

53

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CONTRIBUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA A LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS. EL CASO DE TAMAULIPAS, 1995-1998

T E S I S A QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA P R E S E N T A ROLANDO MAGANDA PEÑA

ASESOR: LIC. CARLOS DOMINGUEZ TREJO

MEXICO, D. F.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2002





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 la memoria de mi padre, ejemplo de honestidad, trabajo y amor a México

- A mi madre, cuyo amor y dedicación incondicionales nunca dejaré de agradecer

- A Susana, mi compañera, que con ternura me animó en la difícil tarea penitenciaria y en la elaboración de este trabajo

- A Tatiana, Rolando, Larissa, Isolda, Berenice, Susana y Alejandro, mis amados hijos, como una humilde lección: los anhelos y compromisos pueden posponerse pero nunca ser olvidados

- Al personal penitenciario, que a pesar de las adversidades compartió el sueño de construir un mejor sistema penitenciario

- A los hombres y mujeres reclusos en prisión, seres humanos antes que nada, con respeto y solidaridad

I N D I C E

Introducción

I. Marco general

| | |
|-------------------------|----|
| El origen de la prisión | 2 |
| La finalidad de la pena | 9 |
| Derecho penitenciario | 12 |

II. Problemática de los sistemas penitenciarios. El caso de Tamaulipas

| | |
|-----------------------------|----|
| La sobrepoblación | 23 |
| La corrupción | 25 |
| Tráfico y consumo de drogas | 27 |
| Funcionalidad del sistema | 28 |

III. Acciones de la administración pública para mejorar el sistema penitenciario de Tamaulipas, 1995-1998

| | |
|---|----|
| Acciones emprendidas para enfrentar la sobrepoblación | 34 |
| Acciones emprendidas contra la corrupción | 43 |

**Acciones emprendidas contra el tráfico
y consumo de drogas** 46

Acciones para mejorar la funcionalidad del sistema 47

**IV. Una visión de futuro para el sistema
penitenciario de Tamaulipas** 53

Anexos

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

Debemos a los últimos tres gobiernos priístas del siglo XX, es decir a los de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, la implantación de un modelo económico neoliberal que hasta hoy se ha caracterizado por el abandono de las medidas proteccionistas en materia comercial e industrial, por la privatización de la mayoría de las empresas que estaban bajo el control del Estado, por una creciente dependencia del capital extranjero, por el crecimiento desmedido de la deuda externa, tanto pública como privada, y por el abandono cada vez mayor de la política social.

El saldo de esos tres gobiernos es una pobreza generalizada y creciente que el Banco Mundial estima en 58 por ciento de los mexicanos, acompañada de una polarizada distribución del ingreso y de una institucionalidad debilitada y sin credibilidad, sobre todo en las áreas de justicia y seguridad.

En este escenario, paralelamente al crecimiento de la pobreza se ha incrementado la comisión de delitos, particularmente los de índole patrimonial, contra la vida y contra la salud. Todo parece indicar que existe una relación directa entre pobreza y criminalidad; a mayor pobreza mayor criminalidad. Los grupos económicamente vulnerables son marginados de la distribución de los beneficios sociales del crecimiento económico, es decir, de una alimentación adecuada, una vivienda digna, una educación de calidad, empleo bien remunerado e, inclusive, de una familia funcional, lo que convierte a esa población en una fuente de conductas delictivas y de un profundo resentimiento social.

A la miseria, grave en sí misma, habría que agregar la complicidad y la protección de los cuerpos policíacos y de funcionarios de los tres niveles de gobierno, cuya alianza ha prohiado el crimen organizado que tiene hoy como rehén a la ciudadanía de las principales ciudades del país.

Pasando por alto que el fenómeno delictivo es un proceso social, no un desorden inherente al delincuente, la respuesta ha sido, en términos generales, pedir la tipificación de nuevos delitos en la

legislación penal; abogar por el endurecimiento de las penalidades, incluyendo la aplicación de la pena de muerte, y; privilegiar, por encima de otras alternativas, el uso de la prisión.

Pero la forma dominante que la modernidad dio al castigo está, por lo menos, en crisis. Demuestra lo anterior la cantidad de hombres y mujeres internos en los reclusorios, la promiscuidad, las riñas, los motines, las fugas, los suicidios, el agravio a los derechos humanos, el tráfico y consumo de drogas, la corrupción, y un sinfín de problemas grandes y pequeños, añejos y nuevos, que se viven a cada minuto en ese inframundo que conocemos como prisiones.

Por la gravedad de su situación, pareciera que la cárcel es una institución que ha fracasado irremediablemente, que ya no hay nada por hacer. Esa fue la idea que me expresaron muchas personas cuando fui nombrado director general del sistema penitenciario de Tamaulipas y la que, al parecer, priva aún en amplios sectores.

A pesar de todo, dinámicas y de una complejidad subyugante, las prisiones continúan con vida por tres razones fundamentales; la primera de ellas, porque son la respuesta civilizada y humanitaria que hemos elegido ante el delito y no hemos llevado a la práctica otras alternativas; la segunda, porque son una medida de protección y seguridad para la sociedad y; la tercera, porque constituyen la nueva oportunidad que ésta ofrece al infractor para que corrija, reoriente y mejore su conducta. Así que la prisión, entonces, no tiene visos de desaparecer.

Lo que no debe permitirse más es que continúe el abandono en que se ha dejado a los centros penitenciarios; atenderlos es una obligación política, moral y humana. Por eso es que muchas voces, desde diferentes perspectivas, reconocen la necesidad de dar una respuesta al problema que representa hoy la prisión.

No obstante que la crisis a la que hemos hecho referencia lo es del sistema de justicia penal todo, no todas las respuestas pueden encontrarse en ese ámbito; al trabajo que realizan los niveles legislativo, de procuración y de administración de la justicia, deben sumarse acciones políticas y administrativas contundentes.

Si la política cumple la función vital de preservar una comunidad compleja a través de métodos que van más allá de la fuerza, y la administración pública es el instrumento idóneo para articular las decisiones políticas, resulta por demás necesario que ambas disciplinas de las ciencias sociales asuman como objeto de conocimiento y acción a la administración penitenciaria e, inclusive, a la respuesta global frente al delito y el crimen organizado. Los desafíos que constituyen tanto el gobierno de las prisiones como la formulación de una política criminal de Estado, no le son ajenos.

Desde la perspectiva de la política y la administración pública es posible, sin duda, lograr una cárcel menos injusta, en donde la ejecución de la pena privativa de la libertad y los derechos de los que el individuo no ha sido legalmente privado, no entren en contradicción. Es, de igual manera posible, lograr el deseo irrealizado de cumplir con la función resocializadora de la prisión, por encima de su carácter segregacionista y excluyente.

Este ensayo, que titulamos *Contribución de la administración pública a los sistemas penitenciarios, el caso de Tamaulipas, 1995-1998*, si bien enmarcado en el contexto de una entidad federativa, puede contribuir a mejorar el trabajo que en este ámbito se realiza en ese y otros estados del país, ya que la estructura, funcionamiento y problemática de sus sistemas penitenciarios son esencialmente similares.

Si algún mérito puede atribuirse a este trabajo es el de ser, para Tamaulipas, el primer esfuerzo sistemático por comprender de manera objetiva la problemática de sus prisiones a partir de la práctica cotidiana y, con base en ella, construir una visión de futuro mediante un ejercicio de prospectiva. Este esfuerzo, sienta asimismo las bases para el desarrollo de investigaciones futuras sobre penitenciarismo, desde el enfoque de otras disciplinas del conocimiento. Ese es, al menos, nuestro deseo.

No se trata, sin embargo, de una investigación cuyo propósito sea validar un conjunto de hipótesis, como tampoco constituye una aportación teórica en el campo del penitenciarismo. Es, en todo caso, el recuento de las acciones políticas y administrativas encaminadas al mejoramiento del sistema penitenciario de Tamaulipas; un testimonio

de la conciliación de intereses diversos y adversos, inclusive, para el desarrollo de la institución carcelaria.

Si bien fueron personalmente ricos en conocimientos y experiencia, el ensayo comprende sólo cuatro años, de 1995 a 1998; período breve, si se quiere, para observar los resultados de largo plazo de las medidas instrumentadas, cuyo impacto real podría evaluarse en un plazo de entre seis y diez años.

Partimos en este trabajo de una referencia histórica que nos lleva a los orígenes de la prisión como institución ejecutora del castigo, en la que establecemos que fue ésta el sustituto de la pena de muerte que, sin embargo, no ha sido abolida del todo. Asimismo, abordamos como fundamento teórico el propósito que las diversas corrientes, en momentos y contextos diferentes, han atribuido a la ejecución de la pena. Y como corolario de este apartado, que denominamos Marco General, sintetizamos la evolución legislativa en materia ejecutiva, tanto federal como del estado de Tamaulipas, que agrupamos como derecho penitenciario. Recurrimos, para el logro de nuestros objetivos al conocimiento aportado por los destacados penitenciaristas Sergio García Ramírez, David Garay Maldonado y Fernando Tenorio Tagle.

El capítulo dos es una exposición sobre los problemas que en la práctica penitenciaria de aquellos años identificamos como los ejes sobre los cuales se arremolina la compleja cuestión penitenciaria; sostenemos que éstos son la sobrepoblación, la corrupción y el tráfico y consumo de drogas en los reclusorios. Además, señalamos que esos problemas se ven acentuados por la disfuncionalidad de la administración penitenciaria. Nuestras afirmaciones encuentran sustento en diagnósticos realizados en el período y que fueron documentados en materiales internos de la Dirección General de Prevención y Auxilio, Medidas Tutelares y Readaptación Social de Tamaulipas.

Las acciones que en respuesta desarrollamos, fundadas en el aprendizaje de la teoría y la práctica de la política y la administración pública, así como los resultados que obtuvimos en el combate a los problemas señalados arriba, quedan reseñados en el capítulo tres. Tanto las acciones como los resultados pueden consultarse igualmente en documentos oficiales y en la revista *Prevere*.

Por último, en el capítulo cuatro realizamos un ejercicio de prospectiva mediante el cual visualizamos un futuro deseable para el sistema penitenciario de Tamaulipas y, quizá lo más importante, proponemos una serie de medidas integrales que es preciso tomar para construirlo. Para ello, adoptamos en lo general el modelo de planeación interactiva propuesto por Rusell Ackoff.

Estamos convencidos de que la situación actual de las prisiones sí tiene solución, ojalá sirva este trabajo para aportar algunas de ellas. En todo caso, apelamos a la creatividad, la decisión, el compromiso y el liderazgo de los administradores penitenciarios de todos los niveles, para hacer de las cárceles verdaderos espacios de rehabilitación social.

I. MARCO GENERAL

1
L
R
v
i
n

EL ORIGEN DE LA PRISIÓN

Sobre el origen de la prisión, como institución generalizada, sustitutiva de la pena de muerte, no existe acuerdo entre los estudiosos; algunos afirman que fue creada por el Derecho Canónico, durante el Renacimiento, para castigar a los infractores de los preceptos religiosos; otros la sitúan durante las revoluciones norteamericana y francesa¹, entre ellos Foucault, que la ubica entre 1760 y 1840².

Lo cierto es que, a pesar de la idea casi mítica que prevalece en la sociedad de nuestros días en torno a la prisión, ésta fue en algún tiempo el sustituto noble y humanitario de la pena de muerte que, con vesania, se practicó en Europa a los infractores religiosos, a los traidores al soberano, a los delincuentes comunes y hasta a los enfermos.

Contra el descuartizamiento, crucifixión, desollamiento, hoguera, decapitación, empalamiento y lapidación, que acabaron con culpables e inocentes, reaccionaron conciencias y se escucharon voces pidiendo la abolición de la pena capital. Fueron las conciencias y las voces de los pensadores de la Ilustración las que pusieron en tela de juicio el poder de la nobleza y sus aberrantes patibulos, así como la inquisición de los fanáticos. La tortura y la pena de muerte fueron dos de los principales objetivos de su crítica al orden social imperante.

A esta lucha contribuyó el conocimiento de errores judiciales, generalmente asociados con prejuicios religiosos, que habían ocasionado la ejecución de inocentes y que generaron una opinión pública favorable a la abolición de la pena de muerte. César Bonnesana, marqués de Beccaria, condenó en su *Tratado de los delitos y de las penas* el injusto proceso Calás, mediante el cual se condenó a muerte a un hugonote inocente del delito que se le imputaba. "Si llego a demostrar que la muerte no es útil ni necesaria – escribió-, habré ganado la causa de la humanidad".³

¹ Sergio García Ramírez, *Los personajes del cautiverio*, p.73.

² Michel Foucault, *Vigilar y castigar*, p.15.

³ Citado por Sergio García Ramírez, *Ibid*, p. 71

A finales del siglo XVIII y principios del XIX, las prisiones en Europa eran muy variadas y heterogéneas; algunas estaban atiborradas de presos de diversas condiciones: hombres y mujeres, enfermos y sanos, locos y cuerdos, adultos y menores de edad, asesinos y deudores; todos ellos subsistiendo en el hacinamiento y la promiscuidad.⁴

Existían además las prisiones de Estado, fortalezas infranqueables, en donde se olvidaba a los adversarios de la monarquía. Un ejemplo de éstas fue *La Bastilla*, en París, incendiada por los revolucionarios en 1789.

Otras prisiones, llamadas piadosas, eran las galerías del silencio en donde los presos debían callar durante todo el tiempo que permanecieran reclusos. Se trataba de un sistema celular, en el que los reclusos eran confinados en celdas.

Otras variedades del cautiverio fueron la deportación y la colonización con delincuentes de lugares inhóspitos y remotos. Con los traslados, los europeos pretendían extirpar el mal de sus tierras y enviarlo a otros lugares del mundo, aprovechando la fuerza de trabajo de los transportados en minas, galeras y obras públicas.

En la Rusia zarista y hasta en la Unión Soviética del siglo XX, además de la ejecución de los delincuentes comunes y de los opositores políticos⁵, existió la deportación a Siberia, donde millones de personas fueron sometidas a trabajos inhumanos y vencidas por la tuberculosis y el frío. Alexander Soljenitsin describe en *Archipiélago Gulag*⁶ el terrible cuadro de las islas-prisiones, supuestos campos de reeducación.

El sistema celular fue adoptado en el continente americano desde 1776, con la construcción de la cárcel de Filadelfia. Poco más tarde, en la prisión de Auburn, los presos podrían trabajar en común y comunicarse entre sí.

⁴ Ibid, p.76.

⁵ Claude Berger (Compilador), *El terror bajo Lenin*. Testimonios, pp. 118-121.

⁶ Alexander Soljenitsin, *Archipiélago Gulag* 1918-1956.

En Irlanda, España y Australia surgieron otros sistemas penitenciarios denominados progresivos porque el reo iniciaba su cautiverio en la celda, con aislamiento estricto, para después pasar a una etapa de trabajo en común; más tarde, después de mucho tiempo, iniciaba un proceso de transición hacia la libertad absoluta mediante una etapa que se dio en llamar de libertad condicional que, en la legislación penal mexicana, conocemos como libertad preparatoria.

Pese a la dureza y el rigor de la prisión, no es ocioso reiterar que ésta se erigió para eliminar gradualmente la pena de muerte, para abolir los castigos corporales y para buscar la corrección del delincuente.

La prisión en México

En la época prehispánica, los mexicas aplicaban penas que variaban de acuerdo a la gravedad de los actos cometidos, entre las cuales la pena de muerte era la más frecuente. La prisión como pena privativa de la libertad era prácticamente inexistente. Sin embargo existieron espacios especiales para el encierro de los que esperaban condena.

El Teipiloyan era un espacio para los que cometían faltas leves; el Cuauhcalli, estaba destinado a aquellos que cometían delitos graves y serían ejecutados y; el Malcalli, que se reservaba a los prisioneros de guerra, a quienes se les otorgaba un trato especial.⁷

Durante la Colonia, la prisión continuó desempeñando su papel como institución de encierro temporal para los que esperaban sentencia. En los mismos palacios de gobierno, junto al símbolo del poder colonial, existían cárceles para encerrar a los indios y a los criollos rebeldes. De esta época datan también los fuertes militares de San Juan de Ulúa, en Veracruz y de San Diego, en Acapulco, Guerrero, los cuales sirvieron también como presidios, desde entonces y hasta el Porfiriato.

Hasta 1570, la dominación española se caracterizó por los abusos y la violencia de los conquistadores sobre los indígenas, así como por las disputas entre aquellos, por lo que la Inquisición fue durante todo el

⁷ David Garay, "La práctica penitenciaria mexicana", en *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo*, p. 248.

siglo XVI uno de los principales medios para someter al orden a los colonizadores.

En el último tercio del siglo XVI, las torturas y la pena de muerte dejaron de aplicarse ante la necesidad de contar con mano de obra, tanto indígena como mestiza.

En 1719 fue creado el Tribunal de la Acordada, que tenía atribuciones para confinar en prisión a los indígenas, dentro o fuera de los territorios de la Nueva España, o bien para destacarlos al servicio militar o naval.

En los más de cien años de su existencia, el Tribunal de la Acordada juzgó a cerca de 63 mil reos; una tercera parte fueron enviados a presidio y el resto sometidos a castigos corporales, al destierro, a obras, o entregados a los jueces ordinarios y a la Inquisición.

Hacia 1760, la Corona española introdujo en la Nueva España las relaciones de producción que la modernidad ya practicaba en Europa. El "proceso de acumulación originaria del capital" descrito por Marx⁸, encontró sustento tanto en el despojo violento de los bienes comunales de los indios, como en el trabajo forzoso a que fueron sometidos los vagos, los mendigos y los delincuentes.

Después de la Guerra de Independencia, el Tribunal de la Acordada se convirtió en la cárcel de la Acordada, que fue sustituida a mediados del siglo XIX por la célebre cárcel de Belén⁹.

Durante el Porfiriato, bajo la influencia de la filosofía positivista, la historia de la prisión moderna en México concibió a la pena privativa de la libertad como un fin utilitario con carácter de pena pública. La ideología penal se acercó a una concepción del castigo que comprendía la necesidad de humanizar la prisión a efecto de rescatar para la sociedad a los hombres que habían delinquido.

A la par del positivismo, que ampliaba las facultades del Estado para intervenir en las condiciones de vida de los individuos, que suponían

⁸ Carlos Marx, *El Capital*, tomo I, pp. 609-615.

⁹ G. Mellado, "Belén por dentro y por fuera", en *Criminalia*, XXV, Núm 8, 1959, pp. 404-467.

causales del delito, se adoptaron criterios correccionistas, imitando los modelos de las cárceles de Auburn y de Filadelfia, Estados Unidos. Un ejemplo de ello es la colonia penal de las Islas Mariás, que durante el Porfiriato funcionó como una efectiva institución para controlar a los delincuentes comunes y a los opositores políticos. Esta colonia penal sustentaba un régimen riguroso de confinamiento y de trabajo como medios de rehabilitación¹⁰.

En 1907 fue inaugurada por Porfirio Díaz la cárcel de Lecumberri, que funcionó hasta 1976, año en que el presidente Luis Echeverría la cerró para más tarde remodelarla y convertirse en el Archivo General de la Nación.

Después de la Revolución de 1910-1917, la prisión se desarrolló en un ambiente caracterizado tanto por la reflexión y preocupación de algunos criminólogos y penitenciaristas mexicanos, como por una realidad carcelaria de abusos, conflictos y descontrol, cuyo ejemplo más notable fue la célebre prisión de Lecumberri, conocida también como el "Palacio Negro"¹¹.

Los gobiernos posteriores a la Revolución, en sus discursos e informes daban cuentas alegres de los "logros y avances" alcanzados en el ámbito penitenciario. Sin embargo, no hubo cambios importantes y los reclusorios seguían teniendo su misma fisonomía.

Fue hasta los años cincuenta, en la administración del presidente Ruiz Cortines, cuando se inició la construcción de nuevos presidios; en ese período fueron edificados el Centro Femenil de Rehabilitación Social, conocido como Cárcel de Mujeres, que recibió a sus primeras internas en 1954. Años después, en 1957, se construyó la nueva Penitenciaría del Distrito Federal.

Más tarde, en el gobierno de Luis Echeverría, se construyeron las prisiones preventivas del norte y oriente de la ciudad de México, y el Centro Médico de los reclusorios.

¹⁰ David Garay, "La práctica penitenciaria mexicana", en *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo*, p.250.

¹¹ Sergio García Ramírez, *El final de Lecumberri* ", p 34.

Un ejemplo digno de mencionar fuera del Distrito Federal fue la construcción del Centro Penitenciario de Toluca, en el estado de México, durante la gestión del gobernador Juan Fernández Albarrán, que inició su operación en 1967 y en el que se innovó la práctica penitenciaria. En ese centro funcionó por primera vez un Consejo Técnico Interdisciplinario que garantizó la marcha general de la cárcel y determinó el tratamiento individual de los reclusos; se reclutó, seleccionó y adiestró al personal; se implantó el régimen de permisos de salida de fin de semana; se rescató la antigua institución de la remisión de penas y; se ensayó la primera institución abierta que hubo en México.

En el último tercio del siglo XX, se hizo necesaria una reingeniería penitenciaria mediante una reforma que humanizara el castigo, que separara en espacios distintos a los procesados y sentenciados, que redefiniera el tratamiento a los reos y que creara espacios para hacer de la cárcel un lugar menos desfavorable.

La tesis de la readaptación social, que ganó adeptos en el penitenciarismo internacional desde los años cincuenta, llegó a los reclusorios mexicanos. En la década de los años setenta se inició la construcción de los modernos edificios que hoy conocemos como Centros de Readaptación Social, cuyo modelo se generalizó en todo el país y continúa hoy vigente.

En Tamaulipas, el edificio militar Andonegui, ubicado en Tampico y construido durante el porfiriato, fue convertido en reclusorio en 1922. Veinte años después, en 1942, entró en operación el penal de Madero. Ambos establecimientos eran administrados por los gobiernos municipales.

A finales de la década de los años cuarenta, se inició la construcción de la penitenciaria del estado, en Ciudad Victoria, cuya operación inició en 1952 como una dependencia de la administración estatal. En 1955 y 1958, los municipios de Matamoros y Nuevo Laredo establecieron sus primeros reclusorios, que hoy se conocen como Matamoros I y "La Loma", respectivamente. Los penales de Tula y Mante, entraron en funciones en 1967.

En 1979, a finales del sexenio de Enrique Cárdenas González, se creó el Departamento de Prevención y Readaptación Social y Consejos Tutelares, con lo que el estado de Tamaulipas adquirió la responsabilidad total de los penales y consejos tutelares, creando así el sistema penitenciario estatal.

En 1981, durante el gobierno del Dr. Emilio Martínez Manautou, se aprobó el decreto gubernamental para la creación de la Dirección de Prevención y Readaptación Social y Consejos Tutelares para Menores. Casi seis años después, el 27 de diciembre de 1986, apareció publicado el decreto núm. 436, que contiene la Ley de Prevención de Conductas Antisociales, Auxilio a las Víctimas, Medidas Tutelares y Readaptación Social, en la que quedó establecida la denominación actual del órgano ejecutor como Dirección General de Prevención y Auxilio, Medidas Tutelares y Readaptación Social del Estado de Tamaulipas.

En esa misma década, la de los años ochenta, se abrieron los reclusorios de Miguel Alemán y Xicontécatl.

La primera mitad de la década de los años noventa fue importante para el sistema penitenciario de Tamaulipas en materia de infraestructura, ya que se inauguraron los modernos centros de readaptación social Nuevo Laredo II, Reynosa y Matamoros II, y porque, además se inauguró la Granja de Readaptación Social "Mano con Mano" en el municipio de Jaumave, único establecimiento con sistema abierto en toda la República *Anexo 1*.

Pese a los enormes y evidentes progresos alcanzados por la prisión, desde su origen más remoto al día de hoy, existe y es cada vez más explícita la convicción entre algunos penitenciaristas del mundo y de nuestro país, de que no es posible preparar a un hombre para la libertad mientras viva en reclusión, y de que la prisión vive hoy un momento de crisis.

LA FINALIDAD DE LA PENA

El contenido y la naturaleza de la pena privativa de la libertad han evolucionado a través de la historia. Hasta hoy, son cuatro teorías que legitiman la sanción penal¹², que puede cumplirse en un régimen de extrema severidad, como interno en un encierro total, o en uno de extrema benevolencia, cuando la pena se cumple en centros no penitenciarios o abiertos, o incluso mediante un control lejano.

La retribución penal

Consiste en infringir al reo el mismo daño que él provocó en sus víctimas y se basa en una ley practicada por los hebreos en la antigüedad: ojo por ojo, diente por diente.

El retribucionismo racional hacia el que evolucionó el retribucionismo puro, alivió la gravedad de las sanciones mediante un equilibrio entre la retribución del castigo y la proporcionalidad entre el delito y el castigo¹³. De acuerdo al criterio de proporcionalidad, no se priva de la vida o se corta la mano a quien sólo cometió un pequeño hurto.

La expiación de la pena

Bajo la creencia de que el alma se mantiene inmaculada mientras el hombre no caiga en pecado o delito, el alma del reo está manchada con la culpa. Para borrar esa mancha y purificar lo profanado debe cumplirse un proceso de expiación. Ese será el propósito del castigo; la pena hará el papel del fuego que devora la culpa hasta convertirla en cenizas. Esta concepción de la pena nos hace ver en el preso liberado a un hombre nuevo¹⁴.

¹² Sebastián Scheerer, "La prisión en la teoría de la prevención-integración", en *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo*, p. 31.

¹³ Sergio García Ramírez, *Los personajes del cautiverio*, p. 51.

¹⁴ Dice el "Credo" del sistema penitenciario de Tamaulipas: "Creo que los hombres que cometen ilícitos y se privan a sí mismos de la libertad, al compurgar la pena impuesta pueden rectificar el camino y reincorporarse socialmente como hombres nuevos".

Protección para la sociedad

Constituye uno de los principales argumentos para justificar la prisión preventiva, que se aplica al inculpado mientras se lleva a cabo el juicio y se dicta sentencia. Su finalidad es mantener a la sociedad a salvo de los daños que pueda causarle el delincuente.

Algunos criminólogos señalan el efecto precautorio de la prisión como uno de los factores que contribuyen a disminuir la delincuencia; hay menos delitos, dicen, encarcelando a los delincuentes más peligrosos y reincidentes. Pero hasta hoy esta acción no ha contribuido a disminuir la criminalidad, sino a aumentar la sobrepoblación carcelaria, además de que los convictos que son enviados a prisión son usualmente reemplazados en las calles por otros delincuentes.

La readaptación social

Desde la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, a las diversas concepciones sobre la finalidad de las penas se sumó la de la readaptación social. Este proyecto humano y civilizador excluye definitivamente la idea de la muerte. Se readapta a quien ha de vivir, y precisamente para que viva, y no a quien ha de morir¹⁵. El enfoque de la teoría de la readaptación social expresa la convicción de la sociedad en su propia capacidad y vocación redentora, animada por el principio de la solidaridad social, con el que comete conductas antisociales. Los miembros de la sociedad rescatan y ofrecen una nueva oportunidad al infractor del pacto social; lo cual no significa estar de acuerdo con el crimen, sino con el ser humano que existe antes del delito y del delincuente.

El concepto de readaptación social acredita la idea de que el ser humano es susceptible de progreso, cambio y perfeccionamiento; esto es, que puede corregir, reorientar y mejorar su conducta.

El sistema mexicano actual se pronuncia, como casi todos los del mundo, en el sentido de readaptar, no de castigar simplemente. Esto, sin que la pena pierda su condición de medida para el restablecimiento

¹⁵ Sergio García Ramírez, *Manual de prisiones*, p. 393.

del orden jurídico quebrantado y de que sea, por ello mismo, un sistema de retribución.

La readaptación, en teoría, se apoya en instrumentos técnicos que sustentan un tratamiento individualizado y progresivo de los delincuentes. Pero este tratamiento ha sido cuestionado por las incompetencias y desviaciones en su aplicación, lo que ha sido revelado por la experiencia histórica penitenciaria.

La prevención-integración

Según Sergio García Ramírez¹⁶, las limitaciones y desaciertos de la readaptación social, llevaron a ciertos autores hacia una corriente muy actual, que propone la pena, particularmente la de prisión, como medio de prevención-integración. La nueva corriente refleja en alguna medida el declive ideológico de la prisión, ya que según ésta, la prisión no pretendería influir en la conducta de los delincuentes reales o potenciales, sino que se dirige a las creencias y convicciones de las personas respetuosas de la ley, envía mensajes y afirma imágenes, por lo cual resulta de naturaleza esencialmente expresiva.

Para comprender mejor la finalidad de las sanciones, es necesario tener presente que éstas corresponden a determinadas realidades sociales, por lo que en la práctica sirven a varios fines o a todos ellos a la vez.

El espíritu represivo y autoritario, inclinado a llenar los reclusorios, acentúa la retribución y la intimidación. En oposición, el humanismo penitenciario propone, ante todo, la readaptación social.

¹⁶ Sergio García Ramírez, *Los personajes del cautiverio*, p. 62.

DERECHO PENITENCIARIO

Un sistema penitenciario no sólo debe entenderse como el conjunto de establecimientos en los que se encuentran personas recluidas o detenidas, sino también como el patrimonio de normas sustantivas y procesales que regulan las diversas penalidades y medidas de seguridad vigentes, así como la imposición y ejecución de las mismas.

Pero fue hace poco más de treinta años que la justicia tomó el camino de las prisiones, porque hasta entonces se entendió —como lo comprendió en su momento Francisco Carnelutti— que el momento de la ejecución penal está situado en la cumbre de la cumbre del Derecho¹⁷.

El orden federal

La Constitución

El Constituyente de 1856-1857 apoyaba la idea de establecer un sistema penitenciario¹⁸, pero su acuerdo en torno a este tema fue pospuesto por las condiciones de inestabilidad política que caracterizaban al país. Hasta 1900, al caos que imperaba en las prisiones se sumó la anarquía en la legislación ejecutiva penal.

En 1916, el presidente Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente de Querétaro un proyecto de Constitución, que incluía en su artículo 18 hacer efectivas las penas de dos o más años de prisión en colonias penales o presidios que dependieran directamente del gobierno federal, y que estuvieran fuera de las poblaciones, "debiendo pagar los estados a la federación los gastos correspondientes por el número de reos que tuvieran en dichos establecimientos"¹⁹.

Los constituyentes de Querétaro no apoyaron la propuesta carrancista y en su afán federalista concedieron a los gobiernos de la federación y de los estados la facultad de organizar, en sus respectivos territorios,

¹⁷ Citado por Sergio García Ramírez en *Manual de prisiones*, p. 331.

¹⁸ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1979*, p. 610

¹⁹ *Ibid.*, p. 767

el sistema penal, sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

La reforma al artículo 18 constitucional de 1964-1965²⁰ trajo un aire de progreso a la función rehabilitadora de la pena, al fundamentar la readaptación social en el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación.

La misma reforma estableció que las mujeres compurgaran sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto y ordenó establecer instituciones para el tratamiento de menores infractores.

Mediante esa reforma quedaron admitidos convenios entre la federación y los estados con el propósito de hacer posible que los sentenciados comunes cumplieran sus condenas en reclusorios federales. Con ello se recuperó, hasta cierto punto, una pretensión del proyecto constitucional de Carranza.

Otro avance notable fue alcanzado por la reforma de 1976-1977 al mismo artículo 18: la ejecución extraterritorial -internacional- de condenas penales²¹, es decir, la repatriación de sentenciados. México fue el primer país de América que consagró este principio.

Así, entre 1964 y 1977 se construyó la base constitucional del derecho penitenciario mexicano, que recoge y expone las dos tendencias del constitucionalismo en materia de ejecución penal: la más antigua, exclusivamente humanitaria y la de consagración más reciente, de orientación terapéutica.

Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados

Este ordenamiento, que entró en vigor en 1971²² significó un enorme avance en el derecho penitenciario mexicano y de alguna manera también en la administración de los reclusorios.

²⁰ Ibid., pp. 949-950

²¹ Ibid., p. 985

²² Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1971, pp. 247-248.

Para la comprensión de esta ley fundamental del penitenciarismo mexicano, conviene tener en cuenta que antes de su aparición, la ejecución de las sentencias y el funcionamiento de los reclusorios estaban expuestos, en el mejor de los casos, al sentido común de los funcionarios penitenciarios.

Como antecedente inmediato tiene la idea original de formular reglas universales para el tratamiento de los reclusos, concebida en 1934 por la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria, que veintitrés años después, en 1957, fueron adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas como Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, recomendando a los gobiernos de los países miembros de la organización, la adopción y aplicación de dichas reglas en la administración de sus establecimientos penales.

Guiada por su propósito de permitir, a través de bases generales, el establecimiento de un régimen penitenciario uniforme, la Ley de Normas Mínimas es apenas un cuerpo de dieciocho artículos que aborda asuntos como el sentido y el propósito de la pena, la coordinación para la ejecución de sanciones, el régimen progresivo-técnico, los consejos interdisciplinarios, los elementos del tratamiento —de manera particular trabajo, educación, atención médica, relaciones con el exterior-, la remisión parcial de la pena privativa de la libertad y la asistencia a los liberados.

Esta ley otorgó a la entonces Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Gobernación, la función de promover la expedición de nuevas leyes ajustadas a las Normas Mínimas y la celebración de convenios de cooperación penitenciaria.

Si en la reforma constitucional de 1964-1965 se abrió la posibilidad de convenir el traslado de sentenciados comunes a establecimientos dependientes de la federación, la Ley de Normas Mínimas planteó la misma posibilidad pero ahora para el establecimiento de un régimen penitenciario más desarrollado y consecuente con los principios contemporáneos de la ejecución penal.

Las concertaciones previstas subrayarían la autonomía local, pues se buscó, solamente, coincidir en determinados propósitos y elaborar un

régimen normativo adecuado que permitiera la orientación de recursos técnicos y económicos para la construcción de instituciones penales en el interior de la República, que como veremos, ocurrió años después en Tamaulipas.

La Ley de Normas Mínimas escala otro peldaño de la pirámide jurídica del derecho penitenciario: la decisión de la autoridad carcelaria, apoyada en ley y reglamento, que conduce, legitima y gobierna el tratamiento intramuros.

El orden estatal

En nuestro país la ejecución de penas es una región de competencia local, sin embargo hubo en ella un prolongado vacío hasta los años más recientes. Sin suficiencia ni eficacia real, este vacío parecía llenarse por las pocas disposiciones que en materia de ejecución de penas contuvieron tanto el código penal como el de procedimientos penales. Pero fue siempre necesario un código penitenciario, una verdadera ley de ejecución de penas que llevara al plano normativo los mandatos constitucionales y que ajustara la gestión de las autoridades penitenciarias.

En Tamaulipas, la ejecución de penas encuentra su fundamento en la Constitución Política del Estado, en la Ley Orgánica de la Administración Pública, en el Código Penal y de Procedimientos Penales, en la Ley para la Prevención de Conductas Antisociales, Auxilio a las Víctimas, Medidas Tutelares y Readaptación Social y en el Reglamento para los Centros de Readaptación Social.

Sin embargo, para el propósito de este trabajo y debido a que las normas sustantivas y adjetivas del estado de Tamaulipas son esencialmente versiones adaptadas de otras del ámbito federal, sólo tomaremos en cuenta aquellos ordenamientos legales relacionados con la administración penitenciaria en estricto cumplimiento de la ejecución de la pena o de las medidas cautelares, así como con el ofrecimiento de oportunidades laborales, educativas y sociales al interno.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas

Corresponde a la Secretaría General de Gobierno, a través de la Dirección General de Prevención y Auxilio, Medidas Tutelares y Readaptación Social, "implementar, dirigir y ejecutar los programas de readaptación social de los infractores de la ley penal, administrar los centros de readaptación social del estado, y tramitar por acuerdo del gobernador, las solicitudes de extradición, amnistía, indultos, libertad anticipada y traslados de internos"²³.

El mismo artículo atribuye a la Secretaría General de Gobierno el diseño y ejecución de programas para prevenir la comisión de delitos, proteger a las personas en su integridad física, en sus propiedades y derechos, garantizando el orden público.

Ley para la Prevención de Conductas Antisociales, Auxilio a las Víctimas, Medidas Tutelares y Readaptación Social para el Estado de Tamaulipas

Como quedó establecido en líneas anteriores, la Ley de Normas Mínimas, que fue expedida en 1971, abrió la posibilidad de renovar las estructuras carcelarias en los estados de la República.

En Tamaulipas fue hasta 1986, durante el gobierno del Dr. Emilio Martínez Manautou, cuando se expidió la primera ley penitenciaria del estado, la Ley para la Prevención de Conductas Antisociales, Auxilio a las Víctimas, Medidas Tutelares y Readaptación Social para el Estado de Tamaulipas²⁴, en la cual se contienen "las disposiciones generales relativas a la readaptación y a la administración, dirección y vigilancia de los Centros de Readaptación Social de la entidad".

Inspirada en la Ley de Normas Mínimas, la ley estatal recupera los postulados centrales de aquella en lo relativo al sentido y propósito de la pena, la ejecución de sanciones, el régimen progresivo-técnico, los consejos técnicos interdisciplinarios, los elementos del tratamiento, la remisión parcial de la pena privativa de la libertad y la asistencia a los liberados.

²³ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas*, 3 de febrero de 1999.

²⁴ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas*, 27 de diciembre de 1986.

Entre las novedades que aporta, cuenta su explícita atención a renglones como la prevención de conductas antisociales, el auxilio a las víctimas y la organización de instituciones tutelares para el tratamiento de menores infractores con una edad inferior a los 16 años, que el Código Penal para el estado de Tamaulipas establece como edad penal.

Entre los considerandos que preceden esta ley, se reconoce expresamente que ésta deja de lado una lucha sistemática contra las causas sociales, económicas y políticas que influyen en las conductas delictivas; sin embargo, subraya que esas causas deben ser combatidas por la sociedad. Por tal razón, establece facultades para desarrollar una serie de acciones y actividades que contribuyan a la prevención del delito, ahí donde se generan sus causas.

Para la atención de las víctimas y ofendidos, tema frecuentemente olvidado o pospuesto, la ley establece auxiliar a aquellos que se encuentren en una situación económica difícil.

Como señalamos anteriormente, corresponde a la Secretaría General de Gobierno, por conducto de la Dirección General de Prevención y Auxilio, Medidas Tutelares y Readaptación Social, la aplicación de este ordenamiento.

Para cumplir sus propósitos, la ley establece un órgano ejecutor integrado por un director general, tres directores de área, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, los directores de los centros de internamiento de menores y adultos y el personal técnico, administrativo y de custodia de los mismos centros.

Reglamento para los Centros de Readaptación Social del Estado de Tamaulipas.

Dentro de la constante línea evolutiva del régimen de ejecución de sanciones, fue expedido este reglamento en 1992, durante el gobierno del Ing. Américo Villarreal Guerra²⁵.

Aún referido a los centros de readaptación social de Tamaulipas, constituye un documento importante que aporta nuevos progresos al ámbito ejecutivo, dando soporte a las decisiones de la autoridad penitenciaria en el tratamiento intramuros.

En su contenido establece las normas conforme a las cuales deben funcionar los establecimientos penales dependientes del Gobierno del Estado, "a fin de que en ellos se preserve la seguridad", pero en congruencia con lo dispuesto en la Constitución, las Normas Mínimas y la Ley para la Prevención de Conductas Antisociales, Auxilio a las Víctimas, Medidas Tutelares y Readaptación Social para el Estado de Tamaulipas.

Asimismo, en los considerandos que preceden este ordenamiento, se anticipa que fue elaborado tomando como base "los avances obtenidos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya función ha contribuido a recuperar el concepto de dignidad y los valores esenciales del ser humano".

En un cuerpo de 98 artículos, el reglamento contiene las disposiciones generales que deben observarse en los centros de readaptación social; el tratamiento y las medidas que deben tomarse para evitar la desadaptación; la organización interna del centro penitenciario; las facultades y atribuciones de las autoridades y el personal y; el régimen disciplinario.

Con apego a lo que indica la Constitución, el título primero establece que los internos procesados, sentenciados, los hombres y las mujeres serán reclusos en distintos establecimientos que deben tener cuatro áreas: una de clasificación y diagnóstico; otra de tratamiento, que debe separar en grupos a los internos de acuerdo a sus características criminológicas, posibilidades de readaptación, condiciones de salud física y mental y tipo de tratamiento; una más para internos

²⁵ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas, 16 de septiembre de 1992.

acompañados de hijos menores de 6 años ; y un área de alta seguridad.

Dos preocupaciones manifiestas en el reglamento son la sobrepoblación y los "cobros o contribuciones" que se exigen en los penales, por lo que insta al gobierno estatal a procurar que la población no exceda los mil internos para evitar el hacinamiento y advierte que todo abuso será castigado.

Dentro de este mismo título, el reglamento atiende a las más recientes tendencias de la administración pública, estableciendo la necesidad de instructivos y manuales de organización y procedimientos para el funcionamiento de los reclusorios, mismos que deberán ser dados a conocer al personal y a los internos.

El trabajo, la capacitación laboral y la educación, encuentran fundamento dentro del capítulo segundo de este ordenamiento, el cual señala como obligación del director del centro "crear condiciones para que los internos puedan desempeñar actividades laborales y de capacitación para el trabajo, y promover que lo hagan". De igual forma, indica que en todos los reclusorios se "organizarán actividades educativas y se fomentará el interés de los internos por el estudio".

A su ingreso, todo interno será sometido a los estudios médico, psicológico, pedagógico, laboral, familiar, jurídico, religioso y cultural, que constituyen la pieza maestra documental del régimen: el expediente individual, que sigue y documenta el proceso de ejecución. Éste se mantiene e integra, dinámicamente, a lo largo de la privación de la libertad.

El título tercero especifica el procedimiento de ingreso y los diversos servicios que deben prestarse a la población interna, así como las personas responsables de ofrecerlos; las facultades y atribuciones de las autoridades y el personal; y el régimen disciplinario.

Por su importancia, merece mención aparte la integración de los consejos técnicos interdisciplinarios, organismos encargados de orientar técnicamente el tratamiento, así como sus funciones y el método a seguir para la toma de sus decisiones, "dando cabida con

voz a los representantes de las comisiones nacional y estatal de derechos humanos".

Pese al innegable avance que representó la formulación de estos ordenamientos legales, tanto en el ámbito federal como en el estatal, no son las leyes lo más importante en la tarea de la readaptación social, como veremos más adelante.

II. PROBLEMÁTICA DE LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS EL CASO DE TAMAULIPAS

A finales del sexenio del Ing. Américo Villarreal Guerra, el sistema penitenciario vivía momentos críticos que se reflejaron en frecuentes y sangrientos motines, fuga de reos y denuncias de corrupción y tráfico de drogas. Ante las revelaciones constantes de los medios de comunicación, ese período gubernamental concluyó en medio de severas críticas, a grado tal que se rumoraba la posibilidad de la renuncia del gobernador.

A principios del sexenio de Manuel Cavazos Lerma (febrero de 1993 - febrero de 1999), eran conocidas por todos las dificultades de los penales, pero no existían hasta ese momento -ni en la Dirección General, ni en la Secretaría General de Gobierno-, datos precisos que identificaran tanto los problemas determinantes como su complejidad y magnitud.

Esa fue la razón por la que, en 1995, realizamos un diagnóstico institucional del sistema penitenciario de Tamaulipas. Nuestro propósito era elaborar un plan de trabajo que diera respuesta puntual a los desafíos de la realidad penitenciaria.

Para la obtención del diagnóstico, se aplicaron cuestionarios a quinientas personas entre internos, personal penitenciario y familiares de reclusos de todo el estado. Los resultados obtenidos nos permitieron identificar con precisión la problemática y su dimensión y, más aún, nos revelaron algunas de sus causas y apremiantes necesidades de los reclusorios. La información obtenida fue clasificada, analizada y contenida en dos documentos: el Diagnóstico Institucional 1995 y el Diagnóstico de Necesidades de los Cereso 1995, que se fueron actualizando año con año hasta 1998.

A partir de ese trabajo pudimos concluir que los tres problemas torales de los centros penitenciarios de Tamaulipas eran la sobrepoblación, la corrupción y el tráfico y consumo de drogas, los cuales se veían agravados por otros problemas, que en conjunto denominamos disfuncionalidad del sistema.

Entre otras cuestiones relevantes que arrojó el diagnóstico, encontramos que en opinión de los internos de bajos recursos y de sus familiares, el desempeño de los defensores de oficio era insatisfactorio, ya que acudían irregularmente a entrevistar a los

procesados cuya defensa tenían a su cargo y su actuación ante los tribunales era incompetente, por lo que finalmente resultaban sentenciados.

Asimismo, observamos una tendencia al incremento de la delincuencia que se tradujo en el crecimiento de la población penitenciaria. El orden de incidencia de los tres principales delitos cometidos en 1994, robo, contra la salud y homicidio cambió en 1995; el primer lugar fue ocupado por el de homicidio, el segundo por delitos contra la salud y el tercero por el robo. Lo anterior encuentra explicación en las frecuentes ejecuciones y la lucha por el mercado de las drogas.

A partir de 1980, Tamaulipas se convirtió en un corredor muy importante del tránsito de drogas, a través de su extensa frontera de más de 300 kilómetros, hacia el mercado de consumo más importante: los Estados Unidos. En ese período se conformaron también bandas de delincuentes organizados que hicieron del negocio del narcotráfico y del tráfico de ilegales la base de un enorme poder económico. Entre esos grupos se cuentan el "Cártel del Golfo" y la banda de "Los Texas".

En este contexto, de creciente criminalidad, las prisiones de Tamaulipas fueron insuficientes e ineficientes para recluir y tratar a los delincuentes.

La sobrepoblación

En 1995, la población penitenciaria era de aproximadamente 5 mil reos hacinados en espacios cuya capacidad instalada era para apenas 4 mil, distribuidos en 12 penales y una granja con sistema abierto, lo que colocaba el índice de exceso de población interna en el 20 por ciento. En diciembre de 1998, la población penitenciaria ascendía a 6 mil 608 reos y la sobrepoblación se elevaba hasta el 63 por ciento *Anexo 2*. Tamaulipas ocupó entonces el tercer lugar nacional en sobrepoblación, sólo después del Distrito Federal y Veracruz.

En las prisiones del estado, el 47 por ciento de los internos correspondían al fuero federal²⁶, en su mayoría por delitos contra la salud, y el 53 por ciento al fuero común; el 43 por ciento eran procesados y el 57 por ciento sentenciados, y de éstos últimos sólo la cuarta parte habían sido ejecutoriados.

El 32 por ciento de los reclusos eran originarios de otras entidades federativas, principalmente de Veracruz, Michoacán, San Luis Potosí y Nuevo León *Anexo 3*. El 2 por ciento de origen extranjero, en su mayoría estadounidenses.

En seis cárceles de la entidad; Nuevo Laredo II, Miguel Alemán, Reynosa, Matamoros II, Ciudad Victoria y Tampico había mujeres reclusas, que representaban el 6 por ciento de la población total y veinte niños menores de seis años hijos de internas. Cuarenta internos con enfermedades mentales deambulaban en los reclusorios sin tratamiento médico y psiquiátrico especializado.

De los doce reclusorios existentes en el estado, sólo cuatro reunían las condiciones de infraestructura necesarias para el proceso de readaptación social: Nuevo Laredo II, Reynosa, Matamoros II y Ciudad Victoria. El resto de los establecimientos eran obsoletos. Así, la clasificación que ordena la ley y vigilan las comisiones de derechos humanos se dificultaba en muchos casos y en otros era imposible de observar, propiciando la convivencia de procesados y sentenciados, de delinquentes del fuero común y federal, hombres y mujeres, jóvenes y adultos y reos peligrosos con otros que no lo eran.

Según reveló un estudio realizado por la Dirección General en 1997, por cada interno que egresaba se registraban 2.2 ingresos en los reclusorios de Tamaulipas²⁷. Esta cifra era doblemente preocupante si consideramos que un alto índice de estos ingresos estuvo representado por jóvenes de entre 16 y 30 años de edad, rango en el que se concentraba el 56 por ciento de la población penitenciaria *Anexo 4*.

²⁶ Tamaulipas ocupaba el segundo lugar nacional en internos del fuero federal, después de Baja California Norte. Revista *Readaptación*, Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, núm. 7, abril de 1996.

²⁷ *Boletín de Estadística Básica*, núm. 30, diciembre de 1998, p. 2.

En 1998 se pronosticaba que, de continuar esa tendencia, para el año 2000 las cárceles de Tamaulipas estarían albergando aproximadamente a 8 mil 151 reos *Anexo 5*. Dos años después, en su primer informe de gobierno, el gobernador Tomás Yarrington anunció una población penitenciaria de 8 mil reos²⁸.

La sobrepoblación, lepra de las prisiones -como bien la define Sergio García Ramírez- prohija la insalubridad, que transforma la enfermedad de un individuo en un riesgo de epidemia; la promiscuidad, que acentúa y desvía la sexualidad y; la violencia, que se exacerba con cualquier pretexto.

En este escenario, la administración de la justicia lleva una parte de responsabilidad por la aplicación indiscriminada de la pena privativa de la libertad y por la lentitud de los procesos, que muchas veces se prolongan hasta dos y tres años, contraviniendo así lo dispuesto por el artículo 20, fracción VIII de la Constitución Política del país²⁹.

La corrupción

Como un problema histórico del sistema penitenciario, la corrupción ha originado violencia y desestabilización, ha infringido la ley y el reglamento, minado la autoridad y generado desconfianza en la sociedad.

La corrupción enraizó en el ámbito penitenciario de Tamaulipas, entre otras causas, por la falta de un marco normativo de ejecución de sentencias, ya que la Ley de Normas Mínimas se aprobó en 1971, la ley estatal de ejecución de sentencias hasta 1986 y el Reglamento para los Centros de Readaptación Social en 1992.

Sin embargo, no son las leyes lo más importante; hacer leyes y reglamentos puede ser fácil, pero formar trabajadores penitenciarios es mucho más difícil y mucho más importante. Es ahí precisamente donde radica la raíz del problema de la corrupción, en el personal

²⁸ Revista *Prevere*, núm. 15, diciembre del 2000, p.8

²⁹ A la letra dice: "Será juzgado antes de cuatro meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa".

carcelario, para el que no había selección técnica en todos los niveles y especialidades, ni carrera penitenciaria.

En el microcosmos de las prisiones encontramos el más complejo cuadro de patología social, tanto de los internos que ahí vivían como de aquellos responsables de la incumplida misión de readaptarlos. Comprobamos que adictos, neuróticos y psicópatas, descalificados de antemano para la solidaridad y el servicio social, llegaban a ocupar puestos en los reclusorios atraídos por la corrupción, que es su medio natural. Enanos que se crecían ante la indefensión de la población interna, violando sus más elementales derechos humanos.

Una idea muy arraigada en el ambiente penitenciario era la de que "para que la cuña apriete tiene que ser del mismo palo"; para un delincuente, delincuente y medio, mano dura y autoridades penitenciarias con experiencia en el crimen.

En las prisiones de Tamaulipas, como en casi todas las del país, se cobraban y se pagaban todos los servicios que por ley debían ofrecerse gratuitamente. En el interior todo tenía una tarifa; por el alimento, la visita íntima, la protección, la exclusividad de una celda, los trámites jurídicos y hasta por las notas buenas, se pagaban altísimos precios con los que prosperaban los intereses de algunos de adentro y de otros de afuera.

Aún el personal mentalmente sano era presa fácil de sobornos y de otras conductas delictivas, alentado por las múltiples oportunidades de incrementar el ingreso y deslumbrado por las cantidades de dinero que circulaban en el interior, frente al salario de apenas 2 mil pesos mensuales que devengaba el personal de vigilancia y custodia.

El poder económico de algunos reos, sobre todo los sentenciados por delitos contra la salud, todo lo corrompía, compraba conciencias y pagaba privilegios intolerables y ofensivos para el resto de la población penitenciaria, en su mayoría reos pobres, que quedaba irremediabilmente sometida a la voluntad de los más poderosos.

Como corolario de todo lo anterior campeaba la impunidad, que permitía que aquellos miembros dados de baja por actos de corrupción no sólo no fueran sometidos a sanción alguna, sino que,

despedidos y consignados, eran transferidos a otros penales o contratados por corporaciones policiales.

Tráfico y consumo de drogas

El 4 de julio de 1996, al pretender realizar una revisión de rutina en el interior del reclusorio de Ciudad Victoria, elementos de seguridad de ese centro apoyados por miembros de corporaciones policíacas, fueron agredidos con piedras, palos y objetos punzocortantes por un grupo aproximado de 70 reos, los cuales impidieron que se llevara a cabo el operativo y se impusieron en el establecimiento.

Ebrios y drogados, los reos mantuvieron el control del penal por espacio de cuatro días; rompieron candados y abrieron las celdas de los 750 internos. Convertido en tierra sin ley, botín de un torbellino enajenado, la cárcel sufrió graves daños en sus instalaciones y equipo.

Hechos como éste son un claro ejemplo de que el tráfico y consumo de drogas son factores desencadenantes de la violencia en el interior de los centros penitenciarios y, tal vez, dos de los males que la sociedad más condena de la vida en las prisiones.

Pero la droga y el alcohol en el interior de los reclusorios, paradójicamente, ayudan a los internos a sobrellevar la depresión del encierro y la neurosis. Por eso, sin discriminar entre alcohol y droga, permanecían enajenados día y noche.

Una verdad que por conocida no es menos dolorosa es que el tráfico de drogas a los penales se da como producto de la complicidad entre miembros del personal e internos que la venden. Escondidos dentro de los pañales de los bebés que acompañaban a sus madres, en pelotas lanzadas desde el exterior, en alimentos y aparatos eléctricos y hasta en los maletines de los custodios; cocaína, heroína, anfetaminas y marihuana, en pequeña escala, eran introducidas a los establecimientos en días de visita. En los reclusorios de la frontera, a escala mayor, entraban vehículos cargados con bebidas embriagantes y drogas de todo tipo que luego eran comercializadas a precio de oro en el interior.

La dinámica interna de los penales giraba en torno del negocio de las drogas. Es difícil precisar el volumen del narcotráfico en cada uno de los reclusorios, pero estimaciones realizadas por la Dirección General en 1996 situaban el nivel de adicciones en un 50 por ciento de la población interna, lo cual nos da una idea de la magnitud del problema.

Funcionalidad del sistema

Además de los tres problemas ya mencionados, que afectan la vida interna de los reclusorios, el diagnóstico institucional que mencionamos con anterioridad detectó serios problemas y rezagos en el ámbito de los procesos sustantivos de la administración en las oficinas normativas y de todos los penales.

Para una fácil comprensión de esos problemas, que impedían el buen funcionamiento del sistema penitenciario y que no contribuían a la solución de la sobrepoblación, la corrupción y el tráfico y consumo de drogas, los abordaremos por áreas.

A pesar de que en el nombre lleva inscrita la tarea más importante de la misión institucional, la Dirección de Readaptación Social limitaba sus actividades al manejo de los expedientes jurídicos, que no es poca cosa, pero omitía las esenciales funciones de normar, orientar, supervisar y evaluar el tratamiento de los internos.

Sin un área responsable en la práctica que se hiciera cargo de los tres pilares en que se sustenta la readaptación social, es decir, el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, es fácil comprender que el diagnóstico revelara una desatención en esos tres aspectos; muchas herramientas de trabajo se habían perdido y las que quedaban eran prácticamente inservibles, los acervos bibliográficos se hallaban desorganizados y abandonados, los resultados de la educación y la capacitación para el trabajo eran desoladores.

Los miembros de los consejos técnicos interdisciplinarios, órganos consultivos de primera importancia para el tratamiento de los reos en las prisiones y para generar propuestas encaminadas a mejorar todos

los ámbitos del quehacer penitenciario, cumplían sus funciones de manera individual, no como el colectivo de reflexión que deben ser.

En el aspecto jurídico, muchos de los más de 6 mil expedientes de los internos no estaban debidamente integrados, había documentos trasapelados y requerían de actualización. El rezago en la tramitación de los beneficios preliberacionales de los internos era motivo frecuente de quejas por parte de los familiares y de constante inquietud en los centros penitenciarios.

La insuficiencia de equipo y programas de cómputo, así como la falta de sistematización en el archivo jurídico, hacían que tanto los dictaminadores como los propios reos no supieran con oportunidad el término de algunas sentencias. Con frecuencia se daban casos de internos que permanecieron más tiempo en prisión del que dictaba su condena.

Conferidas expresamente por la ley las tareas de prevención del delito, actividad sustantiva de la Dirección General del sistema penitenciario, éstas permanecieron ignoradas por mucho tiempo. Las dos personas que integraban la dirección de Prevención con frecuencia cumplían funciones distintas a las de su ámbito y no contaban con presupuesto asignado, espacio de trabajo ni equipo adecuado, por lo que no amerita mayor comentario.

La seguridad penitenciaria, otra de las responsabilidades principales del sistema, no estaba contemplada dentro de la estructura orgánica, ya que la ley estatal de ejecución de sentencias no consideró la necesidad de su existencia.

Debido a que la mayoría de los reclusorios son muy antiguos, como los de Nuevo Laredo I, Matamoros I y de Andonegui en Tampico, y que algunos de ellos no fueron concebidos en su construcción como espacios carcelarios, como es el caso de Madero, Xicoténcatl y Miguel Alemán, las condiciones de seguridad eran mínimas. "Los internos no se van porque no quieren", decían los directores de esos penales.

A esas condiciones había que agregar la falta de equipo de comunicación, de equipo antimotines, armamento, cartuchería y de parque vehicular para el traslado de reos. Era común que los

custodios prestaran sus vehículos para llevar a los internos a hospitales, juzgados y otras cárceles. Hubo que lamentar frecuentes fugas por esta anomalía.

El cuerpo de vigilancia y custodia era de 429 elementos, a pesar de que la recomendación de la Secretaría de Gobernación era contar con un custodio por cada diez internos. Hacían falta 231 elementos más. El déficit de vigilantes y custodios, agravado por inasistencias e incapacidades del personal, originó que, eventualmente, como una medida emergente se solicitara el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública y de las zonas militares para mantener un estado de fuerza que garantizara la seguridad y evitara posibles fugas.

En el área administrativa, el presupuesto asignado al sistema penitenciario en 1995 fue de 24 millones de pesos y para 1998 fue del orden de 30 millones, de los cuales la mayor parte estaba destinada al pago de nómina. Lo que sobraba era insuficiente para alimentar adecuadamente y procurar atención médica y una estancia digna a una población penitenciaria de más de seis mil reos, menos aún para solventar convenientemente los gastos de operación de los reclusorios.

Tan grave llegó a ser en ocasiones la situación financiera, que en los penales se recibían donativos de instituciones, empresas, personas de la sociedad y hasta de los mismos reos, que financiaban la compra de papelería y algunos equipos, así como obras menores de mantenimiento y de servicios.

Los recursos humanos se caracterizaban por una insuficiente plantilla de personal en todos los niveles, por los bajos perfiles en actitudes y competencia y por las extenuantes e ilegales jornadas de trabajo a que estaban sometidos los custodios³⁰.

La falta de manuales de organización y de procedimientos, indispensables en la función administrativa, aunada a la ausencia de capacitación del personal, originaba múltiples y graves omisiones e incompetencias en el desempeño de sus cargos.

³⁰ Las jornadas laborales de los custodios eran de 24 horas de servicio por 24 horas de descanso, a excepción del Cereso de Ciudad Victoria, que era de 24 por 48.

En materia de infraestructura, de los doce penales instalados en la geografía de Tamaulipas, sólo cuatro reunían las condiciones mínimas para el proceso de readaptación social y el resto de los penales eran obsoletos, edificios derruidos que aún hoy avergüenzan a la sociedad.

Por otra parte, los procesos sustantivos del sistema se llevaban a cabo manualmente ya que los equipos de cómputo eran insuficientes, por lo que privaba la lentitud y el rezago en todos los ámbitos de la administración. La inexistencia de un sistema de información hacía imposibles las importantes funciones de seguimiento y evaluación para la adecuada toma de decisiones con base en datos cuantificables, y no permitía el registro histórico del acontecer penitenciario.

Desde 1979 el sistema penitenciario de Tamaulipas se mantuvo prácticamente a la deriva, sin una política definida, sin un programa de trabajo y una filosofía que lo orientara. Se trataba de una administración premoderna, caracterizada por la improvisación, que carecía de manuales de procedimientos y de organización. Una estructura disfuncional y fragmentada en la que sus integrantes desconocían sus áreas de responsabilidad y los procesos sustantivos que se realizaban en otras áreas.

Poco atenta al papel que la información desempeña en ámbitos dinámicos y complejos, como el penitenciario, la Dirección General tuvo responsabilidad en la desinformación, el rumor y la especulación que acompañaron al sistema penitenciario durante muchos años y que hallaron eco en la opinión pública.

Por último, aunque pareciera un tema superfluo, las oficinas de la Dirección General estaban ubicadas en lo que antes fueron los separos de la Policía Judicial, eran celdas sin iluminación y ventilación natural en las que se tenían que soportar temperaturas de más de cuarenta grados durante el verano, sin aparatos de ventilación. Eran, hasta cierto punto, similares las condiciones de vida de los internos con las condiciones de trabajo del personal del sistema penitenciario.

III. ACCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA MEJORAR EL SISTEMA PENITENCIARIO DE TAMAULIPAS, 1995-1998

Desde la década de los años ochenta, en que las cárceles municipales pasaron al control del Gobierno del Estado dando vida al sistema penitenciario estatal, la Dirección General de Prevención y Auxilio, Medidas Tutelares y Readaptación Social fue ocupada por abogados y policías. Al parecer, la concepción que entonces prevalecía era la de mantener la seguridad a toda costa, relegando a segundo término y en ocasiones incumpliendo en absoluto las tareas sustantivas de la readaptación social y el respeto a los derechos humanos de los internos.

Las condiciones en que encontramos los penales de Tamaulipas y que describimos en el apartado anterior, evidenciaron que esa concepción era equívoca.

La oportunidad de dirigir el sistema penitenciario de Tamaulipas, me permitió comprobar que el área penitenciaria es un campo en el que el conocimiento, la metodología y la experiencia de los profesionales de la ciencia política y la administración pública no sólo son válidos, sino que son necesarios para mantener la gobernabilidad y mejorar la administración general de los reclusorios.

La política determina los fines, objetivos y metas, mientras que la administración marca los medios para alcanzar los fines. La política prevé y la administración provee. Dicho de otra manera, la administración pública es la rama ejecutiva del gobierno encargada de materializar las políticas del Estado.

Woodrow Wilson define la administración pública como “la ejecución detallada y sistemática del derecho público, porque cada aplicación especial, particular, de la ley es un acto de administración”³¹. De 1995 a 1998, ante la ausencia de una política criminal que incluyera la rama de la ejecución de sentencias y de indicaciones de la Secretaría General de Gobierno en torno a los fines, objetivos y metas que deberíamos alcanzar, tratamos de traducir en políticas y acciones programáticas los lineamientos generales que en materia de prevención y readaptación social están contenidos en los ordenamientos jurídicos.

³¹ Citado por Sergio Valls Hernández, “La administración, instrumento de la política”, *La Jornada*, 16 de julio de 2001, p. 16.

Así, para avanzar en las áreas de oportunidad que reveló el diagnóstico institucional que abordamos en el capítulo anterior, formulamos el Plan de Trabajo 1995-1999, que fue publicado en el primer número de la revista *Prevere*³² y que tenía el propósito de dar respuesta a los problemas que identificamos como los de mayor gravedad.

Acciones para enfrentar la sobrepoblación

La sobrepoblación, como se vivía en los penales de Tamaulipas, no sólo se expresaba en un número mayor de reos que el de los espacios instalados, sino también en la cantidad de ellos al margen de oportunidades de trabajo, capacitación y educación. No era solamente una multitud recluida, sino una multitud ociosa.

Una preocupación fundamental e inmediata era establecer acuerdos con organismos e instituciones de los diversos sectores de la sociedad y niveles de gobierno, para enfrentar juntos y en mejores condiciones el aumento en la comisión de conductas antisociales, que día con día aumentaba también la sobrepoblación en las prisiones, convencidos de la importancia de la prevención, terreno inexplorado hasta entonces por la Dirección General.

Creíamos también, con Flora Davis, que "según un principio consagrado por el tiempo, el nivel de progreso general —o del retroceso— de cualquier sociedad nos está dado por sus prisiones"³³. Por eso pensamos que la sociedad debía ser también corresponsable en la tarea de la readaptación social.

Concebido como plan piloto en 1996, el Programa de Orientación para la Prevención de Conductas Antisociales³⁴ llevó a las escuelas primarias, secundarias y colonias marginadas de Ciudad Victoria charlas, conferencias, talleres y materiales de divulgación, que abordaban temas como drogadicción, pandillerismo, planificación familiar, salud reproductiva y derechos humanos, por citar algunos.

³² Revista *Prevere*, núm. 1, abril de 1996, pp. 3-4.

³³ Citado por Sergio García Ramírez en *Los personajes del cautiverio*, p. 39

³⁴ Programa de Orientación para la Prevención de Conductas Antisociales, octubre de 1996.

Los objetivos que perseguía el programa eran concientizar a los jóvenes tamaulípecos sobre las causas y consecuencias de las conductas antisociales; generar una cultura de respeto a la vida, la ley, la dignidad y el patrimonio de las personas y; promover la corresponsabilidad de los sectores sociales en la prevención de los delitos.

Bajo el lema "Es mejor prevenir que readaptar", la iniciativa de la Dirección General fue secundada por otros organismos e instituciones, como la Procuraduría General de Justicia del Estado, el DIF, la Universidad Autónoma de Tamaulipas, Alcohólicos Anónimos, la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte y la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras, con quienes se integró el Comité Estatal para la Prevención de Conductas Antisociales.

Para 1997 el programa se extendió a Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Ciudad Mante y la zona conurbada Madero-Tampico-Altamira, de tal suerte que al final de 1998 había llegado a más de 26 mil personas, entre niños, jóvenes y padres de familia.

La dirección de Prevención, que en otro tiempo estuvo formada por dos personas, se fortaleció con la colaboración de 15 elementos, entre trabajadores sociales, psicólogos y abogados; con la dotación de un vehículo, una videoteca, televisores, videoreproductoras, aparato de sonido y material de divulgación.

Prueba del entusiasmo de este equipo de trabajo fue la integración del grupo de teatro infantil "Arcoiris", que realizó presentaciones de cuentos, fábulas y canciones cuyos mensajes giraban en torno a la importancia de los valores para la convivencia social.

Para enfrentar la sobrepoblación, de 1995 a 1998 se crearon más de mil espacios con la construcción de módulos en los penales de Nuevo Laredo II, Matamoros II y Ciudad Victoria, y en 1998 se inició la construcción del Cereso de Altamira, que se proyectaba con una capacidad para albergar a mil reos y cuya operación permitiría tomar la decisión de cerrar establecimientos obsoletos y remodelar alguno de ellos para convertirlo en cárcel de mujeres.

Con el mismo propósito, se buscaron mecanismos para mejorar los procedimientos jurídicos. Dos fueron los objetivos de la Dirección General en este aspecto; el primero, proporcionar información oportuna sobre la situación jurídica a los internos y sus familiares; el segundo, cerrar puntualmente el ciclo de la readaptación con el otorgamiento de la libertad, ya sea al cumplimiento total de la pena impuesta o mediante alguno de los beneficios de libertad anticipada contenidos en la ley.

Para tal efecto se elaboró un proyecto de mejora denominado "Sistema de información jurídica de la población penitenciaria sentenciada", cuyo objetivo era el de sistematizar y actualizar la información técnico-jurídica de los internos sentenciados, a efecto de otorgar oportunamente los beneficios que la ley establece.

Para implantarlo se diseñó un programa de cómputo que enlazaría en red a todos los reclusorios del estado para recibir con oportunidad la información de los reos que hubieran sido sentenciados.

Como resultado de este proyecto de mejora, la sobrepoblación creció en dos puntos porcentuales menos y mejoró la percepción de los internos y sus familias en torno a la oportunidad y calidad de los servicios.

El otorgamiento oportuno de beneficios respondió no sólo al anhelo de los internos de recuperar la libertad y al propósito de disminuir el ritmo de crecimiento de la sobrepoblación, sino también al de evitar disturbios y motines, pues según nuestra experiencia – que confirma una investigación de la CNDH –³⁵, la principal causa generadora de disturbios es el no otorgamiento de los mencionados beneficios.

La conjugación de esfuerzos del personal de la dirección de Readaptación Social y de las áreas técnico-jurídicas de los reclusorios, así como el apoyo solicitado a la Secretaría General de Gobierno – que pagó las fianzas de internos que no contaban con recursos para cubrirías- y la Secretaría de Gobernación, permitieron que de 1996 a 1998 fueran otorgados 4 mil 623 beneficios de libertad anticipada en los fueros común y federal *Anexo 6*.

³⁵ "Violencia en los centros penitenciarios", Revista *Prevere*, núm. 8, junio de 1998, p. 32.

Además de poner en marcha el programa de prevención, cuyos resultados sólo podrían ser observados a mediano y largo plazo, y de la agilización en el otorgamiento de beneficios preliberacionales y liberacionales, se gestionaron intercambios y traslados de reos con otras entidades de la República, con las Islas Marías, Cefereso, Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial y los Estados Unidos.

Otro esfuerzo para reducir los niveles de sobrepoblación, esta vez en el terreno de la ley, lo constituyó el envío de un proyecto de reformas y adiciones a los códigos penal y de procedimientos penales³⁶ a la Secretaría General de Gobierno, a finales de 1995.

En la propuesta de la Dirección General se planteaba incluir en nuestra ley sustantiva penal los tipos de prisión intermitente y de trabajo a favor de la comunidad. Ambas instituciones jurídicas pretendían beneficiar a sentenciados por la comisión de delitos menores y a individuos que no fueran reincidentes en los términos del código penal.

Pero esta iniciativa no fue atendida sino hasta 1999, cuando el Congreso del Estado aprobó las reformas y, como sucede con frecuencia en nuestro país, no se aplica.

Por otra parte, el diagnóstico realizado en 1995 reveló que de una población de 5 mil 545 internos en el sistema, solamente trabajaban 2 mil 784, de los cuales 194 eran asalariados Anexo 7, cantidad pobre si tomamos en cuenta que la ley considera el trabajo como uno de los pilares de la readaptación social.

Si el detenido -sostuvo Dostoievski- no tuviera un trabajo personal a qué entregarse voluntariamente, le sería imposible soportar su reclusión "...Por eso cada presidiario tenía entre nosotros un oficio, una ocupación cualquiera, por necesidad natural y por instinto de conservación"³⁷. A ese grado es importante el trabajo, el medio más reivindicativo de la readaptación social.

³⁶ Revista Preverce, núm. 3, diciembre de 1996, pp.24-27

³⁷ Fedor Dostoievski, *La casa de los muertos*, p. 30.

Procurarlo fue un objetivo prioritario; el fomento y creación de talleres y microempresas para generar empleos avanzó en todos los reclusorios del estado; ejemplo de ello fueron la asociación de la granja de Jaumave, único establecimiento abierto en toda la República, con una empresa comercializadora para exportar la producción de sábila y la fabricación de ataúdes de madera en esa misma granja, para la zona rural aledaña.

En "La Loma" de Nuevo Laredo se abrió una planta para la producción de bloques para la construcción, en la que laboraban 36 internos; en Reynosa un taller de hojalatería y pintura daba ocupación a 8 internos; en el reclusorio Matamoros II inversionistas locales abrieron un taller en el que cerca de 60 mujeres internas fabricaban moños para regalos y muñecos de peluche; en Miguel Alemán 15 reclusos esculpían lápidas y monumentos para tumbas; en Tula un taller desfibrador de lechugilla daba trabajo a todos los internos.

Para la exposición y venta de los tradicionales muebles de madera de ébano y mezquite, así como para la de artesanías elaboradas con materiales de la región, se aprovecharon todas las ferias y eventos de cada uno de los municipios. En Matamoros se abrió una tienda de artículos elaborados por los internos del Cereso I.

En el reclusorio de Ciudad Victoria, mediante un préstamo de apoyo a proyectos productivos de la Sedesol, se adquirió equipo para la elaboración de productos cárnicos enriquecidos con soya, que se vendían a la Academia de Policía, al DIF y a los comedores de algunas maquiladoras, y que servían también para el consumo interno.

En el mismo Cereso, un empresario de Jalisco montó un taller para maquilar prendas de vestir y blancos en el que trabajaban 25 mujeres y 2 hombres.

Algunos internos tenían autorización, bajo estrictas medidas de control, de autoemplearse realizando trabajos de carpintería, herrería, reparación de calzado, corte y confección, mecánica automotriz, refrigeración y reparación de aparatos electrodomésticos.

Para apoyar la creación de empleos, personal de la Dirección General produjo el video promocional "Readaptación Social", que explicaba las

ventajas que ofrecía la inversión en los reclusorios y propuso al secretario de Desarrollo Industrial, Comercial y Turístico convocar a una reunión con las asociaciones de maquiladoras y otros inversionistas para promover el Programa de Industria Penitenciaria. Lamentablemente para nosotros, pero más aún para los internos, esta iniciativa no encontró eco en la instancia de gobierno.

A pesar de ello, de 1996 a 1998 el número de internos que realizaba alguna actividad asalariada pasó de 194 a mil 854; es decir, casi diez veces más. *Anexo 8*

Un sábado en la Dirección General, Epigmenio Rodríguez Garza, de cuarenta años, que había permanecido preso durante seis años en el penal de Ciudad Victoria, no pudo firmar su acta de libertad, porque, dijo, "no sé escribir". Seis años cautivo, seis años en los que el sistema penitenciario no fue capaz de brindarle, cuando menos, el aprendizaje de la lecto-escritura.

Habiendo sido delegado en Tamulipas del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y maestro de vocación y de oficio en todos los niveles educativos, no podía dejar de reconocer la prioridad que esta tarea debía ocupar en la función readaptadora. La educación es otro de los pilares fundamentales del proceso de readaptación social.

Partiendo del supuesto que priva entre algunos penitenciaristas, de que el delito se comete por insuficiencia o por incompetencia, la educación en los reclusorios tiene el propósito de dar al individuo el instrumento que no tuvo cuando delinquiró.

Ese fue el motivo por el que se realizó un urgente censo educativo en 1996, el cual reveló un rezago de 2 mil 348 internos; de los cuales 228 eran analfabetos, 973 no tenían la primaria y mil 147 no tenían la secundaria *Anexo 9*. A partir de esos resultados, se adicionó en el plan de trabajo la necesidad de ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de educación básica, así como de ofrecer educación técnica, media superior y superior a los internos que la demandaran.

El esfuerzo que realizamos tuvo los siguientes resultados: de 1996 a 1998 se incrementó 52 por ciento la población interna que estudiaba

alfabetización, primaria y secundaria y se redujo el rezago educativo del 42 al 30 por ciento.

Mientras que en 1995 sólo el penal de "La Loma", en Nuevo Laredo, contaba con servicios educativos de nivel preparatoria, en 1966 seis más la ofrecían; Reynosa, Matamoros, Victoria, Tampico, Madero y Mante.

Gracias a un convenio con la Universidad Panamericana, en "La Loma" se abrió la licenciatura en Derecho, en 1995, con doce alumnos matriculados, y en 1998 la licenciatura en Psicología, con cinco alumnos. Los primeros cinco abogados se graduaron en 1998.

Durante los años 1997 y 1998, 2 mil 782 internos concluyeron la educación básica, 21 la preparatoria y 5 la carrera de abogado.

Para ello se contrataron maestros que fueron propuestos por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), para coordinar la operación de los programas educativos, función que hasta entonces habían cumplido los internos conocidos como coordinadores educativos, actividad muy codiciada por cierto.

Se habilitaron trece aulas en los reclusorios, se abrieron las bibliotecas y sus encargados fueron capacitados para organizar los acervos, que se enriquecieron con 2 mil 298 libros de nivel básico, medio superior y superior, donados por casas editoriales a las que solicitamos su colaboración ³⁸.

Gracias a un acuerdo con las iglesias de los diversos cultos religiosos que acudían a los penales, fueron donadas 3 televisiones y 3 videocaseteras a algunos reclusorios. El Gobierno del Estado completó el esfuerzo asignando 10 equipos similares a los reclusorios que no obtuvieron donaciones, de tal forma que en cada módulo de los centros penitenciarios se instaló un equipo y se designó a una persona del Consejo Técnico Interdisciplinario para que organizara videoclubes y seleccionara las películas pertinentes.

³⁸ Revista *Prevera*, núm. 10, enero de 1999, p. 20.

Con las mismas iglesias se estableció el compromiso de darles un pequeño espacio para la construcción de templos ecuménicos, que dieran cabida a todas las creencias religiosas para el necesario apoyo espiritual a los internos.

En el período 1995-1998, se aprovecharon las salas de usos múltiples de los penales más modernos y se improvisaron foros en los que no contaban con ese espacio para llevar conferencias, como las de la escritora Lilia Reyes Spíndola; José Cruz Ramírez, director del Instituto Tamaulipeco para la Elevación de la Productividad y Calidad (ITEC) e; Isabelia de los Ríos, asesora del gobernador, que desarrollaron los temas "Desarrollo humano y calidad de vida", "Cultura de calidad" y "Yoga y meditación", respectivamente, en todos los Cereso de la entidad.

Los mismos espacios sirvieron de escenario para presentaciones artísticas, como las del Conjunto Típico Tamulipeco y la Rondalla del Instituto Tecnológico de Ciudad Victoria, obras de teatro y concursos literarios y deportivos. Una muestra fue la participación de internos en los concursos estatal de dibujo, que fue organizado por la dirección de Prevención; nacional de cartel sobre "La prevención del delito", organizado por la Dirección de Buzón Penitenciario de la Secretaría de Gobernación y; nacionales de cuento y poesía, convocados por la Secretaría de Gobernación a través de Buzón Penitenciario, en los que varios internos obtuvieron menciones honoríficas y reconocimientos.

Con la colaboración de instituciones educativas y de capacitación, como el INEA, el Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (Cecati), el ITEC y el Instituto Tamaulipeco de Capacitación para el Empleo (ITACE), durante 1998 fueron capacitados un promedio mensual de mil 300 internos, en tanto que en 1996 esta cifra fue de apenas 100. Los cursos impartidos fueron: "Superación personal", "Prevención para la salud", "Artesanías y manualidades", "Carpintería", "Corte y confección", "Repostería", "Soldadura básica", "Electricidad", "Secretariado", "Computación," "Mecánica automotriz" y "Belleza", entre otros³⁹.

³⁹ Revista *Prevere*, núm. 9, octubre de 1998, p. 23.

Creado mediante un decreto del Poder Ejecutivo en 1993, el Patronato para el Apoyo a la Reincorporación Social de Liberados y Externados del Estado de Tamaulipas⁴⁰ había sido letra muerta y nunca operó en la práctica. El 6 de noviembre de 1996 fue reactivado con el nombramiento de su dirección y la toma de protesta a sus integrantes.

En 1977 se logró integrar el Consejo de Patronos, constituido por 30 organismos e instituciones de los sectores público, privado y social, entre ellas: las secretarías de Seguridad Pública; de Educación, Cultura y Deporte y; de Salud, del gobierno del estado; de Desarrollo Social de la federación; la Procuraduría General de la República; el Ayuntamiento de Ciudad Victoria; la Canaco local; la Universidad Autónoma de Tamaulipas; la Universidad Panamericana de Nuevo Laredo; el ISSSTE, la Embotelladora Coca Cola; BBG Communications y; el Colegio de Abogados de Ciudad Victoria.

Un año después, con el propósito de acercar a los internos de todo el estado a los beneficios que brindaba el patronato, se constituyeron 5 delegaciones regionales en Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Mante y la zona conurbada Tampico-Madero-Altamira. En ese mismo año se obtuvo autorización de la Secretaría de Hacienda para extender recibos deducibles de impuestos y, se firmaron 7 convenios de colaboración.

En efectivo, el patronato recibió donativos por 216 mil 947 pesos, mientras que en especie se recibieron 33 mil 576 litros de leche, 2 toneladas de ropa, 100 cobertores, televisores y antena parabólica para telesecundaria, y equipo de cómputo, entre otros.

Además de ofrecer servicios a los liberados y externados, el patronato realizó acciones de apoyo a los internos y sus familias, entre ellos los más relevantes; la adquisición de medicamentos y despensas y el pago de servicios de hospitalización.

⁴⁰ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas*, 15 de enero de 1994.

Acciones para enfrentar la corrupción

Mediante un proceso de selección y reestructuración del personal, fue posible separar del servicio a los elementos incompetentes y a los que incurrieron en actos incompatibles con la filosofía institucional, que había sido formulada por directivos de todos los reclusorios y difundida ampliamente entre todo el personal desde 1997.

Como resultado de esas acciones, en el período 1997-1998 dejaron de formar parte de la institución 567 elementos por diversas causas; entre ellas, la pérdida de confianza, el resultado positivo en pruebas antidoping, participación en la evasión de reos, tráfico de drogas e irresponsabilidad.

De los servidores públicos cesados 51 ocupaban cargos directivos, 81 pertenecían al área administrativa, 72 al área técnica y 363 a la de seguridad y custodia. En los dos años mencionados, el 68 por ciento de la plantilla del sistema penitenciario fue reestructurada *Anexo 10*.

A sabiendas del enorme poder que sobre los prisioneros pueden tener vigilantes y custodios, distinguimos la necesidad, urgente e inaplazable, de fomentar valores y actitudes y de reforzar aptitudes y conocimientos. Nuestro propósito, teníamos claro, no era convertir santos, cosa además imposible, sino proponer la humanización de su trabajo y brindarles los elementos necesarios para que asumieran con mayor seguridad y responsabilidad el cumplimiento de la misión institucional.

Para lograr ese propósito, se elaboró en 1996 el Programa de Capacitación para Personal de los Cereso. La diversidad de horarios y de funciones y la insuficiencia de recursos humanos y financieros para desarrollar la capacitación de manera formal, nos llevaron a concebir el programa como un plan de autoaprendizaje a distancia mediante diversos materiales didácticos elaborados en la Dirección General y editados en la imprenta del Gobierno del Estado.

De 1995 a 1998 se elaboraron y distribuyeron 10 cuadernillos, bajo los siguientes títulos: "Información básica de la Dirección General"; "Primeros auxilios"; "Recomendaciones para evitar la fuga de reos"; "Beneficios de libertad anticipada"; "Granja de readaptación social";

"Patronato para la reincorporación social de liberados y externados"; "Fundación de las villas escandonianas"; "Programa de prevención de conductas antisociales"; "Seguridad social para los trabajadores de los Cereso" y; "Prevención de adicciones". *Anexo 11*

Cada uno de los más de 800 servidores públicos de todos los penales recibieron en su momento los cuadernillos para su estudio, asesorados por el personal relacionado con el tema de cada reclusorio. Los exámenes eran aplicados y evaluados por un miembro de la Dirección General. La aprobación de los exámenes, el grado de escolaridad y la trayectoria laboral, fueron los criterios básicos para la promoción escalafonaria.

El personal de seguridad y jurídico de los reclusorios, así como sus directores y personal de la Dirección General tomaron los cursos sobre derechos humanos en las prisiones, que imparte la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Durante 1997 y 1998 se enfatizó el esfuerzo de capacitación del personal, con la intención de sentar las bases para un cambio de cultura organizacional que, creímos, podría consolidarse en un plazo de cuando menos cinco años. Con ese propósito se efectuaron concertaciones con la dirección de Recursos Humanos del Gobierno del Estado, con el Centro de Capacitación de la delegación del ISSSTE, con el ITEC, la Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros.

Pero la formación y capacitación del personal es insuficiente si no se complementa con una elevación de los ingresos, por lo que la Dirección General propuso a las autoridades superiores que se incrementaran los salarios de todo el personal y, particularmente, los de los custodios. Sin embargo, sólo se recibieron algunos recursos que sumados a los ahorros de partidas presupuestales propias, nos permitieron crear un fondo para la operación del proyecto Programa de Estímulos y Recompensas, formulado en 1996.

De esta manera se buscó alentar el desarrollo personal y el mejoramiento del desempeño laboral, mediante un sistema de evaluación que tomaba en cuenta, además de los resultados de la

capacitación, la disciplina, escolaridad, puntualidad y asistencia. En función de la calificación global, el personal se hacía acreedor a estímulos económicos que iban de una a tres quincenas, además de diplomas que eran entregados en ceremonias con la presencia de todo el personal.

Por lo que hace a las recompensas, éstas se otorgaban en cantidades de dinero equivalentes de uno a tres meses de sueldo, a aquellos elementos que decomisaran droga, evitaran la fuga de reos o realizaran acciones ejemplares⁴¹.

Gracias a ello, en 1998 un promedio trimestral de 439 trabajadores sobresalientes recibieron estímulos económicos y 12 elementos se hicieron acreedores a recompensas por haber impedido la fuga de reos, por decomisar droga, denunciar actos de corrupción y realizar acciones en beneficio de la institución⁴².

Como resultado de la capacitación, los estímulos y las recompensas, logramos que las quejas y recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos disminuyeran 40 por ciento en 1998, con respecto al año anterior.

Por el contrario, las quejas emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se incrementaron 167 por ciento en este mismo periodo, debido a la negativa de la Secretaría de Gobernación de otorgar beneficios de libertad anticipada a los internos del fuero federal, decisión que rebasaba la competencia de la Dirección General.

La totalidad de las quejas y recomendaciones, aproximadamente 70, muchas de las cuales venían siendo arrastradas desde el sexenio anterior, fueron atendidas en tiempo y forma durante el periodo en cuestión.

⁴¹ Como la devolución de un depósito de mil 500 dólares al ciudadano guatemalteco Romeo Morales Herrera, quien estuvo detenido por 72 horas en el reclusorio II de Matamoros y fue despojado del dinero de su depósito. La denuncia presentada por el interesado ante el Director General tuvo como resultado la identificación y cese de los responsables, previa devolución del dinero, que se hizo llegar al Sr. Morales a través de la representación diplomática de su país. Revista *Prevere* Núm.5, julio de 1997, p.9.

⁴² Revista *Prevere*, núm. 10, enero de 1999, p. 14.

No obstante el esfuerzo empeñado en la lucha contra la corrupción, no podemos dejar de reconocer que se trata de hierba mala que retoña una y otra vez dañando todo a su alrededor. Por eso no podemos decir que acabamos con ella, sólo le dimos pelea cada día, sin tregua.

Acciones para enfrentar el tráfico y consumo de drogas

En la medida en que el tráfico y consumo de drogas son interdependientes entre sí, nuestra decisión fue combatirlas de manera integral; para enfrentar el grave problema del consumo —que estimamos del orden de 50 por ciento entre la población interna—, los médicos, psicólogos y enfermeras de los centros penitenciarios tomaron el curso "Manejo de los estados de intoxicación y abstinencia a sustancias psicoactivas", que la Dirección General concertó con los Centros Toxicológicos del Gobierno del Distrito Federal y el Consejo Nacional contra las Adicciones. Asimismo, asistieron al curso "Programación Neurolingüística", impartido por el Dr. Edmundo Velasco, representante en México de John Grinder y Richard Bandler, creadores de la PNL.

Las medidas de revisión al personal institucional y a las visitas se reforzaron, para lo cual se adquirieron dos perros detectores de drogas y se dotó de aparatos de radiocomunicación al personal de seguridad de los 13 establecimientos. Se efectuaron operativos sorpresivos de revisión a los internos y se realizaron traslados de aquellos cuya conducta ponía en peligro la seguridad de los reclusorios y de ellos mismos.

Pese a las medidas que se tomaron para inhibir la introducción de drogas y bebidas embriagantes, éstas continuaron ingresando sin que nuestros esfuerzos concretaran. Estamos seguros de que mientras no se avance en la detección y el tratamiento médico y psicológico de las adicciones, no será posible acabar con el narcotráfico en las prisiones. En este campo se requieren recursos financieros, espacios adecuados y personal especializado.

Acciones para mejorar la funcionalidad del sistema

Uno de los primeros pasos realizados dentro de este proceso de administración pública fue avanzar en la planeación estratégica mediante la formulación de la visión, misión y valores, producto de un ejercicio de reflexión y propuestas emanadas de varias reuniones del personal directivo, que se celebraron en el último trimestre de 1996.

A principios de 1997 fueron aprobadas por el pleno de la Primera Reunión Estatal de Directores y Coordinadores Administrativos y, a partir de ese momento, se explicaron y difundieron ampliamente en toda la organización⁴³.

Así quedó formulada la filosofía institucional que orientaría nuestro quehacer penitenciario:

Visión: Ser reconocida como una institución justa, honesta y eficiente en la prevención de delitos, auxilio a las víctimas y readaptación social de los infractores de la ley penal, que contribuye al bienestar y la seguridad de la sociedad.

Misión: Colaborar eficazmente en la prevención de delitos, el auxilio a las víctimas, la administración de justicia a menores y la readaptación social mediante la educación, capacitación y trabajo en condiciones dignas.

Valores: honestidad, responsabilidad, justicia, actitud de servicio, solidaridad, trato digno.

El ITEC, creado por el gobernador Manuel Cavazos Lerma, diseñó un modelo de calidad total para la administración pública del estado, mismo que fue implantado en las áreas que más lo requerían.

Dentro de ese programa de calidad total de la Dirección General de los Cereso, se formaron círculos de calidad por áreas, que mediante un ejercicio de análisis de los procesos clave de la organización formularon 5 proyectos de mejora⁴⁴ para propiciar el desarrollo personal y profesional de los equipos de trabajo y, en consecuencia, para elevar la productividad y calidad de los servicios.

⁴³ Revista *Prevere* Núm. 4, abril de 1997, p.2.

⁴⁴ *Proyectos de Mejora*, Cuadernillos de Calidad Total Núm. 2, mayo de 1997.

Los proyectos fueron el "Programa de orientación para la prevención de conductas antisociales"; "Capacitación integral para el personal de seguridad y custodia"; "Sistema de información jurídica de la población penitenciaria sentenciada"; "Sistematización y actualización en nómina de los procedimientos de personal" y; "Tratamiento en externamiento a menores sujetos a procedimiento tutelar".

Paralelamente al desarrollo de los proyectos de mejora se inició la elaboración de los manuales de operación y de procedimientos, los cuales fueron concluidos hasta 1998. En estos importantes instrumentos quedaron establecidos, por primera vez, los criterios y formas que debían observarse en lo relativo a la estructura orgánica; al reclutamiento y selección de personal; altas, cambios, promociones y bajas, inducción y capacitación; trámites y servicios al personal; amonestaciones, suspensiones y rescisiones laborales; nómina; pago y control presupuestal; archivo y oficialía de partes.

Su aplicación se inició con la capacitación del personal hasta enero de 1999 y los resultados esperados eran eficientar el sistema administrativo evitando reprocesos por omisiones o errores que ocasionaban pérdida de tiempo y de recursos económicos, molestias al personal y conflictos laborales.

Por primera vez también, se elaboró un manual de inducción para el personal de nuevo ingreso⁴⁵, en el que se contenían los antecedentes de la Dirección General, su ubicación en la administración estatal, su filosofía, estructura y atribuciones, así como los derechos, prestaciones y obligaciones del personal y un directorio de los 12 Cereso del estado y la granja de readaptación social.

Los resultados obtenidos en el programa de mejora continua aplicado a las áreas técnicas y de apoyo, así como el impulso brindado a los círculos de calidad de vida en los reclusorios, fueron motivo de reconocimiento por parte del Gobierno del Estado a través del ITEC, al haber recibido cuatro galardones a la excelencia, en el marco del Mes de la Calidad Total en Tamaulipas; dos durante 1997 y dos en 1998.

⁴⁵ *Bienvenido a nuestro equipo, 1997.*

De igual manera, por tratarse de un modelo único y por los avances en el Programa de Desarrollo Humano y Calidad de Vida dedicado a sus residentes, la Granja de Readaptación Social "Mano con mano" se hizo merecedora de un reconocimiento por parte del Colegio de Graduados en Alta Dirección, durante el XIII Foro Anual de la Excelencia, celebrado en la ciudad de México en agosto de 1998.

El bienio 1997-1998 fue de logros trascendentales para el personal penitenciario; el más importante, sin duda, fue la incorporación de 735 trabajadores al régimen de la UPYSSET⁴⁶. Gracias a ello, hoy cuentan con servicio médico y otras prestaciones.

De 1995 a 1998, el sistema penitenciario tuvo una vida muy dinámica, ya que se organizaron una gran cantidad de reuniones estatales, regionales, por centros y por áreas, para evaluar los resultados de los diversos proyectos y realizar las adecuaciones y rectificaciones pertinentes, así como para plantearse nuevas tareas. De igual forma, acudimos a diversas reuniones nacionales y regionales convocadas por la Secretaría de Gobernación.

Fue una norma que en cada visita efectuada a los reclusorios del estado, el director general ingresara al interior y llevara a cabo reuniones con toda la población de internos, acompañado por el equipo directivo del establecimiento. Esto nos permitió pulsar el estado de ánimo de los penales y dar respuesta directa a las demandas y expectativas de los internos.

Se constituyó el Consejo Interno de Administración y Planeación (CIDAP), el cual efectuaba reuniones los lunes de cada semana, para programar tareas semanales y llevar a cabo su seguimiento y evaluación.

En el ámbito financiero, la dirección administrativa creó un sistema para la asignación oportuna de recursos presupuestales que permitieran solventar los gastos de operación y un fondo revolvente para gastos menores en los reclusorios. La contabilidad, que se llevaba a cabo manualmente, se eficientó mediante el uso de

⁴⁶ Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas.

programas de cómputo. Se logró la aplicación de auditorías trimestrales.

Con el deseo de ofrecer un ambiente menos adverso a los prisioneros de Tamaulipas, se diseñaron y programaron menús alimenticios para cada día de la semana, y se mejoró su cantidad y calidad.

Se realizaron múltiples reparaciones hidráulicas y eléctricas, se fumigaban periódicamente los establecimientos y se pintaban cuando lo requerían. Se mejoró la limpieza e higiene y se desinfectaba el agua de los tinacos. Los reclusorios más limpios, y con menos conflictos recibían trimestralmente un reconocimiento escrito que se difundía a través de los periódicos murales.

Se mejoró la atención médica y psicológica a los internos con la creación de nuevas plazas para esas especialidades.

En el área de recursos materiales, se realizaron inventarios en todos los Cereso, ya que se ignoraba la cantidad y el estado de los bienes de la institución.

El mejoramiento de las oficinas de la Dirección General con 10 aparatos de aire acondicionado, mobiliario, 8 equipos de cómputo, 3 nuevas líneas telefónicas y equipo estereofónico para sonorizar las áreas, fueron también beneficios que permitieron dignificar los espacios de trabajo y crear un ambiente agradable para el personal y los visitantes.

La medida de habilitar en la práctica una dirección de Seguridad Penitenciaria permitió que en 1997, especialistas en la materia de Irlanda del Norte, Australia, Estados Unidos y México, capacitaran a 50 elementos de custodia de los reclusorios, en tácticas defensivas para desarticular disturbios y motines en los centros penitenciarios. La idea era constituir un cuerpo de élite que fuera movilizado a todo el estado para enfrentar situaciones que pusieran en peligro la seguridad de los establecimientos y que capacitara a los demás miembros del cuerpo de seguridad.

Como un apoyo a la seguridad de los reclusorios se adquirieron 60 aparatos de radiocomunicación para el personal de seguridad de los

13 centros penitenciarios y directivos de la dirección general. Se construyeron tres módulos de dormitorios con regaderas para el aseo y descanso de personal de vigilancia y seguridad en los Cereso de Nuevo Laredo II, Reynosa y Matamoros II.

Asimismo, fueron trasladados tanto a reclusorios del mismo sistema como a centros federales, los internos cuya conducta ponía en peligro la seguridad de los centros y de ellos mismos.

Un ejercicio de análisis nos permitió determinar como los principales factores desestabilizadores de la seguridad en los penales de Tamaulipas la fuga de reos y la introducción de sustancias y objetos prohibidos, propiciadas por miembros del personal y por el insuficiente número de elementos de seguridad en algunos centros.

La elaboración colectiva, difusión y estudio del folleto "Recomendaciones para evitar la fuga de reos", contribuyó a disminuir significativamente la introducción de objetos y sustancias prohibidas y a reducir en 1998 el índice de fugas de reos en 45 por ciento con relación al año anterior *Anexo 12*.

Si bien en los últimos dos años el sistema penitenciario de Tamaulipas se caracterizó por una relativa tranquilidad, al no haberse presentado disturbios y motines, persiste la creencia generalizada de que la seguridad penitenciaria consiste en evitar que se produzcan evasiones de reos, cuando en la práctica el concepto es mucho más amplio y complejo, pues implica, además, cumplir cabalmente con todos los servicios sustantivos a que tienen derecho los internos en un ambiente de tranquilidad y convivencia digna. Cuestiones como la alimentación, la salud y los beneficios de libertad anticipada, entre otros, son factores determinantes de la seguridad penitenciaria.

La tarea que emprendimos en la Dirección General, que no por difícil fue menos apasionante, requería de la comprensión y el apoyo no sólo del personal, sino del conjunto de la sociedad. En su búsqueda se desplegó una intensa política informativa hacia el interior y el exterior de la organización, mediante un proyecto de comunicación⁴⁷ que

⁴⁷ En enero de 1995 se elaboró el *Proyecto de Comunicación de la Dirección General*, y en mayo del mismo año el *Proyecto de Programa Radiofónico*.

además hiciera frente a los rumores e informaciones falsas que provocaban desconfianza, confusión y desaliento entre los miembros de la institución y una mala imagen en la sociedad.

El resultado fueron 10 números de la revista *Prevere*, órgano informativo de la Dirección General; 104 síntesis informativas semanales que se socializaban entre el personal de la organización y que era entregada al secretario general de gobierno y al gobernador del estado; 36 periódicos murales con periodicidad mensual, que se reproducían para todos los establecimientos y; 33 boletines mensuales de estadística básica.

De igual forma, se transmitieron 56 programas radiofónicos "Un nuevo amanecer"; se produjeron las videocintas promocionales "Readaptación", "Granja de readaptación social" y "Nada hay más importante que un niño" y se elaboró la página de Internet del sistema penitenciario de Tamaulipas.

Las acciones realizadas de 1995 a 1998, requirieron de toda la sensibilidad, la creatividad y la decisión de la Dirección General para optimizar los recursos disponibles, fomentar y organizar la participación de la comunidad penitenciaria y buscar la solidaridad social.

IV. UNA VISIÓN DE FUTURO PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO DE TAMAULIPAS

La libertad es uno de los bienes más preciados de la condición humana y, al suprimirla, la cárcel se constituye en un régimen contra natura. El hombre nació para ser libre, pero la polarización de la sociedad en una gran masa de desposeídos, por un lado, y en un pequeño grupo de poseedores de la riqueza social, por el otro, excluye a muchos mexicanos de los beneficios de la educación, la cultura, la salud, la recreación, la vivienda digna y los orilla, desempleados y desesperanzados, a cometer delitos de gravedad diversa.

La delincuencia justifica la existencia de la prisión y no vemos, por tanto, que esta institución tenga visos de desaparecer en la perspectiva futura, a menos que desaparezcan sustancialmente las causas sociales, económicas y políticas que la han hecho necesaria.

Pero a pesar de que cada día nos enteramos de nuevos delitos y nuevas detenciones, las prisiones son cada vez más insuficientes; sin que existan los recursos para construir las que se requieren ahora y las que harán falta en el futuro.

Los esfuerzos de los administradores públicos y de los políticos, tan necesarios en este ámbito, se hallan comprometidos en otras áreas, bien porque son consideradas prioritarias o porque son más redituables a la imagen pública.

En la medida en que el sistema penitenciario forma parte de una totalidad más amplia que es la del sistema de justicia penal, la solución cabal de su problemática debe buscarse en acciones conjuntas con sus otros componentes: la legislación, la procuración y la administración de justicia; es decir, desde una perspectiva global³⁷.

La búsqueda de alternativas para una solución sistémica de la problemática penitenciaria, exige entonces un ejercicio de prospectiva, que es una de las metodologías más modernas de la administración pública y de la planeación estratégica en particular.

Ya en 1996 con la formulación de la visión, misión, valores y credo, se esbozaba una concepción del futuro que queríamos construir para el

³⁷ Elías Carranza, "Presente y futuro de la política penitenciaria en Latinoamérica y el Caribe", en la *Experiencia del penitenciarismo contemporáneo*, p. 107.

sistema penitenciario de Tamaulipas. Sin embargo, pese al esfuerzo realizado sólo logramos abatir rezagos, modernizar la administración y sentar las bases para construir ese futuro.

En este ejercicio, retomaremos los factores más apremiantes de la problemática penitenciaria que enumeramos en el capítulo dos de este ensayo, siguiendo de manera general el Modelo de Planeación Interactiva de Ackoff³⁸, por ser éste el que consideramos más adecuado a nuestro propósito.

La sobrepoblación

La tasa de incremento anual de internos en el sistema penitenciario de Tamaulipas es del orden de mil, considerando el comportamiento de los últimos cinco años, que reveló que por cada interno liberado ingresaron 2.2 nuevos reos. Para el año 2006, es posible que la población penitenciaria llegue a los 12 mil internos.

Ese es el futuro lógico del poblamiento de las cárceles de Tamaulipas, de mantenerse la política reactiva, inmediatista y restringida al ámbito penitenciario seguida hasta hoy, que ya señalamos en el capítulo dos de este trabajo.

En esa perspectiva, la sobrepoblación carcelaria rebasaría las posibilidades de gobernabilidad en los establecimientos y conduciría a la necesidad de construir más reclusorios, de destinar mayores recursos para su operación o de enfrentar los gravísimos efectos que la sobrepoblación genera en la vida interna de los centros penitenciarios.

³⁸ El modelo consiste en: 1.) Definir la problemática, su interacción y los obstáculos que impiden su resolución. Esta fase constituye un escenario de referencia. 2.) Definir el diseño del futuro deseado, a partir del cual se fijan metas, objetivos e ideales. 3.) Determinar las acciones, proyectos, políticas y programas a realizar. 4.) Determinar el tipo de requerimientos y la generación y distribución de recursos. 5.) Determinar quién y cuándo realizarán las acciones, así como los mecanismos de seguimiento y control para el logro de los objetivos deseados. Russell Ackoff, *Guía para controlar el futuro de la empresa*, p. 17.

El futuro deseable para el año 2006 es que la población penitenciaria se mantenga en un nivel máximo de 8 mil reos y que, por lo tanto, no se incremente el número actual de establecimientos penitenciarios.

Lograr lo anterior permitiría optimizar los recursos disponibles en el sistema, ofrecer mejores servicios a los internos, mejorar las condiciones de salud e higiene, reducir sustancialmente los conflictos y mantener la gobernabilidad en los establecimientos.

La única alternativa con visión de futuro es ampliar el horizonte más allá del sistema de justicia penal, pues éste no sería necesario si no existiera la previa comisión del delito. Trabajar en la prevención es el primer paso que debe darse; siempre será mejor prevenir que readaptar.

Las acciones verdaderamente preventivas del delito son las que lo evitan o reducen su frecuencia antes e independientemente del sistema de justicia penal, justamente entre los sectores sociales y las comunidades más vulnerables.

Crear conciencia entre los jóvenes sobre las causas y consecuencias de las conductas antisociales; generar una cultura de respeto a la vida, a la ley, la dignidad y el patrimonio de las personas; y promover la corresponsabilidad de los sectores público, privado y social, deben ser los objetivos que orienten las acciones preventivas.

Entendemos que la prevención social debe priorizar el ejercicio de mayores recursos destinados a los programas sociales en los ámbitos federal, estatal y municipal para disminuir los niveles de pobreza, que constituyen la raíz profunda del delito. Mejorar los servicios de salud, educación, vivienda y recreación debe constituir el núcleo central de la política del Estado que, como resultado, promueve la prevención primaria de algunos delitos; es el caso de aquellos cuya frecuencia aumenta en relación inversa al consumo.

Como solución de corto plazo, pueden fortalecerse también las medidas de prevención situacional, actuando en los contextos precisos para reducir la frecuencia delictiva, fomentando la organización de las comunidades para la programación y desarrollo de las actividades de prevención.

Dentro de las acciones de prevención tienen cabida también las medidas posdelictivas que impidan la reincidencia; en ellas se implica un tratamiento adecuado en prisión, el apoyo posliberacional y la cancelación del requisito de presentación de la carta de antecedentes penales para acceder a un empleo. Para fortalecer el trabajo en las prisiones, uno de los tres pilares fundamentales de la readaptación social, es una exigencia que el Gobierno del Estado promueva la inversión privada en los centros penitenciarios.

Otra alternativa que puede representar un factor de gran impacto para mantener en un nivel aceptable la población penitenciaria es la aplicación de las penas sustitutivas de prisión, que si bien ya existen en la legislación penal de Tamaulipas desde el año 1999, no se aplican en la práctica.

Es preciso contar con múltiples sanciones penales alternativas, que permitan a los jueces un amplio margen de respuestas frente a la diversidad de delitos y gravedad de los mismos.

En la escala de severidad de las penas, la prisión debe ser reservada para la criminalidad violenta. Dentro de los delitos contra la vida, sexuales y contra la propiedad, que son los tres delitos de mayor frecuencia y que generan mayor inquietud, graduar las penalidades otorgando primordial importancia a la existencia o no de violencia en la comisión del delito y al mayor o menor grado de ésta.

Por el contrario, ser indulgente con los delitos no violentos cometidos por los sectores de población más vulnerables, en situación objetiva de pobreza. La pobreza extrema es una situación objetiva de estado de necesidad. Muchas personas necesitan trabajo, no una pena.

No podemos dejar de mencionar la conveniencia de elevar la edad penal de 16 a 18 años, para ser congruentes con la edad en la que se adquiere la ciudadanía y para evitar la reclusión en prisiones de jóvenes menores de edad.

En el ámbito de la administración de la justicia, debe atenderse el rezago en los procesos judiciales, a efecto de que se realicen dentro del plazo que establece la Constitución y profesionalizar la función de la defensoría de oficio, para que cumpla con eficacia su encomienda.

Asimismo, en el área jurídica de la Dirección General, agilizar los trámites de libertad anticipada de los reos del fuero común y gestionar oportunamente los del fuero federal.

En el ámbito de la prevención, el primero de los medios señalados arriba, la creación de un plan de acción para conformar una red estatal de organismos de participación ciudadana que se dediquen a esa tarea, requiere la constitución de un equipo multidisciplinario central. De acuerdo a las necesidades y condiciones de cada región o municipio, se procuraría contar con estructuras similares.

En 1997, Tamaulipas contaba con un presupuesto federal para la seguridad pública de 60 millones de pesos y para finales de 1998, como parte del Programa Nacional de Seguridad Pública, se elevó a 97 millones; 37 millones más. De esos recursos, una parte estaba destinada a la prevención del delito y a la ejecución de sentencias, cuya responsabilidad recaía de manera exclusiva en la Dirección General de Prevención y Auxilio, Medidas Tutelares y Readaptación Social. Sin embargo, a pesar de haber presentado la requisición de los recursos para enfrentar las necesidades más apremiantes en ambas áreas, no se recibió un solo centavo y desconocemos el destino de esos recursos.

De igual forma, el socorro de ley asigna un presupuesto de 15 pesos con 50 centavos diarios para la manutención de los reos federales reclusos en cárceles de Tamaulipas, de los cuales el Gobierno del Estado sólo entregaba a la Dirección General 4 pesos con cincuenta centavos.

El artículo 15 de la Ley para la Prevención de Conductas Antisociales, Auxilio a las Víctimas, Medidas Tutelares y Readaptación Social para el Estado de Tamaulipas, establece que la asistencia económica que el estado brinde a las víctimas y ofendidos por conductas antisociales será regulado por el director general, previa consulta al secretario general de gobierno, y será integrado con el 50 por ciento de la cantidad que el estado recabe por concepto de multas impuestas como pena; la cantidad que el estado recabe por concepto de cauciones en las diferentes modalidades que la ley establece; la cantidad por concepto de reparación del daño que deban cubrir los sentenciados, cuando los beneficiarios no la reclamen o renuncien a

ella y cuando la misma se deba al estado en calidad de perjudicado y; el 5 por ciento de la utilidad líquida anual de todas las actividades lucrativas existentes en los centros de internamiento del estado.

Si los recursos señalados en los párrafos anteriores se transparentaran y fueran aplicados en las actividades de prevención pre y posdelictiva, estaríamos en condiciones de poner en marcha un programa de prevención que contara con los espacios y los requerimientos indispensables, en tanto el programa se fortaleciera, ganara la confianza de la sociedad y tuviera posibilidades de sumar otros recursos.

La efectividad de las dos medidas encaminadas a enfrentar el problema de la sobrepoblación, es decir la prevención del delito y las alternativas sustitutivas de prisión, sólo puede ser producto de la acción concertada de muchos actores: todos aquellos relacionados e interesados en la seguridad pública y la justicia.

El programa de prevención diseñado y ejecutado en el periodo 1995-1998, cuyo desempeño comentamos en el capítulo tres, pese a lo limitado de sus recursos tuvo notables resultados, entre los cuales fue evidente el convencimiento y la participación de una gran cantidad de organismos y dependencias de los sectores público, privado y social.

Sin tomar en cuenta esos resultados, ni el entusiasmo de los participantes y las expectativas generadas en las comunidades, el programa fue suprimido en la administración actual y en su lugar se habilitó una línea telefónica que bajo el nombre de *Orientel* pretende prevenir la comisión de delitos por teléfono³⁹.

El síndrome de Penélope, que como bien dice Sergio García Ramírez aqueja a los sistemas penitenciarios, dio por terminado un programa que es preciso retomar en su versión original para que la Dirección General cumpla cabalmente con la obligación que la ley le mandata.

En lo referente a las penas sustitutivas de prisión, aprobadas en 1999⁴⁰ pero no aplicadas hasta la fecha, es urgente que la

³⁹ *Orientel*, Dirección General de prevención y Auxilio, Medidas Tutelares y Readaptación Social del Estado de Tamaulipas, s/f.

⁴⁰ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas*, núm. 45, 5 de junio de 1999.

Procuraduría General de Justicia y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas, asuman las nuevas atribuciones que la reforma les asigna.

La problemática penitenciaria, en particular la sobrepoblación, amerita el concurso de las otras partes del sistema de justicia penal, por lo que propiciar encuentros periódicos entre legisladores, agentes del ministerio público, jueces y autoridades penitenciarias debe ser una tarea fundamental del Gobierno del Estado.

La corrupción

La corrupción es un mal mundial, que se caracteriza por una serie de condiciones y prácticas indebidas en la gestión de las instituciones. En México este cáncer no es privativo de la administración pública del Poder Ejecutivo, sino también de los poderes Legislativo y Judicial, e inclusive ha contaminado el tejido social.

Indiscutiblemente la corrupción ha creado en la ciudadanía una percepción negativa del quehacer gubernamental, que repercute en la imagen y el desempeño de las instituciones públicas en su conjunto.

El costo de la corrupción es muy alto, tanto en términos económicos como en el daño que causa a los valores y principios éticos de las personas y las instituciones; según Francisco Barrio Terrazas, titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la corrupción le cuesta al país 30 mil millones de pesos anualmente, lo cual representa el 15 por ciento de todos los impuestos recaudados⁴¹.

Resulta vital, por tanto, para la viabilidad del desarrollo de nuestro país, el combate a la corrupción.

Los sistemas penitenciarios no son en modo alguno ajenos a esta realidad y sí, por el contrario, son escenario de escandalosos actos de corrupción que violan la ley, que generan violencia e ingobernabilidad y que lesionan la autoridad.

⁴¹ Garduño, Roberto, "La corrupción cuesta cada año a México entre 30 y 40 mil mdd". La Jornada, 6 de julio de 2001, p. 38.

En Tamaulipas, los resultados del diagnóstico realizado en 1995, que fueron confirmados con la experiencia del período 1995-1998, revelaron que las áreas jurídicas y de seguridad y custodia de los centros penitenciarios, así como el área de administración, tanto de la Dirección General como de los reclusorios, son las áreas críticas en materia de corrupción.

Dentro de este complejo problema penitenciario destaca la limitada atención que se ha dado a la selección, formación y capacitación de los servidores públicos para dotarlos de principios y herramientas que apoyen el desempeño de su labor y faciliten su promoción a responsabilidades mayores. No se debe seguir tolerando que sólo la mitad del cuerpo de vigilancia y custodia tenga la primaria terminada, que la otra mitad no cuente siquiera con ese grado y que aún dentro de este grupo se cuenten analfabetos. De igual manera, no se debe permitir que los custodios laboren jornadas de más de 8 horas continuas, porque éstas contravienen la ley y porque impiden el desempeño eficiente de su labor, además de que son causa de numerosas demandas de índole laboral.

A los bajos perfiles de la plantilla laboral, corresponden igualmente bajísimos salarios; los directores de reclusorios clasificados como "grandes" recibían en 1998 un sueldo de 4 mil pesos mensuales y una compensación de 5 mil, en tanto que los custodios cobraban 2 mil 400 pesos al mes. Peor aún: en un trabajo en el que se pone en riesgo la vida, de los 800 trabajadores del sistema penitenciario 735 no contaban con seguridad social y, por lo tanto, con un seguro de vida.

Dice un refrán que "poderoso caballero es don dinero" y los internos presos por delitos contra la salud lo tienen a manos llenas para comprar privilegios y conciencias. Aún los internos de pocos recursos saben que en el interior todo tiene un costo y mediante esa práctica, que se ha vuelto normal, algunos miembros del personal compensan la insuficiencia de su ingreso.

Otro factor a considerar en este cuadro es la impunidad que prevalece en el sistema, en el que sin importar la gravedad del ilícito cometido por el servidor público, ni la denuncia interpuesta, las sanciones generalmente no pasan de ser administrativas.

Justamente uno de los anhelos contenidos en la visión que formulamos en 1996 para el sistema penitenciario de Tamaulipas era el de que fuera reconocido como una institución honesta, y ese anhelo se reiteraba en los valores y en el credo que animaron nuestro trabajo durante aquellos años.

La transparencia en el manejo de la información, la rendición de cuentas, la práctica democrática y la evaluación y seguimiento del desempeño de los servidores públicos y de la institución deben ser elementos constitutivos de la cultura de esta organización.

Lo deseable es que para el año 2006, los servidores públicos del sistema penitenciario de Tamaulipas sean un equipo de trabajo que cubra los perfiles no sólo de competencia, sino también de actitudes y valores para desarrollar la misión de readaptación social. El rigor en la selección debe aplicarse a todos los niveles de la plantilla de personal y, de manera particular, a los que sean asignados a cumplir funciones en los reclusorios.

En el 2006, los integrantes del cuerpo de seguridad y custodia deben contar con la secundaria terminada y todos los servidores públicos del sistema, sin excepción, deben acreditar un perfil de indicadores de salud mental, física, de competencia y una trayectoria personal y laboral aceptable. Los perfiles han de complementarse con el conocimiento cabal de los objetivos de la institución y con el compromiso de asumirlos como propios, respetando las normas que rigen el sistema penitenciario.

La jornada de trabajo del personal de vigilancia y custodia debe ser de 8 horas y el salario de 8 mil pesos. Los directores de los reclusorios deben percibir un ingreso de 25 mil pesos mensuales y dentro de este rango de percepciones salariales, deben asimismo elevarse las correspondientes a los demás miembros del personal técnico.

Los internos con poder económico, especialmente aquellos pertenecientes a grupos de delincuencia organizada, no formarán parte de la población del sistema penitenciario estatal, y los actos reprochables cometidos por los servidores públicos del sistema, que además de sanciones administrativas ameriten sanciones penales, deberán ser castigados conforme a derecho.

Para lograr los fines expresados en los párrafos anteriores, es preciso rescatar o reformular la filosofía institucional contenida en la visión, misión, valores y credo, la cual ha sido abandonada por la administración actual. Esto daría claridad y orientaría los esfuerzos hacia el sistema penitenciario deseado, permitiendo la cohesión en torno a esos objetivos.

De manera periódica, es necesario realizar reuniones generales y por áreas, como un ejercicio regular de análisis, seguimiento, evaluación e investigación, que fomenten la práctica democrática e inteligente en la toma de decisiones. En los reclusorios, con los internos, también es indispensable celebrar reuniones periódicas para conocer sus inquietudes y expectativas y para promover su organización y participación en el combate a la corrupción y en las demás acciones que se propongan para su bienestar.

Un equipo que realice funciones de contraloría interna debe efectuar constantemente auditorías administrativas y operativas a las áreas críticas de corrupción del sistema.

Como una forma de que la sociedad conozca y dimensione la complejidad e importancia del trabajo penitenciario, es necesario informarla permanentemente con honestidad y esa información debe extenderse a toda la comunidad de internos y personal de los reclusorios.

Para la selección del personal, el diseño de un conjunto de criterios que responda a los perfiles requeridos es una medida que no admite aplazamiento, así como la creación de un área de selección, expresamente dedicada al diseño de los criterios y exámenes y a la investigación de los candidatos. La capacitación del personal precisa la creación de otra área que se encargue de la inducción al sistema y el desarrollo humano y profesional de los servidores públicos.

En la medida que la escolaridad mínima de secundaria será uno de los factores de evaluación para el ingreso, permanencia y promoción dentro del sistema, será una obligación de los trabajadores con rezago educativo incorporarse a los programas de educación para adultos.

Para corresponder a las exigencias formuladas, tiene que existir una oferta de ingresos y prestaciones sociales que tome en cuenta la responsabilidad de las funciones y el carácter de trabajo calificado de las tareas de la readaptación, en la formulación de una propuesta sustentada de escalafón y sueldos para el personal penitenciario.

Con base en el estudio de los expedientes, se propondrá a las autoridades federales una lista de internos que de acuerdo a la normatividad de ingreso de los Cefereso, puedan ser trasladados a esos centros.

Para atacar la impunidad, es ineludible aplicar puntualmente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos a los miembros del sistema que a pesar de todas las previsiones incurran en actos ilícitos, además de tener un especial cuidado en el cumplimiento de las sanciones penales correspondientes.

En el escenario actual las funciones de selección y de capacitación del personal no pueden ser desarrolladas debido a que no cuentan con el personal, los recursos y los espacios necesarios. Por ello, entre otras razones, es necesaria una reestructuración de la Dirección General, que comprenda además la formación de un equipo que realice funciones de contraloría y que mantenga informado al director general del estado que guarda la lucha contra la corrupción.

En el interior de los reclusorios y en sus áreas de gobierno, será necesario articular una campaña de concientización en contra de la corrupción mediante carteles y periódicos murales. Como parte de la campaña se colocarán buzones de quejas y sugerencias y se divulgará un número telefónico para la comunicación directa con el director general.

En los cateos que con regularidad se realizan, deberán ser integrados invariablemente agentes del ministerio público, de la contraloría interna y de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

La lucha contra la corrupción en el sistema penitenciario requiere de la decisión y el liderazgo de un director general que con su ejemplo dé certidumbre al programa de desarrollo y cambio institucional orientado a construir una institución honesta y confiable.

Por su importancia, tanto el equipo de supervisión como el de contraloría dependerán de la autoridad superior de la Dirección General, a la que informarán oportunamente de la situación que guardan las áreas críticas de corrupción.

Los operativos de cateo serán encabezados por el director general o por la persona que él designe en su ausencia y de los resultados de cada uno de ellos se hará un informe detallado que, al igual que los presentados por la contraloría, serán analizados en el Consejo Interno de Administración y Planeación de la Dirección General y en los consejos técnicos interdisciplinarios, para tomar las medidas pertinentes.

Tráfico y consumo de drogas

Alentados por la sobrepoblación y la corrupción, el tráfico y consumo de drogas en los reclusorios son un reflejo exacerbado de lo que sucede en la sociedad mexicana actual.

No existe hasta hoy un diagnóstico que mida la magnitud real de este problema en el interior de los centros penitenciarios de Tamaulipas; las estimaciones realizadas en el periodo 1995-1998 con base en los expedientes de los centros de observación y clasificación de los reclusorios, así como la observación cotidiana y los resultados de los operativos de revisión, nos hacían suponer que el 50 por ciento de los internos consumían alguna sustancia prohibida.

Carlos Tornero Díaz, psiquiatra, ex director del Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial y ex director general de los reclusorios del Distrito Federal, reconoce que "el hacinamiento, el hedor, el estrés, el trabajo que no llega, el deporte imposible, la golpiza al acecho, la venganza a punto, la disputa por los territorios, la pérdida del sentido de humanidad, todo junto llevaría al recluso al incendio de su propia vida y la ajena si no fuera por el licor o la droga. Si la prisión ahoga, el trago y el polvo liberan."⁴² El mismo doctor Tornero admite que como director de las cárceles tenía la obligación de erradicar la droga, pero como psiquiatra debía cuidar de los adictos, graduar sus dosis y desintoxicarlos poco a poco.

⁴² Julio Scherer García, *Cárceles*, p.40.

Esa es precisamente la disyuntiva a la que nos enfrentamos; impedir el ingreso de las sustancias y esperar amotinamientos, violencia entre los internos y suicidios, o permitir el ingreso moderado de aquellas que no causan efectos incontrolables entre los internos. Porque hoy, con los recursos humanos, financieros y materiales con que cuentan las áreas médico-psicológicas de los reclusorios, no existen posibilidades de enfrentar las adicciones.

Es indudable que estas dos caras de un mismo problema, el tráfico y consumo de drogas, deben ser atacadas simultáneamente si se quiere abatir el peligro que representan no sólo para la salud física y mental de la población penitenciaria, sino también para la seguridad y gobernabilidad de los establecimientos.

Concebimos un sistema penitenciario que en 2002 conozca con precisión el número de consumidores, los casos de adicción grave, las sustancias que se consumen y en qué cantidades.

Para 2003 debe existir un Centro Estatal de Rehabilitación de Adicciones que ofrezca a los internos la posibilidad real de tratamiento y recuperación apartados del reclusorio, cuya dinámica diaria es ambiente propicio para el consumo. Creemos, con el doctor Tornero, que "el drogadicto preso requiere de un ambiente tranquilo que lo rodee y proteja. Algún sobresalto, una crisis de angustia, el miedo, una riña, un cielo de nubes sin sol, un cielo de sol sin nubes, un viento frío, un atardecer cálido, un susurro, el silencio prolongado, la quietud súbita, la ausencia de la madre el día de visita, la frialdad de la compañera, el propio desgano, todo lo afecta y precipita al veneno. La estabilidad es condición para la cura. No se ha encontrado fórmula mejor"⁴³.

Además del espacio físico que albergue al centro, debe contarse con los especialistas en diagnóstico y tratamiento y con el equipo y recursos necesarios para que cumplan sus objetivos en condiciones óptimas.

Como una primera acción, es necesario realizar una campaña de sensibilización sobre las causas y consecuencias de las adicciones y

⁴³ Ibid., p. 41

las bondades que ofrece incorporarse a un programa de tratamiento. Para ello, se programarían pláticas y conferencias tanto de adictos rehabilitados como de especialistas en la materia y se proyectarían películas y documentales alusivos al tema, aprovechando el trabajo de los grupos de alcohólicos anónimos y la influencia de los diversos cultos religiosos que actúan en las prisiones del estado. De igual forma, debe advertirse a la población interna y a los miembros del personal sobre los delitos en los cuales incurren quienes trafican con droga al interior de los reclusorios.

Para la cuantificación de las adicciones y la determinación de las sustancias y cantidades que se consumen, se realizará una revisión crítica de los expedientes, así como de la bitácora del servicio médico de cada reclusorio. Los resultados del diagnóstico y un proyecto preliminar del centro de rehabilitación, se presentarían ante la autoridad competente, a fin de que se considere su instalación.

Al mismo tiempo, debe ponerse especial atención en el área de aduanas, en las revisiones que se realizan los días de visita y en los cateos que se llevan a cabo regularmente en el interior de los reclusorios.

En el tratamiento de adicciones de los internos no deben escatimarse recursos. El centro de rehabilitación que contemplamos debe contar con las instalaciones, el equipo y el personal que garantice los resultados esperados. De la eficacia rehabilitadora dependerá la confianza y decisión de más internos para incorporarse a la terapia.

Para la creación del centro se habrá de seleccionar entre uno de los tres penales que se cerrarán y adecuarlo para la atención de 150 adictos. De igual forma, será necesario equiparlo y seleccionar al personal idóneo para el cumplimiento de los objetivos.

El financiamiento para su instalación y operación aprovechará los recursos federales del Programa de Infraestructura Penitenciaria, recursos estatales y aportaciones de la sociedad civil.

Para apoyar la revisión y los cateos en los penales, sería conveniente la adquisición de perros detectores de drogas que apoyen a "Tobías" y "El nene", los dos perros que ya realizan esa actividad desde 1997.

Por su carácter humanitario e innovador, así como por los beneficios sociales que traería para el estado de Tamaulipas, esta iniciativa requiere del concurso y el apoyo de los tres niveles de gobierno y de la sociedad en su conjunto.

Los psicólogos, médicos y enfermeras que en 1995 tomaron el curso sobre "Manejo de los estados de intoxicación y abstinencia a sustancias psicoactivas", impartido por los centros Toxicológicos del gobierno del Distrito Federal y el Consejo Nacional Contra las Adicciones, serán el núcleo promotor de este proyecto para enfrentar las adicciones.

El personal del centro de rehabilitación deberá integrar un sistema de información de estadística básica que refleje el número de atendidos, las terapias que se imparten y los resultados del tratamiento, e informar a las autoridades y a la sociedad sobre el manejo de los recursos y sus logros.

Funcionalidad del sistema

La Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Tamaulipas ubica a la Dirección General Prevención y Auxilio, Medidas Tutelares y Readaptación Social como una dependencia de la Secretaría General de Gobierno, junto a otras de índole diversa, como el Archivo General de Notarías, el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, el Registro Civil, la Unidad de Previsión y Seguridad Social del Estado de Tamaulipas y hasta algunas relacionadas con las concesiones para la prestación de servicios de autotransporte, entre otras. Todo lo anterior, además de las atribuciones que específicamente le asigna la Constitución Política del estado.

Eso explica, hasta cierto punto, la falta de atención que se presta al sistema penitenciario. Como ejemplo de lo anterior, podemos decir que en el período 1995-1998 no se llevó a cabo una sola reunión de evaluación del trabajo penitenciario convocada y presidida por la Secretaría General, como tampoco se hizo explícita una línea general que orientara nuestro trabajo.

La dificultad para conseguir una audiencia con el titular de la Secretaría constituye un problema muy serio, si consideramos que la marcha de los reclusorios exige soluciones inmediatas para evitar que las situaciones salgan de control, y que algunas decisiones rebasan las atribuciones del director general del sistema penitenciario.

Por otra parte, el sistema de justicia penal, entendido como la procuración, la administración, la ejecución y las comisiones correspondientes del congreso estatal, desarrollan sus funciones de manera aislada, sin que exista coordinación para analizar la problemática y adoptar soluciones conjuntas. Eso significa que no existe hasta hoy una política criminal de Estado que permita enfrentar de manera integral el delito y la pena.

A ello habría que sumar los cambios constantes en los niveles directivos; sólo en el sexenio 1993-1999 hubo tres procuradores y cuatro directores encabezaron el sistema penitenciario.

La estructura orgánica de la Dirección General contempla cuatro direcciones de área: Prevención y auxilio, Readaptación social, Administración y Menores infractores. Prevención y auxilio contó hasta 1995 con dos personas; un director y un subdirector que se encargaban de tareas encomendadas por el director general. Sin embargo, de 1995 a 1998, esta dirección logró asumir sus verdaderas funciones y cumplirlas con suficiencia.

La dirección de Readaptación Social nada tiene que ver con su nombre, ya que más bien se trata de una dirección jurídica en la que se realizaba la única función de manejar los expedientes de los internos. A pesar de ello, enfrentaba un grave rezago que logramos abatir hacia 1997.

Una dinámica inercial seguía la dirección de Administración; se realizaban las obligadas tareas de pago de nómina, algunas compras y el manejo y distribución del presupuesto.

En 1998 se concluyeron los manuales de organización y de procedimientos, el inventario de bienes de la Dirección General, antes se había creado un sistema para la asignación oportuna de recursos

presupuestales para gastos de operación y se había eficientado la contabilidad mediante el uso de programas de cómputo.

A pesar de encontrarse formalmente dentro de la estructura de la Dirección General, la dirección de Menores Infractores acordaba directamente con la Secretaría General de Gobierno y en la práctica funcionaba de manera independiente.

Por el contrario, la estructura no incluye un área de seguridad, que tuvo que habilitarse debido a los apremios del sistema.

El futuro deseable es que para el año 2002 las funciones de esta Dirección General formen parte de una secretaría que integre la prevención, la seguridad pública y la readaptación social, como condición indispensable para hacer posible la visión de futuro propuesta en este ensayo.

Como una meta de mediano plazo, esa secretaría sería la responsable de formular una política criminal para el estado de Tamaulipas.

La voluntad política del gobernador del estado debe expresarse en un proyecto de decreto para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública que sustente legalmente la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social. Ello supondría la disolución de la Secretaría de Seguridad Pública, Vialidad y Transporte y la asignación de las funciones de vialidad y transporte público a otras áreas de la administración.

Para la formulación de la política criminal del estado, la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social deberá contar con las siguientes direcciones:

- Dirección General de Prevención del Delito
- Dirección General de Seguridad Pública
- Dirección General de Readaptación Social
- Dirección General de Atención a Liberados y Apoyo Postpenitenciario
- Dirección General Jurídica
- Dirección General Administrativa

- Dirección General de Planeación, Estadística y Política Criminal
- Dirección General de Capacitación

Los presupuestos correspondientes de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Dirección General de los reclusorios, se integrarían en un solo presupuesto de la nueva secretaría.

El gobernador del estado deberá nombrar al titular de la secretaría y aprobar los demás nombramientos de los titulares de las diferentes áreas que la integrarán.

Una de las funciones sustantivas de la dependencia sería establecer una coordinación con todas las instituciones de seguridad de los tres niveles de gobierno para trabajar en conjunto y combatir la delincuencia.

En el escenario que visualizamos, los problemas penitenciarios que hemos abordado a lo largo de este ensayo, es decir, la sobrepoblación, la corrupción, el tráfico y consumo de drogas y la funcionalidad del sistema, deben encontrar en las funciones de la nueva secretaría los espacios y apoyos para su viabilidad.

Por años, la prevención de los delitos, la seguridad pública y la readaptación social han sido renglones olvidados dentro de la administración pública, con las consecuencias que hoy sufrimos todos. Este es el momento de tomar decisiones creativas, innovadoras y con visión de futuro para la rehabilitación social de los internos y, con ello, contribuir eficazmente a la seguridad de la sociedad tamaulipeca y del país.

A N E X O S

Anexo 2
Sobrepoblación en los reclusorios de Tamaulipas *

| Cerezo | Capacidad instalada | Población | Sobrepoblación |
|--------------|---------------------|-------------|----------------|
| Laredo I | 350 | 1118 | 768 |
| Laredo II | 234 | 228 | -6 |
| M. Alemán | 86 | 152 | 66 |
| Reynosa | 940 | 1675 | 735 |
| Matamoros I | 300 | 551 | 251 |
| Matamoros II | 940 | 1338 | 398 |
| Victoria | 630 | 703 | 73 |
| Tula | 30 | 29 | -1 |
| Mante | 110 | 126 | 16 |
| Madero | 100 | 133 | 33 |
| Tampico | 250 | 486 | 236 |
| Xicoténcatl | 40 | 46 | 6 |
| Granja | 40 | 23 | -17 |
| Total | 4050 | 6605 | 2558 |

Índice de Sobrepoblación 63%

* La información corresponde al 14 de enero de 1999
Fuente: Dirección de Prevención

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Anexo 3

Internos en los Cereso de Tamaulipas según entidad federativa y país de origen *

| Entidad | Laredo I | Laredo II | Miguel Alemán | Reynosa | Matamoros I | Matamoros II | Victoria | Tula | Matle | Tampico | Madero | Minatitlán | Llaneta | Total |
|---------------------|-------------|------------|---------------|-------------|-------------|--------------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|-----------|-------------|
| Aguascalientes | 1 | | 1 | 5 | 1 | 4 | | | | 1 | | | | 15 |
| Baja California Nte | | | | | | | 3 | | | 1 | | | | 4 |
| Baja California Sur | | | | | | | | | | | | | | 0 |
| Campeche | 1 | | | | | 1 | 1 | | | 3 | | | | 6 |
| Chiapas | 3 | | 1 | 2 | 3 | 18 | 3 | | | 3 | | | | 33 |
| Chihuahua | | 2 | | 2 | 3 | 3 | 1 | | | 2 | | | | 13 |
| Coahuila | 16 | 10 | 2 | 19 | 5 | 12 | 2 | | | | | 1 | | 67 |
| Colima | | | | 3 | | | 3 | | | | | | | 6 |
| D F | 23 | 7 | 2 | | 6 | 35 | 21 | | | 12 | | | | 108 |
| Durango | 9 | | 2 | 2 | 3 | 5 | 5 | | | | | | | 26 |
| Guanajuato | 37 | 3 | | 8 | 12 | 18 | 7 | | 2 | 1 | | | | 88 |
| Guerrero | 22 | 5 | | 31 | 3 | 62 | 19 | | 1 | 4 | 1 | | | 148 |
| Hidalgo | 7 | | 1 | 4 | 1 | 9 | 11 | | | 1 | | | | 33 |
| Jalisco | 7 | 5 | 1 | 26 | 7 | 27 | 15 | | | 1 | | | | 89 |
| México | 1 | | | 41 | 10 | 20 | 12 | | | 1 | 3 | | | 88 |
| Michoacán | 37 | 8 | | 55 | 7 | 131 | 48 | | 1 | 6 | | | | 295 |
| Morelos | 3 | | | 2 | | 9 | 4 | | | 1 | | | | 19 |
| Nayarit | 4 | 1 | | | | 3 | | | | | | | | 8 |
| Nuevo León | 31 | 15 | 12 | 71 | 17 | 34 | 26 | | 1 | 2 | 2 | | | 207 |
| Oaxaca | 9 | 1 | | 4 | 2 | 18 | 11 | | 1 | | | | | 46 |
| Puebla | 2 | | 2 | 9 | 4 | 14 | 10 | | | 3 | | | | 44 |
| Querétaro | 5 | | | 4 | 5 | 5 | 4 | | | | 1 | 1 | | 25 |
| Quintana Roo | | | | | | | | | | 2 | | | | 2 |
| San Luis Potosí | 28 | 11 | 5 | 31 | 29 | 55 | 18 | | 13 | 18 | 11 | 6 | 1 | 226 |
| Sinaloa | 3 | 3 | | 1 | 2 | 1 | 3 | | 1 | 1 | | | | 15 |
| Sonora | | 1 | | 2 | | 1 | | | | 3 | | | | 7 |
| Tabasco | 4 | 1 | | | 3 | 3 | 2 | | | 1 | 1 | | | 15 |
| Tamaulipas | 825 | 129 | 115 | 1255 | 381 | 670 | 398 | 29 | 97 | 336 | 90 | 37 | 21 | 4385 |
| Tlaxcala | | | | 1 | 39 | 1 | 2 | | | 1 | | | | 44 |
| Veracruz | 9 | 6 | 7 | 68 | | 116 | 68 | | 6 | 72 | 23 | 1 | 1 | 377 |
| Yucatán | | | | | | 1 | | | | | | | | 1 |
| Zacatecas | 7 | 5 | | 9 | | 1 | 2 | | 1 | | 1 | | | 26 |
| Subtotal | 1095 | 224 | 169 | 1653 | 415 | 1277 | 609 | 29 | 126 | 80 | 133 | 46 | 25 | 6488 |

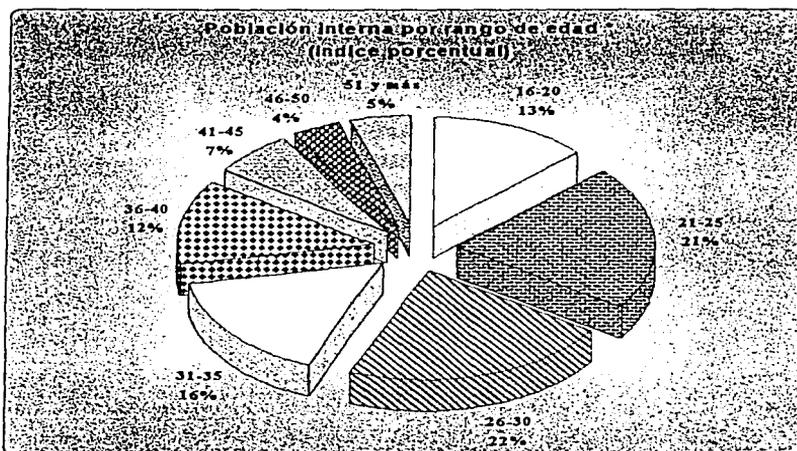
| País | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|------------|----|
| Guatemala | 1 | 2 | | | 1 | 15 | 2 | | | 1 | | | | | 22 |
| Ecuador | | | | | | | 1 | | | | | | | | 1 |
| Honduras | 4 | | | 1 | | 11 | 1 | | | | | | | 17 | |
| Puerto Rico | | | | | | | 1 | | | | | | | 1 | |
| Costa Rica | | | | | | 2 | 1 | | | | | | | 3 | |
| E U A | 15 | 11 | 2 | 13 | 5 | 12 | 4 | | | 1 | | | | 63 | |
| El Salvador | 3 | 1 | | 1 | | 15 | 1 | | | 1 | | | | 21 | |
| Colombia | | | | 3 | | 1 | | | | 3 | | | | 7 | |
| España | | | | | | 2 | | | | | | | | 2 | |
| Nicaragua | | | | 1 | | 1 | | | | | | | | 2 | |
| Nigeria | | | | | | 1 | | | | | | | | 1 | |
| Panamá | | | | | | 1 | | | | | | | | 1 | |
| Italia | | | | 1 | | | | | | | | | | 1 | |
| Subtotal | 23 | 24 | 2 | 20 | 6 | 61 | 10 | 2 | 6 | 5 | 4 | 2 | 2 | 142 | |

| | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|-----------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-------------|
| Total | 5110 | 229 | 1452 | 1675 | 551 | 1538 | 705 | 29 | 126 | 866 | 133 | 46 | 25 | 6608 |
| Originarios de | 26 | 44 | 24 | 25 | 31 | 50 | 45 | 0 | 23 | 30 | 33 | 20 | 9 | 31 |

otros estados y países

* La información corresponde al 14 de enero de 1999
Fuente: Dirección de Prevención

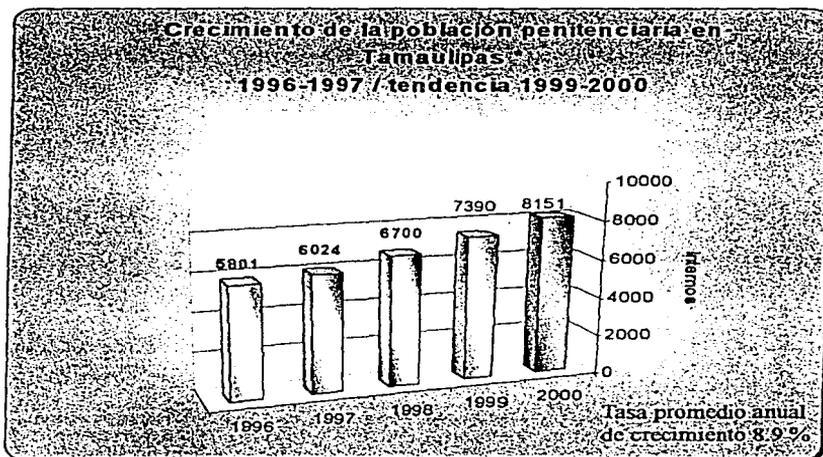
Anexo 4



*La información corresponde al 31 de diciembre de 1998
Fuente: Dirección de Prevención

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ancexo 5

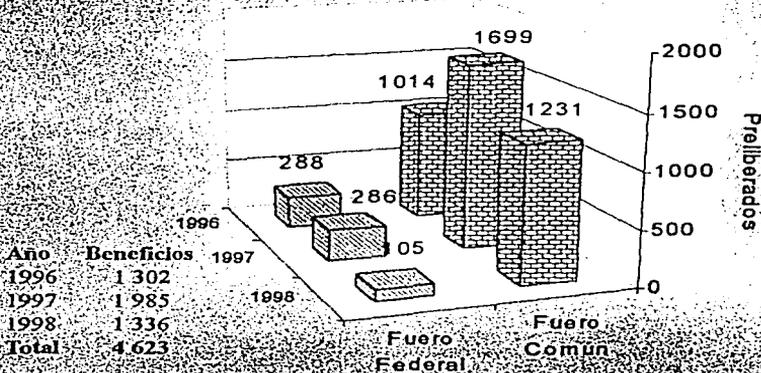


*La información corresponde al mes de diciembre de cada año
Fuente: Dirección de Prevención

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Anexo 6

Beneficios preliberacionales otorgados 1996 - 1998



Fuente: Dirección de Prevención

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

Anexo 7
Población que trabaja
Junio de 1996

| Cereso | Población | Internos que trabajan | Hombres | Mujeres | Asalariados | No Asalariados |
|-----------------|-------------|-----------------------------|-------------|------------|-------------|-------------------|
| Nuevo Laredo I | 966 | 449 | 449 | 0 | 12 | 437 |
| Nuevo Laredo II | 124 | 66 | 43 | 23 | 0 | 66 |
| Miguel Alemán | 165 | 135 | 133 | 2 | 0 | 135 |
| Reynosa | 1310 | 688 | 640 | 46 | 0 | 688 |
| Matamoros I | 406 | 229 | 229 | 0 | 30 | 199 |
| Matamoros II | 993 | 424 | 353 | 71 | 63 | 361 |
| Victoria | 754 | ** | ** | ** | ** | ** |
| Tula | 31 | 27 | 27 | 0 | 25 | 2 |
| Mante | 129 | 106 | 102 | 4 | 58 | 43 |
| Madero | 154 | 154 | 154 | 0 | 0 | 154 |
| Tampico | 453 | 446 | 425 | 21 | 0 | 446 |
| Xicoténcatl | 17 | 17 | 17 | 0 | 0 | 17 |
| Granja | 43 | 43 | 42 | 1 | 6 | 37 |
| TOTAL | 6545 | 2784 | 2614 | 170 | 194 | 2590 |

*La población corresponde al 30 de junio

** No reportó información

Fuente: Dirección de Prevención

Anexo 8



* Realizan Otras actividades

Población que trabaja

| Cereso | Población* | Internos que trabajan | Hombres | Mujeres | Asalariados | No Asalariados |
|-----------------|-------------|-----------------------|-------------|------------|-------------|----------------|
| Nuevo Laredo I | 1165 | 798 | 798 | 0 | 0 | 798 |
| Nuevo Laredo II | 217 | 155 | 138 | 17 | 90 | 65 |
| Miguel Alemán | 163 | 136 | 136 | 0 | 0 | 136 |
| Reynosa | 1638 | 1300 | 1250 | 50 | 995 | 305 |
| Matamoros I | 613 | 299 | 299 | 0 | 0 | 299 |
| Matamoros II | 1325 | 624 | 598 | 26 | 430 | 194 |
| Victoria | 771 | 317 | 292 | 25 | 272 | 45 |
| Tula | 44 | 27 | 27 | 0 | 16 | 11 |
| Mante | 139 | 99 | 99 | 0 | 50 | 49 |
| Madero | 143 | 133 | 133 | 0 | 0 | 133 |
| Tampico | 524 | 291 | 273 | 18 | 0 | 291 |
| Xicoténcatl | 50 | 50 | 49 | 1 | 1 | 49 |
| Granja | 30 | 27 | 27 | 0 | 0 | 27 |
| Total | 6822 | 4256 | 4119 | 137 | 1854 | 2402 |

* La población corresponde al 30 de septiembre

Fuente: Dirección de Prevención

TESIS CON
- FALLA DE ORIGEN

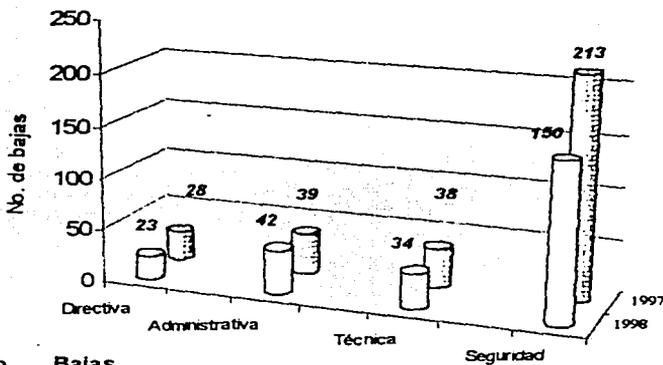
Anexo 9
Rezago educativo
Junio de 1996

| Comunidad | Población | Analfabetos | Sin primaria iniciada o concluida | Sin secundaria iniciada o concluida |
|-----------------|-------------|-------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Nuevo Laredo I | 966 | 72 | 120 | 378 |
| Nuevo Laredo II | 124 | 3 | 7 | 21 |
| Miguel Alemán | 165 | 0 | 41 | 21 |
| Reynosa | 1310 | 51 | 160 | 71 |
| Matamoros I | 406 | 12 | 203 | 169 |
| Matamoros II | 993 | 25 | 55 | 136 |
| Victoria | 754 | 19 | 210 | 180 |
| Tula | 31 | 3 | 6 | 7 |
| Mante | 129 | 6 | 2 | 4 |
| Madero | 154 | 2 | 69 | 41 |
| Tampico | 453 | 30 | 86 | 99 |
| Xicoténcatl | 17 | 1 | 10 | 4 |
| Granja | 43 | 4 | 4 | 16 |
| TOTAL | 5545 | 228 | 973 | 1147 |

Fuente: Dirección de Prevención

Anexo 10

Bajas de personal por área 1997 - 1998



| Año | Bajas |
|-------|-------|
| 1997 | 249 |
| 1998 | 318 |
| Total | 567 |

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

82

Anexo 11

Programa de capacitación para el personal de los Cereso

Cuadernillo de autoaprendizaje núm. 1 "Información básica de la Dirección General". 1995, 24 pp.

Objetivo: Dar a conocer entre el personal los antecedentes históricos, estructura orgánica, marco legal, normatividad y atribuciones de la Dirección General, así como la filosofía institucional y los lineamientos del director general, y las obligaciones y prohibiciones del personal.

Tiraje: 1,500 ejemplares.

Cuadernillo de autoaprendizaje núm. 2 "Primeros Auxilios". 1996, 21 pp.

Objetivo: Contribuir a la preservación de la salud y la vida de la población penitenciaria, mediante un conjunto de medidas sobre primeros auxilios para mantener con vida a un accidentado o a un enfermo hasta que sea posible la intervención de un médico.

Tiraje: 10,000 ejemplares.

Cuadernillo de autaprendizaje núm. 3 "Recomendaciones para evitar la fuga de reos". 1997, 10 pp.

Objetivo: Disminuir el índice de fugas, aportando lineamientos específicos en materia de seguridad.

Tiraje: 1ª. edición 10,000 ejemplares.
2ª. edición 1,500 ejemplares.

Cuadernillo de autoaprendizaje núm. 4 "Beneficios de libertad anticipada". 1997, 10 pp.

Objetivo: Atender la constante inquietud de la comunidad penitenciaria y dar respuesta a las preguntas de internos y familiares sobre las posibilidades de acceder a los beneficios de libertad anticipada para el fuero común.

Tiraje: 10,000 ejemplares.

Cuadernillo de autoaprendizaje núm. 5 "Patronato para la reincorporación social de liberados y externados". 1997, 11 pp.

Objetivo: Explicar a servidores públicos, internos y víctimas del delito, las atribuciones del patronato, así como las funciones que realiza y los servicios que ofrece.

83

Tiraje: 10, 000 ejemplares.

Cuadernillo de autoaprendizaje núm. 6 "Fundación de las villas escandonianas". 1998, 10 pp.

Objetivo: Participar en las celebraciones del 250 Aniversario del hoy estado de Tamaulipas, fortaleciendo el aprecio por las raíces y la historia regional entre toda la comunidad penitenciaria.

Tiraje: 1,500 ejemplares.

Cuadernillo de autoaprendizaje núm. 7 "Programa de orientación para la prevención de conductas antisociales". 1998, 10 pp.

Objetivo: Contribuir a la disminución de conductas antisociales y de la reincidencia, y fomentar la corresponsabilidad de los sectores público, privado y social.

Tiraje: 10, 000 ejemplares.

Cuadernillo de autoaprendizaje núm. 8 "Seguridad social para los trabajadores de los Cereso". 1998, 15 pp.

Objetivo: Divulgar entre los servidores públicos del sistema los servicios y prestaciones que proporciona el régimen de seguridad social.

Tiraje: 1,500 ejemplares.

Cuadernillo de autoaprendizaje núm. 9 "Granja de readaptación social 'Mano con mano' ". 1998, 12 pp.

Objetivo: Ofrecer información sobre el modelo de tratamiento abierto, así como los requisitos de admisión y el reglamento del establecimiento.

Tiraje: 10, 000 ejemplares.

Cuadernillo de autoaprendizaje núm. 10 "Prevención de adicciones". 1998, 16 pp.

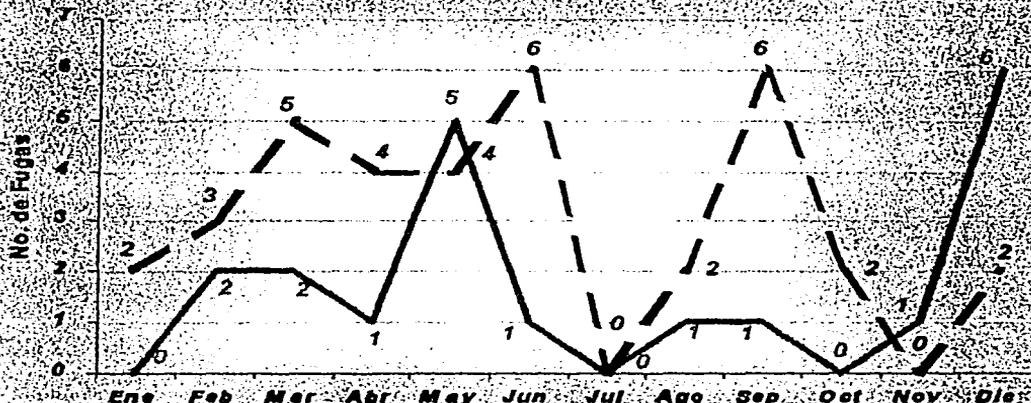
Objetivo: Sensibilizar y concientizar a los servidores públicos, la población penitenciaria y la sociedad en general, sobre los efectos perniciosos de las adicciones.

Tiraje: 10, 000 ejemplares

85

Anexo 12

Fuga de reos 1997-1998



| AÑO | Fugas |
|------|-------|
| 1997 | 30 |
| 1998 | 20 |

— 1998
- - 1997

Fuente: Dirección de Prevención

TEJIS CON FALLA DE ORIGEN

85

BIBLIOGRAFÍA

- Ackoff, Russell. *Guía para controlar el futuro de la empresa*. México, Limusa, 1986.
- Aguilar Villanueva, Luis. *Política y racionalidad administrativa*. México, INAP, 1982.
- Baena, Guillermina. *Instrumentos de investigación*, 13ª. ed. México, EMU, 1999.
- Berger, Claude (comp.). *El terror bajo Lenin*. Madrid, Tusquet, 1970.
- Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México, Siglo XXI, 1990.
- Dostoievski, Fedor. *La casa de los muertos*. Moscú, Progreso, 1969.
- Foucault, Michel. *Vigilar y castigar; nacimiento de la prisión*. México, Siglo XXI, 1997.
- García Ramírez, Sergio. *El final de Lecumberri*. México, Porrúa, 1979.
- García Ramírez, Sergio. *Los personajes del cautiverio; prisiones, prisioneros y custodios*. México, Secretaría de Gobernación, 1996.
- García Ramírez, Sergio. *Manual de prisiones*. México, Porrúa, 1994.
- González Placencia, Luis (coord.). *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo*. México, CNDH, 1995.
- Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Ediciones Nacionales de Administración Pública, A.C., 1979.
- Hernández Sampiere, Roberto, et al. *Metodología de la investigación*. México, McGraw Hill, 2000.
- Jiménez Castro, Wilburg. *Administración Pública para el desarrollo integral*. México, FCE, 1995.
- Marx, Carlos. *El capital*, 5ª. ed., tomo I. México, FCE, 1968.
- Padua, Jorge. *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*. México, El Colegio de México-FCE, 1987.
- Salim Cabrera, Emilio. *Inteligencia y gobernabilidad empresarial*. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2001
- Scherer García, Julio. *Cárceles*. México, Alfaguara, 1998.
- Soljenitsin, Alexander. *Archipiélago Gulag 1918-1956*. Barcelona, Plaza y Janés, 1974.

56

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México*. 10ª. ed. México, Porrúa, 1981.

HEMEROGRAFÍA

Garduño, Roberto. "*La corrupción cuesta cada año a México entre 30 y 40 mil mdd*". La Jornada, 6 de julio de 2001.

Mellado, G. "*Belén por dentro y por fuera*". Revista Criminalia, núm. 8, 1959.

Revista *Preveré*. Dirección General de Prevención y Auxilio, Medidas Tutelares y Readaptación Social del Estado de Tamaulipas, núms. 1-15, abril de 1996 - diciembre de 2000.

Revista *Readaptación*. Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, núm. 7, abril de 1996.

Valls Hernández, Sergio. "*La administración, instrumento de la política*". La Jornada, 16 de julio del 2001.

DOCUMENTOS

Beneficios de libertad anticipada. Serie autoaprendizaje núm. 4. Dirección General de prevención y Auxilio, Medidas Tutelares y Readaptación Social del Estado de Tamaulipas, 1997.

Bienvenido a nuestro equipo. DGPAMTRSET, 1997.

Boletín de Estadística Básica. Núms. 1-33, junio de 1995- marzo de 1998. DGPAMTRSET.

Calidad total; proyectos de mejora. DGPAMTRSET, 1996.

Diagnóstico institucional. DGPAMTRSET, 1995.

Diagnóstico integral de necesidades de los Cereso. DGPAMTRSET, 1995.

Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1971. *Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados*.

Fundación de las villas escandinavas. Serie autoaprendizaje núm. 6. DGPAMTRSET, 1998.

Granja de readaptación social "Mano con mano". DGPAMTRSET, 1996.

Información básica de la Dirección General. Serie autoaprendizaje núm. 1. DGPAMTRSET, 1995.

Misión, visión y valores. DGPAMTRSET, 1997.

Patronato para la reincorporación social de liberados y externados. Serie autoaprendizaje núm. 5. DGPAMTRSE., 1997.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas. 27 de diciembre de 1986. *Ley para la Prevención de Conductas Antisociales, Auxilio a las Víctimas, Medidas Tutelares y Readaptación Social para el Estado de Tamaulipas.*

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas. 16 de septiembre de 1992. *Reglamento para los Centros de Readaptación Social del Estado de Tamaulipas.*

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas, 15 de enero de 1994. *Patronato para el apoyo a la reincorporación social.*

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas. 3 de febrero de 1999. *Ley orgánica de la administración pública del Estado de Tamaulipas.*

Plan de trabajo 1995-1999. DGPAMTRSET, 1995.

Primeros auxilios. Serie autoaprendizaje núm. 2. DGPAMTRSET, 1996.

Programa de Orientación para la prevención de conductas antisociales. DGPAMTRSET, 1996.

Proyecto de comunicación. DGPAMTRSET, 1995.

Proyecto de programa radiofónico. DGPAMTRSET, 1995.

Recomendaciones para evitar la fuga de reos. Serie autoaprendizaje núm. 3. DGPAMTRSET, 1997.

Seguridad social para los trabajadores de los Cereso. Serie autoaprendizaje núm. 8. DGPAMTRSET, 1998.

SS