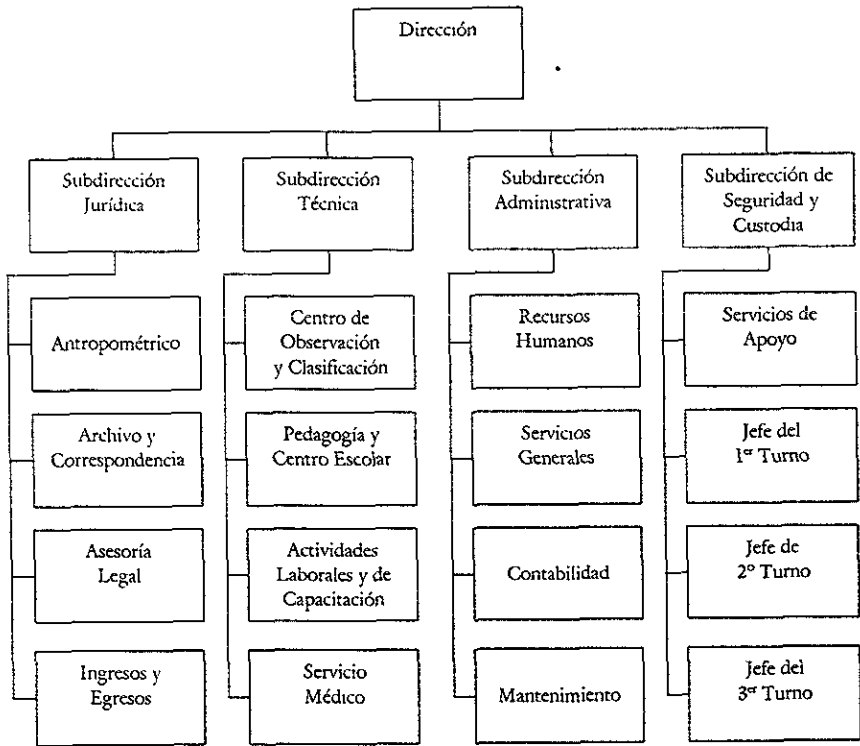
Cada Subdirección tendrá los siguientes puestos estructurales:

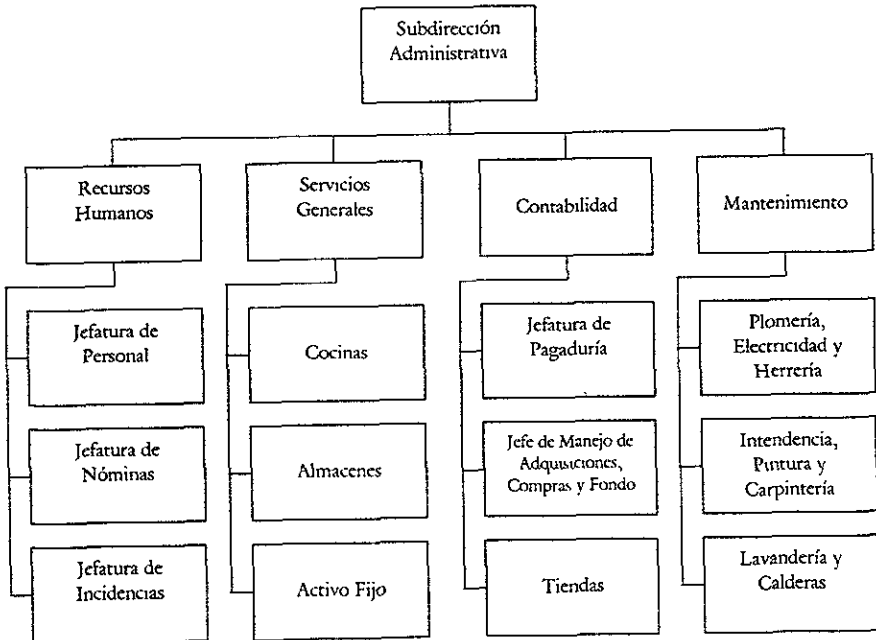
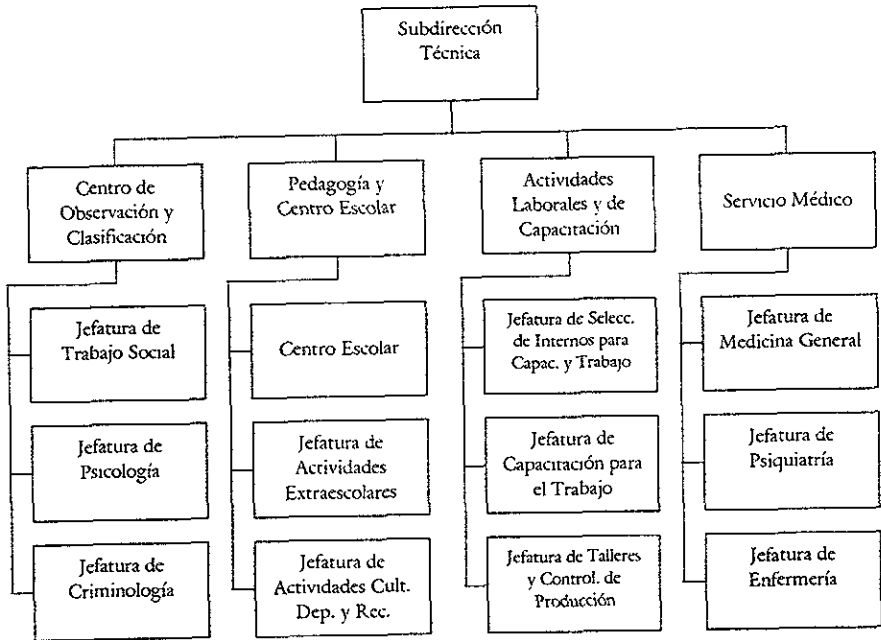
Subdirección Jurídica	4 Unidades Departamentales
Subdirección Técnica	4 Unidades Departamentales
Subdirección Administrativa	4 Unidades Departamentales
Subdirección de Seguridad y Custodia	4 Unidades Departamentales

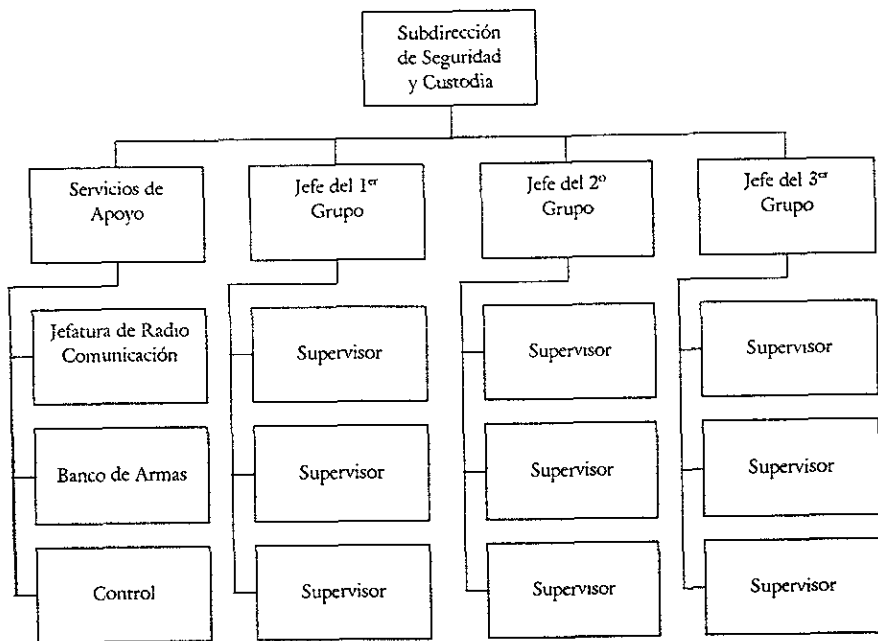
Asimismo, cada unidad departamental contará con jefaturas de oficina, así como el personal operativo y administrativo que sea indispensable para el buen desarrollo de las funciones.

La necesidad de contar con los puestos de mandos medios y superiores mencionados, radica en la responsabilidad que implica cada una de las áreas a las que se adscribe, los horarios, carga de trabajo y la retribución que trae consigo reconocimiento, apoyo y valoración de los trabajos y funciones desarrolladas.

A continuación se presentan los organigramas estructurales en grado jerárquico de cada área:







Finalmente es importante reiterar, que esta plantilla es la óptima para cualquier centro de reclusión con una población cercana a 1,000 internos, contemplando los turnos matutino, vespertino y especial, así como el de 24 X 48 horas del personal de seguridad y custodia, estructura que podrá adecuarse para los centros con menor o mayor capacidad y de acuerdo a sus recursos financieros.

CONSEJOS TÉCNICOS INTERDISCIPLINARIOS

El Consejo Técnico Interdisciplinario es el órgano que debe regir la vida institucional de los centros de reclusión, participando en el conocimiento, orientación y resolución de los problemas directivos, jurídicos, técnicos, administrativos y de seguridad y custodia. Cuidar que se dé cumplimiento al tratamiento técnico progresivo como base de la readaptación social y evitar la desadaptación social de indiciados y procesados.

El Consejo Técnico Interdisciplinario funge como cuerpo de consulta y asesoría del Director del propio centro de reclusión y es el órgano rector del proceder de la institución.

Los Consejos Técnicos Interdisciplinarios, son interdisciplinarios en tanto conjugan los esfuerzos y la labor de los representantes de diversas disciplinas que inciden en un solo objetivo.

El Consejo Técnico Interdisciplinario es un órgano colegiado que impide la toma de decisiones individuales marcadas por autoritarismo. Asimismo vigila y promueve el respeto a los derechos humanos de la población cautiva como de los familiares de éstos y demás personas que por diversas causas mantengan relación con el centro.

Los Consejos Técnicos Interdisciplinarios encuentran su sustento jurídico en el artículo 9 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados:

“Artículo 9.- Se creará en cada reclusorio un Consejo Técnico Interdisciplinario, con funciones consultivas necesarias para la aplicación individual del sistema progresivo, la ejecución de medidas preliberacionales, la concesión de la remisión parcial de la pena y de la libertad preparatoria y la aplicación de la retención. El Consejo podrá sugerir también a la autoridad ejecutiva del reclusorio medidas de alcance general para la buena marcha del mismo.

El Consejo presidido por el director del establecimiento, o por el funcionario que le sustituya en sus faltas, se integrará con los miembros de superior jerarquía del personal directivo, administrativo, técnico y de seguridad y custodia, y en todo caso formarán parte de él un médico y un maestro normalista.

Cuando no haya médico ni maestro adscrito al reclusorio, el Consejo se compondrá con el director del centro de salud y el director de la escuela federal o estatal de la localidad y a falta de estos funcionarios, con quienes designe el Ejecutivo del Estado.”

“Se debe procurar que el Consejo Técnico Interdisciplinario esté constituido por:

1. El Director de la institución (Presidente)
2. Subdirector Jurídico (Secretario)
3. Subdirector Técnico
4. Subdirector Administrativo
5. Subdirector de Seguridad y Custodia
6. Jefe del Centro de Observación y Clasificación
7. Jefe de Actividades Educativas
8. Jefe de Actividades Laborales
9. Jefe de Servicios Médicos
10. Jefe de Criminología
11. Jefe de Pedagogía
12. Jefe de Psicología
13. Jefe de Trabajo Social

En ausencia del titular de alguna de las áreas mencionadas lo suplirá en las sesiones quien lo releve en el desempeño de su cargo.

Los Consejos siempre deben estar integrados por las personas que garanticen técnica y profesionalmente ser las más preparadas para abordar los asuntos que se les encomienden. El Consejo ha de constar únicamente de un número indispensable de asistentes; lo ideal es que no rebasen un máximo de 15, de lo contrario se ve perjudicada la eficiencia del mecanismo.”¹¹

¹¹ VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth. *El Sistema Penitenciario Mexicano*. Editorial IMPIP y De Palma. México, 1996. Pág. 69.

La ausencia de quien preside un Consejo debe ser excepcional procurando no delegar sus funciones; lo mismo deben procurar los demás integrantes, para lograr los objetivos propuestos.

Las funciones de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios son:

- Procura la organización y funcionamiento del centro de reclusión.
- Tiene carácter de cuerpo de consulta y asesoría para el Director del centro.
- Emite resoluciones claras y precisas de acuerdo a las deliberaciones emanadas de cada sesión.
- Vigila el respeto absoluto de los derechos humanos de los internos.
- Tiene la autoridad suficiente para solicitar toda la información que requiera para cumplir con sus objetivos.
- Es un órgano facultativo para vigilar y supervisar el desarrollo intrainstitucional de cada interno y coadyuvar en la readaptación social de los mismos.
- Se someterá la evaluación de la personalidad de cada interno y se realizará conforme a ello la clasificación y determinación de tratamiento. Dicha acción se seguirá tanto en procesados como en sentenciados.
- Emitirá la opinión sobre la autorización o negación de la visita íntima y familiar de los internos, de acuerdo a los lineamientos del centro de reclusión.

- Se deberán exponer las reclasificaciones de los internos y se efectuarán basándose en los índices de readaptación y/o conductas que presenten durante el desarrollo intrainstitucional, tomando en cuenta las condiciones físicas y los espacios destinados para la población.
- Se propondrán y se opinará sobre la autorización de incentivos y estímulos que concedan a los internos de acuerdo a su desarrollo intrainstitucional e índice de readaptación que presenten, y de acuerdo a lo establecido en el reglamento del centro.
- Determinará que tipo de herramientas y materiales pueden ingresar al centro como apoyo a los programas laborales y/o de capacitación.
- Se expondrán los casos de los internos que hayan infringido el reglamento y las normas del centro, realizando una valoración interdisciplinaria del expediente único del interno, para determinar la sanción correspondiente.
- Se formularán los dictámenes técnicos con relación a la aplicación de medidas de preliberación, remisión parcial de la pena y libertades preparatorias, turnándolos a la autoridad competente en materia de ejecución de sentencias.

La mecánica para su funcionamiento será la siguiente:

- Será presidido por el Director de la institución quien fungirá como presidente, y como secretario el Subdirector Jurídico de la misma.
- El presidente del Consejo y los integrantes del mismo, deberán de conocer y respetar el desarrollo de la mecánica operativa, a fin de garantizar la funcionalidad y cumplimiento de sus objetivos.

- Para deliberar válidamente, será requisito indispensable la presencia de la mayoría de sus miembros, además de su presidente.
- Las decisiones que emite el Consejo deberán tomarse por mayoría de votos y en caso de empate, el presidente tendrá el voto de calidad.
- Será responsabilidad del Presidente del Consejo llevar la agenda de desarrollo de las sesiones, así como dar a conocer el contenido de la misma, para que los integrantes cumplan debidamente con sus funciones.
- El Secretario del Consejo auxiliará al presidente en sus funciones, formulará el orden del día y elaborará el acta correspondiente que contendrá el desahogo de la agenda y los dictámenes, recomendaciones y opiniones que se viertan en la sesión, copia de las cuales se integrará al expediente del interno o del asunto tratado.
- El acta deberá de ser leída en la sesión próxima inmediata para su aprobación o modificación, debiendo ser firmada por todos los integrantes que intervinieron en la sesión.
- El subdirector jurídico tendrá a su cargo, en su carácter de Secretario del Consejo, la observancia de decisiones, acuerdos, recomendaciones y medidas adoptadas por dicho órgano, lo cual realizará trimestralmente informando el seguimiento y avance logrado en cada caso particular.
- El Consejo se reunirá de manera ordinaria una vez por semana en el día y hora que se indiquen, y de manera extraordinaria cada vez que lo convoque el Presidente del mismo.

- Puede ser convocado por los subdirectores o funcionarios de guardia, siempre y cuando se reúnan las tres quintas partes de quienes lo conforman.
- Cada uno de los integrantes deberá ajustarse al área que le compete y sólo opinará en apoyo a las demás.
- En las sesiones, los integrantes se ocuparán de asuntos afines, evitando el debate de asuntos irrelevantes y/o que competen solo el interés particular de una sola persona.
- Las sesiones se deberán de llevar bajo la normatividad antes señalada, manteniendo un clima de confianza y respeto absoluto.
- El Consejo será un órgano garante de la calidad moral de la vida en prisión y vigilará que se dé cumplimiento a lo establecido en el reglamento de la institución.

2.2.2 PERSONAL TÉCNICO

La consolidación de parámetros y criterios técnicos en las instituciones penitenciarias del país, es de gran importancia para impulsar la organización y operatividad de las áreas que las conforman. No es posible implementar y hacer funcionar un verdadero sistema de readaptación social, mientras no exista una integración de criterios y procedimientos técnicos sobre los que debe apoyarse el trabajo técnico-penitenciario, pues los esfuerzos quedan en un contexto aislado y diluyente.

De esta forma, es importante hacer un esfuerzo conjunto con las instituciones penitenciarias, a fin de lograr la unificación de esos aspectos en las áreas técnicas. Consecuentemente se favorecerá la

elaboración de estudios técnicos, emisión de diagnósticos, utilización y determinación de métodos y técnicas de tratamiento, así como el establecimiento de un sistema de clasificación e integración del expediente único del interno.

Hay que partir del hecho de que todas las disciplinas que conforman el equipo multidisciplinario e interdisciplinario de un centro de reclusión, deben tener y seguir una metodología científica dirigida hacia un entorno penitenciario.

El propósito de implementar acciones coordinadas, sistematizadas y con fundamentos técnicos, jurídicos y criminológicos conlleva a la necesidad de establecer los objetivos de cada una de las áreas que intervienen en el proceso de readaptación social como son: el Centro de Observación y Clasificación (Psicología, Trabajo Social y Criminología), Pedagogía y Centro Escolar; Laboral y de Capacitación, así como Médico.

CENTRO DE OBSERVACIÓN Y CLASIFICACIÓN

Funciones:

- Establecer la programación, coordinación y supervisión con las diferentes áreas técnicas.
- Integrar un adecuado sistema de clasificación, de diagnóstico, de determinación del tratamiento y seguimiento, sobre la base de los estudios interdisciplinarios; coadyuvando de esta forma a la readaptación social de sentenciados, a evitar la desadaptación social de indiciados y procesados, y apoyar en su reincorporación social a preliberados y externados.

- Coordinar y supervisar todas las actividades a desarrollar por cada una de sus áreas: trabajo social, psicología y criminología.
- Coordinar y verificar el flujo del trabajo técnico.
- Coadyuvar a la solución de problemas que se presenten en las áreas técnicas durante la realización de las actividades.
- Promover el trabajo interdisciplinario y multidisciplinario entre el personal.
- Supervisar la correcta elaboración e integración de los estudios técnicos.
- Integrar eficaz y oportunamente el expediente técnico de cada interno, anexando la documentación técnica remitida por las diferentes áreas.

PSICOLOGÍA

Funciones:

- Emitir un diagnóstico de la personalidad del sujeto, un pronóstico de comportamiento intra y extrainstitucional; asimismo, determinar y otorgar el tratamiento psicológico individualizado y/o grupal.
- Incidir en el tratamiento técnico-progresivo a través de la aplicación de programas específicos, psicoterapéuticos emergentes, individuales y/o grupales.

- Integrar el estudio psicológico cumpliendo con los criterios necesarios de contenido, diagnóstico y pronóstico, con el fin de determinar la preclasificación, clasificación u otras medidas de tratamiento.
- Dirigir el tratamiento psicológico hacia la reducción de la agresividad, tensión y angustia del interno, producidas o incrementadas por el régimen carcelario.
- Encauzar el tratamiento psicológico a la modificación de la conducta antisocial, neutralizando los factores psicológicos que incidieron o propiciaron la desadaptación social.
- Incidir a través de la asistencia psicológica, en la introyección de normas y valores de convivencia, a fin de que el interno aprenda a desarrollarse funcionalmente dentro de su ámbito social.

TRABAJO SOCIAL

Funciones:

- Investigar y analizar el desarrollo familiar y social del interno a fin de determinar los factores que inciden en la conducta antisocial, y proponer alternativas de clasificación y tratamiento.
- Reforzar la relación interno-familia y propiciar la participación de ese núcleo en el proceso de readaptación social.
- Proponer, ejecutar y supervisar los mecanismos técnico-administrativos y medidas tendientes al fortalecimiento de las relaciones interfamiliares a través de la visita familiar e íntima.

- Brindar asistencia social a la población interna a fin de lograr un adecuado desarrollo intrainstitucional.
- Participar interdisciplinariamente en programas tendientes a prevenir y tratar conductas antisociales.
- Establecer coordinación interinstitucional con organismos no gubernamentales de atención y asistencia médico-social.
- Analizar y valorar los elementos y condiciones familiares, socioeconómicos y victimológicos del medio externo que pudieran favorecer la reinserción social.

CRIMINOLOGÍA

Funciones:

- Elaborar el estudio clínico-criminológico con el objeto de emitir un diagnóstico integral de la personalidad biopsicosocial de cada interno, así como un pronóstico de comportamiento intra y extrainstitucional y determinar el tratamiento.
- Conocer la realidad social carcelaria, identificando los problemas existentes en relaciones interpersonales e interinstitucionales de los internos.
- Participar y apoyar los tratamientos brindados en la Institución.
- Aplicar la técnica penitenciaria por medio del conocimiento criminológico del interno.

- Conocer al interno de forma completa para programar el tratamiento efectivo y real.

PEDAGOGÍA Y CENTRO ESCOLAR

Funciones:

- Conocer, analizar y evaluar los antecedentes escolares del interno, detectando sus habilidades, intereses y aptitudes con el propósito de emitir un diagnóstico, pronóstico y determinar un tratamiento.
- Fortalecer las actividades educativas, culturales, recreativas y deportivas.
- Evaluar cognoscitivamente y orientar al interno en las actividades educativas.
- Conocer las aptitudes académicas y laborales así como los intereses y destrezas, a través de la aplicación de instrumentos auxiliares de evaluación pedagógica y académica.
- Coordinar las actividades educativas al nivel de alfabetización, primaria, secundaria y preparatoria.
- Integrar y aumentar el acervo bibliográfico y motivar el interés de la población en el hábito de la lectura.
- Coordinar acciones con instituciones gubernamentales y no gubernamentales para la realización de eventos culturales y deportivos.
- Promover la educación cívica, cultural y recreativa.

AREA LABORAL

Funciones:

- Proporcionar actividades laborales y de capacitación técnica, así como reducir el índice de ocio en la población.
- Implementar el funcionamiento de áreas laborales en las que el interno realice actividades productivas que constituyan una alternativa de trabajo en el exterior.
- Coadyuvar al desarrollo de las habilidades y destrezas de los internos a través de cursos de capacitación laboral, con lo cual, los productos elaborados cuenten con la calidad que permita su comercialización en el exterior.
- Establecer comunicación y coordinación con instituciones públicas y privadas a fin de apoyar las actividades laborales y de capacitación.
- Cumplir con los convenios estatales e interestatales establecidos con instituciones que brindan apoyo en lo concerniente al trabajo y capacitación.

SERVICIOS MÉDICOS.

Funciones:

- Determinar, preservar y supervisar el estado de salud física y mental de los internos, además de coadyuvar a la adecuada higiene y sanidad general de las instalaciones de la institución a través de la implementación de medidas profilácticas.

- Incidir en el tratamiento integral del interno a través del diagnóstico médico y la aplicación de medidas preventivas, curativas y de rehabilitación.
- Realizar la ficha médica de ingreso con el fin de determinar el estado de salud física y mental que presenta el interno al momento de su ingreso a la institución.
- Integrar el estudio médico o historia clínica cumpliendo con los criterios necesarios de contenido, diagnóstico y pronóstico, con el fin de determinar la clasificación u otras medidas de tratamiento.
- Elaborar las valoraciones médicas para sesiones de Consejo Técnico Interdisciplinario y para el otorgamiento de visita íntima.
- Proporcionar atención médica a toda la población de la institución y vigilar la asistencia de atención médica especializada para los internos que así lo requieran.

2.2.3 PERSONAL JURÍDICO

En los centros de reclusión resulta imprescindible garantizar la legalidad del internamiento de toda persona sujeta a proceso o sentenciada, vigilando que el ingreso, estancia y egreso de los internos en la institución se realice con estricto apego a Derecho; para ello es necesario instrumentar los mecanismos que den cumplimiento en los términos y condiciones previstos por la ley.

Esta tarea requiere de una estructura laboral que lleve a cabo en forma expedita los procedimientos, trámites y actividades de carácter jurídico que se efectúen en el centro, entre ellas se deberá poner especial atención en la identificación y secuela procesal del interno, integración

del expediente, detección de antecedentes y manejo de estadísticas penitenciarias en el ámbito local y nacional.

Cabe señalar que el área jurídica es la responsable para brindar la asesoría legal a internos y familiares, constatar la comunicación y visita periódica de los defensores de oficio, gestionar los beneficios preliberacionales, entre sus principales funciones.

Para facilitar la organización, funcionamiento y coordinación del área jurídica deberá de estructurarse en sub-áreas: de Ingreso y Egreso, Asesoría Legal, Antropométrico, y Archivo y Correspondencia, a las que se asignan funciones específicas que optimicen los resultados.

INGRESO Y EGRESO

Funciones:

- Verificar que la orden y los documentos de internamiento correspondan a la persona presentada y hayan sido emitidos por la autoridad competente.
- Conocer el estado físico y mental de los internos a su ingreso, remitiéndolos al área de servicio médico del centro y constatar que no presenten huellas de lesiones.
- Limitar la responsabilidad correspondiente, evitando el ingreso de internos en estado de notoria gravedad e informar al juez de la causa, así como al Ministerio Público o a la autoridad competente, cuando por la certificación médica se encuentren evidencias o síntomas de golpes, lesiones o maltratos en el interno.

- Consignar en libros de registro todos los datos de identidad del interno, motivo de detención, autoridad que remite, así como día y hora de ingreso o egreso.
- Mantener el control y seguimiento de la situación jurídica, integrando expedientes y constatar antecedentes penales de cada uno de los internos.
- Integrar una ficha o tarjeta de identificación del interno, con la fecha y hora de su ingreso, sus datos generales, señas particulares, identificación dactiloscópica y fotográfica, así como los datos de su proceso penal.
- Poner al interno a disposición de la autoridad correspondiente, dentro de los términos señalados en la normatividad.
- Establecer coordinación con autoridades migratorias y consulares para garantizar el estricto respeto a las leyes y tratados internacionales.
- Remitir el estudio de personalidad al juez instructor como lo marca la ley.

ASESORÍA LEGAL

Funciones:

- Proporcionar al interno información jurídica y elementos de orientación suficientes que le permitan conocer y comprender su situación legal en los siguientes aspectos:

- a) Motivo de internamiento, a disposición de qué autoridad judicial se encuentra y delito que se le imputa.
 - b) Declaración preparatoria.
 - c) Libertad provisional.
 - d) Auto de libertad o de formal prisión.
 - e) Comunicación con autoridades judiciales y del propio centro.
 - f) Plazos y términos para la presentación y desahogo de pruebas.
 - g) Fechas de audiencias, careos, cierre de instrucción.
 - h) Plazos para conclusiones.
 - i) Vista de sentencia.
 - j) Término para interponer recurso de apelación y para promover juicio de amparo.
 - k) Tiempo para el cumplimiento de su pena y para acceder a beneficios preliberacionales.
- Vigilar que en los casos de los centros de reclusión preventiva se cumpla con los términos establecidos para que se dicte auto de formal prisión y sentencia.
 - Proponer al Consejo Técnico Interdisciplinario aquellos casos que reúnan las condiciones y requisitos previstos en la ley para la obtención de beneficios preliberacionales y remitir oportunamente la documentación correspondiente a la autoridad ejecutora para el trámite de los mismos.

AMPAROS

Funciones:

- Atender las solicitudes de información de las autoridades correspondientes con relación a Amparos Directos e Indirectos, informes previos y justificados.
- Establecer el control de los informes rendidos a las autoridades en los juicios de amparo interpuestos por los internos, que permita un adecuado seguimiento hasta el momento en que se dicte la resolución respectiva.

ESTUDIOS JURÍDICOS

Funciones:

- Integrar la información jurídica de los internos de nuevo ingreso y canalizarla a las diferentes áreas, actualizando los cambios que se presenten en la situación procesal de los mismos.
- Participar en la elaboración del diagnóstico de personalidad, aportando los datos de carácter jurídico y remitir el estudio integral al juzgado de la causa.
- Coordinar y programar las sesiones del Consejo Técnico Interdisciplinario y realizar el estudio jurídico que aporte los elementos en la materia que sean determinantes en las sesiones de trabajo de ese órgano.
- Atender y coordinar la presentación de los internos en las audiencias, previa solicitud de las autoridades.

- Supervisar el control de las prácticas judiciales mediante un seguimiento detallado.

ANTROPOMÉTRICO

Funciones:

- Identificar antropométricamente a todos los internos que ingresan al centro.
- Lograr un control efectivo de antecedentes penales de los internos.
- Mantener actualizados los archivos de reincidentes.
- Apoyar oportunamente al juzgador con los envíos de las fichas antropométricas.
- Apoyar al personal técnico y de seguridad con los informes solicitados de su área.

ARCHIVO Y CORRESPONDENCIA

Funciones

- Constituir el acervo informático del centro, de tal forma que sea un elemento de apoyo veraz y confiable en las actividades desarrolladas en el mismo, al mantener ordenado, estructurado y actualizado el archivo jurídico-técnico.
- Coordinar y clasificar la correspondencia que se reciba y genere en el centro.

- Instrumentar mecanismos e instalaciones que conlleven a la preservación y resguardo de los documentos que integren los expedientes.
- Optimizar los sistemas de clasificación y archivonomía.
- Sistematizar el manejo estadístico de la información jurídico-penitenciaria y realizar informes analíticos que permitan visualizar aspectos relevantes en el sistema penitenciario.
- Generar los reportes periódicos de los siguientes aspectos: población total, normal, inimputable, extranjera y nacional, depositados en otra institución, indiciados, procesados, sentenciados (apelación, amparo y ejecutoriados), ingresos, liberados, traslados, diligencias exteriores, prácticas judiciales, valoración psiquiátrica, servicio médico, principales delitos e incidencias (actividades extraordinarias suscitadas).
- Establecer el control de minutas de acuerdo a los procedimientos siguientes: diligencias exteriores, amparos, traslados, cambios de situación jurídica, actas de Consejo Técnico Interdisciplinario, extractos de antecedentes o partidas de ingresos, oficios girados al área jurídica, oficios girados por el área jurídica y oficios girados a dependencias oficiales.

2.2.4 *PERSONAL ADMINISTRATIVO*

En el aspecto administrativo, poco o nada se ha tratado cuando se habla de los problemas penitenciarios, no obstante que como en cualquier sociedad, por pequeña que sea, la importancia de una buena administración es básica para el buen desarrollo de la misma. Lo anterior se observa de manera muy clara si se analiza que toda la

infraestructura se sostiene por esta área, y que en general el grupo administrativo hace posible la atención de cualquier trámite regular y de servicio dentro de la institución.

El área administrativa requiere del funcionamiento de departamentos específicos como son: recursos humanos, servicios generales, contabilidad y mantenimiento, propiciando en cada uno de éstos la incorporación del personal capacitado. La vida en una comunidad cualquiera, presenta muchas dificultades, con mayor razón se presentan situaciones problemáticas dentro de una prisión en donde la presencia de internos con un comportamiento especial, con la intención de no cuidar su lugar de estancia, con un desinterés en el mantenimiento, etc., hace aún más difícil el buen funcionamiento de las instalaciones, la adecuada prestación de los servicios y en general la buena marcha de la prisión.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su Propuesta y Reporte sobre el Sistema Penitenciario Mexicano, basado en un estudio de opinión realizado en centros de reclusión del país, obtuvo indicativos importantes relacionados de manera directa con la administración de la prisión, dentro de los cuales se encuentran, entre otros, la calidad del servicio de alimentación y las condiciones en las que se sucede la visita íntima.

De igual manera al hablar de las instalaciones tanto de dormitorios como de sanitarios, área médica y de trabajo, un 40% de los entrevistados reconocieron que la calidad de éstos es muy mala o regular. La calidad de los servicios en términos generales también es deficiente y en el caso de los alimentos la respuesta fue más de la mitad de los internos que no los consume por diferentes razones, que van desde la calidad, la higiene o la cantidad de la comida.

Otros estudios han coincidido en estos problemas de tipo administrativo que se padece en las prisiones como son: falta de colchones, cobijas, mantenimiento de sanitarios, áreas de segregación con servicios, equipo en talleres y área médica.

Es necesario insistir que los aspectos relacionados con el área administrativa, por su importancia y trascendencia, se convierten en imprescindibles para el buen funcionamiento del centro y para brindar un verdadero tratamiento técnico, porque a nadie se podrá convencer de las bondades de un sistema si no se vive en mejores condiciones.

Funciones:

- Optimizar resultados en apoyo al tratamiento técnico, manteniendo en las mejores condiciones las instalaciones y los servicios de la prisión.
- Organizar y apoyar programas que permitan la actualización y capacitación del personal.
- Coadyuvar con el Director para lograr la buena marcha del centro.
- Estimular al personal en general en el desempeño de sus funciones.
- Mantener una existencia adecuada de material y equipo necesario para las actividades propias del centro.
- Coordinar e implementar un sistema que permita mantener la operatividad de la institución.

2.2.5 *PERSONAL DE SEGURIDAD Y CUSTODIA*

Es de gran preocupación dentro de una prisión los aspectos relativos a la seguridad y custodia del centro; para muchos penitenciaristas, ésto ha sido motivo de trabajos especializados con el fin de formar un cuerpo de seguridad para las prisiones, con ideales, con una real vocación, con capacitación específica para las funciones que desempeña, y sobre todo con una mística penitenciaria.

Algunos esfuerzos al respecto se han dado, y la seguridad retoma importancia conjuntando voluntades. Todos los aspectos adquieren relieve en la vida cotidiana de una prisión, como por ejemplo una buena alimentación, un trato humano, una organización técnica y administrativa adecuada, etc., ya que con un descuido en éstos, las incidencias penitenciarias seguirán en aumento. Es un hecho que la violencia carcelaria prolifera, pero se debe insistir, ya que como lo señala el Dr. Sergio García Ramírez, esto ha ocurrido siempre en la historia de las prisiones: comenzar, cada día, sobre las ruinas de la jornada anterior. No obstante, siempre algo bueno se rescata; algo persiste, persevera; algo sirve de fundamento para la nueva construcción, es la reanudación de la esperanza, ley de la vida.

En la seguridad se deben contemplar siempre las acciones constantes, atentas y bien realizadas, esto es supervisiones, rondines, cacheos, cateos, cumplimiento de los programas de actividades, etc.

El área de seguridad debe revelarse para permitir que la vida en prisión alcance el objetivo de la pena, la readaptación social, ya que sin aquélla no es posible la aplicación de la técnica penitenciaria, y lo único que se lograría con la privación de la libertad sería la contaminación y el aumento de la violencia.

Por ésto se plantea la necesidad de definir objetivos en esta área, que permitan la aplicación de la técnica penitenciaria; este último propósito requiere de una adecuada estructura como podría ser, para un centro con capacidad aproximada de 1000 internos, la conformada básicamente por cuatro jefaturas de departamento, una para cada grupo que debe trabajar 24 hrs. por 48 hrs. de descanso y otra jefatura encargada de los apoyos de radiocomunicación y el banco de armas.

El trabajo en una prisión, desde el custodio hasta el director, implica un gran desgaste, por ello debe de procurarse respetar los descansos, apoyar al personal y recordar que el trato humano que se pide para los internos debe darse también para todos, sobre todo para el personal, sin lo cual, no se estaría en posibilidades de tener un equilibrio que facilite la vida en la prisión, así como el logro de sus objetivos.

Por otra parte desde el diseño se debe priorizar este punto; quien diseña una prisión debe conocer tanto el fin de la pena, que es la readaptación social, como la seguridad misma del centro; por ello, se deben contemplar siempre zonas de seguridad clasificadas en alta, media y baja; entendiéndose por la primera, la circulación restringida a toda persona, excepto a aquéllas que estén autorizadas expresamente; por zonas de seguridad media se entiende las que se encuentran controladas por las autoridades del centro y por zonas de seguridad baja en las que se permite la circulación libre.

En nuestro país son pocos los centros que cuentan con mecanismos de seguridad adecuados acordes a su población y a sus necesidades que permitan mejor funcionalidad y resultados óptimos. El sistema de seguridad funciona de manera totalmente diferente en cada centro, no existe una normatividad al respecto y podemos observar que muchas veces, como se ha dicho, la seguridad se maneja únicamente en modalidad volitiva.

Funciones:

- Vigilar y mantener la seguridad de las instalaciones, del personal, de los internos y de las visitas en los centros de reclusión.
- Coadyuvar con el Director para resolver los problemas que impliquen inseguridad en el centro.
- Participar en los programas que permitan la actualización y capacitación del personal de seguridad y custodia.
- Participar efectivamente en las sesiones del Consejo Técnico Interdisciplinario, con el fin de lograr una integración con todo el personal.
- Favorecer una mística penitenciaria sobre la base de la honradez, lealtad y trabajo.
- Establecer un banco de datos con información relacionada con la seguridad del centro.
- Lograr una disciplina adecuada dentro de la institución, evitando conflictos internos, motines, evasiones, etc.
- Reforzar la coordinación de las corporaciones de seguridad con la finalidad de lograr un equipo integral.

SERVICIOS DE APOYO

Funciones:

- Mantener en buen estado y organizado el equipo y sistema de comunicación en el centro penitenciario.

- Establecer coordinación con instituciones de apoyo en materia de seguridad.
- Implementar equipo y códigos de comunicación acorde al desarrollo tecnológico.
- Mantener en buen estado el armamento del centro de reclusión.
- Resguardar las armas de forma ordenada y con la seguridad debida.
- Procurar que la existencia del armamento se encuentre en cantidad suficiente que posibilite el adecuado manejo y distribución del mismo.
- Propiciar la capacitación práctica en el manejo de las armas.

JEFES DE GRUPO DE SEGURIDAD

Funciones:

- Mantener el mejor control en la institución dentro de los diferentes puntos estratégicos (aduanas, torres, dormitorios, comedores, vehículos, oficinas, talleres, etc).
- Coordinar al grupo de seguridad a su cargo, de manera efectiva para el mejor desempeño de sus funciones.
- Propiciar la seguridad general dentro del centro de reclusión.
- Atender las necesidades que se presenten en caso de cualquier incidencia.

2.3 EL PROGRAMA OPERATIVO DE CAPACITACIÓN

Un aspecto de suma importancia en el campo de la capacitación, lo constituye la integración del Programa Operativo de Capacitación, sin el cual no es posible concebir un orden y secuencia en las acciones a emprender.

Para que se pueda proporcionar capacitación se debe partir de una necesidad o una carencia, o bien, de una mejora. Lo importante es que exista una razón que le dé vida a la capacitación, pero la cual no va a ser detectada fácilmente, puesto que es necesario realizar un estudio o una investigación para conocer a fondo el problema y diseñar el programa idóneo de capacitación.

De acuerdo con el proceso correspondiente, las fases para implantar adecuadamente un programa de capacitación son las siguientes:

1. Diagnóstico.
2. Planeación.
3. Programación.
4. Ejecución.
5. Evaluación.
6. Seguimiento.

2.3.1 *DIAGNÓSTICO*

El diagnóstico es la fase de identificación de las áreas de insuficiencia o ineficiencia susceptibles de ser corregidas a través de la capacitación. Por lo general se efectúa una Detección de Necesidades de Capacitación (DNC). La finalidad del diagnóstico estriba en obtener información con respecto a las carencias de conocimientos, habilidades, actitudes y aptitudes de un trabajador o conjunto de trabajadores con relación a las actividades que desempeñen en su puesto de trabajo.

Para desarrollar un diagnóstico efectivo de las necesidades de capacitación se requiere:

- 1) Compilar los documentos necesarios para obtener la información básica para realizar el diagnóstico, como son: estructura orgánica de la empresa o institución; listado completo del área o áreas a encuestar incluyendo datos del personal adscrito; perfil de puestos o competencias laborales con una descripción analítica de funciones, actividades, atribuciones y responsabilidades.
- 2) Diseñar los formatos e instrumentos necesarios para obtener la información básica.
- 3) Aplicar por área y por persona los formatos, apoyándose en supervisores, gerentes, jefes de área, instructores internos y enlaces con el área de capacitación.
- 4) Revisar toda la información obtenida, cuidando de que la investigación se haya hecho con la mayor objetividad posible.
- 5) Formular un reporte final considerando los siguientes apartados: datos de identificación de la institución o empresa, descripción del procedimiento empleado, técnicas empleadas, actitudes observadas del personal, análisis e interpretación de datos, resultados del diagnóstico y consideraciones finales.

2.3.2 PLANEACIÓN

Una vez que se ha efectuado la detección de necesidades de capacitación, es necesario establecer la planeación específica para el diseño y estructura del Programa Operativo.

En la planeación se propone el camino a seguir, fijando prioridades, objetivos y metas a alcanzar con las acciones específicas de capacitación y actualización, constituyendo la columna vertebral del proceso de integración del programa, ya que si se carece de una planeación en el proceso, los resultados serán escasos o definitivamente nulos.

Resulta importante determinar en esta fase la proyección y alcances que el Programa Operativo de Capacitación tendrá, con lo cual se logre una implantación efectiva y con resultados satisfactorios.

2.3.3 PROGRAMACIÓN

La programación es el conjunto de estrategias y acciones a seguir para la satisfacción de las necesidades, con lo cual se involucra el diseño de los eventos de capacitación y actualización que conformarán el Programa Operativo. En esta fase deben priorizarse las actividades a desarrollar, principalmente en dos vertientes: genérica, dirigida a todo el personal y específica, dirigida a los empleados de una área en particular o con determinado perfil.

Cabe destacar que todo evento de capacitación o de actualización debe contar con el programa específico o carta descriptiva, cuyos elementos son:

1. Nombre del curso.
2. Objetivos generales y específicos.
3. Perfil del capacitando.
4. Contenido temático desglosado por capítulos.

5. Material didáctico y recursos de apoyo requeridos.
6. Técnica de instrucción a emplear.
7. Evaluación.

Lo anterior es de suma importancia ya que derivado del conocimiento de cada evento, la ejecución se tornará más ágil en su aplicación.

2.3.4 EJECUCIÓN

La ejecución es la puesta en marcha del Programa Operativo de Capacitación; es la acción misma donde se llevan a cabo los planes establecidos. Para la operación de los programas de capacitación se requieren los siguientes elementos:

- El manual de políticas, instrumento fundamental que contiene las rutas a seguir, las líneas prioritarias de acción o normas. Se destacan las políticas para el funcionamiento del área, para el coordinador, el instructor, los participantes a los cursos y la autorización de eventos.
- El catálogo de cursos, en el cuál se muestre con orden los cursos, programas y actividades a desarrollarse.
- El listado de verificación, donde se muestre con detalle las acciones a realizarse antes, durante y después de algún evento de capacitación.

- El paquete técnico, es un conjunto de documentos que facilitan la labor del coordinador de los cursos de capacitación y actualización. Aquí encontramos los manuales, guías de instrucción, material didáctico, visual y filmico, fichas de inscripción, lista de asistencia, directorio de participantes, evaluaciones que se aplicarán, constancias, diplomas o reconocimientos de participación, reporte del instructor y algunos otros documentos de control administrativo.

En esta fase resulta de suma importancia la coordinación del evento que incluye desde acuerdos de trabajo previo con el instructor, programación, invitaciones, confirmación de participantes, adecuación de los espacios físicos, materiales, servicios, en general, todas las actividades de supervisión y asistencia antes, durante y después del curso.

2.3.5 *EVALUACIÓN*

La evaluación es la corroboración o comprobación de lo alcanzado respecto a lo planeado. Sirve para tomar medidas correctivas en el proceso de la capacitación. Con la evaluación se aspira a conocer y valorar, no sólo los resultados conseguidos, sino también la correlación que existe entre éstos y los medios utilizados.

Con la evaluación se buscará la satisfacción de los objetivos que generaron el currículo, es decir, los propósitos o afanes que orientaron su estructuración y que justificaron su existencia. La evaluación es una actividad sistemática y continua, que aunque está en constante movimiento, debe tener permanencia.

Para contar con una evaluación integral de la capacitación se deben considerar las siguientes dimensiones:

1. Evaluación de la reacción, permite revisar en qué medida fue agradable o no el evento de capacitación o de actualización, independientemente del contenido o beneficios que hayan obtenido los participantes.
2. Evaluación del aprendizaje, en la cuál se detecta el grado en que los participantes captaron el evento, relacionado con los objetivos propuestos. La función general de este tipo de evaluación es conocer cuantitativa y cualitativamente los cambios de conducta que se hayan producido en los participantes como resultado de un programa de capacitación o de actualización.

2.3.6 SEGUIMIENTO

La parte final del proceso de la capacitación es el seguimiento, que se traduce en la observación del impacto de la capacitación recibida en el trabajo, así como la revisión y superación de los obstáculos para aplicar las nuevas habilidades, conocimientos y aptitudes adquiridas.

El seguimiento es una dimensión de la evaluación por medio del cuál se verifica la utilización correcta, en el puesto de trabajo o nivel de competencia, el conocimiento adquirido por los participantes en el evento de capacitación.

En este contexto debe observarse de manera cuidadosa la modificación del comportamiento y habilidades demostradas del capacitado.

2.4 PROBLEMÁTICA EN LA OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN PARA EL PERSONAL PENITENCIARIO.

Durante muchos años han existido la inercia y especial resistencia a la capacitación y actualización por parte del personal que labora en los centros de reclusión, debido principalmente al gran abandono que durante mucho tiempo padecieron estos servidores públicos.

Cabe recordar el análisis de don Constancio Bernaldo de Quiroz, gran sembrador de inquietudes criminológicas, que tres son las fases que ha cursado la historia del personal de prisiones: equívoca, empírica y científica. Si la gran mayoría de nuestras cárceles permanecen en el estadio de "prisión-cloaca", para decirlo en frase de Jeremías Bentham, tampoco en el terreno del personal se ha ido tan lejos, con las honrosas excepciones que han existido. Nuestro personal carcelario se encuentra estancado entre los períodos equívoco y empírico.

Es importante resaltar que en la historia del penitenciarismo, la función que desempeña el personal carcelario, como lo escribe Luis Marco del Pont, ha sufrido un largo y penoso proceso conforme a la evolución de la civilización y de las penas; más adelante cuenta que "los viejos carcelarios eran sujetos inescrupulosos, llenos de vicios y maldad, sin ningún tipo de preparación, y fomentaban parte del engranaje de la explotación que se hacía a los internos y de la degradación humana que padecían los mismos"¹².

Una y otra vez se ha pugnado tanto dentro como fuera del país, por llevar al personal del sistema de reclusión al terreno de la reforma penitenciaria, pues tiene razón sobrada Lloyd Ohlin cuando afirma que: "Es más importante la correcta adecuación entre el personal penitenciario y el programa de tratamiento, que la existencia misma de

¹² MARCO DEL PONT, Luis. Derecho Penitenciario. Editorial Cárdenas. México, 1990. Pág. 146.

elementos físicos para éste”. Pocas fórmulas existen sobre el particular tan concisas y rotundas como la emanada del Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que en Ginebra en 1955 puntualizó: “Conviene señalar la transformación que entraña para el personal penitenciario el nuevo concepto de su misión que les ha convertido de simples guardianes en miembros de un importante servicio social que exige competencia, una formación apropiada y una armoniosa cooperación entre todos sus miembros”.

El sistema penitenciario reviste características muy sui-géneris, lo cual implica que el tipo de personal con que cuenta, también ostente características especiales.

Una primera connotación que debemos resaltar es que la actividad propia del personal penitenciario se caracteriza por el contacto estrecho y permanente con el grupo de hombres y mujeres, que de una u otra forma, han transgredido el orden jurídico y social, por lo que se les priva legalmente de su libertad.

El trabajo en un ambiente con estas particularidades implica al personal técnico, jurídico, administrativo, de seguridad y custodia así como al personal de estructura con que cuenta cada centro de reclusión o área central del sistema, a encontrarse mejor preparados en el desarrollo de su función.

Dentro de las principales causas que han provocado el estancamiento de la capacitación en el sistema penitenciario, podemos mencionar las siguientes:

a) Falta de una cultura de calidad de vida.

- b) Escasa voluntad de las autoridades para impulsar acciones de capacitación y actualización.
- c) Mala estructuración de eventos en materia de capacitación y actualización.
- d) Falta de una auténtica detección de necesidades entre el personal.
- e) Falta de contenido e impacto de los cursos.
- f) Notoria incapacidad de algunos instructores que imparten los cursos.
- g) Carencia de contenidos reales que logren impactar en la productividad del personal.
- h) Inexistente vinculación entre el contenido del curso con la actividad de los destinatarios.
- i) Omisión de perfiles de ingreso para cada evento de capacitación o actualización.
- j) Falta de evaluaciones tanto del instructor como de los participantes.
- k) Desinterés por parte del personal.
- l) Falta de difusión de los programas de capacitación y actualización.
- m) Notoria desmotivación del personal por parte de sus jefes inmediatos.
- n) Falta de planeación en sus actividades laborales.

- o) Descuido en el seguimiento de la capacitación y actualización.
- p) Escasos resultados de cada evento de capacitación y actualización.
- q) Falta de estímulos para quienes se preparan.
- r) Falta de reconocimientos o constancias para el personal participante.
- s) Desconocimiento de la materia por parte de los responsables de la capacitación.
- t) Carencia de perfiles de ingreso para la función penitenciaria.
- u) Implantación de modelos educativos obsoletos.
- v) Carencia de directrices sólidas para encauzar las acciones de capacitación.
- w) Ausencia de un Programa Operativo de Capacitación, donde se concentren todas las actividades.
- x) Discrepancia entre lo programado y lo realizado.
- y) Poca importancia para los eventos de capacitación al distraer al personal participante y no respetar los tiempos comprometidos.
- z) Alta resistencia para producir cambios en los patrones establecidos a consecuencia de la capacitación o actualización.

Como se ve tenemos un abecedario completo de las resistencias y limitantes que llegan a obstaculizar o entorpecer el proceso de capacitación o de actualización en el sistema penitenciario mexicano.

Mucho se ha hablado de la necesidad de un cambio dentro del personal que labora en los diferentes centros de reclusión, tanto del Distrito Federal, como del interior de la República, es por ello, que resulta indispensable por los especialistas estudiar y proponer criterios generales, así como nuevas formas para optimizar la preparación y desempeño de quienes colaboran en el sistema penitenciario.

De ahí la urgencia de establecer la obligatoriedad de que todo personal de nuevo ingreso, ya sea técnico, jurídico, administrativo, de seguridad y custodia, hasta mandos medios y superiores, que por primera vez tienen contacto con el sistema penitenciario, cursen y acrediten el programa de inducción específico con el cual se asegure la calidad y suficiencia de conocimientos para el área laboral respectiva, porque de lo contrario, un nuevo trabajador se vería inmerso en un medio extraño, con normas, políticas y procedimientos que, al no comprender y acatar, vulneran la seguridad e integridad de la institución.

Lamentablemente el sistema penitenciario ha prescindido de múltiples servidores públicos, académicos y profesionistas, que bajo sus capacidades y disciplinas, hubieran sido los encargados directos de preparar y actualizar al personal directivo, técnico, jurídico, administrativo y de seguridad y custodia, para asegurar en ellos las aptitudes, preparación académica, perfiles de personalidad, necesarios para brindar un servicio penitenciario digno a la sociedad.

Resulta impostergable que las instancias de Capacitación Penitenciaria busquen responder, a partir de la investigación multidisciplinaria, a un Plan General de Educación y Capacitación en este ámbito, traducido en programas operativos anuales, materializados en programas de estudio, tanto de adiestramiento como de actualización, en sus vertientes genérica y específica.

CAPITULO TERCERO

LA FUNCIÓN DE LOS INSTITUTOS DE CAPACITACIÓN PENITENCIARIA EN MÉXICO.

- 3.1 EL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN PENITENCIARIA DEL DISTRITO FEDERAL.
 - 3.1.1 MARCO JURÍDICO.
 - 3.1.2 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.
 - 3.1.3 PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO.

- 3.2 EL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN PENITENCIARIA DEL ESTADO DE MÉXICO.
 - 3.2.1 MARCO JURÍDICO.
 - 3.2.2 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.
 - 3.2.3 PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO.

- 3.3 EL PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN PENITENCIARIA DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

- 3.4 LA COLABORACIÓN CON ORGANISMOS E INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS EN EL CONTEXTO DE LA EDUCACIÓN CONTINUA.

CAPITULO TERCERO

LA FUNCIÓN DE LOS INSTITUTOS DE CAPACITACIÓN PENITENCIARIA EN MÉXICO.

En México solamente existen dos Institutos de Capacitación Penitenciaria, estructurados para cumplir con las funciones de formación, capacitación y actualización del personal que labora en los centros de reclusión: el Instituto de Capacitación Penitenciaria (INCAPE) dependiente de la reciente Dirección General de Prevención y Readaptación Social del D.F (anteriormente Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del D.F.), y el Instituto de Capacitación y Formación Penitenciaria del Estado de México dependiente de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de México.

Estos dos institutos son únicos en su género en el ámbito nacional, ya que su función específica se circunscribe a la formación, capacitación y actualización del personal directivo, técnico, jurídico, administrativo y de seguridad y custodia que labora en los diferentes centros de reclusión con que cuenta tanto el Distrito Federal como el Estado de México, respectivamente.

Asimismo, no podemos dejar de mencionar que también existe el Programa Nacional de Capacitación Penitenciaria dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual coadyuva con los gobiernos de los Estados para lograr la capacitación y actualización del personal penitenciario con que cuenta el sistema nacional de reclusorios y centros de readaptación social y del cual se hablará específicamente en uno de los apartados de este capítulo.

3.1 EL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN PENITENCIARIA DEL DISTRITO FEDERAL.

Teniendo presente que el personal penitenciario debería capacitarse, con lo cual se lograra desterrar muchos vicios y problemas que aquejaban a las cárceles de México, en los años setenta se cristaliza el proyecto de contar con una instancia generadora de la capacitación para el personal. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal promulgada el 29 de diciembre de 1970, estableció que la Dirección General Jurídica y de Gobierno del D.D.F., administrara las cárceles y reclusorios del Distrito Federal, por lo que se crea una comisión denominada "Comisión Administradora de Reclusorios del Distrito Federal", la cual ya desde este tiempo contempló y creó el Centro de Adiestramiento del Personal Penitenciario, que se encontró bajo la dirección del brillante penitenciarista, Dr. Javier Piña y Palacios.

En 1970 el Presidente de la República retomando los aspectos más importantes tratados en el Congreso de Londres de 1960, manifestó que la Cárcel de Lecumberri resultaba obsoleta, ordenando el trabajo de un anteproyecto para la creación de una nueva organización, comenzando por la construcción de los establecimientos necesarios. Fue así como se iniciaron los trabajos que culminaron con la realización de los Reclusorios Preventivos Norte, Oriente y Sur. Simultáneamente a la ejecución de estas obras, el Congreso de la Unión sometió a estudio la iniciativa para aprobar la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

Se consideró necesario capacitar al personal que debía colaborar en el funcionamiento de los nuevos establecimientos por lo que las autoridades del Departamento del Distrito Federal decidieron la creación del Centro de Adiestramiento para el personal de Reclusorios del Distrito Federal.

Los Directivos nombrados para dicho centro determinaron que para el adiestramiento del personal de seguridad y custodia, existía la necesidad de dar preferencia a lo correspondiente a un cambio de imagen total de estos técnicos para incrementar el digno trato humano a los reclusos.

En el año de 1973 se publica la primera convocatoria para aspirantes a custodios; en 1975 se manifiesta la urgencia de capacitar a fondo al personal penitenciario, por lo que en el reglamento de reclusorios se establece, en su artículo 3º, fracción VI, la creación de la Escuela de Formación del personal de los reclusorios, la cual se ocuparía de la selección y formación de los empleados de dichos establecimientos, en sus diversas capacidades, quienes irían a inaugurar los reclusorios preventivos norte, oriente y sur.

Se pidió apoyo a algunas Instituciones de Estudios Superiores para elaborar programas adecuados y se hizo un estudio de perfil de los distintos puestos relativos a los cargos de funcionarios para prisiones.

El primer plan de estudios se integró por cuatro áreas en la forma siguiente:

- a) Trato hacia los internos con conocimientos básicos de Psicología, Relaciones Humanas, Psicopatología Criminal, Nociones de Psiquiatría Forense, Ética y Civismo.
- b) Funciones de Seguridad en los niveles de Defensa Personal, Sistema de Control y Manejo de armas, Preparación Física y Primeros Auxilios.
- c) Organización Interna que requería un Reglamento de Prisiones que vino a concretarse hasta 1979 con el actual Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal.

d) Información Penitenciaria para lo que se impartiría: Nociones de Penología, Criminología, Derecho Penal, Derecho Procesal Penal.

El 4 de octubre de 1977, por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se crea la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal. Se realiza en 1979 una nueva reglamentación, enfatizando el cumplimiento de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, para lo cual se consideró que el personal que se encontraba dirigiendo, administrando o custodiando, fuera seleccionado en la conciencia de que la "función carcelaria" es compleja y constituye un factor social al que hay que atender cuidadosamente; de ahí que se tuviera siempre presente hacer la selección conforme a la vocación, aptitudes, preparación académica y antecedentes.

Sobre esta nueva organización, la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del D.F., crea una dirección técnica que, entre otros aspectos, se encarga de reorganizar al Centro de Adiestramiento, lo que dio lugar a la creación del Centro de Estudios Penitenciarios, a través del cual se desarrolló el adiestramiento, instrucción, actualización y formación del personal adecuado a las necesidades inaplazables del sistema; sin embargo, debido a las limitaciones presupuestarias únicamente se logra crear la oficina de capacitación técnica.

El Centro de Estudios Penitenciarios fue el resultado básico lógico de la evolución del anterior Centro de Adiestramiento buscando una mayor cobertura académica y un mejor nivel científico. El Centro tuvo como objetivos la capacitación y especialización del personal en todos sus niveles, así como la investigación penitenciaria que permitiera plantear nuevas alternativas útiles y logros para la institucionalización de las actividades.

El 21 de abril de 1990, comienza sus funciones el Instituto de Capacitación Penitenciaria en el edificio de la Dirección General de Reclusorios del D.F., y a partir del 18 de junio de ese mismo año es inaugurado el edificio que actualmente ocupa.

Quiero retomar literalmente un párrafo de una de las tantas obras que en materia penitenciaria, tiene el Dr. Sergio García Ramírez, el libro “Manual de Prisiones”:

“Es fundamental la existencia de adecuado personal para los procesos de custodia y tratamiento. De hecho, el personal penitenciario idóneo constituye el elemento subjetivo del tratamiento y por ende, uno de los factores básicos para la readaptación social del sujeto, o como dice el reglamento, atendiendo sobre todo a los procesados, para la “no-desadaptación” del mismo. El artículo 120 apunta la clasificación del personal de reclusorios, y el 122 indica que éste “será seleccionado en consideración a su vocación, aptitudes físicas e intelectuales, preparación para la función penitenciaria y antecedentes personales”.

Dado que el artículo 123 sostiene que para formar parte del personal de los reclusorios será requisito indispensable la aprobación de los cursos correspondientes que imparta el INCAPE, y puesto que no se hace distinción alguna al aludir a tal personal, deberemos entender que todos los miembros de éste -desde los directivos hasta los elementos de la custodia- se encuentran sujetos no sólo al régimen de selección que fija el artículo 122, sino además específicamente, al de formación por parte del Instituto. Nótese además que entre los deberes del personal adscrito a cada uno de los reclusorios -nuevamente sin distinción de categorías- figura el participar de los cursos impartidos por el Instituto de Capacitación Penitenciaria”.¹³

¹³ GARCIA RAMÍREZ, Sergio. *Manual de Prisiones*. Editorial Porrúa. 3ª Edición. México, 1994. Pág. 515.

El INCAPE dependiente de la entonces Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del D.F., responde a la más sentida de las demandas sociales en la capital de la república y se hace realidad el sueño de muchos penitenciaristas que habían abogado por la preparación del personal penitenciario, siendo los artífices de las primeras experiencias sobre formación y actualización del personal carcelario.

A partir de este momento con la capacitación, adiestramiento y actualización que impartiría el INCAPE se pretendió que las cárceles en el Distrito Federal no siguieran siendo “teatro de las más grandes inmoralidades”, ni soslayar la correlación existente entre el ordenamiento penitenciario y la realidad exterior.

3.1.1 *MARCO JURÍDICO*

El Instituto de Capacitación Penitenciaria se crea en el año de 1990 a iniciativa del entonces Departamento del Distrito Federal a través de su Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, siendo aprobada la reforma a los siguientes ordenamientos legales, por la Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal 88-91:

- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, incluyendo en su artículo 16 las fracciones IX y XI:

“Artículo 16.- Corresponde a la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social:

Fracción IX.- Dirigir y administrar el Instituto de Capacitación Penitenciaria para el personal de reclusorios y centros de readaptación social del D.F.

Fracción XI.- Proponer la suscripción de los convenios que deba celebrar el Distrito Federal, así como aquellas que se deban celebrar con instituciones académicas públicas y privadas en materia de capacitación y adiestramiento y profesionalización penitenciaria”.

Asimismo, en el nuevo Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal, aprobado por la I Asamblea de Representantes el 11 de enero de 1990, todavía vigente hasta nuestros días, se establece en los artículos 122 y 123 las funciones del INCAPE:

“Artículo 122.- El Instituto de Capacitación Penitenciaria, dependiente de la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, tendrá funciones de selección, capacitación, docencia, preparación y actualización permanente del personal basándose en los planes y programas implementados por la Dirección General.

El personal de las instituciones de reclusión, será conformado por los egresados del Instituto de Capacitación Penitenciaria y será seleccionado en consideración a su vocación, aptitudes físicas e intelectuales, preparación para la función penitenciaria y antecedentes personales.

Artículo 123.- Para ingresar a laborar en los Reclusorios del Distrito Federal, será requisito indispensable acreditar los cursos que imparta el Instituto de Capacitación Penitenciaria o la revalidación ante el mismo de los conocimientos adquiridos en otras instituciones.”

3.1.2 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

El INCAPE con apego a lo dispuesto en su marco normativo, cuenta actualmente con la siguiente estructura:

- a) Dirección
- b) Subdirección
- c) Unidad Departamental de Docencia
- d) Unidad Departamental de Reclutamiento y Selección de Personal
- e) Unidad Departamental de Apoyo Administrativo

La Dirección define las estrategias y acciones conforme al Programa Operativo de Capacitación que anualmente es aprobado tanto por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del D.F. (anteriormente Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del D.F.) así como por la Dirección de Capacitación de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno capitalino. Es el vértice que cohesiona todas las acciones de capacitación y actualización que requiere el personal, tanto de áreas centrales como de los diferentes centros de reclusión capitalinos.

Podemos establecer como funciones específicas de la Dirección las siguientes:

1. Organizar, integrar y controlar las estrategias y procedimientos más convenientes para proporcionar la mejor atención a las necesidades de capacitación del personal en sus vertientes directiva, técnica, jurídica, administrativa y de seguridad y custodia.
2. Definir los programas de inducción, capacitación y profesionalización del personal.

3. Definir los criterios de reclutamiento y selección de personal acordes con la política marcada por la Dirección General y cumpliendo con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en la materia.
4. Instrumentar la ejecución de los programas de educación continua y profesional en las diversas áreas del sistema de reclusorios y centros de readaptación social del D.F.
5. Evaluar los sistemas, métodos y técnicas aplicables en el proceso de la capacitación y actualización de conocimientos en materia penitenciaria, adecuándolos a las circunstancias imperantes y programas institucionales.
6. Diseñar y operar el Subcomité Mixto de Capacitación de la Dirección General, abarcando los rubros de planeación, elaboración, ejecución, evaluación y seguimiento
7. Instrumentar y dirigir la coordinación y colaboración con dependencias y entidades públicas y privadas que realicen actividades docentes y de investigación en materia penitenciaria y áreas afines.
8. Representar institucionalmente a la Dirección General en las instancias normativas gubernamentales de capacitación con que cuenta el Gobierno del Distrito Federal.
9. Mantener contacto permanente con directivos tanto del área central como de los centros de reclusión para conocer directamente de sus necesidades de capacitación.
10. Proponer a la Dirección General el Programa Operativo Anual de Capacitación, que regirá las acciones académicas en todo el sistema.

11. Proponer la suscripción de convenios interinstitucionales, para mejorar la calidad en los eventos académicos que imparta el INCAPE.

Asimismo el Director del INCAPE es consejero de la Academia Nacional de Seguridad Pública y es vicepresidente del Subcomité Mixto de Capacitación de la propia Dirección General, encabezando a este último como su presidente el Director General en turno.

También podemos afirmar que el Director del INCAPE es el principal responsable de mantener acciones directas de capacitación, actualización y por ende profesionalización de todo el personal que labora en el sistema de reclusorios y centros de readaptación social del Distrito Federal, claro está con las limitantes que tanto la política del Gobierno del D.F. como el presupuesto asignado para esta tarea pueden incidir en la función.

Puedo afirmar con toda conciencia que a través de mi experiencia como Director del INCAPE, es decisivo el conocimiento que se tenga en el ámbito educativo y de planeación, para establecer las acciones más pertinentes y que respondan efectivamente a las necesidades, que tanto la institución como su personal requieran en el momento histórico en que tienen que desempeñar esta apasionada pero difícil labor.

Mención especial merece que también es decisiva la voluntad política y administrativa del Director General, para desarrollar la tan importante y trascendente función del INCAPE, así como lo necesario e impostergable que resulta la profesionalización del personal del sistema.

La Subdirección tiene como función principal la planeación y ejecución docente de todos los programas académicos que desarrolla el INCAPE, coadyuvando efectivamente con la Dirección del Instituto.

Asimismo se le marca como objetivo general dirigir, coordinar y evaluar las actividades de reclutamiento y selección de personal, arte y diseño y servicios bibliotecarios así como de investigación penitenciaria.

Tuve también la oportunidad de desempeñarme como subdirector del INCAPE, función en la que nos dimos a la tarea de reorganizar el Instituto y establecer una planeación con bases más firmes que nos permitieron desconcentrar la capacitación y actualización, enviando directamente a los instructores o capacitadores a los centros de trabajo del personal, provocando con ello un ahorro económico al INCAPE, así como el evitar la desprotección de las actividades sustantivas del reclusorio o penitenciaria, ya que se evitaron las comisiones que provocaban grandes trastornos en la organización y actividad de cada área al no contar con el personal en los días que duraba el curso o evento de capacitación o actualización; con la desconcentración se estableció una mayor oportunidad de cobertura en cuanto a asistentes e involucrar en este proceso a los directivos y jefes inmediatos quienes participaron de manera comprometida.

El mayor beneficio fue la concientización del personal para asistir a cada uno de los eventos académicos organizados y el regresar a sus labores con nuevos conocimientos e incentivados para mejorar sus actividades.

Entre las funciones del subdirector, destacan las siguientes:

1. Elaborar conjuntamente con el Director del Instituto el Programa Operativo Anual del INCAPE.
2. Instrumentar el diseño y operación del Subcomité Mixto de Capacitación de la Dirección General, en lo relativo a la elaboración y ejecución de programas académicos.

3. Controlar la realización de los cursos programados y aprobados, así como evaluar su desarrollo y resultados.
4. Organizar e integrar la programación de los cursos de capacitación y actualización en sus vertientes genérica y específica.
5. Supervisar la adecuada coordinación de los eventos de capacitación y actualización que se desarrollen en las instituciones sedes.
6. Vigilar que la capacitación que imparta el INCAPE se apegue a los planes y programas previamente aprobados.
7. Instrumentar el sistema de formación de instructores con el fin de elevar la calidad de los eventos de capacitación y actualización en que participen.
8. Coordinar la elaboración del material didáctico y de apoyo requeridos en cada evento que desarrolle el INCAPE.
9. Supervisar el registro de los eventos académicos que imparta el INCAPE.
10. Establecer estrategias que efficienten las labores de enseñanza abierta, biblioteca, arte y diseño.

Dependen en forma directa de la Subdirección las siguientes áreas:

- Unidad Departamental de Docencia.
- Unidad Departamental de Reclutamiento y Selección de Personal.
- Jefatura de arte y diseño.

La Unidad Departamental de Docencia tiene como objetivo general diseñar y elaborar la estructura y contenidos del Programa Operativo Anual de Capacitación del INCAPE que responda de manera sistemática, progresiva y operativa a las necesidades y requerimientos del personal adscrito a las diferentes áreas del sistema de reclusorios y centros de readaptación social del D.F., así como llevar a cabo todas las acciones requeridas en el ámbito de la enseñanza abierta. Sus funciones son:

1. Dirigir y coordinar la planeación, programación, ejecución y evaluación específica de cada curso de inducción, capacitación, actualización y especialización dirigido al personal del sistema penitenciario capitalino.
2. Integrar y controlar el sistema de información sobre las necesidades de capacitación en todos y cada uno de las áreas que integran el sistema de reclusorios y centros de readaptación social del D.F.
3. Proponer los cursos y programación que satisfagan los requerimientos específicos del personal.
4. Organizar e integrar la programación de los eventos de capacitación tanto genérica como específica.
5. Coordinar en forma directa la realización de los cursos programados, evaluando su desarrollo y resultados.
6. Organizar todos los eventos académicos que tenga contemplados el Programa Operativo Anual del INCAPE.
7. Verificar que la capacitación que imparta el INCAPE se encuentre apoyada en los contenidos de los planes y programas académicos aprobados.

8. Coordinar al cuerpo docente, tanto internos como externos con que cuenta el INCAPE.
9. Elaborar el material didáctico y de apoyo requerido para cada evento de capacitación o de actualización.
10. Llevar el registro estadístico de los eventos de capacitación, actualización y especialización que imparta el INCAPE al personal.
11. Supervisar las acciones del programa de enseñanza abierta para los trabajadores y familiares de las diferentes áreas que integran el sistema penitenciario capitalino.
12. Coordinar las acciones y funcionamiento de la biblioteca del Instituto.

La Unidad Departamental de Reclutamiento y Selección de Personal tiene como objetivo general el reclutar y seleccionar al personal que requiere el sistema penitenciario capitalino, tanto en sus áreas centrales como en los diferentes centros de reclusión, principalmente ocupándose del cuerpo de seguridad y custodia, observando en todo momento la normatividad que establezca la Dirección General, para con ello integrar al personal más idóneo para la función requerida. Sus funciones son:

1. Promover y difundir las convocatorias para las vacantes existentes en el sistema penitenciario capitalino.
2. Efectuar la selección de aspirantes que cumplan con la documentación y aptitudes físicas requeridas.
3. Coordinar la evaluación médica y física de los aspirantes.

4. Coordinar la evaluación técnica y psicométrica de los aspirantes para comprobar su vocación, aptitudes y capacidad de respuesta para la función requerida.
5. Comprobar la autenticidad de la documentación que presenten los aspirantes a través de las instancias que la expidieron.
6. Programar y evaluar los estudios socioeconómicos de los aspirantes a las vacantes propuestas.
7. Proponer a los candidatos más idóneos a la Unidad Departamental de Docencia para que ingresen al Programa de inducción respectivo.
8. Integrar los expedientes de los aspirantes seleccionados con el fin de llevar a cabo su seguimiento.
9. Efectuar las evaluaciones técnicas y psicométricas periódicas que se aplican al personal del sistema.
10. Coordinarse con las instancias gubernamentales que informen sobre antecedentes laborales y penales en cuerpos de seguridad, de cada uno de los aspirantes.

Esta Unidad Departamental se integra con las áreas de psicología, trabajo social y servicio médico.

Por último, la Unidad Departamental de Apoyo Administrativo depende de la Dirección del Instituto y su objetivo principal es proporcionar a las diferentes áreas del INCAPE los servicios administrativos en sus vertientes de recursos humanos, recursos materiales y recursos financieros, así como elaborar, controlar y

tramitar los movimientos del personal que integra la plantilla del Instituto. Sus funciones son las siguientes:

1. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, así como de políticas y lineamientos establecidos por las autoridades competentes para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros.
2. Elaborar y tramitar el registro de los nombramientos, asistencias, licencias, permisos económicos, vacaciones, transferencias, altas, bajas y demás movimientos de personal en el INCAPE.
3. Establecer los mecanismos aplicables en materia de estímulos y recompensas al personal del Instituto, así como las sanciones y procedimientos administrativos a que se haga acreedor, de acuerdo con la normatividad aplicable y a las condiciones generales de trabajo.
4. Establecer los registros para el control del ejercicio presupuestal del INCAPE.
5. Supervisar la aplicación del fondo revolvente asignado al Instituto, conforme a las políticas financieras aplicables.
6. Formular los estados financieros que muestren la situación contable del Instituto.
7. Organizar y dirigir la requisición, recepción, almacenamiento, suministro y control de los bienes muebles y de consumo necesarios para el servicio de las distintas áreas del Instituto.
8. Controlar y mantener actualizado el inventario de los bienes con los que cuenta el INCAPE.

9. Planear, organizar y dirigir la prestación de los servicios de correspondencia, archivo, limpieza, control de vehículos y mantenimiento con que cuenta el Instituto.
10. Rendir un informe mensual a la Dirección de movimientos del personal y estado financiero del Instituto.

Esta Unidad se integra por las áreas de control de personal, servicios generales, almacén, control vehicular, nóminas, contabilidad e informática.

3.1.3 PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO

El INCAPE en su Programa Operativo Anual de Capacitación, establece cinco rubros de atención básica en sus vertientes de capacitación, actualización y profesionalización, desglosando para cada uno los planes y programas de estudio respectivos.

A) Programa Académico para Directivos en los Niveles de Mandos Medios y Superiores.

En este programa se estructura un Plan de Estudios que contempla desde la capacitación hasta la profesionalización de los mandos medios y superiores (jefes de departamento, subdirectores, directores de centro, directores de área y director general).

Dentro de los programas de estudio que se desglosan en esta vertiente, encontramos los siguientes eventos académicos: conferencias, cursos, talleres, seminarios y diplomados, cada uno de ellos avalados por las instancias capacitadoras públicas o privadas, así como también por el propio INCAPE como instancia responsable de su contratación.

Cabe destacar que se han realizado eventos importantes para atender la capacitación, actualización y profesionalización de quienes deciden las políticas y determinan el progreso del sistema penitenciario capitalino, pero sólo en el ámbito de la educación continua y no por medio de estudios formales en el ámbito profesional o de posgrado.

Vale la pena mencionar la realización del Primer Diplomado en Derecho Penitenciario que organizó la entonces Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del D.F. con la Facultad de Derecho de la UNAM teniendo como sede la Antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia, desarrollado de Febrero a Junio de 1996, en el cuál se actualizó a todos los mandos medios y superiores del sistema penitenciario capitalino, contando con la participación de directivos y funcionarios públicos de otras Entidades de la República, siendo hasta el momento el más importante en su género por la calidad de sus expositores y lograr reunir a 135 participantes.

Otro evento de trascendencia fueron las jornadas de actualización en Derechos Humanos, dirigidas a todos los jefes de departamento, subdirectores y directores, impartidas por profesionales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos de Distrito Federal, programa que se desarrolló en forma permanente durante los años 1995, 1996 y primer semestre de 1997.

“En el centro de las deficiencias de la organización carcelaria se descubre la necesidad inaplazable de la capacitación del personal directivo, cuya finalidad radica en provocar los cambios sustantivos de la conducta del individuo, esto es, el desarrollo y mejoramiento de sus conocimientos y habilidades dentro de la institución.”¹⁴

¹⁴ ROLDAN QUIÑONES, Luis Fernando y HERNANDEZ BRINGAS, Alejandro. *Reforma Penitenciaria Integral*. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 153.

B) Programa Académico para el Personal Técnico

El Plan de Estudios estructurado para todo el personal técnico del sistema penitenciario capitalino, contempla los rubros de capacitación, actualización y profesionalización en sus vertientes genérica y específica.

El personal técnico que se integra, como ya se vio en el capítulo segundo, por psicólogos, psiquiatras, pedagogos, trabajadores sociales y criminólogos, es un grupo de especial importancia ya que su actividad se encuentra íntimamente relacionada con el tratamiento del interno, al igual que mantienen un estrecho contacto con el mismo.

Podemos enumerar como los principales programas de estudio que se desprenden de este Plan de Estudios para el personal técnico los siguientes:

1. Diplomado en Criminología.
2. Diplomado en Terapia Familiar Sistémica.
3. Seminarios de actualización en trabajo social.
4. Talleres de Dinámicas Grupales.
5. Cursos de prevención del alcoholismo y la farmacodependencia.
6. Seminarios de formación de instructores.
7. Talleres de Técnicas Didácticas.
8. Cursos de actualización en técnicas de la entrevista.
9. Cursos de formación para instructores.
10. Talleres para la integración de equipos para la calidad y productividad en el servicio público.
11. Cursos de actualización a pruebas psicométricas.
12. Seminarios sobre responsabilidades de los servidores públicos.

El anterior listado de eventos es enunciativo más no limitativo y se ha tomado como muestra representativa para los fines de poder ubicar al lector en la dinámica que conlleva la capacitación y actualización para el

personal técnico. Cabe aclarar que en cada curso, taller, seminario o diplomado siempre se cuidó el aspecto de combinar efectivamente la teoría con la práctica, ya que no podemos enfrascar al personal en cuestiones meramente doctrinales, ni mucho menos en este ámbito que requiere aplicar de manera inmediata los conocimientos que se hayan adquirido en cada evento organizado.

Es importante destacar que el sistema de reclusión capitalino carece en número importante de profesionales en criminología, ya que el personal que ha venido desarrollando esta labor es habilitado y pocos son los que cuentan con la formación profesional o de posgrado en esta materia; de ahí que los esfuerzos deban ser encaminados a incrementar a estos profesionales, cuya labor constituye una de las piezas fundamentales en la atención y tratamiento de los hombres y mujeres en reclusión.

C) Programa Académico para el Personal Jurídico

No hay que olvidar que el aspecto jurídico es en suma trascendente en la vida del hombre, ya que desde el momento de la concepción hasta después de su muerte se encuentra presente la norma jurídica.

En un ámbito de regulación estrictamente jurídica, como lo es el sistema de reclusión estatal, ni siquiera es imaginable que cualquier actividad que se desarrolle se pueda abstraer al Derecho.

Toda actividad se encuentra normada y regulada por diversos ordenamientos jurídicos, no sólo para los internos sino también para el personal que labora en los centros de reclusión, además de sujetar a este conjunto normativo a los visitantes y familiares.

El personal jurídico tanto de área central como de cada centro de reclusión, se atiende su capacitación y actualización a través de los programas de estudio siguientes:

1. Cursos de actualización sobre Legislación Penitenciaria.
2. Conferencias sobre Reformas Penales.
3. Talleres de actualización jurídica.
4. Seminarios sobre responsabilidades de los servidores públicos.
5. Diplomado en Derecho Penitenciario.
6. Jornadas de actualización en beneficios preliberacionales.
7. Curso de inducción al sistema legal penitenciario.

D) Programa Académico para el Personal Administrativo

El personal administrativo con que cuenta el sistema penitenciario capitalino se encuentra atendido a través de los siguientes programas de estudio en sus vertientes genérica y específica:

1. Cursos de inducción al sistema penitenciario capitalino.
2. Seminarios sobre responsabilidades de los servidores públicos.
3. Cursos de actualización en Derechos Humanos.
4. Talleres sobre calidad y productividad en el servicio público.
5. Seminarios de actualización secretarial.
6. Cursos de archivonomía y contabilidad.
7. Seminarios de optimización de recursos.
8. Cursos sobre la importancia social de la DGR.

Es importante mencionar que para este personal se mantienen exclusivamente programas de capacitación y actualización, más no de especialización o aún más de profesionalización, ya que por lo regular no se cuenta con una cantidad considerable de profesionistas en cada una de las áreas administrativas que conforman al sistema penitenciario

capitalino. Se han realizado esfuerzos serios que contribuyan a la profesionalización de este personal, involucrando muy directamente la enseñanza abierta a niveles medio superior y en proceso a niveles superior y posgrado, con lo cuál se cuente con personal calificado en cada una de las áreas administrativas.

E) Programa Académico para el Personal de Seguridad y Custodia

La seguridad y custodia es una actividad sustantiva del sistema de reclusión en nuestro país, ya que por medio de ésta se mantiene la tranquilidad en nuestra sociedad, al saber que todos los delincuentes que la afectaron se encuentran confinados en un centro de reclusión, algunos procesados y otros cumpliendo con la sentencia impuesta.

En diversos foros se ha manifestado la gran necesidad de capacitar y mantener actualizados a los integrantes del cuerpo de seguridad y custodia, ya que también son parte importante en el proceso de readaptación social del interno y sobre todo son los directamente encargados de mantener la disciplina y el orden hacia el interior de nuestras cárceles.

No hay que olvidar que a principios del siglo XX, los celadores contaban con características muy diferentes a las que actualmente poseen, ya que en ese tiempo era importante que fuesen sanguinarios y despiadados, logrando imponer con el uso de la fuerza su voluntad a los reos. Actualmente se ha buscado humanizar esta actividad, por lo que el INCAPE ha impulsado los siguientes programas de estudio para los custodios del sistema:

1. Cursos de actualización en Derechos Humanos.
2. Cursos de inducción y formación del cuerpo de seguridad y custodia.

3. Talleres de actualización sobre responsabilidades de los servidores públicos.
4. Jornadas de acondicionamiento físico y defensa personal.
5. Cursos de control y manejo de disturbios en prisión.
6. Seminarios sobre armamento y tiro.
7. Conferencias sobre seguridad penitenciaria.
8. Cursos sobre el Reglamento de Reclusorios del D.F.
9. Seminarios de conducción y control por puntos de presión.
10. Talleres de calidad y productividad en el servicio público.

Es importante mencionar que durante 1996 y el primer cuatrimestre de 1997 se logró capacitar y actualizar al ochenta por ciento del personal de seguridad y custodia, así como también se logró atender en su totalidad a los mandos de este cuerpo, resaltando la importancia de los cursos de tiro que impartieron la empresa Smith & Wesson con instructores norteamericanos, combinando auténticamente la teoría con la práctica en los stands ubicados en el Reclusorio Norte de la ciudad.

Como uno de los actos más significativos en la historia del sistema penitenciario capitalino, el 22 de abril de 1996, en el marco del sexto aniversario del INCAPE, se instauró “EL DIA DEL CUSTODIO” por acuerdo del Consejo de la Dirección General de Reclusorios del D.F., integrando a su vez un conjunto de estímulos económicos a custodios que se habían destacado en el servicio público. Resalto lo anterior porque como veremos en el capítulo del servicio civil penitenciario de carrera, este tipo de incentivos son de suma trascendencia ya que al sentirse reconocido el personal, su actitud cambia y mejora, indiscutiblemente, su desempeño.

3.2 EL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN PENITENCIARIA DEL ESTADO DE MÉXICO.

Como ya quedó establecido desde el inicio de este capítulo, el segundo y último de los institutos de capacitación en materia penitenciaria, lo es el Instituto de Capacitación y Formación Penitenciaria del Estado de México, del cuál hablaremos en detalle a continuación, y que depende directamente de la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado de México.

3.2.1 *MARCO JURÍDICO*

La Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad del Estado de México establece en su artículo 10, fracción XIII:

“Artículo 10.- La Dirección de Prevención y Readaptación Social, tendrá las siguientes atribuciones:

XIII.- Seleccionar y capacitar al personal de los centros en todos los niveles, tomando como base su aptitud, vocación y antecedentes personales, previamente a la toma de posesión del cargo y durante el desempeño del mismo. Para tal efecto, podrán establecerse cursos teóricos y prácticos de formación y perfeccionamiento, siendo requisito necesario para la obtención del cargo, la aprobación de los exámenes respectivos;...”

De lo anterior se desprende la facultad para organizar el sistema de capacitación para el personal de los centros de reclusión en el Estado de México por lo que se inaugura el 29 de abril de 1994 el Instituto de Capacitación y Formación Penitenciaria (INCAFOPE), dependiendo

jerárquicamente de la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado de México.

3.2.2 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Actualmente el INCAFOPE es una instancia más de la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado de México, y sólo cuenta con la Dirección y una sección administrativa.

El objetivo de este Instituto es el ofrecer al personal penitenciario instalaciones para formación inicial y cursos de capacitación y actualización, fortaleciendo los principios del Servicio Civil de Carrera.

Aún a pesar de lo anterior, el INCAFOPE sólo atiende al personal técnico y de seguridad y custodia, quedando desprotegido el personal administrativo, jurídico y directivo.

La Dirección del Instituto tiene las siguientes funciones:

1. Dirigir y operar los programas de capacitación y actualización que se desarrollen.
2. Coordinar las acciones de capacitación a través del cuerpo de instructores.
3. Diseñar los programas de formación inicial, y cursos de capacitación y actualización, que deberán ser aprobados por la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado.
4. Realizar la selección y evaluar los perfiles del personal de seguridad y custodia.

5. Coadyuvar con otras instituciones tanto gubernamentales como del sector privado para concertar acciones en favor de la capacitación del personal técnico y de seguridad y custodia.
6. Dictar las políticas internas que guíen las actividades propias del INCAFOPE.

La oficina administrativa con que cuenta el Instituto es la encargada de suministrar los recursos materiales que necesita para la realización de sus funciones, y en cierta forma coadyuva con las actividades que le encomienda la propia Dirección del Instituto.

3.2.3 PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO

Los programas de capacitación y actualización se desarrollan conforme al Programa Anual de Actividades de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de México con el apoyo de la Dirección de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Estatal.

El INCAFOPE desarrolla sus planes y programas de estudio en dos vertientes: régimen internado y régimen escolarizado. En el primero se tiene a los capacitandos ó participantes de tiempo completo en las instalaciones del Instituto, desarrollando las actividades propias de la capacitación o actualización; en el régimen escolarizado se tiene a los participantes sólo durante el tiempo que dure la sesión de capacitación o de actualización, es decir, de entrada por salida.

Dentro de los principales programas que se contemplan en el Plan de Estudios para la Capacitación y Profesionalización del Personal Operativo, son los siguientes:

I. *Programa básico de formación profesional para custodios (Régimen internado).*

Este programa se divide en módulo teórico y módulo práctico. En el primero se cursan las siguientes asignaturas:

- Balística y armamento.
- Criminología.
- Control de disturbios.
- Derechos humanos.
- Derecho Penitenciario.
- Diligencias y traslados.
- Ética y vocación de servicio.
- Empleo de agentes químicos.
- Inducción penitenciaria.
- Primeros auxilios.
- Relaciones humanas.
- Seguridad penitenciaria.

Las asignaturas contempladas en el módulo práctico son:

- Acondicionamiento físico.
- Control de disturbios (prácticas).
- Defensa personal.
- Instrucción de orden cerrado.
- Instrucción preparatoria de tiro.

La duración de este programa será de ocho semanas y deberán cubrirse los requisitos de ingreso y exámenes previos.

*II. Programa de actualización sobre seguridad penitenciaria
(Régimen internado y escolarizado) Nivel I.*

En este programa, las asignaturas del módulo teórico son:

- Balística y armamento I.
- Criminología I.
- Control de disturbios I.
- Derechos humanos I.
- Derecho Penitenciario I.
- Diligencias y traslados I.
- Empleo de agentes químicos I.
- Ética y vocación de servicio I.
- Inducción penitenciaria I.
- Primeros Auxilios I.
- Seguridad Penitenciaria I.

En cuanto al módulo práctico, las asignaturas son:

- Instrucción de tiro I.
- Control de disturbios I.
- Acondicionamiento físico y defensa personal.
- Instrucción de orden cerrado.

Este programa tiene duración de una semana y los participantes tuvieron que haber acreditado el programa básico de formación ya descrito anteriormente.

*III. Programa de Actualización sobre Seguridad Penitenciaria
(Régimen internado y escolarizado) Nivel II.*

Las asignaturas del módulo teórico son:

- Balística y armamento II.
- Atención al público.
- Criminología II.
- Derechos Humanos II.
- Diligencias y traslados II.
- Fármacos y drogas. Detección y procedimiento jurídico.
- Marco jurídico normativo penitenciario.
- Medicina Penitenciaria Preventiva.
- Psicología Penitenciaria
- Técnicas y tácticas de seguridad.
- Victimología.
- Empleo de agentes químicos II.

El módulo teórico se conforma de las siguientes asignaturas:

- Acondicionamiento físico y defensa personal.
- Instrucción de tiro II.
- Control de disturbios II.
- Instrucción de orden cerrado.
- Traslados.
- Práctica operativa I.

La duración de este programa es de tres semanas y tiene como requisito previo que los participantes hayan acreditado el nivel I. Las técnicas de enseñanza empleados son a través de conferencias y talleres.

IV. Programa de actualización sobre Seguridad Penitenciaria (Régimen escolarizado) Nivel III.

El módulo teórico se conforma con las siguientes asignaturas:

- Balística y armamento III.
- Criminología III.
- Derechos Humanos III.

- Derecho Penitenciario III.
- Fármacos y drogas. Detección y procedimiento jurídico II.
- Introducción a la mecánica automotriz.
- Medicina legal.
- Victimología II.
- Desarrollo personal.

El módulo práctico se integra con las siguientes asignaturas:

- Acondicionamiento físico y defensa personal.
- Instrucción de tiro.
- Control de disturbios.
- Instrucción de orden cerrado.
- Traslados.
- Práctica operativa II.

La duración de este programa es de tres semanas en las modalidades de conferencias y talleres y el requisito previo es haber acreditado íntegramente los niveles I y II.

V. Programa de Seguridad Criptográfica para el personal en activo (Régimen internado) Nivel IV.

El módulo teórico se integra con las siguientes asignaturas:

- Aparatos telefónicos.
- Medidas de seguridad.
- Radiocomunicación.
- Técnicas para el diseño y elaboración de informes.
- Seguridad criptográfica.
- Protección Civil.
- Medicina forense.
- Reformas penales.
- Farmacodependencia.

El módulo práctico se integra de la siguiente manera:

- Claves internas y simulacros.
- Elaboración de informes.
- Terapia de grupo.

Este programa tiene una duración de cuatro semanas y es requisito previo haber acreditado los tres niveles anteriores.

VI. Programa de Profesionalización.

Este programa se integra en dos fases, cuya finalidad es la formación a nivel técnico penitenciario.

Fase I: Técnico penitenciario para personal en activo
(Régimen escolarizado) Nivel V.

Las asignaturas del módulo teórico son:

- Balística forense.
- Control de desastres.
- Derechos Humanos IV.
- Explosivos y su detección.
- Psicofarmacología.
- Marco jurídico normativo penitenciario.
- Emergencias en disturbios.
- Protección a funcionarios.
- Psicología criminal.
- Seguridad criptográfica.
- Seguridad penitenciaria.
- Técnicas de investigación.

El módulo práctico se integra con las siguientes asignaturas:

- Control de disturbios.
- Defensa personal.
- Traslados de alto riesgo.
- Práctica operativa.
- Resistencia física.

Este programa se desarrolla en quince semanas y se requiere contar con la acreditación de los cuatro programas de actualización.

Fase II: Técnico penitenciario para personal en activo
(Régimen escolarizado) Nivel VI.

El módulo teórico comprende las siguientes asignaturas:

- Administración penitenciaria.
- Calidad y productividad penitenciaria.
- Criminalística.
- Derecho penal.
- Derecho procesal penal.
- Dispositivos de seguridad interna y externa.
- Liderazgo.
- Medicina legal.
- Metodología.
- Sistemas de seguridad.
- Seguridad electrónica.
- Técnicas de investigación.
- Tecnología en armamento.

En el módulo práctico se desarrollan simulacros de seguridad penitenciaria y se estudian los avances en esta materia.

La duración del programa es de 15 semanas y el requisito previo es haber acreditado todos los niveles anteriores.

Por último, existe la posibilidad de presentar un examen de oposición para formar parte del Grupo de Inteligencia, en sus modalidades de choque o de reacción inmediata. Los requisitos de ingreso son:

- Tener aprobados los seis niveles ya descritos.
- Poseer experiencia de manejo vehicular mínimo de un año.
- Estar adscrito a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de México.
- No tener antecedentes, actas o reportes administrativos.
- Acreditar los exámenes físico-atlético, psicológico y social.
- Al término del curso elaborar una tesina.

Como ya ha quedado de manifiesto, el INCAFOPE se encuentra en una etapa de desarrollo y cuenta con limitantes para desarrollar como es debida su labor de capacitación, actualización y profesionalización penitenciaria.

Hasta el momento no cuenta con un reglamento propio y su inserción en la ley como tal no es todavía una realidad, así como también el extender su cobertura para atender al personal jurídico, administrativo y directivo.

3.3 EL PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN PENITENCIARIA DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

En México, el Programa Nacional de Capacitación Penitenciaria, dependiente de la Secretaría de Gobernación, supervisa la aplicación de acciones que permitan formular la continuidad en el trabajo institucional en los centros de reclusión, basándose en los siguientes puntos:

1. Capacitar al personal de nuevo ingreso a los centros de reclusión de baja, media y alta seguridad.
2. Organizar cursos de capacitación de formadores para el personal de las instituciones federales de readaptación social.
3. Prestar asesoría penitenciaria a los países que lo soliciten, particularmente de la región de Centroamérica.
4. Elaborar textos de capacitación técnico-penitenciaria.
5. Elaborar material didáctico para el nivel de especialización.
6. Realizar investigaciones en las que se homologuen los marcos jurídicos penitenciarios en las Entidades Federativas de la República.
7. Organizar cursos de capacitación penitenciaria para todos los niveles de personal, en toda la República.
8. Vincular a las Universidades en el proceso de capacitación de los servidores públicos penitenciarios, procurando que las entidades federativas integren sus sistemas de capacitación permanente.

9. Procurar el establecimiento del Servicio Civil Penitenciario de Carrera.

El Programa Nacional de Capacitación Penitenciaria (PRONACAP), tiene como objetivo sustancial “el contribuir a generar las condiciones para el cambio cualitativo de los servidores públicos de los centros penitenciarios y de readaptación social del país, en cuanto a perfil profesional y técnico, convicción ética de servicio a la sociedad, apego de su desempeño a la legalidad, así como respeto irrestricto a los derechos y garantías que nuestras leyes consagran.

Este programa constituye una respuesta correcta a la cada vez mayor movilización social por la promoción, la confirmación y el respeto de los derechos humanos, y también expresa el decidido compromiso gubernamental para hacer del Sistema Penitenciario Nacional un espacio de dignidad y legalidad”.¹⁵

Aunado a los seminarios nacionales e internacionales, más los cursos especiales impartidos por el PRONACAP, se logra dejar puesta la semilla, primera fuente de facto de la profesionalización penitenciaria, constatándose, lo anterior, en las opiniones de los empleados, personal y funcionarios penitenciarios, así como los resultados de los comités técnicos bilaterales de evaluación y seguimiento.

De esta manera se prefiguran las bases que permitan, en el mediano plazo, establecer un Servicio Civil Penitenciario de Carrera con criterios objetivos y sistemáticos, que es la meta central que el Programa persigue.

¹⁵ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Op. Cit. Pág. 137

3.4 LA COLABORACIÓN CON ORGANISMOS E INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS EN EL CONTEXTO DE LA EDUCACIÓN CONTINUA.

En un entorno de modernización y de elevación de la calidad y la productividad como la que tiene lugar actualmente en la Administración Pública, la capacitación es fuente primordial e indispensable para lograr eficientar el servicio público.

Recordemos que la capacitación es un proceso que se compone de las etapas de diagnóstico, programación-presupuestación, ejecución y evaluación, necesario y primordial para brindar los conocimientos requeridos en cualquier actividad, ya sea profesional, técnica o empírica, con lo cuál se logre elevar tanto la eficiencia como la calidad en el área de trabajo respectiva.

La mejora en el proceso de capacitación nos lleva al campo de la educación continua, de la cual, me permito presentar la definición de la misma, surgida de la Asociación Mexicana de Educación Continua:

“Actividad ubicada fuera del sistema de educación formal, con opciones educativas actualizadas en la ciencia, la tecnología, las ciencias sociales y las humanidades, dirigido a todo tipo de público, para mejorar potencialidades personales y de carácter profesional que propicien su crecimiento integral y armónico en la propia sociedad”¹⁶

De lo anterior podemos deducir que la educación continua nos remite a los conceptos de “actualización” y “profesionalización” de los destinatarios de las actividades en este campo, a quienes el desempeño de su trabajo plantea nuevos requerimientos para los cuales no se encuentran preparados; su objeto es propiciar la actualización y ampliación de conocimientos, la adquisición de habilidades y destrezas.

¹⁶ AMEC. Reunión de trabajo efectuada en el Chico, Hidalgo en el año de 1994.

La educación continua se propone completar, diversificar y prolongar la formación de la persona, a fin de promover su superación personal.

La educación continua es un proceso flexible en sus programas, contenidos y técnicas de enseñanza de corta duración, innovadora y con alta calidad académica; en ella encontramos diversas vertientes como lo son: diplomados, talleres, seminarios, cursos, conferencias, etc. Debemos distinguir las tres ramas principales en el proceso de educación continua:

1. La actualización profesional, que conlleva actualizar y profundizar los conocimientos, habilidades y destrezas de los profesionales y técnicos en ejercicio, en áreas específicas requeridas por su trabajo.
2. La actualización académica, que significa actualizar y fortalecer los conocimientos, así como la capacidad académica del personal técnico y docente.
3. La extensión, que conlleva revisar integralmente un tema de cultura general de interés para todo tipo de personal, con el objeto de que los asistentes amplíen sus conocimientos.

La capacitación como parte medular del proceso de educación continua, nos brinda la oportunidad de generar cualquier actividad que sea el vehículo efectivo en dotar a nuestro personal de los conocimientos, habilidades o destrezas que requiere en su delicada y apasionada función pública.

Cabe hacer la distinción entre adiestramiento y actualización: se entiende por adiestramiento el proceso de enseñanza-aprendizaje orientado a dotar a una persona de conocimientos, desarrollar sus habilidades y adecuarle actitudes, para que cumpla óptimamente sus funciones en su puesto de trabajo; en tanto la actualización es el

proceso de aportar mejoras e innovar en los conocimientos ya adquiridos para elevar la calidad y desempeño de la función.

No es lo mismo capacitar a un empleado de cualquier empresa privada, o al personal de alguna institución gubernamental que atienda al público en general, que capacitar a un servidor público del sistema penitenciario, llámese secretaria, criminólogo, pedagogo, trabajadora social o cualquier otro que preste sus servicios en los diversos reclusorios, CERESOS, penitenciarías, etc.

La labor de capacitación en el ámbito penitenciario es ardua y constante, y requiere de programas, propósitos y compromisos firmes, atendiendo las necesidades propias de cada área de trabajo, luchando y convenciendo de que este proceso es 100% benéfico, tanto para la persona como para la institución o dependencia donde labore.

La vinculación académica que se logra con diferentes instituciones de educación, desde nivel básico hasta superior (UNAM, SEP, IPN), organismos gubernamentales (comisiones de derechos humanos, tanto nacional como del D.F., PRONACAP, ISSSTE, Cruz Roja, Protección Civil, PROFECO, CONASIDA) y organismos privados (Editoriales, despachos de consultoría de capacitación, profesionistas independientes) hacen que los eventos que imparten las instancias de capacitación penitenciaria, respondan efectivamente a las necesidades del personal, con lo cual se eleva la calidad y productividad del mismo.

Nuestros tiempos exigen contar con servidores públicos dentro del contexto de la calidad, productividad y mejora continua con el compromiso y la adaptación suficiente a los cambios en beneficio propio, al incrementar sus conocimientos y habilidades, y por ende, en beneficio directo de la institución en la cual labora.

Dentro de esta política que nos marca la actualidad, es necesario romper paradigmas para generar un cambio en conciencia, disposición y actuación encaminada a la máxima calidad, productividad, eficiencia y servicio.

Debemos reafirmar que el concepto de calidad implica una actitud mental de hacer bien las cosas, y para lograrla demanda adoptar nuevos comportamientos y roles en la relación jefe-colaborador, ya que la actitud del directivo es determinante en el proceso de capacitación de su personal, como lo sería determinante la actitud del padre con su menor hijo.

El directivo debe enfocar todas sus energías en preparar a su gente para cambiar; el valor más importante en un líder son sus colaboradores, los cuales no deben ser mandados, ni controlados, sino entendidos.

CAPITULO CUARTO

EL SERVICIO CIVIL PENITENCIARIO DE CARRERA.

- 4.1 CONCEPTUALIZACIÓN GENERAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.
- 4.2 EL SERVICIO CIVIL EN EL DERECHO COMPARADO-
 - 4.2.1 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.
 - 4.2.2 INGLATERRA.
 - 4.2.3 FRANCIA.
 - 4.2.4 ALEMANIA.
 - 4.2.5 ARGENTINA.
 - 4.2.6 ITALIA.
 - 4.2.7 JAPÓN.
 - 4.2.8 ESPAÑA
- 4.3 LA NECESIDAD DE ESTABLECER EL SERVICIO CIVIL PENITENCIARIO DE CARRERA EN MÉXICO.
- 4.4 BASES PARA ESTABLECER EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO.
 - 4.4.1 REQUISITOS DE INGRESO.
 - 4.4.2 PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN.
 - 4.4.3 FASE DE FORMACIÓN.
 - 4.4.4 LA CARRERA PENITENCIARIA.
- 4.5 LA ESTABILIDAD Y CERTIDUMBRE EN EL SERVICIO PÚBLICO PENITENCIARIO.

CAPITULO CUARTO

EL SERVICIO CIVIL PENITENCIARIO DE CARRERA

Al abordar el tema del Servicio Civil Penitenciario de Carrera, nos encontramos ante la necesidad de establecer el mismo, lo cual ha sido señalado, expresado y discutido en distintos foros nacionales e internacionales. Tratar de dar soluciones nuevas a problemas viejos, no es tarea fácil y mucho menos cuando no existen precedentes o documentos normativos en el derecho positivo mexicano que atiendan exclusivamente al servicio de carrera penitenciaria.

Actualmente, sólo se cuenta con conceptos aislados, congresos y recomendaciones locales, nacionales e internacionales, orientados hacia los aspectos generales del ingreso, permanencia y capacitación del personal de las instituciones de reclusión, tales como: las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de la ONU del 31 de julio de 1957, que señalan aspectos generales respecto del ingreso, formación general y especial, capacitación y estabilidad en el empleo de los servidores públicos penitenciarios; las Recomendaciones sobre la Selección y Formación del Personal Penitenciario, adoptadas el 1 de septiembre de 1955 en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente; la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados promulgada en nuestro país en 1971, que en su capítulo II señala que el personal penitenciario queda sujeto a la obligación de seguir, antes de la asunción de su cargo y durante el desempeño de éste, los cursos de formación y de actualización que se establezcan, así como aprobar los exámenes de selección que se implanten; las 22 recomendaciones que ha emitido, de 1993 a mayo de 1998, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el sentido de capacitar al personal de seguridad y custodia de los centros penitenciarios del país; las conclusiones de la Segunda, Tercera y Cuarta Reuniones Nacionales Penitenciarias que proponen el apoyo a la selección, formación y evaluación del personal penitenciario, considerando la creación de un Instituto Nacional de Capacitación Penitenciaria.

4.1 CONCEPTUALIZACIÓN GENERAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

En julio de 1992, el entonces Instituto Nacional de Ciencias Penales llevó a cabo la elaboración de un documento de trabajo denominado “Estrategia para el Establecimiento del Servicio Civil de Carrera”, enfocado a las figuras del ministerio público, del policía judicial y del perito. Del mismo se rescata la conceptualización general y objetivo del servicio civil de carrera al decir que “es un sistema de administración y desarrollo de personal, que los órganos de la Administración Pública adoptan para institucionalizar el mejoramiento de la formación profesional y la evaluación del desempeño del servicio prestado; cuestiones que son indispensables para mejorar la calidad de las acciones, a través del cumplimiento, permanencia y continuidad de los objetivos, planes y programas de trabajo. Asimismo el Servicio Civil de Carrera, promueve el arraigo, compromiso, la vocación de servicio y las expectativas de promoción de los servidores públicos de una institución”.

Dentro de los objetivos que se alcanzarían con el establecimiento de un servicio civil, encontramos los siguientes:

- Implantar mecanismos que fortalezcan y consoliden la planeación, organización y desarrollo de los recursos humanos.
- Propiciar un cambio en la organización y la actitud frente al trabajo, que propicien el interés y la creatividad, en las funciones que desempeñan los servidores públicos.
- Fomentar la permanencia en el empleo, al establecer vías de crecimiento profesional, como remuneraciones más acordes a sus funciones y responsabilidades.

- Proporcionar al personal la estabilidad en el ejercicio de sus funciones y promover la especialización en el mismo, a través del acceso a funciones con mayor complejidad.
- Establecer un método de evaluación del desempeño que reconozca la trayectoria individual y que permita detectar las necesidades inmediatas de capacitación, a fin de crear grupos capaces y comprometidos con las funciones sustantivas de la institución.
- Dar continuidad a los programas de trabajo de la dependencia en el mediano y largo plazo.

4.2 EL SERVICIO CIVIL EN EL DERECHO COMPARADO

A continuación analizaremos someramente la situación del servicio civil en: Estados Unidos de América, Inglaterra, Alemania, Francia, Argentina, Italia, Japón y España; su evolución y algunos aspectos de utilidad en nuestro país.

4.2.1 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La función pública en los Estados Unidos de América ha sufrido grandes transformaciones desde que este Estado declara su independencia en 1776 y continúa hasta nuestros días. A continuación se realiza un sintético desarrollo del *Civil Service* norteamericano.

“Los primeros años del nuevo Estado surgido tras la Convención de Filadelfia en 1776, estuvieron caracterizados por una función pública competente y libre de corrupción, en la que se impuso el realismo y la moderación, asentados sobre sólidas bases humanas. Los federalistas

que gobernaron en los inicios de la administración norteamericana (Washington, Adams y Jefferson), se encontraron con una estructura administrativa sencilla formada por pocos Departamentos. La administración de George Washington se caracterizó por una cuidadosa selección de los candidatos a los cargos públicos, en la que los principales criterios a considerar fueron la honestidad y la eficacia.

El Presidente Adams por su parte sostuvo a grandes rasgos la política de selección de Washington, aunque incluyó factores negativos como los prejuicios personales y la lealtad partidista en sus designaciones. Al final de su mandato ensombreció su reputación de moderado con los famosos *Midnight Appointments* (nombramientos de media noche) a favor de federalistas en el Poder Judicial.

Finalmente Jefferson fundamenta su política de función pública en principios democráticos, estableciendo que los funcionarios eran fiduciarios del pueblo y no los representantes de un partido.¹⁷

Durante los primeros decenios de la nación norteamericana se intentó regular a los funcionarios con la famosa “Ley de los Cuatro Años” (*Fourtenure of Office Act*) de 1820, estableciendo que la mayoría de los funcionarios debían de ser confirmados cada cuatro años, una vez que rindieran cuenta de su gestión en el cargo. Dicha ley junto con la política de rotación en los cargos, fue seguida de numerosas protestas por parte de los servidores públicos. El Presidente Jackson consagró el principio de la solución de los empleos, también sin éxito, dando lugar al *Spoils System*.

El *Spoils System* surge como resultado de la política de igualitarismo proclamada en 1828 por el Presidente Andrew Jackson, utilizando como frase: “*To the victors belong the spoils*” (a los vencedores pertenece

¹⁷ HARO BELCHEZ, Guillermo. *El Derecho de la Función Pública*. Editorial ECASA México, 1993. Pág. 77.

el botín), expresión que se utilizó para reemplazar a los funcionarios del partido derrotado. Jackson designó funcionarios tomando en consideración para ello más que la capacidad personal, la simpatía derivada de las actividades al servicio del partido.

Aún a pesar de algunos intentos de reforma para establecer los exámenes de aptitud para el servicio público, el *spoils system* prevaleció de 1829 a 1862. Durante la administración del Presidente Abraham Lincoln se elaboraron en 1863 los primeros intentos de reforma que pretendían mejorar la eficacia del servicio civil a través de la selección de funcionarios por métodos objetivos.

El Presidente Grant crea una *Advisory Board of Civil Service*, más tarde llamada *Civil Service Commission* (Comisión del Servicio Civil) que propuso definitivamente normas para regular íntegramente los aspectos de la función pública norteamericana con base en el *Merit System* (sistema de mérito). El Servicio Civil se desarrolló en los fundamentos básicos del *Merit System* en el período de 1883 a 1932.

En los llamados años del *New Deal* (1933 a 1945) iniciados con la elección de Franklin D. Roosevelt nace y se desarrolla el *Career Service* que obedeció a los objetivos planteados para atender las necesidades de una moderna administración de personal, producto del trabajo de la *Civil Service Commission* (Comisión del Servicio Civil).

Desde el período de la Segunda Guerra Mundial hasta la actual administración del Presidente Bill Clinton, se han producido reformas tendientes a mejorar la función pública norteamericana a través del Servicio Civil de Carrera, por lo que a continuación se desglosan las principales características del mismo en la actualidad.

a) Leyes aplicables en el Servicio Civil.

Existen leyes federales, estatales y distritales en la Unión Americana. La Ley de Servicio Civil Federal es aplicable en materia federal a los servidores del Estado, excluyendo a los empleados judiciales y legislativos, así como a los militares. Existen nuevas leyes de servicio civil en los Estados que establecen comisiones de servicio civil compuestas por tres miembros, semi-independientes del gobierno, como un cuerpo administrativo autónomo. En algunos Estados los nombramientos deben ser confirmados por el Senado.

Anteriormente, en 1930, las leyes de servicio civil instituían a un oficial administrativo como director de una comisión de múltiples miembros y funciones cuasi-judiciales.

Algunos 2,000 de los 3,050 distritos de la nación tienen sus propias leyes de servicio civil (como Nueva York y Nueva Jersey), o están regidos por la ley estatal. California posee el mayor número de distritos con sistemas de servicio civil independientes. La primera ley de servicio civil data de 1900, en Nueva York. Anteriormente en 1883, se daba a los Alcaldes de las ciudades, la autoridad de promulgar leyes para cubrir los empleos de la ciudad.

b) Autorización Constitucional

En un gran número de Estados el método de llenar las vacantes está expresado en la Constitución Estatal. Estas normas son aplicables, según el caso, a los miembros del Estado solamente, a éstos y los de varios distritos, o puede tratarse simplemente de una declaración de principios sobre los cuales se basen los nombramientos y ascensos.

c) *Las Agencias de Personal*

Son organismos que funcionan con fondos proporcionados por las autoridades fiscales, y su finalidad es regular y controlar el estado de los empleados en el servicio civil, determinando sus posiciones y salarios. Casi todas las leyes de servicio civil enumeran las oficinas y la jurisdicción de dichas agencias.

d) *Exámenes de Admisión*

Los candidatos a empleados de la Administración Pública deben ser informados con claridad de los requisitos necesarios para la admisión y examen, tales como nivel educativo, experiencia, edad y requisitos físicos, si los hay para policías, bomberos, guardias de prisión, por ejemplo.

La mayoría de los exámenes para el ingreso son escritos y revisados por las Agencias de Personal. Para los ascensos, generalmente no existen normas específicas en los estatutos, sino que se dejan los detalles a las agencias de personal. Existe un período de prueba, usualmente de un mínimo de tres meses a un máximo de tres años, según la naturaleza y responsabilidad del encargo. Una vez aprobados los exámenes y otorgado el cargo, se procede a darle al empleado su *pay roll* o certificación de la autoridad fiscal aprobando el pago de su salario.

4.2.2 *INGLATERRA*

Los funcionarios públicos del Reino Unido reciben el nombre de Servidores de la Corona (*the Crown servants*). Durante los siglos XVII y XVIII, el Parlamento desconfió de ellos, considerándolos instrumento de las pretensiones de los monarcas, a tal punto que les negó facultades y garantías que pudieran importar la atribución de un poder

considerable. Las Leyes de 1712 y 1786, excluyeron a los agentes de la Corona del seno del Parlamento y nunca éste se preocupó de mejorarles su suerte, ni de organizarles siquiera, el funcionamiento de los servicios.

En el siglo XIX se creó una burocracia excesiva con relación a las necesidades de los servicios y la reacción pública no se hizo esperar. A partir de 1833 se crean una serie de comités especiales (*Select Committes*), encargados de investigar sobre gastos en el servicio público inglés y por ende realizando propuestas innovadoras en el campo del servicio civil. En 1853 la Tesorería inglesa solicita de Charles Trevelyan y Staford Northcote un informe sobre el Servicio Civil.

En dicho informe se condenó duramente el nepotismo, la incompetencia y otros defectos del sistema heredado del siglo XVIII; las principales propuestas fueron: la creación de un cuerpo eficiente de funcionarios, la clasificación de funciones, la selección adecuada de los candidatos a puestos públicos y el régimen de ascensos por méritos. Una orden en Consejo de 1855, estableció el sistema de concursos y las bases de los mismos. En 1876, las mujeres pudieron acceder a los cargos públicos. En 1917 se creó una Corte de Arbitraje y en 1925 los Consejos Whitley.

Los Consejos Whitley son organismos de conciliación sin poderes decisorios; la decisión corresponde al gobierno. Están formados por 54 miembros: 27 designados por el gobierno y 27 por las asociaciones de funcionarios.

“En 1966, el Gobierno encabezado por Wilson, nombra a Lord Fulton, Presidente de un Comité que habría de dictaminar sobre la estructura, el reclutamiento, la gestión y la capacitación del Servicio Civil, formulando recomendaciones.

El informe de esta comisión, publicado con el nombre de “Informe Fulton” en junio de 1968, vino a significar el comienzo de una nueva etapa, comparable a la que supuso en su momento el Informe Northcore – Trevelyan.”¹⁸

El llamado Informe Fulton estableció con especial énfasis la necesidad de una mayor especialización el personal directivo y ejecutivo, basándose en la presunción de utilizar las modernas técnicas de dirección, aunque presentaba escasas precisiones relativas a la estrategia para llevar a cabo tales políticas. Las principales recomendaciones contenidas en este Informe fueron:

- a) La creación de un departamento de la función pública, cuya competencia se circunscribiera a la selección, formación, perfeccionamiento, retribuciones y gestión de personal, así como a la organización de la administración central.
- b) La creación de un Instituto Superior de la Función Pública (*Civil Service College*), encargado de la formación y perfeccionamiento en las modernas técnicas de dirección de los funcionarios.
- c) La unificación de varias escalas y cuerpos, con objeto de asegurar la implantación de un sistema de ascenso por mérito.

El espíritu pragmático que anima a la función pública inglesa, se traduce en los principios rectores de la eficiencia y el rendimiento regulados por una legislación compleja. Ello obliga a un constante conocimiento de la tradición (*conventions*) frente a numerosas leyes, órdenes en consejo, reglamentos, circulares, al igual que del *Common Law* y las decisiones de los tribunales.

¹⁸ Idem. Pág. 131.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre en otros países Inglaterra carece de un estatuto regulador de la función pública, lo cuál no significa que no se encuentre legalmente regulada, ya que todos los asuntos relativos a los *Civil Servants* están reglamentados por decretos dictados con arreglo a los poderes de prerrogativa de la Corona.

La clase de mayor jerarquía en el servicio público inglés es la clase administrativa (*Administrative Class*), integrada con funcionarios encargados de elaborar la política administrativa. Es una clase muy poco numerosa. La segunda clase es la ejecutiva (*Executive Class*), en general encargada de actividades técnicas, fundamentalmente de contabilidad. La tercera clase (*Clerical Class*), mucho más numerosa, está constituida por funcionarios que realizan tareas materiales, a los cuales se les exige la enseñanza secundaria. La cuarta clase (*Clerical Assistant Class and Class of Temporary Clerks*), está formada por estenógrafos, dactilógrafos y empleados de escritorio. En último término están los obreros (*Machine Operating Class*) y los empleados que no integran las clases anteriores, cuya relación jurídica se regula por las normas de derecho común. El servicio civil forma un todo orgánico, siendo su principal característica que está sometido a una única autoridad: la Tesorería, teniendo como jefes al Ministro de Finanzas.

La Comisión del Servicio Civil, creada en 1965 es una autoridad única e independiente, encargada de los concursos y el examen de diplomas. Para el ingreso en el servicio civil no está prevista la existencia de escuelas especiales. El ascenso se hace por elección o por antigüedad.

Debemos distinguir dos tipos de Servicio Civil: *Civil Service* y *Civil Servant*. La primera expresión fue consagrada legalmente por la *Superannuation Act* de 1859, que expresaba en su artículo 2º "...de las personas que han prestado servicio en una condición *established* en el servicio civil permanente del Estado..."

Por lo que respecta al *Civil Servant*, se consideran a aquellos servidores de la Corona distintos de los titulares de cargos políticos judiciales que están empleados en una situación civil y cuya remuneración se abona total y directamente, con fondos votados por el Parlamento. Es importante aclarar que en esta categoría existen dos clases: el *Public Servant* y el *Servant of the Crown*; el primero es todo aquel que desempeña función pública, en tanto que el segundo es todo aquel designado directamente por la Corona.

Actualmente los candidatos a ingresar a la función pública inglesa se someten a una serie de pruebas, divididas en tres etapas:

1ª Etapa.- El aspirante desarrolla una serie de pruebas escritas cuya duración es de día y medio. Destaca: resumen de un texto, test con problemática específica para que el candidato ofrezca soluciones, test de sentido común, test esquemáticos, principalmente.

2ª Etapa.- La primera parte es escrita y se centra en el estudio de un expediente simulado, para cuya solución no se exige una experiencia oficial. La segunda parte es oral, que comprende una discusión informal en grupos reducidos de dos o tres temas de carácter general, una sesión simulada de un comité que debe adoptar una resolución y una entrevista personal con los integrantes del equipo encargado de la selección.

3ª Etapa.- Una entrevista ante el Consejo de Selección Final, cuya decisión es definitiva.

Como se puede apreciar, este proceso aplica una valoración mucho más amplia de la capacidad intelectual del candidato. La promoción del funcionario inglés se realiza conforme a los siguientes criterios:

- a) Valoración del personal (*Staff Reporting*), que realiza anualmente el superior jerárquico inmediato.
- b) Examen de apreciación del trabajo del funcionario (*Job Appraisal Review*), que consiste en una entrevista anual entre el funcionario y el Jefe que ha dado el visto bueno a la valoración anual.
- c) Entrevistas con relación a las carreras (*career interviews*). Tienen por objetivo centrar las perspectivas del funcionario; se realizan cada cuatro años y en ellas se discuten los proyectos personales y la perspectiva laboral del funcionario.

Los ascensos se regulan con un procedimiento controlado y las llamadas comisiones de ascensos (*promotion boards*) analizan a los candidatos a vacantes que se producen, estableciendo un orden de méritos.

a) Principales derechos:

Cobrar retribuciones por sus servicios, derecho a licencias anuales que varían de dos a ocho semanas, derecho a cobrar pensión de retiro después de cuarenta años consecutivos de actividad (esta pensión es igual a la mitad del sueldo que percibían y el límite mínimo de edad es a los sesenta años). Desde 1871 pueden asociarse los funcionarios británicos y la huelga está prohibida para ellos.

La tradición de Inglaterra ha permitido que aún en ausencia de un verdadero estatuto escrito, se haya podido ir formando uno consuetudinario.

4.2.3 FRANCIA

En los siglos XVI y XVII, se accedía a los cargos por herencia o compra directa de ellos. La Revolución de 1789 no se ocupó específicamente de la función pública. Bajo el Consulado y el Primer Imperio, por la obra personal de Bonaparte, se estructura una burocracia cuyos cuadros eran similares a los del ejército. Fue Napoleón quien creó una clase burocrática, rodeándola de prestigio y confiriéndole serias garantías.

La Ley de 14 de septiembre de 1941 estableció por primera vez un "Estatuto General de Funcionarios", el cual codificó la jurisprudencia del Consejo de Estado. En 1959, por ordenanza de 4 de febrero se constituye un nuevo Estatuto General de Funcionarios, completado por seis reglamentos de administración pública que contemplaron respectivamente: el Consejo Superior de la Función Pública, las Comisiones Administrativas y los Comités Técnicos Paritarios, la calificación y el asenso, las situaciones y cesación de funciones, la aptitud psíquica para la admisión a los empleos, los Comités Médicos y licencias así como el procedimiento disciplinario. En 1945 se creó la Escuela Nacional de Administración y el Centro de Estudios Administrativos Superiores mediante una Ordenanza.

La reforma socialista 1983-1984 dio como resultado tres leyes de suma importancia para regular la función pública del Estado francés:

La primera Ley de 13 de julio de 1983, relativa a los derechos y obligaciones de los funcionarios, forma el Título I del Estatuto General, definiendo los grandes principios comunes a todos los que desempeñan una función pública.

La segunda Ley de 11 de enero de 1984, sobre normas estatutarias relativas a la función pública del Estado, constituye el título segundo del Estatuto General de los Funcionarios Civiles del Estado.

Por lo que hace a la tercera Ley de 26 de enero de 1984, o Título III del Estatuto General de los Funcionarios, ésta se refiere a la función pública territorial, aplicable a todas las administraciones municipales, departamentales, regionales y de organismos autónomos administrativos que les están adscritos.

Organización actual.

El concepto de funcionario público en Francia, al igual que en otros países europeos, se limita al funcionario permanente. No se incluyen en la definición al auxiliar, al temporario, ni al que está a prueba. De ahí que la definición de los autores franceses de funcionario es: toda persona que ocupe un cargo permanente en los cuadros administrativos.

Existe para los funcionarios, obligación de guardar en el desempeño de sus tareas una actitud de absoluta neutralidad política y religiosa, así como el secreto profesional, y al igual que los funcionarios británicos, las obligaciones alcanzan a su vida privada. También el deber de lealtad respecto a la nación está previsto en las normas estatutarias.

“En cuando al derecho disciplinario, Francia ha sido uno de los países que más ha desarrollado los conceptos del mismo a través de una abundante jurisprudencia administrativa.

El derecho de asociación de los funcionarios está reconocido por la Ley de 1901. En cuanto al Derecho de Huelga, el principio tradicional era que carecían de éste, pero la Constitución de 1946, en su preámbulo, lo reconoce.

La jurisprudencia afirma al respecto que este derecho es susceptible de ser ejercitado cuando el servicio público no es indispensable y parte del personal asegure la continuidad del mismo.¹⁹

El sistema de carrera en Francia parte ante todo de la organización de los funcionarios en cuerpos a los que se reserva determinadas funciones; puestos de trabajo conforme a los cuáles se determina el número de sus componentes y los grados o jerarquías dentro de él. El ingreso lo es por el grado inferior, teniendo todos los miembros igualdad de oportunidades para acceder a las categorías superiores.

La carrera se articula básicamente por el ascenso de grado (*avancement de grade*) que se traduce no sólo en el aumento de remuneración sino en el cambio a un destino de mayor responsabilidad.

El ascenso a los grados superiores es normal en el sistema de carrera francés, pero no constituye un derecho de los funcionarios, ya que todos los miembros de un cuerpo tienen derecho a acceder a la categoría o grado superior.

El ascenso a un grado superior está condicionado a diversas pruebas, períodos de formación, oposiciones internas, etc; y condicionado por la propia estructura jerárquica del cuerpo. Si es piramidal, esto es, que tiene más grados en los niveles inferiores que en los superiores, sólo algunos funcionarios llegarán a ascender a las categorías superiores de la carrera (vgr. La Carrera Diplomática). En cambio, si el cuerpo tiene una estructura cilíndrica, esto es, igual número de grados inferiores, intermedios y superiores (vgr. Consejo de Estado Francés), es normal que la mayor parte de los funcionarios llegarán a categorías superiores.

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 650.

4.2.4 ALEMANIA

La Constitución de Bonn, de 23 de mayo de 1949, estableció el principio de la separación de los funcionarios federales y estatales. Existen cuatro clases de funcionarios en la República Federal Alemana: los de los cargos superiores, los intermedios, los ordinarios y los subalternos. Para los cargos superiores, los aspirantes deben aprobar dos exámenes y cumplir un período probatorio de cuatro años. Después de ésto, viene el nombramiento, que es vitalicio. El ascenso se hace automáticamente por grados.

El estatuto de funcionario federal es la *Bundes Beamtengesetz* de 14 de julio de 1953. En general, los derechos y obligaciones del funcionario alemán son los mismos que tienen los demás funcionarios de los países occidentales europeos.

El derecho al sueldo está compuesto de tres elementos: el salario de base, el beneficio por residencia y las asignaciones familiares. Otro derecho es al retiro, llegado el límite de la actividad activa que se ha fijado a los 65 años, puede, a su pedido, solicitarlo a los sesenta. El sueldo jubilatorio es el mismo que percibía en funciones activas; tiene derecho de asociarse, pero se les ha prohibido expresamente el derecho de recurrir a la huelga.

En cuanto a los deberes, son los propios de estar sometidos al poder jerárquico, de no intervenir en política activa, el guardar el secreto profesional, de cumplir correctamente sus tareas, etc. Están sometidos al poder disciplinario de reglamentación muy estricta. El funcionario alemán no puede ser sancionado sino en virtud de la Comisión de faltas disciplinarias, determinadas, mediante un procedimiento previsto, y con jurisdicciones especiales. Estas jurisdicciones son de dos grados, existiendo la apelación de las resoluciones del grado inferior al grado superior.

4.2.5 ARGENTINA

En este país la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores se regula en la actualidad por el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional.

Este Estatuto comprende a todas las personas que, en virtud de nombramiento emanado de autoridad competente, presten servicios remunerados en organismos dependientes del Poder Ejecutivo Nacional exceptuando a: los altos funcionarios, los de elección y los de las fuerzas de seguridad (artículo 2 del Estatuto).

El ingreso a la Administración se hará siempre por el puesto inferior de la carrera correspondiente. El nombramiento del personal tendrá carácter provisional durante los seis primeros meses, al término de los cuales se transformará en definitivo, cuando haya demostrado idoneidad y condiciones para las funciones del cargo conferido. En caso contrario, no obstante el haber aprobado el examen de competencia o concurso de admisión, se prescindirá de sus servicios.²⁰

4.2.6 ITALIA²¹

Los estatutos más importantes que regulan las condiciones de servicio de los funcionarios públicos son: Decreto del Presidente de la República número 3 del 10 de enero de 1957 y Decreto del Presidente de la República número 686, de 3 de mayo de 1957. Existen además Estatutos que se refieren a los funcionarios públicos de los distintos organismos autónomos, a los maestros, los trabajadores manuales, etc.

²⁰ Cfr. VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. Op. Cit Pág. 263.

²¹ Cfr. CANEPA, Mario y MERLO, Sergio. *Manuale di Diritto Penitenziario*. Gofre Editore, 2ª Edición. Italia, 1991. Págs. 125-133.

El Texto Unido de enero de 1957 y el Reglamento de mayo de 1957, antes mencionado, se aplican sólo a los funcionarios públicos de los ministerios.

Los órganos más elevados son las *Direzioni Generali del Personale* en los varios ministerios u organismos autónomos. Además, existe un *Ispettorato Generali per e' Ordenamento del Personale*, dependiente de Hacienda con el fin de aumentar o suprimir puestos. La oficina del Personal de cada Departamento se ocupa de todos los asuntos del personal.

La estructura de la función pública

Existen unos 360 Cuerpos ("Listas") diferentes entre todos los ministerios, es decir, 360 carreras para las cuales se prevé un examen de ingreso o concurso específico cada vez que existe la necesidad de llenar un puesto vacante. En otras palabras, existen tantos exámenes de ingreso como cuerpos. De los 360 cuerpos, 100 son ejecutivos, 80 son de secretariado, 83 para empleados y 70 de subalternos.

Existen otros cursos de formación, algunos son voluntarios, sin embargo, los jóvenes funcionarios de los cuerpos directivos (clase administrativa alta) están obligados a seguir, después de su entrada a la carrera, los cursos organizados por la *Scuola Superiore della Amministrabione en Caserta*, cerca de Nápoles, durante tres meses. Existen también cursos especiales en la Escuela de Ciencias Administrativas, de la Universidad de Bolonia.

4.2.7 JAPÓN²²

Uno de los principales logros del gabinete japonés es que cuenta con un organismo de coordinación y organización, el cual le asiste en sus funciones, y es conocido como la Autoridad Nacional de Personal, el cual se encuentra conformado por tres comisionados; realiza recomendaciones sobre los salarios, derechos y obligaciones laborales, así como demás asuntos relacionados con el servicio público.

Desde la época de la restauración Meiji, en el siglo XIX, Japón entra a la modernidad y occidentalización, por lo que el gobierno creó un conjunto de órganos administrativos, conformado por los hombres más talentosos que se pudieran encontrar, quienes eran reconocidos como oficiales del emperador, y eran recompensados muy generosamente por sus servicios, tanto en lo económico como en lo social.

Para el año 1887, se estableció el Servicio Civil de Examinación, para los aspirantes a servidores públicos. En torno a este sistema, se adoptó una práctica de tratamiento preferencial para estudiantes de la Universidad de Tokyo. Aunque fue a partir de 1893 en el que se crean ordenanzas imperiales en torno al Servicio Civil de Carrera, surgiendo así el poderío de la élite burocrática que lograra la cohesión entre los distintos ministerios y agencias gubernamentales.

La consecuencia fue el tener un cuerpo burocrático conformado por las personas más talentosas, diligentes y dinámicas, ya que el sistema de reclutamiento de sus miembros se realiza a través de un examen altamente competitivo llamado “Examen Principal de entrada Clase A”, dirigido principalmente a los egresados universitarios más sobresalientes, y quienes lo aprueben serán los que puedan comenzar su carrera gubernamental, continuando su proceso de preparación y actualización permanente.

²² Cfr. ISHL, Ryosuke. *History of the Political Institutions in the Modern Japan*. Editorial Tokyo Press. Japan, 1980. Pág. 325.

Estos exámenes no únicamente se realizan para estudiantes universitarios, sino que son aplicados a cualquier aspirante, a cualquier nivel. Se utiliza en este país, dentro de sus relaciones laborales, el sistema denominado “tiempo de vida del empleo”, en el que cuando se contrata a un trabajador el gobierno acepta la obligación tácita para hacer todo lo que esté en sus manos para protegerlo y mantenerlo activo o en servicio hasta su retiro.

Al servidor público se le proporciona en todo momento la capacitación y adiestramiento (“entrenamiento práctico”) para lograr su promoción a un puesto superior, fijando su puesto y salario según su capacidad, antecedentes académicos y laborales, así como su destreza laboral.

De tal manera que existe un gran interés por tener una mejor educación, para obtener alguna promoción, escalando niveles jerárquicos y puestos de mando, por lo que a su vez, se realizan convenios con compañías y empresas de todo tipo, con el objeto de realizar entrenamientos encaminados a la solución de problemas en el desempeño de sus funciones, con el fin de motivar a los servidores públicos, provocando lealtad y una cercana identificación con el trabajo.

Asimismo, como grupo de élite, su papel estratégico es mantener el principal control sobre los conflictos y cambios sociales, desviándolos de la judicatura y dirigiéndolos hacia sus áreas administrativas de decisión, cuando la relevancia de dichos asuntos afecta no sólo a las partes en litigio.

El sistema japonés puede ser descrito como de mediación informal, en donde la burocracia se erige como un mediador entre las partes y soluciona la disputa sin que su principal objetivo sea la defensa de los derechos individuales de las mismas, sino la salvaguarda de los intereses del Estado y de la comunidad.

Por tal motivo, la burocracia busca y promueve el “consenso”, es decir, la convicción de que los grupos implicados en algún conflicto, sean más que meras partes actoras de un litigio, ofreciendo una solución, que se considera con mayores beneficios y ventajas; procura además que de la mediación y del consenso emane a manera de producto derivado, una ley, que recoja el marco general del problema y la solución ofrecida al mismo.

4.2.8 ESPAÑA

“Una de las primeras normas orgánicas referentes a la regulación de los empleados, la encontramos tras las reformas borbónicas en el Real Decreto de 18 de enero de 1721, que otorgaban un Estatuto a los empleados. Es a partir de esta disposición cuando se inicia el derecho de funcionarios modernos. Aparecen ya en este Estatuto las plantillas y escalas, se distingue entre los cargos políticos y los administrativos, ocupando los letrados la mayor parte de los empleos.”²³

La primera tentativa legal para abordar problemas de la función pública española se realiza a través de los Reales Decretos 1827 y 1828, que regularon los aspectos funcionales y retributivos del personal al servicio de la Real Hacienda, pretendiendo determinar los sueldos, distintivos y el orden de los ascensos.

La Constitución del 18 de junio de 1837 sentó las bases para el ingreso en la administración basado en los principios del mérito y la capacidad. En este sentido proclamó en su artículo 5º que: “Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según mérito y capacidad.”

²³ HARO BELCHEZ, Guillermo. Op. Cit Pág 131.

El Real Decreto de Bravo Murillo de 1852, introdujo por primera vez en España la carrera administrativa, sentando el principio de que en la provisión de los oficios públicos debían primar consideraciones de interés público y no de tipo político.

Durante la vigencia del Estatuto de Maura de 1918, nos encontramos con una auténtica anarquía en el campo de la función pública española, siendo sus aspectos más elocuentes, la proliferación de los cuerpos de funcionarios y la profunda desigualdad de las retribuciones de quienes se integraban en cada uno de ellos. Ello aunado a la inexistencia de un órgano encargado de velar por la observancia y modernización de sus normas. Este Estatuto se basaba en la concepción de una carrera administrativa en la que se podía ingresar a una determinada titulación y en la que progresivamente y por rigurosa antigüedad se ascendía de grado en grado. Se reconoció expresamente el derecho de asociación de los funcionarios públicos.

En la etapa franquista, la reforma de 1963-1964 a la Ley de Bases y Texto articulado estableció innovaciones fundamentales como fueron la creación de la Comisión Superior de Personal, la unificación de los cuerpos generales de la administración del Estado, hasta entonces fraccionados por su dependencia de los distintos departamentos ministeriales; y finalmente la regulación de los derechos económicos de los funcionarios, sentando el principio de que los funcionarios sólo podrán ser remunerados por los conceptos determinados en la misma.

En noviembre de 1983 al constituirse el primer gobierno socialista en España se remite al Parlamento el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública, la cuál fue aprobada y publicada el 2 de agosto de 1984, quedando como Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. El sistema de función pública que la ley establece impone un mismo régimen organizativo, jurídico y retributivo para todas las administraciones públicas.

En esta misma línea también establece mecanismos de movilidad de los funcionarios, lo que ha obligado a diseñar una compleja organización centralizada para la alta dirección y coordinación de todas las administraciones públicas, conciliándose ahora en el Estado Español un máximo de descentralización política con un máximo de centralismo burocrático. Esta Ley demuestra que es claro ejemplo de la línea de influencia norteamericana.

Situación Actual

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, en su artículo 1º establece que: “Los funcionarios de la administración pública son las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho Administrativo.”

Dentro de los funcionarios públicos, el grupo más importante, sin duda, son los llamados funcionarios de carrera, a los cuales también se les define en la anterior Ley como “aquellos funcionarios que en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a los presupuestos.”

Asimismo a los funcionarios de carrera se les integra en Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales; los primeros son los que tienen a su cargo el desempeño de funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa, en tanto que los segundos son los que desarrollan una actividad propia de su especialidad.

El Real Decreto 2223/1984 aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración del Estado y establece: “Todos los procedimientos de selección y acceso de personal, funcionario o laboral se realizarán mediante convocatoria pública y a través de los sistemas de concurso, oposición o concurso-oposición

libres, en los que se garanticen en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.”

El sistema tradicional de ingreso a la administración es la oposición, salvo cuando por la naturaleza de las funciones a desempeñar resulte más adecuada la utilización del sistema de concurso-oposición y, excepcionalmente, el del concurso. La oposición es un sistema de selección paralelo a la propia administración, ya que ésta se limita a exigir unos conocimientos previos que controla a través de exámenes, que al ser selectivos permiten tener a los mejores aspirantes.

A este respecto, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es el encargado de llevar a cabo la coordinación, el control y en su caso la realización tanto de la selección como de la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios de la administración del Estado.

Por su parte, el Concurso consiste exclusivamente en la calificación de los méritos de los aspirantes y la prelación de los mismos en la selección; en tanto que el concurso-oposición consiste en la sucesiva celebración como parte del procedimiento de selección de los dos sistemas anteriores.

En cuanto a la formación de funcionarios en el sistema español deben ser considerados dos aspectos: uno, los estudios que se realizan para presentarse a las correspondientes pruebas selectivas y dos, la manera en que debe completarse la formación de quienes resultan seleccionados en las referidas pruebas, con anterioridad a su nombramiento como funcionario.

El perfeccionamiento de los funcionarios está encaminado a la actualización tanto en disposiciones como en las técnicas a aplicar.

4.3 LA NECESIDAD DE ESTABLECER EL SERVICIO CIVIL PENITENCIARIO DE CARRERA EN MÉXICO

La falta de preparación adecuada del personal que labora en los centros de reclusión en México es patente, desde los responsables de la administración de los mismos, hasta el propio personal encargado del funcionamiento y los cuidados para que se mantengan las condiciones requeridas. Una muestra comparativa llevada a cabo por el Programa Nacional de Capacitación Penitenciaria de la Secretaría de Gobernación de junio a diciembre de 1993, con motivo de la implantación de los cursos de formación inicial para el personal de seguridad y custodia, arroja, entre otros aspectos, la escasa formación penitenciaria previa al desempeño de sus funciones.

Si el personal que labora en los centros de reclusión no se encuentra debidamente seleccionado y capacitado, se verá imposibilitado para hacerlos funcionar correctamente, aunque la arquitectura y la infraestructura sean las apropiadas, convirtiéndolas como dijera Armida Bergamini, "...en un sórdido e inhumano depósito de presos".

Mostrar la problemática general carcelaria no es nada nuevo, toda vez que es del conocimiento universal que una institución hecha acorde a los lineamientos de la infraestructura y arquitectura penitenciarias y conforme a un personal debidamente seleccionado y capacitado da como resultado, entre otros, a internos generalmente readaptados y a un personal y políticas penitenciarias estables.

Para contar con un personal altamente capacitado, es indispensable que se implemente el Servicio Civil Penitenciario de Carrera, mediante un instrumento aprobado por la autoridad competente, que contemple las políticas y mecanismos de los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, permanencia, promoción, evaluación y seguimiento, así como de los órganos encargados de su operación y aplicación.

4.4 BASES PARA ESTABLECER EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO

Podemos afirmar categóricamente que se puede establecer el Servicio Civil Penitenciario de Carrera contemplando los siguientes elementos:

- a) Un servicio permanente que responda a las necesidades de la sociedad.
- b) Requisitos de ingreso convenientemente previstos.
- c) Procedimientos rigurosos de selección en interrelación con las expectativas de la sociedad y del sistema penitenciario.
- d) Formación inicial y continua, tendiente siempre a la especialización.
- e) Posibilidades de estabilidad laboral y de ascenso por medio de concurso, en atención a servicios prestados y formación continua adquirida.
- f) Tareas claramente definidas.
- g) Organización conveniente con debido establecimiento de jerarquías.
- h) Observancia de líneas precisas de conducta ética.
- i) Estrecha vinculación con la sociedad.
- j) Registro de los integrantes.

Con estos elementos se está en aptitud de regular el comportamiento de los miembros del sistema penitenciario para cumplir mejor sus objetivos. Los profesionales no sólo controlan su propio trabajo, sino que también propician un control colectivo de las decisiones administrativas que les afectan: Se generan, con su presencia, interrelaciones como garantías de nivel de calidad de servicio.

Vale la pena detenerse para señalar algunos de los beneficios que puede ofrecer el personal penitenciario profesionalizado:

- a) Comprensión del real sentido de la pena privativa de la libertad como proceso de readaptación social.
- b) Convicción ética del servicio que se presta.
- c) Plena responsabilidad del profesional penitenciario.
- d) Actuaciones programadas y continuas.
- e) Implantación de mecanismos que fortalezcan y consoliden la planeación, organización y desarrollo de los recursos humanos.
- f) Modificación favorable en la organización y la actitud frente al trabajo.
- g) Fomento de la estabilidad laboral al establecer vías de crecimiento profesional, con remuneraciones más acordes a las funciones y responsabilidades, propiciando la promoción y especialización del personal, mediante el acceso reglamentado a funciones de mayor complejidad.

- h) Establecimiento de un método de evaluación del desempeño que reconozca la trayectoria individual, y que permita detectar las necesidades inmediatas de capacitación, a fin de crear cuadros más capaces y comprometidos con las funciones sustantivas de las instituciones de reclusión.

Don Ignacio Carrillo Prieto sostiene:

“Por ser el penitenciarismo un servicio público y social de hombres al cuidado de hombres que por cualquier causa han violado las normas jurídicas penales y por consiguiente se encuentren privados de su libertad en algún centro de reclusión, se ha considerado como elemento fundamental del tratamiento penitenciario, la designación de personal (directivo, técnico, administrativo y de seguridad y custodia) que esté conciente de la noble tarea que tiene que cumplir.

Resulta necesario propiciar y alentar los objetivos y metas del penitenciarismo moderno frente al trabajo, redefinir y concretar la función social de este tipo de personal de manera tal, que tienda a promover el interés y la responsabilidad en las actividades que desempeñan estos servidores públicos en los centros de readaptación social del país.”²⁴

4.4.1 REQUISITOS DE INGRESO

Por lo que se refiere a los requisitos de ingreso, cabe destacar que los recursos humanos son el bien más preciado de cualquier organización o servicio.

²⁴ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Op. Cit. Pág. 85.

El personal es particularmente importante porque con sus habilidades, conocimientos, actitudes, valores y entusiasmo se determina la eficiencia e imagen de su labor. Es necesario escoger, preparar y proporcionar la experiencia adecuada a las personas adecuadas para que éstas alcancen su pleno potencial.

La identificación clara, agrupada y jerarquizada de las tareas a desempeñar es esencial para el diseño de los requisitos a cumplir por parte de los interesados. También se debe diferenciar entre las características con las que se debe contar y las que se pueden obtener en la formación previa o inicial. Se constituyen así los requisitos como criterios mínimos para la aceptación de candidatos.

El artículo 4º de la Ley de Normas Mínimas establece que para la designación del personal penitenciario se considerará la vocación, aptitudes, preparación académica y antecedentes personales de los candidatos.

El Dr. Gustavo Malo Camacho en su Manual de Derecho Penitenciario Mexicano, define estos conceptos en los siguientes términos:

“1.- Vocación; el término se traduce en la orientación natural que pueda tener una persona hacia un determinado tipo de interés, de acuerdo con su temperamento y carácter, considerando sus rasgos de personalidad; es la inclinación que pueda sentir por una cierta profesión u oficio.

2.- Aptitudes; por aptitudes debe entenderse el conjunto de cualidades que permiten considerar a un individuo apto o adecuado para un fin determinado; en este sentido, la expresión parece coincidir con otras como habilidad o destreza.

En lenguaje popular, la palabra parece sugerir principalmente cualidades de orden físico, pero no existe base para desestimar la posibilidad conceptual y real de la aptitud mental.

3.- Preparación académica; la expresión preparación académica no parece inducir a error ya que con claridad hace referencia al nivel de preparación escolar que sobre la materia hubiera alcanzado una persona en su formación; es evidente que el grado académico es índice de su preparación específica para el cargo y, como consecuencia, de su probable capacidad de funcionamiento que habrá de manifestarse en su eficiencia personal.

4.- Antecedentes personales; al referirse la ley a la frase antecedentes personales parece intentar dar base a cierto conocimiento acerca de la vida anterior del candidato, en la manera de elaborar una imagen acerca de su actuación personal precedente, en los núcleos familiar, escolar, social y laboral, con los cuales se pueda fortalecer una proyección acerca de su actividad probable futura.²⁵

En términos generales, los requisitos de ingreso deben referirse a ciudadanía, cumplimiento de obligaciones ciudadanas, edad, escolaridad previa, antecedentes de conducta social, salud física y mental y condición física, características psicológicas, personalidad y rasgos profesionales, vocación y la superación de las pruebas tendientes a la comprobación de lo anterior.

Por supuesto, sólo se acercarán al sistema personas con los requisitos, cuando se garantice la posibilidad de hacer carrera en el mismo.

²⁵ MALO CAMACHO, Gustavo. *Manual de Derecho Penitenciario Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1976. Pág 86.

4.4.2 PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

El primer e importante paso para la profesionalización es la selección de quienes deciden entregarse a la tarea penitenciaria.

En el proceso de selección, se efectuarán las verificaciones necesarias para comprobar si el candidato cumple con los requisitos de ingreso predeterminados. La selección de candidatos abarca la evaluación de capacidades y habilidades para poder prever quienes tendrán éxito en el ejercicio profesional.

Generalmente las convocatorias para candidatos a ingreso, tienen como resultado la atención de gran cantidad de ellos, por lo que es necesario contar con un procedimiento capaz de atenderlos con rapidez, sin sacrificar su eficacia.

La importancia de este proceso reclama que cada uno de sus períodos sea atendido por verdaderos especialistas. Es importante encontrar y lograr la participación de las instituciones que, por su vocación y funciones, tengan experiencia en cada fase del proceso. Un modelo de proceso de selección para personal penitenciario, que considera lo anteriormente apuntado es el siguiente:

- I. Módulo de información. Otorga información a los solicitantes respecto de los requisitos y documentación necesarios, así como la duración de los trámites.
- II. Módulo de identificación y revisión de documentos. Verifica la identidad de los candidatos y revisa la documentación requerida.
- III. Módulo de situación socioeconómica. Se precisa la situación económica de los candidatos y coordina la investigación estadística que retroalimente este proceso.

- IV. Módulo médico. Elabora la historia clínica de los candidatos; recibe y comprueba los resultados de los análisis de laboratorio y gabinete. Realiza y emite resultados de examen médico y rendimiento físico-atlético.
- V. Módulo de entrevista técnica. Personal técnicamente capacitado entrevista personalmente a cada candidato con el objeto de precisar sus características que lo hagan apto para la actividad a desarrollar.
- VI. Módulo de psicodiagnóstico. Aplica las baterías especializadas de psicodiagnóstico, obtiene los resultados y los integra para su comparación con el perfil psicológico aprobado.
- VII. Módulo de pruebas antidrogas. Se aplica la prueba antidrogas a los candidatos y se obtienen resultados, los cuales se integran al expediente respectivo.
- VIII. Módulo de revisión de antecedentes. Se efectúa una revisión minuciosa de los antecedentes de los candidatos, principalmente en coadyuvancia con las instancias de procuración e impartición de justicia, locales y federales. Se revisan asimismo, los registros de servidores públicos en el área de seguridad.
- IX. Módulo de examen de oposición. Se aplica un examen sobre los conocimientos previos que presumen los programas de formación.
- X. Módulo de Comité de Selección. Se revisan los expedientes resultantes del proceso, por los funcionarios relacionados con la tarea penitenciaria en sus fases normativa, operativa, de selección y de formación, para emitir el dictamen colegiado que corresponde.

XI. Módulo de información final. Se informa a los candidatos sobre los resultados del proceso.

Es importante mencionar que cada uno de los módulos mencionados va descartando candidatos no aceptables, en el orden en que se enumeran, ya que esta serie obedece a mayor especialización y recursos humanos y financieros a efectuar.

4.4.3 FASE DE FORMACIÓN

La piedra angular de la profesionalización es la formación. Esta es la experiencia internacional comprobada a lo largo del presente siglo y sobre todo en los últimos diez años. La estrecha vinculación entre la formación y la actividad es indispensable.

Paso previo al de abordar la problemática de los programas de formación es el de contar con un análisis de las tareas a desarrollar en el trabajo. Pero para la capacitación, actualización o especialización, es necesario contar con un Manual de Organización, Políticas y Procedimientos que permita el adecuado establecimiento de objetivos didácticos.

La currícula de los programas de formación para la profesionalización debe considerar:

- a) Análisis de programas a desarrollar.
- b) Agrupación de tareas por especialidad del conocimiento y por habilidades y destrezas.
- c) Análisis y determinación de las necesidades formativas relacionadas con esas tareas.

- d) Definición de objetivos didácticos por módulos académicos.
- e) Diseño de programas concretos de formación para cada módulo académico.

Cabe destacar que la conveniente formación académica previa de quienes ingresan al servicio público penitenciario, permite avanzar con mayor oportunidad y agilidad a los objetivos de la formación inicial. Se parte de una plataforma de mayores conocimientos sobre los que ya no resulta necesario insistir y se aprovecha el tiempo en el desarrollo de temas más enfocados hacia el trabajo para el que se capacita.

Cuando se tiene vocación, se rinde y se disfruta al máximo del trabajo. Vocación y escolaridad en equilibrio presentan a un individuo con interés y conocimiento de su trabajo y posibilidad de desarrollo adecuado en la tarea penitenciaria.

Con estos elementos el sistema didáctico por objetivos (en contraposición con el tradicional de asignaturas preconcebidas, tal vez alejadas de las necesidades reales del trabajo a desempeñar), permite avanzar rápidamente hacia la profesionalización, ya que atiende al nivel académico, habitualmente bajo, de aspirantes y personal y se establece un perfil de salida, un conjunto de conocimientos que previamente se ha establecido, que el futuro servidor en activo que pasa por los centros de formación debe conseguir.

“El desarrollar la formación para el trabajo como un proceso académico de lo abstracto a lo concreto, característico de la enseñanza universitaria, es inadecuado, ya que la formación profesional debe caracterizarse precisamente por ir de lo concreto a lo abstracto. Se debe enseñar a partir de la experiencia, de los casos concretos que presenta la historia penitenciaria.”²⁶

²⁶ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Op. Cit. Pág.91.

Un programa de desarrollo efectivo identifica las habilidades especiales para ingresar a la prestación del servicio, aquellas que habrá que mejorar y lo que tiene que enseñarse a los nuevos elementos durante la formación inicial y a los activos en formación continua o especialización.

La formación para el personal de la carrera penitenciaria deberá ser obligatoria y se desarrollará preferentemente en las siguientes fases:

- a) Formación inicial.
- b) Formación continua.
- c) Formación especializada.
- d) Formación para promoción.
- e) Formación de formadores.

En la elaboración de los programas para cada una de las fases deberá cuidar que éstos respondan al objetivo de cada una de ellas, como sigue:

- a) La formación inicial es el proceso de enseñanza-aprendizaje, mediante el cual se habilita a quienes habrán de incorporarse a la carrera de servidor público de las instituciones de reclusión, a partir del nivel académico previo requerido, de manera que sus actuaciones sean profesionales, con apego a la Constitución, a las normas que de ella emanan y a los principios éticos y técnicos propios de su actividad. Esta fase también deberá tener por finalidad, el fomento de la convicción de servicio a la sociedad y respeto a los valores comunitarios y universales.
- b) La formación continua responderá a la necesidad de que el personal penitenciario actualice permanentemente sus conocimientos y habilidades, a fin de integrar a su función, métodos de trabajo novedosos y para descartar procedimientos que han probado su

obsolescencia, cuidando siempre el respeto irrestricto a los derechos de las personas y la calidad ética de sus servicios.

- c) La formación especializada tendrá por objeto habilitar al personal penitenciario para la integración de grupos de trabajo específicos que permitan atender acciones o tareas que para su cumplimiento requieran de la aplicación de conocimientos, habilidades y destrezas especiales.
- d) La formación para la promoción deberá consistir en la preparación del personal penitenciario para que se encuentre en posibilidad de concursar a fin de ser promovido a las diferentes categorías, niveles o grupos de la carrera penitenciaria.
- e) La formación de formadores transmitirá conocimientos sobre didáctica y pedagogía para poder transmitir adecuadamente los conocimientos y experiencias propias y lograr el entendimiento y su posterior puesta en práctica.

La duración de los cursos de formación será establecida por el organismo encargado de su aplicación. Se deberá complementar el programa de formación con otras formas de enseñanza, tales como conferencias, seminarios, mesas redondas, que aporten elementos importantes de apoyo técnico, científico y humanístico al trabajo penitenciario.

4.4.4 LA CARRERA PENITENCIARIA

Por lo que se refiere a las posibilidades de estabilidad laboral y de ascenso en la carrera penitenciaria en atención a antigüedad, servicios prestados y formación continua adquirida, éstas se relacionan íntimamente con el crecimiento que tengan los elementos humanos en

el sistema. Una vez que se selecciona, se capacita y termina el período de prueba, se inicia la carrera de la persona y su desarrollo debe ser y será importante.

Se dice que el desarrollo de los servidores penitenciarios se refiere al individuo mismo, pero tienen importante relación con las expectativas de la institución a la que pertenece. Es parte importante de un programa de desarrollo el tener información acerca de las oportunidades de crecimiento del individuo y el proporcionar ayuda para lograrlo.

Al entender el papel del servidor penitenciario como profesional y orientado hacia el servicio social, a medida que la administración es más competente, se considera que la institución más eficaz y estable es la que cuenta con trabajadores eficaces y respetuosos; es decir, con personas que conocen su trabajo en cada puesto y actúan profesionalmente.

No sólo es necesario que se ascienda a los individuos que en la actualidad ocupan determinados puestos, a medida que sus conocimientos y sus habilidades cambian, sino que también es preciso que se realice una cuidadosa planeación para que queden incorporados los intereses del personal, para hacer la carrera más atractiva y para otorgar los ascensos o comisiones a quienes lo merezcan.

Un programa efectivo de desarrollo de carrera, debe elevar el conocimiento y las habilidades durante cada puesto que se desempeñe, además de preparar al empleado para cada cambio o ascenso.

Como se puede ver, cada puesto en la jerarquía requiere de mayores conocimientos y habilidades y representa mayor responsabilidad.

Si bien el sistema penitenciario debe propiciar el ascenso de su personal, de ésto resultan dos aspectos relevantes: debe ofrecer los programas para adquirir los conocimientos y habilidades y, por otro lado, debe comprobar que éstos se han obtenido.

Resulta que quien pretenda ascender debe acreditar que tiene capacidad para hacerlo. La fórmula probada es la de concurso, al que se inscriben quienes tienen los requisitos para ello. El concurso permite que asciendan quienes podrán desarrollar convenientemente las tareas de que se trate, e impide los ascensos por consideraciones no profesionales lo cuál tiene, por consecuencia, la ineficiencia en perjuicio del centro o institución al que se pertenezca.

Para los cursos de promoción se tomarán en cuenta criterios tales como: escolaridad, antigüedad, desempeño en el servicio, formación continua y especializada, ética profesional y aportaciones relevantes al sistema penitenciario, entre otros.

Será necesario, por lo tanto, contar con los requisitos para los diferentes niveles y definir la situación de quienes actualmente ocupan estos puestos; conveniente solución parece ser la formación tendiente a suplir las deficiencias académicas en cada caso actual. Para el futuro, aplicar los concursos y atenerse a los resultados.

En todo proceso de desarrollo de programas adquiere gran importancia la fase de evaluación, que brinda la oportunidad de revisar los ajustes del caso para acercarse de mejor manera al objetivo que persigue.

4.5 LA ESTABILIDAD Y CERTIDUMBRE EN EL SERVICIO PÚBLICO PENITENCIARIO

Por circunstancias propias inherentes a las condiciones de trabajo que se dan en las prisiones, llámense éstas reclusorios, centros de readaptación social, cárceles municipales, distritales o cualesquiera otras, se ha visto afectada la estabilidad del empleo penitenciario. El enfoque que se le da a esta problemática no es en el sentido que prevé la Ley Federal del Trabajo en su Capítulo Segundo de las “Relaciones Individuales de Trabajo”, toda vez que la dificultad de plantearse, no es un asunto de contratación para obra o tiempo determinado o de tiempo indeterminado.

Se trata más bien del enfoque dogmático-filosófico que le dio origen a los derechos sociales del trabajo señalados tanto en el artículo 123 de la Ley Federal del Trabajo al decir que: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil ...” Asimismo como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que prevé en su artículo 22 que: “Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y el obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos del Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y materiales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. En el mismo sentido se pronuncia la Carta de la Organización de Estados Americanos.

Para alcanzar estos objetivos: un trabajo digno, útil y la satisfacción de las necesidades, con las condiciones imperantes en el ámbito penitenciario, aplicado a todos los niveles de su personal, es urgente atender los mecanismos y políticas a seguir, que otorguen al personal de las prisiones, las condiciones mínimas indispensables para que el propio trabajador se sienta motivado, digno y seguro en su presente y futuro.

De no hacerlo así, se seguirán repitiendo a lo largo de la historia de las prisiones, la constante movilización en los puestos así como la consecuente ineficacia por la falta de continuidad administrativa en los programas.

La solución viable a la inestabilidad en el empleo de las instituciones en comento, es la reglamentación de las condiciones, políticas y mecanismos que permitan un adecuado proceso de selección de personal, capacitación y promoción, que conlleven como resultado deseado, la verdadera dignificación y la satisfacción de las necesidades de la persona-trabajador y que éstas apoyen y redunden en la readaptación social del interno en prisión.

Al saberse estable en su empleo, el servidor público tendrá un mejor rendimiento y sobre todo, podrá desarrollar su capacidad en proyectos y metas de mediano y largo plazo, siendo ésta condición indispensable para vislumbrar un auténtico desarrollo del sistema penitenciario nacional, ya que hasta ahora ha sido práctica común el rompimiento de acciones por el cambio de administración, afectando de manera sustancial su funcionamiento.

CAPITULO QUINTO

HACIA UNA AUTÉNTICA PROFESIONALIZACIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO PENITENCIARIO MEXICANO

- 5.1 ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.
 - 5.1.1 PRINCIPIOS.
 - 5.1.2 ELEMENTOS.
 - 5.1.3 MATERIAS DE LA ACADEMIA.
 - 5.1.4 AMBITO DE COMPETENCIA.
- 5.2 CREACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE FORMACIÓN Y ESTUDIOS PARA EL PERSONAL DE CENTROS DE RECLUSIÓN.
- 5.3 HOMOLOGACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO PARA EL PERSONAL PENITENCIARIO.
- 5.4 PROPUESTA DE UN PLAN RECTOR DE PROFESIONALIZACIÓN PENITENCIARIA EN EL ÁMBITO NACIONAL COMO BASE DEL SERVICIO CIVIL PENITENCIARIO DE CARRERA.
- 5.5 PROYECTO DE REGLAMENTO DEL SERVICIO CIVIL PENITENCIARIO DE CARRERA PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA DE CENTROS DE RECLUSIÓN EN LA REPÚBLICA MEXICANA.

CAPITULO QUINTO

HACIA UNA AUTENTICA PROFESIONALIZACION EN EL SERVICIO PUBLICO PENITENCIARIO MEXICANO

5.1 ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

“Los grupos de trabajo encargados de la elaboración de los estudios y documentos necesarios para el diseño de la estructura, reglas de competencia y funcionamiento de los instrumentos a través de los cuales opera el Sistema Nacional de Seguridad Pública, proyectaron la creación del órgano autónomo, rector, denominado “Academia Nacional de Seguridad Pública”, como la herramienta fundamental mediante la que el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial pueda realizar sus fines.

Se proyectó un organismo plural, participativo, conformado por todos los planteles, institutos o centros de formación policial existentes o los que se lleguen a instalar. La función principal de la Academia Nacional es la de proveer los criterios que permitan y promuevan la homologación y unificación de las reglas y programas relativos a la profesionalización de la carrera policial.

Se pretendió que existiera un foro de discusión, del más alto nivel académico y técnico, en el que se puedan conformar los criterios fundamentales que deberán adoptar y respetar todas las instituciones dedicadas a la formación de los miembros de los grupos policiales, en todos los niveles, ámbitos y etapas de desarrollo.”²⁷

²⁷ SANDOVAL ULLOA, José. *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Editorial SEGOB. México, 1997. Pág. 117

Hemos señalado con anterioridad que entre los principales problemas relacionados con la selección, formación y evaluación de los elementos de las corporaciones de seguridad, encontramos la falta de uniformidad en todos los elementos que las integran; la ausencia de criterios para el establecimiento de requisitos y condiciones para la selección y reclutamiento de personal; la inexistencia de programas de formación; el escaso intercambio de información en esta materia entre los diversos institutos o academias y en fin, la falta de cooperación y coordinación entre las instituciones, institutos y academias de formación de las diversas corporaciones. Esta es una de las áreas en las que con mayor urgencia se requiere que las fórmulas de comunicación, corporación e intercambio, se fortalezcan, amplíen y perfeccionen.

La respuesta institucional a este problema se formalizó en el Convenio General de Colaboración y el subsecuente Acuerdo Nacional²⁸ ambos del 4 de noviembre de 1996, que determinaron la constitución de la Academia Nacional de Seguridad Pública, como instrumento rector y sustantivo del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, que tiene a su cargo la coordinación de los planteles y centros de formación policial, el establecimiento de los elementos y criterios de la carrera policial, así como la definición de políticas y acciones específicas.

El Acuerdo se refiere expresamente a los planteles y centros de estudio policial existentes en el país, incluyendo con ello a todos los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Lo anterior quedó ratificado por lo dispuesto en el párrafo tercero de la Base Cuarta de dicho Acuerdo que dispone que: “para efectos de la constitución y funcionamiento de la Academia Nacional de

²⁸ Acuerdo que Establece las Bases para el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y para la Constitución de la Academia Nacional de Seguridad Pública, de 4 de noviembre de 1996.

Seguridad Pública, los gobernadores de las entidades promoverán la suscripción de convenios con los Ayuntamientos que tengan alguna institución de formación policial, para vincularlos al Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial e integrarlos a la Academia Nacional²⁹. En esta dirección, el Acuerdo es contundente, ya que involucra a todos los planteles y centros de formación policial y propicia que todos participen en esa instancia de coordinación especializada que es la Academia Nacional.

El Acuerdo, establece en el párrafo segundo de la Base Cuarta, las reglas mínimas de constitución, integración y funcionamiento de la Academia, conforme a lo siguiente:

1. Constitución.- Se constituye la Academia Nacional de Seguridad Pública como instrumento rector y sustantivo del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial.
2. Atribución.- Tendrá a su cargo la coordinación de los planteles y centros de formación policial existentes en el país y de los que se instituyan al efecto.
3. Objetivo.- Unificación de los programas, procedimientos y propósitos de los planteles y centros de formación policial, en el marco del respeto a la administración interna de los órganos e instituciones que integran la Academia.
4. Función.- Establecer de manera coordinada los elementos y criterios de la carrera policial tanto de los individuos en formación, como de los que están en servicio activo, así como definir las políticas y acciones específicas para el buen cumplimiento de sus objetivos.

5. Competencia.- Funcionará en todo el territorio nacional bajo el criterio de corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno. Para este efecto, los Gobernadores de las Entidades promoverán la suscripción de convenios con los Ayuntamientos que tengan alguna institución de formación policial e integrarlo a la Academia Nacional de Seguridad Pública.
6. Estructura.- La Academia estará a cargo de un Director designado por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y contará con un Consejo Técnico integrado por directores de centros y planteles de formación policial que se constituyan. El Consejo Técnico de la Academia se reunirá de manera ordinaria por lo menos tres veces al año.
7. Facultades del Consejo Técnico.- Dentro de las atribuciones y funciones destacan las siguientes:
 - I. Organizar el sistema de formación para los miembros de las Instituciones de Seguridad Pública del país e impulsar la instalación y operación de planteles y centros de formación en las entidades que los requieran.
 - II. Establecer los criterios mínimos y uniformes de formación policial para su observancia en todos los planteles y centros miembros.

El resto de las atribuciones que se mencionan en la Base Séptima del Acuerdo en cuestión, se refieren en realidad a acciones de apoyo y desarrollo de las dos atribuciones sustantivas antes citadas, y son: diagnosticar la situación que guardan los planteles y centros de formación policial; evaluar y calificar a los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública; llevar registro de estudios y prácticas; promover la celebración de convenios con instituciones

afines; vincular los cursos de formación policial con el Sistema Nacional de Educación; difundir sus acciones y promover la participación de la sociedad; integrar al Sistema Nacional su registro de participantes y docentes de los centros y planteles de formación policial; emitir recomendaciones en materia de requerimientos materiales, técnicos y financieros de las instituciones de formación policial.

“Prevé el Acuerdo que la Academia Nacional contemplará adicionalmente la profesionalización de los integrantes de los servicios privados de seguridad. Los recursos de la Academia serán los provenientes del financiamiento conjunto programado para la seguridad pública del país.”²⁹

Especial importancia tiene lo dispuesto por la Base Quinta del Acuerdo, que dispone: “El Consejo Técnico tendrá la responsabilidad de desarrollar las normas de organización del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, las de operación de la Academia Nacional de Seguridad Pública y los criterios y elementos de cada uno de los aspectos que conforman la carrera policial, a fin de proponer políticas locales y nacionales en la materia.

Para adoptar sus acuerdos, el Consejo Técnico organizará sus trabajos tomando en cuenta las diversas especialidades y niveles de los cursos de formación y las particularidades regionales e instituciones de las corporaciones policiales”.

El Acuerdo se limita, pues, a establecer una serie mínima de reglas indispensables para dar forma a la constitución de la Academia Nacional de Seguridad Pública, con una estructura igualmente mínima, un apunte de sus atribuciones y funciones generales, y la apertura de un procedimiento, apenas enunciado, a través del cual se

²⁹ Idem. Pág. 119

desarrollarán las normas de organización del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, las de operación de la Academia Nacional y los criterios y elementos que conforman la carrera policial.

De esta manera, en los términos de la Base antes transcrita, el Consejo Técnico de la Academia Nacional deberá integrarse para funcionar como un verdadero comité organizador del servicio nacional y de la propia Academia.

Para tal efecto, la cláusula primera transitoria del Acuerdo de 4 de noviembre de 1996 prevé que el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública convocará a los directores o responsables de las instituciones de formación y capacitación del personal de seguridad pública del país, para instalar el referido Consejo Técnico en un plazo de 30 días a partir del Acuerdo.

En cumplimiento del acuerdo antes citado, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional convocó a los Directores de institutos, centros y planteles de formación policial existentes en el país a la reunión de instalación formal del Consejo Técnico de la Academia Nacional de Seguridad Pública, que tuvo lugar el día 3 de diciembre de 1996.

Instalado dicho Consejo, quedó instruido de la encomienda que le hizo el Consejo Nacional de Seguridad Pública e inició sus trabajos orientados a desarrollar las normas de organización del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, las de operación de la Academia Nacional de Seguridad Pública y los criterios y elementos de cada uno de los aspectos que conforman la carrera policial, a fin de proponer políticas locales y nacionales en la materia.

El Comité Técnico debe conocer los proyectos y propuestas de organización y trabajo de la Academia Nacional para desarrollar las normas correspondientes.

5.1.1 PRINCIPIOS

a) Será parte integrante del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se concibe como una herramienta del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y, por ello, se inserta en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. La idea es que se aprovechen las interrelaciones, instancias de coordinación y ventajas que en general propician la existencia misma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para que la Academia Nacional pueda rendir los frutos esperados.

b) Deberá respetarse la competencia de las instituciones de formación de servidores de seguridad pública.

La Academia Nacional deberá ser estrictamente respetuosa del ámbito de competencia y funcionamiento de las diversas instituciones, institutos, academias, planteles o escuelas preexistentes.

No se ha de sustituir a nadie sino, por el contrario, se fortalecerán y perfeccionarán las acciones que se han venido realizando mediante la creación de un foro institucional de discusión y de un órgano técnico-administrativo que promueva la homologación y la uniformidad. Lo anterior sólo se podrá lograr si efectivamente se establecen las reglas y se crean los organismos plurales, con órganos colegiados ampliamente participativos, en los que se busque y desarrolle el consenso, la coincidencia de propósitos, la uniformidad normativa y la conjunción de esfuerzos.

De manera similar que en el Consejo Nacional, como instancia superior de coordinación, concurren altos funcionarios de la Federación, los Gobernadores y el Jefe del Gobierno del Distrito Federal para discutir, consensar, acordar y, en su caso, convenir lo relativo a la Seguridad Pública Nacional; en la Academia Nacional

deben concurrir los titulares de las instituciones de formación policial y penitenciaria, federal y locales para ponerse de acuerdo, aprobar y, en su caso, convenir lo relativo a la consolidación y desarrollo de la carrera de los servidores de la seguridad pública.

c) *Deberán establecerse niveles de competencia y decisión.*

Es preciso establecer reglas que distribuyan de manera equilibrada las atribuciones y responsabilidades relacionadas con el establecimiento y desarrollo de la carrera policial entre las partes integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública; el Consejo Nacional como instancia superior de coordinación, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional, el órgano de gobierno de la Academia Nacional y sus estructuras técnico-administrativas.

Confirmada la fórmula de la coordinación, como el factor definitivo e insoslayable del Sistema Nacional, deberán precisarse los niveles de aprobación o decisión de las diversas instancias y de las partes que las integran.

Recordemos que el Consejo Nacional es la instancia superior de coordinación y el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial es el instrumento de que se sirve el Sistema Nacional y su Consejo para el desarrollo de la carrera policial y la Academia Nacional será, a su vez, la herramienta que utilizará el sistema para hacer realidad y poner en práctica los acuerdos del Consejo Nacional y los objetivos del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial. Las relaciones entre estos tres niveles deberán ser claras y precisas, al igual que sus áreas de competencia.

Ahora bien, al Consejo Nacional le corresponde la determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública y la expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional.

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional tendrá, entre otras cosas, las funciones de ejecutar, dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del Consejo; proponer al Consejo, para su aprobación, las políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las Instituciones de Seguridad Pública del país y coordinar el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y las instituciones de formación de los policías.

El Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial será el instrumento a través del cual la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinen para homologar procedimientos y buscar equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

El Acuerdo de 4 de noviembre de 1996 reitera que el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial será coordinado por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional.

La Academia Nacional de Seguridad Pública tendrá a su cargo la coordinación de los planteles y centros de formación policial, tendiendo a la unificación de sus programas, procedimientos y propósitos y al establecimiento de manera coordinada de los elementos y criterios de la propia carrera policial.

Destaca que el Servicio Nacional de Apoyo carece de estructura y se define como el conjunto de políticas, normas y acciones, para instaurar y desarrollar la carrera policial. Dichas políticas, normas y

acciones serán formuladas en una primera instancia por la Academia Nacional pero para que las mismas se vuelvan parte integrante del Servicio Nacional de Apoyo requieren ser sometidas, por conducto del Secretario Ejecutivo, al Consejo Nacional, para que éste las apruebe y con ello les dé el carácter y la fuerza requeridas para su vigencia y aplicación nacional.

d) Los acuerdos deberán formalizarse mediante Convenios.

Para la aplicación y ejecución de las normas y políticas del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, se requerirá la celebración de convenios generales y específicos entre las partes involucradas.

El principio del consenso está salvaguardado formalmente en los dos niveles del proceso de conformación de dichas normas y políticas: el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Técnico de la Academia Nacional. En ambos concurren representantes de autoridades e instituciones de la Federación, el Distrito Federal y los Municipios. Ambas son instancias propiciatorias del consenso.

Substantivamente, deberá quedar reiterado el principio garante de la autonomía de los Estados e independencia de Municipios e Instituciones de Seguridad Pública, de que cuando se trate de materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios.³⁰

Corresponderá a los Estados, como señala el párrafo tercero de la Base Cuarta del Acuerdo constitutivo de la Academia, a través de sus gobernadores, el promover la suscripción de convenios con los Ayuntamientos que tengan alguna institución de formación policial.

³⁰ Artículo 4 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Debemos evidenciar que los Ayuntamientos no forman parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública y por ello no participaron ni suscribieron el Acuerdo de referencia. Se requerirá del acuerdo específico para vincularlos al Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial e integrarlos a la Academia Nacional de Seguridad Pública.

5.1.2 *ELEMENTOS*

Definición.

La Academia Nacional de Seguridad Pública será el organismo autónomo, rector, que agrupe a los institutos, academias y planteles de formación y desarrollo del personal integrante de las Instituciones de Seguridad Pública del país, con el propósito de homologar y uniformar criterios, planes y programas y conjuntar esfuerzos, orientados al establecimiento de la carrera policial obligatoria y permanente y con el propósito de promover la profesionalización de todos los que colaboran en las Instituciones de Seguridad Pública.

Fines.

En congruencia con las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, con lo establecido en la ley de la materia y lo dispuesto por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Academia Nacional tendrá como fines principales el promover el establecimiento de la carrera policial, permanente y obligatoria, en todos los ámbitos y niveles de gobierno, con el propósito de hacer realidad los principios constitucionales de profesionalización, legalidad, eficacia y honradez.

Objetivos.

Los objetivos principales serán:

- Homologar y uniformar los criterios, requisitos y procedimientos, planes y programas tendientes a la formación y desarrollo del personal que labore en las Instituciones de Seguridad Pública del país.
- Promover que la carrera policial y la de los demás elementos de seguridad pública se establezcan como un proceso obligatorio y permanente.
- Propiciar que la carrera de seguridad pública responda a los principios de profesionalización, legalidad, eficacia y honradez.
- Dignificar la labor de los miembros de las Instituciones de Seguridad Pública, mediante el mejoramiento de la calidad del servicio, el reconocimiento de la sociedad y el mejoramiento de las condiciones laborales.

Función.

Si el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, es el conjunto de políticas, normas y acciones destinadas a instaurar y desarrollar la carrera civil de los policías, mediante su profesionalización integral, la Academia Nacional de Seguridad Pública es el órgano rector que genera dichas políticas, normas y acciones, a través de la investigación, el análisis, el diálogo y el consenso de las instituciones docentes en la materia, a través del Consejo Técnico de la Academia.

La Academia Nacional no es una institución docente. Es un órgano coordinador de instituciones docentes relacionadas con la seguridad pública. Su propósito no debe ser impartir cursos ni formar policías sino promover el establecimiento de requisitos y contenidos para la instauración del servicio civil de carrera, así como proponer los planes, programas y cursos para la formación de los servidores de seguridad

pública. Estos planes, programas y cursos se realizarán e impartirán por las instituciones de formación policial existentes o que se llegue a crear en lo sucesivo.

5.1.3 *MATERIAS DE LA ACADEMIA*³¹

Las materias propias del conocimiento de la Academia Nacional de Seguridad Pública son precisamente dos:

1. Definir y desarrollar los elementos que conforman la Carrera Policial.

Para integrar la normatividad que dé contenido al Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, la Academia Nacional deberá realizar los estudios y promover los consensos que concluyan en la determinación de los criterios mínimos para cada uno de los elementos de la carrera policial, en sus distintos niveles o grados de ejercicio, responsabilidad y riesgo, como son:

- a) Requisitos de ingreso.- Se deberá hacer una identificación jerarquizada y clasificada de las tareas a desempeñar por las distintas corporaciones policiales e Instituciones de Seguridad Pública en general, para determinar los requisitos que deben cumplir los aspirantes a ser contratados por el servicio. Ello implica un perfil personal, psicológico, educativo y curricular del aspirante.
- b) Procedimiento de selección.- Definidos los requisitos de ingreso, deberá establecerse y respetar un procedimiento que permita la comprobación de su cumplimiento. La selección comprenderá

³¹ Cfr. SANDOVAL ULLOA, José Op. Cit. Págs. 126-127.

además la evaluación de capacidad y habilidades que se requiera para el perfil del puesto.

- c) Ingreso.- Se confía que en un futuro cercano sólo ingresen a cualquiera de las corporaciones policiales y a otras Instituciones de Seguridad Pública del país, los individuos que hayan cumplido las fases de comprobación de requisitos y procedimientos de formación de personal de seguridad pública.
- d) Dignificación de la Carrera Policial.- Por dignificación de la carrera se entiende el establecer mínimos de remuneración, bienestar, desarrollo personal y profesionalización de los servidores de seguridad pública; implica reenumeraciones adecuadas a un servicio de calidad y al riesgo que implica su ejercicio.

Considera también una posibilidad cierta de permanencia en el trabajo y de desarrollo profesional y mejoramiento personal, a través de la promoción, ascenso y otros estímulos.

Recordemos, en esta parte, que los elementos de seguridad se han caracterizado hasta ahora, por una escasa permanencia y por su rotación por diversas corporaciones. Ello es el reflejo de la insuficiencia en el cumplimiento de requisitos mínimos, en el procedimiento de selección y, en una buena medida, en la falta de factores de certidumbre y de motivación para permanecer en su cargo y ser promovidos a otros superiores.

Los factores materiales de la dignificación de la carrera deberán ser complementados con elementos éticos, que introyecten en los servidores de seguridad pública, valores morales y jurídicos que fortalezcan su vocación y su disposición de servicio.

Será necesario diseñar nuevas maneras de formación y de comunicación con la comunidad para rescatar su imagen y restaurar la confianza.

Deberán establecer procedimientos transparentes y justos para evaluar el desempeño de los servidores públicos, para otorgarles estímulos y promoverlos en cuanto lo permita la estructura relativa o para sancionarlos, y hasta separarlos del cargo, cuando así lo ameriten.

La dignificación implica también, para que sea integral, el establecimiento de procesos permanentes de desarrollo personal y profesional a través de la educación formal, la formación, la capacitación, la especialización y la actualización.

Formación y desarrollo de la Carrera Policial.

La formación-educación, capacitación y entrenamiento de los miembros integrantes de las corporaciones e Institutos de Seguridad Pública es el medio esencial para realizar su profesionalización. Por ello, el artículo 24 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública dispone que la carrera policial se establecerá con carácter de obligatorio y permanente.

También define su integridad al señalar que deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal, y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y, de manera coordinada, a través del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial.

De esa manera, el establecimiento del carácter obligatorio y permanente de la carrera policial, también es integral en cuanto a la materia, al establecer el artículo 23 de la Ley General que establece las

Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que la carrera policial comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, etc.

5.1.4 *AMBITO DE COMPETENCIA*

La Academia Nacional tiene la competencia y atribuciones que le asignaron las partes suscriptoras del Acuerdo constitutivo de la misma y las Reglas de Operación que conforme a aquél, lleguen a aprobarse.

El propósito es que la Academia sea nacional y, por lo tanto, que ejerza sus atribuciones en todo el territorio nacional; que, consecuentemente, todas las Instituciones de Seguridad Pública del país se sujeten a los criterios rectores, políticas, lineamientos, planes y programas que en su área de competencia elabore la Academia Nacional.

Es oportuno recordar que en los términos de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución General de la República, según su última reforma,³² el Congreso de la Unión tiene las facultades para legislar en lo relativo a la “organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública” en el ámbito federal. Queda reservada a los estados la facultad equivalente para legislar en esa materia en su territorio respectivo.

Lo recomendable sería que la Federación y las entidades federativas, en la legislación que eventualmente se produzca, reconozcan y respeten los criterios y lineamientos, así como los contenidos de planes y programas, para no perjudicar los proyectos de

³² 31 de diciembre de 1994.

homogeneización de la normatividad general de la carrera policial y de los demás servidores de seguridad pública.

En dicha Academia Nacional se proyectó la participación directa y eficiente de los institutos, academias o planteles de formación de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación y de las entidades federativas, lo que la convierte en una instancia especializada de coordinación en la que los acuerdos se adopten como resultado del diálogo y el consenso. Su vigencia formal derivará de su aprobación por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

De esta manera, se pretende completar y perfeccionar el ciclo de homologación y uniformidad en esta materia y con ello fortalecer significativamente la función de la Seguridad Pública Nacional.

5.2 NECESIDAD DE CREACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE FORMACIÓN Y ESTUDIOS PARA EL PERSONAL DE CENTROS DE RECLUSIÓN.

Toda la información que hasta el momento se ha registrado pretende, entre otros fines, despertar el interés por parte de estudiosos del penitenciarismo y de las autoridades gubernamentales por comprender la realidad histórica que ha pertenecido a México desde 1939 hasta nuestros días, en que se han realizado loables esfuerzos por establecer escuelas que contribuyan a la formación de los hombres responsables de la procuración, impartición y administración de justicia.

Lo anterior nos conduce a la necesidad de crear un Centro Nacional de Formación y Estudios para el Personal de Centros de Reclusión (CENAFEPCRE), que sea capaz de llevar a cabo el reclutamiento, selección, capacitación, actualización, promoción, ascenso y

especialización de los servidores públicos encargados de cumplir las acciones determinadas para una moderna política penitenciaria; además de establecer en las entidades federativas cuerpos colegiados de coparticipación de actividades ya enunciadas; dicho de otra forma, se necesita crear una instancia que sea capaz de establecer las bases de un auténtico Servicio Civil Penitenciario de Carrera y de operar, consecuentemente, un sistema de capacitación penitenciaria a nivel nacional.

No se trata de crear una institución más, ya que tal conceptualización sería por demás absurda, se trata de crear una institución que responda a los retos de capacitación penitenciaria a nivel nacional y atienda a los reclamos y exigencias que por espacio de más de cien años, han sido objeto de paliativos matizados de buenas intenciones que ponen de manifiesto nuestro retraso histórico y hacen surgir fundadas dudas en torno a la readaptación social.

El citado CENAFEPCRE sería el responsable de la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Capacitación Penitenciaria, mismo que debe entenderse como un conjunto ordenado y secuenciado de reglas y principios de aplicación en toda la República, que permita al personal encargado de la ejecución de la pena privativa de la libertad, la adquisición de conocimientos en materia técnico-penitenciaria capaces de generar el cambio de actitudes y una responsabilidad compartida en torno de la prisión.

En este sentido, el propuesto Sistema Nacional de Capacitación Penitenciaria habrá de desarrollar permanentemente las funciones derivadas de las etapas que lo conforman y que son aquellas ya descritas en el capítulo segundo: diagnóstico, planeación, programación, ejecución, evaluación y, finalmente, seguimiento.

Asimismo, el CENAFEPCRE deberá depender directamente de la Secretaría de Gobernación, afirmación que encuentra sustento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 27, fracción 26, párrafo primero; el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en sus capítulos primero, segundo y tercero principalmente.

En este orden de ideas correspondería a este Centro las actividades de reclutamiento, selección, capacitación, actualización, promoción, ascenso y especialización que contribuya a generar las condiciones para el cambio cualitativo de los servidores públicos de los Centros de Reclusión existentes en el país, en cuanto al perfil profesional y técnico, convicción, ética de servicio a la sociedad, en su desempeño a la legalidad, así como de respeto irrestricto a los derechos humanos y garantías que nuestras leyes consagran.

Como resultado del proceso y acciones que desarrollará el CENAFEPCRE, se considera necesaria la instrumentación de los siguientes cuerpos colegiados, que facilitarán de manera sustantiva la conducción del Sistema Nacional de Capacitación Penitenciaria.

- Consejo Asesor.
- Comité Mixto de Capacitación.
- Comité Mixto Estatal de Capacitación.
- Comité Mixto del Servicio Civil Penitenciario de Carrera.
- Comité Académico Interinstitucional.

CONSEJO ASESOR

Con el objeto de imprimir líneas de dirección y conducción acordes con las necesidades, tanto académicas como de investigación penitenciaria, se constituirá el consejo asesor como un órgano auxiliar

de la Dirección del CENAFEPCRE, formado por expertos, investigadores, académicos y funcionarios que por su trayectoria y conocimiento en la materia, coadyuven en las acciones sustantivas del centro, fomenten actividades de investigación, docencia y difusión en materia de estudios penitenciarios y asesoren en la conformación de los planes y programas generales de profesionalización, así como en la elaboración y conformación de los programas que sustenten el Servicio Civil Penitenciario de Carrera.

COMITÉ MIXTO DE CAPACITACIÓN

Con el objeto de garantizar la validación y permanencia del Sistema Nacional de Capacitación Penitenciaria, e imprimirle dirección y lograr una evaluación más objetiva, se requiere involucrar directamente a todas las instancias participantes en el proceso de capacitación.

Por lo anterior, se propone que, previa concertación con los ejecutivos estatales, los directores generales estatales y los representantes laborales, sea creado un Comité Mixto de Capacitación, órgano que por su constitución y características revisará los resultados del sistema, les dará seguimiento y dinamismo en su aplicación.

Dicho órgano estará conformado por el Comité Mixto Central y por Comités Mixtos Estatales, de modo que cada subsistema cuente con dicho órgano de dirección, evaluación y control.

COMITÉ MIXTO ESTATAL DE CAPACITACIÓN

Con el propósito de corresponsabilizar a las autoridades estatales en el proceso de capacitación, se constituirán los Comités Mixtos Estatales de Capacitación, los cuales serán presididos por el

Gobernador o el Secretario de Gobierno de la entidad, cuyo secretario técnico será el Director de Prevención y Readaptación Social y lo integrarán además, el director de administración, los directores de área y de centros penitenciarios.

Dichas entidades coadyuvarán en la consecución de los objetivos del Sistema Nacional de Capacitación Penitenciaria, mediante la participación en las acciones de detección de necesidades, planeación de objetivos y contenidos temáticos, programación de cursos; ejecución, evaluación y seguimiento de los mismos.

COMITÉ MIXTO DEL SERVICIO CIVIL PENITENCIARIO DE CARRERA.

Como ya quedó establecido, uno de los graves problemas que enfrenta el sistema penitenciario nacional es la gran movilidad de sus cuadros humanos, así como su bajo nivel académico y profesional fomentado, entre otros factores, por los bajos salarios, falta de programas de capacitación, falta de reconocimiento social y desconfianza que se genera en el empleado penitenciario; lo anterior dificulta la congruencia y continuidad de los programas de readaptación social.

Por ello, el CENAFEPCRE, tendrá como uno de sus cuerpos colegiados, al Comité Mixto del Servicio Civil Penitenciario de Carrera, mismo que se encargará de la propuesta, instrumentación y ejecución de las acciones necesarias que permitan lograr un servicio penitenciario de carrera, posibilitando con ello ascensos, reconocimientos, notas laudatorias y estímulos diversos que influyan en el rendimiento laboral del trabajador penitenciario, permitan la consistencia y continuidad de los programas de readaptación social y contribuyan en el reconocimiento y prestigio social por la labor desarrollada.

COMITÉ ACADÉMICO INTERINSTITUCIONAL

Con el propósito de estar en condiciones de realizar actividades inherentes a la especialización de las diferentes áreas en que labora el personal penitenciario, al CENAFEPCRE debe integrarse un cuerpo colegiado denominado Comité Académico Interinstitucional.

Dicho comité habrá de celebrar convenios de colaboración con academias, escuelas e institutos de capacitación policial y penitenciaria, con universidades e institutos de enseñanza superior, así como con asociaciones, colegios, barras y gremios profesionales con la finalidad de buscar la participación interinstitucional en la formación especializada del personal penitenciario.

Toda vez que tanto el personal de seguridad y custodia, como el directivo, técnico, jurídico y administrativo de los centros de reclusión, realizan funciones en diferentes grados de complejidad, la existencia de este comité es imprescindible, además de que, dada la heterogeneidad académica del personal penitenciario, no es posible manejar un solo nivel de capacitación.

“...la capacitación penitenciaria no supe aspectos ni carencias originados por los malos sistemas, estructura, sueldos y status; ni produce resultados satisfactorios si no se involucra a las autoridades estatales y federales en su diseño, contenido, ejecución, evaluación y seguimiento.

Sin embargo, proporciona al personal penitenciario los elementos necesarios para un mejor análisis de sus actividades y favorece la participación interdisciplinaria al establecer responsabilidad compartida para la consecución de objetivos comunes y constituye una variable que impacta al personal penitenciario para un cambio tanto personal como institucional; a nivel personal porque le hace

tomar consecuencia de la difícil tarea de convertirse en hombre al cuidado del hombre, e institucional porque hace que la prisión se conciba como una institución social”.³³

Como se ha visto hasta el momento, la Academia Nacional de Seguridad Pública no atiende las grandes necesidades del sistema penitenciario, ya que se repite una vez más el error de considerar al personal penitenciario como si fuese una corporación policiaca. Esta diferencia se ve reflejada desde la denominación que se hace de su programa de servicio civil de carrera al circunscribirlo exclusivamente al área policial: “Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial”.

De aquí nuevamente la urgente necesidad de crear un órgano completamente especializado en materia penitenciaria, que sea la instancia rectora determinante en la creación de los Centros Estatales de Formación y Estudios para el Personal de los Centros de Reclusión, mismos que generen y alimenten de todo el personal que se requiere en los centros de reclusión, llámese directivo, técnico, jurídico, administrativo y de seguridad y custodia.

Todo Centro de Formación y Estudios para el Personal de Centros de Reclusión requiere de diversos recursos como son:

Instalaciones adecuadas para impartir los eventos de capacitación, actualización y especialización; materiales y equipos, un grupo calificado de instructores en cada disciplina que requieran las diversas áreas de trabajo; en resumen, una infraestructura adecuada, además de contar con un Programa Rector de Capacitación con desglose de programas por área y sobre todo, la oportunidad y actualidad de los eventos a impartir.

³³ YANEZ ROSAS, José Antonio. *La capacitación penitenciaria en México. Seminario de actualización en materia técnico-penitenciaria*. Editorial SEGOB. México, 1994. Pág.178.

Cabe recordar que para llegar a implantar un Programa Rector o General de Capacitación, hay que tener como antecedente el diagnóstico o detección de necesidades, con lo cual se logre la programación de la capacitación, para su posterior ejecución o materialización, y por último la evaluación de cada uno de los eventos para corroborar si se cumplieron los objetivos planteados.

5.3 HOMOLOGACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO PARA EL PERSONAL PENITENCIARIO.

Una de las constantes que han marcado la tan discontinua capacitación y actualización para el personal de los centros de reclusión es, como ya se ha visto con anterioridad, la falta de ubicación y definición del tan delicado trabajo que realizan estos servidores públicos. En el transcurso de los años se ha venido capacitando al servidor público penitenciario con matices de corporación policiaca o militar, lo cual ha degenerado su formación y lo obliga a la adquisición empírica y consuetudinaria de los conocimientos propios de su función.

Ya no es posible seguir formando elementos del cuerpo de seguridad y custodia a la sazón de programas específicos para policías preventivos o policías judiciales, ya que aunque reconocemos que existen materias afines que les son indispensables en su instrucción, la dinámica de enseñanza y el estructurar los escenarios de su actividad son sumamente diferentes para cada uno. No es lo mismo controlar el tránsito vial o infraccionar que el tener que convivir con personas que han transgredido la norma jurídica y lesionado seriamente bienes protegidos por el Derecho como lo es la responsabilidad de un custodio.

Los casos muy específicos de lo anterior los vemos en los Estados de nuestra República, ya que los custodios de los centros de reclusión se instruyen en las Academias de Policía, cuyos programas se encuentran enfocados hacia la formación policiaca preventiva, municipal o judicial y no se tiene una real separación de cada uno en función del trabajo a desempeñar. En lo que respecta al personal técnico, jurídico, administrativo y directivo es muy esporádicamente la capacitación o actualización que reciben.

La preocupación latente para alcanzar un auténtico estado de progreso permeado con profesionalismo, es lograr la homologación en planes y programas de estudio que garanticen la formación, capacitación, actualización y especialización del personal penitenciario. Contenidos y temática que asimile cada servidor público del ámbito penitenciario obteniendo auténticos resultados en los que se refleje el progreso y desarrollo del sistema.

La homologación entraña unidad de cohesión, así como certidumbre en rumbo de formación; con ella, se aspira a transformar profesionalmente la tarea que cotidianamente desempeña tanto el custodio, el técnico, el jurídico, el administrativo y el directivo. Las principales herramientas que todo trabajador tiene, sea cual fuere la función que desempeñe, son los conocimientos que posee, ya que con ellos debe atender oportunamente las necesidades que son materia de su competencia.

Los planes y programas de estudio, aunque particulares y específicos dependiendo del área de conocimiento, son de manera integral los pilares fundamentales para acceder a la profesionalización y por ende alcanzar los niveles óptimos de desempeño en la difícil pero apasionada tarea penitenciaria.

Cada uno debe recoger las aspiraciones que el personal tiene por alcanzar en sus funciones, logrando plasmar en los contenidos auténticos conocimientos que se conviertan en resultados favorables para alcanzar bienestar no sólo en el plano personal sino proyectado hacia el ámbito institucional.

Sabemos que el proceso de homologación en planes y programas de estudio no es tarea fácil, ni mucho menos careciendo de la sustanciación académica básica y del compromiso de los responsables de las instancias de capacitación penitenciaria, premisas indispensable para lograr una auténtica dignificación y profesionalización del personal penitenciario.

Este proceso implica el diagnosticar con toda atención el presente y futuro del servicio público penitenciario, en cada región, Estado y en el ámbito nacional, estableciendo objetivos, metas y acciones concretas por alcanzar en el corto, mediano y largo plazos. Es indispensable la planeación que cristalice en Programas de Capacitación acordes con las necesidades imperantes en los ámbitos social, cultural, económico, político y educativo.

En México, la planeación y por ende el cumplimiento de metas y objetivos se han encontrado con múltiples problemas, sobre todo por no existir cultura sólida en la materia, que imprima un rumbo sin tropiezos, con calidad y los resultados esperados. Nunca es tarde para comenzar a consolidar los esfuerzos que hasta el momento se han invertido y sobre todo en el sistema penitenciario, el cual sufre de abandono y serios rezagos que no pueden aplazarse por más tiempo.

La homologación puede lograrse a través de un sistema de planeación educativa acorde con los perfiles del personal requerido en los centros de reclusión, que facilite su adaptación en cualquiera, dentro de su área de especialidad.

Así por ejemplo el auténtico técnico podrá desarrollar su labor óptimamente en un CERESO de Tamaulipas que en un reclusorio de Chiapas, claro está, respetando las políticas y lineamientos que en cada región o Estado se establezcan, pero la sustancia seguirá siendo la misma.

Esta dinámica refuerza las bases para la implantación efectiva del Servicio Civil Penitenciario de Carrera, permitiendo con ello la continuidad en el servicio público penitenciario sin mayor cambio que la adscripción del lugar donde se desarrolle la función.

5.4 PROPUESTA DE UN PLAN RECTOR DE PROFESIONALIZACIÓN PENITENCIARIA EN EL ÁMBITO NACIONAL COMO BASE DEL SERVICIO CIVIL PENITENCIARIO DE CARRERA.

En el marco de la profesionalización se vuelve necesario el impulsar la creación de una carrera corta de la cual egresen los técnicos penitenciaristas, y esperando que en un futuro se convierta en una licenciatura en administración de centros de reclusión.

Sin duda, el más importante empeño en este sentido, fue el realizado por el Dr. Alfonso Quiroz Cuarón, quién consiguió que la Facultad de Derecho de la UNAM aprobara por Consejo Técnico el proyecto de crear carreras universitarias de técnico en criminalística (curso de 3 años) y de criminólogo (curso de 4 años); pero lamentablemente este esfuerzo no fructificó al quedar pendiente en el Consejo Universitario de la Máxima Casa de Estudios, por “el coto impuesto por tristes razones circunstanciales, fruto de la ignorancia y la estulticia” como lo describe don Sergio García Ramírez.

Profesionalizar significa llanamente el dotar de todos los conocimientos al trabajador, propios de su formación y área de desempeño que lo convierten en un “profesional”.

Con ello se garantiza una auténtica labor con resultados óptimos y productivos, desterrando cualquier práctica que pueda poner en riesgo los objetivos y programas institucionales que incidan efectivamente en el desarrollo del ámbito penitenciario.

El contar con profesionales del penitenciarismo asegura a la sociedad la tranquilidad y esperanza de recibir nuevamente a individuos readaptados, socialmente útiles que sean productivos a la misma y nunca más se conviertan en agentes nocivos que lastimen nuevamente los bienes jurídicamente protegidos como lo son la vida, la propiedad, la integridad física, la libertad, etc.

Actuar con profesionalismo conlleva tener acciones preventivas más que correctivas, logrando con ello el afianzamiento de un auténtico Estado garante de Derecho, con ambientes propicios de seguridad y tranquilidad para la población, conduciendo armónicamente las relaciones entre los diferentes grupos sociales que deriven en su estado de bienestar común.

Establecer y promover el comportamiento ético es un aspecto vital en la profesionalización. Esto resulta particularmente relevante si se consideran los problemas históricos y actuales que involucran al personal penitenciario con la corrupción y violación de leyes, así como con la conducta excesiva y criticable. Se deben tener presentes los problemas de ética con los que debe enfrentarse, estableciendo firmemente los principios éticos del trabajo y la conducta que se aparte de ellos no será tolerada y se sancionará rápida y adecuadamente.

Resulta necesario, entonces, que el sistema penitenciario establezca fuertes líneas de conducta y se informe con precisión cuáles son las responsabilidades éticas y cuáles las sanciones por incumplimiento.

En resumen de todo lo anterior, es necesario concentrar las acciones de profesionalización en un solo mecanismo denominado: Plan Rector de Profesionalización Penitenciaria. Este Plan Rector de Profesionalización Penitenciaria, deberá abarcar cinco áreas elementales:

1. Area Jurídica.
2. Area Técnica.
3. Area Operativa.
4. Area de Seguridad.
5. Administración de Centros de Reclusión.

El área jurídica contendrá el cúmulo de materias de las diversas ramas del derecho vinculadas directamente con los sistemas de reclusión (derecho penal, derecho administrativo, derecho procesal, derecho penitenciario, derecho constitucional, derechos humanos, derecho laboral).

El área técnica deberá contener las distintas disciplinas relacionadas con el estudio y tratamiento de las personas en reclusión (psiquiatría, psicología, pedagogía, criminología, trabajo social, medicina preventiva y asistencial, actividades culturales, deportivas, recreativas y artísticas).

El área operativa comprenderá el estudio de los recursos financieros, materiales y humanos que son inherentes a los diferentes centros de reclusión (economía, finanzas, contabilidad, ingeniería y arquitectura).

El área de seguridad comprenderá todo el cúmulo de conocimientos de las diversas disciplinas en esta especialidad (seguridad y custodia, revisiones, inspecciones, armamento y tiro, defensa personal, detección de drogas y objetos prohibidos, control y manejo de disturbios en prisión, protección civil).

El área de administración de centros de reclusión proporcionará las bases indispensables para conducir con rectitud y conocimiento de causa cualquier área del centro (administración general, de recursos humanos, materiales y financieros; relaciones humanas, manejo de conflictos, liderazgo, planeación).

El Plan Rector de Profesionalización se integrará con los siguientes subsistemas:

SUBSISTEMA I.

Planificar la función, capacitación y adiestramiento.

- Identificar e interpretar el marco de referencia.
- Analizar la organización.
- Diagnóstico para el logro de objetivos organizacionales.
- Pronóstico con planes a futuro, cambios, maquinaria, equipo, procedimientos de capacitación.
- Definir objetivos, metas, políticas, procedimientos de capacitación y actualización.
- Conocer los recursos disponibles con que cuenta la institución para la capacitación y el adiestramiento.

- Diseñar o adecuar instrumentos de control para la capacitación.

SUBSISTEMA 2.

Determinar necesidades de capacitación.

- Elaborar o actualizar descripción de puestos (Niveles de eficiencia)
- Procesar la información.
- Identificar necesidades de capacitación.
- Jerarquizar necesidades.
- Identificar al personal que puede ser recurso para la capacitación.

SUBSISTEMA 3.

Elaborar el programa de profesionalización.

- Establecer metas del programa.
- Definir objetivos de aprendizaje.
- Organizar grupos afines.
- Definir acciones de capacitación y actualización.
- Seleccionar estrategias de formación.
- Determinar actividades y recursos.
- Programar actividades.

- Definir fechas, horarios, duración y lugar de realización.
- Estimar beneficios.

SUBSISTEMA 4.

Habilitar el programa de profesionalización

- Obtener los recursos materiales, humanos, didácticos y financieros.
- Estructurar cada evento.
- Supervisar la realización de las actividades.

SUBSISTEMA 5.

Ejecutar las acciones previstas.

- Llevar a la práctica las acciones de capacitación, actualización y profesionalización previstas.
- Supervisar la realización y la correcta utilización de materias y recursos de apoyo.

SUBSISTEMA 6.

Evaluar la función de capacitación, actualización y profesionalización.

- Evaluar cada uno de los anteriores subsistemas.
- La aplicabilidad de lo aprendido en el puesto de trabajo.
- Evaluación del desempeño laboral.

- Beneficio de la capacitación.
- Logros organizacionales.

Atendiendo los criterios legales antes expresados y a los estudios y proyectos de trabajo, identificamos los siguientes aspectos que deben considerarse para la determinación de los elementos de formación en materia penitenciaria:

- a) Formación inicial.- Si la carrera es obligatoria y permanente, la formación debe referirse a quienes desean ingresar al servicio o a quienes lo están prestando.

La formación inicial además de la educación formal que se requiere como requisito previo al ingreso, implica la provisión de conocimientos mínimos para cada cargo, grado o especialidad, así como la capacitación, entendida como el desarrollo de aptitudes y habilidades para su adecuado desempeño.

El conocimiento de las características de la carrera y del servicio relativo, incluyendo el marco jurídico que lo define y determina, así como las responsabilidades inherentes y la orientación psicológica básica.

El CENAFEPCRE desarrollará los criterios y elementos que conformen en esta etapa formativa, los planes y programas correspondientes; plazo mínimo que corresponde a esta etapa y los procedimientos y requerimientos para la evaluación de los resultados obtenidos, por cada participante, para determinar sus posibilidades de selección e ingreso a una corporación.

- b) Formación y capacitación permanente.- Una vez integrado al servicio, el servidor público deberá ser respaldado con la revisión de conocimientos y capacidades para asegurarse de que se mantenga en un nivel de aptitudes suficiente para el desempeño del cargo y responsabilidades asignadas.

Esta etapa implicará una revisión periódica de las materias básicas pero también una adecuación a las situaciones cambiantes del desarrollo social.

El CENAFEPCRE deberá definir los planes y programas por cargos y niveles, definiendo la periodicidad y los tiempos de los programas de capacitación.

- c) Actualización.- A través de los programas respectivos se busca que el personal penitenciario, conozca las innovaciones y avances tecnológicos en sistemas de prevención, investigación, persecución de delitos, reclusión y readaptación de delincuentes.

La actualización es el complemento indispensable de la formación y capacitación permanente. Esta se orienta a renovar los conocimientos adquiridos y a mantener en forma las destrezas y habilidades desarrolladas; busca conocer y adaptarse a elementos nuevos, resultado del avance de la técnica o del desarrollo de las formas de organización social y, en particular, de la organización y formas de operación de los delincuentes.

- d) Especialización.- El programa relativo tiene por objeto formar, capacitar y entrenar grupos para áreas de trabajo específicas, conforme a las modalidades de los hechos delictivos.

Se trata de formar especialistas por áreas relacionadas con los tipos delictivos de mayor incidencia o peligrosidad. Por ejemplo, en materia de narcotráfico y secuestros.

Los programas deberán diseñarse por el CENAFEPCRE, en coordinación con las instituciones y dependencias especializadas, atendiendo las características, formas de operación, peligrosidad, etc, de los agentes delictivos.

La programación respectiva será naturalmente variable. Lo primero que corresponderá hacer será la identificación y determinación de las actividades que requieran una programación de especialización, para realizar los estudios y desarrollar los planes y programas correspondientes.

- e) Formación de mandos.- En realidad se trata de una especialización particular e importante. Tiene por objeto formar los líderes que desarrollen los conocimientos y habilidades para la organización, conducción y manejo del personal de seguridad; el manejo de equipo, incluyendo armas de fuego y explosivos, en su caso; el respeto de garantías individuales y derechos humanos; los modos de operar de la delincuencia y, de una manera general, para mantener una actitud responsable y de respeto al orden jurídico, a la vida e integridad de las personas, así como a la preservación de su patrimonio.
- f) Formación de docentes.- Esta especialización se refiere a la conformación del grupo de maestros que venga a enseñar, capacitar y entrenar a los miembros de seguridad y custodia, técnicos, jurídicos, administrativos y directivos.

Además de los conocimientos básicos y generales, o los de especialización que les corresponda, deberán tener los conocimientos y experiencias didácticas para impartir los cursos correspondientes. Se pretende que los cursos para este personal docente tenga el nivel y el rigor académico de una licenciatura.

ELEMENTOS DE PERMANENCIA Y DESARROLLO

Hemos afirmado varias veces con anterioridad la necesidad de resolver el problema de la inestabilidad y falta de permanencia del personal en las instituciones de seguridad.

Una tarea del CENAFEPCRE, de especial significación, será precisar los elementos que promuevan la permanencia y el desarrollo del personal penitenciario y que son:

- a) Estabilidad laboral.- En primer lugar, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Servicio Civil Penitenciario de Carrera, deberán establecer condiciones laborales que hagan atractiva la profesión en cada área de los centros de reclusión.

Salarios y prestaciones suficientes para el bienestar personal y familiar en condiciones mínimas adecuadas, que permitan dignificar la carrera y tiendan a erradicar la corrupción.

Creemos que uno de los factores más sensibles de los servicios que se presentan en materia de seguridad pública, es asegurar salarios mínimos decorosos y factores de bienestar adecuados que apoyen un cambio de actitud radical frente a la corrupción. La remuneración deberá ser acorde a la calidad de los servicios que se requieren y a los riesgos implícitos en su desempeño.

- b) Promociones y ascensos.- La estabilidad deberá complementarse con programas por áreas y niveles de promoción y ascenso del personal.

La promoción se realizará mediante los cursos de capacitación permanente y de especialización, así como el reconocimiento de méritos al desempeño.

Conforme a lo anterior, el integrante de una institución de reclusión deberá tener la motivación que deriva de la posibilidad cierta de ascender en el escalafón correspondiente y, con ello, mejorar su condición profesional y de vida.

- c) Estímulos y recompensas.- Un sistema de estímulos y recompensas específicos, será un auxiliar muy útil en materia de desarrollo de la carrera penitenciaria.

EVALUACIÓN Y REGISTRO.

Todo lo anterior determina la necesidad de que el CENAFEPCRE establezca sistemas y procedimientos de evaluación permanente de los expedientes de cada uno de los integrantes de las Instituciones de reclusión.

Adicionalmente, el Centro deberá realizar registros y llevar expedientes del desempeño profesional de dichos integrantes, para poder realizar los programas de evaluación y desarrollo permanente. Dichos expedientes deberán contener como mínimo los elementos siguientes:

- Escolaridad, experiencia laboral y, en particular, en una institución de seguridad pública;
- Antigüedad en el servicio;

- Desempeño;
- Cursos de formación y capacitación permanente;
- Cursos de especialización;
- Calificación personal, disciplina y ética profesional.

Los beneficiarios o sujetos receptores de los servicios de formación y desarrollo del Centro serán todas aquellas personas que aspiren a ser o sean miembros integrantes de una institución de reclusión.

Es importante hacer notar que a este Plan Rector deben adicionarse las políticas, normas y lineamientos que lo conduzcan por la vía legal, imprimiéndole la solidez necesaria que permita su conducción y logro efectivo de sus fines y propósitos.

5.5 PROYECTO DE REGLAMENTO DEL SERVICIO CIVIL PENITENCIARIO DE CARRERA PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL SISTEMA DE CENTROS DE RECLUSIÓN EN LA REPÚBLICA MEXICANA

Queremos lograr, con todo el esfuerzo que para ello sea necesario, la implantación del Servicio Civil Penitenciario de Carrera, el cual se orienta y relaciona directamente a la profesionalización, especialización, a la productividad y a lograr la permanencia y el desarrollo pleno de los recursos humanos con que cuenta el sistema penitenciario.

Recordemos que el Servicio Civil Penitenciario de Carrera se concibe como el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos del sistema penitenciario puedan ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la Administración Pública, proporcionando a su vez altos niveles de

eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales.

La administración debe integrar en sus procesos a las expectativas sociales, es decir, conocer, evaluar y atender lo que la sociedad espera de ella y de los empleados y funcionarios que la sirven. Entre menos integración exista, habrá menos cooperación y hasta rechazo a cualquier acción.

Dentro de los elementos considerados para la profesionalización de la carrera penitenciaria, debemos señalar el relativo a la identificación permanente de quienes son o han sido empleados y funcionarios penitenciarios. Un registro que se actualiza permanentemente permite controlar en todo momento al personal.

La historia de cada miembro del personal tanto laboral como académica ofrece la posibilidad de tomar decisiones respecto a su ingreso, promoción o despido de la institución y de otros actos relativos a los sistemas de procuración e impartición de justicia.

La instrumentación cabal del Registro Nacional de Servidores Penitenciarios será un valioso auxiliar en la administración penitenciaria. Resultará indispensable la consulta a este registro para todo acto relativo a movimientos de personal.

Por último, podemos afirmar que resulta necesario, como ya se trató en el capítulo anterior, reglamentar la carrera penitenciaria. Esta reglamentación debe tener por objeto establecer los mecanismos fundamentales de la profesionalización y regular los procedimientos y requisitos en materia de reclutamiento, selección, ingreso, formación, permanencia, promoción, evaluación y seguimiento para la consecución de los fines del sistema penitenciario nacional.

Será posible así, contar con el personal que impulse el cumplimiento del objetivo penitenciario mexicano: reintegrar a la sociedad elementos valiosos y productivos, para que esta, a su vez, también cumpla su objetivo histórico. Es por ello que a continuación se desarrolla un proyecto de Reglamento para regular el Servicio Civil Penitenciario de Carrera:

PROYECTO DE REGLAMENTO DEL SERVICIO CIVIL PENITENCIARIO DE CARRERA
PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA DE
CENTROS DE RECLUSIÓN EN LA REPÚBLICA MEXICANA

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

- Artículo 1º El presente reglamento establece las bases y lineamientos para el Servicio Civil Penitenciario de Carrera del Sistema de Centros de Reclusión en la República Mexicana.
- Artículo 2º Se debe entender como Servicio Civil Penitenciario de Carrera el mecanismo mediante el cual se logre la profesionalización, permanencia y estabilidad del personal que labora en el Sistema de Centros de Reclusión en la República Mexicana, con procedimientos óptimos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, capacitación, actualización, promoción, evaluación y seguimiento.
- Artículo 3º Para tal efecto se crea el Centro Nacional de Formación y Estudios para el Personal de Centros de Reclusión, en lo sucesivo CENAFEPCRE, organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tendrá como funciones principales establecer los mecanismos de reclutamiento, requisitos y perfiles de ingreso, así como la selección, ingreso, formación, capacitación, actualización, promoción, evaluación y seguimiento del personal que se encuentre en activo del servicio público penitenciario.
- Artículo 4º Los servidores públicos del Sistema de Centros de Reclusión en la República Mexicana se encontrarán sujetos a lo dispuesto por las leyes que regulen su actividad, así como también gozarán de los beneficios que la propia Constitución y las leyes reglamentarias establezcan.

- Artículo 5º El CENAFEPCRE coordinará sus actividades con las autoridades penitenciarias estatales, así como con la Academia Nacional de Seguridad Pública, con lo cual se logre la uniformidad de criterios y la consolidación de la Red de Información del Servicio Público Penitenciario (RISPP).
- Artículo 6º El Servicio Civil Penitenciario de Carrera tiene como objetivos principales:
- a) Asegurar el desempeño profesional del personal penitenciario
 - b) Proveer a los centros de reclusión del personal idóneo para cada área.
 - c) Introyectar en el personal penitenciario la convicción ética y profesional de su función pública siempre en beneficio de la sociedad.
 - d) Coadyuvar efectivamente en la consecución de los fines del sistema penitenciario mexicano.
- Artículo 7º Para el óptimo funcionamiento del Sistema Penitenciario Nacional, la designación de su personal directivo, técnico, jurídico, administrativo y de seguridad y custodia se sujetará a lo dispuesto en el presente reglamento a fin de mantener y mejorar los conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes de estos servidores públicos.
- Artículo 8º Se considerará servidor público penitenciario toda aquella persona que labore en el sistema penitenciario en sus tres ámbitos de competencia federal, estatal y municipal, además de que reciba remuneración derivada de su contratación para prestar sus servicios en el sistema.
- Artículo 9º El personal del sistema penitenciario se clasifica en cinco categorías: directivos, técnicos, jurídicos, administrativos y de seguridad y custodia.
- El personal directivo se integra por: director general, directores de área, directores de centro, subdirectores y jefes de departamento.
- El personal técnico se integra por: psicólogos, pedagogos, criminólogos, médicos, trabajadores sociales, paramédicos, enfermeras, profesores y todo aquel que coadyuve en el tratamiento técnico progresivo que se desarrolla en cada centro de reclusión.
- El personal jurídico se integra principalmente por abogados y pasantes en Derecho.
- El personal administrativo se integra por: operadores de equipo de cómputo, almacenistas, archivistas, auxiliares contables, ayudantes en general, cocineros, chóferes, secretarias, encargados de intendencia y

mantenimiento, fotógrafos, jardineros, mecánicos, mensajeros, checadores y todo el personal que desarrolle tareas en el ámbito administrativo del sistema.

El personal de seguridad y custodia se integra por jefes de servicios de apoyo, jefes de vigilancia, jefes de grupo, supervisores y custodios.

Artículo 10° Para el personal técnico, jurídico, administrativo y de seguridad y custodia, existirán las categorías A, B, C, y D en cada nivel de puesto, las cuales se diferenciarán por la remuneración económica y el grado de responsabilidad que sea asignada conforme a los lineamientos y presupuestos existentes.

CAPITULO II

DE LA SELECCIÓN E INGRESO

Artículo 11° El procedimiento de selección para el ingreso o reingreso a cualquier nivel del servicio público penitenciario, se encontrará a cargo del área de reclutamiento y selección de personal del CENAFEPCRE, mediante la convocatoria respectiva.

Artículo 12° Se creará un Comité de Selección, integrado por el personal directivo del CENAFEPCRE, así como un representante del área de prevención y readaptación social, un representante del área de recursos humanos y dos especialistas del área de conocimiento de la convocatoria, quienes determinarán los requisitos de admisión y las fechas de recepción de documentos y entrevistas.

Artículo 13° Para verificar si los candidatos cumplen con el perfil requerido para cada puesto, se realizarán investigaciones y entrevistas que permitan conocer objetivamente su aptitud, como son:

- a) Entrevista inicial o de reconocimiento.
- b) Revisión de antecedentes y comportamiento.
- c) Examen médico y de aptitud física.
- d) Examen psicométrico.
- e) Examen de perfil toxicológico.

- f) Examen general de conocimientos sobre el cargo.
- g) Examen práctico de situaciones comunes en el ejercicio del cargo.
- h) Las demás que determine el Comité de Selección.

Artículo 14º El Comité de Selección será el órgano encargado de dictaminar el reingreso al sistema, considerando lo siguiente.

- a) Desempeño anterior en el servicio público penitenciario
- b) Actividades desarrolladas entre la separación del cargo y la solicitud de reingreso.
- c) Motivos de la separación del cargo anterior.
- d) Aprobar los exámenes que se establezcan.
- e) Resultados de las investigaciones correspondientes.
- f) Las demás que determine el Comité.

Artículo 15º Son requisitos mínimos para participar en el proceso de selección a los niveles del sistema penitenciario:

- a) Ser ciudadano mexicano.
- b) Haber cumplido, en su caso, con el servicio militar nacional.
- c) No haber sido sentenciado ejecutoriadamente como responsable de delito doloso.
- d) Poseer el título profesional que corresponda al área, cuando así se requiera, el nivel de bachillerato para el personal de seguridad y custodia o la educación media básica para los niveles administrativos elementales.
- e) Tener una edad mínima de 21 y máxima de 60 años.

Artículo 16º Para participar en los concursos de oposición para acceder al nivel inmediato superior, será necesario acreditar todos los exámenes y cumplir con los requisitos que se establezcan para tal efecto, así como contar con un mínimo de años de experiencia en el nivel que posea el aspirante.

Artículo 17º Se dará preferencia al personal en activo para promoción en plazas vacantes frente al personal de nuevo ingreso, reservándose para éstos últimos un treinta por ciento de las plazas disponibles.

Artículo 18º Los candidatos que hayan sido seleccionados deberán acreditar los cursos de formación inicial que contempla el presente reglamento.

CAPITULO III

DE LA FORMACIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL

Artículo 19º La formación y actualización para el personal del sistema penitenciario será obligatoria y se desarrollará en las siguientes fases:

1. Fase inicial o de capacitación.
2. Fase de actualización.
3. Fase de profesionalización.

Artículo 20º Los planes y programas de estudio para cada fase, estarán a cargo de un Comité Académico, quien será el órgano encargado de desarrollarlos y mantenerlos actualizados, quedando conformado por: el titular del área de docencia del CENAFEPCRE, un pedagogo, un abogado, un criminólogo, un representante de universidad pública o privada especialista en el área de conocimiento y un representante de la SEP o la institución educativa ante la cual se realice el trámite de validación de estudios.

Artículo 21º Cada programa académico deberá contener como requisitos esenciales los siguientes:

- a) Fundamentación.
- b) Objetivos generales.
- c) Perfiles de ingreso y egreso.
- d) Plan de estudios.
- e) Programas de estudio.
- f) Evaluación curricular.
- g) Mecanismos de actualización.

Artículo 22º Para la elaboración de cada programa académico, deberá tomarse en cuenta la fase que corresponda de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) La fase de formación inicial o de capacitación es el proceso de enseñanza-aprendizaje, el cuál dota de los conocimientos, habilidades y aptitudes a quienes habrán de incorporarse a la carrera de servidor público de los centros de reclusión en México, a partir del nivel académico requerido y de acuerdo al área en la que habrá de trabajar, fomentando a su vez la cultura del servicio y del respeto a los derechos y valores tanto personales como de la sociedad.
- b) La fase de actualización, tiene como objetivo primordial mantener al persona actualizado en sus conocimientos, habilidades y aptitudes, así como dotarlo de las destrezas necesarias que le permitan desarrollar de manera óptima su función pública.
- c) La fase de profesionalización, tiene por objeto dotar al personal de los métodos de investigación que le permitan aplicar sus conocimientos, habilidades y destrezas de la mejor forma a cualquier tarea propia de su función, a la vez de tener la aptitud para la integración de grupos de trabajo.

Artículo 23º La duración mínima de los programas académicos será de seis meses, en cualquiera de las fases que contempla el artículo 19º, y la duración máxima será de tres años.

Artículo 24º Todo el personal que labora en el Sistema Penitenciario deberá acreditar anualmente, como mínimo, cien horas de actualización o profesionalización, de lo cuál llevará el conteo respectivo el CENAFEPCRE.

Artículo 25º Se tomará en cuenta cualquier evento de educación continua como cursos, talleres, seminarios, conferencias, mesas redondas y diplomados, siempre y cuando sea impartido por una institución debidamente reconocida, sumando las horas respectivas.

Artículo 26º Será una responsabilidad permanente del CENAFEPCRE, abrir nuevos espacios de oportunidad tanto de capacitación como de actualización para el personal que labora en los centros de reclusión de la república mexicana, no sólo en el ámbito nacional sino también internacional.

CAPITULO IV

DE LA EVALUACIÓN, PROMOCIÓN Y PERMANENCIA

- Artículo 27º El procedimiento de promoción a los distintos niveles del personal directivo, técnico, jurídico, administrativo y de seguridad y custodia será a través de concurso de oposición, tomando en cuenta los siguientes aspectos:
- a) Escolaridad.
 - b) Antigüedad.
 - c) Desempeño en el servicio público.
 - d) Formación, actualización y profesionalización.
 - e) Disciplina y ética profesional.
 - f) Aportaciones para la mejora del sistema penitenciario.
- Artículo 28º El Comité de Evaluación, Promoción y Permanencia es el órgano encargado de vigilar, evaluar y dictaminar, periódicamente el desempeño profesional y la participación del personal en los programas de formación, actualización y profesionalización.
- Este comité lo integran: el Director del CENAFEPCRE, el Director de Recursos Humanos, el Director de Prevención y Readaptación Social y un especialista por cada área de conocimiento.
- Artículo 29º Como parte del Servicio Civil de Carrera en el Sistema de Centros de Reclusión, ningún servidor público penitenciario podrá ser separado de su cargo, sin que previamente se cuente con el dictamen respectivo del Comité de Evaluación, Promoción y Permanencia.
- Artículo 30º El Comité de Evaluación, Promoción y Permanencia con el apoyo del CENAFEPCRE, desarrollará, aplicará y calificará los exámenes de oposición para promoción, previa convocatoria pública a que deben someterse los candidatos, dictaminando sobre los ganadores. Los resultados serán publicados en un término no mayor de quince días hábiles.
- Artículo 31º El Comité de Evaluación, Promoción y Permanencia podrá proponer a los candidatos para recibir premios, estímulos y recompensas, en los términos que la ley prevee, así como los que se establezcan en el presente reglamento.

Artículo 32º En las sesiones del Comité se deberá contar, por lo menos, con la asistencia de la mitad mas uno de sus miembros, y en caso de empate en sus resoluciones, el Presidente que se elija tendrá voto de calidad.

Artículo 33º Los resultados del procedimiento de evaluación del desempeño del personal serán un apoyo para el otorgamiento de promociones. Deberá tomarse en cuenta la evaluación y seguimiento efectuada por el área de recursos humanos y del superior jerárquico en el desarrollo de la carrera del servidor público penitenciario de que se trate

Artículo 34º El Comité propondrá tanto a las autoridades como al CENAFEPCRE las medidas que estime convenientes para el mejoramiento de la carrera penitenciaria en sus diferentes fases y niveles.

Artículo 35º En su caso, el Comité informará sobre las evaluaciones resultantes de su actividad a los titulares de las áreas correspondientes, para que éstos apliquen las medidas al personal de que se trate, conforme a este reglamento o a las disposiciones legales ó administrativas vigentes.

Artículo 36º Cuando existan plazas vacantes de la categoría B, se convocará a concurso de oposición para promoción, conforme a los criterios establecidos en el artículo 15º, a los integrantes de la categoría A, que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Tener, cuando menos, un año de antigüedad en la categoría A.
- b) Haber prestado satisfactoriamente sus servicios, según dictamen del Comité de Evaluación, Promoción y Permanencia.
- c) Haber acreditado el curso o los exámenes que correspondan.

El o los ganadores del concurso serán promovidos en atención a la calificación obtenida y al número de plazas a cubrir, ya existentes o de nueva creación.

Artículo 37º Cuando existan plazas vacantes de la categoría C, se convocará al personal de la categoría B a concurso de oposición para promoción, conforme a los criterios establecidos en el artículo 15º, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:

- a) Tener cuando menos dos años de antigüedad en la categoría B.
- b) Haber prestado satisfactoriamente sus servicios, según dictamen del Comité de Evaluación, Promoción y Permanencia.

c) Haber acreditado el curso o los exámenes que correspondan.

El o los ganadores del concurso serán promovidos en atención a la calificación obtenida y al número de plazas a cubrir, ya existentes o de nueva creación.

Artículo 38º Cuando existan plazas vacantes de la categoría D, se convocará al personal de la categoría C a concurso de oposición para promoción, conforme a los criterios establecidos en el artículo 15º, siempre que reúnan los requisitos señalados en el artículo anterior.

El o los ganadores del concurso serán promovidos en atención a la calificación obtenida y al número de plazas a cubrir, ya existentes o de nueva creación.

Artículo 39º Cuando existan plazas vacantes del nivel de Jefe de Departamento, se convocará a concurso de oposición para promoción, conforme a los criterios establecidos en el artículo 15º, al personal de la categoría D, según el área de conocimiento, que reúnan los siguientes requisitos:

a) Tener cuando menos tres años de antigüedad en la categoría.

b) Haber prestado satisfactoriamente sus servicios según el dictamen del Comité de Evaluación, Promoción y Permanencia.

c) Haber acreditado el curso o los exámenes respectivos.

d) Acreditar poseer un título profesional.

El o los ganadores del concurso serán promovidos en atención a la calificación obtenida y al número de plazas a cubrir, sean éstas ya existentes o de nueva creación.

Artículo 40º Cuando existan plazas vacantes del nivel de Subdirector, se convocará al concurso de oposición para promoción, conforme a los criterios establecidos en el artículo 15º, a los Jefes de Departamento del área respectiva, que reúnan los siguientes requisitos:

a) Tener cuando menos dos años de antigüedad en el nivel de Jefe de Departamento.

b) Haber prestado satisfactoriamente sus servicios según el dictamen del Comité de Evaluación, Promoción y Permanencia.

- c) Haber acreditado el curso o programa de profesionalización o en su caso los exámenes respectivos.
- d) Poseer un título de licenciatura, de preferencia con estudios de posgrado.

El o los ganadores del concurso serán promovidos en atención a la calificación obtenida y al número de plazas a cubrir, sean éstas ya existentes o de nueva creación.

Artículo 41º Cuando exista plaza vacante del nivel de Director de área o de centro, se convocará al concurso de oposición para promoción, conforme a los criterios establecidos en el artículo 15º, a los subdirectores, que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Tener cuando menos tres años de antigüedad en el nivel de subdirector.
- b) Haber prestado satisfactoriamente sus servicios según el dictamen del Comité de Evaluación, Promoción y Permanencia.
- c) Haber acreditado el curso o programa de profesionalización que corresponda o en su caso los exámenes respectivos.
- d) Contar con especialidad, maestría o doctorado.

El o los ganadores del concurso serán promovidos en atención a la calificación obtenida y al número de plazas a cubrir, sean éstas ya existentes o de nueva creación.

Artículo 42º En el caso de que, previa convocatoria, no se presenten candidatos por no cumplir con los requisitos o que de presentarse, ninguno resultó ganador del concurso, el Comité de Evaluación, Promoción y Permanencia así lo informará al Director General de Prevención y Readaptación Social para que éste designe a la persona que habrá de cubrir la plaza correspondiente, en forma interina, siempre y cuando reúna los requisitos mínimos establecidos y se someta al programa de profesionalización respectivo.

CAPITULO V

DEL CONSEJO ASESOR

Artículo 43º El Consejo Asesor es el cuerpo colegiado consultivo del CENAFEPCRE, integrado por dos especialistas por área de conocimiento en materia penitenciaria, designados a propuesta del Director del CENAFEPCRE.

Artículo 44° El Consejo Asesor será presidido por el Director del CENAFEPCRE y tendrá las siguientes funciones:

- I Opinar en los asuntos que le requieran los Comités establecidos en el presente ordenamiento y el propio CENAFEPCRE.
- II. Participar en el estudio, formulación y desarrollo de los planes y programas de estudio respectivos.
- III Establecer vínculos académicos y profesionales con instituciones educativas, tanto públicas como privadas ya sean nacionales o extranjeras para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos del Servicio Civil Penitenciario de Carrera.

CAPITULO VI

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL PERSONAL PENITENCIARIO

Artículo 45° Son derechos de los miembros del personal:

- I. Recibir su nombramiento como servidor público del sistema de centros de reclusión, en el cual se hará constar el nivel y categoría asignados, avalado por la autoridad correspondiente.
- II. Recibir las remuneraciones determinadas conforme a los tabuladores que correspondan al nivel y categoría otorgados.
- III. Recibir los apoyos y autorización correspondientes para participar en los programas de formación y desarrollo profesional.
- IV. Gozar de los beneficios de los sistemas de promociones o ascensos que se establezcan.
- V. Gozar de los reconocimientos, estímulos y recompensas que al efecto se establezcan.
- VI. Permanecer en su cargo y participar en los concursos de promoción respecto de los cuales reúna los requisitos, conforme a las disposiciones del presente reglamento, salvo dictamen en contrario del Comité de Evaluación, Promoción y Permanencia.

Artículo 46° La relación jurídico-laboral se regirá por las leyes aplicables a los trabajadores al servicio del Estado.

Artículo 47º Son obligaciones del personal penitenciario:

- I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.
- II. Desempeñar las labores inherentes a su cargo y nivel con el cuidado, esmero, eficiencia, eficacia y ética requeridos, sujetándose en todo momento a las directrices de sus superiores jerárquicos.
- III. Guardar reserva de los asuntos que sean de su conocimiento con motivo de su función.
- IV. Participar en los programas de formación, capacitación, actualización y profesionalización que establezca el CENAFEPCRE, así como acreditar las evaluaciones respectivas.
- V. Respetar la dignidad de la persona y sus derechos humanos.
- VI. Someterse a los exámenes que se determinen para el buen funcionamiento de su responsabilidad como servidor público.
- VII. Coadyuvar en el proceso de readaptación social.

Artículo 48º El personal penitenciario estará sujeto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a las disposiciones contenidas en el apartado B del artículo 123 constitucional y a las demás leyes y reglamentos aplicables.

CAPITULO VII

DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO PENITENCIARIO

Artículo 49º El CENAFEPCRE integrará un registro general y un registro individual computarizado de los miembros del personal penitenciario, denominado Red de Información de Servicio Público Penitenciario (RISPP).

Artículo 50º El registro general contendrá por grupo, categoría y nivel, los datos del personal que se encuentre en activo, en suspensión de actividades o que hubiese causado baja.

Artículo 51º El registro individual contendrá la siguiente información de manera particular sobre cada servidor público del sistema penitenciario:

- a) Nombre completo y domicilio actualizado.

- b) Antigüedad en el Sistema Penitenciario.
- c) Adscripción y cargo que desempeña.
- d) Adscripción y cargos desempeñados con anterioridad.
- e) Escolaridad.
- f) Resultados obtenidos dentro de los programas académicos implantados por el CENAFEPCRE.
- g) Fotografía, firma y huella digital.
- h) Reportes de desempeño laboral.
- i) Las demás que se juzguen necesarias para el cumplimiento del objeto del registro.

Artículo 52° Este sistema de registro deberá ser actualizado permanentemente y estará disponible en todo momento para ser consultado por las instancias o el personal autorizados, principalmente en materia de promoción, permanencia, reconocimiento, estímulo o recompensa del servicio público penitenciario.

CAPITULO VIII

DE LOS RECONOCIMIENTOS

Artículo 53° Se reconocerá la labor destacada y que signifique aportaciones al sistema penitenciario mediante el otorgamiento de los siguientes estímulos:

- I. Diploma de perseverancia y esmero en la función pública penitenciaria, que se otorgará en razón de la antigüedad y función relevante desempeñada.
- II. Pergamino de excelencia, que se otorgará al servidor público que destaque significativamente en sus labores, así como aquél que obtenga las más altas calificaciones en los programas académicos en que participe.
- III. Medalla al Mérito Penitenciario, que se otorgará al servidor público que realice aportaciones significativas al desarrollo y progreso del sistema de readaptación social.

Artículo 54º Se creará un Comité de Honor y Justicia que será encargado de analizar las propuestas de los candidatos a obtener cualquiera de las distinciones y a su vez determinar las normas a las que se sujetará el otorgamiento respectivo. Asimismo será el encargado de resolver lo conducente cuando sea interpuesto el recurso de inconformidad que contempla este ordenamiento

Artículo 55º El Comité de Honor y Justicia se encontrará presidido por el Secretario de Gobernación, quien podrá delegar su representación en el Subsecretario de Seguridad Pública, además de integrarse el Director del CENAFEPCRE, el Contralor Interno de la Secretaría, el Director de la Academia Nacional de Seguridad Pública y dos destacadas personalidades del ámbito penitenciario.

CAPITULO IX

DE LAS SANCIONES

Artículo 56º Además de las previstas en la legislación aplicable, son causas de sanción para el personal penitenciario, las siguientes:

- I. El incumplimiento injustificado de las obligaciones contenidas en el presente reglamento.
- II. El actuar en detrimento de los objetivos del Servicio Civil Penitenciario de Carrera, así como de los bienes e instituciones del Sistema de Centros de Reclusión del país.
- III. El abstenerse de cumplir con las obligaciones derivadas de los cuerpos colegiados contemplados en el presente reglamento.

Artículo 57º Las sanciones aplicables serán:

- I. Amonestación verbal.
- II. Amonestación por escrito.
- III. Separación del cargo, previo dictamen de la Comisión de Evaluación, Promoción y Permanencia al considerarse grave la falta cometida.
- IV. Cancelación del registro en el Servicio Civil Penitenciario de Carrera.

- V. Las demás que determinen las comisiones que se contemplan en el presente reglamento.

CAPITULO X

DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

Artículo 58º El servidor público penitenciario sancionado dispondrá del recurso de inconformidad cuando considere que sus intereses ó derechos han sido lesionados por la sanción impuesta, el cuál podrá interponer ante el Comité de Honor y Justicia.

Artículo 59º Los requisitos del recurso son:

- I. Se presentará por escrito manifestando los hechos y consideraciones que a su derecho convengan.
- II. Se deberán anexar todas las pruebas que tenga en su poder el servidor público, y de las que no tenga acceso, solicitar su presentación señalando el lugar y autoridad que las posea.
- III. Se deberá interponer en un plazo máximo de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que el interesado haya sido debidamente notificado.

Artículo 60º El comité de Honor y Justicia resolverá en un plazo no mayor a quince días hábiles y su fallo será inapelable.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.-** Respecto al tema del Servicio Civil Penitenciario de Carrera, existe una carencia casi absoluta de estudios científicos, sistemáticos y doctrinales, por lo que el presente trabajo de investigación puede ser útil para abrir el camino hacia una auténtica implantación del mismo.
- SEGUNDA.-** Se advierte la ausencia de políticas, acciones y mecanismos que dado el importante número de servidores públicos penitenciarios, la trascendencia de su labor en la paz y seguridad de nuestra nación deberían existir y mantenerse en un proceso de franca consolidación y no continuar con la práctica de improvisar a los responsables de un área, que hasta el momento, se encuentra en el abandono doctrinal y material: el servicio público penitenciario.
- TERCERA.-** El proceso de capacitación y actualización permanente que se requiere en el sistema penitenciario nacional, es la piedra angular que brinda un soporte firme a la profesionalización de los servidores públicos de los centros de reclusión mexicanos, por lo que resulta insoslayable fomentar y consolidar sus acciones.

CUARTA.- Derivado de la evolución histórica y continua transformación en cada etapa, podemos notar que nuestro servicio público aún no ha sido orientado hacia un auténtico servicio civil de carrera, lo que ocurre en otros países como Argentina, Francia, Italia, Estados Unidos de América, Alemania, Japón y España, por lo que se vuelve imperante la profesionalización de la función pública destacando en particular la referente al ámbito penitenciario.

QUINTA.- Es importante destacar que en nuestro país no se ha podido consolidar una auténtica cultura de la planeación, cumplimiento de objetivos y seguimiento real de los planes y programas institucionales del sistema penitenciario nacional, que asegure su desarrollo en el corto, mediano y largo plazos no importando el cambio de autoridades o de administraciones.

SEXTA.- Resulta inaplazable la creación e implantación del Servicio Civil Penitenciario de Carrera en nuestro país, con el cual se garantice estabilidad de la función pública penitenciaria a la vez de contar con verdaderos profesionales en cada área de trabajo en los centros de reclusión del país.

SÉPTIMA.- Bajo la dinámica de profesionalización del servidor público penitenciario, resulta concomitante el establecimiento de un Plan Rector que sea sustento del Servicio Civil Penitenciario de Carrera, con homologación de planes y programas de estudio acordes con las exigencias sociales, para contar con un sistema de centros de reclusión moderno y eficaz que brinde tranquilidad y seguridad a la sociedad en general.

OCTAVA.- Como ha quedado establecido a través de esta investigación, resulta indispensable la creación y puesta en marcha del Centro Nacional de Formación y Estudios para el Personal de Centros de Reclusión (CENAFEPCRE), como el órgano rector que aplique en forma efectiva las acciones para alcanzar la profesionalización del personal penitenciario y se convierta en garante del desarrollo y cumplimiento del Servicio Civil Penitenciario de Carrera en México.

NOVENA.- Como producto de la implantación del Servicio Civil Penitenciario de Carrera en nuestro país, se deben reforzar los mecanismos de coordinación intergubernamentales, con el fin de que cada Estado que integra a nuestra República Mexicana se beneficie de la experiencia, métodos y técnicas que sean compartidas a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

DECIMA.-

En la presente investigación se contiene la Propuesta de Reglamento del Servicio Civil Penitenciario de Carrera para los Servidores Públicos del Sistema de Centros de Reclusión en la República Mexicana, misma que contiene la experiencia y el sentir no sólo del autor, sino del conjunto de necesidades que a lo largo de mi formación como servidor público en esta área, he tenido la oportunidad de recabar en distintos foros de especialistas y en distintas regiones de nuestro país con el personal del sistema de centros de reclusión mexicanos.

DECIMA

PRIMERA.-

A través de la historia a quedado demostrado que en razón de una mayor atención en la formación y profesionalización del servidor público, se disminuye considerablemente la problemática e ineficacia del aparato gubernamental, así como también es factible combatir la corrupción que enferma el sistema de justicia, a la vez de poder asegurar la eficiencia y credibilidad en las funciones y resultados del aparato de justicia.

DECIMO

SEGUNDA.-

Dos aspectos de trascendente importancia para el Servicio Civil Penitenciario de Carrera lo constituyen la ética y la cultura del servicio, mismos que deben acompañar en forma permanente la actividad de los servidores públicos de cada centro de reclusión en nuestro país, no permitiendo las acciones que pongan en riesgo el sano desarrollo del Sistema Penitenciario Mexicano.

BIBLIOGRAFIA NACIONAL

ACOSTA ROMERO, Miguel

Tratado de Derecho Administrativo

Editorial Porrúa. México, 1998.

AZZOLINI, Alicia

Culpabilidad y Punicción

Editorial Comisión de Derechos Humanos del D.F. México, 1997.

CARRANCA Y RIVAS, Raúl

Derecho Penitenciario

Editorial Porrúa. México, 1974.

DWIGHT, Waldo

Administración Pública

Editorial Trillas. México, 1988.

FOUCAULT, Michel

Vigilar y Castigar

Editorial Siglo XXI, 27ª edición. México, 1998.

GARCIA RAMIREZ, Sergio

El Itinerario de la Pena

Editorial Casa Jalisco. México, 1997.

Manual de Prisiones

Editorial Porrúa, 3ª edición. México, 1994.

El Sistema Penal Mexicano

Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

El Final de Lecumberri (Reflexiones sobre la Prisión)

Editorial Porrúa. México, 1979.

Legislación Penitenciaria y Correccional Comentada

Editorial Cárdenas. 1ª Edición. México, 1978.

GOMEZ HUERTA URIBE, José

Todos Somos Culpables

Editorial Diana. México, 1996.

GRADOS, Jaime A.

Capacitación y Desarrollo de Personal

Editorial Trillas. México, 1999.

HARO BELCHEZ, Guillermo

Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México

Editorial INAP. México, 1988.

La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional

Editorial INAP. México, 1991.

El Derecho de la Función Pública

Editorial ECASA. México, 1993.

HERNANDEZ BRINGAS, Alejandro y ROLDAN QUIÑONES, Luis

Las Cárceles Mexicanas

Editorial Grijalbo. México, 1997.

Reforma Integral Penitenciaria

Editorial Porrúa. México, 1999.

INACIPE

Plan General de Estudios en Materia Técnico-Penitenciaria

México, 1992

MALO CAMACHO, Gustavo

Manual de Derecho Penitenciario Mexicano

Editorial Porrúa. México, 1976.

MARCO DEL PONT, Luis

Derecho Penitenciario

Editorial Cárdenas. México, 1990.

MENDOZA BREMAUNTZ, Emma
Derecho Penitenciario
Editorial McGraw Hill. México, 1998.

OJEDA VELAZQUEZ, Jorge
Derecho Punitivo
Editorial Trillas. México, 1993.

ORTIZ REYES, Gabriel
El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal
Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

PINEDA GOMEZ, Fanny
Compendio de Leyes de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y Ejecución de Sanciones Privativas y Restrictivas de la Libertad en la República Mexicana
Editorial CNDH. México, 1991.

PRONACAP
Capacitación Técnico-Penitenciaria
Módulo práctico-operativo I, II y III
Editorial SEGOB. México, 1994.

Capacitación Técnico-Penitenciaria
Módulo jurídico III
Editorial SEGOB. México, 1994.

Memoria del Seminario de Actualización en Materia Técnico-Penitenciaria para el Personal Directivo de los Centros de Readaptación Social de la República
Editorial SEGOB. México, 1994.

QUIROS CONSTANCIO, Bernaldo de
Lecciones de Derecho Penitenciario
Editorial UNAM. México, 1953.

RAMIREZ DELGADO, Juan Manuel
Penología
Editorial Porrúa. 2ª edición. México, 1997.

REZA TROSINO, Jesús Carlos
El Capacitador Hábil
Editorial Panorama. México, 1999.

RODRIGUEZ MANZANERA, Luis
La Crisis Penitenciaria y los Sustitutivos de la Prisión
Editorial Porrúa. México, 1998.

Penología
Editorial Porrúa. México, 1997.

SANCHEZ GALINDO, Antonio
Penitenciarismo (La Prisión y su Manejo)
Editorial INACIPE. México, 1991.

Manual de Conocimiento Básicos para el Personal de Centros Penitenciarios
Editorial CNDH. México, 1990.

SANDOVAL ULLOA, José
Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública
Editorial SEGOB. México, 1997.

VARIOS AUTORES
La Experiencia del Penitenciarismo Contemporáneo
Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1995

VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth
Consideraciones Básicas para el Diseño de un Reclusorio
Editorial IMPIP y De Palma. 1ª edición. México, 1994.

El Sistema Penitenciario Mexicano
Editorial IMPIP y De Palma. México, 1996

BIBLIOGRAFIA EXTRANJERA

ALPER, Benedict S.

Prison Inside-Out. Alternatives in Correctional Reform

Ballinger Publishing Co. Mass, USA, 1984.

CANEPÀ, Mario y MERLO, Sergio

Manuale di Diritto Penitenziario. Le Norme, gli Organi, le Modalità Dell'Esecuzione Delle Sanzioni Penali

Giuffrè Editore, 2ª Ed. Italia, 1991.

CLEAR, Todd R. y COLE, George F.

American Corrections

Brooks and Cole Publishing Co. California. USA, 1990.

GARCIA VALDES, Carlos

Legislación Penitenciaria

Editorial Tecnos. España, 1992.

GARRIDO GUZMÁN, Luis

Manual de Ciencia Penitenciaria

Editorial Edersa. Madrid, España, 1983.

ISHII, Ryosuke,

History of the Political Institutions in the modern Japan

Editorial Tokyo Press. Japan, 1980.

NODA, Yoshikuri

Introduction to the Legal Japanese System

Editorial Tokyo Press. Japan, 1990.

TANAKA, Hideo

The Legal Japanese System

Editorial Tokyo Press. Japan, 1996

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín

Derecho Administrativo. Tomo II, Instituciones Fundamentales

Editorial Albatros. Buenos Aires, Argentina, 1951.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Editorial Porrúa. México, 1999.

Ley de Planeación

Editorial Porrúa. México, 1989.

Ley que establece las Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados

Editorial ISEF. México, 2000.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Editorial Porrúa. México, 1999.

Ley Federal del Trabajo

Editorial Porrúa. México, 1999.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Editorial Porrúa. México, 1999.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Editorial SEGOB. México, 1995.

Ley de Ejecución de Penas Privativas de Libertad para el D.F.

Editorial Porrúa. México, 1999.

Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad del Estado de México

Secretaría de Gobierno. México, 1991.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

Diario Oficial de la Federación. México, 1998.

Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social

Editorial SEGOB. México, 1991.

Reglamento de la Colonia Penal Federal de Islas Mariás
Editorial SEGOB. México, 1990.

Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del D.F.
Editorial Porrúa. México, 1990.

Reglamento de los Centros Preventivos y de Readaptación Social del Estado de México
Secretaría de Gobierno. México, 1992.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
Presidencia de la República. México, 1995.

Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000
Presidencia de la República. México, 1995.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000
Presidencia de la República. México, 1995.

Programa Penitenciario Nacional 1991-1994
Editorial SEGOB. México, 1991.

Acuerdo que Establece las Bases para el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial y para la Constitución de la Academia Nacional de Seguridad Pública
Editorial SEGOB. México, 1996.

Manual de Organización del Cuerpo de Seguridad y Custodia
Departamento del Distrito Federal. México, 1986.

DICCIONARIOS JURIDICOS Y DE LA LENGUA

BURGOA ORIHUELA, Ignacio

Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo

Editorial Porrúa. 3ª Edición. México, 1992.

DE PINA VARA, Rafael

Diccionario de Derecho

Editorial Porrúa. 19ª Edición. México, 1993.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA

Diccionario de la Lengua Española

Editorial Tecnos. 16ª Edición. Madrid, España, 1947.

GRIJALBO

Diccionario Enciclopédico

Editorial Grijalbo. Barcelona, España, 1992.