



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

# El trabajo de las personas privadas de libertad en Chile: hacia la [re]inserción social y laboral

**RODRIGO AZÓCAR**

**JORGE LEYTON**

**MARÍA ELENA SANTIBÁÑEZ**

Facultad de Derecho UC

**GUILLERMO SANHUEZA**

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile



**TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA**

Año 13 / N° 104 / marzo 2018

ISSN 0718-9745

# El trabajo de las personas privadas de libertad en Chile: hacia la [re]inserción social y laboral

**RODRIGO AZÓCAR**

**JORGE LEYTON**

**MARÍA ELENA SANTIBÁÑEZ**

Facultad de Derecho UC

**GUILLERMO SANHUEZA**

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile

## Introducción

El trabajo y la capacitación laboral al interior de las cárceles han sido considerados, tradicionalmente, como medios privilegiados para propiciar la reinserción social de las personas privadas de libertad, siendo parte importante de la oferta programática presente en las prisiones chilenas (Gendarmería de Chile, 2013) y latinoamericanas desde el momento mismo que surgen las cárceles en la región (Matthews, 2011). Siguiendo tendencias internacionales, la idea de que el trabajo tendría una alta eficacia como mecanismo “rehabilitador” es un tema que ha ido cobrando fuerza en nuestro país (Uggen & Staff, 2001).

La evidencia empírica internacional y nacional muestra que la participación en programas de capacitación laboral y en oportunidades de trabajo remunerado al interior de la cárcel tiende a estar asociada a una menor reincidencia delictual futura (Uggen & Staff, 2001; Gendarmería de Chile, 2013). Se reconoce, sin embargo, que esta es una relación compleja que interactúa con otras variables, como edad del interno, género, tipo de delito, tipo de recinto y oferta programática en que el interno pudiera haber participado (OIT, 2011; Gendarmería de Chile, 2013; Uggen & Staff, 2001).

La práctica de un oficio o el desarrollo de alguna forma de trabajo remunerado han sido usualmente señalados como vías para permitir la adecuada reinserción de las

personas que han cometido delitos, cuya pena implica la privación de libertad (Gendarmería de Chile, 2013). Ello, aunque gran parte de las personas privadas de libertad usualmente no logren desempeñarse en el mercado de trabajo formal (OIT, 2011) debido a sus altos niveles de exclusión social y hándicaps socioeducativos, que en su mayoría anteceden a la reclusión (Wacquant, 2001).

El trabajo como medio para la reinserción no está exento de tensiones y críticas. Foucault (2002) indica que el trabajo penitenciario en la modernidad, aunque es declarado como un medio para la llamada “rehabilitación” o “reinserción”, terminaría siendo un instrumento de disciplinamiento de los condenados. En la misma línea, Garland (2006) señala que el trabajo al alero de la cárcel es tematizado por la institución penal y la sociedad con la finalidad de “imbuir en los reos las disciplinas y actitudes necesarias para adaptarse al trabajo” (Garland, 2006, p. 118). Wacquant, en tanto, ve en las dinámicas del aparato penal y en los “programas” de reinserción que se realizan dentro de las prisiones una “táctica” para manejar a las clases sociales más desaventajadas, que habrían sido anteriormente abandonadas por el propio Estado (Wacquant, 2009).

Estudios recientes han demostrado que una gran mayoría de quienes están privados de libertad han sufrido altos niveles de exclusión social (Fundación Paz Ciuda-

dana, 2016): cuando hablamos de “la cárcel”, hablamos de personas cuyas vidas han estado marcadas por la marginalidad, la pobreza y la exclusión social. Dicho de otro modo: aunque se habla de “reinserción” social, muchas personas privadas de libertad realmente nunca han estado “insertas”. De allí que en este artículo usemos la expresión [re]inserción para denotar este doble (y problemático) significado del término.

Más aún, aunque el desarrollo de un trabajo remunerado al interior de un recinto penitenciario es, en abstracto, un mecanismo que entrega herramientas efectivas para la [re]inserción de personas privadas de libertad, en la práctica existe una serie de dificultades de diseño institucional y de aplicación de políticas que le restan efectividad.

Así, por ejemplo, los programas y políticas de [re]inserción sociolaboral desarrollados durante los últimos años parecen insuficientes en cantidad y deficientes en efectividad para poder cumplir con los fines ya indicados (Williamson, 2005). En efecto, mientras en Chile hay cerca de 49.000 personas privadas de libertad (incluyendo, en dicha cifra, a aquellas que se les ha aplicado una medida cautelar de prisión preventiva) (Gendarmería, 2017), se estima que solo entre un 30 y un 40% de la población penitenciaria lograría participar en alguna actividad laboral (Espinoza, Martínez & Sanhueza, 2014; INDH, 2013). Ese porcentaje engloba las distintas formas de trabajo al interior de los recintos penitenciarios, que varían según su grado de formalidad y la existencia o inexistencia de vínculo laboral con un empleador.

En el presente artículo, junto con analizar el estado actual del trabajo bajo subordinación y dependencia de las personas privadas de libertad en el sistema penitenciario chileno (subsistema cerrado)<sup>1</sup>, buscamos identificar y realzar aquellos problemas no abordados por la agenda pública nacional, que impiden o dificultan la [re]inserción social y laboral de este grupo de personas.

Para ello, en primer lugar, describiremos la realidad de los trabajadores privados de libertad en Chile, desde una perspectiva normativa, abarcando principalmente los instrumentos que regulan esta forma de trabajo desde el Derecho, tanto a nivel nacional como internacional. En segundo lugar, revisaremos brevemente la experiencia comparada en esta materia, concentrándonos en dos

países. Luego, expondremos los principales problemas que enfrentan las personas privadas de libertad al insertarse en el mercado laboral. Por último, a modo de reflexión, daremos cuenta de los desafíos existentes y esbozaremos algunas propuestas de políticas públicas para asegurar una protección efectiva de los derechos laborales de personas privadas de libertad, a fin de contribuir a su [re]inserción social y laboral efectiva.

Reconociendo entonces que el tema del trabajo penitenciario no es un campo exento de discusiones —que van más allá de su ‘efectividad’ para disminuir la reincidencia—, pero aun así en este artículo lo reconocemos como un aspecto particularmente relevante de las condiciones en que viven las personas privadas de libertad en Chile.

## **El trabajo de personas privadas de libertad en recintos penitenciarios: contexto**

Como ha sido documentado por el estudio de exclusión social de Fundación Paz Ciudadana (2016), el sistema penitenciario chileno concentra desproporcionadamente a individuos desaventajados desde el punto de vista social. Estas desventajas incluyen importantes brechas educativas y laborales (Fundación Paz Ciudadana, 2016; Millán & Medina, 2008). Irónicamente, la estadía en prisión suele profundizar estas brechas: el encarcelamiento actúa tanto como receptáculo de exclusión social como crisol, donde dichas diferencias iniciales se agravan y funden con dinámicas de violencia y criminalidad profesionalizada (Wacquant, 2001).

Los programas laborales al interior de las cárceles —subsistema cerrado— se inician en el año 1993 con cerca de 3.800 beneficiados. En 2016, se estimaban en poco más de 16.000 las personas condenadas que accedieron a trabajo penitenciario (Gendarmería, 2018).

Hoy existen diversas entidades externas a Gendarmería que colaboran en materia de trabajo al interior de las cárceles. Este es el caso del Espacio Mandela (Fundación Invictus), la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), la Fundación para la Capacitación (Funcap) y el Instituto de Formación y Capacitación Popular (Infocap), entre otras. Estas instituciones imparten cursos y programas de capacitación en oficios, financiados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), en virtud de los cuales muchos penados han logrado salir del círculo

<sup>1</sup> Se excluirá a las personas a quienes se les aplica la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente. De la misma manera, no se hará referencia al trabajo que podrían realizar los privados de libertad fuera de las prisiones durante el día.

de la delincuencia, desempeñándose como trabajadores al recuperar la libertad. Gendarmería de Chile cifra actualmente en cerca de 1.750 el número de internos que se han capacitado en competencias de empleabilidad, a través del convenio Sence-Gendarmería en 2016.

Asimismo, puede señalarse que, durante los 173 años de vida penitenciaria en nuestro país, el énfasis de las diversas administraciones ha estado puesto en la seguridad, la contención y la vigilancia de las personas privadas de libertad. El supuesto implícito detrás de esto es una filosofía del encarcelamiento como “incapacitación”, donde prima evitar la fuga de los reclusos, más que la rehabilitación de la persona a través del trabajo, la educación y la intervención psicosocial. Esto, no obstante, el sistema penitenciario chileno declara poner como base los pilares de la [re]inserción social y laboral, la educación y el trabajo, la práctica penitenciaria demuestra que las prioridades institucionales han estado centradas en la custodia, con una menor atención al fomento de herramientas para la capacitación y el trabajo.

Como ya se ha insinuado en los párrafos anteriores, este no es un problema aislado, sino que forma parte de un conjunto de graves deficiencias del sistema penitenciario chileno. De acuerdo al Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), las graves condiciones de hacinamiento y la ausencia de espacios formativos en los recintos penales del país vulneran los derechos humanos de quienes han infringido la ley (INDH, 2015). Esto, sumado a los patrones socioculturales propios de los ambientes carcelarios, que hacen eco de los existentes en sectores marginados de nuestra sociedad, propicia la reproducción de modelos de violencia y conductas al margen de los sistemas valóricos y productivos formales.

En este sentido, los mecanismos de trabajo y [re]inserción social y laboral han sido objeto de críticas por parte de organismos públicos y organizaciones no gubernamentales asociadas a la protección de los derechos humanos. Uno de los mayores cuestionamientos apunta a los problemas que impiden el pleno ejercicio de la libertad de trabajo en los recintos penitenciarios, debido, entre otras causas, a la falta de oportunidades para poder desarrollar actividades remuneradas al interior de

los recintos penitenciarios y a la discrecionalidad de las autoridades en la distribución de las oportunidades de trabajo existentes.

Otro aspecto criticado es la informalidad del sistema laboral y la falta del cumplimiento de la normativa existente. Cabe hacer presente que, si bien existen normas que en principio se ajustan a los estándares internacionales, su aplicación práctica no parece contribuir mayormente a la [re]inserción social y laboral de las personas privadas de libertad.

Gendarmería de Chile tiene cuatro sistemas: abierto, cerrado, semiabierto y postpenitenciario<sup>2</sup>. Aunque estos tienen objetivos y necesidades diferentes, la relación trabajo-cárcel puede ser analizada en cualquiera de ellos desde la conexión e interacción con los internos y con la realidad laboral.

En el sistema abierto se cumplen penas por delitos menos graves o el tiempo pendiente de aquellas personas que ya hicieron previamente un periodo de reclusión. Por su parte, en el cerrado consiste básicamente en las cárceles donde se cumplen penas largas y por delitos de mediana a alta gravedad, en muchos casos cometidos por reincidentes. El sistema postpenitenciario, en cambio, apoya la [re]inserción al medio libre estando el individuo en plena libertad.

El sistema semiabierto es probablemente el más conocido por el público general en cuanto a la temática laboral. En este funcionan los llamados Centros de Educación y Trabajo (CET), que reciben a internos condenados, quienes han cumplido al menos dos tercios del tiempo mínimo de su pena y que pueden optar a beneficios intrapenitenciarios, siempre que el Consejo Técnico así lo apruebe. En los CET, se les otorga atención psicosocial, trabajo productivo, capacitación laboral y/o acceso a la educación.

Los CET presentan todavía una relevancia marginal dentro de la actividad laboral carcelaria. Podríamos resumir sus lineamientos fundamentalmente en tres aspectos: i) la escasa cobertura y pocos cupos disponibles: se estiman en cerca de 600 los internos en estos centros, lo que equivale a menos del 1% de la población bajo el

<sup>2</sup> Esta entidad era conocida históricamente como “Patronato Nacional de Reos” hasta el año 2012, cuando fue modificado por la resolución N°4.478, de Gendarmería. El sistema postpenitenciario controla a los libertos que se encuentran cumpliendo en libertad condicional y está a cargo de aquellas personas que ya cumplieron su pena y que en forma opcional quieren hacer uso del DL N° 409 para eliminar sus antecedentes penales. Asimismo, aquí acuden a firmar quienes fueron condenados a pena remitida (remisión condicional de la pena). En ciertos lugares, además, donde no existen Centros de Reinserción Social (CRS), que son los encargados del cumplimiento de las penas sustitutivas de libertad vigilada simple e intensiva, el patronato de reos también cumple estas funciones.

control de Gendarmería (Cárdenas, 2010); ii) su bajo costo-efectividad, pues los CET atienden a internos de bajo compromiso delictual y riesgo de reincidencia; y iii) el criterio de selección, que prioriza a los internos de mejor conducta con el fin de premiarlos, con lo cual seleccionan y trabajan con los internos de menor complejidad del sistema.

Sin perjuicio de que la actividad laboral al interior del sistema penal debe entenderse como un circuito que necesita –para funcionar bien– de la participación de distintos actores que interactúen en distintos momentos, el presente artículo se centrará en el análisis de las actividades laborales al interior de las cárceles o sistema cerrado de Gendarmería de Chile.

## Marco normativo aplicable al trabajo de personas privadas de libertad en recintos penitenciarios

Para entender adecuadamente las condiciones en que se desarrolla el trabajo al interior de los recintos penitenciarios, debemos dar cuenta del marco normativo aplicable, cuya aplicación concreta será uno de los aspectos que analizaremos críticamente en las secciones siguientes. La descripción de las normas se hará en forma vertical, comenzando con algunas internacionales relacionadas con el trabajo forzoso, para luego detenernos en las garantías constitucionales que tocan de cerca al trabajo en los recintos penitenciarios. Finalmente, examinaremos el estatuto laboral aplicable al trabajo de personas privadas de libertad en recintos penitenciarios en Chile, regulado mediante el Decreto N° 943 de 2011.

### 1. Las normas internacionales sobre trabajo forzoso

Dado que suele vincularse el trabajo en recintos penitenciarios con la obligación de prestar servicios como una pena o para solventar los costos asociados a la manutención de las personas privadas de libertad, es necesario mencionar las normas sobre trabajo forzoso, toda vez que quiera hacerse un análisis sobre la regulación del trabajo en recintos penitenciarios. De hecho, gran parte de la reglamentación relacionada se refiere a esta materia.

La erradicación gradual de fenómenos como la esclavitud y otras formas de servidumbre ha sido parte de la

agenda del derecho internacional del trabajo y de los derechos humanos desde comienzos del siglo XX<sup>3</sup>. Una de las principales preocupaciones expresada en los tratados internacionales es la prohibición del trabajo forzoso, atendida la convicción de que este es, en términos generales, una afrenta contra los derechos humanos comparable –aunque no idéntica– a las formas de esclavitud o servidumbre.

En este sentido, existen tratados internacionales ratificados por Chile que contienen normas relevantes respecto del tema, acuerdos a los cuales nuestra Constitución Política de la República (CPR) otorga particular importancia cuando garantizan derechos fundamentales<sup>4</sup>.

Nuestro país, como miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificó los Convenios N° 29 y N° 105, que versan sobre trabajo forzoso u obligatorio. El primero de ellos, adoptado en 1930, contiene normas que apuntan hacia la progresiva supresión de este tipo de trabajo. Sin embargo, es uno de los primeros tratados internacionales sobre la materia, y atendidas las circunstancias en que fue dictado –en los años de la entreguerra europea–, su tono es marcadamente progresivo y sus normas contienen múltiples excepciones para adaptar la idea general a la realidad que enfrentaban sus signatarios.

Una de las excepciones, contenida en su artículo 2, se refiere al trabajo impuesto como consecuencia de una condena o sentencia judicial. La norma permite utilizar el trabajo forzoso siempre que: (i) haya sido impuesto en virtud de una condena o sentencia judicial; (ii) se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas; y (iii) el individuo que realice el trabajo no sea “cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado”.

Este último aspecto es de vital importancia, pues si bien se autoriza a los países signatarios a aplicar el trabajo forzoso como una forma de pena declarada por una sentencia judicial, se prohíbe expresamente la posibilidad de que dicho trabajo sea utilizado por un privado. Ello permite distinguir, con cierta claridad, las formas de trabajo forzoso asociadas a una pena particular del trabajo voluntario (remunerado o no) realizado por personas privadas de libertad.

3 Ejemplos de esto son documentos fundamentales de la Organización del Trabajo, como su Constitución (1919) y la Declaración de Filadelfia (1944). Ambas pueden encontrarse en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO).

4 El artículo 5 de la Constitución Política de la República reconoce a los tratados internacionales ratificados por Chile como fuente de derechos fundamentales, en la medida en que contengan normas de este tipo.

El Convenio N° 105, por su parte, contiene una prohibición amplia respecto del uso del trabajo forzoso u obligatorio, teniendo en cuenta los cambios producidos tras la Segunda Guerra Mundial y la posterior dictación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la que, entre otras materias, reconoce la libre elección del trabajo y condena la esclavitud y otras formas de servidumbre.

Su texto, sin embargo, no modifica los criterios que contiene el Convenio N° 29, incluyendo la posibilidad de imponer —vía sentencia judicial y con los límites ya indicados— la realización de un determinado trabajo como pena. Cabe señalar que el Protocolo N° 29, referido al Convenio N° 29 y adoptado en 2014, mantiene el mismo tenor.

Por su parte, también se deben tener presente las normas establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)<sup>5</sup>. Esta última, que se encuentra ratificada por Chile el año 1990, en su artículo 6, prohíbe toda forma de esclavitud o servidumbre. No obstante, en su artículo 6.2, reconoce que las legislaciones de ciertos países signatarios imponen la obligación de efectuar trabajos como pena accesoria a la privación de libertad, pero exige que su realización “no afecte a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluso”. Luego, en su artículo 6.3, excluye esta forma de trabajo de la definición de trabajo forzoso e impone límites idénticos a aquellos contenidos en el artículo 2 del citado Convenio N° 29.

## 2. La protección al trabajo libre en las normas constitucionales

Nuestra Constitución, en su artículo primero, consagra el principio de igualdad esencial de todos los seres humanos, al señalar que “todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos (artículo 1, inciso primero, Constitución Política de la República de Chile). En razón de aquello, reconoce a todo individuo un haz de derechos fundamentales, recogidos principalmente

en su artículo 19, dentro de los cuales encontramos un conjunto de garantías aplicables al trabajo humano y a las personas que prestan servicios bajo subordinación y dependencia<sup>6</sup>.

En concreto, nuestra Carta Fundamental reconoce el derecho a la libertad de trabajo y su protección (artículo 19, inciso primero, N° 16), en virtud del cual toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución. Asimismo, prohíbe cualquier forma de discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o establecer límites de edad en determinados casos (artículo 19, inciso tercero, N° 16). Reconoce también que ninguna clase de trabajo puede ser prohibido, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley así lo declare (artículo 19, inciso cuarto, N° 16).

## 3. El estatuto laboral aplicable al trabajo de personas privadas de libertad en recintos penitenciarios: Decreto N° 943 de 2011

El 20 de marzo de 2010 se publicó la Ley N° 20.426, que moderniza Gendarmería de Chile, incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria, estableciendo que uno de los fines del mencionado servicio es contribuir a la reinserción social de las personas que, por resolución de autoridades competentes, sean detenidas o privadas de libertad.

Junto con lo expuesto, el Gobierno de aquella época se comprometió a promover el trabajo voluntario y remunerado de quienes se encuentran internos en recintos penitenciarios, para contribuir a su propia manutención y a la de sus familias y, asimismo, favorecer su reinserción laboral.

En virtud de lo anterior, el 14 de mayo de 2011 se dictó el Decreto N° 943 del Ministerio de Justicia (D. N° 943), que aprobó el reglamento que establece el Estatuto Laboral y de Formación para el Trabajo Penitenciario, en el cual se regula: el trabajo bajo subordinación y dependencia; la figura del empresario interno; la prestación

5 Asimismo, es importante considerar los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y las 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.

6 Es una regulación que no cuenta con una visión sistemática de las normas que deben normar la realidad del trabajo, algo que es particularmente evidente en lo que se refiere al derecho colectivo. Ello se explica, en parte, por la desconfianza que los redactores del texto original expresaban hacia la idea de derechos sociales, particularmente, en lo referido a la libertad sindical y el derecho a huelga (Tapia, 2009). La evolución de la legislación laboral y de las normas constitucionales, junto con la firma de diversos tratados internacionales en la materia, han permitido otorgar mayor coherencia al conjunto de regulaciones que recogen derechos fundamentales en el ámbito del trabajo, las que se analizan brevemente en este artículo.

de servicios o servicios a trato; las actividades de formación para el trabajo; los Centros de Educación y Trabajo (CET); y el apoyo en servicios de aseo, alimentación y mantención de los establecimientos penitenciarios.

También se regula la contratación por empresas instaladas al interior de los establecimientos penitenciarios, específicamente, lo relacionado con aspectos generales de las bases de licitación, criterio de selección de los trabajadores, término del convenio, entre otros (artículos 29 y siguientes, D. N° 943).

A continuación, se analizará el Decreto N° 943, al cual puede acceder todo individuo que se encuentre bajo control de Gendarmería de Chile<sup>7</sup> y que complete el correspondiente proceso de selección (artículo 18, D. N° 943).

Conforme a lo dispuesto en el mencionado reglamento, las actividades laborales ofrecidas al interior de los establecimientos penitenciarios deben tener por objetivo entregar herramientas que fomenten la integración social del sujeto, su desarrollo económico y el de su familia (artículo 1, D. N° 943). Asimismo, dispone que, sin perjuicio que sus derechos estén limitados por su detención, prisión preventiva o condena, la condición jurídica de los internos es idéntica a la de los ciudadanos libres, estableciéndose como principio rector la relación de derecho público del interno con el Estado (artículo 2, D. N° 943).

Este estatuto establece que las relaciones laborales se rigen por las normas del Código del Trabajo (artículo 6, D. N° 943) y sus leyes complementarias, lo que supone la plena vigencia de estas disposiciones respecto del trabajo que desarrollen las personas privadas de libertad en el sistema cerrado chileno.

Las materias abordadas por el Decreto N° 943 son las siguientes:

- Seguridad y salud de los trabajadores: establece que se deben tomar las mismas precauciones que consideran para proteger a los trabajadores que no se encuentran privados de libertad (artículo 15). De esta manera es aplicable, entre otros, el artículo 184 del Código del Trabajo<sup>8</sup>.

También se aplican las mismas normas, exigencias y medidas preventivas de higiene y seguridad que rigen el trabajo libre (artículo 21).

A su vez, el empresario debe dar fiel cumplimiento a todas las disposiciones legales y reglamentarias sobre condiciones sanitarias y ambientales en los lugares de trabajo, salud ocupacional y seguridad laboral, las cuales deben ser informadas verbalmente y por escrito a los internos, realizando periódicamente acciones de capacitación, indicando expresamente los riesgos asociados a las actividades que los internos realicen, lo que debe contar con supervisión permanente de Gendarmería de Chile (artículo 91).

- Organización de la actividad laboral penitenciaria: las jornadas de trabajo, horarios y descansos, se rigen por las exigencias técnicas y las normas establecidas en la legislación que rige el trabajo libre, es decir, por el Código del Trabajo (artículos 21, 22 y 23).
- Contraprestación por los servicios: toda actividad laboral penitenciaria debe ser remunerada (artículo 13), debiendo señalarse expresamente en el contrato de trabajo el monto, forma y día de pago (artículo 42). Asimismo, se establece la posibilidad de que Gendarmería de Chile otorgue incentivos no monetarios a aquellas personas que prestan servicios bajo subordinación y dependencia (artículo 14).
- Derechos colectivos: el ejercicio de los derechos colectivos como el derecho a huelga, a sindicalizarse, a negociar colectivamente u otros que las normas del trabajo contemplan, están limitados por el respeto al régimen penitenciario a que se encuentran sometidos los trabajadores internos, el que no puede ser alterado en modo alguno, en razón del ejercicio de tales garantías (artículo 4).

El reglamento entrega a Gendarmería de Chile la responsabilidad de generar las condiciones necesarias para favorecer el acceso a la actividad laboral de las personas sujetas a su control, con pleno respeto a los derechos fundamentales y teniendo en consideración las condiciones especiales en que se desarrolla (artículo 9, D. N° 943).

También se reconoce el derecho a la libertad de trabajo: la actividad laboral debe ser siempre voluntaria, sin poder utilizarla como castigo u otra forma de corrección, ni como fuente de lucro para la Administración (artículo 8, D. N° 943)<sup>9</sup>. A su vez, se establece la libertad de contratación por parte de las empresas que funcionan

<sup>7</sup> Personas sometidas a prisión preventiva y quienes se encuentren condenados por sentencia judicial firme o ejecutoriada (artículo 18).

<sup>8</sup> El artículo 184 del Código del Trabajo establece: "El empleador estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, informando de los posibles riesgos y manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, como también los implementos necesarios para prevenir accidentes y enfermedades profesionales".

dentro de los recintos penitenciarios (artículo 41, D. N° 943).

Se determina que es obligación de Gendarmería de Chile velar por que las actividades laborales sean coherentes con programas de tratamiento y con la política penitenciaria en general, así como con el respeto de los derechos laborales de los internos en el desarrollo del trabajo remunerado (artículo 3, D. N° 943).

Es deber de esta autoridad fiscalizar que las actividades laborales que se desarrollan dentro de los establecimientos penitenciarios respeten los derechos laborales de los internos (artículo 6, D. N° 943). Incluso se establecen normas de control del cumplimiento de la legislación laboral como, por ejemplo, el deber que tienen las empresas de entregar a Gendarmería de Chile una copia de las liquidaciones de remuneraciones y comprobantes de pago de cotizaciones de seguridad social de los trabajadores (artículo 45, D. N° 943).

Junto con ello, se contempla la figura del Encargado Laboral del establecimiento penitenciario, quien tiene el deber de asegurar el adecuado desarrollo de los programas laborales (artículo 24, D. N° 943). Este funcionario debe realizar una evaluación regular del desarrollo de la actividad ejecutada por los internos y del cumplimiento por parte de los trabajadores y empleadores de los términos convenidos. En caso de dificultades entre las partes, debe procurar resolverlas, informando sobre esta situación al Jefe del Establecimiento, quien puede intervenir directamente si estos persisten.

En caso de incumplimiento de las obligaciones laborales, previsionales y convencionales, Gendarmería de Chile debe realizar la denuncia ante el órgano fiscalizador respectivo (Inspección del Trabajo, Seremi de Salud, entre otros), sea que lo haya conocido de oficio o por denuncia del trabajador (artículos 27, 45 y 90, D. N° 943).

Asimismo, Gendarmería de Chile debe actuar como facilitador ante los conflictos de tipo laboral, con la finalidad de resguardar el cumplimiento del convenio y de los derechos laborales de los internos, sin perjuicio de la responsabilidad que le compete a los órganos fiscalizadores en materia laboral ante eventuales denuncias.

Como se aprecia, las normas nacionales sobre el trabajo de personas privadas de libertad en recintos peniten-

ciarios se ajustan a los estándares internacionales. Sin embargo, tal como se dará cuenta más adelante, su aplicación práctica no parece contribuir mayormente a la [re]inserción social y laboral de los internos ni al cumplimiento efectivo de sus derechos laborales.

## Una breve mirada a la experiencia internacional

Tanto la adecuada regulación del trabajo de las personas privadas de libertad como su rol en el proceso de [re]inserción de quien lo desarrolla son materias de discusión y análisis en otros países y regiones. En la sección precedente, hemos dado cuenta de la atención que los sistemas normativos internacionales del trabajo y de los derechos humanos han puesto al fenómeno del trabajo forzoso, permitiendo que en ciertos casos pueda ser utilizado como una forma de cumplir una pena penal o, bien, como un mecanismo de [re]inserción y reparación.

Nos referiremos brevemente a la experiencia comparada de dos países respecto de los que es posible extraer lecciones en el contexto de esta investigación: Uruguay y España.

### 1. Uruguay

Al igual que en otros países, existen formas a través de las cuales las personas que cumplen una pena privativa de libertad realicen trabajos de manera independiente o en el marco de un vínculo jurídico laboral. Esta realidad tiene un correlato normativo: existen normas que se refieren al trabajo de las personas privadas de libertad. En ellas se contempla la posibilidad de conmutar parte de una pena privativa de libertad por trabajo, de acuerdo con lo que determine la autoridad penitenciaria correspondiente. En efecto, el artículo 13 de la Ley N° 17.897 sobre libertad provisional y anticipada dispone: “El Juez concederá la redención de pena por trabajo a los condenados a pena privativa de libertad. A los procesados y condenados se les conmutará un día de reclusión por dos días de trabajo. Para estos efectos no se podrán conmutar más de ocho horas diarias de trabajo”.

La misma norma mandata a las autoridades pertinentes para promover la creación de fuentes de trabajo y el establecimiento de las condiciones en que deben desarrollarse. Existen también normas que regulan la posi-

9 Sin perjuicio de lo anterior, se establece que su ejercicio debe ser compatible con los límites que imponga el Decreto Supremo N° 518, de 1998, del Ministerio de Justicia, que aprueba el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, la seguridad interna y la oferta que en cada establecimiento exista, pudiendo los trabajadores, dentro de estos márgenes, escoger la clase de actividad que deseen realizar y que, en su caso, se ajuste con su plan de reinserción individual.

bilidad de que personas –que se sujetan a un régimen de salidas transitorias– puedan trabajar fuera del establecimiento penitenciario en que cumplen su pena. No existe, sin embargo, una regulación sistemática de las condiciones en que puede desarrollarse alguna forma de trabajo al interior de los recintos penitenciarios.

Un estudio realizado bajo el alero de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indica que el sistema vigente, a la fecha de su análisis, es: “El resultado de un conjunto heterogéneo de leyes y decretos. Se trata de una normativa anticuada e inflexible, que ha sido parcialmente modificada sin que haya habido una auténtica reforma del sistema, sino simples remiendos tendientes a ir solucionando los problemas que se han suscitado en el correr del tiempo” (OIT- Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay, 2011).

El citado estudio realiza un exhaustivo análisis empírico y normativo sobre la realidad del trabajo en los recintos penitenciarios uruguayos, incluyendo un análisis de las condiciones en algunos recintos relevantes. En uno de los recintos estudiados, el Centro Nacional de Rehabilitación (CNR), identifican cinco modalidades de trabajo, a saber: (a) sistemas de pasantías a cargo del Ministerio del Interior; (b) emprendimientos autogenerados por las personas reclusas (trabajo independiente); (c) emprendimientos administrados por el mismo recinto penitenciario; (d) salidas laborales, esto es, la posibilidad que tienen algunos reclusos de trabajar en ciertos establecimientos fuera del recinto penitenciario; y (e) algunos emprendimientos privados que operan al interior del recinto. En distintos recintos, las encuestas apuntan a la existencia de variadas formas de trabajo, con variados niveles de protección y calidad.

La existencia de normativas dispersas, en distintos cuerpos legales de corte penal y laboral lleva a los autores del estudio a proponer como una medida la adopción de normas de rango legal que sistematicen el régimen de trabajo de las personas privadas de libertad, teniendo en cuenta las distintas formas de trabajo subordinado e independiente, “previando distintas disposiciones de modo de abarcar todo tipo de trabajo (subordinado, independiente, artesanal). Debe tenerse presente que no todo el trabajo de las personas privadas de libertad es desempeñado en condiciones de ‘trabajo subordinado’, sino que también hay trabajo que se realiza de modo independiente (dentro y fuera del establecimiento)”

(OIT- Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay, 2011). A juicio de los autores del estudio, esta regulación debiera incorporar un conjunto de condiciones laborales aplicables al trabajo subordinado e independiente, entre las que se encuentran la limitación de horas de trabajo, regulación de descansos, normas sobre remuneración y condiciones de higiene y seguridad, entre otras.

## 2. España

El ordenamiento jurídico español contiene normas expresas sobre el trabajo de las personas privadas de libertad, el que es reconocido como un derecho. En efecto, el artículo 25.2 de la Constitución española se refiere al tema en el marco de las garantías asociadas al procedimiento penal y al sistema penitenciario, indicando que:

“Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad”.

Dos elementos pueden rescatarse de esta definición inicial. En primer lugar, se trata de un derecho a un trabajo remunerado, es decir, debe tener asociada una contraprestación económica. Por otro lado, las personas privadas de libertad tienen también derecho a acceder a los beneficios que otorga el sistema de seguridad social.

Por su parte, el Estatuto de los Trabajadores, en su artículo segundo, letra c), señala que la relación laboral de los penados en las instituciones penitenciarias constituye una forma especial. En dichas relaciones, señala la misma norma, deben respetarse los derechos básicos reconocidos por la Carta Fundamental española. Existen, a su vez, un conjunto de normas de corte penal y laboral<sup>10</sup> que regulan los requisitos de esta forma especial de relación laboral, destacando la configuración del empleador y la distribución de las responsabilidades legales asociadas. Así, es el sistema penitenciario el que actúa como empleador y el que asume buena parte de

<sup>10</sup> Una síntesis de las normas puede encontrarse en el sitio web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España: [http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia\\_8/contenidos/guia\\_8\\_19\\_8.htm](http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_8/contenidos/guia_8_19_8.htm) (visitado el 09.09.2017).

las obligaciones relacionadas con la seguridad social, mientras que las remuneraciones son de cargo de empresas que instalan sus talleres o industrias dentro de recintos penales particulares.

De acuerdo con cifras de las Instituciones Penitenciarias españolas, citadas por un reportaje del periódico español *El Mundo*<sup>11</sup>, al año 2015 había 65.659 presos en España, de los cuales 12.436 trabajaban y recibían una remuneración por ese trabajo (un 18,94%).

Si bien la regulación citada parece ser avanzada y completa, existen críticas a la forma en que opera el sistema en la práctica. En el citado reportaje, también se señalan los problemas que esta forma de trabajo tiene respecto de las remuneraciones. Según se indica, las empresas que se instalan en los recintos penitenciarios españoles pagan salarios significativamente inferiores a los que pagarían a otros por prestar el mismo servicio fuera de un recinto penitenciario. También evidencia los problemas que enfrentan las personas tras cumplir su pena, ya que sus “papeles” tienen registrado el hecho de haber trabajado en un recinto penitenciario.

Por otro lado, se han desarrollado algunas críticas a la regulación jurídica de esta forma de trabajo. Una de ellas es la existencia de criterios indeterminados en las normas que se refieren a la valoración del trabajo, que permite la existencia de un grado importante de subjetividad, lo que le entrega una discreción relevante a las autoridades penitenciarias (Fernández Artiach, 2004).

Se cuestiona también la falta de concreción de algunos de los principios trazados por el constituyente español en el artículo 25.2 de su carta fundamental, apuntando, por ejemplo, a la falta de un cumplimiento más efectivo del derecho de los penados a contar con un trabajo remunerado; las normas penitenciarias españolas han “descartado en la incorporación ciertas modalidades de trabajo, de entre las contempladas en la Ley Orgánica General Penitenciaria, que bien pudieran haber sido objeto del ordenamiento jurídico laboral, desde el momento en que su realización en el mundo libre puede efectuarse de forma dependiente, por cuenta ajena, a cambio de una remuneración, y de un modo voluntario y personal” (Fernández Artiach, 2004). Se señala como ejemplo la oportunidad perdida al no otorgar un carácter laboral a la formación profesional ocupacional, la que solo es comprendida en términos académicos o

de capacitación, sin aprovechar la posibilidad de crear un régimen que compatibilice la formación y el trabajo remunerado (Fernández Artiach, 2004).

En el caso español, también se realiza una crítica no muy distinta a la que puede dirigirse hacia el sistema penitenciario chileno: uno de los principales obstáculos para la efectiva protección del derecho a trabajar de los privados de libertad se encuentra en la falta de voluntad de los órganos judiciales y administrativos a la hora de exigir a las autoridades penitenciarias que cumplan con los derechos reconocidos en las normas constitucionales y legales (Fernández Artiach, 2004).

### **Problemas que enfrenta el trabajo de personas privadas de libertad en recintos penitenciarios en Chile**

En la actualidad, las problemáticas de la relación trabajo-cárcel podrían ser agrupadas, fundamentalmente, en cinco aspectos:

- i) Escasa cobertura de los programas laborales.
- ii) Precariedad de la oferta laboral.
- iii) Discrecionalidad excesiva en brindar oportunidades laborales al interior del sistema penitenciario.
- iv) Problemas de infraestructura penitenciaria.
- v) Relación existente entre la realización de un oficio y acceso a beneficios intrapenitenciarios u otro tipo de medidas asociadas a la duración y forma de cumplimiento de penas.

La primera dificultad que surge, al hablar de la relación trabajo y cárcel en Chile, es la baja cobertura en capacitación laboral y el escaso acceso al trabajo remunerado. En efecto, de acuerdo a la Primera Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria (Sanhueza, 2015; Espinoza, Martínez & Sanhueza, 2014) se estima que un 30,4% de la proporción de internos accedería a “algún trabajo remunerado” en las cárceles y solo un 29,1% de ellos reporta haber recibido capacitación laboral.

De acuerdo a cifras de ese mismo estudio, existen algunas variaciones en la participación de internos en trabajo remunerado, según el tipo de cárcel. Así, en las cárceles tradicionales habría mayor porcentaje de internos con algún tipo de “trabajo remunerado” (31,6%) versus los internos de cárceles concesionadas (21,5%).

<sup>11</sup> “Así trabajan los presos en las cárceles españolas”, publicado el 25.06.2015, disponible en <http://www.elmundo.es/espana/2015/06/25/557e901722601d29518b4570.html> (consultado el 09.09.2017).

Otro estudio reciente, de Sánchez & Piñol (2015), señala que –si bien, cerca de un 70% de los internos de cárceles chilenas realizaría algún tipo de trabajo– el porcentaje de personas que recibe un pago por dicha actividad es de solo un 32,4%. Este mismo estudio reconoce que la proporción de internos accediendo a oferta de reinserción es relativamente mayor en Chile que en otros países de la región, aunque con mayores barreras para el caso de las mujeres. Finalmente, los autores agregan que el principal impedimento que declaran tener los internos para acceder a un trabajo es la escasez de oferta laboral.

Datos oficiales publicados por Gendarmería de Chile (2016) cifran en 15.202 las personas privadas de libertad que accederían a trabajo al interior de las cárceles, lo que equivale a un 31,5% de la población total. El documento, sin embargo, no aclara qué entiende por “trabajo” ni da mayores detalles al respecto.

De este modo, más allá del grado de variación en las estimaciones, se pueden rescatar dos puntos comunes y centrales de los estudios citados: i) solo una proporción minoritaria de los internos tendría acceso a alguna fuente de trabajo remunerado en los penales, y; ii) no hay una definición precisa de lo que se entiende oficialmente por “actividad remunerada”.

El problema que genera la escasa cobertura es que el ocio, sumado a la sobrepoblación existente en muchos recintos penitenciarios del país, se convierten en factores detonantes de violencia al interior de los penales, lo que, a su vez, desencadena ambientes hostiles para procesos de [re]inserción social y, en palabras de Liebling (2004), cárceles con un pobre “desempeño moral”.

El segundo problema de la díada trabajo-cárcel es que la gran mayoría de las actividades laborales desarrolladas al interior de las cárceles, que se consideran en los estudios como actividad remunerada, sigue estando ligada a tareas artesanales y precarias que son autogestionadas.

En efecto, muchas de las iniciativas surgen de un proceso creativo y de autogestión del interno, el cual, por propia iniciativa, “quiere salir adelante”. Estas suelen comenzar como una forma de generar dinero para aportar al grupo familiar, permitiéndoles, a su vez, combatir los tiempos de ocio, sumamente recurrentes al interior de una cárcel promedio en Chile. No existen programas formalizados con un seguimiento real, donde participen

activamente funcionarios de trato directo y profesionales del área técnica de los establecimientos.

La experiencia penitenciaria muestra que el trabajo al interior de las cárceles comienza, en muchos casos, simplemente lijando un trozo de madera que, poco a poco, deriva en algún tipo de artesanía “canera” (el barco, el joyero, entre otras piezas, ya conocidas en el ámbito penitenciario). Luego, estos productos son comercializados entre un grupo cerrado de individuos donde participa activamente la familia de los internos y, en algunos casos, Gendarmería.

Estas actividades sirven al propósito de “matar el tiempo” al interior de los penales, ayudan a mantener la mente ocupada y generan algo de dinero para la mantención del interno y/o de su familia. Sin embargo, atendida la baja educación de los privados de libertad, sumado a su poca calificación profesional y escasa experiencia laboral, así como a la falta de innovación productiva y el bajo valor de los productos, estas actividades, que tienen un potencial rehabilitador, terminan sin generar un verdadero proceso de [re]inserción, que, en definitiva, es deber del Estado proporcionar<sup>12</sup>.

En un estudio cualitativo de 2008, Millán & Medina evidenciaron una alta valoración de los penados hacia el trabajo, especialmente en cuanto a la calidad de las relaciones interpersonales, entre ellos, y respecto de ciertas figuras mentoras que los habrían influido positivamente. Además, aparece la influencia clave de la familia y de los profesionales de las áreas técnicas en procesos de cambio de los internos, esta última a través de talleres y actividades de acompañamiento en [re]inserción laboral y sociofamiliar.

Asimismo, como señalaba Ana Cárdenas (2010), la oferta de capacitación tiende a depender mucho del jefe de unidad o de las presiones (legítimas) que puedan hacer los organismos capacitadores, con el peligro de hacerla poco pertinente a las exigencias y características de los mercados laborales circundantes.

Un tercer problema en la relación trabajo-cárcel es que la posibilidad de generar espacios de trabajo al interior de las unidades penales depende de factores discrecionales, incluyendo componentes individuales ligados al perfil del jefe de unidad (sensibilidad hacia el tema, herramientas de gestión, liderazgo, entre otros).

<sup>12</sup> Un estudio de Ana Cárdenas (2010) cifra el trabajo penitenciario en sus dos modalidades centrales, estimando que una de ellas es la artesanía (59,3%) y, la otra, la prestación de servicios bajo la modalidad de “mozos” (21,3%).

Si bien existen experiencias de individuos que aprenden algún oficio en ciertos establecimientos penitenciarios, esto se debe a iniciativas de unos pocos oficiales y profesionales comprometidos con la [re]inserción y que creen en el cambio de las personas. Estos funcionarios procuran dar oportunidades, ceder espacios al interior de las cárceles para la construcción de talleres, permitiendo y autorizando el ingreso de profesionales externos para aportar a la recuperación humana a través del trabajo.

Lamentablemente, muchas de estas iniciativas suelen no tener continuidad debido a los permanentes traslados a que están sujetos los oficiales penitenciarios, a lo que se suma la ausencia de una política de gestión del recurso humano al interior de la institución (lo que termina invisibilizando servicios destacados de algunos funcionarios), así como la falta de formación de los gendarmes en materias de gestión (estudian como máximo dos años) y, por último, la falta de sensibilidad hacia la temática de la [re]inserción sociolaboral.

Al mismo tiempo, en la dinámica penitenciaria, el acceder a un trabajo remunerado tiende a ser visto y tratado como un “premio” a la conducta del interno al interior de la cárcel. Es decir, trabajar en una cárcel no es un derecho ni una obligación, sino que una recompensa.

Desde esta perspectiva, similar a la crítica que se realiza para el caso español, la subjetividad entrega un grado de discreción relevante a las autoridades penitenciarias.

Un cuarto problema deriva de que la realización de actividades remuneradas y la proporción de internos que pueden acceder a ellas depende, en gran medida, de la infraestructura penitenciaria existente y del nivel de hacinamiento, condiciones que varían según la cárcel y la región del país. Así, por ejemplo, encontramos importantes obstáculos de infraestructura para una adecuada implementación de los talleres laborales, en aquellas regiones con mayor porcentaje de hacinamiento (Atacama, Maule, Valparaíso y en ciertas unidades de la Región Metropolitana).

En concreto, el grado de hacinamiento de cada recinto juega un rol crucial en la posibilidad de que existan iniciativas de [re]inserción enfocadas en el trabajo. De este modo, si se quiere avanzar en la [re]inserción social de los internos, es imprescindible contar con una infraestructura penitenciaria coherente con ello. Existen casos de algunas unidades con altos niveles de hacinamiento donde la [re]inserción sociolaboral difícilmente podría tener cabida debido a la falta de espacio. Así ocurre, entre otros, en la ex Penitenciaría; el CDP Puente Alto, en Santiago; el CCP Copiapó; el CDP Ovalle; el CCP Los Andes; el CCP San Felipe; el CCP Talca; el CDP Linares; el CCP Chillán<sup>13</sup>.

El quinto problema, muy vinculado con los anteriores, dice relación con el deficiente sistema que existe para la concesión de beneficios intrapenitenciarios u otro tipo de medidas, asociadas a la duración y forma de cumplimiento de penas.

En efecto, la forma de ejecución de penas privativas de libertad que ha adoptado nuestro país es de carácter progresivo, con una serie de estímulos asociados al buen comportamiento del recluso y al transcurso de cierto período de cumplimiento de la pena privativa de libertad. En virtud de este sistema, el interno va accediendo, paulatinamente, a distintos beneficios, como salidas al medio libre, que tienden a ser cada vez más extensas en cuanto a su duración, hasta llegar a la última etapa de cumplimiento de penas privativas de libertad correspondiente a la denominada libertad condicional.

Lo primero que debemos relevar, en este sentido, es que esta forma de ejecución no se encuentra regulada en una ley, sino que tiene rango reglamentario<sup>14</sup>, lo que dificulta su control por parte de un órgano jurisdiccional, quedando al arbitrio de la autoridad administrativa, en particular al Alcaide de cada centro penitenciario y al Consejo Técnico<sup>15</sup>. De esta manera, si bien nuestro sistema procesal penal entrega la labor de control de la ejecución de las penas al Juez de Garantía, su tarea es muy limitada y la mayoría de las veces debe recurrirse

13 Todas ellas unidades penales con tasas de ocupación iguales o superiores al 200%.

14 La ausencia de una regulación orgánica de ejecución de las penas impide que podamos hablar de un auténtico sistema de ejecución penal, pues solo existen normativas a nivel reglamentario y algunas leyes dispersas que regulan ciertas materias asociadas a la ejecución. De esta manera ocurre, entre otros, con el Decreto Supremo N° 518, que establece el reglamento de Establecimientos Penitenciarios; el Decreto Ley N° 321, que establece la libertad condicional para los penados; el Decreto Ley N° 409, sobre regeneración y reintegración del penado a la sociedad, la Ley N° 18.216, que establece penas que indica como sustitutivas a las penas privativas o restrictivas de libertad; la Ley N° 19.856, que crea un sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de la buena conducta; y la Ley N° 18.050, que fija normas generales para conceder indultos particulares.

15 En caso de empate, dirime el Alcaide.

a otras herramientas como recursos de amparo para poder resolver problemas asociados a la no concesión de beneficios<sup>16</sup>.

Por otro lado, la regulación reglamentaria de los beneficios intrapenitenciarios consistentes en permisos de salida –también llamadas actividades y acciones para la reinserción social<sup>17</sup> y su concesión autónoma por parte de la autoridad administrativa– hace que muchas veces los requisitos se cumplan de manera matemática, quedando al arbitrio de esta autoridad, entre otros, el cumplimiento de los requisitos asociados al comportamiento del penado, la realización de talleres o la adopción de un oficio y la asistencia a la escuela. Así, por ejemplo, en aquellos establecimientos penitenciarios que no tienen talleres o escuela, se omite el cumplimiento de este requisito. Del mismo modo, en aquellos casos en que solo cuentan con un número de talleres limitado, muchas veces, en la práctica, se retarda el ingreso a los mismos de los penados, aun cuando cumplan con el requisito de conducta previa para ingresar.

Los permisos de salida –que son la salida esporádica, la dominical, de fin de semana y la controlada al medio libre– se conceden de forma progresiva, asociados generalmente al buen comportamiento del penado, siendo un factor muy relevante la participación en actividades de capacitación y trabajo, así como el transcurso de cierto tiempo de cumplimiento de su condena. Este sistema se basa en el carácter progresivo del proceso de reinserción social.

La salida esporádica puede concederse a cualquier penado a efectos de que visite a parientes que han sufrido algún accidente grave o muerte, pero también se entrega como premio o estímulo especial, una vez al año, a quienes han cumplido un tercio de su condena y a quienes desarrollen actividades recreativas o culturales. Todas estas hipótesis requieren tener buena conducta.

Tratándose de la salida dominical, se puede conceder a partir de los 12 meses anteriores al día en que el interno cumpla el tiempo mínimo para optar a la libertad condicional. Por su parte, a la salida de fin de semana

solo pueden acceder los condenados que han dado cabal cumplimiento a las obligaciones que impone la salida dominical, luego de 12 de ellas. En ambos casos se requiere informe favorable del Consejo Técnico del establecimiento penitenciario, lo que supone “hacer conducta” que, como ya se ha señalado, involucra la participación en actividades de capacitación y trabajo entre otros requisitos<sup>18</sup>.

Por último, encontramos la salida controlada al medio libre, a la que pueden acceder desde los seis meses anteriores al día en que cumplan el tiempo mínimo para optar a la libertad condicional. Esta última salida, sin embargo, está asociada directamente a la realización de un trabajo o a la asistencia a un establecimiento educativo, de tal manera que no necesariamente está vinculada con las anteriores.

Todos estos beneficios requieren un informe favorable del Consejo Técnico; ello supone un buen comportamiento del interno, lo que, a su vez, implica, que desempeñe un oficio o trabajo al interior del recinto penitenciario.

Por su parte, el derecho a la libertad condicional del interno, que representa la última etapa de cumplimiento de la pena privativa de libertad, requiere del transcurso de al menos la mitad de la condena<sup>19</sup>. Adicionalmente, requiere que el condenado haya aprendido bien un oficio, lo que se encuentra supeditado a la existencia de talleres en el lugar de cumplimiento<sup>20</sup>, los que en muchos recintos penitenciarios son inexistentes o, si los hay, son insuficientes y limitados.

Otros beneficios de los internos guardan relación con la reducción de condena a la que pueden acceder si han demostrado un comportamiento sobresaliente durante el cumplimiento efectivo de ella. Se traduce en una rebaja de tiempo equivalente a dos meses por cada año de cumplimiento<sup>21</sup>, que aumenta a tres meses por año a partir de la mitad de la condena. En este caso, la calificación de sobresaliente es adoptada por la Comisión de Beneficio de Reducción de Condena, y la concesión del beneficio corresponde en definitiva al Ministerio de

16 Una cuestión distinta ocurre en el sistema de responsabilidad penal adolescente, que tiene un control permanente de ejecución de las penas por parte del juez.

17 Reguladas en los artículos 92 y siguientes del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios.

18 Las sesiones de los Consejos Técnicos son secretas y sus deliberaciones y acuerdos constarán en actas (artículo 98 del Reglamento).

19 En el caso de delitos más graves, se requiere el cumplimiento de los 2/3 de la condena o de períodos mucho más largos: 20 o 40 años, en los casos de penas privativas de libertad perpetuas.

20 Artículo 2, del DL 321 sobre Libertad Condicional.

21 Artículo 2, Ley N° 19.856, que crea el sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de la buena conducta.

Justicia. Para efectos de la calificación como sobresaliente, se considera como criterio muy relevante la asistencia periódica del condenado a talleres o programas de capacitación, lo que se debe traducir en el aprendizaje de un oficio o labor provechosa o, tratándose de quienes dominan un oficio, su ejercicio regular al interior del penal con fines lucrativos o benéficos<sup>22</sup>. Esta ley se aplica no solo a condenados, sino también a personas sometidas a prisión preventiva para efectos de su registro de antecedentes de comportamiento al interior del recinto.

Respecto del indulto particular que cualquier condenado puede solicitar al presidente de la República, su concesión requiere contar con el informe del Tribunal de Conducta, que debe señalar, entre otras cosas, menciones al oficio o profesión del condenado, días trabajados en centros de Educación y Trabajo, dinero acumulado con su trabajo, bienes de fortuna o medios de vida de que dispone y si cuenta con posibilidades de trabajar al salir del penal<sup>23</sup>.

Por último, no podemos dejar mencionar la concesión de la pena mixta, regulada en la Ley N° 18.216 sobre penas sustitutivas, que también requiere, entre otros requisitos, que el condenado hubiere observado un comportamiento calificado como “muy bueno” o “bueno” en los tres bimestres anteriores a su solicitud, remitiéndose en este aspecto a la normativa sobre libertad condicional.

De esta manera, se evidencia que todo el sistema de ejecución cerrado de penas privativas de libertad establece como condición, para que el penado comience a vincularse con el medio libre, el ejercicio de un oficio o trabajo en miras, por supuesto, de favorecer la [re]inserción del mismo.

Como se señaló anteriormente, la práctica suele demostrarnos que el acceso a capacitación y talleres queda entregado a decisiones internas de los centros de cumplimiento. Muchas veces, esto ocurre por razones de oferta de capacitación y trabajo, lo que hace difícil para los internos acceder a las mismas, con las consecuencias que ello trae consigo para “hacer conducta” y optar a los distintos beneficios a los que se ha hecho referencia anteriormente. Por otro lado, una mayor oferta de trabajo y capacitación permitiría efectuar ciertas distinciones entre los mismos, generando mayores y mejores beneficios

para quienes se desempeñan en forma sobresaliente en ambos tipos de actividades, facilitando con ello su egreso temprano del sistema carcelario, en la medida que no se requiera un tipo de intervención distinta<sup>24</sup>.

## Conclusiones

Como se señaló anteriormente, para perfeccionar la normativa sobre el trabajo intrapenitenciario, el Decreto Supremo N° 943 del Ministerio de Justicia (2011) estableció un nuevo estatuto laboral y de formación para el trabajo al interior de los centros penitenciarios.

Con esta medida, se buscó responder a las reiteradas recomendaciones de diversos organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales en cuanto a perfeccionar el marco normativo que regula el trabajo dentro del sistema penal. La idea era facilitar la incorporación de privados en las instalaciones de las cárceles, para que se convirtiesen en verdaderos centros productivos.

Hasta donde se tiene noticia, no existirían aún evaluaciones de los resultados de la inserción de la empresa privada en los establecimientos penitenciarios, en términos de si facilita o no el otorgamiento de empleo. Alguna evidencia anecdótica sugiere que los efectos no estarían siendo tan beneficiosos como se esperaba, al parecer, producto de las trabas burocráticas y arancelarias que esta normativa impuso a las compañías interesadas. Así, aunque la finalidad de este decreto fue proteger al penado de eventuales abusos y promover su contratación, como un trabajador cualquiera del medio libre (con la misma regulación laboral), no se han instalado empresas nuevas en los recintos carcelarios y, más aun, aquellas que existían han emigrado de las unidades penales.

A lo anterior, se suman las limitaciones propias de la lógica institucional de Gendarmería de Chile, que busca privilegiar la seguridad del penal y, con esto, limitar o dificultar el ingreso de herramientas a los talleres.

Hay mucho que mejorar en las cárceles chilenas y, asimismo, mucho por hacer en favor de la población penal. Hay individuos que buscan un cambio en sus vidas, pero que no cuentan con las herramientas y oportunidades para generarlo, dependiendo en muchos casos de la discrecionalidad de iniciativas individuales. Del mismo

22 Artículo 7°, la Ley N° 19.856.

23 Artículo 4, Reglamento sobre Indultos Particulares.

24 Nos referimos a casos en que el sujeto, por la clase de delito al que ha sido condenado, debe además someterse a tratamientos médicos o psicológicos.

modo, hay funcionarios penitenciarios de Gendarmería sensibles a la [re]inserción, comprometidos y que creen en tales procesos; sin embargo, no cuentan con una política seria y uniforme, proveniente del Ministerio de Justicia, que los respalde, ni tienen, muchas veces, los recursos y herramientas de formación para gestionar dichas iniciativas laborales.

En suma, salvo algunas excepciones y programas promisorios, el trabajo al interior del sistema cerrado –las cárceles– correspondería, en general, a una realidad con baja cobertura, escasa proyección al mercado laboral, cuya gestión recae excesivamente en componentes discrecionales individuales y que necesita de condiciones de infraestructura mínima para funcionar adecuadamente, que muchas veces no existen.

Si bien sabemos que resultaría utópico pensar que las medidas dirigidas a ofrecer empleo serán exitosas para la mayoría de los privados de libertad, consideramos que se deben realizar todas las acciones tendientes a que la mayor parte de ellos se involucre en un trabajo digno, decente y que constituya una fase en la etapa hacia la [re]inserción social. La privación de libertad no genera por sí misma las condiciones suficientes para cumplir con ella; sólo solo puede perseguirse a través de una política sostenida de formación, capacitación y trabajo (Matthews, 2011).

Es precisamente por lo anterior que la regulación del trabajo de las personas privadas de libertad en Chile, así como las condiciones en que este se desarrolla, debe ser objeto de una profunda revisión y modificación. Ello, con el propósito de asegurar a este grupo de trabajadores una efectiva protección de sus derechos laborales y poder presentarles la opción de la [re]inserción social y laboral como una posibilidad cierta y eficaz.

Si bien existen normas laborales que regulan y protegen los derechos de los trabajadores privados de libertad, se evidencia una falta de adecuación de dichas disposiciones a la realidad penitenciaria, a lo que se suma la falta de observancia, por parte de los actores, a las mismas.

A su vez, se necesitan más estudios y estadísticas respecto del trabajo al interior de los recintos penitenciarios, que permitan caracterizarlo adecuadamente y definir, concretamente, las distintas actividades laborales que realizan y que podrían efectuar las personas privadas de libertad.

Asimismo, se debe avanzar en la difusión, cobertura y acceso del trabajo bajo subordinación y dependencia al interior de los recintos penitenciarios, dado que actualmente es precario, de una baja cobertura y, en muchos casos, de acceso y permanencia discrecional.

En suma, en este artículo hemos analizado algunos nudos críticos de la relación trabajo-cárcel y, asimismo, se harán algunas propuestas para contribuir a una mejor [re]inserción social de las personas privadas de libertad, a partir de una de las condiciones necesarias –pero no suficiente– para lograrlo: el aumento de cobertura y mejoramiento de la calidad del trabajo bajo subordinación y dependencia de las personas privadas de libertad en Chile.

## Desafíos y propuestas de políticas públicas

La posibilidad de prestar servicios con estándares de trabajo decente<sup>25</sup>, en abstracto, es una oportunidad de [re]inserción para las personas privadas de libertad. Sin embargo, y tal como se ha señalado, las precarias condiciones en que los internos pueden desarrollar alguna forma de trabajo, la falta de formalidades mínimas, sumadas a la escasa cobertura, la arbitrariedad en la asignación de vacantes, entre otras, hacen que dicha alternativa sea bastante remota.

En otras palabras, la realidad de los recintos penitenciarios chilenos le resta efectividad al trabajo como forma de [re]inserción e impide que las normas laborales contenidas en el Decreto N° 943, dictadas con el objetivo de asegurar condiciones mínimas de trabajo al interior de las cárceles, cumplan con esta finalidad.

Teniendo en cuenta los problemas antes explicados y los desafíos que deben enfrentarse para modificar esta realidad, así como reconociendo que existen diversos factores que contribuyen a este escenario, a continuación se presentarán algunas propuestas para aportar a una mejor [re]inserción social de las personas privadas de libertad a través del trabajo.

### 1. Regular por vía legal y no de manera administrativa

Actualmente, la regulación el estatuto laboral aplicable al trabajo de personas privadas de libertad en recintos penitenciarios en Chile se encuentra en el Decreto N° 943, de 2011. Al respecto, es recomendable contar

25 Para una definición de trabajo decente, ver: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

con una ley en la materia, para que la actividad laboral penitenciaria no quede entregada a una norma reglamentaria, como lo es dicho decreto.

Esta ley debe insertarse en un conjunto normativo autónomo, encargado de regular la ejecución de las sanciones penales, lo que involucra modificaciones en diversos tipos de materias asociadas a la ejecución de las penas. Solo de esta manera podremos aproximarnos a un verdadero sistema de ejecución (Centro de Políticas Públicas, 2017).

## **2. Legislar ajustando las normas laborales a la realidad del interior de los recintos penitenciarios**

Otra forma de dignificar el trabajo al interior de las cárceles será asimilando las condiciones de los penales a las del resto de los trabajadores del país, de modo que puedan dejar de sentirse como “reclusos-trabajadores”. En este sentido, el componente simbólico, que puede fomentarse si se incentiva el rol de trabajador, puede contribuir a modificar algunas de las llamadas “necesidades criminógenas” (factores criminógenos) impactando en aspectos como el sentido identitario y de pertenencia alternativo al criminal.

Lo anterior no significa solo homologar el Código del Trabajo y el Decreto N° 943, sino que la regulación de los trabajadores que prestan servicios en el medio cerrado dé cuenta efectivamente de la particular realidad en que se circunscribe dicha relación laboral. Tal como se ha señalado para el caso español, la relación laboral de los privados de libertad en los recintos penitenciarios constituye una forma especial. Requiere de protección por la situación de vulnerabilidad en que se desarrolla, razón por la cual esta categoría de trabajadores también debe contar con garantías legales mínimas de protección social y laboral.

Desde esta perspectiva, es recomendable revisar algunos aspectos del estatuto laboral que rige al trabajo de personas privadas de libertad (Decreto N° 943), para que considere el contexto y las principales características en que se desarrolla, que lo diferencian del trabajo que se realiza en el medio libre.

Esta revisión también exige incentivar un aumento en la cobertura del número de trabajadores y de empresas que participen de este sistema. Debe hacerse en forma coherente con las normas de derecho internacional, especialmente con los Convenios N° 29 y N° 105 de la OIT y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

## **3. Adoptar medidas para asegurar la existencia de condiciones dignas de trabajo, velando por el cumplimiento efectivo de las normas laborales**

El Decreto N°943 es una norma que, en abstracto, otorga un nivel importante de protección a los trabajadores que se encuentran privados de libertad. De esta manera, y sin perjuicio de lo señalado en los puntos anteriores, en términos generales, es posible afirmar que en Chile existe un marco laboral regulatorio adecuado para proteger la dignidad de los trabajadores privados de libertad y sus derechos laborales.

Sin embargo, la falta de mecanismos de protección y cumplimiento efectivo de los derechos laborales los reducen a una mera declaración de intenciones. Si se quiere contar con un trabajo digno y apto para [re]inserción, es necesario dar cumplimiento efectivo a las normas existentes.

Con este fin, es menester que Gendarmería de Chile fiscalice en forma efectiva el cumplimiento de normas mínimas para la prestación de un servicio bajo subordinación y dependencia (pago de remuneraciones, cumplimiento de las jornadas declaradas, descansos, entre otras normas esenciales), lo que requerirá de recursos y capacitación. Junto con ello, puede evaluarse la dictación de normas que hagan factible la intervención de la Dirección del Trabajo y de otros organismos de la Administración, en su rol fiscalizador y sancionatorio.

## **4. Superar la falta de difusión, cobertura y acceso a actividades laborales en los diversos recintos penitenciarios del país**

Además de los aspectos tratados en los puntos precedentes, relativos al marco regulatorio laboral, existen tres inconvenientes adicionales, conectados entre sí, que dificultan el trabajo en los recintos penitenciarios: la falta de difusión y la escasa cobertura y acceso a las actividades laborales.

En primer lugar, es necesario contar con mecanismos adecuados de difusión que permitan, a las personas privadas de libertad, sus familias y al público general, estar informados sobre la existencia de oportunidades de trabajo al interior de los distintos recintos penitenciarios.

Para cumplir con dicho objetivo, es necesario destinar recursos para que el Ministerio de Justicia y, en particular, Gendarmería de Chile, generen campañas de difusión de las alternativas de trabajo en los recintos penitenciarios. Dichas campañas deben dirigirse, como objetivo prioritario, a las personas que podrían acceder

a esas formas de trabajo, pero también tienen que incluir a sus familias y, especialmente, a empresas que tengan interés en celebrar convenios y contratarlos.

En segundo lugar, y tal como se ha observado en las páginas anteriores, son muy pocas las personas que pueden acceder a un trabajo remunerado y formalizado al interior del sistema penitenciario. Por tanto, si el trabajo es una puerta para la [re]inserción efectiva de las personas que han cometido delitos, es necesario aumentar drásticamente la cobertura, conforme a las normas contenidas en el Decreto N° 943.

Lo anterior requiere, como se indicará más adelante, destinar fondos a: infraestructura, formación del personal de Gendarmería de Chile y otros servicios relacionados con la administración del sistema penitenciario, lo que necesariamente implica una modificación y modernización institucional.

Asimismo, se debe avanzar en la innovación y mejora de procesos productivos, en coordinar las actividades laborales con las de formación y capacitación, así como en atraer a potenciales empleadores, buscando alternativas que acerquen a las empresas a esta realidad. En esta materia, no debieran descartarse, por ejemplo, iniciativas legislativas que otorguen beneficios tributarios a aquellas empresas que contraten a personas privadas de libertad y que generen mecanismos de reclutamiento para cuando haya finalizado su periodo de reclusión.

Asimismo, las municipalidades también podrán involucrarse ofreciendo trabajo como empleadores, tal como lo hacen en el caso de la pena sustitutiva de prestación de servicios en beneficio de la comunidad. Ese mismo tipo de trabajo podrá ofrecerse a quienes hayan desempeñado labores similares al interior de establecimientos penales una vez que salen o incluso antes, a través de la modalidad de las salidas controladas al medio libre.

Finalmente, es necesario otorgar verdaderas oportunidades para que las personas privadas de libertad puedan acceder a trabajos al interior de los recintos penitenciarios. La forma de hacerlo es mejorar la infraestructura penitenciaria existente, el nivel de hacinamiento y que los recintos cuenten con áreas especialmente destinadas para el trabajo. Asimismo, resulta necesario eliminar los espacios de arbitrariedad en el acceso al trabajo y buscar mecanismos que combinen el necesario control

disciplinario con el otorgamiento de espacios de [re]inserción para todas las personas privadas de libertad, sin discriminaciones arbitrarias.

Con este propósito, se deben revisar las regulaciones internas de los recintos y avanzar hacia una normativa general que contemple los requisitos de acceso al empleo en el medio cerrado, considerando factores como la extensión de la pena, las condiciones existentes en cada recinto y la conducta de quien aspira a un puesto de trabajo.

Asimismo, y para eliminar cualquier atisbo de arbitrariedad, será necesario desarrollar programas de formación para los funcionarios de Gendarmería de Chile y destinar a personal especializado a la tarea de asignar los puestos de trabajo existentes a quienes deseen acceder a ellos. En este último punto se requerirá del apoyo del sector privado, particularmente de las empresas que otorguen puestos de trabajo en los distintos recintos penitenciarios, como ocurre en el caso de Rancagua (fábrica de pallets Cimientos<sup>26</sup>), Colina 1, Talagante y Puente Alto (Wintec, Bitec e Intercos<sup>27</sup>), entre otros.

También resulta fundamental el trabajo conjunto y la coordinación entre las distintas instituciones y organismos que participan en el desarrollo de las actividades laborales en los recintos penitenciarios, tanto en el diseño como en la ejecución, seguimiento y evaluación de estas.

##### **5. Regular la relación existente entre la realización de trabajos y la concesión de beneficios intrapenitenciarios**

Se deben tomar medidas para regular el otorgamiento de beneficios al interior de los recintos penitenciarios, asociando la realización de trabajos a la obtención de beneficios que contribuyan al proceso de [re]inserción de las personas que desarrollan dichas tareas.

El trabajo es, por un lado, una forma de desarrollo personal y, en el contexto de esta investigación, una forma de avanzar en el proceso de [re]inserción. Los beneficios no solo deben traducirse en el otorgamiento de prestaciones económicas, sino que también atender a su dimensión subjetiva. En este sentido, si bien se contempla el desarrollo de una actividad remunerada como un elemento importante en la concesión de rebajas de penas o acceso a otros beneficios intrapenitenciarios, ello no

<sup>26</sup> Véase: <http://www.24horas.cl/nacional/inauguran-la-primera-empresa-en-chile-al-interior-de-una-carcel-2404201> .

<sup>27</sup> Véase: <https://kilometrocerero.cl/218-reos-viven-aislados-en-colina-1-para-evitar-su-reincidencia-e3dbfc8268b3>

siempre es posible para el interno por la oferta de trabajo y, muchas veces, por la discrecionalidad en el acceso a los mismos, lo que claramente los perjudica.

Desde esta perspectiva, el ejercer un oficio o trabajo dentro del recinto debe ser un auténtico incentivo para los internos a efectos de acceder a la concesión de beneficios de salidas o de reducción de condena, para lo cual es necesario contar con una mayor oferta y diversidad, estableciendo mayores incentivos en el otorgamiento de beneficios que tomen en consideración en forma calificada la realización de este tipo de actividades. Incluso, podría discutirse la posibilidad de conmutar parte de una pena privativa de libertad por trabajo, como ocurre en el caso uruguayo y, en el caso nuestro, con la pena sustitutiva de prestación de servicios en beneficio de la comunidad.

Por supuesto que, para lograr lo anterior, se requiere una diversificación y profesionalización de las actividades laborales que se desarrollan tanto en el medio cerrado como aquellas otras que se vinculan, por ejemplo, a penas sustitutivas de libertad.

#### **6. Adoptar medidas que permitan vincular la realización de trabajos al interior de un recinto penitenciario con la [re]inserción de quien realiza dichas labores y el trabajo en el medio libre**

La [re]inserción no será posible si la actividad laboral al interior del recinto penitenciario no otorga herramientas y oportunidades para la etapa posterior al cumplimiento de la pena. En esta materia, el sistema postpenitenciario no parece tener los resultados esperados.

La institucionalidad vigente no entrega verdaderas oportunidades a quien finaliza su período de privación de libertad, que sin posibilidades de obtener trabajo y cargando con el estigma social de haber cumplido una pena rápidamente terminará reincidiendo para poder generar algún tipo de ingreso. Ello representa un fracaso de la sociedad completa y un desperdicio de recursos injustificable.

Al respecto, es necesario abordar a lo menos dos aspectos. El primero, vincular el trabajo desarrollado al interior del recinto penitenciario con posibilidades de formación profesional asociadas al empleo realizado. El segundo, tendiente a lograr que los empleadores que otorgan trabajo al interior de los recintos penitenciarios, una vez cumplida su pena, mantengan al sujeto con su puesto o le permitan acceder a un trabajo por un tiempo determinado.

Los incentivos deben dirigirse a cumplir con estos dos objetivos, utilizando las herramientas vigentes, pero evaluando la creación de subsidios e incentivos monetarios para los empleadores.

#### **7. Elaboración de políticas públicas coherentes y sustentables**

En este artículo, se han desarrollado algunos de los problemas y esbozado cuáles podrían ser algunas vías de solución. Sin embargo, hace falta un trabajo adecuado de diagnóstico y de creación de soluciones, lo que implica gestionar apropiadamente recursos financieros y equipos humanos bien entrenados y comprometidos, con el fin de hacer sustentables los esfuerzos en esta materia.

Chile tiene obligaciones pendientes con las personas que cumplen penas privativas de libertad, como lo es permitirles una adecuada [re]inserción a través del trabajo. Actualmente, no se cuenta con políticas públicas que apunten a una efectiva [re]inserción de este grupo de personas, lo que delata no solo incumplimientos en materia de derecho internacional y derechos humanos, sino que se evidencia un fracaso de nuestra sociedad y de la institucionalidad vigente.

Por ello, gobernantes, legisladores y profesionales de las políticas públicas tienen el deber de colocar este tema en el centro de la agenda pública, visibilizando las condiciones existentes y promoviendo caminos de solución. Desde esta perspectiva, este desafío debe abordarse pensando siempre, y como principal objetivo, en la [re]inserción social y laboral efectiva de las personas privadas de libertad.

Como se puede observar, estos desafíos y propuestas apuntan a la superación de los aspectos más críticos que se han analizado en los párrafos anteriores, tales como la falta de difusión, acceso y cobertura a un trabajo remunerado en los recintos penitenciarios, la necesidad de formar a los actores involucrados y de vincular la realización de trabajos remunerados con el proceso de [re]inserción de las personas privadas de libertad, entre otros.

## Referencias

- Cárdenas, A., 2010.** *Trabajo penitenciario en Chile*. GTZ-Ministerio de Justicia de Chile. Recuperado desde <http://www.icso.cl/wp-content/uploads/2011/03/TRABAJO-PENITENCIARIO-EN-CHILE-versi%C3%B3n-final-v2.pdf>
- Centro de Políticas Públicas UC, 2017.** Sistema carcelario en Chile: propuestas para avanzar hacia una mayor efectividad y reinserción. *Temas de la Agenda Pública*, 12(93).
- Fundación Paz Ciudadana, 2016.** *Estudio sobre los niveles de exclusión social en personas privadas de libertad*. Recuperado desde <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2015/09/Exclusion-Social.pdf>
- Espinoza, O., Martínez, F. & Sanhueza, G., 2014.** El sistema penitenciario y su impacto en los derechos humanos de las personas privadas de libertad. *Informe sobre Derechos Humanos en Chile 2014*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Fernández Artiach, P., 2004.** *El Trabajo de los Penados en Instituciones Penitenciarias*. Tesis Doctoral, Universitat de Valencia. Recuperada desde: <https://core.ac.uk/download/pdf/71030654.pdf>
- Foucault, M., 2002.** *Vigilar y castigar. Nacimiento de la Prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Garland, D., 2006.** *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*. México: Siglo XXI.
- Gendarmería de Chile, 2012.** *Memoria Programas y Acciones de Reinserción, Subdirección Técnica*. Recuperado desde [https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/20141105\\_memoria\\_sdt/Memoria\\_SDT\\_2012.pdf](https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/20141105_memoria_sdt/Memoria_SDT_2012.pdf)
- Gendarmería de Chile, 2013.** *Memoria Programas y Acciones de Reinserción, Subdirección Técnica*. Recuperado desde [https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/20141105\\_memoria\\_sdt/Memoria\\_SDT\\_2013.pdf](https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/20141105_memoria_sdt/Memoria_SDT_2013.pdf)
- Gendarmería de Chile, 2016.** *Boletín Estadístico*. Recuperado desde [https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/BoletinEstadistico\\_Gendarmeria1.pdf](https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/BoletinEstadistico_Gendarmeria1.pdf)
- Gendarmería de Chile, 2017.** *Boletín Estadístico*. Recuperado desde [http://www.gendarmeria.gob.cl/estadisticas\\_pobpenal.jsp](http://www.gendarmeria.gob.cl/estadisticas_pobpenal.jsp)
- Gendarmería de Chile (2018).** Avances en Reinserción Social. Informe de Gestión 2014-2017.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), 2013.** *Informe Anual 2013 de los Derechos Humanos en Chile*. Recuperado desde <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/605?show=full>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), 2015.** *Informe Anual 2015 de los Derechos Humanos en Chile*. Recuperado desde <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/875?show=full>
- Liebling, A., 2004.** Prisons and their moral performance: A study of values, quality, and prison life. *Clarendon Studies in Criminology*.
- Matthews, R., 2011.** Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica. *Política criminal*, 6(12), pp. 296-338.
- Millán, A., y Medina, S., 2008.** Causales de deserción escolar en el sistema penitenciario. *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, 13, pp. 113-146.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay, 2011.** *El trabajo dentro de las cárceles y la inserción laboral de las personas liberadas del sistema penitenciario*. Montevideo: OIT.
- Sánchez, M., y Piñol, D., 2015.** Las condiciones de vida en los centros de privación de libertad en Chile. *Análisis a partir de una encuesta aplicada a seis países de Latinoamérica*. Santiago: CESC Universidad de Chile.
- Sanhueza, G., 2015.** Diseño e Implementación de la Primera Encuesta de percepción de calidad de vida penitenciaria: propuestas y desafíos para el sistema penitenciario chileno. *Economía y Política* 2, (1), pp. 5-32.
- Tapia Guerrero, F., 2009.** El Reconocimiento Constitucional de la Libertad Sindical y el Derecho de Negociación Colectiva. *Negociación Colectiva en Chile: la debilidad de un derecho imprescindible*. Santiago: Dirección del Trabajo.
- Uggen, C., y Staff, J., 2001.** Work as a turning point for criminal offenders. *Corrections Management Quarterly*, 5, pp. 1-16.
- Wacquant, L., 2001.** *Parias urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Wacquant, L., 2009.** *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham and London: Duke University Press.
- Williamson, B., 2005.** *Desafíos Carcelarios para Chile*. Recuperado desde [http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2005-12-12\\_Desaf%C3%83%C2%ADos-carcelarios-para-Chile.pdf](http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2005-12-12_Desaf%C3%83%C2%ADos-carcelarios-para-Chile.pdf)





PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

130  
años

# Centro UC

## Políticas Públicas

**[www.politicaspUBLICAS.uc.cl](http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl)**  
**[politicaspUBLICAS@uc.cl](mailto:politicaspUBLICAS@uc.cl)**

### **SEDE CASA CENTRAL**

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.  
Teléfono (56-2) 2354 6637.

### **SEDE LO CONTADOR**

El Comendador 1916, Providencia.  
Teléfono (56-2) 2354 5658.

### **CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC**

- Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal • Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas • Facultad de Ciencias Sociales • Facultad de Derecho • Facultad de Educación
- Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política • Facultad de Ingeniería • Facultad de Medicina