



Estatuto laboral para la reinserción del condenado

1. Diagnóstico

El hacinamiento de las cárceles y las condiciones por las que atraviesan los distintos centros penitenciarios en Chile, reflejan el sostenido crecimiento experimentado por la población penal durante los últimos años. Sólo en la última década, el aumento fue de un 75%, pasando de 61 mil personas el año 1999, a 107 mil en el 2010.

Así, la mayoría de los recintos penales están sobrepoblados y sólo 5 de las regiones del país tienen una densidad penitenciaria inferior al 100%.¹

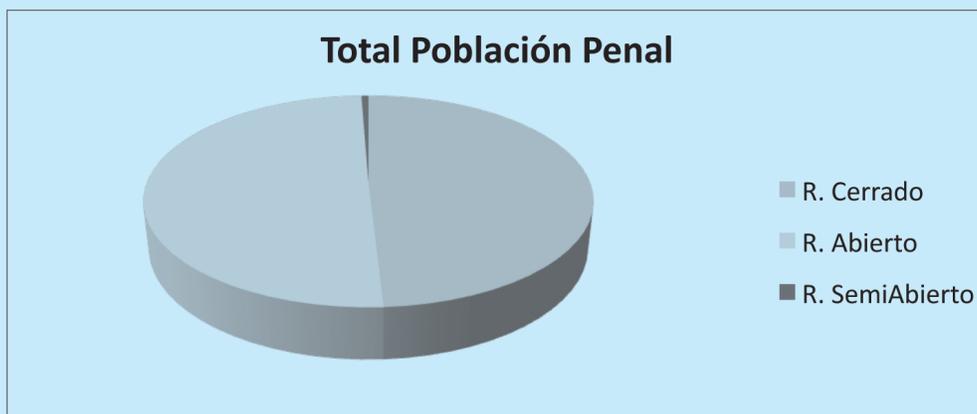
Las causas del hacinamiento y sobrepoblación penal son variadas. Entre ellas se considera la implementación del nuevo sistema procesal penal que multiplicó por 6 el número de sentencias penales condenatorias, pasando de 35.000 el año 1999 a 215.000 el año 2008. Otra de las causas –recogidas por el Consejo para la Reforma Penitenciaria– es la disminución de beneficios intrapenitenciarios. En efecto, de 2.682 beneficios intrapenitenciarios otorgados el año 1995 se pasó a 1.193 en el año 2006.² En esta misma línea, especial consideración merece el lento avance de la construcción de cárceles –que

ha impedido descomprimir los recintos penales, como se esperaba a partir del año 2006—y el aumento de penas durante el último tiempo, derivado de la creciente demanda ciudadana por mayor seguridad. Consecuencia natural del hacinamiento son las mayores dificultades en el desarrollo de programas de rehabilitación y de reinserción social, a lo cual también contribuyen diferentes factores. Entre otros, la contaminación criminógena que sufren los internos; la escasa o nula segregación que se da al interior de los recintos penales y la falta de recursos e incentivos, tanto para el mismo interno, como para terceros que bien podrían formar parte del proceso de rehabilitación.

Teniendo a la vista los antecedentes descritos, éste documento pretende ser una propuesta concreta y eficiente, no sólo para desafiar la incredulidad respecto a las políticas de reinserción —y para corregir el lamentable abandono que ha hecho el Estado en materias de rehabilitación— sino también para hacer un llamado a la sociedad para que se agoten todos los esfuerzos tendientes a transformar a una persona que ha sido calificada como un “peligro para la sociedad”, en un verdadero aporte para la misma, a partir de una nueva oportunidad laboral.

2. Población Penal

La población penal en Chile es de 107.919 personas, de los cuales 52.959 (49,07%) se encuentran en régimen cerrado, 54.268 (50,29%) en régimen abierto y 692 en régimen semiabierto (0,64%).³



Del total de personas que se encuentran en el sistema abierto el 48% (equivalente a 52.237 personas), corresponde a quienes se encuentran cumpliendo una pena alternativa a la privación de libertad (Remisión Condicional de la Pena, Libertad Vigilada y Reclusión Nocturna).

1. Fuente de datos: Gendarmería de Chile

2. Fuente de datos: Ministerio de Justicia

3. Fuente de datos: Gendarmería de Chile al 30/11/2010

Medidas Alternativas	Total de Personas	%
Remisión Condicional de la Pena	34.833	32,28
Libertad Vigilada del Adulto	11.692	10,83
Reclusión Nocturna	5.712	5,29

Fuente de datos: Gendarmería de Chile

Por otra parte, sólo el 1,25% restante de quienes cumplen condenas en libertad, se encuentran bajo los llamados Beneficios de Reinserción (Salida Controlada al Medio Libre y Libertad Condicional).

Beneficios Reinserción	Total de Personas	%
Salida Controlada al Medio Libre	942	0,87
Libertad Condicional	402	0,37%

Fuente de datos: Gendarmería de Chile

Las medidas propuestas en este documento, están divididas en dos partes. Por un lado aquellas dirigidas a la población penal en régimen cerrado y, por otro, las que se refieren a quienes se encuentran en régimen abierto.

3. CET (Centros de Educación y Trabajo)

Los Centros de Educación y Trabajo (CET) fueron creados a partir de Diciembre de 1981. En ellos, las personas privadas de libertad cumplen su condena accediendo a actividades de capacitación y trabajo remunerado, con el objetivo de prepararse para enfrentar su reinserción socio-laboral al momento de egresar del sistema penitenciario.

Los CET pueden ser clasificados en dos tipos:

A. Los CET Cerrados, que son los que forman parte de un establecimiento penitenciario donde los usuarios trabajadores (como ellos los denominan) cumplen su condena de forma habitual pero en un lugar segmentado para el área laboral. Cabe señalar que estos CET cumplen con toda la normativa de vigilancia y control que tienen todos los establecimientos penitenciarios, por lo cual el acceso a ellos puede ser más restringido.

B. Los CET Semi-abiertos, que son establecimientos penitenciarios especiales, pues los usuarios trabajadores tienen un lugar apropiado para la futura reinserción social del interno. Por ello tiene otras normativas de vigilancia y seguridad, y el interno esta solamente preocupado de ser capacitado y de

cumplir con la exigencia laboral del propio CET. Por ende, estas unidades están diseñadas con otros parámetros y con condiciones distintas a la de una unidad normal.

Los CET cumplen la función de una empresa sin fines de lucro, donde la utilidad debe ser reflejada en la reinserción de los usuarios trabajadores, por lo cual cumple con toda la normativa tributaria-comercial, lo que permite operar como cualquier empresa privada para suscribir negocios y responder como tal. Los bienes y servicios que son producidos en estos CET son muy variados, dependiendo de la localidad y Región que se encuentre, entre ellos se encuentra producción agrícola, manufactura, prestación de servicios en distintos rubros, entre otros.

Actualmente hay 20 centros operando, que se encuentran presentes en 11 regiones, con lo que se alcanza una cobertura territorial del 73%. El total de plazas disponibles de todos los centros son 713 personas.

Los lugares en que hay CET y el número de plazas disponibles son los siguientes:

- Arica: 66
- Antofagasta: 30
- Calama: 18
- La Pólvora: 43
- Van Moltke: 16
- Putaendo: 25
- Talca: 40
- Concepción: 70
- San Carlos: 20
- Cañete: 28
- Yungay: 20
- Vilcún: 75
- Victoria: 12
- Angol: 25
- Valdivia: 35
- Osorno: 70
- Valle Verde: 20
- Nueva Vida: 60
- Punta Arenas: 15
- Metropolitano: 45

4. Modalidades de participación del privado en el Trabajo Penitenciario

- A. Trato directo con penados: Consiste en trabajos específicos que un empresario o particular encarga a uno o más penados o a una microempresa conformada por éstos, para la fabricación o elaboración completa o parcial de algún producto o prestación de algún servicio.
- B. Contratación de servicios con los CET: Consiste en una relación comercial entre un empresario o particular y Gendarmería, a través de un CET, unidad productiva que asume la fabricación o elaboración completa o parcial de bienes o servicios para un tercero, acordando el valor de dicha prestación, los volúmenes de producción a cumplir y los plazos y formas de entrega y pago.
- C. Contratación por empresas instaladas al interior de unidades penales: Consiste en la contratación directa de los penados como trabajadores del empresario –empleador en conformidad al Código del Trabajo– existiendo así una relación laboral entre la empresa y el penado.

5. Importancia de la rehabilitación

Está claro que invertir exclusivamente en un sistema represivo de castigo significa éxito a corto plazo, pero un rotundo fracaso en el mediano y largo plazo, por lo que se requiere invertir en sistemas de rehabilitación. Este tipo de inversión es más bien menor, y rinde frutos de mediano plazo; pero es más permanente y, en definitiva, beneficia más a la sociedad en su conjunto.

Rehabilitación y reinserción social son dos conceptos claves en materia de seguridad ciudadana. Ambas ideas no sólo benefician al individuo que ha sido condenado (y posteriormente rehabilitado) y a su familia, sino que la sociedad completa. Esto último porque es más barato para la sociedad rehabilitar y posteriormente reinsertar a un sujeto, que pagar todos los costos que implica su reincidencia (Gastos de investigación, judiciales, mantención del condenado, etc). Además, al reducir los índices de reincidencia, bajan los índices de criminalidad y aumenta la sensación de seguridad en la población.

En este contexto es trascendental proponer medidas dirigidas no sólo a capacitar a las personas privadas de libertad durante su condena, sino también a incentivar a las empresas a que contraten a estos sujetos una vez que terminen su pena.

Costos asociados al sistema carcelario

En términos generales, mantener un recluso en una institución pública cuesta \$242.520 al mes, esto es \$8.084 diarios, mientras que en una cárcel concesionada el monto asciende a \$372.210 mensuales -\$12.407 al día-, según datos otorgados por la fundación Paz Ciudadana.

6. Medidas Propuestas

- I. Más y mejores CET: Si bien se considera que los CET cumplen una función vital, para rehabilitar a las personas condenadas, no son suficientes ni en cantidad, ni en el número de plazas disponibles para trabajar. Hoy sólo existen 713 puestos de trabajo en 20 CET, y que se encuentran presentes sólo en 11 regiones del país.⁴ Teniendo estas cifras a la vista se proponen las siguientes medidas:
 - A. Construcción e implementación de CET en las regiones, en las cuales no existen actualmente, vale decir las Regiones de Tarapacá, Atacama, Coquimbo y del Libertador Bernardo O'Higgins.
 - B. Actualmente las plazas de trabajo en el CET están siendo utilizadas tanto por personas que se encuentran en regímenes cerrados, como semiabiertos. Por lo anterior se propone dejar las plazas disponibles, exclusivamente para la población penal que se encuentre cumpliendo condena en el subsistema cerrado.
 - C. Se sabe que existe mayores probabilidades de rehabilitar a una persona que está cumpliendo una condena de corta duración, que una de largo tiempo. Por esto, se propone derogar el requisito de haber cumplido los 2/3 de la pena para optar a trabajo, y reemplazarlo por el beneficio de privilegiar a aquellos sujetos que hayan sido condenados a penas cortas.
 - D. A partir de lo anteriormente expuesto, se propone incrementar la contratación de personas en su primer año de condena.
 - E. Se sugiere implementar un plan de incremento de plazas de trabajo. Tomando en cuenta que son 20.000 los egresados anuales del sistema penal, se propone que al menos el 10% de estos egresados (2.000 personas) salgan en libertad capacitados. Para esto cada CET debería aumentar, en un plazo no superior a 3 años proporcionalmente las plazas de trabajo, de tal manera de pasar de los 713 puestos de trabajo que existen actualmente a 2.000 en todo el país.
 - F. Presentación de propuestas anuales por parte de los directores de los CET, tanto de incremento de las plazas de trabajo, como de las capacitaciones que se realicen a los internos.
 - G. Se sugiere dar mayor flexibilidad a los directores de los CET para reinvertir los recursos que obtengan del trabajo realizado por los internos.

4. Fuente de datos: Gendarmería de Chile

- II. Incentivo Tributario: Tomando en cuenta que actualmente las empresas no tienen ningún incentivo para contratar a personas con antecedentes penales nos parece trascendental cambiar esta situación. En países como Francia y Estados Unidos, se han tomado este tipo de medidas, teniendo presente no sólo la rehabilitación y reinserción del condenado, sino que también el beneficio que esto importa a la sociedad. Así proponemos:
- A. La creación de un incentivo tributario simple y que no implique diferencias por tipo de contribuyente: Se propone que las empresas puedan dar de crédito contra el impuesto de 1ª categoría, equivalente al 50% de la remuneración del trabajador contratado sin derecho a devolución y contra liquidación pagada. Lo importante es que los trabajadores efectivamente desempeñen labores dentro de la empresa que los contrata, por lo que se daría de crédito, contra liquidación pagada.
 - B. Este beneficio tributario estaría enfocado a:
 - i. Personas que estuvieran cumpliendo en libertad su condena en un régimen abierto.
 - ii. Personas que se encuentren cumpliendo su pena en régimen cerrado.
 - C. Extensión del beneficio tributario: Este beneficio lo tendrían las empresas durante todo el tiempo que dure la condena del interno contratado. Y una vez cumplida la condena, ya sea en régimen abierto o cerrado, el beneficio tributario se extendería por 12 meses más, a empresas que mantengan el contrato de trabajo.
 - i. En caso de reincidencia: se pierde el beneficio.
 - D. Flexibilización laboral: Tal como quedó de manifiesto en la introducción, existen diferentes modalidades de contratación de personas condenadas, tanto con privados, como con instituciones públicas (como son los CET). Consideramos que esta materia presenta innumerables deficiencias, tanto por la rigidez de los que se rigen por el Código del Trabajo, como por la ausencia de regulación en el caso de los que trabajan en los CET. De esta manera proponemos las siguientes medidas:
 - i. Incorporación de un nuevo título dentro del Código del Trabajo que se refiera exclusivamente a las personas condenadas que se rijan por él. Al igual que otro tipo de trabajadores que se rigen por regímenes especiales (por ejemplo trabajadoras de casa particular), los condenados no se encuentran en condiciones normales de trabajo.
 - ii. Tener como eje central la flexibilización laboral en la contratación del condenado.
 - iii. Flexibilización de los horarios laborales, incorporación de nuevas causales de despido, prescindencia de indemnización por años de servicio, entre otras.
 - iv. Regulación del régimen laboral entre el usuario trabajador y los CET, que implique institucionalización del usuario trabajador, determinación de los horarios, parámetros de fijación de sueldo, entre otras.

- E. Subsidio inversión inicial. Fomento de modalidad de “trato directo” mediante subsidio estatal a la instalación en Centros penitenciarios con un tope de la inversión inicial de 1000 UF.
- F. Sistema de evaluaciones: Para tener claridad sobre la efectividad o no de las medidas que se adopten en materia de rehabilitación y posterior reinserción social de los condenados, es necesario un sistema de evaluación. En esta materia proponemos como medidas, la implementación de:
 - i. Un sistema de evaluación económica de CET (sistema indirecto) en rentabilidad económica.
 - ii. Un programa de evaluación de continuidad laboral y de reinserción.
 - iii. Un “Consejo Económico de los CET” que fiscalicen las condiciones laborales de los usuarios trabajadores de los CET. Este Consejo Económico podría sugerir políticas a los directores de estos centros que incentiven la eficiencia y la posibilidad de abrir más plazas de trabajo.

El desafío, entonces, es no fallarles a la sociedad –al dejar libre a una persona no rehabilitada– ni al propio condenado y a su familia –al no darle herramientas que le permitan salir del círculo vicioso de la delincuencia–. Es imprescindible ahora, cuando hay más sensibilidad social y disposición para destinar recursos, centrarse en la olvidada rehabilitación. Ese es el verdadero fin de la privación de libertad.