

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
ESCUELA DE POSTGRADO

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

NUEVOS DESAFÍOS PENITENCIARIOS:
INSERCIÓN LABORAL DE LOS RECLUSOS.

MÓNICA JAVIERA BLANCO SUÁREZ

2005



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
ESCUELA DE POSTGRADO**

**NUEVOS DESAFÍOS PENITENCIARIOS:
INSERCIÓN LABORAL DE LOS RECLUSOS.**

MÓNICA JAVIERA BLANCO SUÁREZ

MIEMBROS DE LA COMISIÓN EVALUADORA

Sra. Pilar Romaguera

Sr. Gonzalo Vargas

Sr. Juan Enrique Vargas

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SANTIAGO DE CHILE
enero 2005

INDICE

	Página
Resumen	4
Introducción	5
I. Antecedentes	8
I.1. La necesidad de seguridad pública y el rol de la pena en el logro de ésta	8
I.2. Seguridad Pública en Chile: evolución de la delincuencia	11
I.3. Sistema carcelario: escenario de cumplimiento de la pena	13
II. Programas Laborales Intramuros en Chile y el mundo	18
II.1. Impacto del tema laboral sobre niveles de delincuencia	18
II.2. Evidencias en torno a la efectividad de programas laborales intramuros	21
II.3. Programas Laborales en el Mundo	25
Estados Unidos	25
Inglaterra	42
II.4. Programas Laborales en Chile	56
III. Propuesta de Política Pública	66
IV. Bibliografía	82
V. Anexos	86

Resumen

La presente investigación tiene por objetivo entregar elementos de análisis y guías de políticas a las autoridades públicas involucradas en el diseño, desarrollo e implementación de programas que propendan a la inserción laboral de los reclusos mediante la comprobación de los mayores beneficios asociados.

El análisis de las políticas de reinserción laboral de los reclusos es de suma importancia, si se tiene en cuenta que Chile tiene una de las tasas de encarcelados más altas del mundo y que existe, además, una alta tasa de reincidencia. Este estudio es un primer intento por analizar comparativamente la información disponible y avanza en una propuesta para implementar nuevos programas de reinserción. Además, da cuenta de la importancia atribuida al tema laboral en relación con las motivaciones de quienes delinquen: a) de acuerdo a encuestas hechas a reclusos, se establece que el 56% de quienes cometen delitos, lo hace motivado por razones económicas (mantener a la familia y conseguir dinero); b) informes de expertos establecen que existe no sólo una relación entre las tasas de delitos denunciados y la prosperidad económica, sino también con la duración y el nivel de desempleo, la desigualdad del ingreso y los salarios de los trabajadores no calificados.

La metodología utilizada en esta investigación es en parte descriptiva, en lo que dice relación con los programas laborales intramuros existentes en Chile y el mundo, y en parte también propositiva en lo referido a la generación de recomendaciones para la aplicación, en nuestro país, de políticas y programas exitosos en estas materias. La información obtenida a través de fuentes de información primaria (entrevistas y reuniones en profundidad) fue complementada con fuentes secundarias (estudios nacionales, bibliografía internacional).

El estudio despeja la interrogante en torno a la posibilidad de desarrollar programas laborales intramuros efectivos –principalmente en cuanto a disminuir niveles de reincidencia-, dando cuenta de los elementos necesarios que deben estar presentes en el diseño de un programa que logre tales objetivos, a partir de la experiencia comparada existente en esta materia. Tal es el caso inglés, que dio especial énfasis al desarrollo de planes de trabajo al interior de las cárceles -que funcionan como esquemas de promoción del uso del tiempo de los reclusos- y a la generación de metas, indicadores y evaluaciones de los programas laborales. Estados Unidos, por su parte, generó una fuerte asociación público-privada en el emprendimiento de proyectos laborales con reclusos en las cárceles, cuyos buenos resultados fomentaron la participación de agentes externos en estos temas.

El análisis finaliza con la enunciación de aquellos elementos que deben desarrollarse o corregirse de modo de asegurar la existencia de un buen programa laboral intramuros, entre ellos: a) contar con una institucionalidad específica que cumpla con las funciones de administración y regulación del sistema de trabajo intramuro; b) desarrollar adecuados sistemas de clasificación inicial de los internos, de modo de asegurar una buena direccionalidad de sus capacidades, y a la vez complementar este tipo de programas con otros que surjan a partir de sus propias carencias; c) estructurar una oferta y demanda laboral intramuros que contemple las necesidades de los involucrados, sistemas flexibles de regulación, los requerimientos del medio libre, estructuras de incentivos, redes de trabajo, financiamiento, entre otros.

Introducción

La presente investigación tiene por objetivo entregar elementos de análisis y guías de políticas a las autoridades públicas involucradas en el diseño, desarrollo e implementación de programas que propendan a la inserción laboral de los reclusos mediante la comprobación de los mayores beneficios asociados.

El análisis de las políticas de reinserción laboral de los reclusos es de suma importancia, si se tiene en cuenta que Chile tiene una de las tasas de encarcelados más altas del mundo, y que existe, además, una alta tasa de reincidencia. Lamentablemente, ante esta realidad no existen estudios sistemáticos y comparativos de cómo mejorar las políticas públicas en esta materia. Este estudio es un primer intento por analizar comparativamente la información disponible y avanza en una propuesta para implementar nuevos programas de reinserción.

La metodología utilizada en esta investigación es descriptiva en relación con el estudio de los actuales programas laborales de rehabilitación y reinserción de reclusos existentes en las cárceles de Chile y el mundo. Además, se abordó de forma exploratoria y propositiva todo lo referente a la generación de recomendaciones para la aplicación, en nuestro país, de políticas y programas exitosos en estas materias.

Las fuentes de información fueron secundarias, especialmente en lo relacionado a textos que aborden la materia, estudios, artículos de revistas, investigaciones y páginas en internet, tanto de Chile como del extranjero. Adicionalmente, se establecieron contactos (vía email y telefónicos), entrevistas y reuniones en profundidad con actores involucrados y participación en seminarios relacionados con el tema en estudio.

Como principal aporte en esta materia, se analizan las razones que determinan la gran incidencia y connotación de los programas laborales que actualmente se llevan a cabo en penales del mundo. Posteriormente, se plantea la necesidad de reorientar el marco en el que actualmente se llevan cabo estos esfuerzos en nuestro país.

El capítulo I se inicia con un breve análisis y conceptualización de la seguridad pública en las sociedades modernas. Se hace referencia a la pena como factor disuasivo de conductas ilícitas, y se estudia la evolución de la concepción y aplicación que ha tenido la misma desde un sistema tradicional de incapacitación al nuevo escenario de rehabilitación, dentro del cual la reinserción laboral adquiere especial énfasis.

Posteriormente, dentro del mismo capítulo, se expone mediante un análisis descriptivo, la evolución de la delincuencia en Chile -como preocupación social de los últimos diez años- analizándose el comportamiento de las denuncias por delitos de mayor connotación social. Se determinan las principales implicancias que esta evolución ha tenido sobre el tema carcelario, y puntualmente, sobre la población reclusa en dichos recintos.

En el capítulo II se estudia el impacto del tema económico –específicamente del laboral- sobre los niveles de delincuencia y la efectividad demostrada por programas laborales intramuros en Estados Unidos e Inglaterra. La revisión de estos programas, así como la determinación de los principales aspectos que los caracterizan, sirven de contrapunto para la generación de una visión crítica de los esfuerzos que actualmente se llevan a cabo en nuestro país en la inserción laboral de los reclusos.

El capítulo concluye con una revisión descriptiva de la realidad penitenciaria chilena, específicamente de los programas de reinserción laboral previstos para quienes cumplen sanciones privativas de libertad.

Finalmente, en el capítulo III y, a modo de conclusión al estudio, se identifican y proponen los elementos básicos esenciales que debieran considerarse al momento de generar un esquema de políticas orientadas a la reinserción laboral.

Resulta importante realizar algunas aclaraciones conceptuales. La referencia a delincuencia o criminalidad, para efectos de este trabajo, sólo dirá relación con los delitos de mayor connotación social, así definidos por la autoridad de gobierno, y bajo los cuales se comprende: robos con fuerza, con violencia, hurto, lesiones, homicidio y violación. No obstante lo anterior, cuando se alude a una situación general, se usará el concepto de seguridad ciudadana,

entendiendo bajo este término, la generación de condiciones básicas de convivencia social que permiten un pleno desenvolvimiento de los derechos y capacidades de las personas.

La segunda aclaración conceptual se refiere al alcance del término rehabilitación de reclusos, la que para estos efectos dirá directa y única relación con la (re) inserción laboral de los reclusos – sea que se trate de quienes nunca han integrado la fuerza laboral (inserción) o, de quienes habiéndolo hecho, se han apartado de ella por distintas razones (reinserción).

También se ha preferido reducir el ámbito de análisis y propuesta a un sistema de trabajo intramuros de carácter cerrado o semiabierto, excluyendo, de esta manera, a quienes se encuentran cumpliendo condena en alguna modalidad de sistema abierto¹. Bajo sistema cerrado y semiabierto incorporamos a su vez tanto a detenidos, como procesados y condenados.

¹ Bajo la denominación de sistema abierto se incorporan condenados beneficiados con las medidas alternativas de la ley 18.216 (remisión condicional, libertad vigilada y reclusión nocturna) y quienes se encuentran afectos a beneficios de reinserción y otros (salida controlada al medio libre, libertad condicional y arrestos nocturnos). El sistema cerrado corresponde a aquellos internos reclusos en los establecimientos penales del país, mientras que el sistema semiabierto se constituye por Centros de Educación y Trabajo (CET) que pueden ser de carácter rural (colonias agrícolas) o de carácter urbano (talleres industriales)

I. Antecedentes

I.1. La necesidad de seguridad pública y el rol de la pena en el logro de ésta.

La historia occidental muestra que la necesidad de seguridad ciudadana, entendida ésta como el conjunto de condiciones sociales que habilitan la convivencia pacífica entre las personas², ha estado presente en la mayor parte de la vida social organizada, entregando los sustentos necesarios para el adecuado desarrollo económico de un país, así como para el ejercicio libre de derechos individuales. Por ello una de las funciones de los Estados ha consistido en proveer y garantizar esta seguridad, cubriendo necesidades individuales y colectivas, la que en todo caso no eximen de modo alguno las responsabilidades que deben ejercer en estas materias, tanto los actores del sistema político imperante, como la ciudadanía en general.

En este contexto, los países han asumido la importancia de la orientación de la pena como clave para el logro de la satisfacción de este bien público, poniendo en duda, al mismo tiempo, la capacidad para lograr mayores niveles de seguridad si ella sólo es concebida como un simple acto de inhabilitación social. Lo anterior ha resultado en una traslación desde un marco meramente punitivo y de retribución a otro orientado a la resocialización del individuo que ha quebrantado la norma legal imperante.

Ya lo consideraba Beccaria (1764) en su libro “De los delitos y de las penas” que: “El verdadero fin de las penas no es atormentar y afligir a un ente, ni deshacer el delito ya cometido. El fin no es otro pues, que impedir al reo causar nuevos daños a sus ciudadanos y retraer a los demás de la comisión de otros iguales”.

² De acuerdo a lo señalado por los autores De la Puente y Torres, la seguridad externa concierne a la defensa de la soberanía de un Estado-Nación de peligros, amenazas o conflictos emanados desde fuera de sus fronteras. La seguridad interna o pública se refiere al mantenimiento del orden público y al imperio de las leyes. En el resguardo de la soberanía nacional desempeñan una función preponderante las Fuerzas Armadas, en tanto que en el mantenimiento y restauración de la seguridad interior lo hacen las instituciones policiales y, en casos excepcionales, por lo general previstos por las Constituciones o las leyes, asumen funciones en este plano las Fuerzas Armadas. La seguridad ciudadana en este caso involucra el concepto de seguridad interna, en cuanto requiere del orden interno y del imperio de la ley para lograr condiciones básicas de funcionamiento social, entre otras cosas.

Tanto las penas como el modo y el lugar en que estas se cumplan no están ajenas al reconocimiento que en la persona del infractor siguen subyaciendo derechos inalienables. Si se actúa con omisión o atropello de los mismos no sólo se transgrede el estatuto de ese individuo, sino que también, producto de esa alienación, se termina poniendo en un riesgo aún mayor al resto de la comunidad, la que, tarde o temprano será destinataria de las acciones de esta misma persona, pero esta vez con sus valores mucho más alterados por los efectos del “contagio criminológico”.

La pena puede ser entendida de diversas maneras: como sanción inhabilitadora, esto es, que impida al individuo seguir cometiendo delitos; como función retributiva hacia la sociedad por el mal causado; con fines ejemplificadores para el resto de los ciudadanos, evitando que caigan en el mismo mal que el delincuente, y avisándoles de las consecuencias que la infracción criminal comporta; como disuasivo para el propio ofensor en cuanto a cometer nuevas infracciones y, finalmente, como rehabilitadora o restaurativa, esto es, generando algún proceso de cambio en el infractor que no sólo lo disuada de continuar en la carrera criminal, sino que además lo transforme en un componente activo de la sociedad.

Es posible distinguir en la historia occidental dos períodos diferenciados en cuanto a la modalidad de tratamiento penitenciario imperante, los que a su vez, permiten entrever la concepción de penas que ha predominado en cada una de ellos.

El dictamen de las directrices de Naciones Unidas, contenidas en el texto “Reglas Mínimas para el Tratamiento del Delincuente” de 1955³, pone fin, al menos en la esfera de las intenciones, a la concepción exclusiva de la sanción como inhabilitadora y ejemplificadora, dando paso a una más global, que incorpora aspectos rehabilitadores.

En efecto, de acuerdo al artículo 58 de dicha declaración, el fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad en general, se conciben como medios para proteger a la sociedad contra el crimen, el que sólo se alcanzaría en la medida que se aprovechara el

³ Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977

período de privación de libertad como instancia curativa y educativa. El artículo 65 continúa señalando que: “El tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo”. Por primera vez, además, se mencionan los alcances y características del trabajo intrapenitenciario, estableciendo que éste debería asemejarse lo más posible a los que se aplican fuera del establecimiento, a fin de preparar a los reclusos para las condiciones normales del trabajo libre.

El sistema chileno, por su parte, incorpora recién en 1979, mediante la promulgación de la Ley Orgánica de Gendarmería, un artículo referido a la labor de rehabilitación de la Institución, lo que trajo como consecuencia cambios y ampliaciones de los programas educacionales para la preparación de los futuros vigilantes y oficiales. No obstante lo anterior, no fue sino hasta la dictación de la Resolución N°1583⁴ y del Decreto Supremo N°518⁵, ambos de 1998, en que se dio inicio a una política en pro de la reinserción laboral de los reclusos.

La última declaración institucional relativa a objetivos y misiones de Gendarmería alude explícitamente a la idea de asistir y reinsertar: “Contribuir a una sociedad más segura, garantizando el cumplimiento eficaz de la detención preventiva.....proporcionando a los afectados un trato digno, acorde a su calidad de persona humana y desarrollando programas de reinserción social que tiendan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual”. Agrega bajo el numerando tercero de la enunciación de objetivos estratégicos : “Asistir a la población penal, fomentando conductas, habilidades y capacidades que incrementen sus probabilidades de reinserción social e involucrará en este proceso a sus familias y a las instituciones, empresas y comunidad ”. Todo lo anterior confirma la idea de asumir una línea mucho más restaurativa y rehabilitadora que incapacitadora . Así, dentro de la definición de

⁴ La Resolución N°1583 del Director Nacional de Gendarmería aprobó y puso en práctica el manual de funcionamiento de los Centro de Educación y Trabajo (CET), complementado por el Decreto N°1595, cuyo objetivo principal era uniformar el accionar de los CET.

⁵ El Decreto Supremo N°518 aprobó el actual Reglamento Penitenciario introduciendo una serie de cambios en el sistema de administración de los penales, entre los que se cuenta el tema de capacitación y trabajo de reclusos. Entre las novedades destaca la posibilidad formal de incorporar empresarios privados a actividades laborales productivas para los internos.

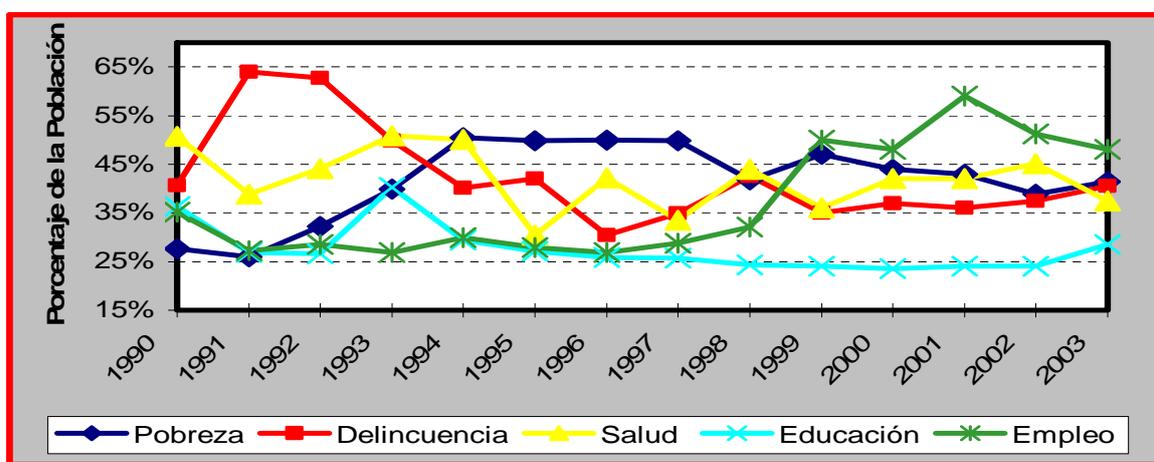
clientes, beneficiarios y usuarios del sistema penitenciario se incluye no solo la población reclusa, sino su familia y la población egresada que puede acceder a apoyo post penitenciario.

I.2. Evolución de la delincuencia en Chile entre 1990 y 2003.

El aumento generalizado de los niveles de delincuencia en una gran cantidad de países ha impulsado el estudio de las causas de la actividad delictiva y de las formas de prevenir y contenerla.

Nuestro país no ha estado ajeno a tal tendencia lo que se manifiesta en las cifras de las principales preocupaciones de la población chilena para el período 1990-2003: la pobreza, la delincuencia, la salud, la educación y el empleo han constituido las cinco áreas de mayor preocupación, de acuerdo a la encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos cada año.

Gráfico N°1
Evolución Principales Preocupaciones de las Personas



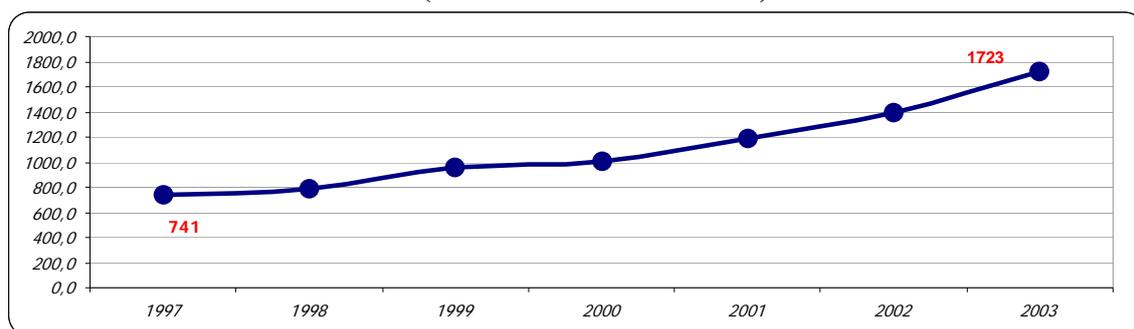
Fuente: Centro de Estudios Públicos, 2003.

La delincuencia ha presentado una tendencia al alza en los últimos años, tal como lo reflejan las estadísticas policiales disponibles en estas materias⁶. El año 2003 las denuncias por delitos

⁶ Las estadísticas de denuncias de Carabineros de Chile se utilizan para analizar evoluciones delictuales, ya que se considera que constituyen un mejor indicador que las aprehensiones, las que se encuentran más expuestas no sólo a cambios legales (derogación de aprehensión por sospecha, por ejemplo), sino también y, especialmente, en lo referido a la implementación de programas y estrategias de mayor eficiencia policial. No obstante lo anterior,

de mayor connotación social⁷ correspondieron a 1.723 cada 100 mil habitantes, mientras que en 1997 la tasa ascendía a 741. Esto implica que la tasa de denuncias cada 100.000 habitantes ha crecido, en promedio, 15% al año.

Gráfico N° 2
Evolución Delitos de Mayor Connotación Social (excluidas las lesiones) cada 100 mil habitantes
(índice base 100 año 1997)



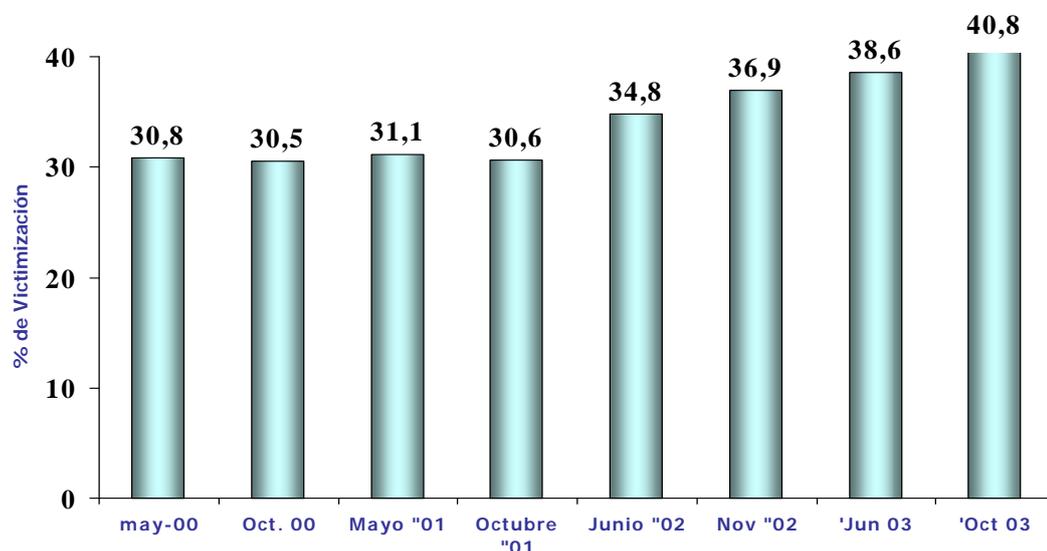
Fuente: Carabineros de Chile, 2003.

Por otra parte, y complementando la idea anterior, las encuestas periódicas de victimización dadas a conocer por la Fundación Paz Ciudadana también registran un alza en la cantidad de delitos cometidos.

cabe señalar que el mejor indicador de delincuencia sigue siendo la encuesta de victimización. En nuestro país, la primera encuesta oficial nacional fue dada a conocer en abril de este año, y permitió entregar una completa fotografía de la realidad, más no una evolución. Fundación paz Ciudadana, por su parte, entrega resultados de encuestas de victimización cada 6 meses, desde el año 1998.

⁷ Los delitos de mayor connotación social definidos por el gobierno corresponden a: robo con violencia, robo con fuerza, hurto, violación, homicidio y lesiones. Sin embargo, el gráfico expuesto excluye las lesiones, ya que el sistema de registro en relación con este delito cambia a partir del año 2000.

Gráfico N° 3
Porcentaje de hogares en que un miembro ha sido víctima de robo o intento de robo en los últimos 6 meses



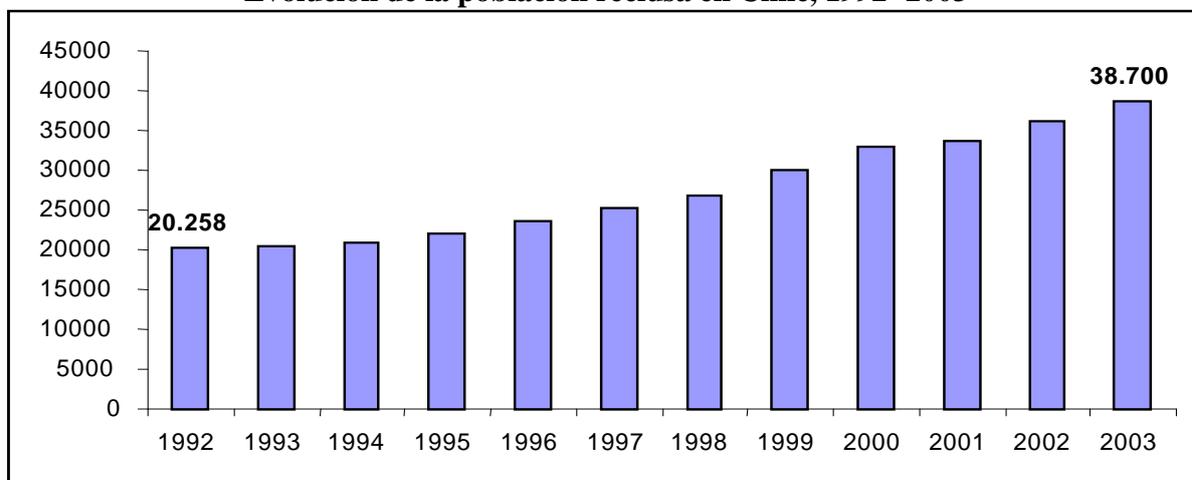
Fuente: Encuestas de Victimización. FPC- Adimark, 2000- 2003.

A partir de la información expuesta en el gráfico N°3, se concluye que el crecimiento delictivo en relación con los delitos de robos e intento de robo alcanza el 15% anual entre los años 2000 y 2003.

I.3. Sistema carcelario: escenario de cumplimiento de la pena.

Habiendo establecido la situación en torno a la evolución creciente que han tenido los delitos en nuestro país los últimos años, resulta interesante analizar de qué manera ello ha repercutido en el flujo de ingresos a recintos carcelarios.

Gráfico N°4
Evolución de la población reclusa en Chile, 1992- 2003



Fuente: Gendarmería de Chile, 2003.

El crecimiento en las tasas de reclusión que aparecen en el gráfico anterior determinan un alza del 91% entre los años 1992 y 2003. Las explicaciones en torno a este exponencial crecimiento de la población encarcelada son diversas: disminución en el otorgamiento de libertades provisionales, mayor eficiencia policial y, también, al mayor número de delitos cometidos en nuestro país.

En el contexto internacional, se observa que la mayor parte de los países ha mostrado una tendencia al alza en torno a las tasas de reclusión, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro N°1
Evolución de la tasa de reclusión cada 100 mil habitantes

	1990	1992	1994	1995	1998	1999	2000
Suiza	77	77	s/i	81	79	81	80
Francia	82	84	90	89	92	90	87
Alemania	78	s/i	83	81	97	98	97
Austria	91	95	92	76	106	113	113
España	86	90	106	122	114	115	115
Inglaterra	88	89	95	99	125	122	123
Canadá	111	113	118	115	121	115	s/i
Chile	148	133	138	145	182	200	217
Estados Unidos	465	s/i	554	600	620	636	638

Fuente: "Crime and Criminal Justice in Europe and North America 1990- 1994" del año 1998, y "Seventh United Nations Survey of crime trends 1998- 2000", 2001.

Nuestro país presenta una tasa de encarcelados –256⁸ reclusos cada 100 mil habitantes- que puede catalogarse como media alta en el nivel mundial. Con mas de 2 millones de personas tras las rejas, Estados Unidos se alza como uno de los países con tasas mas altas de reclusos cada 100 mil habitantes (638)⁹.

Cuadro N°2
Evolución de la tasa de reclusión cada 100 mil habitantes

	Tasa de reclusos cada 100.000 habitantes (promedio)
América del Norte	450
Asia (Ex Unión Soviética)	377
Chile	256
América Central	226
Africa	186
Asia	144
Este Medio	127
América del Sur	118
Oceanía	111
Europa	103

Fuente: International Center for Prison Studies, 2003.

Lo anterior, unido por una parte a los índices de reincidencia existentes en nuestro país -que determinan que 2 de cada 5 reclusos volverán a involucrarse con el sistema de justicia criminal¹⁰ (Libertad y Desarrollo, 2001)- y por otra parte al déficit de infraestructura carcelaria que alcanza a un 60% el año 2003, convierten el tema del encarcelamiento en una problemática creciente, compleja y costosa¹¹ que impulsa la urgencia de diseñar un adecuado modelo de intervención y rehabilitación intrapenitenciario, que contemple la entrega de herramientas y oportunidades laborales.

⁸ Tasa calculada considerando cifra población total del censo 2002 (15.116.435 personas) y el total de reclusos año 2003 que ascendía a 38.700.

⁹ El total de internos ascendía a fines del año 2002 a 1.962.220 reclusos, de los cuales 143.337 cumplían condena en cárceles federales (federal prisons), 1.181.128 en estatales (state prisons) y 631.240 en locales (local jails).

¹⁰ La reincidencia a la que se hace alusión es la “legal”, esto es, aquella que implica que 2 de cada 5 reclusos volverá a ser condenados por un crimen o simple delito. El Código de Derecho Penal establece que “la reincidencia puede caracterizarse como el hecho de volver a cometer un delito después de haber sido condenado anteriormente por el mismo u otro delito.

¹¹ De acuerdo a estudios del Instituto Libertad y Desarrollo, en los últimos 10 años el presupuesto tanto policial como judicial ha experimentado un aumento aproximado de en un 80%, es decir, se ha pasado de asignar 300 mil millones de pesos a más de 520 mil millones para el año 2002.

En este escenario y, asumiendo la importancia del tema de rehabilitación, Gendarmería¹² - como ente encargado de la vigilancia y rehabilitación de los reclusos en Chile- ha señalado en su última declaración de objetivos y misiones, la idea de asistir y resocializar mediante el desarrollo de programas que tiendan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual, dentro de los cuales se mencionan los programas laborales como parte esencial de dicho proceso.

Junto a lo señalado, el gobierno ha desarrollado, desde el año 1993, acciones de asistencia a través del “Programa Laboral Intramuros”, que permiten la contratación de reclusos por parte de privados instalados en el penal, mediante el desarrollo de trabajos al interior de Centros de Educación y Trabajo¹³ y, como microempresarios, entre otras modalidades. Estos programas permiten entregar cobertura a tan sólo un 24% de la población reclusa, lo que unido al hecho de existir falencias en torno a la regulación y administración del sistema, lo tornan altamente insuficiente (Fundación Paz Ciudadana, 2000).

Durante la gestión de gobierno del presidente Ricardo Lagos, el Ministerio de Justicia en conjunto con el de Obras Públicas han impulsado el programa de concesión de construcción y operación de cárceles por parte de privados, manteniéndose en manos de Gendarmería de Chile la vigilancia de estos recintos y sus internos. Además, se establece como una obligación para los concesionarios diseñar, ejecutar y monitorear programas de reinserción social. Esto podría implicar un significativo avance en el impulso de este tipo de programas, especialmente de aquellos que promueven el trabajo de los reos al interior de las cárceles, sin embargo, en el

¹² De acuerdo al DL 2859 del 15 de septiembre de 1979, Gendarmería de Chile se define como un Servicio Público dependiente del Ministerio de Justicia que tiene por finalidad atender, vigilar y rehabilitar a las personas que por resolución de autoridades competentes, fueren detenidas o privadas de libertad y cumplir las demás funciones que le señale la ley. En su artículo 2° el DL establece que la institución, en razón de sus fines y naturaleza, será una institución jerarquizada, uniformada, disciplinada, obediente y su estatuto legal respectivo y el reglamento de disciplina que dictará el Presidente de la República. Como partícipe del Sistema de Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana tiene por misión atender, vigilar y asistir a las personas que por resolución de las autoridades competentes, fueron detenidas, privadas de libertad o con libertad restringida, contribuyendo a su reinserción social. Es importante señalar que el año 1975 el hasta entonces conocido Servicio de Prisiones, cambia su denominación por Gendarmería de Chile. Esta nueva etapa se inauguró con la promulgación de la Ley Orgánica de Gendarmería el año 1979. Aquí se incorpora en su artículo primero la labor de rehabilitación de la Institución, lo que trajo como consecuencia cambios y ampliación de los programas educacionales para la preparación de los futuros vigilantes y oficiales.

¹³ Los Centros de Educación y Trabajo (CET) son unidades institucionales, dependientes de Gendarmería de Chile, de tipo laboral-productivo, conformadas por talleres de producción y capacitación.

marco de dichas concesiones, la materia en comento ha sido escasamente regulada, tal como se analizará más adelante en el estudio.

Es importante destacar que el programa de concesiones tendrá un significativo impacto en frenar el déficit carcelario, toda vez que el proyecto contempla la construcción en etapas de 10 establecimientos penitenciarios. Los establecimientos penitenciarios del primer grupo de proyectos concesionados se encuentran ubicados en Alto Hospicio (I región), Huachalalume (IV región) y Rancagua (VI región). La segunda etapa contempla centros en Concepción y Talcahuano (VIII región) y la tercera etapa unidades penales en la Región Metropolitana, Puerto Montt y Valdivia (X región). La última parte del proyecto culmina con la construcción de un segundo centro en la capital y un centro mixto en la V región. Con una inversión total cercana a los 280 millones de dólares, se espera poder contar con alrededor de 16.000 nuevas plazas. La concesión fue entregada a privados por un lapso de 20 años, y los primeros recintos serán entregados a las autoridades a mediados del año 2005.

En el siguiente capítulo se abordará la vinculación empleo-delincuencia, de manera de entregar los fundamentos que den cuenta de la incidencia que el tema laboral puede tener sobre este problema. Luego, se darán a conocer experiencias comparadas concretas de trabajo al interior de penales y, de los efectos que éstos han tenido sobre los procesos de reinserción y disminución de la reincidencia. Finalmente, se analizará el caso chileno, entregando cifras y valores relacionados con la implementación de programas laborales intramuros en nuestro país.

II. Programas Laborales Intramuros en Chile y el mundo

II.1. Impacto del tema laboral sobre los niveles de delincuencia

En el marco de este nuevo escenario - pro reinserción y rehabilitación del ofensor - comienza a cobrar especial importancia el tema relativo a la capacitación laboral de quienes cumplen penas de reclusión, atendidas las posibles correlaciones existentes entre las variables de desempleo y reincidencia¹⁴. La razón que motiva un análisis de este tipo que, en definitiva, busca dar forma a una política específica de reinserción laboral para Chile, se basa en tres consideraciones:

1. Que un 40% de quienes se encuentran reclusos en las cárceles de nuestro país, ha sido condenado por comisión de delitos contra la propiedad, tal como se señalara en párrafos anteriores y, un 18% por temas de drogas (tráfico principalmente).
2. Que a partir de encuestas aplicadas a reclusos, ha podido constatarse que la principal motivación para delinquir, especialmente entre los más jóvenes, tiene relación con la necesidad de procurarse dinero para subsistir, sustentar a la familia (56%). (Fundación Paz Ciudadana, 1997).
3. Que ha logrado establecerse una correlación positiva entre desempleo y delincuencia, materia que será objeto de análisis en las próximas líneas.

En efecto, las variables que se incluyen en las funciones que tratan de modelar la incidencia delictiva pueden ser separadas en dos grupos: las disuasivas y las relacionadas con el entorno económico - social. Entre las primeras, algunas de las variables que a menudo se incluyen en estos estudios son: la probabilidad de arresto, la probabilidad de condena, la duración de la condena, la pena efectiva esperada, entre otros. Por otro lado, algunas de las variables socioeconómicas que afectan el costo de oportunidad de delinquir, son: la tasa de desempleo,

¹⁴ Los programas de rehabilitación más ampliamente conocidos al interior de las esferas penitenciarias son aquellos vinculados a la educación y al empleo. El presente estudio no pretende generar órdenes de prelación entre ellos, pero sí destacar el hecho que la mayor parte de los estudios ha logrado generar causalidad entre estas variables y la delincuencia, demostrando que las mayores habilidades adquiridas por estas vías inciden notoriamente en las expectativas futuras de ingresos, elevando los costos de oportunidad de otras actividades como las delictuales.

la tasa de participación en la fuerza laboral, el salario real, el ingreso promedio regional, el PIB per cápita, la deserción escolar, el coeficiente de Gini, entre otras.

En este sentido, es posible mencionar el primer gran trabajo que ha permitido modelar el comportamiento delictual: Gary Becker (1968), cuyo análisis se basa en la premisa que el comportamiento delictivo debe ser visto como una consecuencia derivada de decisiones racionales, inspiradas en criterios de maximización de utilidades. De acuerdo a ello las personas se transforman en criminales no porque su motivación sea distinta a la de los demás, sino porque su beneficio y costo difieren.

Posteriormente, el modelo de Ehrlich (1973) toma en cuenta los mismos aspectos económicos que el de Becker, difiriendo en la manera de estructurar el problema económico. En él, se utiliza la teoría del consumidor para modelar el comportamiento delictivo como la elección entre la realización de actividades legales e ilegales. Esta decisión se ve afectada por distintas variables, siendo una de ellas los cambios en el mercado laboral (tasa de desempleo, salarios reales, etc.) que afectarían los índices de delincuencia a través de los cambios en el costo alternativo de delinquir. El autor también incorpora la valoración del ocio al imponer la restricción de que el tiempo dedicado a éste es fijo, es decir, la decisión acerca de cuánto trabajar y cuántas horas delinquir está limitada por el tiempo dedicado al ocio. Lo anterior implica que las personas requieren y valoran cierta cantidad de ocio.

Como complemento a la hipótesis de disuasión, se han incorporado variables que permiten medir la utilidad esperada de los ingresos legales, tales como salarios, desempleo, PIB per cápita, tasa de participación laboral, desigualdad en la distribución del ingreso entre otras.

En Chile, el primer estudio que analiza la relación, aborda la problemática desde la perspectiva robo-desempleo, y corresponde a un estudio desarrollado por Fundación Paz Ciudadana en el año 1995. En él, se propone un modelo de comportamiento delictual que pretende explicar la tasa de robos en nuestro país para el período 1985 –1992. Los resultados obtenidos fueron los que en teoría se esperaban: todas las variables mostraron los signos esperados. El siguiente

cuadro resume esta información. En el caso particular del desempleo, se obtuvo una relación positiva y significativa¹⁵.

Cuadro N°3
Resultados de la estimación para Chile de la
relación robo y desempleo

Variable	Coeficiente	Test - t
Tasa de desempleo ⁺	0,11	2,54*
Tasa de participación laboral ⁺	-1,01	-2,55*
Ingreso promedio	0,37	10,67*
Coefficiente de Gini	0,18	1,83**
Probabilidad de detención	-0,74	-9,09*

⁺ Hombres mayores de 15 años.

* Significativa al 5%, ** Significativa al 10%.

Fuente: Fundación Paz Ciudadana, 1995.

Sucintamente podemos decir que las diferentes estimaciones empíricas de funciones de producción del crimen en distintas partes del mundo, concluyen que la variable disuasión (probabilidad de arresto) afecta negativamente las tasas de delitos denunciados, mientras que tasa de desempleo revela tener un impacto positivo en los delitos. Además, se ha logrado establecer que existe no sólo una relación entre las tasas de delitos denunciados y la prosperidad económica, sino también en relación a la duración y el nivel de desempleo, el

¹⁵ El modelo se estimó de acuerdo a las siguientes variables:

Variable dependiente:

Tasa de robo cada 100.000 habitantes, expresada como número de denuncias recibidas por Carabineros de Chile. Esta información fue obtenida del Anuario de Estadísticas Criminales, elaborado por la Fundación Paz Ciudadana.

Variabes independientes:

- Tasa de desempleo: Calculada a partir de datos de ocupación y desocupación regional, contenidos en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), elaborada por el Ministerio de Planificación y Cooperación

- Tasa de participación laboral masculina: Calculada a partir de datos de fuerza laboral y población en edad de trabajar en cada región, contenidos en la encuesta CASEN.

- Ingreso promedio: Series de ingreso monetario, es decir, ingreso autónomo del hogar más subsidios monetarios del Estado, contenidos en la encuesta CASEN.

- Desigualdad del ingreso: Como aproximación de esta variable se utilizó el coeficiente de Gini que mide desigualdad en la distribución del ingreso, para cuya elaboración se utilizaron los datos de ingreso de la encuesta CASEN.

- Probabilidad de ser detenido: Como indicador de la probabilidad de detención se utilizó la razón aprehendidos/denuncias, elaborada a partir de datos del Anuario de Estadísticas Criminales.

nivel de educación, la desigualdad del ingreso, el nivel de ingreso legal y los salarios de los trabajadores no calificados.

Lo anterior permite considerar la importancia de llevar a cabo esfuerzos en temas de capacitación y entrenamiento laboral, así como también en educación y habilidades sociales al interior de los recintos carcelarios, de modo de favorecer la reducción de los niveles de criminalidad, tomando como base las correlaciones positivas establecidas entre ambas variables. De este modo, quienes han permanecido parte de sus vidas reclusos tras las rejas, podrán enfrentar una vuelta al medio libre con mayores y mejores herramientas que eleven su productividad y disminuyan, a la vez, el costo de oportunidad de alejarse de las actividades ilícitas.

II. 2. Evidencias en torno a la efectividad de programas laborales intramuros

En este nuevo marco han logrado establecerse una serie de beneficios para quienes optan por el desarrollo de programas laborales intramuros:

- Mayores niveles de estabilidad y mejoras en las relaciones de los reclusos y sus familias; reducciones en los niveles de agresividad al interior de los penales, lo que se traduce a su vez en una menor comisión de infracciones disciplinarias, permitiendo que los recursos que se destinan a vigilancia (número de guardias por interno, por ejemplo) puedan ser redestinados a otras áreas (talleres laborales), generando una especie de ciclo virtuoso o productivo: menos gastos en vigilancia, producto de los beneficios asociados a los programas de rehabilitación, permiten inyectar nuevos recursos en estos mismos, alcanzando beneficios aún mayores¹⁶.

¹⁶ Algunos estudios que han logrado establecer esta vinculación son: McGarrell, 1988; Maguire, 1992; Flanagan and Maguire, 1993; McShane and Williams, 1996, determinando que las mejores conductas de los internos integrante de programas laborales facilitaban el manejo y administración del recinto.

Gráfico N°5
Círculo Virtuoso de programas laborales intramuros



Fuente: elaboración propia

- a) Otro de los efectos se relaciona con el aprendizaje de habilidades que favorecen la posterior integración social del recluso en el medio libre. Estudios realizados en Estados Unidos dan cuenta de este logro:
- Los autores Maguire, Flanagan y Thornberry establecieron en 1988 que un 29% de reclusos participantes en programas laborales de Nueva York reincidía, en comparación al 34% de quienes no habían accedido a éstos;
 - El servicio de cárceles en Utah (1984)¹⁷ también realizó mediciones de este tipo, concluyendo que la tasa de reincidencia de quienes no participaban en programas laborales al interior de recintos carcelarios era más del doble en comparación a quienes sí lo habían hecho (13% y 29% respectivamente en un lapso de 1 año desde la puesta en libertad del recluso).

¹⁷ El estudio fue llevado a cabo por el gobernador a cargo de las correccionales industriales de Utah el año 1984.

- En Ohio en 1985, y en la ciudad de Florida en 1995, se registraron tasas de reincidencia de 11% y 12.7% respectivamente, entre reclusos partícipes de programas laborales, cifra muy inferior a las tasas promedio nacionales de 69% de rearrestos y 49% de reencarcelaciones.
- El proyecto de “Empleo Post Liberación” (Post- Release Employment Poyect, PREP), concluyó, en 1992, que aquellos reclusos que habían participado en programas laborales al interior de las cárceles eran menos propensos a la revocación de su libertad condicional fuera revocada. A modo de ejemplo es posible señalar que, después de 12 meses de ser liberados, al 6,6% del grupo que había participado en el programa, le era revocada la libertad condicional, comparado con un 10,1% de aquellos que no habían participado del mismo (Saylor & Gaes, en Gaes et al.(1999)).
- En 1997 un nuevo estudio llegó a concluir que aquellos internos que habían participado en programas de industrias en prisión tenían un 24% menos de reincidencia (Saylor & Gaes, en Gaes et al.(1999)).
- En el 2000, Wilson, Gallagher y Mackenzie¹⁸ realizaron un meta análisis para programas educacionales, vocacionales y laborales, concluyendo que aquellos internos que no participaron en los programas presentaban una tasa de reincidencia de 50%, mientras que los reclusos que habían participado, presentaban una tasa de 39%.

Cuadro N°4
Comparación del porcentaje de reincidencia según participación en programas laborales¹⁹

	Con Proyecto	Sin proyecto
Nueva York		
1988	29%	34%
Utah		
1984	13%	29%
Ohio		Promedio nacional

¹⁸ Cullen, F., “Rehabilitation and Treatment Programs”, del libro “Crime: Public Policies for Crime Control”, 2002.

¹⁹ Es importante señalar que las cifras expuestas no guardan estricta comparabilidad en relación a coberturas de programas, características de los mismos, períodos de seguimiento, etc., sin embargo como antecedentes de efectividad constituye el dato más cercano y certero con el que se cuenta.

1985	11%	49%
Texas 1992	23%	38%
La Florida 1995	13%	Promedio nacional 49%
Kentucky 1998	17%	30%

Fuente: Elaboración propia a partir de “a descriptive analysis of a State Correctional Industries Program” del Academy of Criminal Justice Sciences del año 2000, y de “proyecto Texas para la reinserción de delincuentes”, Conceptos de Fundación Paz Ciudadana, 1998.

Habiendo establecido los logros y efectividades de este tipo de programas, es necesario mencionar, también, la serie de limitaciones que se le han atribuido a las evaluaciones expuestas :

- A pesar de los logros registrados, parte de la literatura se ha mostrado escéptica al momento de atribuir a tales programas los efectos rehabilitadores – vía baja de reincidencia- , señalando que muchos de los resultados se pueden deber a características personales, propias de los reclusos más que a intervenciones conductuales posteriores.
- También ha sido criticado el hecho que la mayor parte de estos programas sean medidos por medio de los niveles de reincidencia que registran quienes participan en ellos, fomentando la incorporación de nuevas metodologías que permitan exponer aspectos cualitativos y cuantitativos a la vez.

Los estudios de reincidencia para los Estados de Texas, Florida y Kentucky serán analizados a continuación en el capítulo destinado al estudio de experiencias comparadas y, han sido seleccionados ya sea en función de la basta experiencia en este tipo de programas, a las elevadas tasas de encarcelamiento, así como a razones de mayor disponibilidad y acceso de información.

II.3. Programas Laborales en el Mundo

La presente sección entregará una visión descriptiva de lo que ocurre en otras partes del mundo para favorecer la aplicación de adecuados modelos de trabajo al interior de las cárceles en nuestro país. La selección de los casos se realizó en base a un criterio fundamental: el buen resultado obtenido en términos de reducción de tasas delictivas.

Al finalizar, se realizará un análisis de la realidad chilena en torno a los trabajos de internos en sistemas de administración cerrada y semiabierta, que corresponden a dos modelos distintos de cumplimiento penitenciario (ambos relativos a condenados a pena de reclusión). El primero se lleva a cabo en establecimientos penales cerrados, mientras que el segundo se realiza en talleres industriales o colonias agrícolas, conocidos como Centros de Educación y Trabajo²⁰.

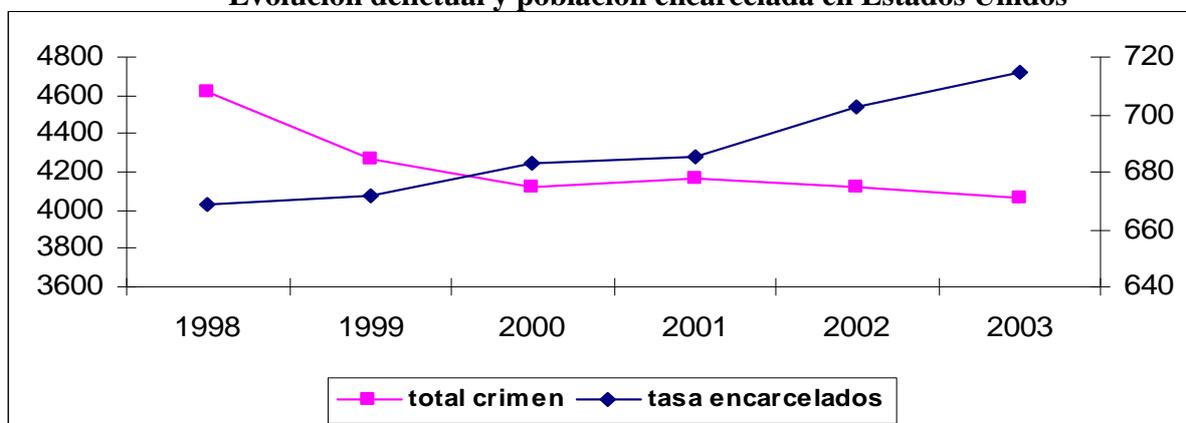
II.3.1. Estados Unidos

En este país existen una serie de casos que se han destacado por los niveles de éxito alcanzados en la lucha contra la delincuencia. Estados Unidos se cuenta entre uno de ellos, registrando una baja del 12% del total de delitos cometidos entre los años 1998 y 2003²¹. Junto a lo anterior, es necesario señalar que el país también se destaca por registrar una de las mayores tasas de encarcelados en el nivel mundial, con más de 2 millones de personas recluidas. La tasa de encarcelados ha aumentado en 7% entre los años 1998 y 2003

²⁰ El tercer modelo de administración fue reseñado con anterioridad – sistema libre a cargo de los CRS – y abarca las medidas alternativas a la reclusión de la ley 18.216, que no serán objeto de estudio del presente trabajo.

²¹ La referencia al total de delitos se ha realizado permitiendo su comparabilidad con los delitos de mayor connotación social expuestos anteriormente. A modo de ejemplo, para los delitos contra la propiedad fueron considerados: los delitos de “robbery” como robo con violencia; “burglary” o robo residencial como robo con fuerza; “theft” como hurto y “motor vehicle theft” como robo con fuerza a vehículos o simples hurtos a vehículos.

Gráfico N° 6
Evolución delictual y población encarcelada en Estados Unidos



Fuente: Crime in the United States. Uniform Crime Reports, 2003.

i. Institucionalidad

Atendida la organización político administrativa de Estados Unidos es posible distinguir distintos niveles de análisis: federal, estatal y local²². El sistema correccional federal se encuentra a cargo del gobierno nacional o federal, operativo a través del Ministerio de Justicia, junto al cual coexisten 50 sistemas correccionales estatales²³ y otros tantos locales y privados²⁴. Para efectos del análisis de la política laboral intramuros existente en este caso, sólo se abordarán los ámbitos federal y estatal que representan el 66% del total de la población interna nacional²⁵.

²² La cantidad de recintos carcelarios asciende a 5.069, de los cuales un 66% corresponden a cárceles locales, un 31% a prisiones estatales y el 3% restante a las federales. Las poblaciones reclusas federales y estatales corresponden al 67% del total país. La derivación de los infractores a los distintos recintos carcelarios obedece a la topología del delito cometido, o el lugar en el cual ha sido llevado a cabo.

²³ Los servicios encargados de los sistemas carcelarios a nivel estatal son los denominados “State Departments of Corrections”

²⁴ A las correccionales de ámbito federal y estatal se les llama prisiones, a los de tipo local, cárceles, y por último, están las prisiones privadas, operadas por grandes corporaciones. Actualmente, existen cerca de 120 centros carcelarios privados. La primera empresa en el mundo en operar cárceles privadas fue “Corrections Corporation of America” (CCA) con 82 prisiones a su cargo.

²⁵ En Estados Unidos el costo de manutención por persona reclusa asciende a aproximadamente 20 a 25 mil dólares al año.

La Oficina Federal de Prisiones (Federal Bureau of Prisons²⁶, en adelante FBP) es el organismo dependiente del Ministerio de Justicia encargado del sistema correccional federal, teniendo a su cargo más de 171.000 ofensores de acuerdo a las estadísticas del año 2002²⁷. De acuerdo a su declaración de objetivos se desprende que la misión del FBP consiste en proteger a la sociedad mediante el confinamiento de los ofensores al interior de cárceles seguras, eficientes en términos de costos y que reduzcan las posibilidades de comisión de futuros delitos, por medio de la participación de los ofensores en programas que prueben ser conducentes a estos fines.

Junto al FBP se encuentra el Instituto Nacional de Correccionales (National Institute of Corrections, NIC) que fue creado en 1993 como parte integrante del Ministerio de Justicia con la misión de generar liderazgo en torno a la orientación de las políticas correccionales, así como entregar capacitación, información y apoyar en la generación de programas que desee implementar toda institución carcelaria, ya sea federal, estatal o local²⁸.

Otra de las instituciones relevantes en esta materia es la Asociación Nacional de Industrias Correccionales²⁹ (National Correctional Industries Association, NCIA)³⁰. Ésta opera como una institución internacional sin fines de lucro que agrupa a cerca de 3.200 individuos, agencias y compañías públicas y privadas³¹ dedicadas a la promoción de excelencia y calidad en el campo del trabajo al interior de prisiones, difusión de los beneficios y ventajas asociadas a este tipo de prácticas, así como al apoyo del desarrollo de programas laborales intramuros.

²⁶ El organismo fue creado el año 1930 con el objeto de hacerse cargo del sistema de reclusión de quienes resultaban responsables por la comisión de delitos federales que se encuentran establecidos por ley.

²⁷ De este total, 144.500 se encuentran reclusos en cárceles federales, y el porcentaje restante en cárceles privadas, centros de detención, centros correccionales comunitarios, así como en recintos facilitados por los gobiernos estatales y locales. Las cárceles federales se dividen de acuerdo al nivel de seguridad exigido para sus reclusos en: mínima, baja, media y alta.

²⁸ La institución se encuentra presidida por un director designado por el propio Fiscal Nacional (Attorney General), y es asesorada por un cuerpo de 16 consejeros.

²⁹ La referencia a cárceles industrias o correccionales industriales se utilizará indistintamente, designando con ello el mismo programa.

³⁰ La NCIA fue creada en 1941 como la asociación de industrias penales o Penal Industries Association (PIA), afiliada a la asociación de prisiones americanas o American Prison Association (APA). En 1954, cuando la APA adopta el nombre de asociación nacional de correccionales o "American Correctional Association (ACA)", PIA cambia su nombre al que actualmente impera: asociación nacional de industrias correccionales o Correctional Industries Association (CIA).

³¹ Cada industria correccional estatal, federal y local, forman parte de esta asociación.

Una de las principales funciones de la asociación consiste en operar como centro de información (clearinghouse), permitiendo el acceso a todo tipo de antecedentes relacionados al desarrollo de nuevos programas.

En comparación con los programas de trabajo intramuros institucionales, los patrocinados por la asociación reúnen la característica de ser autofinanciados y permitir que los productos y servicios de los reclusos sean vendidos en el mercado, ingresando recursos por esta vía. Sin embargo, el surgimiento de voces en contra de la competencia desleal que estaría generando la venta de productos bajo esta modalidad, principalmente por razones de enfrentar menores costos que los existentes en mercados tradicionales, ha llevado a las autoridades a introducir una serie de limitaciones a la venta de este tipo de bienes y servicios:

- a. A través de la ley de 1935, conocida como “ Ashurst Sumners Act” se estableció como delito federal el comercio interestatal de bienes y servicios producidos por internos;
- b. En 1936 la ley “Walsh Healey” estableció un límite a la venta de bienes producidos por reclusos a agencias gubernamentales (el monto de contrato no podía exceder los 10 mil dólares);
- c. Finalmente, la ley del año 1979 denominada “Prison Industries Enhancement Act” (PIE) ³² estableció la posibilidad de entregar autorizaciones específicas para el comercio de bienes de internos en el mercado interestatal, junto con fomentar la contratación de reclusos por parte de empresas privadas al interior de los penales. Sin embargo, la ley exigía un conjunto de condiciones para implementar el programa: remunerar a los internos con salarios comparables con trabajos similares realizados en el mercado libre, asegurar la participación voluntaria de los reclusos y fomentar la participación de privados en su contratación.

La mayor parte de las críticas en relación con la existencia de cárceles industriales radica en el potencial efecto negativo que este tipo de iniciativas podría tener sobre el mercado laboral

³² Private Sector/Prison Industry Enhancement Act o PIE. Esta ley dio origen al programa denominado “Prison Industries Enhancement Certification Program” (PIECP) administrado por la oficina de asistencia judicial (Bureau of Justice Assistance o BJA) que se encarga de distribuir los permisos que eximen de la prohibición de comerciar productos de internos entre estados.

externo. Algunos economistas³³ han argumentado que el impacto probable no estaría dado sobre los niveles de empleabilidad del mercado laboral, sino más bien sobre el promedio de remuneraciones por hora, que podría verse afectado con una disminución del 5%.

Sin embargo, el planteamiento anterior debe ser contrastado con aquellas razones esgrimidas por quienes consideran que el acceso a mano de obra más barata resulta ser sólo una manera de compensación a la serie de costos extras que deben enfrentar quienes deciden invertir y contratar al interior de recintos carcelarios, entre otros se mencionan:

- Trato con mano de obra poco calificada que requiere de períodos de entrenamiento más prolongados que los normales, lo cual termina traduciéndose en mayores costos para el inversionista. Además, la falta de capacitación no se presenta sólo en torno a materias propias de la actividad a desarrollar, sino también y, de manera especial, en cuanto a hábitos laborales (aprender a recibir órdenes de un supervisor, por ejemplo).
- Reclusos que carecen de disciplina y habilidades sociales para desarrollar trabajo en equipo.
- Interrupciones regulares de las jornadas de trabajo debido a razones propias de dinámicas de la institución o, por faltas disciplinarias del recluso trabajador.
- Necesidad de tomar ciertas precauciones especiales como cierre y cuidado diario de útiles y materiales.
- Enfrentar una serie de barreras de seguridad al momento de ingresar o salir del recinto (vehículos y productos, entre otros), lo que se traduce en demoras y mayores costos para quien decide trabajar en el sistema.
- Altas tasas de rotación entre los trabajadores reclusos debido a los movimientos internos que se producen por nuevas clasificaciones, o por motivos de cumplimiento de condenas y/o de plazos para acceder a beneficios de salidas.
- Necesidad de contar con personas especializadas en el trato con reclusos, las que requieren estar enfocadas tanto a temas de producción como de seguridad.

³³ Marshall R., Freeman R., Krueger A., Kling J., Levitt S.

Junto a lo anterior se ha señalado que otra de las razones que mitigaría el efecto que este tipo de trabajos genera sobre el mercado libre es la generación de nuevas fuentes de negocios, toda vez que las industrias instaladas al interior de los penales requieren de materias primas para la elaboración de sus productos, las que son adquiridas en el mismo mercado externo, generando un impulso reactivador.

Finalmente, quienes se oponen a estas iniciativas, por la eventual competencia desleal que significa ofertar mano de obra barata, deben considerar que las normas propias del mercado laboral relacionan salarios con productividad, determinando que menores salarios vayan aparejados de productividades más bajas, situación presente en la mayor parte de los casos de contrataciones intramuros.

También es importante señalar que, en relación con la cobertura que entregan estas instituciones en general, cerca de 900.000 reclusos se desempeñaban en programas de trabajos institucionales hacia el año 2002 (mantención de la cárcel en general: aseo, servicios de comida, etc), mientras que 80.000 lo hacían bajo la modalidad de “correcional industrial”³⁴.

Otro de los aspectos que conviene reseñar en torno a este tipo de programas se refiere a la serie de modalidades de organización que pueden adoptar las correccionales industriales. El más frecuente es el denominado modelo de uso estatal, en el que todas las operaciones son administradas y ejecutadas por la entidad pública estatal. El modelo corporativo imita el estatal salvo en lo referente a la organización encargada de accionar que resulta ser una privada. Finalmente, existe la posibilidad de compartir labores entre la organización pública y la corporativa o privada: una primera posibilidad es que el privado ejecute el programa con amplias facultades delegadas por la entidad pública (denominado como “Employer Model”) o, que el privado administre la industria, salvo en lo concerniente a la remuneración de reclusos, función que es reservada a la autoridad pública (“Manpower Model”).

³⁴ Es importante aclarar que el sistema de trabajo en prisiones federales o FPI se ubica bajo la modalidad “correcional industrial” no obstante corresponder a una corporación de gobierno federal. La referencia a institucional se hace a los modelos de trabajos organizados por gobiernos estatales y locales bajo una modalidad distinta a la propuesta por NCIA.

Cuadro N°5

Tipos de Modelos de Industrias Correccionales

MODELO	Empleador	Supervisor	Capacitador	Beneficios privados	Beneficios para prisión
Modelo de uso estatal	Agencia Pública	Agencia Pública	Agencia pública	n/a	-Mercados preferenciales -Puerta giratoria (fondos recaudados se reinvierten en el programa)
Modelo Corporativo	Entidad Independiente Privada	Entidad Independiente Privada	Entidad Independiente Privada	Acceso a Mercados Gubernamentales	n/a
Modelo asociativo	Agencia Pública/Privada	Agencia Pública/Privada	Agencia Pública/Privada	Acceso a Mercados Gubernamentales	-Asistencia técnica -Pago de impuestos por ventas de privados

Fuente: Corrections Today, 1999.

ii. Programas laborales

a) Sistema de Trabajo en Cárceles Federales

Todos los reclusos que se encuentran cumpliendo condena en cárceles federales se hayan compelidos por ley a trabajar³⁵ como manera de mantenerlos productivamente activos. La mayor parte se desempeñan en actividades de pintura, plomería, jardinería, entre otras. Estos trabajos se remuneran con montos que varían entre 12 y 40 centavos la hora (entre 72 y 240 pesos chilenos si se toma el dólar a un valor de 600 pesos).

³⁵ Salvo en el caso de existir contraindicación médica al respecto.

El resto de la población reclusa (cerca de un 25%) prestan servicios al interior de las Industrias de Prisiones Federales (Federal Prison Industries, en adelante FPI³⁶). En éstas, el monto de paga recibida oscila entre los 23 centavos y 1.15 dólares la hora³⁷. De acuerdo al programa de responsabilidad financiera de internos conocida como IFRP (Inmate Financial Responsibility Program) quienes obtienen recursos monetarios a través de estos programas laborales deben destinar a veces hasta un 50% de ellos al cumplimiento de obligaciones contraídas con la víctima (previamente declaradas judicialmente como restitución a la víctima), a la satisfacción de multas, a la manutención de los hijos, etc.

Tal como se señaló con anterioridad una proporción significativa de quienes cumplen condena en prisiones federales se encuentra trabajando para el FPI³⁸, institución creada en 1934 por el congreso norteamericano con la finalidad de:

- (1) Proveer empleo y habilidades laborales a la mayor cantidad de reclusos posible;
- (2) Producir bienes de calidad y con precios adecuados a ser vendidos entre servicios del propio gobierno federal;
- (3) Operar de manera que puedan autofinanciarse, razón por la cual no reciben recursos vía Congreso;
- (4) Minimizar el impacto que esta fuente productiva puede tener sobre el sector privado.

Al año 2002 se estimaba que el FPI agrupaba a cerca de 22 mil internos bajo sus industrias, esto es, un 25% del total de la población encarcelada en prisiones federales. El FPI ha estimado que cerca del 74%³⁹ de los ingresos obtenidos por ventas a agencias federales y otros, son destinados al pago de insumos provenientes del ámbito privado, lo que favorece la reducción de impactos negativos en dicho sector. Así, para el año 2002 se estima que las ventas netas ascendieron a:

³⁶ FPI se enmarca dentro de la modalidad de prisiones industriales mencionadas anteriormente y forma parte, por ende, de la Asociación de Industrias Correccionales.

³⁷ Considerando el tipo de cambio de 634 USD al 23 de agosto de 2004 (página web: <www.oanda.com>), la paga oscila entre 145 y 729 pesos la hora.

³⁸ Conocida bajo el nombre comercial de UNICOR.

³⁹ El 26% restante se destina al pago de salarios principalmente.

Cuadro N°6
Flujos Monetarios generados por FPI, 2002

	En millones de dólares (US\$)
Ventas netas	679
Ingresos netos	9
Gastos por compras de insumos a sector privado	502

Fuente: Reporte Anual de UNICOR, 2002

Otro aspecto interesante, como se observa en el cuadro N°7 es la gran variedad de sectores productivos desarrollados en el programa.

Cuadro N°7
Programas de FPI, número de reclusos empleados y ventas netas para el año 2002

	Número de Empleados	Ventas Netas (millones de US\$)
Textiles y ropas	6.665	159,7
Electrónicos	3.171	132,7
Fletes, componentes de autos	1.706	99
Gráficos	930	26
Productos Industriales	1.816	27,8
Muebles de oficina	5.304	217,9
Actividades de reciclaje	833	3,4
Servicios	1.020	12,2
Actividades de soporte y servicio al consumidor	333	
Total	21.778	678,7

Fuente: Reporte Anual de UNICOR, 2002

Cumpliendo con las disposiciones encomendadas, el FPI genera una serie de productos y servicios que son vendidos a agencias federales. En efecto, si alguna institución aprovisionada por esta vía desea cambiar de fuente de abastecimiento deberá obtener, previamente,

aprobación de la institución carcelaria en cuestión (FPI). Junto a lo anterior, también se generan una serie de servicios hacia instituciones no gubernamentales, las que han sido denominadas como “no mandatorias” o “en base a fuente preferenciales” (non mandatory ó preferred source basis).

b) Modelos de Trabajo en el ámbito estatal.

La selección de los estados que se analiza en este estudio se ha realizado teniendo en cuenta dos variables: mayor tasa de reclusos cada 100 mil habitantes e instituciones carcelarias más pobladas del país. De esta forma, se analizarán los casos de Florida y Texas. Finalmente, el análisis de lo ocurrido en el estado de Kentucky es incluido por lo novedosas que resultan las prácticas de inserción laboral.

Cuadro N°8
Estados con mayores tasas de encarcelamiento

Estado	Tasa de reclusos cada 100.000 habitantes	Estado	Tasa de reclusos cada 100.000 habitantes
Louisiana	799	Delaware	557
Mississippi	728	Georgia	552
Texas	685	South Carolina	542
Oklahoma	672	Missouri	531
Alabama	593	Arizona	508

Fuente: American Correctional Association, 2003.

Cuadro N°9
Instituciones con mayor población encarcelada

Estado/Agencia	Población	Estado/Agencia	Población
FBP	161.681	Michigan	49.961
California	160.351	Georgia	46.417
Texas	158.131	Ohio	45.349
Florida	73.553	Illinois	43.142
New York	67.131	Pennsylvania	39.275

Fuente: American Correctional Association, 2003.

b1) Proyectos Laborales en el Estado de Texas

Texas es uno de los estados con mayor población penitenciaria en Estados Unidos (alrededor de 158 mil encarcelados), razón que llevó a las autoridades a generar procesos de ayuda a la (re)integración social de quienes han delinquido con el objeto de generar un proceso de salida y no regreso de parte de quienes cumplen su condena. A lo anterior debe agregarse el hecho de que el costo diario por encarcelado en el Estado asciende a cerca de 40US\$ (\$28 mil pesos).

De esta manera, las autoridades, a través del Departamento de Justicia Criminal (TDCJ)⁴⁰, han generado una serie de instancias e iniciativas que apuntan básicamente a la generación de expectativas laborales en pro de quienes cumplen condena y de los que ya han salido en libertad. Algunos de estos ejemplos serán analizados a continuación:

- **La Industria Correccional de Texas (TCI)**⁴¹, creada en 1963 y autorizada para vender productos elaborados por internos, es un programa estatal dependiente del Departamento de Justicia Criminal que ofrece entrenamiento laboral en una serie de actividades (producción de muebles, zapatería, elaboración de productos textiles, trabajo en metal, etc.), junto con entregar certificaciones de este tipo de capacitaciones y vincular a una serie de otros programas que focalizan su acción en la colocación de los internos una vez puestos en libertad. Los productos elaborados bajo esta modalidad son vendidos, principalmente, a otras agencias estatales, así como a subdivisiones del propio Departamento; todo esto ha redundado en reducción de costos a la entidad pública TDCJ vía venta de productos en un modelo que permite generar utilidades o también llamado “for profit”. Es importante señalar que la elaboración de productos está afecta a la certificación de calidad por parte de las autoridades al igual que cualquier otra empresa o persona privada.

- **El proyecto RIO** o Reintegración de Ofensores es administrado por la Comisión de la Fuerza de Trabajo de Texas en colaboración con el Departamento de Justicia Criminal,

⁴⁰ Texas Department of Criminal Justice conocida por su sigla TDCJ.

⁴¹ Texas Correctional Industries o TCI.

específicamente, la División de Libertades Condicionales, ya que el programa se encuentra justamente orientado a quienes acceden a este beneficio⁴².

El proyecto comienza a aplicarse mientras los reclusos aún se encuentran en prisión, de modo de generar actitudes y habilidades necesarias para encontrar y mantener un trabajo en el medio libre.

Algunos logros del proyecto han sido:

- Apoyar en la búsqueda de trabajo a cerca de un 40% de la población reclusa que sale libre cada año⁴³;
- Entre 1985 y 1996 RIO ha encontrado trabajo al 69% de los 100 mil ofensores partícipes del programa, comparado con una tasa de colocación del 36% entre quienes no formaron parte de esta iniciativa;
- Con respecto a la reincidencia es posible establecer que mientras un 23% de quienes participaron en el programa fueron reencarcelados en el lapso de 1 año desde la puesta en libertad, entre quienes no lo hicieron la cifra se elevó a un 38%. Por su parte, en relación a la población de alto riesgo (de acuerdo a nivel de compromiso delictual) la tasa de reincidencia entre los usuarios de RIO fue de un 48%, mientras en el resto de los reclusos alcanzó un 57%⁴⁴.
- En cuanto a costos se concluyó que, considerando la disminución de la tasa de reincidencia, lograron ahorrarse cerca de 20 millones de dólares equivalentes al costo anual de los internos que lograron permanecer en libertad producto de su participación en RIO (alrededor de 16 mil dólares por interno). Por otra parte, dado que el proyecto costó 4 millones de dólares⁴⁵, pudo concluirse que el nivel de éxito permitió reducir los gastos del Estado en 16 millones de dólares. Si a ello se adiciona el hecho que, producto de la integración laboral de los ex ofensores, el Estado recaudó por concepto de impuestos

⁴² El programa abarca todo el Estado de Texas y se encuentra a disposición de todos quienes salen en libertad; lo anterior determina la existencia de más de 62 oficinas ubicadas en 92 ciudades y pueblos del Estado.

⁴³ En 1995 esta cifra equivalía a alrededor de 16 mil ofensores.

⁴⁴ La evaluación fue llevada a cabo por la Universidad de Texas A&M el año 1992.

⁴⁵ Cerca de 361 dólares por interno.

locales un total equivalente a 1.2 millones de dólares, se tiene que el nivel de logros del proyecto se tradujo en más de 17 millones de dólares para Texas⁴⁶.

- El programa “**Trabajo contra la Reincidencia**” (WAR)⁴⁷ se suma la serie de iniciativas ya mencionadas y trabaja bajo una orientación muy similar a la de RIO. Es impulsada por la División de Manufactura y Logística de TDCJ, junto a la División de Libertad Condicional del mismo organismo, la Comisión de la Fuerza de Trabajo de Texas y al sector privado. La finalidad principal es generar vínculos previos trabajador interno – empleador, permitiendo que el ofensor pueda verse motivado ante mejores expectativas laborales. Por su parte, el empleador se verá beneficiado toda vez que contará con la posibilidad de contratar trabajadores que ya cuentan con cursos de capacitación en el área, certificados por el propio organismo bajo estándares requeridos en el mercado y, además, podrá acceder a una serie de beneficios tributarios y subsidios por la contratación de ex reclusos.

- En este mismo sentido, en 1995 se dio inicio a la iniciativa conocida como **Proyecto de Re Emprendimiento** (“Project Re- Enterprise”). El programa nació como una iniciativa de educación informal en prácticas y hábitos laborales, más que en capacitación técnica-profesional (cómo enfrentar las postulaciones laborales, entrevistas, etc.). Con estas finalidades se realizan ferias de trabajos (conocidas como “mock job fair”) en las que empleadores de Texas, de rubros distintos, son invitados a participar en entrevistas informales y sin ningún compromiso con el objeto único de favorecer el entrenamiento de los internos. La idea es potenciar las técnicas de entrevistas y generar eventuales contactos entre éstos y los privados, quienes en todo caso pueden verse motivados a requerir la contratación de alguno de los entrevistados. Una de las características más novedosa del programa dice relación con la creación de un sistema de garantías públicas (especies de fianzas) para empleadores que contratan reclusos por esta vía, de modo de asegurarlos contra eventuales sustracciones que pudieran ocasionarse y ser atribuibles a los internos. El mercado norteamericano ofrece

⁴⁶ Resulta importante señalar que muchos de los analistas adicionaron al éxito del proyecto RIO tres factores: la abundancia de puestos de trabajo en el estado; la falta de oposición de parte de la fuerza de trabajo libre y, finalmente, la presión de ser el segundo estado con mayor población reclusa.

⁴⁷ Work Against Recidivism conocida bajo la sigla en inglés WAR

normalmente seguros a privados de manera de que éstos permanezcan protegidos de actos de deshonestidad laboral (fraudes, robos, hurtos, etc), sin perjuicio de las acciones penales que paralelamente puedan emprenderse; sin embargo, casos de contrataciones de personas con antecedentes penales, con historiales de uso de drogas o abuso de alcohol quedan excluidas del seguro privado, razón que justifica la importancia de la existencia de estos incentivos públicos.

b2) Proyecto PRIDE en el Estado de Florida

El Estado de la Florida ha autorizado desde el año 1981 a la empresa sin fines de lucro, PRIDE (Prison Rehabilitative Industries and Diversified Enterprises, Inc.), para manejar y operar el sistema de correccional industrial del Estado. Sólo durante el año 2000, PRIDE entrenó a cerca de 4.684 internos que trabajaron un total de 4.2 millones de horas en 55 industrias ubicadas en 22 penales. La mayor parte de ellos fueron capacitados en materias tecnológicas y computacionales, en mueblería, mecánica, fabricación de metal, entre otras.

Se recaudaron más de 93.7 millones de dólares por concepto de las ventas realizadas, de las cuales 4.5 millones fueron direccionadas nuevamente al Estado y 1.8 millones al pago de sueldos de los propios internos. El resto de los fondos se utiliza para arriendos de talleres, personal capacitador, restitución a víctimas, compensaciones judiciales, etc. Tal como se señalara con anterioridad, PRIDE no recibe fondo estatal alguno para sus operaciones.

Los internos no sólo reciben entrenamiento en materias laborales y posibilidades de trabajo al interior del penal, sino que uno de los principales logros del programa consiste en colocar en puestos de trabajo a muchos de los internos que salen en libertad. El record sostenido por la agencia ha sido lograr colocar a un 78% del total de los internos participantes del programa puestos en libertad. Para el logro de este tipo de registros se llevan a cabo una serie de medidas, tales como: facilitar transporte, alojamiento y otras necesidades de quienes salen al medio libre y desean incorporarse a la fuerza laboral.

Es importante señalar que PRIDE formó parte del programa de certificación PIE, permitiendo que los productos elaborados por los internos fueran comercializados en el mercado

interestatal y pudieran celebrarse contratos de prestación de servicios o de abastecimiento con agencias públicas por montos superiores a los límites establecidos (10 mil dólares). El programa PIE resulta, de esta manera, beneficioso para todas las partes involucradas: los privados se ven favorecidos por la provisión de fuerza de trabajo, además por la entrega de espacios de trabajo y herramientas proveídas por las empresas PRIDE. Para la administración del penal resulta ser una manera bastante efectiva (en cuanto a costos) ya que logra mantener ocupada la creciente población reclusa; finalmente, para los internos, PIE ofrece alternativas de financiamiento a las obligaciones monetarias que pudieran tener e incentiva la formación de hábitos laborales.

PIE requiere para su implementación, el cumplimiento de una serie de condiciones:

- Asegurar que el mercado libre no se verá afectado por su aplicación, especialmente, en cuanto a que ningún trabajador no recluso verá mermadas sus posibilidades de trabajo por esta razón;
- Generar pagos en sueldo equivalentes a los existentes en el mercado para actividades equivalentes, de acuerdo a lo que pueda establecer el Departamento de Seguridad Económica del Estado;
- Habilitar la serie de beneficios existentes para trabajadores no reclusos en favor de quienes sí se hayan en esta condición;
- Asegurar compensaciones a víctimas por un porcentaje que fluctúa entre el 55% y 20% del pago recibido por el interno;
- Consultar al mercado privado establecido en el área de manera previa a la instalación del programa.

El programa ha tenido un positivo impacto en las tasas de reincidencia, lográndose bajos porcentajes de reencarcelamiento. En efecto, de los 771 internos puestos en libertad entre 1998 y 1999, miembros del programa por al menos 6 meses, sólo un 17% (131 reclusos) reincidió en el plazo de 2 años, lo que se compara positivamente con la tasa promedio nacional que alcanzó un 49%.

b3) Industrias Correccionales en el estado de Kentucky ⁴⁸

El sistema de Correccionales Industriales de Kentucky y el Departamento de Correccionales del Estado trabajan conjuntamente para implementar programas laborales al interior de las cárceles. Del total de población reclusa en el estado (15.000 personas) cerca de 800 corresponden a empleados de KCI que a su vez opera en 10 cárceles adultas del Estado.

Los objetivos del programa son:

- a) lograr que los reclusos accedan a empleos una vez cumplida la pena;
- b) no reincidencia de los reclusos, manteniéndolos al margen del sistema de justicia criminal.

El proceso de contratación de los reclusos incluye un período de prueba y entrenamiento que, de ser completado exitosamente, los habilita a ser contratados permanentemente por KCI. La contraprestación en dinero recibida por los reclusos es inferior al mínimo al que podrían acceder en el mercado libre, pero existen posibilidades de ir mejorando los montos acorde la especialización que van adquiriendo.⁴⁹ En promedio los trabajadores destinaban 6 horas al trabajo en éstos programas.

Algunos de los resultados obtenidos por el programa radican en menores tasas de reincidencia que ascendían a un 17% para reclusos parte del programa, siendo el promedio general de 30%, contabilizando el período de un año después de la liberación del recluso⁵⁰.

⁴⁸ Conocidas en inglés bajo la sigla KCI.

⁴⁹ De acuerdo a cifras del año 2000, los montos ascendían a 25 centavos de dólar por hora, pudiendo alcanzar una cifra cercana a los 85 centavos por hora. El promedio de ingresos alcanzaba los 55 centavos por hora.

⁵⁰ El estudio de evaluación se realizó en la población reclusa participante del programa los años 1996, 1997 y 1998 y comprendió un seguimiento de 1 año luego de la puesta en libertad de los mismos.

Cuadro N°10
Principales características del
Modelo de Trabajo en Estados Unidos

Las descripciones expuestas dan cuenta de un sistema que reúne un sin número de posibilidades de aproximación al tema laboral al interior de las prisiones: trabajos institucionales en prisiones, trabajos con empresas externas - incorporando la posibilidad de que los reclusos puedan desplazarse a lugares de trabajo ubicados fuera del recinto penitenciario – y otra serie de modalidades en estrecha vinculación con el mercado laboral externo. En este escenario, el país emerge como pionero en la incorporación del empresariado privado en las actividades e inversiones de trabajo en las cárceles.

Otra de las características del sistema dice relación con la independencia en la ejecución de cada uno de los programas, la que encuentra su base en el tipo de división administrativa sobre la cual se construye el sistema norteamericano: estados descentralizados con autonomía en la administración de sus sistemas de prisiones y, en la manera de asignar los recursos al interior de éstas.

También resalta la generación de conglomerados de negocios que se crean a partir de estas programas, los cuales comienzan a adquirir características propiamente privadas, con similares modalidades de trabajo, niveles de producción y calidades: PRIDE resulta ser un claro ejemplo de ello. En efecto, la participación privada en estos temas resulta ser muy superior a lo observado en otros países. Los ministerios (o departamentos) estatales desarrollan un papel menos ejecutivo y más orientador, en cuanto a generar lineamientos generales y adecuados de ejecución, entregando mayores espacios a empresas y privados interesados en trabajar al interior de los penales. En la mayor parte de los casos, la administración del trabajo intramuros es licitada, entregando al mejor conglomerado el manejo de todos los temas laborales y relacionados de ese recinto. Si bien el caso de FPI resulta ser un organismo de origen público, no es menos cierto que en la actualidad su modalidad de operación y trabajo resulta ser netamente privada, registrando incluso nombre comercial bajo el cual desarrolla sus actividades y negocios de intercambio (Unicor). Asimismo, el ejemplo de la creación de una asociación privada de Industrias Correccionales da claro testimonio de lo señalado.

II.3.2. Inglaterra

i. Institucionalidad

El Reino Unido, a pesar de ser un estado unitario, está compuesto por tres subsistemas de justicia criminal: uno en Inglaterra, uno en Escocia y un tercero en Irlanda del Norte. En las siguientes líneas el análisis hará exclusiva referencia a lo ocurrido en los sistemas de enjuiciamiento criminal de Inglaterra.

Las instituciones responsables de las políticas criminales en el país se encuentran a cargo del Ministerio del Interior (en inglés Home Office). Adicionalmente, el organismo se encarga de monitorear y estudiar programas de reducción de la delincuencia y del fenómeno de la reincidencia.

Por otra parte, el Servicio de Prisiones (HM Prison Service) es el organismo dependiente del Ministerio del Interior, encargado de la administración de las cárceles públicas, las que en el año 2001 alcanzaban el 93% del total de establecimientos penitenciarios. La institución tiene como finalidad reducir el crimen a través del desarrollo e implementación de programas que buscan cambiar las conductas de los reclusos, mejorar su educación y sus habilidades de trabajo, así como la promoción de conductas legales permanentes tanto al interior de la cárcel, como estando fuera de ella.

Por su parte, el organismo encargado de desarrollar vínculos entre industrias del sector privado y la provisión de trabajo al interior de las cárceles, se denomina Empresas en Prisiones (Prison Enterprises). También existe el Departamento de Trabajo y Pensiones (Department of Work and Pensions, DWP), el cual se encarga de proveer a los reclusos y sus familias del soporte financiero, mientras éstos buscan trabajo, luego de salir en libertad.

La Asociación Nacional para el Cuidado y Reinserción de Delincuentes, conocida como Nacro (National Association for the Care and Resettlement of Offenders) es una organización independiente que asiste a los reclusos y sus familias a reconstruir sus relaciones

interpersonales. También apoya a los reclusos una vez en libertad de modo de facilitarles y apoyarlos en los procesos de búsqueda de trabajo.

Finalmente, el Centro de Reducción del Crimen (Crime Reduction Center) es un organismo cuyo objetivo principal es reducir el crimen y el temor a éste. Esta institución trabaja en conjunto con el Ministerio del Interior, proveyendo servicios de información y recomendaciones sobre los programas existentes para reducir y prevenir delitos, mejorando el conocimiento y la disponibilidad de información sobre estrategias exitosas en la reducción del crimen.

Finalmente, es posible mencionar la Unidad de Exclusión Social (conocida en inglés como Social Exclusion Unit), instaurada por el Primer ministro británico el año 1997, con el objeto de apoyar iniciativas que tienen directa relación con este tipo de situaciones, dentro de la cual la reinserción laboral de quienes han estado en prisión, resulta ser un tópico muy relevante. Su trabajo se realiza en estrecha relación con los otros ministerios y con agencias privadas especializadas en estos temas.

ii. Legislación

Durante los últimos años, la legislación inglesa ha dado especial importancia al tema de trabajo penitenciario con fines rehabilitadores. Luego del informe Woolf en el año 1991, el comité a cargo de materias laborales de la Cámara de los Comunes consideró por primera vez el trabajo de reclusos y ex ofensores entre sus proposiciones, señalando que los estudios desarrollados hasta ese momento establecían con igual fuerza, el poder de la capacitación laboral como elemento determinante en el logro de menores tasas de reincidencia post liberación.

El "Libro Blanco" del año 1991, nombre bajo el cual se conocen las declaraciones de lineamientos gubernamentales en torno a temas de políticas públicas, en este caso en temas de "Custodia, Cuidado y Justicia", establecía que el trabajo debía tener un lugar preponderante en la vida al interior de las prisiones.

También el Servicio de Prisiones comenzó a relevar el tema en la serie de documentos elaborados durante la década de los años noventa. El reporte anual del año 1993 establecía como quinto objetivo de la institución "preparar a los reclusos para su reinserción en la comunidad una vez libres", señalando la capacitación laboral como elemento clave para el logro del objetivo antes mencionado.

Por su parte, el reporte anual del año 1997 también incorporó mención expresa al tema. En él, la sección destinada al "desarrollo de regímenes constructivos" establece que el "programa de expansión de talleres laborales" (conocido en inglés como Workshop Expansion Scheme) ha permitido elevar el número de reclusos participantes a más de 9 mil. Institucionalmente se habían establecido una serie de metas: cobertura a más de 10 mil reclusos, aumento de horas de trabajo a la semana por parte de los ofensores (de 25 a 35 horas a la semana), aumento de los niveles de productividad (de un 30% a un 60%), etc. También se mencionaban los programas de financiamiento privado (Private Finance Initiatives o FPI) y las actividades agrícolas. Las ventas por estos conceptos superaban, a esa fecha, los 7.9 millones de libras esterlinas. Informes posteriores han continuado la misma tendencia, aunque, según el año en cuestión, con distintas intensidades.

El tema laboral ha adquirido importancia no sólo en relación con quienes se encuentran cumpliendo condenas al interior de recintos carcelarios, sino también entre quienes ya han egresado del sistema y deben incorporarse a la vida del medio libre. La principal limitación enfrentada al momento de reinsertarse se refiere a las escasas oportunidades de trabajo que enfrentan los ex ofensores, situación agudizada por la existencia de antecedentes penales que inhiben a muchos empleadores a dar una oportunidad a estas personas. Debido a lo anterior, se crea en el año 1974, la ley sobre rehabilitación de ofensores que permite eliminar los

antecedentes criminales (sin obligación de hacer mención alguna a éstos en el futuro⁵¹) luego de un período de "rehabilitación", el que varía según el tipo de condena impuesta. En general, es posible señalar que los más beneficiados son quienes han recibido sentencias condenatorias menores, ya que las sentencias de reclusión de 2 y medio años o más no pueden aplicar a este tipo de beneficios. Ejemplos de los períodos de rehabilitación exigidos, se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 11
Antecedentes que pueden ser eliminados tras periodos fijos de rehabilitación

<i>Sentencia</i>	<i>Periodo de rehabilitación</i>	
	<i>Menores entre 12 y 17 años</i>	<i>Personas 18 años y más</i>
Prisión de 6 meses o menos	3 años y medio	7 años
Prisión entre 6 meses y 2 años y medio	5 años	10 años
Multas, reparación, libertad vigilada, servicio comunitario, tratamiento de drogas,	2 años y medio	5 años

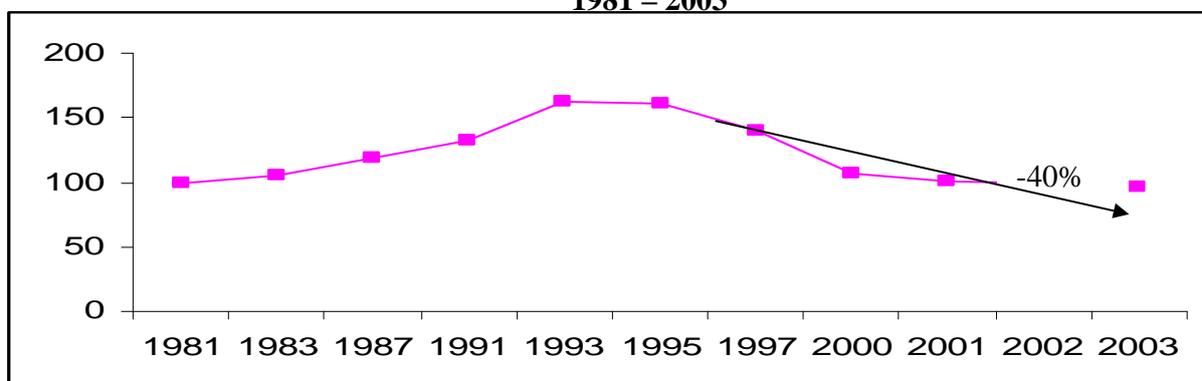
Fuente: NACRO (Inglaterra). Rehabilitation of offenders Act 1974. 2001.

iii. Estadísticas

Al analizar las encuestas de victimización en Inglaterra, se observa que entre los años 1993 y 2003, el número de crímenes desciende 40%.

⁵¹ No se hace necesario hacer mención a estos antecedentes al momento de aplicar a un trabajo, ni al momento de contratar un seguro, ni siquiera al estar envuelto en un procedimiento civil o criminal posterior.

Gráfico N° 7
Evolución del Número Total de Delitos
1981 – 2003

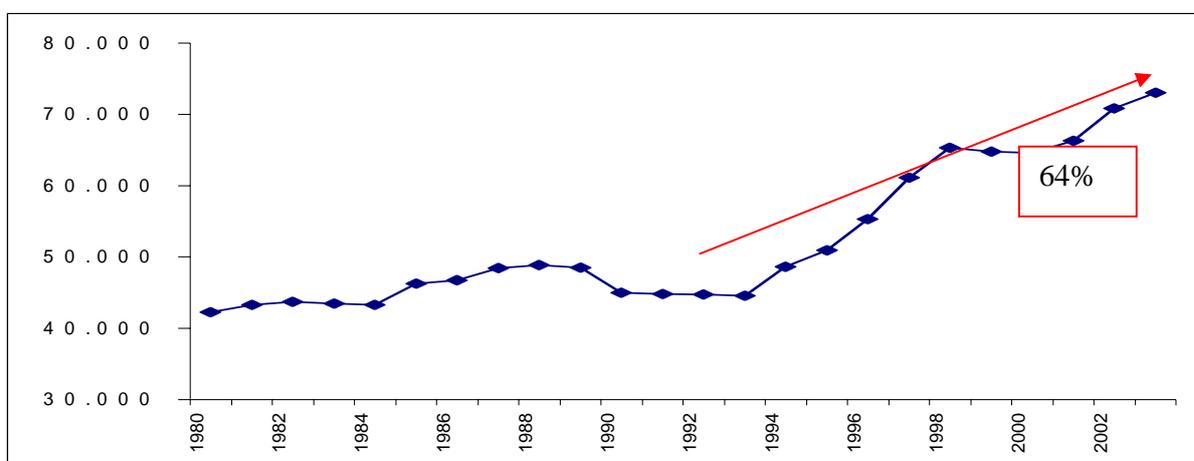


Fuente: Offences recorded by the police in England and Wales. Home Office Statistical Bulletin. 2003

En relación con el tema carcelario propiamente tal, existen 138 establecimientos penitenciarios en toda Inglaterra, con una población carcelaria de 73.040 ofensores, lo que implica una tasa de 139 reclusos cada 100 mil habitantes al año 2003. El crecimiento del total de reclusos ha sido de el 73% para el período comprendido entre los años 1980 y 2003. Sólo en la última década (1993- 2003), la población ha crecido en 64%.

La capacidad carcelaria oficial, en igual fecha, era de 66.194 reclusos, implicando un déficit de 10,3%.

Gráfico N° 8
Evolución Población Recluida
1980 - 2003



Fuente: Prison Statistics in England and Wales, 2002 e International Center for Prison Studies, 2003

De acuerdo al informe elaborado por el ministerio del interior el año 2002, denominado “Prison Statistics in England and Wales”, pudo establecerse que la tasa de recondenas de aquellos reclusos liberados el año 1999 ascendía a un 59%, tasa que no experimenta variación en relación con aquella observada el año 2001 para individuos liberados en 1998.

La evolución de este problema se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N°12
Evolución de la Reincidencia
1987 - 1999

Año de Liberación	Tasa de reincidencia (%)		
	Jóvenes*	Adultos	Total
1987	71%	49%	57%
1988	70%	47%	55%
1989	71%	45%	53%
1990	72%	45%	52%
1991	72%	45%	53%
1992	71%	45%	51%
1993	74%	46%	53%
1994	75%	50%	56%
1995	76%	52%	58%
1996	75%	52%	57%
1997	75%	54%	58%
1998	73%	55%	59%
1999	73%	55%	59%

*los jóvenes corresponden a la población reclusa menor de 21 años

Fuente: Prison Statistics in England and Wales, 2002.

A partir de la información, es posible establecer que el problema de la reincidencia – asimilando dicho concepto con el de recondenas- disminuyó seis puntos porcentuales desde el

año 1987 al año 1992. Posteriormente comenzó a incrementarse, hasta crecer en siete puntos porcentuales al año 1997, manteniéndose relativamente constante en los últimos años del período.

iv. Costos

El Servicio de Prisiones, organismo encargado de la administración de las cárceles y de la implementación de programas de rehabilitación al interior de éstas, tuvo en promedio un gasto anual (para el año fiscal 2001/2002) de alrededor de 2 mil millones de libras, equivalentes a más de 3,1 millones de dólares^{52 53}

Cuadro N°13
Costos promedio anual por recluso

Año	Costo promedio anual por recluso	
	Libras	Dólares *
00/01	27.636	40.769
01/02	35.939	56.115
02/03	36.268	60.462

* El tipo de cambio utilizado fue para el 30/09/01 de 1,4752 US\$/Libra, para el 30/09/02 de 1,5614 US\$/Libra, para el 30/09/03 de 1,6671 US\$/Libra.

Fuente: Elaborado a partir de "Prison Statistics in England and Wales", 2000 y 2001.

v. Programas Laborales

Las áreas de trabajo desarrolladas incluyen trabajos industriales, agrícolas, servicios de comida y de limpieza, labores domésticas y mantenimiento de edificios. Las labores industriales involucran una serie de actividades tales como: carpintería, trabajos en cuero, montajes de luz, impresión, costura y tejido y trabajos de lavandería, entre otros.

⁵² Se considera una equivalencia en dólares de 1,56714 USD/LIBRA según <http://www.canada.com>

⁵³ National Audit Office (2002) "Reducing Prisoner Reoffending".

Por su parte el organismo “Empresas en Prisiones”, que depende del Servicio de Prisiones, es el encargado de establecer vínculos entre la industria privada y los reclusos, con el fin de otorgar empleos y habilidades de trabajo a quienes cumplen penas privativas de libertad. El objetivo del programa es enseñar habilidades a los reclusos para que, una vez en libertad, puedan ofrecer productos y servicios de alta calidad, a precios competitivos.

Cuadro N°14
Reclusos empleados para el período 1999-2003
en trabajos industriales y agrícolas.

Año	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
Trabajos industriales	8.571	10.429	10.887	11.579
Agricultura y Horticultura	1.988	1.926	1.744	1.960
Total	10.559	12.355	12.631	13.539

Fuente: Prison Statistics England and Wales. 2000, 2001 y 2002.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, en el año fiscal 2002/03 el número de reclusos que estaban trabajando en las cárceles ascendía a 11.579 individuos, cantidad que representaba el 16,3% de la población reclusa ese año. Adicionalmente, quienes se dedicaban a actividades como agricultura y horticultura eran en promedio 1.960 reclusos, es decir, alrededor de 35% de la población total reclusa, y 15% del total de reclusos trabajadores.

En relación con la evolución en el tiempo, se observa que el número de reclusos que realizaba trabajos industriales aumentó durante el período 1999- 2003 en 35%, mientras que la población que realizaba labores en el campo disminuyó durante los años 1999 a 2001 en 12%, situación que fue revertida durante el último año fiscal analizado, en el cual la población que realizaba estos trabajos aumentó en 12%. Para el periodo analizado, la población reclusa trabajadora aumentó 28%.

Una serie de iniciativas han sido llevadas a cabo en Inglaterra con el fin de apoyar el modelo de rehabilitación laboral intramuros: cursos de orientación general pre - liberación, programas de entrenamiento laboral pre - liberación (conocidos en inglés como “pre release employment schemes” o PRES), y finalmente, los programas de apoyo social intramuros (conocidos como “Social Work in Prison” o SWIP).

v.1. Programas de trabajo intramuros desarrollados en las ciudades de Manchester, Cheshire, Cumbria, West Yorkshire, Thames Valley, Bristol y Londres.

Entre mayo y julio del año 1995 fueron iniciados siete proyectos en distintas regiones de Inglaterra, relacionados con la asistencia que debían recibir ofensores reclusos en materias de inserción laboral. La razón de su origen se debía al supuesto esgrimido por las autoridades en torno a que este grupo representaba un sector altamente expuesto a reincidencias, atendidas las dificultades que enfrentaban para encontrar trabajo una vez en libertad.

Los proyectos fueron desarrollados en Manchester, Cheshire, Cumbria, West Yorkshire, Thames Valley, Bristol y Londres. Asimismo, en todos los casos se exigía contar con una contraparte que hiciera las veces de institución experta en capacitación y funciones de emprendimiento⁵⁴. Adicionalmente, intervenía la administración carcelaria correspondiente y /o el Servicio de Libertad Vigilada en el caso de ofensores sujetos a este tipo de medidas.

Algunos proyectos se centraron en materias de consejería y guía laboral (Manchester, Cheshire, Cumbrias, West Yorkshire), otros en temas de entrenamiento laboral mediante ofrecimientos contratados a empresas privadas. En el caso del programa llevado a cabo en la ciudad de Londres, el énfasis estuvo puesto en la eliminación de prejuicios y concepciones

⁵⁴ Estas organizaciones eran conocidas como TEC, por su sigla en inglés (Training and Enterprise Council). Surgen a partir de la década de 1980 como organismos cuasi autónomos, con estructura privada de empresa, liderada por un consejo de directores (la mayor parte empresarios privados). En la década de los 90 se posicionan como organizaciones expertas en materias de capacitación y entrenamiento laboral, asumiendo la responsabilidad por la mayor parte de los programas impulsados por el Ministerio de Educación y Trabajo. Lo anterior determina la importancia de la participación de estas instituciones en los programas de capacitación laboral intrapenitenciaria del Ministerio del Interior. En este tipo de proyectos la intervención de las TECs se materializaba en una ejecución directa de las políticas encomendadas o a través de la subcontratación de organizaciones privadas especializadas.

erradas por parte de empleadores en torno a la contratación de reclusos. Un aspecto relevante en el diseño de los programas fue la población objetivo a la que estaban destinados: jóvenes entre 18 y 30 años de edad.

Una vez implementados los proyectos por lapsos de seis meses, fueron evaluados por el Ministerio con el fin de redirigirlos e incorporar o corregir algunos elementos. En estas revisiones fue posible establecer ciertos patrones de éxito:

- Compatibilidad entre el diseño del programa y las necesidades laborales locales, es decir, entre oferta y demanda laboral.
- Generación de redes de contacto entre el proyecto y los empleadores de la zona
- Adecuada orientación a los ofensores incorporados al programa durante los periodos de reclutamiento en el programa.
- Coordinación entre los intereses del usuario del programa (ofensores), los objetivos del proyecto y las necesidades laborales locales.
- Seguridad en el financiamiento de los proyecto por lapsos de al menos 2 años, de modo de generar algún impacto.
- Capacidad para generar ofertas reales una vez liberados los ofensores o, al menos, para generar contactos y facilidades en los períodos de búsqueda de empleos.

El factor determinante en el éxito logrado por los proyectos estuvo referido en la fuerte asociación generada entre los actores participantes: Ministerio del Interior, Centros Penitenciarios, las organizaciones a cargo de las capacitaciones y entrenamientos y, finalmente, con el sector privado local.

No obstante lo antes señalado, los programas también contaron con debilidades en su puesta en marcha. Entre estas es posible mencionar: deficiencias de comunicación con los servicios penitenciarios involucrados, perjudicando la permanencia de los ofensores en los programas. Existieron también dificultades en relación con la posibilidad de obtención de permisos para ofensores que debían cumplir labores fuera de los recintos penitenciarios.

v.2. Programas desarrollados en las prisiones de Channings Wood, Highpoint, Holloway, Kikrham, Liverpool y Maidstone

Otra de las experiencias laborales carcelarias implementadas en Inglaterra tuvo lugar en seis prisiones del país: Channings Wood, Highpoint, Holloway, Kikrham, Liverpool y Maidstone. Estos recintos registraban poblaciones de entre 400 y 1000 reclusos, elegidos de manera de incorporar prisiones de diferentes grados de seguridad, excluidas únicamente aquellas de máxima seguridad (clase A).

Las evaluaciones a los programas implementados se realizaron por medio de entrevistas a reclusos que habían participado en el programa, antes y después de haber sido puestos en libertad entre los años 1992 y 1993 el período de seguimiento se extendía hasta por un lapso de tres y ocho meses). Es importante destacar que los reclusos de las prisiones incorporadas en el programa de seguimiento establecieron en las encuestas aplicadas que, si bien la mayor parte (81%) deseaba no volver a reincidir en el futuro, las principales razones que los llevaba a volver a involucrarse en este tipo de actividades eran, en orden de prioridad: insuficiencia monetaria para hacer frente a las obligaciones (90%), por propia voluntad (89%) o, por motivos de desempleo (84%).

El sistema abarcaba diferentes programas, los que iban desde aquellos ofrecidos por el Servicio de Prisiones (servicios de lavandería, de costura, trabajos en cuero y madera, además de los tradicionales trabajos desarrollados en los campos), hasta trabajos no dependientes de la institución pública. En relación con éstos últimos, se pueden mencionar: cocina, mantención de oficinas, limpiezas en general, servicios de envíos, etc. Adicionalmente, se impartían cursos de capacitación y entrenamiento en temas de construcción, dependientes del Ministerio del Trabajo y, programas de orientación vocacional ejecutados por el Ministerio de Educación.

Una de las principales conclusiones propuestas por el análisis resultó ser la similitud en procedimientos, productos, equipamientos y calidades de productos, tanto en trabajos realizados al interior como fuera de las cárceles. Sin embargo, las principales diferencias entre los programas intramuros y aquellos que se realizan en el mundo exterior, resultaban ser las

velocidades de trabajo - siendo mucho más lentos los procesos al interior de las prisiones - con horas de trabajo menos extensas y con una serie de interrupciones, lo cual impedía mantener la continuidad de las labores y retardaba las entregas y obtenciones de productos finales. En relación con los equipos de trabajo, se resaltaron las semejanzas generales entre ambas modalidades, difiriendo únicamente en temas de productividad, ya que en empresas del medio libre se requerían menos trabajadores para generar igual cantidad de productos que aquellos elaborados la interior de las prisiones. En estas materias también difirieron los niveles de responsabilidades asignadas a trabajadores de programas externos e intramuros, los que en general resultaban poco motivados por las escasas responsabilidades asignadas y con desempeños laborales deficientes.

Los trabajos realizados por reclusos no respondían a las exigencias laborales del medio libre. De esta manera, la finalidad al incorporarse a este tipo de programas decía más relación con la posibilidad de acceder a beneficios y/o a obtener libertades en plazos más cortos, más que con el propósito de capacitarse y acceder a mejores oportunidades laborales una vez liberados. En relación con este punto, se logró concluir que las ofertas guardaban poca relación con los requerimientos externos del mercado laboral. Las dinámicas intramuros mantenían una fuerte preferencia por programas de construcción y ensamblajes (que requerían de bajos niveles de capacitación), a instancias que el mercado ha volcado sus necesidades hacia áreas de servicios que se hacen necesario contar con personal calificado en materias de desarrollo e información tecnológica, además de entendimientos empresariales. De esta manera, la industria de la agricultura, ingeniería mecánica, textiles y costura en general, presentan tendencias decrecientes, mientras se ven emerger los mercados de industrias hoteleras, de abastecimiento, servicios de negocios, trabajos profesionales y técnicos, es decir, todas aquellas áreas ricas en servicios personalizados, más que la producción masiva de productos en serie o en temas de construcción que resultaban ser altamente cíclicos y expuestos, en mayor magnitud que otros, a los períodos económicos.

En este sentido pudo constatar que los temas de capacitación vocacional se veían fuertemente afectados en prisiones por razones de interrupciones frecuentes a los procedimientos, traslados de reclusos, falta de coordinación con personal penitenciario,

restricciones y suspensiones que afectaban a quienes participaban de estos programas, por nombrar algunas limitaciones. Debido a lo antes señalado, se ha considerado la necesidad de contratar servicios especializados en estas materias, que muchas veces exceden las capacidades del personal penitenciario, especialmente capacitado para materias de vigilancia.

Adicionalmente, han surgido otra serie de recomendaciones:

- a) Existencia de planes de trabajo al interior de las cárceles, conocidos como "sentence planning". Estas guías han sido conceptualizadas como esquemas que promueven el uso del tiempo de los reclusos que deben permanecer bajo custodia. En éste se privilegia el desarrollo de capacidades laborales y la educación de modo de generar cambios conductuales que permitan disminuir los niveles de reincidencia entre los ofensores;
- b) Contacto y colaboración de agentes externos, expertos en estas materias (denominados TEC's);
- c) Coordinación entre prisiones en relación con los programas implementados, y generación de regímenes internos de trabajo que no entorpezcan el desarrollo de los programas de capacitación y rehabilitación (por el contrario, se intenta que muchos de los contenidos de estos cursos puedan ser reforzados durante la rutina diaria de los reclusos, para lo cual se debe generar la máxima coordinación entre capacitadores y personal penitenciario);
- d) Generación de canales de información con el mercado laboral externo, de manera de estar al día en lo requerimientos y ofertas de trabajo que priman en el área de localización de la prisión (especies de informes de mercado y estado de la industria local);
- e) Otro de los aspectos relevados por el informe tuvo relación con las contraprestaciones salariales que recibían lo reclusos trabajadores, destacándose la falta de incentivos que enfrentaban muchos de ellos al verse remunerados con especies de "mesadas" que no se condecían con los esfuerzos realizados y desmotivaban el continuar ejerciéndolos. La premisa en este sentido era intentar reproducir, de la mejor manera posible, el ambiente laboral externo que deberían enfrentar una vez liberados y, a su vez, favorecer la no generación de mayores niveles de deuda durante el período de encierro;
- f) También se establecía que los programas debían promover conductas de responsabilidad de parte de los propios ofensores, ya que parte de las críticas observadas decían relación

con el hecho de egresar de un sistema penitenciario que promueve fuertemente la cultura de la dependencia.

Cuadro N°15
Principales características del
Modelo laboral Intramuros en Inglaterra

Habiendo descrito una serie de programas llevados a cabo en diferentes cárceles inglesas, corresponde generar un acercamiento más generalizado en torno a las características que rodean estos esfuerzos.

Previo al análisis propio de los programas, es posible destacar el trabajo de planificación y clasificación inicial de los reclusos, realizado al interior de estos recintos penitenciarios, todo lo cual contribuye a una mejor orientación y focalización de los esfuerzos de rehabilitación.

Una de los principales rasgos que pueden observarse en la serie de iniciativas laborales intramuros implementadas, resulta ser la constante evaluación a la que se encuentran sujetas, evitando, de esta manera, implementar programas tipos – formales, aceptados y masivamente ejecutados. La idea resulta ser más bien generar experiencias positivas a partir de un acercamiento de ensayo – error.

También se destaca, entre los programas ingleses, la constante fijación de metas, de modo de lograr establecer y probar la efectividad de las medidas implementadas. Las metas, generalmente anuales y cuantitativas, dicen relación con aspectos como: porcentaje de reducción den los niveles de reincidencia, número de reclusos participantes, por mencionar algunos.

Otra de las características asociadas al sistema, resulta ser la tradicionalidad de los trabajos incorporados. En efecto, la mayor parte de las labores implementadas decían relación con trabajos agrícolas y de manufactura – elaboración seriada de productos - sin mayor registro de actividades relacionadas a servicios, áreas tecnológicas y de capacitación en habilidades profesionales, que demuestran ser altamente demandadas en el mercado laboral externo. Lo anterior, se presenta junto a otra falencia relacionada con la escasa conexión entre actividades intramuros y externas.

Finalmente, se subraya la preeminencia del carácter institucional organizativo en torno al tema laboral, toda que vez que el organismo que se alza como pionero en materias de relaciones laborales público – privados, resulta ser justamente una entidad gubernamental, dependiente del Servicio de Prisiones, denominada “ Prison Enterprises”

II.3.3. Chile

Hasta inicios de los noventa la labor de Gendarmería se refería a temas de vigilancia y seguridad intramuros en relación con quienes debían cumplir condenas tras las rejas. En este escenario, el tema laboral se reducía a iniciativas propias de reclusos para elaborar, producir y vender objetos y, a la posibilidad de apoyar trabajos institucionales como servicios de lavandería o trabajos esporádicos como mozos en eventos de la propia institución⁵⁵. Además, existían los Centros de Educación y Trabajo (CET) que datan de varias décadas atrás, siendo entonces conocidos como colonias agrícolas (existían cerca de 7 hasta el año 1970), instancias que constituyeron experiencias aisladas, sin constituir una política general de rehabilitación.

En este periodo se publicaron una serie de decretos y resoluciones en las que se mencionaba la rehabilitación, pero que en la práctica no se tradujeron en avances significativos en la materia. El Decreto Ley N° 2859 del 15 de septiembre de 1979, establecía explícitamente que: “Gendarmería de Chile es un Servicio Público dependiente del Ministerio de Justicia que tiene por finalidad atender, vigilar y rehabilitar a las personas que por resolución de autoridades competentes, fueren detenidas o privadas de libertad y cumplir las demás funciones que le señale la ley”.

A su vez, el Decreto Supremo N° 1595 de 1981, sentó las bases para un acercamiento al tema laboral; en él se reglamentó la rehabilitación de los reclusos mediante la enseñanza técnico profesional, indicando, además, que el trabajo sería realizado al interior de Centros de Educación y Trabajo⁵⁶.

No obstante la alusión a los temas de rehabilitación en dichos decretos, no fue sino hasta la dictación de la Resolución N° 1583⁵⁷ y del Decreto Supremo N° 518⁵⁸, ambos de 1998, que se

⁵⁵ Estas labores se realizaban a cambio de una contraprestación no regulada, sino fijada según estándares propios del servicio.

⁵⁶ Tras la dictación de los Decretos Supremos N°42 y N°1595 de 1977 y 1981, respectivamente, se regularizan los CET como unidades funcionales destinadas a formar o capacitar a los internos en una profesión u oficio y, a proporcionarles trabajo remunerado acorde a las posibilidades del establecimiento.

⁵⁷ La Resolución N° 1583 del Director Nacional de Gendarmería aprobó y puso en práctica el manual de funcionamiento de los CET, complementando el Decreto N° 1595, cuyo objetivo principal era uniformar el accionar de los CET.

dio inicio a una política de reinserción laboral de reclusos. En efecto, sólo a partir de estas disposiciones, las modalidades de trabajo intramuros adquieren relevancia, admitiendo, además, diversos esquemas de trabajo, incluyendo la participación del mundo empresarial privado.

La nueva Política Penitenciaria de mediados de los 90 consistió en una propuesta de modernización del sistema penitenciario, cuyo principal objetivo es reorientar la concepción como institución destinada a temas exclusivos de seguridad y vigilancia, hacia una que también contemple la intervención de las conductas delictivas de quienes deben permanecer reclusos, en miras a una efectiva rehabilitación.

La última declaración institucional relativa a objetivos y misiones de Gendarmería alude a la idea de asistir y reinsertar: “Contribuir a una sociedad más segura, garantizando el cumplimiento eficaz de la detención preventiva.....proporcionando a los afectados un trato digno, acorde a su calidad de persona humana y desarrollando programas de reinserción social que tiendan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual”. (Gendarmería, 2003).

Dentro de esta nueva concepción, se entiende que la actividad laboral forma parte esencial en el proceso de rehabilitación del recluso que, tal como lo ha definido la institución, “tiende a disminuir el daño que provoca la reclusión y entregar al interno herramientas laborales básicas para su efectiva inserción social”. (Gendarmería, 2003).

También es posible señalar que, de acuerdo a la normativa vigente, parte importante de la misión de la institución se refiere a : “*la mejora en las condiciones para la rehabilitación por medio del trabajo y la capacitación*”, agregándose que los mayores esfuerzos en materias de reinserción social (incluyendo la laboral) deberán focalizarse en poblaciones de condenados cuyas condenas estén prontas a ser cumplidas o a los que reste poco tiempo para postular a beneficios de salida al medio libre. (Gendarmería, 2003).

⁵⁸ El Decreto Supremo N° 518 aprobó el actual Reglamento Penitenciario introduciendo una serie de cambios en el sistema de administración de los penales, entre los que se cuenta el tema de capacitación y trabajo de reclusos. Entre las novedades destaca la posibilidad formal de incorporar empresarios privados a actividades laborales productivas para los internos.

Dentro de los objetivos que se desean alcanzar con las actividades laborales impulsadas por la institución se señalan:

- Capacitar a la población penal en un oficio entregándole técnicas, perfeccionamiento y experiencia en su especialidad.
- Incorporar en forma conjunta a la capacitación, un componente formativo de habilidades sociales y laborales.
- Crear las condiciones físicas y materiales necesarias para implementar actividad laboral
- Contribuir a la seguridad de los establecimientos penales
- Generar valor en la ocupación del tiempo libre de los reclusos
- Entregar al interno la posibilidad de obtener un ingreso económico que le permita ser autosuficiente y apoyar a su familia.

Dicha actividad laboral se encuentra orientada a la población condenada que voluntariamente desea incorporarse a ella, sin que el tipo de delito cometido o la gravedad de la pena constituyan un factor de exclusión. La población penal seleccionada para desarrollar algún tipo de actividad laboral deberá contar con voluntad propia, motivación y aptitudes básicas hacia el trabajo a realizar. Sin perjuicio de lo señalado, es posible establecer que, la población objetivo se centra en:

- condenados que han pasado un tiempo prolongado de reclusión y que se encuentran cercanos a cumplir con su tiempo mínimo
- condenados por delitos principalmente contra la propiedad y otros que teniendo delitos diferentes a estos, presentan carencias en materia de trabajos.

En cuanto al diseño organizacional, es posible señalar que la articulación de la asistencia y tratamiento de la población reclusa se encuentra a cargo del departamento de Readaptación de Gendarmería. Se trata de un organismo técnico multidisciplinario que asesora a la Subdirección Técnica Nacional en materias de reinserción social de las personas privadas de libertad.

a) Modalidades de Trabajo al interior de las cárceles

Con la finalidad de incorporar la actividad laboral como un elemento de rehabilitación para los reclusos, Gendarmería ha generado una serie de alternativas o instancias para hacer ello posible⁵⁹, tanto en los sistemas cerrados como abiertos de administración penitenciaria^{60 61}:

Cuadro N°16
Sistemas de Administración Penitenciaria⁶²

SISTEMA	DEFINICION
CERRADO	Corresponde a aquellos internos recluidos en los Establecimientos Penales del país.
SEMI ABIERTO	Donde el cumplimiento de la condena se realiza en un Centro de Educación y Trabajo que puede ser de carácter rural (colonias agrícolas) o de carácter urbano (talleres industriales).
ABIERTO	Donde el cumplimiento total o parcial de la pena se realiza en el medio libre.

Fuente: Gendarmería de Chile, 2002

A continuación, se explicitarán las modalidades de trabajo intrapenitenciario que se han desarrollado en las cárceles de nuestro país, incorporando un breve análisis de los nuevos sistemas de trabajo previstos en las recientes modalidades de concesiones carcelarias.

a1) Sistemas de Trabajo al interior de antiguas cárceles

Las modalidades existentes en estos recintos pueden resumirse de la siguiente manera

⁵⁹ Las modalidades de trabajo al interior de un penal son: con empresas privadas, en Centros de Educación y Trabajo, en labores auto-gestionadas, como mozos y jornales en servicio de Gendarmería, así como en talleres independientes.

⁶⁰ El sistema cerrado se encuentra representado por las cárceles, mientras que el sistema semiabierto tiene por finalidad permitir que los internos condenados de características determinadas (baja peligrosidad y nivel de compromiso delictual) cumplan sus condenas en establecimientos donde se recrea de la mejor manera posible la vida en libertad. Este sistema opera a través de los Centros de Educación y Trabajo y actualmente existen 21. Lo anterior, sin perjuicio de la existencia de CET en centros cerrados de cumplimiento penitenciario, los que ascienden a su vez a 31, el año 2003

⁶¹ El programa de reinserción laboral del sistema abierto es descrito en detalle en el anexo n°7.

⁶² Sólo a partir de 1995 se configuran los 3 sistemas o subsistemas penitenciarios descritos, como parte de la nueva política institucional que comenzaba a regir.

- Centros de Educación y Trabajo (CET): son unidades productivas comerciales asimilables a empresas estatales en cuanto a que siendo unidades penales en sí (sistema semiabierto) o dependientes de una unidad penal (sistema cerrado) funcionan como instancias formales de producción y trabajo. Cada uno de los CET es autónomo para establecer su línea productiva. Las fuentes de financiamiento de estas unidades son tres: fondos asignados en ley de presupuesto que, como veremos más adelante el año 2002 alcanzaban a casi 900 millones de pesos; créditos, asignaciones, proyectos y donaciones externas; y vía recursos obtenidos de la explotación de productos y servicios del CET.

- Trabajos vinculados empresas privadas⁶³: una modalidad de este tipo de trabajos se refiere a empresas instaladas al interior de unidades penales, de acuerdo a la cual los internos son contratados bajo ley laboral general. La instalación de la empresa se lleva cabo en galpones gratuitamente facilitados por Gendarmería, debiendo cancelar sólo los consumos de servicios básicos en que incurre el empresario; por otra parte el contacto con el privado puede hacerse vía trato directo, esto es, trabajando en tareas específicas que un empresario contrata a uno o más internos. En este último caso no existe un contrato legal de trabajo, sino sólo acuerdos en torno al trabajo a realizar, plazos de entrega y cancelación. En estos casos el interno hace uso, muchas veces, de maquinaria institucional, por la cual Gendarmería exige un cierto valor de “indemnización” no especificado por concepto de gastos ocasionados, consumos básicos, deterioro, etc⁶⁴.

- Trabajo independiente y autoempleo: en esta modalidad, los internos trabajan para sí mismos y, normalmente, lo hacen como artesanos o microempresarios. En el caso de los microempresarios es posible señalar que su desarrollo ha sido más bien reciente y que algunos incluso han logrado establecerse formalmente con la respectiva iniciación de actividades.

⁶³ En el anexo N° 5 se encuentra información acerca de procedimientos aplicables a empresas privadas que desean instalarse en una unidad penal en nuestro país.

⁶⁴ Con el objeto de normar las relaciones entre empresarios, internos y Gendarmería, el Departamento de Readaptación de la institución ha elaborado un manual que establece criterios, procedimientos y orientaciones para la incorporación del privado, el que se encuentra contenido en el oficio circular N°193.

- Trabajos en servicios internos de la institución: en este caso los reclusos pueden desempeñarse en servicios de aseo, reparaciones, cocina, atendiendo casinos y comedores, etc. La Jefatura de cada unidad los selecciona, cancelándoles un jornal o incentivo.

a2) Programas Laborales en el nuevo Sistema de concesiones carcelarias.

Tal como se señalara anteriormente, el déficit de infraestructura carcelaria se ha enfrentado en nuestro país a través de un sistema mixto de administración en el que Gendarmería mantiene el control y vigilancia interna del recinto, mientras que los privados, junto con adjudicarse la construcción de los recintos⁶⁵, se comprometen a una serie de otras responsabilidades tales como: seguridad, conservación global del patrimonio y funcionamiento de los servicios de alimentación, salud, lavandería y aseo. Adicionalmente se consideran responsabilidades en todo lo relacionado a la realización de programas de educación, capacitación y trabajo. Así, se prevé entregarles educación básica y media continuando el modelo de liceos industriales, en miras a asegurar el manejo de las herramientas necesarias para el posterior ingreso a programas de capacitación laboral. En este contexto, el concesionario deberá realizar un estudio de oferta laboral cada 6 meses en la región donde se encuentre emplazado el recinto, de modo de dirigir los programas de capacitación y trabajo a las áreas que se identifiquen como productivas y emergentes.

El programa laboral obliga al concesionario a contratar un porcentaje determinado de internos, labor que podrán cumplir ya sea mediante el ofrecimiento de alternativas en talleres industriales (emprendiendo actividades productivas propias o en alianza con el mercado externo) o bien por medio de la contratación de internos para servicios de mantenimiento, aseo, lavandería o cocina.

⁶⁵ Bas es la concesionaria adjudicataria de las cinco primeras cárceles, a cargo de la construcción y operación de las mismas (Grupo 1: Alto Hospicio, La Serena, Rancagua; Grupo 2: Antofagasta y Concepción). Bas es un consorcio internacional compuesto por la constructora chilena Besalco, la italiana Torno Internazionale y Sodexho Chile a cargo de administrar y operar los servicios. Una vez concluidos los cinco primeros centros carcelarios, se estima que la capacidad crezca en cerca de 5 mil nuevas plazas. Al finalizar las restantes 7 cárceles que aún restan por adjudicar (recientemente se incorporó la empresa como adjudicataria del tercer grupo) se espera contar con un total de 16 mil nuevas plazas.

Con el fin de regular estas actividades, dentro de las Bases de licitación se han incluido términos de referencia y parámetros que los privados deberán cumplir; entre algunas regulaciones cabe destacar la realizada en torno a distinguir entre un subprograma de capacitación y uno de trabajo propiamente tal. En relación al último se exigirán tres modalidades laborales: trabajo independiente, microempresas y trabajo dependiente con empresa privada. Para el cumplimiento de la última modalidad mencionada, el privado deberá habilitar espacios para la construcción de galpones donde podrán ser instaladas empresas de la propia concesionaria u otras distintas.

d) Cobertura

Habiendo señalado el alcance de las políticas actualmente vigentes en nuestro país en torno al tratamiento penitenciario, es posible mencionar a qué porcentaje de la población y bajo qué modalidades se encuentran siendo implementadas dichas políticas institucionales, en lo que dice relación con la reinserción laboral.

El año 2003, los programas laborales de Gendarmería -que serán analizados a continuación en mayor detalle- alcanzaban una cobertura de 29%, determinando que más de 27 mil condenados o procesados no tuvieran acceso a actividad laboral alguna.

Adicionalmente, de los que trabajan, sólo un 2% (354 personas) tiene vinculación directa con empresas privadas. Lo anterior implica que la modalidad de trabajo que mayor impacto tiene en la empleabilidad posterior de los condenados es extremadamente baja.

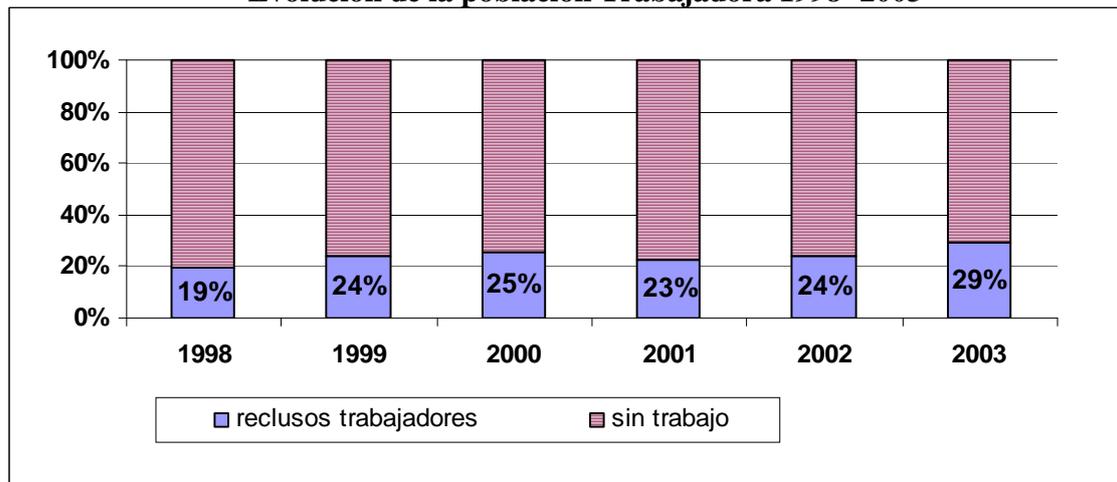
Cuadro N°17
Número de reclusos según modalidad de Trabajo

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
mozos y jornales	728	1013	1099	942	1320	2518
CET	445	541	860	963	860	1417
empresa privada	836	1177	786	781	811	303
PANAR y	239	350	95	85	116	179

microempresarios						
actividad artesanal	2.990	4.167	5.548	4.899	5.549	6.866
Total	5.238	7.248	8.388	7.670	8.656	11.282

Fuente: Gendarmería de Chile, 2003

Gráfico N° 9
Evolución de la población Trabajadora 1998- 2003



Fuente: Gendarmería de Chile, 2003.

e) Presupuesto

Junto a lo antes señalado debe adicionarse el tema presupuestario. En este ámbito, la tendencia pareciera indicar que el tema de reinserción laboral de reclusos se encuentra bastante postergado en nuestro país, especialmente si se considera que el presupuesto del que dispone Gendarmería para fines de rehabilitación general (entre los cuales se cuentan las actividades de readaptación laboral intramuros) se encuentra congelado desde hace ya 3 años y, que el monto al que asciende el presupuesto destinado a los Centros de Educación y Trabajo (CET) corresponde tan sólo a un 0,5% del presupuesto de la institución del año 2002.

Cuadro N°18

Evolución del porcentaje de recursos destinados a programas de rehabilitación (entre ellos los laborales) sobre el presupuesto total de Gendarmería (expresado en miles)*

Año	Ingresos Totales	Total CET	Dpto. Readaptación	Panar	% del Total
1990	21.609.253	312.250	0	31.097	1,6%
1991	26.817.655	447.486	0	31.984	1,8%
1992	59.490.215	663.727	0	82.090	1,3%
1993	37.534.186	539.540	0	169.067	1,9%
1994	45.311.412	539.006	0	241.467	1,7%
1995	50.712.588	460.038	0	289.186	1,5%
1996	56.866.211	863.300	0	294.135	2,0%
1997	57.835.389	632.140	37.522	291.832	1,7%
1998	68.717.284	494.654	216.365	229.131	1,4%
1999	78.401.727	500.448	221.285	231.814	1,2%
2000	80.023.222	493.440	0	228.568	0,9%
2001	88.081.393	490.451	0	227.184	0,8%
2002	90.973.638	491.116	0	227.492	0,8%

* : las cifras consideran tanto las transferencias corrientes como las de capital.

Fuente: Gendarmería de Chile, 2004.

Cuando dicho porcentaje se compara además con los que se destinan a diversas materias del quehacer nacional, la realidad se torna aún más dramática.

Cuadro N° 19

Evolución del Gasto Total Nacional según área

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
JUSTICIA Y SEGURIDAD	4%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	6%	6%	6%	6%	6%	7%
SALUD	9%	10%	11%	11%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	13%	12%
EDUCACIÓN	12%	12%	13%	13%	14%	15%	15%	16%	16%	17%	17%	18%	19%	17%

Fuente: Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. 2004.

Para el año 2002, el monto asignado a justicia y seguridad ascendía a 776 mil millones de pesos. Lo anterior implica que la proporción del gasto nacional destinada a fines de rehabilitación de reclusos alcanza un 0,06%.

Finalizado el análisis descriptivo en torno a los programas laborales actualmente implementados en Chile y el mundo, corresponde generar una visión crítica que dé cuenta de las debilidades y fortalezas del sistema, así como de los principales cambios que deben ser introducidos en el sistema para mejorarlo, materias que serán abordadas en el siguiente capítulo destinado a la elaboración de una propuesta pública.

III. Propuesta de Política Pública para el diseño del programa laboral intramuros con participación de empresarios privados

Habiendo establecido en capítulos anteriores las principales características del sistema laboral intramuros en Estados Unidos e Inglaterra -países que han logrado niveles exitosos de disminución de la delincuencia durante los últimos años y experimentado bajas en los índices de reincidencia en relación a quienes han formado parte de iniciativas laborales- corresponde iniciar un análisis crítico y propositivo en torno a los eventuales cambios que se hacen necesarios en Chile para lograr impactos equivalentes. La presente propuesta de política pública dará forma a un sistema de trabajo intrapenitenciario que complemente y mejore el programa iniciado el año 1995 de manera conjunta por el Ministerio de Justicia y Gendarmería.

Es importante destacar que la siguiente propuesta se concentrará en los trabajos que realizan los reclusos en vinculación con los privados. La razón de lo anterior se justifica por tres razones fundamentales:

- Primero, haber comprobado a partir de la experiencia comparada la eficacia que este tipo de programas tiene en relación con la reducción de los índices de reincidencia.
- Segundo, debido a que otras modalidades de trabajo presentan una serie de limitaciones en comparación a estas. Los mozos y jornales son actividades esporádicas en las cuales no se desarrollan mayormente las habilidades necesarias para desarrollarse en el ámbito laboral externo. Las actividades de microempresarios y artesanos por parte de los reclusos, presentan por una parte, la limitación de tener que contar con recursos previos para la inicialización de las actividades lo cual no es frecuente y por el otro tener que hacer frente y asumir los riesgos de toda actividad productiva.
- Tercero, que este tipo de trabajos tienen todos los beneficios asociados al trabajo con privados, es decir, adquirir habilidades requeridas en el mundo exterior, formar parte de las dinámicas que se desarrollan al interior de una empresa (formación de equipos de trabajo, reconocimientos de jerarquía), externalización del riesgo asociado al negocio y la posible vinculación laboral posterior.

A partir del análisis realizado ha logrado establecerse que los programas laborales intramuros vinculados a privados existentes en nuestro país no entregan mayor valor agregado a los reclusos, el cual debería estar orientado a la adquisición de habilidades y capacitaciones acorde las necesidades del mercado laboral externo. Sólo logrado lo anterior se podrá generar una señal en torno a que quienes participan en estas iniciativas se encuentran aptos para iniciar una vida laboral activa y productiva. En la práctica, sin embargo, este tipo de iniciativas se ha convertido en un trámite para cumplir con los requisitos que permiten acceder a beneficios intrapenitenciarios, así como a la posibilidad de obtener libertades con mayor prontitud. Algunas de las razones que ocasionarían tales problemas son:

- Deficiencias en la correspondencia entre capacitaciones y entrenamientos laborales intramuros con aquellos requeridos en el mundo exterior;
- Fallas en los mecanismos de reinserción y readaptación de reclusos (apoyo post penitenciario, sistema de registro de antecedentes penales, etc.);
- Inexistencia de un sistema regulatorio que uniforme procedimientos y entregue las certezas necesarias para los reclusos trabajadores;
- Inexistencia de un sistema de clasificación de reclusos que permita identificar fortalezas y debilidades laborales, permitiendo así una mejor correspondencia entre necesidades privadas y capacidades del ofensor;
- Falta de recursos para hacer frente a la oferta laboral existente.

Todo lo anterior será analizado dentro de lo que denominaremos problemas en el modelamiento de la oferta.

Desde el punto de vista de la *demanda*, la crítica alude a la inexistencia de ventajas comparativas suficientes para quienes desean invertir en estos programas, los que en algunos casos trabajan motivados sólo por fines sociales y altruistas. Las principales razones que determinan que el sistema sea poco rentable son:

- Inexistencia de un marco regulatorio que entregue garantías y estandarizaciones de procedimientos;
- Inexistencia de una administración que opere el sistema con criterio costo - beneficio;

- Deficiencias espaciales (recintos carcelarios estrechos y hacinados que no cuentan con infraestructuras para establecer talleres industriales, salvo excepciones)

En resumen, se puede concluir que el esquema de trabajo al interior de los recintos carcelarios en Chile no ha logrado dar forma a un real mercado laboral, no obstante mostrar fuerte evidencia internacional en torno a su rentabilidad.

El capítulo se estructurará de tal forma de dar cuenta de las ventajas de generar un esquema de este tipo, así como lograr caracterizar la oferta y la demanda esperada para programas de rehabilitación laboral en cárceles con participación de privados.

a) Justificación general de la rentabilidad del sistema

En el análisis comparado ha logrado establecerse que los programas de trabajo generan los siguientes beneficios:

- Los ambientes laborales se tornan más seguros, toda vez que al disminuir el nivel de desocupamiento de los reclusos, se reducen también los niveles de agresividad;
- Resultan efectivos en cuanto a generar una masa de trabajo calificada que puede encontrar espacios laborales luego de su puesta en libertad;
- Los privados obtienen una serie de incentivos monetarios, tales como: arriendo de espacios al interior del penal a bajos precios, subsidios en las compras de equipamientos, etc.;
- Las ganancias generadas por los trabajos permiten pagar parte de los costos de encarcelamiento, los salarios de los reclusos, y también favorecer la mantención de las familias de los reclusos, compensar a las víctimas, etc.

A continuación, se observan ejemplos de utilización de ganancias obtenidas vía implementación de talleres laborales al interior de las cárceles en Estados Unidos.

Cuadro N° 20
Utilización de las ganancias de los trabajos realizados en prisiones industriales en
Estados Unidos, para el período 1979-1992 (en dólares)

Utilizado para:	Monto	Porcentaje
- Mitigar el costo de encarcelación	5.068.909	18%
- Pagar impuestos federales y estatales	3.243.011	11%
- Compensar a las víctimas	1.713.043	6%
- Soporte familiar del ofensor	1.862.867	6%
- Pagar salarios para los reclusos	4.892.790	17%
- Retorno para la sociedad	11.887.830	41%
Total Ganado	28.668.450	100%

Fuente: elaborado a partir de "Work in American Prisons: Joint Ventures with the Private Sector", National Institute of Justice, 1993.

En el capítulo destinado al análisis de programas norteamericanos, se mostraron los niveles de reincidencia alcanzados con y sin programas de trabajo intramuros. A partir de tales antecedentes puede establecerse que la tasa de reincidencia se logra disminuir en al menos un 20% en relación con aquellos reclusos que participan de estas iniciativas, tal como se aprecia en el cuadro siguiente.

De lo anterior es posible concluir que si aplicáramos estas cifras de reducción de la reincidencia a la realidad chilena, podríamos obtener flujos menores de reingreso a los centros privativos de libertad y, por consiguiente, reducciones en los gastos totales. Los siguientes cuadros nos presentan una simulación de costos y tasas de reincidencias asociadas a la actual población reclusa trabajadora, bajo la hipótesis que el total de interesados por participar en programas de este tipo no varía, aunque sí lo hace el nivel de eficacia de la intervención.

Cuadro N° 21
Reincidencia y costos asociados a población reclusa según participación en programas laborales

	Población reclusa trabajadora al año 2003 asciende a 11.223	Costo diario de interno asciende a \$6.832
Tasa promedio reincidencia general de 50%	5.611	38.334.352
Tasa promedio de reincidencia para reclusos trabajadores de 30%	3.336	22.791.552
Ahorros neto	2.244	15.331.008

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Gendarmería , 2004.

Cuadro N° 22
Ahorro Potencial anual por Aplicación de Talleres Laborales

Costo diario por interno	6.832 pesos
40% menos de reincidencia	2.244 reclusos
Ahorro diario	15.331.008 pesos
Ahorro anual	5.595.817.920 pesos

Fuente: elaboración propia a partir de cifras de Gendarmería, 2004.

Por otra parte, si consideramos el monto asignado a los talleres de trabajo institucionales, denominados CET, se obtiene:

Cuadro N° 23
Gastos anuales en Centros de Educación y Trabajo

Presupuesto asignado a CET año 2004	505.551.000
Monto promedio asignado a cada CET el año 2004 (existen 52 CET entre abiertos y cerrados)	9.722.134

Fuente: elaboración propia a partir de cifras de Gendarmería, 2004.

Lo anterior implica que con un gasto anual aproximado de 500 millones de pesos, se ahorra al Estado –vía impacto de dicha inversión sólo en cuanto a la disminución de la reincidencia- cerca de 5 mil millones de pesos. Esto implica que el dinero asignado a materias de trabajo intrapenitenciario tendrá una rentabilidad de hasta 10 veces el monto de la inversión inicial.

Adicionalmente, hay que tener presente que existen una serie de otros aspectos que eventualmente podrían verse afectados positivamente por el mero hecho de mantener a la población reclusa trabajando. Entre éstos, es posible mencionar:

- Aporte en impuestos, toda vez que quien se encuentra trabajando para un privado deberá hacerlo de acuerdo a la normativa laboral general, lo que implica imposiciones mensuales por conceptos de previsión y salud.
- Reducción de los montos invertidos en materias de programas de ayuda a la familia, los que son utilizados por el cónyuge e hijos del recluso encarcelado, afectados por la incapacitación del jefe de hogar y la consiguiente reducción de los ingresos familiares.
- Apoyo al recluso en lo referido al pago de una indemnización a favor de la víctima, permitiendo incluso que un hecho de esta naturaleza incida en una eventual rebaja de condena, con una consiguiente rebaja presupuestaria para el Estado (menos tiempo recluido constituye un ahorro público neto).
- En países desarrollados, los programas de trabajo carcelario logran generar acuerdos y convenios con otras reparticiones públicas, referidos al aprovisionamiento de ciertos productos o servicios. Esto permite reducir los montos tradicionalmente asignados por estas entidades a la compra de productos y servicios similares en el mercado externo. Lo

anterior es posible en la medida que cuente con los resguardos necesarios para no generar un impacto negativo en el mercado externo y una eventual competencia desleal.

- La inyección monetaria que se genera en relación con los proveedores primarios que abastecen a los CET o talleres intramuros, permite neutralizar el eventual efecto de competencia desleal que se mencionara en el punto anterior.

b) Propuesta de diseño de un sistema de trabajo intramuro

b1) Propuesta de diseño institucional

La primera consideración que debe hacerse en torno a este tema, es la necesidad de contar con una institucionalidad específica que cumpla con las funciones de administración y regulación del sistema de trabajo intramuro.

La visión más liberal nos diría que el mercado se regula solo, y que cualquier intervención o creación de institucionalidad rigidizaría un sistema cuya característica principal debiera ser la agilidad de las relaciones y transacciones. No obstante lo anterior, las características propias asociadas a la realidad carcelaria, hacen recomendable la existencia de un ente que permita regular la serie de relaciones que pueden originarse a partir de la implementación de programas de trabajo con participación de privados. La disciplina, los horarios asignados a los reclusos, los controles perimetrales existentes, son muestras claras de casos que ameritan generar directrices y normativas que orienten a quienes se relacionen de alguna u otra forma con este sistema.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta la existencia de funciones diferenciadas al interior de las cárceles, pudiendo distinguir entre quienes ejercen labores de vigilancia y quienes orientan su acción hacia la rehabilitación y reinserción de los ofensores, situación que se clarifica de mejor manera en el nuevo sistema de cárceles concesionadas, donde ambas funciones han sido definitivamente separadas. Los talleres laborales dan cuenta de la dualidad funcional existente y, de la necesaria coordinación entre ambas áreas, ya que todo el procedimiento intrapenitenciario aplicado a quienes han infringido la ley, puede incidir en una

serie de aspectos presentes que forman parte del desempeño laboral que éstos tendrán: disposición de horarios para labores productivos, mantención del ofensor dentro del recinto penitenciarios donde opera el taller (posibles traslados a otros centros), aplicación de medidas disciplinarias, cumplimiento de labores propias del régimen carcelario, etc.

Así, el adecuado establecimiento de una institucionalidad que no sólo dé cuenta de estos problemas, sino que también genere respuestas y coordinaciones al interior del sistema, resulta altamente necesario y conveniente. Esta solución podría estar dada por la creación de un comité mixto integrado por las partes interesadas: administración privada, operarios privados y Gendarmería, dependiendo si se trata de las nuevas o antiguas cárceles. Cualquiera sea la situación prevista, se considera altamente beneficiosa la presencia de los privados en estas comisiones coordinadoras, considerando que los aspectos de productividad y de modalidades de operación del mercado son áreas de especialización de éstos. La idea ha sido recogida en el nuevo sistema de cárceles concesionadas, toda vez que mientras los privados administradores tienen a su cargo la operatividad de estos talleres y del tema de rehabilitación en general, Gendarmería mantiene sus funciones de supervisión. La mayor preocupación en este sentido debe estar puesta en el sistema que opera en cárceles antiguas, donde quien tiene el control general del sistema resulta ser Gendarmería, mientras que los privados operarios sólo se reservan ciertos derechos y obligaciones que generalmente resultan poco claras y hasta discrecionales.

b2) Creación de instrumento de clasificación

Algunos estudios internacionales han señalado que las intervenciones eficientes en relación con un ofensor, son aquellas que se orientan de mejor manera a sus intereses particulares. Al implementar un proceso de clasificación inicial, se logra establecer gran parte de estos intereses, evitando generar flujos de trabajadores a áreas laborales que no resultan de su interés, y que perjudican al menos a tres partes: al propio recluso al no tener incentivos para mantenerse en el trabajo, ni para ejercer una labor eficiente; al demandante, al exponerlo a una situación de baja productividad por las razones antes expuestas y, de potenciales

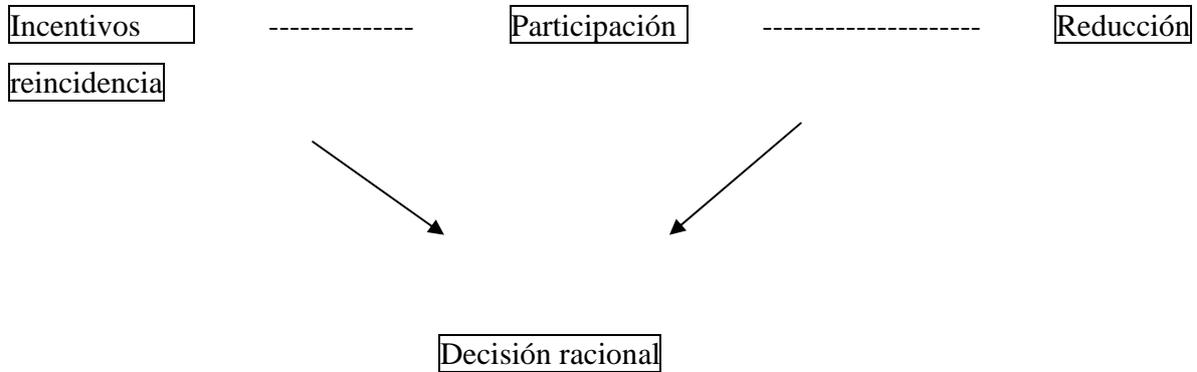
rotaciones (con los costos que ello implica) y, a otros reclusos que si podrían beneficiarse de ese tipo de actividad.

La experiencia internacional da cuenta de algunos ejemplos de sistemas de clasificación:

- En Estados Unidos, al llegar a una prisión federal, la autoridad establece que los reclusos deben participar en un programa de admisión y orientación, el cual les informa aspectos de la institución, incluyendo las reglas existentes al interior del recinto, sus derechos y responsabilidades, así como políticas disciplinarias. Luego, los reclusos son clasificados y asignados a los distintos programas que ofrece el recinto penitenciario.
- En el año 2003, en Inglaterra, el Servicio de Prisiones y el Servicio de Libertad Vigilada desarrollaron un sistema nacional de clasificación de reclusos, conocido por su sigla inglés como OASys (Offender Assessment System). Por medio del sistema OASys, las autoridades tienen acceso a la información de los reclusos, en forma estandarizada, incluyendo una gran variedad de factores tales como: niveles educacionales, habilidades de trabajo, problemas de adicciones, relaciones familiares, problemas conductuales, etc.

También es importante considerar que una adecuada caracterización del oferente permite modelar de mejor manera un eventual esquema de incentivos económicos (logro de entrenamiento y capacitación, logro de pago monetario y, eventualmente, facilidades de reinserción al mercado laboral externo). Lo anterior se observa a partir de la propia experiencia internacional, la que ha señalado que un modelo simple de incentivos no funciona. Éste se caracteriza por establecer de manera lineal, la correlación entre establecimiento de incentivos económicos, participación en programas laborales intramuros y, consecuentemente, disminución de las tasas de reincidencia, tal como se aprecia en el siguiente esquema.

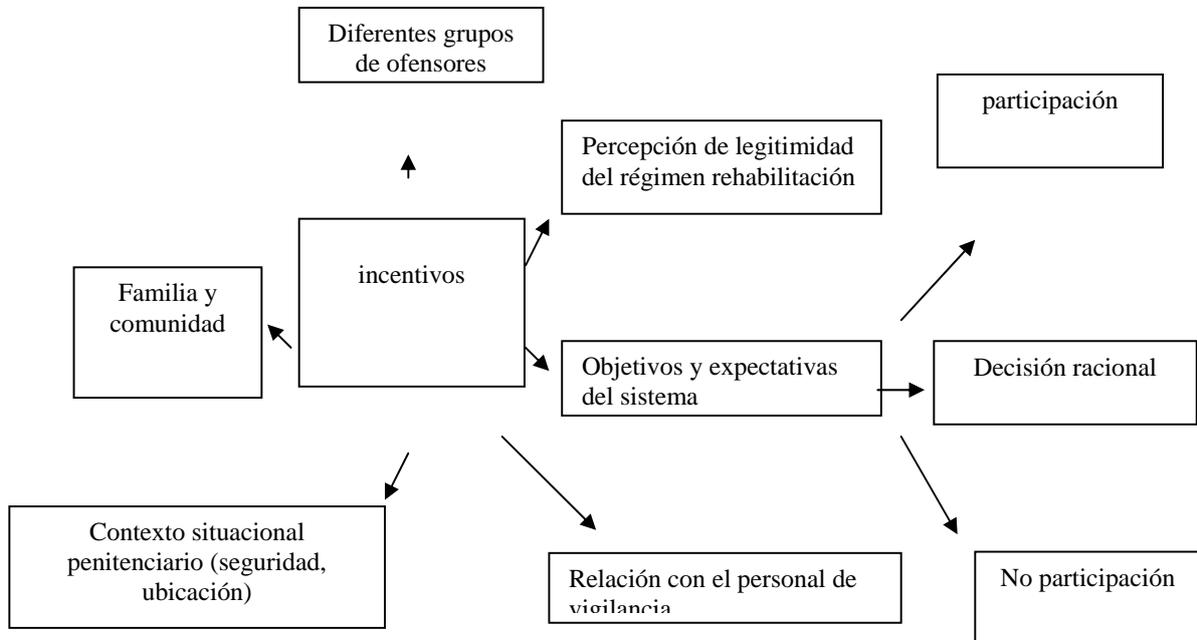
Esquema N° 1
Esquema de incentivos lineal o simple



Fuente: elaboración propia

El esquema de incentivos lineal “por sí solo” no ha logrado los niveles de éxito esperados, razón por la cual se ha intentado dar forma a un nuevo esquema de promoción e intervención, dentro del cual se consideran una serie de otros aspectos que dicen mayor relación con características propias del ofensor y del ambiente que lo rodea:

Esquema N°2
Esquema de incentivos omnicompreensivo



Fuente: elaboración propia

Lo anterior deja en evidencia que un modelo lineal, basado en la premisa de decisión racional, no logra explicar el comportamiento del recluso. En éste es necesario incluir otra serie de factores, tales como características personales, relación de contexto interno -especialmente con personal de Gendarmería y pares reclusos-, y con el contexto externo, esto es, familia y comunidad, todo lo cual queda expresa y claramente establecido en una instrumento inicial de caracterización y registro de antecedentes.

Finalmente, es deseable que una adecuada identificación de las necesidades y carencias de los reclusos, permita complementar el desarrollo de este tipo de programas con otros que apunten a generar individuos habilitados para reinsertarse socialmente, lo que a su vez incidirá y fortalecerá el ámbito netamente laboral.

b3) Aplicación de modelos de evaluación y seguimiento

También es importante que la institución a cargo de la administración de los programas lleve a cabo un exhaustivo control de resultados, permitiendo evaluar periódicamente e introducir los cambios necesarios. Este tema vuelve a evidenciar la necesidad de coordinaciones entre los distintos actores.

En este ámbito de recomendación es necesario considerar qué aspecto del sistema es el que se desea evaluar: medición de impacto desde el punto de vista de reducción de niveles de reincidencia, desde el punto de vista de cumplimiento de objetivos inicialmente previstos al establecer el programa laboral (si la implementación ha sido consistente con la estructura y contenido inicialmente establecido), desde una dimensión de cobertura, etc.

c) Oferta laboral intramuros

La oferta laboral al interior de las cárceles está dada por aquellas personas que se encuentran reclusas por estar condenadas o procesadas. De acuerdo a lo señalado por parte de los internos, la participación en este tipo de actividades se ve fomentada por la existencia de al menos dos incentivos: la adquisición de destrezas y capacidades específicas laborales que les

permitan desenvolverse en un trabajo al ser puestos en libertad, y como vía de cumplimiento de los requisitos necesarios para acceder a beneficios intrapenitenciarios (salidas controladas al medio libre, libertad condicional).

Importa también destacar que la doble motivación antes señalada ha permitido superar aquellas limitaciones del sistema que podrían empañar esta participación, a saber: la inexistencia de un sistema regulatorio que uniforme procedimientos y entregue las certezas necesarias para quienes acceden al sistema, la falta de adecuación de la oferta laboral interna con aquella requerida en los mercados más modernos (la que se relaciona con temas de servicios y adquisición de habilidades, más que con la manufactura de productos básicos), la falta de adecuación entre la jornada tradicional interna y aquella que debe establecerse en el marco del trabajo desarrollado, etc.

Así, la oferta debe ser diseñada en términos aún más rigurosos, especialmente en lo referido a:

- Orientación de la oferta. En este tema es necesario relevar dos aspectos: a) una mayor correspondencia con las exigencias actuales del mercado en general y b) una mayor correspondencia con las exigencias del mercado local, al que seguramente accederán quienes están reclusos, una vez libres. En este último punto importa generar algún sistema de diagnóstico del mercado laboral local de modo de recabar el conocimiento necesario en torno a las demandas laborales más frecuentes y rentables del sector, pudiendo concentrar los esfuerzos en atraer a empleadores de dichos rubros a instalarse con talleres en estos recintos penales.

En relación con el primer punto, puede señalarse que normalmente los trabajos desarrollados al interior de las cárceles son actividades mecánicas, como operación de maquinarias no pesadas, y/o elaboración en serie de productos que no requieren de mayor mano de obra (elaboración de calzado, por ejemplo). Sin embargo, el mercado laboral moderno hace cada vez mayores exigencias en torno a lo que se denominan “destrezas laborales”. Bajo este concepto se entienden todas aquellas actividades que se orientan a la generación de habilidades sociales para desempeñarse como trabajador. Cumplimiento de

horarios, reconocimiento de jerarquía, hasta temas menores que tratan de enseñar cómo abordar una entrevista de trabajo, se hacen cada vez más imprescindibles al momento de buscar trabajo en el medio libre. Lo anterior, también encuentra justificación en los cambios experimentados por el mercado: desde uno centrado en la elaboración de productos, hacia otro –mejor remunerado- que se relaciona con la entrega de servicios, y donde la relación cliente-empleado se hace cada vez más exigente, demandando un personal más calificado en temas interpersonales.

- Inexistencia de mecanismos que favorezcan y faciliten la disponibilidad de la oferta hacia quienes acceden al sistema como demandantes. En este sentido la mayor carencia se refiere a la inexistencia de un sistema de clasificación de reclusos que permita identificar fortalezas y debilidades laborales, permitiendo así una mejor direccionalidad del trabajador hacia aquellas oportunidades que se ajusten más a su perfil. Lo anterior, no sólo resulta provechoso para el trabajador recluso –quien ve potenciadas sus capacidades- sino también para quienes acceden como empleadores, ya que de esta manera existirán vías concretas para identificar a trabajadores más aptos para el desempeño en las labores específicas, y probablemente se traducirá en mayores rentabilidades, ya que quienes participen de la elaboración de productos o entregas de servicios resultarán ser los más capacitados para tales materias.
- Falta de recursos para hacer frente a la oferta de trabajado existente. En la actualidad sólo el 1% de los recursos totales de Gendarmería es destinado a labores de rehabilitación y readaptación. Para la generación de mayores y mejores espacios se requerirían al menos dos cosas: a) mayor asignación presupuestaria para la construcción de galpones dentro de los cuales se desarrollan las actividades por parte de privados. Esta entrega gratuita de galpones por parte de la administración carcelaria, constituye un aliciente adicional al momento de interesar al sector privado por instalar sus empresas en las cárceles; b) también se requiere contar con nuevos espacios, ya que las antiguas cárceles han sido construidas –especialmente en zonas urbanas- sin considerar este tipo de infraestructura adicional. Esto adquiere especial relevancia en el marco del nuevo programa de concesiones carcelarias que sí contemplan y disponen espacios para estos fines.

Una de las soluciones observadas a partir de las experiencias comparadas para este tipo de problemas, se relaciona con la idea de autorizar traslados de reclusos fuera de los penales, para que puedan desempeñarse en las propias empresas, con todos los resguardos, regulaciones y limitaciones que ello implica: costos de traslados, preparación de la empresa para recibir un interno, determinación de reclusos que pueden acceder a este sistema, seguridad asociada, etc. La implementación de esta modalidad, no obstante traer aparejada todas las complicaciones expuestas, resulta especialmente atractiva desde una doble perspectiva: ya que permite vivenciar “in situ” la vida laboral en el medio libre y, adicionalmente, permite acceder a maquinarias más modernas que resultan de difícil traslado al penal.

- Fallas en los mecanismos de seguimiento y apoyo en el medio libre. En nuestro país se carece de un sistema que entregue orientación y apoyo al recluso una vez que egresa de la cárcel. Si bien existen iniciativas, éstas son aisladas y carecen de una coordinación y sistematización que permita hablar de una adecuada cobertura y de un adecuado tratamiento de seguimiento. Lo anterior dificulta el retorno de quien ha permanecido recluido por un tiempo, sea este breve o no, ya que de todos modos se ha producido un desfase, el cual para superarlo requiere de asesoría y apoyo profesional. Lo más grave de una situación como ésta, es dejar en un absoluto abandono a quien se encuentra expuesto y vulnerable, y se convierte en un sujeto con altas posibilidades de reincidir. El tema laboral en este punto adquiere especial preocupación. ¿Qué incentivos puede tener un recluso al interior de la cárcel si sabe que egresando de ella, cualquier actividad desarrollada con anterioridad no tendrá efecto alguno sobre sus posibilidades de empleo? Los países desarrollados han demostrado que la cadena rehabilitadora continua en el medio libre, en el que se sabe que al menos durante los 2 y 3 primeros meses posteriores al egreso, se generan los espacios más propicios para recaer en la comisión de hechos ilícitos.

d) Demanda laboral en el sistema carcelario antiguo

- Inexistencia de un marco regulatorio que entregue garantías y estandarizaciones de procedimientos y de la planificación de actividades de los reclusos. Esta limitación trae aparejadas una serie de desincentivos para quienes acceden al mercado laboral intrapenitenciario en calidad de demandante de mano de obra. La no determinación legal de una modalidad de selección de reclusos, del mantenimiento del mismo en sus funciones, de una planificación horaria de las actividades del recluso, expone a quien desea participar en estos penales a una serie de inseguridades e indeterminaciones que afectan los tiempos y volúmenes de producción y, finalmente, aparejan pérdidas para quienes allí se instalan. En este sentido, la propuesta se refiere a generar un marco legal regulador que contemple éstas y otras materias que resultan del interés no sólo del empresario, sino también del recluso y de la propia administración penitenciaria.

Adicionalmente, es necesario considerar que una regulación laboral eficiente, en este caso, no es necesariamente aquella que rigidiza procesos, sino que transparenta los mismos dando seguridad y previo conocimiento a los participantes, pero por sobretodo, que entrega las flexibilidades suficientes para hacer de un trabajo al interior de la cárcel un negocio atractivo y productivo, y además rehabilitador para el ofensor.

- Inexistencia de una administración que opere el sistema con criterio privado. Con el objetivo de dar solución a una situación en que la regulación del sistema de oportunidades laborales al interior de las cárceles es administrado por la autoridad penitenciaria -que debe enfrentar realidades propias de una entidad pública encargada de velar por la vigilancia quienes han infringido la ley- se resuelve en la medida que pueden incorporarse visiones distintas, especialmente aquellas que sí tienen experiencia con materias de maximización utilidades, de producción eficiente, etc. Se propone la creación de una administración mixta –público, privada- que permita incorporar visiones especializadas según la materia que es objeto de revisión: la seguridad al interior de los penales o la administración del sistema laboral en talleres privados.

- Deficiencias espaciales. Este punto ha sido abordado con anterioridad, pero además se relaciona con una complejidad adicional cuya vía de solución también se refiere al establecimiento de una normativa clara y unificadora de procedimientos: el diseño propio de una infraestructura penal no favorece muchas veces el desarrollo de actividades económicas en comunicación con el exterior. Los flujos y traslados rápidos y frecuentes que se presentan en toda empresa -la entrada y salida de mercadería a través de camiones- muchas veces debe ser objeto de intensas y demorosas revisiones, lo cual retrasa y encarece la cadena productiva. Esta situación bien puede ser resultado con la implementación de sistemas especiales de seguridad previamente acreditados por la autoridad penitenciaria o el establecimiento de canales de entrada especialmente habilitados para estos fines, por ejemplo. En definitiva se trata de generar los ajustes necesarios para intentar reproducir un ambiente lo más parecido al que enfrenta la unidad productiva en el exterior y, al mismo tiempo, entregar las seguridades necesarias que favorezcan la vigilancia de los reclusos.

- Inexistencia de redes de trabajo con personal de Gendarmería. No obstante la tendencia internacional que parece evidenciar una separación de vías en torno a los temas de vigilancia y rehabilitación, es necesario recordar que nuestro sistema legal entrega a la institución pública de Gendarmería la función explícita de rehabilitar y que, si bien el nuevo sistema de cárceles concesionadas hace eco de la tendencia internacional, la mayor parte de nuestros establecimientos seguirán rigiéndose bajo el antiguo esquema. En este contexto, es recomendable establecer un formato expreso de trabajo que coordine y administre las relaciones de privados y gendarmes, ya que de alguna u otra manera ambos tienen en común el contexto de trabajo (la cárcel), el objetivo (rehabilitar) y, la persona objeto de rehabilitación y tratamiento (el recluso).

e) Nuevo escenario: demanda laboral en el nuevo sistema de cárceles concesionadas

Si bien el sistema de cárceles concesionadas constituye un esquema de trabajo que recién el próximo año 2005 entrará en funciones, es deseable establecer y señalar algunas ventajas del mismo en el presente trabajo:

- Bajo esta modalidad se separan definitivamente las funciones de rehabilitar y vigilar, entregando a los privados concesionados las primeras.
- En la construcción de los recintos han sido previstos los espacios necesarios para la instalación de talleres de trabajo a los que puedan acceder privados, junto a los que pueda administrar la propia concesionaria.
- Existirán fondos especialmente reservados, de acuerdo a estipulaciones contractuales, a fines de tratamiento, dentro de los cuales figuran los temas laborales. Se establece como requisito para el privado, cumplir con una cantidad anual de ingresos a cada modalidad programática, incluyendo la laboral.
- En materia de programas laborales se explicita la necesidad de contar con estudios previos de mercado que justifiquen la pertinencia de la capacitación, acorde los requerimientos laborales locales del momento.
- También es deseable que un sistema de administración compartida, desde la perspectiva que dos entes se desenvuelven en un mismo espacio, contemple al igual que en las cárceles antiguas, modalidades de relación y coordinación entre la concesionaria y Gendarmería, lo cual también ha sido incluido en las cláusulas contractuales.
- La ejecución y calidad en la entrega de estos programas contará con un sistema de seguimiento y evaluación por parte de los entes técnicos especialmente dispuestos en el marco del nuevo sistema de administración carcelaria, lo que permitirá asegurar el cumplimiento de los estándares exigidos.

Finalmente, se hace necesario prever la necesaria capacitación y sensibilización que el nuevo sistema deberá tener, tanto en relación con los reclusos como con Gendarmería y las concesionarias, ya que existirán materias no reguladas que deberán ser resueltas en un marco de entendimiento y concordia que se logrará en la medida que todos los involucrados se consideren de una mismo proceso: la rehabilitación del recluso.

IV. Bibliografía

- ♠ Becker, Gary. Crime and punishment: An economic approach. Journal of Political Economy, 76(169): 168-217, 1968.
- ♠ Blanco, Javiera. Propuesta para la creación de un marco de trabajo al interior de las cárceles. Santiago, Chile, Fundación Paz Ciudadana , 2000. 20p.
- ♠ Center for Employment Opportunities (CEO) (USA). Center for employment opportunities: neighborhood work project. New York, CEO, 2000.
- ♠ Cerda Pereira, Andrea. y Leibovitz Libedinsky, Talia. Programa laboral Colina I: una evaluación del trabajo penitenciario desde la perspectiva de sus beneficiarios. Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios (2): 101-138, 2001.
- ♠ Cooper, Doris. Delincuencia común en Chile. Santiago, Chile, Lom Ediciones, 1994. 232p.
- ♠ Cullen, Francis and Applegate, Brandon. Offender rehabilitation: Effective correctional intervention. USA, Ashgate, 1997. 511p.
- ♠ Crime in the United States: Uniform crime reports. Washington D.C., USA, Federal Bureau Investigation (FBI), 2002. 470p.
- ♠ Chiricos, Theodore. Rates of crime and unemployment: An analysis of aggregate research evidence. 1987.
- ♠ Downes, David. Employment opportunities for offenders. London, Home Office, 1993. 33p.
- ♠ Epstein, Evan, “La asociación público/privada de financiamiento para proyectos de infraestructura en Chile”, tesis para optar al grado de licenciado en derecho. Abril 2002. 215p.
- ♠ Ehrlich, Isaac. Participation in illegitimate activities: An economic analysis. Journal of Political Economy, 81(3): 521-565, 1973.
- ♠ Fundación Paz Ciudadana (Chile). Situación de las cárceles chilenas. 2003. 6p.
Fundación Paz Ciudadana (Chile). Anuario de estadísticas criminales. 2002. 300p.
- ♠ Fundación Paz Ciudadana (Chile). Costo de la delincuencia en Chile 1996. 1997. 30p.
- ♠ Fundación Paz Ciudadana (Chile). Conceptos para la prevención y contención del delito: Proyecto Texas para la reinserción de delincuentes. N° 14 Julio 1998, 3p.

- ♠ García, Roberto. Robo y desempleo. Tesis (Licenciado en Economía). Santiago, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 1995. 54p.
- ♠ Gracias, Evelyn M. Crimen y castigo: un modelo empírico para Chile. Tesis (Magíster en Economía Mención Políticas Públicas). Santiago, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2002. 180p.
- ♠ Grapes, Bryan J (Ed.). Prisons. USA, Greenhaven Press, 2000. 176p. Current Controversies Series.
- ♠ Grier Angela and Terry Thomas. The employment of ex-offenders and the UK's new criminal record bureau. European Journal on Criminal Policy and Research, 9(4): 459-469, 2001.
- ♠ Guzmán Eugenio y García, José Francisco. El costo de la delincuencia en Chile 1994- 2002. Santiago, Chile, Instituto Libertad y Desarrollo. 2002. 33p.
- ♠ Harland Alan (Ed.). Choosing correctional options that work: Defining the demand and evaluating, the supply. USA, Sage Publications, 1996. 275.
- ♠ Instituto Libertad y Desarrollo (Chile). Delincuencia: cada día peor [En línea]. Santiago, Chile, Instituto Libertad y Desarrollo, 2001. 4p. Serie Temas Públicos N° 547. [Fecha de consulta: 4 Diciembre 2003]. Disponible en: <<http://www.lyd.com>>
- ♠ Kentucky Correccional Industries (KCI). A Descriptive analisis of a state correccional industries program. En: Annual Meeting of the Academy of Criminal Justice Sciences. (2000, New Orleans, LA).
- ♠ Kanganpunta, Kristiina; Joutsen, Matti and Ollus, Natalia (eds). Crime and criminal justice in Europe and North America, 1990-1994 [En línea]. Helsinki, Finland, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI), 1998. 239p. Publication Series No. 32. [Fecha de consulta: 25 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.heuni.fi/12581.htm>>
- ♠ Klug, Elizabeth. Correctional industries association: Working together for correctional industries. Corrections Today, 61(6): 18-18, 1999.
- ♠ Macchino Miguel. La capacitación laboral en prisiones de Gendarmería de Chile: un estudio para el fortalecimiento de proyectos. Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, (4): 45-74, 2002.

- ♣ Molina, Oscar y Villavicencio Xavier. Determinantes socioeconómicos y demográficos del crimen en Chile: una evidencia desde un panel de datos de las regiones chilenas. Santiago, Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 2002. 23p.
- ♣ Moses, Marilyn. Project re-enterprise: A Texas program. USA, Department of Justice, 1996. 15p.
- ♣ Myers, Samuel. Estimating the economic model of crime: Employment versus punishment effects. The Quarterly Journal of Economics, 98(1): 157-166, 1983.
- ♣ Nelson, Marta and Trone, Jennifer. Why planning for release matters. New York, USA, Vera Institute of Justice, 2000. 8p.
- ♣ Pérez de Arce, Fernando. Aproximación cualitativa a los centros de educación y trabajo semi abiertos de Gendarmería de Chile. Santiago, Chile, Gendarmería de Chile, Unidad de Investigación Criminológica (UNICRIM), 2000. 50p.
- ♣ Puente, Patricio de la y Torres Emilio. Seguridad ciudadana y prevención del delito: un análisis crítico de los modelos y estrategias contra la criminalidad. Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, (1): 15-62, 2000.
- ♣ Roché, S. Sociologie politique de l'insecurité: Violences urbaines, inégalité et globalisation. Ediciones Puf, 1998. 85p.
- ♣ Rushe G. Kirchheimer. Punishment and social structure. New York, Columbia University Press, 1939. 115p.
- ♣ Smith, Gwyn and Cochran, Maureen. The correctional industries public policy debate. Corrections Today , 61(6): 82-85, 1999.
- ♣ Smith, Walter; Cummings, Teresa and Lensing, C.M. Local state correctional partnerships that work . Corrections Today, 62(1): 22-25, 2000.
- ♣ Soderstrom, Irina et al. A descriptive analysis of a state correctional industries program. En: Annual meeting of the Academy of Criminal Justice Sciences (2000, New Orleans, LA).
- ♣ Travis, Jeremy. Prisons, work and re-entry. Corrections Today , 61(6): 102-105, 1999.
- ♣ United Nations. Office of Drugs and Crime. Center for International Crime Prevention (CICP) (USA). Seventh United Nations Survey of Crime Trends 1998- 2000 (En línea). [Fecha de consulta: 15 julio 2003]. Disponible en:
<http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_survey_seventh.html>

- ♠ Weicher John. The effect of income on delinquency: Comment. American Economic Review, 60(1): 249-257, 1970.
- ♠ Wilson, David; Gallagher, Catherine and MacKenzie, Doris. A meta - analysis of corrections - based education, vocation, and work programs for adult offenders. Journal of Research in Crime and Delinquency, 37(4): 347-368, 2000.
- ♠ Williamson, Bernardita. Políticas y programas de rehabilitación y reinserción de reclusos: experiencia comparada y propuestas para Chile. Santiago, Chile, Fundación Paz Ciudadana. 2004.
- ♠ Yae, Mike. An analysis of correctional industries programs. Corrections Today, 61(6): 94-97, 1999.

Páginas Web consultadas:

American Correctional Association. 15 agosto 2003. <<http://www.aca.org/>>

American Jail Association. 17 agosto 2003. <<http://www.corrections.com/aja/index.shtml>>

Center for Employment Opportunities (CEO). 17 agosto 2003. <<http://www.ceoworks.org/>>

Corrections Connection. 20 agosto 2003. <<http://www.corrections.com/>>

Correctional Education Association. 20 agosto 2003. <<http://www.ceanational.org/>>

Correctional Services Canada. 25 julio 2003. <http://www.csc-scc.gc.ca/text/home_e.shtml>

Federal Prisons Industries. 22 agosto 2003. <<http://www.unicor.gov/>>

Federal Bureau of Prisons. 23 agosto 2003. <<http://www.bop.gov/>>

Gendarmería de Chile. 20 julio 2003. <[http:// www.gendarmeria.cl](http://www.gendarmeria.cl)>

Ministerio de Justicia. 12 junio 2003. <[http:// www.minjusticia.cl](http://www.minjusticia.cl)>

National Institute of Corrections. 25 agosto 2003. <<http://www.nicic.org/>>

V. Anexos

Anexo N° 1

Principales organizaciones integrantes de la Asociación Americana de Industrias Correccionales

<i>Jurisdiction</i>	<i>Industries Name</i>	<i>E-mail address</i>
Alaska	Alaska Correctional Industries	wally_roman@correct.state.ak.us
Arizona	Arizona Correctional Industries	johns@adc.state.az.us
Arkansas	Arkansas Correctional Industries	ADC.Industry@mail.state.ar.us
California	California Prison Industry Authority	franklosco@pia.ca.gov
Colorado	Juniper Valley Products	gspaulding@cijvp.com
Connecticut	Connecticut Correctional Industries	carole.hutchins@po.state.ct.us
Delaware	Delaware Correctional Industries	tmartin@state.de.us
Florida	PRIDE Enterprises	pdavis@pride-enterprises.com
Georgia	Georgia Correctional Industries	gciexecdir@gci-ga.com
Hawaii	Hawaii Correctional Industries	therring@lava.net
Idaho	Idaho Correctional Industries	mmcauley@corr.state.id.us
Illinois	Illinois Correctional Industries	doc9thn@jesi.state.il.us
Indiana	PEN Products	BGILLAM@PEN.DOC.STATE.IN.US
Iowa	Iowa Prison Industries	jross@doc.state.ia.us
Kansas	Kansas Correctional Industries	rodc@kdoc.dc.state.ks.us
Kentucky	Kentucky Correctional Industries	gary.dennis@mail.state.ky.us
Louisiana	Louisiana Prison Enterprises	gwilliamson@oyd01.corrections.state.la.us
Maine	Maine Correctional Industries	kimberly.ellis@state.me.us
Maryland	State Use Industries	sshiloh@dpsc.state.md.us
Massachusetts	York Street Industries	joe.trevathan@sdh.state.ma.us
Michigan	Michigan State Industries	msisales@michigan.gov
Minnesota	MINNCOR	dferrise@minncor.com
Mississippi	Mississippi Prison Industries Corporation	jm-mpic@jam.rr.com
Missouri	Missouri Vocational Enterprises	wgooch@mail.state.mo.us

Nebraska	Cornhusker State Industries	jmcgovern@dcs.state.ne.us
Nevada	Silver State Industries	hskolnik@ndoc.state.nv.us
New Hampshire	New Hampshire Correctional Industries	nhci@tec.nh.us
New Jersey	DEPTCOR	lblack@deptcor.state.nj.us
New Mexico	New Mexico Corrections Industries	
New York	New York Correctional Industries	jthoffman@corcraft.docs.state.ny.us
North Carolina	North Carolina Correction Enterprises	ncce-info@doc.state.nc.us
North Dakota	Rough Rider Industries	rri@state.nd.us
Ohio	OPI Correctional Industries	opi.sales@odrc.state.oh.us
Oklahoma	Oklahoma Correctional Industries	okosi@oklaosf.state.ok.us
Oregon	Oregon Correctional Enterprises	Michael.Taaffe@doc.state.or.us
Pennsylvania	Pennsylvania Correctional Industries	mdgoldberg@state.pa.us
South Carolina	South Carolina Division of Industries	scdpci.custserv@doc.state.sc.us
South Dakota	South Dakota Correctional Industries	ron.zylstra@state.sd.us
Tennessee	TRICOR (Tennessee Rehabilitative Initiative in Correction)	
Texas	Texas Correctional Industries	tcj@tdcj.state.tx.us
Utah	Utah Correctional Industries	davidgomez@utah.gov
Vermont	Vermont Offender Work Programs	bsenning@doc.state.vt.us
Virginia	Virginia Correctional Enterprises	guillorydr@vadoc.state.va.us
Washington	Washington Correctional Industries	
West Virginia	West Virginia Correctional Industries	
Wisconsin	Badger State Industries	steve.kronzer@doc.state.wi.us
Wyoming	Wyoming Correctional Industries	lhandf@wdoc.state.wy.us
UNICOR	Federal Prison Industries	Rgrieser@central.unicor.gov

Fuente: página web www.nationalcia.org

Anexo N° 2

Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos

Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977

71. 1) El trabajo penitenciario no deberá tener carácter aflictivo. 2) Todos los condenados serán sometidos a la obligación de trabajar habida cuenta de su aptitud física y mental, según la determine el médico. 3) Se proporcionará a los reclusos un trabajo productivo, suficiente para ocuparlos durante la duración normal de una jornada de trabajo. 4) En la medida de lo posible, ese trabajo deberá contribuir por su naturaleza a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganar honradamente su vida después de su liberación. 5) Se dará formación profesional en algún oficio útil a los reclusos que estén en condiciones de aprovecharla, particularmente a los jóvenes. 6) Dentro de los límites compatibles con una selección profesional racional y con las exigencias de la administración y la disciplina penitenciarias, los reclusos podrán escoger la clase de trabajo que deseen realizar.

72. 1) La organización y los métodos de trabajo penitenciario deberán asemejarse lo más posible a los que se aplican a un trabajo similar fuera del establecimiento, a fin de preparar a los reclusos para las condiciones normales del trabajo libre. 2) Sin embargo, el interés de los reclusos y de su formación profesional no deberán quedar subordinados al deseo de lograr beneficios pecuniarios de una industria penitenciaria.

73. 1) Las industrias y granjas penitenciarias deberán preferentemente ser dirigidas por la administración y no por contratistas privados. 2) Los reclusos que se empleen en algún trabajo no fiscalizado por la administración estarán siempre bajo la vigilancia del personal penitenciario. A menos que el trabajo se haga para otras dependencias del gobierno, las personas para las cuales se efectúe pagarán a la administración el salario normal exigible por dicho trabajo teniendo en cuenta el rendimiento del recluso.

74. 1) En los establecimientos penitenciarios se tomarán las mismas precauciones prescritas para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores libres. 2) Se tomarán disposiciones para indemnizar a los reclusos por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en condiciones similares a las que la ley dispone para los trabajadores libres.

75. 1) La ley o un reglamento administrativo fijará el número máximo de horas de trabajo para los reclusos por día y por semana, teniendo en cuenta los reglamentos o los usos locales seguidos con respecto al empleo de los trabajadores libres. 2) Las horas así fijadas deberán dejar un día de descanso por semana y tiempo suficiente para la instrucción y otras actividades previstas para el tratamiento y la readaptación del recluso.

76. 1) El trabajo de los reclusos deberá ser remunerado de una manera equitativa. 2) El reglamento permitirá a los reclusos que utilicen, por lo menos, una parte de su remuneración para adquirir objetos destinados a su uso personal y que envíen otra parte a su familia. 3) El reglamento deberá igualmente prever que la administración reserve una parte de la remuneración a fin de constituir un fondo que será entregado al recluso al ser puesto en libertad.

Anexo N° 3

Listado de C.E.T Semiabiertos

	CET	REG	DIRECCION	COMUNA	JEFE	PRINCIPALES RUBROS PRODUCTIVOS
1	ARICA	I	Patricio Lynch N° 03	Arica	Jose Muñoz (s)	Agrícola, panadería, imprenta, estr.metálicas, construcciones
2 3	ANTOFAGASTA CALAMA – OJO DE OPACHE	II	Barón de la Riviere 1068 Km 18 Sector Ojo de Opache	Antofagasta Calama	Javier Ulloa Peña Juan Canales	Construcciones, peluquería, muebles, confecciones Horticultura, vivero forestal
4	VICUÑA (*)					Agrícola, floricultura, bloquera, preproducción porcina
5 6 7	VALPARAÍSO COMPL.PENITENC. PUTAENDO VALPARAÍSO VON MOLTKE	V	Camino La Pólvara 665 Cerro Florida San Martín 788 Von Moltke 281 Barrio O'Higgins	Valparaíso Putando Valparaíso	J. Carlos Escobar Herman Lozano Gerardo Brito	Panadería, mecánica autos, imprenta, productos Panadería Mueblería Imprenta, mueblería, estructuras metálicas, lavandería
8	TALCA	VII	Camino San Clemente km. 9 El Sauce	Talca	Silvio Reyes	Agrícola, horticultura, agropecuario
9 10 11 12	YUNGAY SAN CARLOS CONCEPCIÓN CAÑETE	VIII	Valparaiso N° °262 Parcela N°11 Parcelacion San Miguel Abelmo Camino Penco N° 450 interior, Punta Parra Camino Caillin s/n Sector Santa Clara	Yungay San Carlos Concepción Cañete	Pedro Sanhueza Freddy Larenas Néstor Flores Patricio Roa	Agrícola, avícola, producción porcina, invernaderos, vibrados Agrícola, producción porcina, elaboración productos porcinos Muebles, panadería, estr.metálicas, vibrados, servicios a privados Muebles, agrícola
13 14 15	VILCÚN ANGOL VICTORIA	IX	Colonia Mendoza s/n Pedro Aguirre Cerda 62 Av. Arturo Prat 210	Vilcún Angol Victoria	Carlos Bustos Marco Fuentes Carlos Aguiar	Agrícola, forestal, producción porcina, lechería, horticultura Agrícola, fruticultura, elaboración productos frutícolas Estructuras metálicas, mecánica automotriz, agrícola, fruticultura
16 17	OSORNO VALDIVIA	X	Amtahuer 1399 Los Pelues s/n Isla Teja	Osorno Valdivia	Fernando Oyarzo Julio Schifferly	Panadería, muebles, horticultura, estructuras metálicas, forestal Agrícola, horticultura, viveros, muebles, panadería
18 19	NUEVA VIDA VALLE VERDE	XI	Seno Dirección Canal Jacaf Ruta 240 kl. 10	Puerto Cisne Puerto Aysen	Hernando Cárdenas Pablo Leal	Acuicultura (empresa privada instalada) Agrícola, floricultura
20	PTA ARENAS Complejo Penit (**)	XII	Complejo Penitenciario	Punta Arenas	(vacante)	Horticultura en invernaderos, mecánica autos, panadería
21	METROPOLITANO	RM	Blas Cañas 425	Santiago Centro	Carlos Figueroa	Imprenta, muebles, calzado

(*) En receso, cerrado por inundación del terreno a causa de Embalse Puclaro

(**) Se está re-poniendo en funcionamiento, luego de ser inaugurado el nuevo Complejo

Fuente: Gendarmería de Chile. 2003

Anexo N° 4

Listado de CET cerrados

	CET	REGIÓN	PRINCIPALES RUBROS
1	CP Arica	I	Lavandería, Estructuras Metálicas, Corte y Confección
2	CCP Iquique		Panadería
3	CDP Pozo Almonte		Muebles, producción agropecuaria, horticultura
4	CCP Copiapó	III	Panadería
5	CCP Vallenar		Bloques, Muebles, servicios
6	Valparaíso CP	V	Imprenta, Mueblería
7	CCP Rengo	VI	Panadería
8	CCP Talca	VII	Estructuras Metálicas, Panadería
9	CCP Curicó		Panadería
10	CCP Concepción	VIII	Lavandería, Tejido
11	CCP Chillán		Estructuras metálicas, Madera
12	CDP Los Angeles		Floricultura, Servicios de alimentación
13	CDP Yumbel		Imprenta, Mueblería
14	CCP Coronel		Estructuras metálicas
15	CDP Mulchen		Estructuras metálicas
16	CDP Yungay		Mueblería
17	CDP Arauco		Labores agrícolas, Estructuras metálicas, Mueblería
18	CCP Temuco	IX	Panadería
19	CDP Villarrica		Mueblería, Artesanía
20	CDP Pitrufquén		Horticultura y floricultura en invernaderos
21	CPF Temuco		Servicios, Confecciones
22	CCP Lautaro		Floricultura
23	CDP Curacautín		Mueblería
24	CCP Puerto Montt	X	Floricultura y Horticultura
25	CCP Coyhaique	XI	Panadería, Estructuras Metálicas
26	CDP Puerto Aysén		Estructuras Metálicas, Floricultura, Mueblería
27	CDP Chile Chico		Panadería
28	CCP Colina	RM	Estructuras Metálicas, Mueblería
29	CPF Santiago		Corte y Confección, Lavandería, Servicios varios a privados
30	CDP San Miguel		Mueblería
31	CDP Santiago Sur		Cerámica, Confecciones

Fuente: Gendarmería de Chile. 2003

Anexo N° 5

Antecedentes y Procedimientos aplicables a empresas privadas que desean instalarse en una unidad penal en Chile.

I. Presentación de Antecedentes

1. Antecedentes generales:

- Nombre o razón social de la empresa
- RUT de la empresa
- Fecha de creación
- Nombre y RUT del Representante Legal y los socios
- Giro Comercial.
- Oficinas y plantas externas con que cuenta
- Número de empleados y trabajadores que emplea en ellas
- Dirección, teléfono, fax, email.
- Nombre de la persona responsable directa del proyecto
- Participación en organizaciones empresariales

2. Antecedentes legales:

- Copia de escritura publica de constitución de la sociedad y sus modificaciones
- Certificado de vigencia de la sociedad.
- Patente Comercial vigente
- Permiso del SESMA u otro, cuando corresponda.
- Certificado de antecedentes (en caso de ser persona natural).

3. Antecedentes financieros y comerciales:

- Tres últimas declaraciones de impuestos de la empresa o la persona natural
- Última declaración anual de renta de la empresa o la persona natural
- Informe DICOM o Boletín Comercial
- Volumen global de ventas e ingresos mensuales

4. Proyecto de instalación y producción:

- Resumen del proyecto a instalar
- Duración del proyecto (mínimo un año)
- Etapas de la implementación y desarrollo
- Perfil y número de trabajadores a contratar, que podrá alcanzarse en etapas
- Capacitación a entregar a los internos, ya sea a nivel de apresto laboral o especialización, indicando objetivos, contenidos, duración, nivel de calificación, forma de certificación y especificaciones según funciones a desempeñar. Se podrá considerar un período inicial de capacitación y adaptación de máximo 3 meses, al término del cual los internos deberán ser contratados legalmente.
- Remuneración, bonos y otros beneficios económicos a pagar a los internos. En el período inicial de capacitación y adaptación se podrá cancelar al interno un subsidio mínimo de 3 U.F. mensuales.
- Jornada y horario de trabajo, normal y horas extraordinarias
- Sistema de supervisión, control y evaluación de los internos por la empresa
- Proceso y sistema de trabajo y producción a instalar, y puestos de trabajo en él
- Espacios, superficie, instalaciones y condiciones materiales requeridas
- Especificaciones técnicas de las instalaciones a realizar (eléctricas y otras)
- Especificaciones técnicas y planos de las construcciones a realizar, si las hay
- Maquinaria, herramientas e implementos a instalar (inventario)
- Sistemas y normas de higiene y seguridad laboral
- Necesidades de transporte de materiales y productos (ingresos y salidas)
- Personal propio a trabajar en el proyecto: instructor, supervisor, maestro, administrativo, etc. Nómina del personal que se desempeñará permanentemente al interior de la unidad (mínimo 1 Jefe de Taller o Supervisor) y del personal no permanente que requerirá ingresar a la unidad (choferes, administrativos, supervisores, ejecutivos, otros)
- Servicios a realizar y/o productos a confeccionar, y precios de venta de éstos
- Mercado y sistema de comercialización de los productos o servicios
- Estimación de flujo de ingresos a un año.
- Disposición y posibilidades de contrato en plantas externas de internos que egresen de prisión por cumplimiento de condena, libertad condicional o permiso de salida diaria

II. Sistema y proceso de instalación de empresas privadas en unidades penales

1. Primer contacto: puede surgir tanto de parte del empresario como de Jefaturas o funcionarios del Ministerio de Justicia o de Gendarmería, y consiste esencialmente en una consulta sobre la intención, posibilidades y vías para postular, fijando una entrevista inicial.
2. Entrevista inicial informativa: puede darse a nivel central de Gendarmería, ya sea de la Subdirección Técnica o del Departamento de Redaptación, o bien a nivel de la respectiva Dirección Regional, siendo atendido por el Director Regional o el Jefe Técnico Regional, o de una Unidad Penal, en que podrá ser atendido por Jefe de la Unidad, el Jefe Técnico o el Jefe o Encargado Laboral. Cualquiera sea el caso, se informará al empresario de las condiciones y forma de operar y sobre las características y condiciones del establecimiento penal donde podría instalarse. Por su parte el empresario informará de su empresa, de su proyecto en términos generales y de las condiciones que ofrece a los internos.
3. Visita de terreno: si se considera necesario y/o el empresario lo solicita, se puede hacer una visita de conocimiento de la unidad penal donde se instalaría, si es que ella está definida, mostrándole las dependencias o espacios destinados a talleres donde se podría instalar, y las instalaciones y sistemas básicos existentes. Se le informará de las normas y procedimientos de régimen interno y seguridad, podrá conversar con los trabajadores de otros talleres y con otros empresarios, si los hubiere en ese momento, y con el personal de vigilancia y técnico de la Unidad. Se le entregará la información que requiera para confeccionar su proyecto de instalación, sobre el sistema administrativo de control de pagos y descuentos a los internos y sobre el sistema de supervisión por Gendarmería.
4. Confección y presentación del proyecto por el empresario: si éste se decide a concretar su instalación, se le entregará un listado de Antecedentes que debe presentar, que incluye una pauta para confeccionar el proyecto. Una vez completos, deberá presentar estos antecedentes y el proyecto a la instancia que se le haya indicado (Subdirector Técnico o Director Regional), acompañados de una carta de solicitud de instalación.

5. Estudio de factibilidad penitenciaria: una vez recibido el proyecto la respectiva unidad penal deberá realizar este estudio, emitiendo un pronunciamiento al Director Regional sobre la viabilidad del proyecto desde el punto de vista de seguridad penitenciaria.
6. Revisión de los antecedentes: el Departamento de Readaptación o la Dirección Regional efectuarán una primera revisión de los antecedentes y del proyecto, para verificar que la documentación esté completa y clara. De no ser así, se solicitará al empresario que la complete o aclare.
7. Estudio y evaluación técnica del proyecto

El Departamento de Readaptación y las Unidades Técnicas de la Dirección Regional y de la Unidad Penal analizarán los antecedentes de la empresa y sus socios, tomará conocimiento del estudio de factibilidad de seguridad, y evaluará técnicamente el proyecto. Se emitirá un pronunciamiento de aprobación o rechazo en un plazo aproximado de 10 días hábiles desde la recepción de los antecedentes. En caso necesario, se podrán solicitar informes complementarios de terceros organismos (Registro Civil, Inspección del Trabajo, Policía de Investigaciones, Boletín Comercial, bancos, otras empresas, organizaciones empresariales). Esto podrá extender el plazo anterior hasta recibir la información complementaria.
8. Comunicación al empresario: el Subdirector Técnico o el Director Regional emitirán un pronunciamiento oficial favorable o de rechazo, y comunicarán la decisión por escrito al empresario en un plazo máximo de 5 días hábiles a partir del trámite anterior. Paralelamente, el Director Regional comunicará oficialmente por escrito la aprobación del proyecto al Jefe de la Unidad Penal correspondiente, para que inicie la preparación de la instalación de la empresa.
9. Confección y firma de Convenio: una vez aprobado el proyecto se confeccionará un Convenio de Capacitación y Empleo entre el empresario y Gendarmería de Chile, según un formato existente, que podrá ser modificado o ajustado de común acuerdo, y una Resolución del Director Regional que apruebe oficialmente el Convenio. Este será protocolizado notarialmente y su firma podrá hacerse por separado por ambas partes o bien en una ceremonia conjunta, que podrá ser con prensa.

10. Responsabilidades de la Empresa:

- pago de consumo servicios básicos
- mantención y cuidado de los bienes e instalaciones fiscales que utilice o existan en el taller
- respeto del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios
- cumplimiento cabal del Contrato con el interno
- confeccionar y entregar el perfil de requerimientos de los puestos de trabajo
- cumplir las normas de seguridad laboral e higiene ambiental
- cumplir con los requerimientos de Gendarmería en términos de régimen interno, seguridad penitenciaria y entrega de información (documentación)
- facilitar y apoyar la realización de programas y actividades de reinserción social de los internos, siempre que no alteren significativamente el trabajo productivo.
- mantener en operación la o las empresas o plantas que posea en el medio externo. De cerrar sus actividades en el exterior no podrá ampliar sus actividades con Gendarmería.
- entregar oportunamente a Gendarmería los dineros correspondientes a los ahorros de cada interno trabajador.

11. Responsabilidades de Gendarmería:

- preseleccionar a los internos trabajadores, según el perfil priorizado por Gendarmería, los requerimientos del empresario y los antecedentes psicosociales, criminológicos y penitenciarios de cada interno
- apoyar permanentemente el proceso de inserción laboral de cada interno.
- apoyar al empresario en el manejo de las relaciones con los internos
- acordar y programar con el empresario la salida de internos de la empresa en horarios de trabajo, con fines de capacitación, educación o asistencia psicosocial
- supervisar y evaluar periódicamente el desempeño de la empresa y de los internos
- supervisar el cumplimiento de las normas de seguridad laboral e higiene ambiental, y la acción de la empresa ante accidentes laborales
- mantener las condiciones necesarias para el desarrollo normal de la actividad de la empresa
- aportar infraestructura y maquinaria, cuando proceda y de común acuerdo con el empresario

- gestionar la obtención de cédula de identidad para aquellos internos que no cuenten con dicho documento, para la firma de su contrato de trabajo y otros fines
- gestionar la obtención de las credenciales de salud de cada interno trabajador
- abrir libretas ahorro a cada interno y mantenerlas al día, depositando en ellas el 15 % de la remuneración mensual, que descontará y entregará el empresario
- actuar como mediador entre las partes (trabajador–empleador) cuando surjan conflictos de cualquier índole
- otorgar todas las facilidades e información a las instancias públicas fiscalizadoras (Registro Civil, Inspección del Trabajo, otras)

12. Instalación física: la empresa podrá iniciar su instalación física a partir de la firma del Convenio, procediendo la Unidad Penal a la entrega material de las dependencias o espacios a ella asignados, y levantando un acta de entrega y un inventario, que deberán ser firmados por el Jefe de la Unidad, el Jefe Administrativo y el empresario. La empresa tendrá plazo de un mes para su instalación, prorrogable sólo por razones justificadas. Antes de iniciar la actividad productiva el empresario deberá entregar al Jefe de Unidad una nómina del personal de la empresa que regular o eventualmente ingresarán a la unidad, indicando su nombre, RUT y cargo en la empresa. Si se considera necesario y posible, la Unidad Penal podrá entregar credenciales para favorecer la identificación. El Jefe de Unidad deberá designar un funcionario que estará a cargo de la supervisión del proyecto de la empresa.

13. Selección de los internos para la empresa:

- El empresario entregará al Jefe de la Unidad el perfil que requiere de los trabajadores a contratar
- La preselección de los internos será realizada por la Unidad Técnica del establecimiento mediante los siguientes criterios y procedimiento:
 - Preselección de un grupo amplio en base al perfil o focalización priorizados por Gendarmería, considerando los antecedentes psicosociales, criminológicos y penitenciarios de los internos de la unidad
 - Cruce con el perfil requerido por el empresario, confeccionando un listado con los internos posibles de seleccionar

- Reunión con los internos del listado, para informarles de la oferta de trabajo existente y de las condiciones ofrecidas por la empresa
- Los internos que manifiesten voluntariamente su disposición a ser considerados en la preselección, serán incluidos en el proceso
- Confección de una nómina de preseleccionados, que deberá superar a lo menos en un tercio el número de puestos de trabajo ofrecidos por la empresa.
- Se pone a disposición del empresario la nómina de internos preseleccionados
- El empresario procede a la selección final de los internos, según sus propios criterios, prioridades y procedimientos, eligiendo sólo entre los internos preseleccionados. Para ello podrá revisar sus antecedentes, entrevistarlos individualmente y/o reunirse con todos ellos o en grupos, pero tendrá acceso sólo a los antecedentes del interno que sean estrictamente necesarios para el desarrollo del empleo u oficio ofrecido.
- Se pone a disposición del empresario a los internos seleccionados

14. Inicio del proceso productivo: una vez que la empresa complete su instalación física se fijará de común acuerdo una fecha de inicio del proceso productivo, coordinando con la unidad penal los aspectos operativos y administrativos prácticos necesarios. A partir de esa fecha se dará comienzo a los registros administrativo-contables correspondientes. Si el empresario requiriera de mano de obra previa de los internos para su instalación física, podrá optar por fijar esa fecha como inicio de la actividad laboral-productiva, con las consiguientes responsabilidades contractuales, o bien estipular un sub-contrato parcial para ese trabajo con los internos que requiera. Esta situación deberá ser indicada por el empresario en su Proyecto.

15. Fiscalización: Gendarmería supervisará y verificará el estricto cumplimiento de los términos del Convenio, de las disposiciones laborales legales, de seguridad del trabajo y de salud ambiental. Sin perjuicio de ello, podrán efectuarse las fiscalizaciones legales que correspondan, en especial de la Inspección del Trabajo. La responsabilidad de velar por el cumplimiento de las normativas y disposiciones legales y de lo establecido en el Convenio corresponderá primeramente al Jefe de Unidad y en segunda instancia al Director Regional, sin perjuicio del rol oficial que compete a los organismos fiscalizadores estatales. Para cualquier requerimiento o dificultad que necesite de una intervención institucional superior, la vía regular de comunicación entre el empresario y Gendarmería

de Chile será primero el Jefe de la Unidad y luego el Director Regional correspondiente. El Jefe de la Unidad deberá emitir un informe mensual de la situación y funcionamiento de la empresa a la Dirección Regional. La Unidad Técnica Regional emitirá a la Subdirección Técnica una evaluación anual del desempeño de la empresa.

16. Capacitación laboral de los internos: El empresario deberá estipular y desarrollar en su Proyecto la capacitación que entregará a los internos, de acuerdo con la complejidad y exigencias de los diferentes puestos de trabajo y la experiencia previa y capacidades de los internos seleccionados. Esta capacitación deberá definirse en conjunto con la Unidad Técnica del establecimiento, y formalizarse en un curriculum o plan que detalle objetivos, materias o técnicas a entregar, nivel de calificación, metodología, duración, método de evaluación y aprobación, y forma de certificación. Esto con el fin de compatibilizar, integrar y potenciar la capacitación con otras acciones formativas y educativas que realice la unidad penal, y de que responda a los criterios y requerimientos del proceso de reinserción social. Para la ejecución y financiamiento de la capacitación el empresario podrá optar, con el aval y apoyo de Gendarmería, a subsidios o créditos de organismos del Estado (CORFO, SENCE, SERCOTEC, FOSIS, otros), de Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) u Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC). Por otra parte, se recomienda al empresario hacer uso de la exención tributaria establecida en la Ley N° 19.518 del 14.10.97 “De Capacitación y Empleo”, en virtud de la cual, podrá destinar hasta el 1% de las remuneraciones mensuales imponibles a capacitación de los internos trabajadores que para él laboren.

17. Contratos de trabajo: Al término del período inicial de capacitación (3 meses máximo), no menos del 80 % de los internos capacitados deberán ser contratados por el empresario, de acuerdo a la legislación laboral general vigente. Sólo podrán eliminarse aquellos internos que claramente no hayan logrado el nivel suficiente de capacitación y/o que hayan mostrado un comportamiento inadecuado. El empresario deberá entregar al Jefe de Unidad un informe de la evaluación de cada uno de los internos sobre su desempeño y logros en la capacitación, y si resultaron aprobados o no. Una vez realizados los contratos de trabajo de los internos aprobados, el empresario deberá entregar al Jefe de Unidad una copia simple de ellos

18. Permanencia de los internos en la empresa: una vez incorporados plenamente los internos a sus respectivos puestos de trabajo, la empresa deberá estabilizar su actividad productiva e idealmente mantener el grupo de internos original, evitando una rotación injustificada y/o recurrente. Sólo en casos excepcionales y comprobados de fallas, incumplimientos laborales, violaciones del Reglamento y régimen penitenciario, conflictos graves de relaciones humanas u otros, el empresario podrá finiquitar el contrato a un interno y solicitar a Gendarmería su reemplazo. En estos caso, el o los nuevos internos de reemplazo entrarán a un período de capacitación inicial similar al de los originales, según sus respectivos puestos de trabajo, luego del cual deberán ser igualmente contratados legalmente. Gendarmería deberá actuar como mediador ante los conflictos de tipo laboral, con la finalidad de resguardar el cumplimiento del convenio y de los derechos laborales de los internos. El Jefe de Unidad podrá autorizar adecuar el Régimen Interno del establecimiento para los internos trabajadores, para permitir y facilitar el normal cumplimiento de la jornada laboral, posibilitando a la empresa realizar adecuada, regular y satisfactoriamente su actividad productiva.

Se deberán adecuar y flexibilizar especialmente aspectos como:

- horarios de alimentación
- visitas: se recomienda que las visitas se efectúen los días sábados y domingos
- horario de desencierro y encierro: deberá adecuarse a las necesidades laborales de la empresa, considerando la posibilidad de turnos de trabajo nocturno
- comunicaciones externas del empresario: podrá instalar en su taller teléfono fijo y fax, a su costo y previa autorización por escrito del Jefe de Unidad, quien le informará de las medidas de seguridad que correspondan, que el empresario deberá acatar estrictamente. Se excluye expresamente el uso de teléfonos celulares al interior de las Unidades Penales.

19. Pago de las remuneraciones y cotizaciones legales: las remuneraciones de los internos trabajadores y sus modalidades de pago estarán sujetas tanto a la legislación laboral vigente como a la normativa del Sistema Penitenciario. El pago de cada mes deberá efectuarse a más tardar el último día hábil del mes trabajado, haciendo constar en la liquidación de sueldo los descuentos legales propios de la legislación laboral general, y aquellos correspondientes a la condición de interno trabajador según la normativa

penitenciaria (ahorros), que está establecida en el Reglamento Penitenciario. El empresario deberá hacer entrega del dinero correspondiente por concepto de ahorros al Area Administrativa del Sector Laboral o la Unidad Penal, según corresponda, con el fin de que Gendarmería realice el debido depósito, luego de lo cual entregará al empresario copia de los comprobantes que den cuenta de este trámite. La liquidación mensual de remuneraciones deberá confeccionarse con dos copias, quedando el original para el empleador, una copia para la Unidad y otra para el interno. Dentro de los quince primeros días del mes siguiente el empresario deberá entregar al Jefe o Encargado Administrativo del sector laboral o de la Unidad Penal, la copia de la liquidación mensual de remuneraciones y fotocopias de las planillas de pago de las cotizaciones previsionales y de salud. La unidad penal deberá llevar un control y registro de todos los pagos del empresario a cada interno, manteniendo un archivo actualizado de la documentación correspondiente.

20. Seguridad laboral e higiene ambiental: el empresario y Gendarmería deberán dar fiel cumplimiento a todas las disposiciones legales sobre seguridad laboral e higiene ambiental, las cuales deberán ser informadas verbalmente y por escrito a los internos, realizando periódicamente acciones de capacitación al respecto y supervisión permanente de su cumplimiento. El empresario deberá informar a Gendarmería el nombre de la entidad de seguridad laboral a la cual se encuentra adscrito, y la totalidad de antecedentes requeridos ante cualquier situación que amerite su uso.
21. Término del Convenio entre la empresa y Gendarmería: se podrá poner término al Convenio entre el empresario y Gendarmería de Chile por las siguientes situaciones:
- Por acuerdo de las partes, ya sea debido al término del plazo de vigencia convenido o por otra cláusula preestablecida que permita el normal desahucio del Convenio.
 - Por desahucio del Convenio por parte del empresario, ya sea por razones o necesidades de la empresa o por considerar que existe incumplimiento de los términos del Convenio por Gendarmería
 - Por desahucio del Convenio por parte de Gendarmería, ya sea por razones o necesidades de la institución o por considerar que existe incumplimiento de los términos del Convenio por el empresario. En caso de que el empresario hubiere incurrido en incumplimiento de obligaciones laborales y previsionales legales, deberá oficiarse a la Inspección Comunal

del Trabajo, y si fueren procedentes defensas judiciales de los trabajadores, se oficiará a la Corporación de Asistencia Judicial u otro organismo de este tipo. En caso de disconformidad con la resolución adoptada por el Director Regional, el empresario podrá recurrir como única y última instancia para reconsiderar tal decisión, al Subdirector Técnico de Gendarmería.

- Cualquiera sea el origen y causales del finiquito del Convenio, el empresario deberá presentar los siguientes documentos y antecedentes:
 - Constancia documentada del pago de las remuneraciones de los internos vigentes a la fecha
 - Documentos fidedignos (planillas, certificados, etc.) que acrediten el pago en los organismos previsionales y de salud de las cotizaciones correspondientes a cada interno trabajador.
 - Pagos al día a Gendarmería de los consumos que corresponda de agua, energía eléctrica, gas, teléfono, extracción de basuras u otros.

Anexo N°6

Programas de Reinserción Laboral en el Medio Libre

a) Programas administrados por los Centros de Reinserción Social

El programa laboral del medio libre es administrado por los Centros de Reinserción Social (CRS) quienes tienen a su cargo una población cercana a las 32.368 personas, equivalentes a un 48% del total de la población ubicada bajo la tutela institucional de Gendarmería y, si sólo consideramos la población condenada, la cobertura entregada por el sistema abierto se eleva a un 61% el año 2002. La población se encuentra constituida por personas sujetas a libertad vigilada, remisión condicional de la pena, reclusión nocturna y salidas controladas al medio libre.

**Cuadro N°
Población Penal atendida por Sistema**

POBLACION	HOMBRES			MUJERES			TOTAL	
	Adultos	Menores	Total	Adultos	Menores	Total	POB.	%
TOTAL DE ATENDIDOS	62146	456	62602	4774	28	4802	67404	100.00
A) SISTEMA CERRADO	31877	456	32333	2189	28	2217	34550	51.26
Detenidos	1660	123	1783	139	7	146	1929	2.86
Procesados	13061	315	13376	956	20	976	14352	21.29
Condenados	17156	18	17174	1094	1	1095	18269	27.10
B) SISTEMA SEMIABIERTO	463	0	463	23	0	23	486	0.72
Condenados en CET	463	0	463	23	0	23	486	0.72
C) SISTEMA ABIERTO	29806	0	29806	2562	0	2562	32368	48.02
MEDIDAS ALTERNATIVAS	27277	0	27277	2241	0	2241	29518	43.79
Rem. Condicional	22372	0	22372	1809	0	1809	24181	35.87
Lib. Vigilada	3144	0	3144	403	0	403	3547	5.26
Rec. Nocturna	1761	0	1761	29	0	29	1790	2.66
BENEFICIOS REINserción	2529	0	2529	321	0	321	2850	4.23
Salida Controlada M. Libre	789	0	789	107	0	107	896	1.33
Lib. Condicional	1436	0	1436	213	0	213	1649	2.45
Arresto Nocturno	304	0	304	1	0	1	305	0.45

Fuente: Gendarmería de Chile. 2002

El programa laboral se inició el año 1994 y se financia a través de transferencias del presupuesto nacional y otra proveniente del Sence destinada a la capacitación de los beneficiarios del programa.

Al año 2002 se desarrollan estos programas en 23 de los 31 Centros de Reinserción Social del país, interviniendo a un total de 1441 beneficiarios. De éstos un 47% ha sido capacitado y un 48% consiguió trabajo.

b) Programa “Hoy es mi Tiempo”.

Hoy es mi Tiempo es un programa de reinserción social y laboral para jóvenes entre 18 y 29 años de edad - que cumplieron sus penas y que actualmente se encuentran en libertad, gozan de libertad condicional o de beneficios intrapenitenciarios. La iniciativa se ejecuta desde el año 2001.

Para el año 2003, el programa significó una inversión de 200 millones de pesos para su ejecución.

Durante 9 meses los jóvenes reciben apoyo psicosocial mediante un trabajo personalizado con monitores, quienes los apoyan en la recuperación de la autoestima, en la reinserción dentro de sus familias y en la búsqueda de apoyo en sus propias redes sociales. Para ello trabajan 15 profesionales del área social (psicólogos, asistentes sociales, profesores, entre otros) quienes los acompañan y apoyan en su proceso de reinserción.

Realizan cursos de capacitación en distintos institutos en las áreas de computación, electricidad, estructuras metálicas, instalaciones eléctricas y sanitarias, repostería y peluquería, entre otras especialidades.

Además se les brinda apoyo jurídico permanente para potenciar el proceso de eliminación de antecedentes penales y ayuda económico para iniciarse en algún trabajo que les permita vivir dignamente. Junto a ello los beneficiarios reciben bonos de locomoción de 20 mil pesos mensuales.

La versión 2003 del programa finalizó con un 48% de jóvenes que recibieron apoyo para el emprendimiento familiar o microempresas, formalizándose a través de la Ley N°19.749 (que promueve las microempresas familiares) e integrándose a través de INTERNET al portal de ZONAEMPRESAS del Ministerio de Planificación y del SII. Un porcentaje menor (4,50%) optó por desarrollar un trabajo dependiente, con contrato y un 16% niveló sus estudios.

De acuerdo con las evaluaciones realizadas a las ejecuciones de los años 2001 y 2002, el impacto de mayor trascendencia en el Programa ha ocurrido en lo referente al tema de la reincidencia delictual, pues se incentiva una tendencia al cambio de vida. Este hecho se observa claramente al verificar que la tasa de reincidencia delictual de los participantes del programa alcanza sólo al 3,8%.