

# **Reinserción laboral de privados de libertad: el rol del partenariado público-privado**

**Fabiola Virginia Morales Ortiz**

## **Reseña de la autora**

Guatemalteca, Licenciada en Ciencias Políticas con Orientación en Relaciones Internacionales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala.

Cuenta con experiencia en investigación especialmente en los temas de violencia contra las mujeres, análisis presupuestario, gasto social y la inclusión del enfoque de género en las herramientas de planificación y presupuesto. Se desempeñó como coordinadora del equipo de presupuestos públicos con enfoque de género en la Secretaria Presidencial de la Mujer -SEPREM- de Guatemala, de octubre 2010 a marzo 2011. Actualmente estudia el Magister en Gestión y Políticas Públicas en la Universidad de Chile.

## **Resumen**

La presente investigación busca analizar dos grandes temas: el proceso de reinserción laboral en los recintos carcelarios del subsistema cerrado chileno y el trabajo colaborativo existente entre Gendarmería de Chile y empresas privadas para generar oferta laboral a los privados de libertad, desde la perspectiva del parternariado público-privado.

La reinserción laboral es determinante para la reinserción social, porque permite que el privado de libertad cuente con condiciones que le faciliten desarrollarse dentro de la sociedad. Sin embargo, las actuales oportunidades laborales en los centros penitenciarios son inestables, resultado de mantener como principal opción la artesanía y no trabajos formales con empresas privadas que garantizarían mejores condiciones.

Dicho lo anterior, el desarrollo del partenariado público-privado en la relación entre Gendarmería y empresas privadas –se asumen costos, riesgos y objetivos conjuntos– es una apuesta para mejorar las condiciones laborales para los privados de libertad e impactar en el proceso de reinserción social.

El estudio realizado es descriptivo exploratorio y con base a un estudio de caso aplicado en el subsistema carcelario cerrado de Chile, para el período 2010-2012. Se utilizó metodología cualitativa, respaldada por el análisis de fuentes secundarias.

## Índice

<b>Introducción</b>	4-5
<b>Capítulo I: Metodología</b>	6-8
<b>Capítulo II: Reinserción social: rompiendo con el paradigma de sanción y castigo para disminuir la reincidencia delictual</b>	
1. Abordaje conceptual de la reinserción social	9-11
1.1 El trabajo como mecanismo de reinserción	11-12
2. La respuesta de la política pública de seguridad ciudadana sobre la reinserción social y laboral (2004-2014)	12-18
3. El rol de Gendarmería en el cumplimiento de las políticas de reinserción social	18-20
3.2 Financiamiento para el desarrollo de actividades de reinserción	20
<b>Capítulo III: Oferta laboral dentro de los recintos penales del subsistema cerrado</b>	
1. Principales normas legales en materia de trabajo penitenciario y participación de los privados en el proceso	21-22
2. Oferta laboral par los privados de libertad	22-24
3. Participación de las empresas en los programas de reinserción social	24-25
3.1 Número de empresas involucradas	25-28
4. Analizando la distribución de la oferta laboral, ¿existen las condiciones idóneas para garantizar estabilidad y sostenibilidad laboral?	28-31
<b>Capítulo IV: El vínculo entre públicos y privados desde la mirada del partenariado</b>	
1. Partenariado público-privado (PPP)	
1.1 Ubicando en la historia a los PPP	32-33
1.2 Aproximaciones conceptuales	33-36
1.3 Interpretación de la relación entre empresas privadas y Gendarmería de Chile a partir del PPP	36-38
<b>Conclusiones</b>	39-40
<b>Bibliografía</b>	41-43
<b>Anexos</b>	44-52

## Introducción

Este documento tiene por objetivo analizar las iniciativas de reinserción laboral, en los recintos penitenciarios del subsistema cerrado, que Gendarmería de Chile y empresas privadas impulsan, a partir del análisis del partenariado público-privado, en el que se asumen costos, riesgos y objetivos de forma conjunta. Específicamente se busca contribuir al análisis de la reinserción laboral, por medio de la generación de una nueva aproximación al ámbito, desde el análisis del partenariado público-privado e identificar los principales aportes y puntos críticos de dicha colaboración en la reinserción laboral.

El abordaje de la política de seguridad pública en Chile, ha centrado sus esfuerzos en la parte de castigo y sanción a los infractores como mecanismo de disminución de acciones delictivas, por encima del enfoque de reinserción. Desde el retorno a la democracia en los noventas, se destaca que a partir del Gobierno de Lagos, se empieza a visibilizar de mejor manera consideraciones importantes que incorporan el tema de reinserción social para reducir la reincidencia de delitos, aspectos que se han ido mejorando y fortaleciendo en el tiempo.

El concepto de reinserción social enfatiza que el diseño exitoso en este tipo de programas implica ir más allá de evitar que las personas cometan actos delictivos. Dichas iniciativas buscan que el individuo contribuya a la sociedad, y para ello es necesario dotarlos de capacidades y habilidades estando dentro de la cárcel. Es bajo ese interés que se concibe la actividad laboral como parte determinante para conseguir dichos objetivos, además que influye en el mejoramiento del comportamiento, actitudes y permita generar sustento económico para el interno y su familia.

Gendarmería de Chile es la instancia gubernamental, adscrita al Ministerio de Justicia, encargada de impulsar este tipo de programas. En los diversos recintos penitenciarios, los internos pueden optar por algunas opciones laborales, desde trabajos artesanales hasta incursionar en los Centros de Educación y Trabajo –CET-. Frente a la debilidad de Gendarmería por generar oferta laboral, la participación de las empresas privadas ha abierto la oportunidad de poder colocar trabajadores que reciban algún tipo de remuneración.

La relación entre empresas privadas y Gendarmería abre la posibilidad de consolidar relaciones en las que se asumen costos, riesgos y objetivos conjuntos. Generando una apuesta para mejorar las condiciones laborales para los privados de libertad e impactar en el proceso de reinserción social.

No obstante, para saber cuáles son los reales efectos en la reinserción laboral de mantener este tipo de vinculación es necesario dar respuesta a interrogantes como: ¿cuál es la oferta laboral que actualmente existe, en donde se mezclan los esfuerzos de Gendarmería y las empresas privadas?; ¿Es pertinente dicho mercado de trabajo para garantizar una real reinserción laboral?

Para dar respuesta a lo planteado, la investigación se estructuró en tres grandes apartados, el primero sobre el marco general sobre cómo la política pública de seguridad ciudadana del 2004 al 2014 ha abordado la reinserción laboral y cómo Gendarmería ha buscado darle cumplimiento por medio de proyectos de reinserción.

En segundo lugar, se realizó la evaluación de la oferta laboral con la que cuentan los internos dentro de Gendarmería, resaltando los requisitos para participar como trabajador, la presencia de empresas privadas y que tipo de opciones están generando. La finalidad del apartado es conocer que tipo de condiciones se están generando y si estas garantizan la estabilidad y sostenibilidad económica de los trabajadores, condición básica para lograr una verdadera reinserción laboral.

Por último, se ahondó en el análisis del parternariado público y privado como mecanismo de vinculación entre diversos actores que implica el compartir objetivos, costos y riesgos y cómo se puede interpretar la relación entre Gendarmería y las empresas privadas desde dicho enfoque, enfatizando en los principales desafíos para articular esfuerzos que generen mayores y mejores resultados en la reinserción laboral.

## **Capítulo I Metodología**

En este capítulo se presentan los procedimientos, fases y herramientas de investigación utilizados para el desarrollo del estudio. Debido al carácter descriptivo y exploratorio del mismo, la metodología empleada fue predominantemente cualitativa, teniendo como base principal fuentes bibliográficas y diversos documentos de centros de investigación, instituciones públicas, leyes, entre otros. Además se recolectó información primaria a partir de la entrevista semiestructurada. Adicionalmente, se hizo uso de métodos cuantitativos de investigación social, especialmente en la sistematización de datos estadísticos para la descripción de los antecedentes.

A pesar de la existencia de diversos métodos y enfoques teóricos dentro de lo que genéricamente se denomina como metodología cualitativa, la misma se caracteriza por elementos claves, tales como: la existencia de puntos de vista subjetivos, el estudio de las relaciones sociales, la capacidad de reflexión del investigador y el uso de textos como base de este tipo de investigación. Flick argumenta que: “El proceso de investigación cualitativa se puede representar como un camino de la teoría al texto y otro de vuelta del texto a la teoría, la intersección de los dos caminos es la recogida de datos verbales y su interpretación en un diseño de investigación específico.” (Flick, 2007: 20-25)

Asimismo, en la medida que la investigación cualitativa se centra en analizar casos concretos en su particularidad temporal y local, la presente investigación se ocupa del análisis del programa de reinserción laboral de Gendarmería, identificando la actual oferta laboral como resultado de la vinculación entre empresas privados y dicha institución de gobierno en el subsistema cerrado.

Debido a problemas de registro y sistematización de información por parte de Gendarmería, en materia de reinserción laboral, existe un vacío de datos, especialmente sobre el número de empresas que han participado en el tiempo en los distintos programas. Por ende, únicamente se pudo hacer una recolección del 2010 a junio de 2012.

Por otro lado, si se puede realizar una línea de tiempo más amplia que abarca de 2004 a 2014, esencialmente sobre lo que en materia de política pública se ha establecido en dicha materia.

### **1. Principales variables y dimensiones**

Estas se construyeron en torno a tres grandes temas: la reinserción laboral, la participación de los privados en dicho proceso y cómo articulan esfuerzos entre Gendarmería y empresas privadas para fortalecer el trabajo de reinserción laboral. A partir de ello se establecieron cuatro dimensiones: marco institucional; reinserción social; participación de los privados y relación público-privado. Así mismo se

construyeron cuatro variables: Política pública de seguridad ciudadana (reinserción social y laboral); el ciclo de la reinserción en el subsistema cerrado; participación de empresas en la reinserción laboral y partenariado público-privado.

Cómo se indicó inicialmente, la investigación contempló análisis documental y estadístico. Por motivos de coherencia en la sistematización de la información, se utilizaron las mismas dimensiones y variables para el ordenamiento de la información recolectada a través de dichos métodos de análisis, los que variaron fueron los criterios de operacionalización.

Para la construcción del marco conceptual se recurrió al uso de documentación bibliográfica, especialmente de trabajos realizados por los centros de investigación Paz Ciudadana y el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana sobre la reinserción social y laboral.

Adicionalmente, se consultaron normativas legales y reglamentos de Gendarmería de Chile para poder describir el funcionamiento de los programas de reinserción social y laboral en el subsistema cerrado. A continuación se presenta la matriz No. 1 para la información documental y No. 2 de carácter estadística, donde se establece las dimensiones, variables y operativización de cada una.

**Matriz No. 1**  
**Análisis documental**

<b>Apartado</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>	<b>Operativización</b>
Antecedentes	Marco Institucional	Política pública de seguridad ciudadana y su abordaje de la reinserción social y laboral	1. Política Nacional de Seguridad Ciudadana 2. Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010. 3. Plan de Seguridad Pública 2010-2014
	Reinserción social	El ciclo de la reinserción en el subsistema cerrado	1. Definiendo el ámbito del subsistema cerrado Funciones y programas de Gendarmería de Chile sobre: 1. Reinserción social 2. Reinserción laboral
	Participación de los privados	Participación de empresas en la reinserción laboral	1. Marco legal de participación 2. Regulaciones por parte del Estado. 3. Financiamiento. 4. Participación en proyectos de reinserción laboral con Gendarmería
Marco conceptual	Actores público-privado	Partenariado público-privado	1. Objetivos compartidos 2. Riesgos compartidos

Fuente: Elaboración propia, 2012.

Para la construcción de los antecedentes y del diagnóstico, se utilizó principalmente información estadística para describir la situación laboral de las personas privadas de libertad que se encuentran en el subsistema cerrado. Fueron usados fundamentalmente datos secundarios relacionados con la oferta laboral que existe en el subsistema cerrado, la participación de los privados y el presupuesto asignado para el

programa. Esto se puede ver con mayor detalle con la siguiente matriz:

**Matriz No. 2**  
**Análisis estadístico**

<b>Apartado</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>	<b>Operativización</b>
Antecedentes	Marco Institucional	Política pública de seguridad ciudadana y su abordaje de la reinserción social y laboral	1. Presupuesto asignado al 2012
	Reinserción social	El ciclo de la reinserción en el subsistema cerrado	1. Población penal en el subsistema cerrado 2. Presupuesto asignado por Hacienda 3. No. De internos desarrollando alguna actividad laboral 4. Distribución de actividades laborales
	Participación de los privados	Participación de empres en la reinserción laboral	1. No. De empresas participando (empresas a trato, instaladas) 2. No. De Talleres de formación y capacitación impartiendo

Fuente: Elaboración propia, 2012.

## **Capítulo II**

### **Reinserción social: rompiendo con el paradigma de sanción y castigo para disminuir la reincidencia delictual**

El capítulo que a continuación se desarrolla busca dar un panorama general sobre la reinserción social, destacando algunas aproximaciones teóricas sobre el concepto y cómo ha sido abordada dentro del marco de la política pública de seguridad ciudadana de Chile, haciendo énfasis en las acciones, metas y objetivos sobre la reinserción laboral.

Por otro lado, se describe cuál es el rol de Gendarmería de Chile en el cumplimiento de la política de seguridad ciudadana, como ente encargado de brindar programas de reinserción social a las personas privadas de libertad: adicionalmente, se hace una descripción del subsistema cerrado, incluyendo la cantidad de personas que se encuentran bajo dicho régimen y cuántos de ellos están desempeñando algún tipo de trabajo. Por último se analiza información sobre los recursos con los que cuenta Gendarmería para la prestación de dichos servicios.

### **3 Abordaje conceptual de la reinserción social**

Gran parte del trabajo teórico desarrollado en el tema, ha hecho referencia al proceso que busca insertar al privado de libertad al orden social y legal. Dicha definición a su vez ha provocado ciertos cuestionamientos, especialmente por el hecho de suponer que previo a cometer el delito, el individuo se encontraba inserto en dicho sistema, afirmación que en la práctica no necesariamente es cierta.

Así mismo, se rechaza la idea que los procesos de reinserción impliquen únicamente la ausencia de conducta criminal, (Bazemore, 2005; citado en Villagrán, 2008). Es por eso que se han hecho esfuerzos por vincular el tema con la seguridad pública, debido a que existe la correlación entre reinserción exitosa con disminución de la reincidencia y por ende aumento de la seguridad, además de la reducción del gasto destinado a la creación y mantención de cárceles (Allender, 2004).

Otro debate que se ha abierto tiene que ver con el uso de distintos términos (resocialización, reintegración, rehabilitación) como sinónimos para la descripción de la reinserción. Sin embargo, existe en la actualidad poca claridad en la definición y distinción de los mismos, debilidad que además provoca deficiencia en su abordaje. Por ejemplo, el término de rehabilitación pareciera indicar que se está tratando con personas que padecen de alguna enfermedad social y por ende hay que normalizar su conducta (Villagrán, 2008).

Para evitar dichas confusiones, se ha priorizado el uso del término reinserción, el cual se enfoca en tres sentidos: valórico, el cual busca reinsertar al individuo en la sociedad; práctico, enfatizando en la prestación de servicios que brinden facilidades sociales en el momento de salir de prisión y; posee un corte funcional, orientado por una parte que el individuo pueda regresar a la sociedad en libertad y el segundo, que la sociedad

facilite dicho proceso. En otras palabras, Hedderman (2007) habla de la otorgación de un sentido social enmarcado en el interés de lograr la reinserción y el de brindar facilidades, por medio de prácticas, instituciones y personas que colaboran con el privado de libertad (Campos, 2010).

El análisis de la reinserción también se ha hecho desde el enfoque de la justicia redistributiva, el cual busca ir más allá de la percepción de brindar beneficios y una ayuda humanitaria. Éste propone que la persona que delinquiró debe compensar a la comunidad por el daño causado (Bazemore y Erbe, 2005; citado en Villagrán, 2008).

Con el afán de proponer criterios más puntuales, se han identificado elementos claves a considerar para el desarrollo de estrategias de reinserción exitosas, entre estos: 1. Explorar con mayor profundidad las causas y noción del concepto de reinserción; 2. Interacción de tipo integral para integrar a quienes se ven más afectados; 3. Utilizar la evidencia empírica para el desarrollo de estrategias; 4. desarrollar proceso de planificación que contemplen desde el diseño hasta la evaluación de la estrategia, esta última permitirá identificar logros, análisis de la gestión y desempeño; 5. Buscar alianzas y el desarrollo de tareas compartidas entre instituciones (Villagrán, 2008).

Asimismo, se establece que muchas veces la cárcel es el espacio en donde se agrava la situación física, mental y económica del individuo. Por lo tanto, los programas de reinserción debieran estar enfocadas a mejorar y no empeorar esta situación, para ello es necesario incorporar ciertas dimensiones de trabajo orientadas a: 1. Atender la educación, sobre todo porque se ha identificado el alto grado de correlación entre mayor nivel educativo con posibilidades de empleabilidad; 2. Promover el empleo, debido a sus resultados positivos en el desarrollo productivo y de habilidades, mejora del autoestima y de relaciones sociales; 3. atención a la salud física y mental; 4. Apoyo familiar y; 5. Restitución de derechos civiles (Villagrán, 2008).

Adicional de la prestación de determinados servicios, el factor de éxito de los programas de reinserción también dependerá en gran medida de los procedimientos de intervención que se realicen. Se establece que esta se debe realizar partiendo de la evaluación de necesidades criminogénicas y a partir de ello, planificar intervenciones individualizadas. Petersilia (2003) define el proceso de la siguiente manera: “identificar adecuadamente las necesidades de cada persona, la oferta de participación extendida inmediatamente después del egreso y el seguimiento y soporte a nivel comunitario, por un tiempo mínimo de seis meses” (Villagrán, 2008).

En el marco institucional chileno, desde la subdirección técnica de Gendarmería encargada de los programas de reinserción social, se ha definido el circuito de la reinserción social, el cual consiste en: “el proceso por el que pasa todo condenado, que inicia con el diagnóstico que analiza variables sociales, psicológicas, criminológicas, educacionales y laborales, para determinar las áreas deficitarias de la persona y conocer el origen de su conducta criminal. Posteriormente y luego de la aplicación de un programa de intervención diferenciada, el condenado que reúna una serie de requisitos que se encuentran estipulados en el Reglamento de

Establecimientos Penitenciarios, puede progresivamente postular a Beneficios Intrapenitenciarios, que lo acercarán en forma paulatina al medio libre, a través de salidas dominicales, salidas de fin de semana y salida controlada al medio libre que tiene como fin salir a estudiar, trabajar o asistir a actividades de rehabilitación.

Asimismo, el condenado puede postular al beneficio de Libertad Condicional que es una forma de cumplimiento en absoluta libertad y sólo con un control administrativo semanal. Cuando el condenado cumple su condena, puede acogerse en forma voluntaria al Decreto Ley N° 409 que elimina los antecedentes penales y para ello los condenados primarios se controlan en los Patronato Locales de Reos por 2 años y los condenados reincidentes por un lapso de 5 años. Luego de haber cumplido todos los requisitos, las Secretarías Regionales Ministeriales de Justicia emiten una resolución en que se eliminan, "para todos los efectos", los antecedentes penales y el condenado puede reintegrarse como un ciudadano a su comunidad" (Gendarmería, 2012).

### **1.1 El trabajo como mecanismo de reinserción**

La experiencia y la misma literatura sobre reinserción social han demostrado que uno de los aspectos más importantes, y que a su vez han confirmado tener impactos positivos en disminuir la reincidencia delictiva, es el componente laboral dentro de los programas de reinserción social. (Blanco, 2000)

Dentro de las ventajas de la implementación de este tipo de programas, está en generar convivencia más pacífica y ordenada, especialmente en aquellos recintos penitenciarios en donde operan talleres laborales. Por otro lado, esto ha reducido la necesidad de incrementar los mecanismos de control e incidencia, además de tener efectos psicológicos positivos e identidad de trabajador, lo cual se traduce en la sensación de sentirse como apoyo económico para la familia y no una carga (Blanco, 2000).

Desde otro punto de vista, se considera que el desempeño laboral está enfocado para que los reclusos colaboren económicamente con su propia mantención en las cárceles y a la vez que contribuyan con el sustento familiar. (Blanco, 2008).

Por su parte, dentro del trabajo desarrollado por Gendarmería, se ha considerado que la importancia del desarrollo laboral dentro del proceso de reinserción social de privados de libertad tiene que ver con que: permite, estimula y refuerza el desarrollo e identidad personal; formación de normas y hábitos sociales; desarrolla la iniciativa y creatividad, además de las habilidades y capacidades; estimula los hábitos laborales y permite la previsión económica para el individuo y su familia (Gendarmería, 2008).

Según estudios recientes, un proyecto que aborda el desarrollo de la empleabilidad y el acceso al empleo puede generar impactos promedio de 4% a 6,4% de disminución de la reincidencia delictuales (Drake, Aos y Miller, 2009, citado en Pantoja, 2010). Otra evaluación, que da cuenta de los resultados preliminares de las intervenciones realizadas por el Centro de Oportunidades de Empleo de Nueva York, indica que los

grupos intervenidos tienen 16% menos probabilidad de reincidencia que los casos no atendidos (Bloom, Redcross, Zweig y Azurdia 2007, en Pantoja, 2010).

Sin embargo, Vischer, Winterfield y Coggeshall (2005), al evaluar el efecto de distintos programas de empleabilidad sobre la reincidencia en delito, afirmaron que dichos programas, por sí mismos, no generan un impacto significativo sobre la reincidencia. Por tal motivo, resulta pertinente integrar el componente empleabilidad como un aspecto más que se debe abordar en el contexto de un programa de intervención integral para la reinserción social (Pantoja, 2010).

#### **4 La respuesta de la política pública de seguridad ciudadana sobre la reinserción social y laboral (2004-2014)**

Para este análisis se tomó como referencia el periodo comprendido del 2004 al 2014 que evalúa cómo la política pública de seguridad aborda el tema de reinserción social, y si se incluye dentro de dicho marco la reinserción laboral. La principal razón para evaluar dicho período se debe a que en el 2004, se comienza a visualizar de mejor manera, en las políticas de seguridad ciudadana, propuestas orientadas a la reinserción social.

Para ello, se tomó de base los documentos de política de seguridad ciudadana elaborados durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2010) y Sebastián Piñera (2010-2014). Así mismo, se buscó identificar si los cambios de gobierno promovieron la continuidad de las acciones y qué modificaciones sustanciales se elaboraron para el tratamiento del tema, ya sea por medio de mediciones concretas o el establecimiento de indicadores para ver evaluar su desempeño.

Durante el gobierno de Lagos se desarrolló la Política Nacional de Seguridad Ciudadana –PNSC-. Según el Ministerio del Interior (2004), dicho documento destaca por tratarse de la primera declaración oficial del Estado sobre la dimensión del problema de la delincuencia en Chile, además de incluir temas como la producción y análisis de información periódica para valorar y monitorear la situación delictual, la prevención del delito, y la asistencia a las víctimas del delito (Pantoja, 2010).

Al hacer un análisis más profundo de la PNSC, se denota que aunque se incorpora el tema de reinserción social, éste no se incluye dentro de los ejes de acción centrales, por lo que no presentan acciones específicas en la materia, sino se aborda en sentido de tareas pendientes de la institucionalidad sobre seguridad ciudadana.

Por ejemplo, dicha afirmación se respalda con el siguiente párrafo: “La rehabilitación dentro de las cárceles tendrá escaso impacto si es que ésta no es acompañada de una adecuada reinserción social de los reclusos una vez cumplida la condena. Lo anterior requiere que se desarrollen modelos de trabajo interinstitucionales con estos fines, se generen redes locales entre Gendarmería, los municipios, los servicios sociales locales

e instituciones no gubernamentales y se mejoren continuamente los programas mediante la evaluación de éstos y la difusión de buenas prácticas” (PNSC, 2004: 49).

Pese a que se indica la importancia de la reinserción y se indican algunas medidas, no se especifica como lograr dicho cometido, cuáles serán los mecanismos de evaluación, ni los responsables de desarrollar dicha tarea.

Con relación a la reinserción laboral, en el apartado de control en el inciso “h” de la Política, se menciona la necesidad de ampliar la participación de empresas en programas laborales, además de establecer marcos de trabajo con instituciones no gubernamentales y desarrollar incentivos para la contratación de personas con antecedentes penales (Ministerio de Justicia, 2004: 48). Sin embargo, nuevamente no se estipulan metas concretas ni a partir de cuándo iniciarían dichos procesos.

Según la Evaluación Intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, estos vacíos en la PNSC se deben a que es en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública – ENSP-, desarrollada durante el gobierno de Bachelet, que se operacionalizan los ejes estratégicos de la Política, es decir, se establecen las principales acciones y se identifican los responsables del cumplimiento de los distintos apartados de la políticas. Adicionalmente, en este nuevo documento, se añade el eje de rehabilitación el cual no aparece dentro de la Política (FLACSO, 2007).

La Estrategia es vista como un paso más allá de lo que se hizo con la PNSC, debido a que esta última establece los principios y criterios orientadores (FLACSO, 2007:5) mientras que la Estrategia añade acciones concretas además de metas de cumplimiento a mediano plazo para el 2008 y de largo alcance para el 2010. Se enfatiza en aspectos relacionados con mejora y seguimiento en la prestación de servicios, la creación de indicadores de reincidencia y nuevamente se hace hincapié al tema de la reinserción laboral. No obstante, aún no se contemplan acciones integrales que den tratamiento desde diversas aristas, así mismo, la profesionalización del personal es otro tema pendiente (Ministerio de Justicia, 2006: 46-49).

Continuando con lo que establece la Evaluación, ésta indica que el incorporar el eje de rehabilitación significó un replanteamiento del abordaje de la problemática, puesto que se dejó de incluir, como tradicionalmente se hacía, dentro del apartado de prevención el tema de reinserción social lo que significó asumir nuevas responsabilidades por parte del Gobierno en el tema de apoyo y tratamiento a las personas privadas de libertad (FLACSO, 2007:87).

Dentro de las principales acciones de la reinserción social, se incluyó la capacitación y desarrollar oportunidades laborales como parte de la reinserción laboral tanto dentro de los recintos penales como en el momento de cumplir con la condena. Por ejemplo, se estableció el incremento del programa hoy es mi tiempo, sobre todo en materia de ampliar el número de beneficiarios (Ministerio de Justicia, 2006:46).

Otra de las acciones puntuales que se contempló fue fortalecer el apoyo brindado a las personas que cumplieron condena, a través de un programa de subsidios a la contratación. Se acordó iniciar el proceso de constitución de la iniciativa en el año 2008 para comenzar su implementación en el 2010 (Ibíd.).

En el 2010, y bajo el actual gobierno del presidente Sebastián Piñera, se desarrolló el Plan de Seguridad Pública, Chile Seguro (2010-2014). Pese a que no se establece claramente dentro del documento de Política que se busca dar continuidad en algunas de las acciones desarrolladas durante la gestión anterior, existen programas de las políticas anteriores a las cuales se les da continuidad. Respecto a la reinserción social, nuevamente se incorpora la temática dentro los principales ejes de trabajo. (Ministerio del Interior, 2010:10).

Así mismo, se reitera el interés de desarrollar indicadores de reincidencia, propuesta formulada desde el Gobierno de Bachelet, además de buscar mejorar la calidad y brindar mayor consistencia a los programas de reinserción social existentes (Ministerio del Interior, 2010: 53).

En el área específica de reinserción laboral, y al compararlo con los instrumentos de política pública anteriores, se observan importantes avances y se hace un mejor abordaje del tema. Se destaca la propuesta de creación del estatuto laboral que norme y regule el desarrollo de este tipo de actividad dentro de Gendarmería, iniciativa que fue materializada en el 2011, por medio del Reglamento del estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario. Adicionalmente, se establecen acciones concretas para mejorar las condiciones físicas de las instalaciones (Ministerio del Interior, 2010: 54).

La tabla No. 1 que se muestra a continuación, sintetiza las acciones más importantes que se consideraron para cada uno de los períodos de gobierno analizados anteriormente, destacando las metas y el año base para su cumplimiento. Sumado a esto, el objetivo de la misma es identificar y poder relacionar las modificaciones que se han realizado en el tiempo en el abordaje de la problemática.

**Tabla No. 1**  
**Abordaje del eje de reinserción social dentro de las distintas políticas de seguridad ciudadana del periodo 2004 a 2014**

Año	Nombre	Gobierno	Apartado de la política en que se aborda	Principales lineamientos	Acciones concretas de reinserción laboral
2004	Política Nacional de Seguridad Ciudadana	Presidente Ricardo Lagos	Horizonte estratégico, desafío programático, prevención social y tareas de control	<p>1. La política debe hacerse cargo de la reinserción del victimario.  Necesidad de lograr un mayor número de reinserciones exitosas de personas que han delinquirido por medio de la creación de programas de reinserción social.</p> <p>2. Aplicación de la prevención terciaria, la cual implica la imposición de sanciones acompañada por la reinserción social de personas condenadas por delitos.</p> <p>3. Desarrollar iniciativas que permitan una mayor reinserción social y laboral de personas que estén cumpliendo sanciones en libertad o en el medio cerrado o que hayan cumplido alguna condena de reclusión.</p> <p>4. Crear e instalar el sistema de justicia penal adolescente: el cual promoverá la reinserción social de jóvenes infractores.</p> <p>5. Profundizar en las acciones emprendidas por Gendarmería en materia de rehabilitación y reinserción social. La rehabilitación dentro de las cárceles, debe estar acompañada de una adecuada reinserción social de los reclusos una vez cumplida la condena.</p>	<p>1. Desarrollar modelos de trabajo interinstitucionales.</p> <p>2. Generación de redes locales entre Gendarmería, los municipios, los servicios sociales locales e instituciones no gubernamentales.</p> <p>3. Mejora continua de los programas mediante su evaluación y difusión de buenas prácticas.</p> <p>4. Análisis de esquemas de incentivos para la contratación de personas con antecedentes penales.</p>

2008	Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010	Presidenta Michele Bachelet	Eje rehabilitación y reinserción social	<p>1. Generar iniciativas que tengan como finalidad cerrar el ciclo del delito, mediante El desarrollo de posibilidades de rehabilitación y reinserción ciertas para las personas que hayan sido condenadas, de modo que estas personas adquieran las habilidades y competencias necesarias para desenvolverse en sociedad.</p> <p>2. Generar una oferta adecuada para el desarrollo de capacidades de emprendimiento, empleabilidad y capacitación, destinada a las personas que hayan cometido crimen o delito.</p> <p>3. Generar e implementar estrategias de reinserción social para personas adultas infractoras de la Ley Penal.</p>	<p>Para el 2010 se proponen las siguientes metas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliar la cobertura y prestaciones de reinserción laboral para las personas privadas de libertad.</li> <li>2. Aumentar las oportunidades de capacitación y/o reinserción laboral para personas condenadas en medio libre.</li> <li>3. Incrementar progresivamente la cobertura del Programa "Hoy es mi tiempo" orientado a apoyar la reinserción social de quienes han cometido algún delito y están en proceso de eliminación de antecedentes.</li> <li>4. Diseñará e implementará gradualmente un programa de subsidio a la contratación de personas que hayan cumplido condena.</li> <li>5. Aumentar la cobertura de los Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos de Gendarmería (CET).</li> </ol>
2010	Chile seguro Plan de Seguridad Pública 2010-2014	Presidente Sebastián Piñera	Eje de Rehabilitación: reinserción social y laboral	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Generación de un índice de reinserción delictual.</li> <li>2. Incorporación de variables de riesgo y necesidad en sistemas de clasificación de reclusos.</li> <li>3. Fortalecimiento de los programas de reinserción social intra y post penitenciaria, para impactar positivamente en la reducción de la reincidencia. En este sentido se estima que deben: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formalizar su estructura de funcionamiento y procesos asociados.</li> <li>• Diagnóstico previo y en mejores prácticas validadas internacionalmente.</li> <li>• Introducir sistemas de evaluación de resultados e impacto de los programas de</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seguimiento y evaluación del Programa de Reinserción Laboral del Ministerio del Interior y Gendarmería orientado a desarrollar competencias e intermediar en la colocación laboral dependiente o en la generación de iniciativas de trabajo independiente para ex condenados.</li> </ol> <p>1.1 Se estima que la cobertura del programa durante 2010 será de 300 colocaciones laborales dependientes, 110 colocaciones laborales independientes, 110 personas capacitadas en auto-emprendimiento, 120 personas capacitadas en oficios y 530 personas beneficiarias de apoyo</p>

				<p>reinserción social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medición de la reducción de los riesgos de reincidencia.</li> <li>• Mejorar progresivamente la dotación de personal profesional dedicada a tareas de reinserción social.</li> </ul> <p>4. Mecanismos para facilitar el trabajo de personas encarceladas. Para ampliar la cobertura y adecuar los derechos y deberes de los reclusos empleados y de los empleadores a las condiciones de encierro.</p>	<p>psicosocial.</p> <p>1.2 La fase de análisis y rediseño técnico y organizacional del programa se extenderá durante 2010 con miras a implementar los cambios necesarios a partir de 2011.</p> <p>1.3 Los criterios sobre los cuales serán evaluados éste y otros programas incluyen: la proporción de la población penal que accede efectivamente a ellos y el porcentaje de esa población que presenta reincidencia en el delito (se monitorearán casos a través del Registro Civil a 12, 24 y 36 meses de la puesta en libertad).</p> <p>2. Creación de Estatuto Laboral Especial para personas que cumplen condena.</p> <p>3. Instalación de áreas laborales que posibiliten el trabajo de reos al interior de unidades penales.</p> <p>4. Ampliación de cupos laborales. Se realizarán alianzas con los ministerios de Vivienda y Obras Públicas y el sector privado para ampliar el número de cupos laborales.</p>
--	--	--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio del Interior, 2004-2010.

En términos generales, al hacer una evaluación histórica del abordaje de la reinserción social dentro de la política de gobierno, se podría decir que ha habido mejoras, especialmente en cuanto a la visibilización de la problemática y el reconocer que invertir en este tipo de atención consiste en un factor clave para reducir la reincidencia de las personas que cometieron delitos.

Uno de los principales esfuerzos fue la conformación, en el año 2009, del Consejo para la Reforma Penitenciaria<sup>1</sup>, el cual proponía entre otras cosas: la creación de la política

<sup>1</sup> Consejo convocado por el Ministerio de Justicia, integrado por un equipo multidisciplinario de expertos y académicos en la temática.

específica de reinserción, que integre los distintos esfuerzos que se han realizado hasta en la actualidad.

Adicionalmente, se estableció que dicha propuesta debiese incorporar factores claves como: fortalecer el personal dedicado a reinserción en el medio libre, independizar el presupuesto para reinserción respecto del presupuesto de Gendarmería; crear el Servicio Nacional de Reinserción Social; contar con oferta programática pública y privada y realizar un levantamiento de información de la oferta pública disponible, además del estudio sobre el perfil de los condenados para determinar los servicios y programas necesarios (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010).

Pese a los posibles avances, pareciera ser que la reinserción social sigue teniendo menor importancia con respecto a los programas de control y prevención del crimen. Esto hace pensar que persiste la noción de control y sanción como forma de reducir la delincuencia.

Dicha idea se puede respaldar con lo indicado por el Instituto de Igualdad de Chile (2010), el cual concuerda con que sigue siendo débil la política de reinserción social existente. Así por ejemplo, al hacer el análisis del plan Chile Seguro del gobierno de Piñera describe que: “en materia de tratamiento y reinserción, las pocas iniciativas se reducen exclusivamente a la capacitación laboral de reclusos o de quienes cumplen condenas en el medio libre. Siendo importante el aspecto laboral, no hay mención de otras áreas que juegan un papel relevante en la reinserción de los ex condenados, tales como programas y terapias antidrogas, psicosociales, educacionales y familiares.”

Por otro lado, el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile (2008) coincide con que se han incrementado las iniciativas de reinserción. No obstante, no se podría decir que Chile cuenta con una política sólida, específicamente post penitenciaria, debido a las posibilidades de darle continuidad al tratamiento penitenciario, la insuficiente cobertura que existe, la debilidad metodológica en el abordaje del tema y la inexistencia de evaluaciones de impacto de los programas.

Por lo tanto, y pese a los actuales vacíos, el tema de la reinserción social cobra mayor peso no sólo en los medios académicos, sino en la administración pública, y frente a ello, en la importancia de unificar esfuerzos desde los distintos ámbitos para brindar un mejor abordaje.

## **5 El rol de Gendarmería en el cumplimiento de las políticas de reinserción social**

La Ley Orgánica de Gendarmería de Chile establece que dicha organización tiene por finalidad: “atender, vigilar y rehabilitar a las personas que por resolución de autoridades competentes, fueren detenidas o privadas de libertad y cumplir las demás funciones que le señale la ley” (Gendarmería de Chile, Art. 1). En relación al tema de la reinserción social, la literal “e” del artículo 3 de dicha normativa establece: “la responsabilidad de readaptar a las personas privadas de libertad en orden a eliminar su peligrosidad y lograr su reintegración al grupo social...”

Con base a la misma Ley, dentro de la estructura orgánica de la entidad, es competencia de la subdirección técnica trabajar la reinserción a través de su departamento de readaptación. Más específicamente, entre las responsabilidades de esta unidad de trabajo están: “proponer las normas para la observación, diagnóstico y clasificación de la población penal; Orientar y proponer técnicamente actividades de educación, trabajo, deportes, recreación y asistencia social, psicología, sanitaria, moral, religiosa y demás conducentes a la rehabilitación de las personas antes señaladas y; evaluar las técnicas aplicadas y proponer las modificaciones que sean necesarias.

Así mismo, parte de las funciones de Gendarmería es administrar los establecimientos penales, los cuales se definen como los recintos donde permanecen custodiadas las personas privadas de libertad en razón de detención y mientras están puestas a disposición del Tribunal pertinente; las personas sometidas a prisión preventiva y las personas condenadas al cumplimiento de penas privativas de libertad (Ministerio de Justicia, 2006).

El Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (Decreto 518) del Ministerio de Justicia (1998), establece en su artículo 15 que los establecimientos penitenciarios destinados al cumplimiento de penas privativas de libertad se pueden clasificar en distintos subsistemas: cerrado, abierto y semiabierto.

Tomando como base lo establecido en dicha norma legal, el departamento de Estudios de Gendarmería, ha catalogado que en este subsistema se encuentran los detenidos, procesados, imputados y los condenados privados de libertad, los cuales se encuentran reclusos las veinticuatro horas del día en establecimientos penales ya sea en centros de cumplimiento o de detención preventiva. Adicionalmente, se desarrollan acciones en el ámbito de la educación, capacitación, trabajo e intervención psicosocial.

También bajo la normativa chilena existe la modalidad de Medidas Alternativas a la Reclusión (Remisión Condicional de la pena, Reclusión Nocturna o Libertad Vigilada), las cuales sustituyen la pena privativa de libertad en un recinto penitenciario por una sanción que permite continuar desarrollando la vida laboral, familiar y social del condenado, quedando sometido a controles y programas de intervención dependiendo de las necesidades del sujeto (Gendarmería de Chile, 2010).

Por lo tanto, la responsabilidad de Gendarmería en los procesos de reinserción social de los distintos subsistemas carcelarios, se basa en generar iniciativas que contemplen distintas fases de atención (apoyo psicosocial, formación, capacitación, desarrollo laboral) para que los internos mejoren sus habilidades y capacidades que les permitan desarrollarse de mejor manera en el medio libre.

En palabras de Gendarmería: “Trabajar con las personas que han delinquido y cumplen una pena para reinsertarlos en la sociedad...fortalecer y articular los vínculos que el sujeto mantiene con la comunidad –con la familia, la escuela, el trabajo u otros órganos intermedios- mediante procesos de control y tratamiento que fomenten su

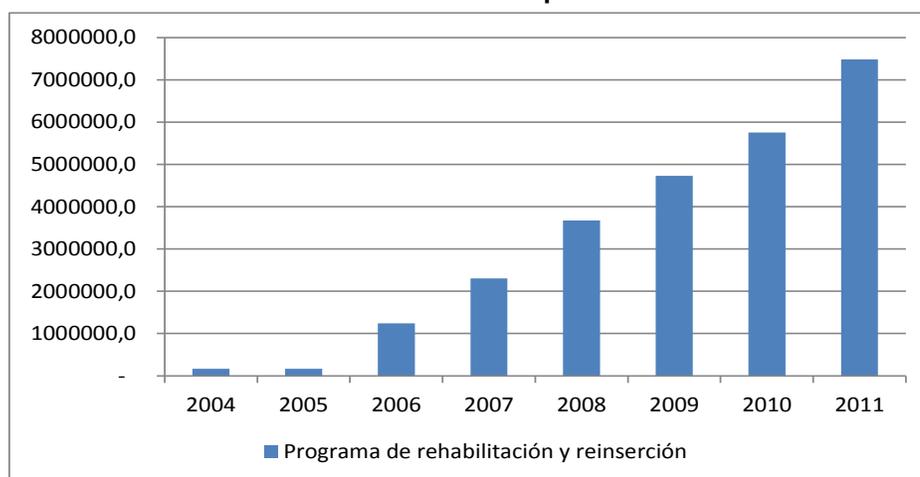
autoresponsabilidad mediante la entrega de herramientas psicosociales que les permitan convivir en el medio comunitario” (Gendarmería, 2010).

## 2.2 Financiamiento para el desarrollo de actividades de reinserción

Gendarmería de Chile a nivel de su presupuesto depende del Ministerio de Justicia, y su estructura presupuestaria está conformada por dos programas: el primero referido a programa 01 netamente destinado a remuneraciones del personal de Gendarmería de Chile y el segundo denominado Programas de Rehabilitación y Reinserción.

Al hacer un análisis histórico de los montos aprobados que ha tenido la institución desde el año 2008 al 2012, se denotan incrementos importantes, especialmente en este último año en el que se incrementó el presupuesto en 3.887 mil pesos, destinado al programa Intramuros, el cual está destinado para la población reclusa en los centros penitenciarios.

**Gráfica No. 1**  
**Programa de rehabilitación y reinserción**  
**Presupuesto asignado 2004-2011**  
**Millones de pesos**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, 2012.

Los montos asignados (ver anexo no. 1) están destinados principalmente para cubrir gastos relacionados con infraestructura, maquinaria, insumos y algunas contrataciones (Gendarmería, 2012).

Debido a los escasos recursos con que cuentan, Gendarmería no es capaz de generar oferta laboral, más allá de brindar algunas oportunidades a los internos que desempeñen labores para la institución, ya sea preparando alimentos o haciéndose cargo de la limpieza de los recintos. Es por esa razón, que la vinculación con los privados es estratégica porque permita ampliar las posibilidades en las que el interno se puede insertar laboralmente.

### **Capítulo III**

#### **Oferta laboral dentro de los recintos penales del subsistema cerrado**

La información contemplada en este capítulo busca describir cuáles son las opciones con las que cuentan los privados de libertad en el área laboral como parte de los proyectos de reinserción social impulsados desde Gendarmería.

Para ellos, se ahondará en un primer punto la normativa legal que avala el desarrollo de actividades laborales y la incursión de privados en el desarrollo de proyectos laborales. Adicionalmente, se hará una evaluación de cuáles son las opciones generadas por las empresas privadas que participan ya sea a través de los CET o por medio de trabajos directos con los internos.

Para finalizar, se hará una evaluación sobre la distribución de la oferta laboral, donde se encuentra la mayor parte de los internos insertados laboralmente y si esas opciones generan reales condiciones laborales que les permitan tener estabilidad económica.

#### **1. Principales normas legales en materia de trabajo penitenciario y participación de los privados en el proceso**

Desde el marco legal chileno, es con la creación de los CET (Decreto 1595) en 1980 que se empieza a asentar la idea de prácticas laborales dentro de los recintos penales, y a su vez, se incorpora la noción de participación de los privados. Para 1998, con la reforma del reglamento penitenciario, se pone mayor énfasis al trabajo con los actores privados, cláusula que seguidamente fue respaldada con la circular de Gendarmería (193) que normó los procesos de instalación de los privados y la selección de reclusos para la participación en el espacio laboral (Blanco, 2000).

Seguidamente entraron en vigencia otras normas que reforzaban el trabajo penitenciario. Entre estas, el Decreto 518 de 1998 que aprueba el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios y el Decreto 36 del 2005, que da vida al Reglamento sobre reinserción de condenados mediante la capacitación laboral y el trabajo en los establecimientos penales.

El Decreto 36 y parte de los artículos del 518 fueron derogadas al momento de entrar en vigencia en mayo del 2011 el Reglamento que establece el estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario, a través del Decreto No. 943.

En términos generales, el Decreto No. 943 además de mejorar las condiciones dentro de los CET, trata de unificar en una sólo norma todo lo relacionado con trabajo penitenciario en los distintos subsistemas carcelarios y la participación que pueden tener los privados en dicho proceso. Sin embargo, pese a que se encuentra vigente todavía no ha empezado a funcionar y según información de Patricio Ruiz, coordinador de Reinserción Laboral de Gendarmería, posiblemente empezará a ser utilizada entre marzo y mayo de 2013.

Aspectos relevantes que contempla el Reglamento son por un lado lo establecido en el artículo 29, el cuál establece que para que una empresa se instale al interior de un Establecimiento Penitenciario debe de participar en un proceso de licitación y quién obtenga el mayor puntaje será quien se adjudique el proyecto. Se considera que esto busca eliminar la discrecionalidad y establecer criterios menos subjetivos al momento de considerar si una empresa puede participar.

Adicionalmente, el artículo 34 obliga a las empresas que ganaron el proceso de licitación a presentar un convenio de capacitación y empleo a Gendarmería de Chile. Esta modificación puede ser vista desde la perspectiva que las empresas busquen formalizar y ampliar los beneficios que pueden ofrecer a los internos.

Se rescatan además las modificaciones introducidas en los CET, especialmente en relación a la obligatoriedad de Gendarmería en brinde un seguro de accidente para los trabajadores. Las acreditaciones sobre capacitación otorgadas por el Ministerio de Trabajo y Educación, a su vez son consideradas aportes importantes en materia de formación laboral.

El reglamento a su vez contempla lineamientos sobre las posibilidades de desempeño laboral con que cuentan los internos, las jornadas de trabajo, los permisos a los que pueden acceder, los respectivos días de descanso y la remuneración que pueden recibir los privados de libertad. Sumado a esto, incorpora todo un apartado referente a las condiciones y el proceso para que se incorpore o participe un privado, las obligaciones que debe cumplir y las razones por las cuales se podría terminar el vínculo formalizado.

Cómo se mencionó anteriormente es en el Reglamento sobre reinserción de condenados mediante la capacitación laboral y el trabajo en los establecimientos penales, en donde se establecen las principales regulaciones y requisitos para que un interno pueda participar en las diversas actividades laborales. No obstante, en la práctica esta norma no está vigente, por lo que en la realidad existen débiles mecanismos para garantizar aspectos relacionados con la formalización del trabajo, especialmente a través de la existencia de contratos laborales.

## **2. Oferta laboral par los privados de libertad**

Actualmente, las opciones laborales dentro de Gendarmería en las cuales el privado de libertad se puede insertar se clasifican en: 1) trabajos por cuenta propia; 2) trabajo para la institución; 3) con privados directamente o con empresas instaladas al interior de la entidad penal (Gendarmería, 2010). A continuación se describe con mayor detalle cada una de las opciones.

### **2.1 Trabajo individual**

Dentro de esta primera categoría encontramos a los artesanos, los cuales desarrollan actividades relacionadas con la producción de muebles, utensilios para el hogar,

carteras, vestuario, instrumentos musicales, artículos folclóricos, etc., además de artesanías y ornatos (esculturas, tallados, pinturas, joyas, etc). La elaboración de dichos productos se realiza en áreas comunes como los galpones y patios dentro del recinto carcelario, o en las celdas de cada persona. (Gendarmería, 2009). Así mismo, se establece que este tipo de actividades contribuyen al desarrollo de habilidades artísticas, sociales, laborales y terapéuticas, además de generar ingresos para la persona (Gendarmería, 2009).

Otra modalidad existente es la de microempresario. Participan ya sea de forma individual o colectiva internos que producen o prestan servicios para un tercero, con lo cual se requiere contar con subordinados bajo su dependencia y la emisión de boletas o facturas. Existe la posibilidad de enfocarse en la producción propia o atender trabajos requeridos por empresas o particulares desde el exterior.

Se estima que incursionar en este tipo de actividades desarrolla habilidades de iniciativa, creatividad, capacidad de autogestión, autocontrol, además de conocimientos básicos contables, legales y administrativos. Generalmente todo interno pasa por una etapa previa de consolidación como artesanos para tener el nivel de producción suficiente para dar el paso de transformarse en microempresarios (Gendarmería, 2009).

## **2.2 Prestación de servicios para la institución**

En este caso constituye las labores que realizan los internos para Gendarmería, las cuales pueden ser por servicios de mozos o jornales. Generalmente se centra en labores relacionadas con la preparación de alimentos, servicios de casino y comedores, aseo e higiene general, mantención y reparaciones de instalaciones básicas. Para incursionar en este ámbito, los internos deben ser elegidos por la jefatura del establecimiento, además que su remuneración es a través de jornales o incentivos institucionales (Gendarmería, 2009).

Según información de Gendarmería (2009), los centros de educación y trabajo (CET), constituyen otra forma de adherirse a través de la institución. Consisten en unidades de tipo laboral-productivo, que proporcionan trabajo regulado y remunerado, destinados para el trabajo, producción y capacitación. Cuentan con la maquinaria y el equipo necesario para desempeñar tareas productivas de diversa índole (productivas, industriales, agropecuarias, etc.) Este tipo de unidades puede ser de tipo cerrado o semiabierto.

Para el primer caso, la labor se realiza en un establecimiento penitenciario del sistema cerrado, poseen sistemas de control y seguridad para la actividad productiva que se desarrolla y los internos que participan necesariamente tienen que haber ejecutado algún tipo de actividad laboral, además de poseer perfil psicosocial adecuado. La labor que desempeñan es dentro de una jornada laboral y es retribuida con ingresos económicos regulares. Adicionalmente, los internos tienen la posibilidad de participar en actividades educativas, formativas y recreativas. (Gendarmería, 2009).

Bajo la modalidad de semiabiertos, los establecimientos penitenciarios son independientes y autónomos. Se destinan condenados del sistema cerrado que cumplen condena en un régimen basado en la autodisciplina y las relaciones de confianza. Básicamente desempeñan actividades similares que en los CET cerrados, recibiendo a su vez retribución económica por el trabajo desempeñado en una jornada laboral. (Gendarmería 2009).

### **2.3 Relación con privados**

Datos de Gendarmería (2009) indican que ésta se puede realizar bajo tres modalidades. La primera es por medio del trato directo con los reclusos en donde una determinada empresa o particular solicita a uno o más internos ya sea la prestación de algún servicio o elaboración de algún producto. En esta relación, el rol de Gendarmería es supervisar el trato entre ambas partes (empresa-recluso) y el cumplimiento de sus obligaciones.

La segunda manera es a través de la contratación de servicios por medio de los CET, en donde dicho establecimiento le presta servicios de fabricación o elaboración completa o parcial de algún producto, a algún privado, estableciendo previamente con claridad el valor de la prestación, volúmenes de producción, plazos y procedimientos de pago.

Según la misma fuente, otra forma de vinculación es con empresas que se instalan al interior de los centros penales. Se establece una relación laboral directa entre la empresa y el penado, por lo que se actuará bajo las directrices establecidas en el Código de Trabajo. En este caso, el rol de Gendarmería es velar por que se cumpla el contrato del trabajo y a la vez recibir los descuentos para el ahorro obligatorio y copia de la documentación de pago de remuneraciones y cotizaciones.

### **3 Participación de las empresas en los programas de reinserción social**

En la actualidad existen pocos controles y requisitos para que una empresa participe con Gendarmería. El único requisito que se solicita es que se envíe una propuesta y esta es avalada por dicha institución, sin tener ningún otro tipo de datos o poder comparar para saber cuál es la mejor opción (Gendarmería, 2008,b)

Para mejor dicho proceso, con el Reglamento del Estatuto laboral se intentan corregir dichas falencias. El artículo 29 norma el proceso de instalación de una empresa al interior de un establecimiento penitenciario, se establece que será por medio de la adjudicación de un contrato que se podrá iniciar esta relación, después de firmado el mismo, la empresa podrá iniciar su instalación física (art. 31).

Previo a ello, se realiza un proceso de licitación, en donde se dará mayor puntaje a los postulantes que presenten las mejores condiciones de empleo y remuneraciones. Las empresas interesadas deberán presentar un formulario de antecedentes y proyecto a la Dirección Regional respectiva. Seguido de esto, la empresa que sea seleccionada

pasará por una evaluación de sus antecedentes y del proyecto propuesto, de ser necesario se solicitará información adicional al Servicio de Registro Civil e Identificación y la Inspección del Trabajo entre otras (Ministerio de Justicia, 2011).

En un plazo máximo de 10 días hábiles se estará informando sobre la aceptación o rechazo de una empresa, será el Director Regional a través de un documento escrito quién entregará al representante legal de la empresa la decisión final, esto en el marco de 3 días hábiles a partir de finalizado el primer plazo de tiempo indicado. Iniciado ya el proyecto, será el Jefe del Establecimiento penitenciario el encargado de exigir el cumplimiento del mismo y de las diversas disposiciones establecidas en el Convenio, así mismo, esta persona debe de enviar un informe mensual de la situación de cada empresa a la Dirección Regional respectiva (Ministerio de Justicia, 2011).

El Convenio que se firma entre la empresa y Gendarmería de Chile, se le llama de capacitación y empleo, el documento debe de indicar el plazo mínimo de instalación de la empresa, el cual podrá ser prorrogable dependiendo de los resultados de una evaluación de desempeño de la empresa, además del tipo de formación que se entregará a los empleados, la duración de estos talleres deberán ser durante el primer período de operaciones de la empresa y no podrá extenderse por más de dos meses.

Entre las obligaciones que se establecen se encuentra que las empresas instaladas deberán pagar a Gendarmería el consumo por el uso de servicios básicos como agua, energía eléctrica, gas y teléfono (Artículo 33, Ministerio de Justicia, 2011).

El artículo 39 de la misma Norma, además faculta a las empresas para poder optar a subsidios o créditos directos de organismos del Estados (CORFO; SENCE; SERCOTEC; FOSIS, entre otros) para financiar los programas de capacitación que impulsen.

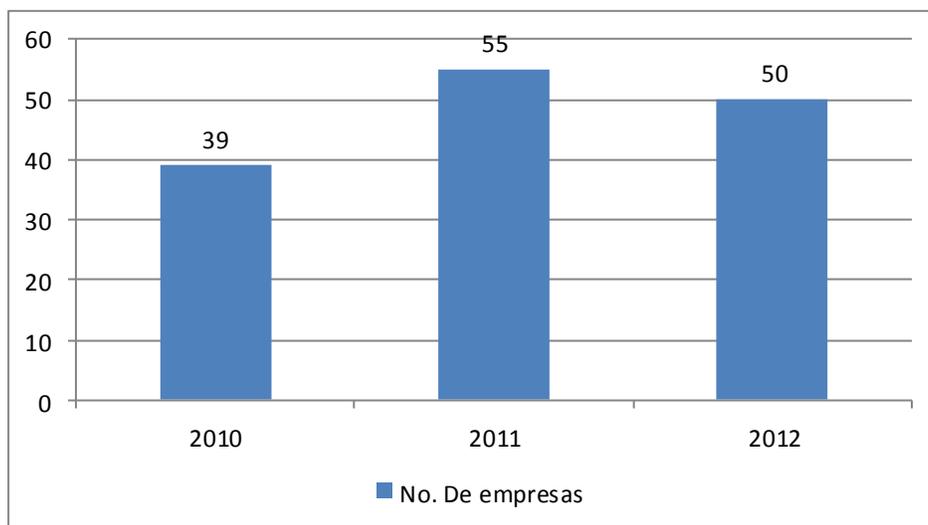
El incumplimiento del convenio constituirá causa para terminar relaciones. Adicionalmente esto sucederá en situaciones de: mutuo acuerdo entre las partes, decisión unilateral de cualquiera de las partes y por incumplimiento de alguna de las partes (Ministerio de Justicia, 2010).

Pese a que la normativa ordena de mejor forma el procedimiento de participación y selección de las empresas, además que especifica con claridad las obligaciones y sanciones por el incumplimiento de las mismas, ésta todavía no está vigente por lo que sigue operando la dinámica antigua.

### **3.2 Número de empresas involucradas**

Datos de Gendarmería (2012) revelan que ha habido una volatilidad de la presencia de empresas en la institución y la principal cantidad de empresas instaladas están en establecimientos concesionados, puesto que muchas son propiedad de la concesionaria.

**Gráfica No. 2**  
**No. De empresas participando en recintos penales**  
**2010-2012**



Fuente: Elaboración propia con información del Departamento de Reinserción Social de Gendarmería, 2012.

En la actualidad, la mayoría de empresas que participan ya sea a través de los CET o por medio de trato directo, se dedican a actividades de repostería, aseo, armado de ventanas de aluminio, corte y confección y alimentos (Ver anexo no. 2). Del 2010 al 2012 hubo un aumento de 11 empresas, sin embargo en relación al 2011 disminuyeron en cinco.

Según un estudio elaborado por Paz Ciudadana, la reducción en la participación de las empresas se debe a dificultades económicas. Adicionalmente, se habla de la posibilidad de haber encontrado rechazo por parte del resto de trabajadores, en caso que existen internos que tienen algún permiso laboral para salir al medio libre, y por las insuficientes condiciones de seguridad. (Blanco, 2000).

Dicha información se complementa con lo establecido por Gendarmería, el cual agrega que la poca disponibilidad de espacio también constituye otra limitante, incluso razón por la que a veces no se puede conseguir una mayor producción. Concuerdan también, que el tema de seguridad es un factor clave para que las empresas dejen de colaborar. Al interior de los centros penitenciarios, la posibilidad de huelga, allanamientos o algún tipo de eventualidad que atente contra la seguridad de las personas que trabajan para la empresa. (Ruiz, 2012).

A pesar de las dificultades, continúa diciendo la institución, ha habido empresas que han permanecido en el tiempo, entre estas se destaca Wintec, dedicada a la fabricación de ventanas de aluminio. Gendarmería indica que empezó aproximadamente hace ocho años en el centro de Colina I. En la actualidad, emplea a

más de 150 personas, por medio de los CET, con ingresos muy similares al sueldo mínimo.

Además de Winteca, para el período 2010-2011, eran seis las empresas que habían absorbido la mayor parte de los internos trabajando, como se puede ver en la tabla No. 3. Entre estas se destaca Siges, entidad dedicada a la repostería y al manejo de alimentos, la cual generó puestos de trabajo para 359 internos hombres y 21 mujer en el 2010, mientras que en el 2011 fueron 375 para el sexo masculino y 10 femenino. Es importante añadir que ésta además tiene presencia en los centros penitenciarios ubicados en las regiones de Tarapacá, Ohiggins y Coquimbo (Ver anexo No. 4).

A partir del análisis del tipo de servicio que ofrecen estas empresas, se puede deducir que las tareas ha desempeñar requieren de mano de obra no calificada ni tecnicada. Las labores no requieren ningún estudio ni experiencia previa, por lo que tampoco se podría esperar que la remuneración recibida fuera muy alta.

**Tabla No. 2**  
**Empresas con mayor número de internos empleados del 2010 al 2011**

Empresa	Descripción	Ubicación	No. De empleados			
			H		M	
			2010	2011	2010	2011
Siges Sa.	Reposteros, Aseo, Manip. Alimentos, Monitores	Tarapacá	139	132		
Wintec	Armado De Ventanas De Aluminio	Comuna San Miguel	118	167		
Siges	Reposteros, Aseo, Manip. Alimentos, Monitores	Ohiggins	114	128	14	13
Siges Chile S.A.	Mantenimiento, Cocina, Repostero, Monitor	Coquimbo	106	115	7	6
Confecciones "Diego"	Corte y Confección de Ropa Industrial	Arica	76	105	27	36
Compass Group	Reposteros, Aseo, Lavandería	Los Ríos	71	86	10	9
Compass Catering Y Servicios Chile Ltda.	Reposteros, Cocina, Aseo, Biblioteca, Economato	Los Lagos	71	109	9	8

Fuente: Elaboración propia, con información del Departamento de Reinserción Social de Gendarmería, 2012

Aunque el criterio de Gendarmería ha sido garantizar el salario mínimo, esto no necesariamente sucede. En el caso de los internos que tienen una relación directa con alguna empresa, por ley deben de pagar dicho monto, pero en el caso de los CET, la

situación varía. Las remuneraciones van desde los 30 mil pesos hasta los 120 mil y habrán excepciones que lograrán alcanzar hasta lo 300 mil. Frente a estas variaciones, Gendarmería cuenta con débiles mecanismos para controlar estos pagos y garantizar que los internos cuenten como mínimo con el salario base (Ruiz, 2012).

Actualmente la forma como se realiza este control es por medio de las cuentas de pago, se le pide a cada unidad laboral que informe cuánto es el ingreso de las personas, ya sea base o variable. Hay una tendencia a que estén muy cercanos a los 80 mil pesos en los CET.

Con el afán de ir mejorando dichas inconsistencias y en un esfuerzo por mejorar la oferta laboral, citando a la misma fuente, Gendarmería realizó en el 2009 un convenio con la Cámara Chilena de la Construcción y lograron tener proyectos laborales en Antofagasta, Santiago y Concepción.

La iniciativa contempla un proceso de alrededor tres meses que incluye una fase de preselección que hace Gendarmería, selección que la hace la Cámara, además de inducción, apresto, formación en competencias blandas, capacitación técnica en oficios, acompañamiento psicosocial y termina en colocación laboral. Cuando todavía no están trabajando las personas se les otorga un subsidio de mantención que son alrededor de 120 mil pesos más un bono diario de alimentación y locomoción que varía según el lugar, de 3000 mil a 5000 mil pesos.

Se tiene considerado iniciar otro proyecto que es de reinserción agrícola, por el momento sólo se cuenta con la parte teórica y es necesario que se resuelvan algunos problemas relacionados con la movilización y alimentación de los internos. La iniciativa está convocada por los SEREMI de Agricultura y Justicia de la región metropolitana y ya se está trabajando con la asociación de exportadores y empresas agrícolas (Rivas, 2012).

#### **4 Analizando la distribución de la oferta laboral, ¿existen las condiciones idóneas para garantizar estabilidad y sostenibilidad laboral?**

Después de conocer las distintas opciones en las cuales el privado de libertad se puede insertar laboralmente, es necesario conocer en la realidad en que espacio éstas personas están encontrando mayor posibilidad de desempeñarse, ya sea porque responde a criterios de mayor disponibilidad de puestos de trabajo o facilidad para desempeñarse.

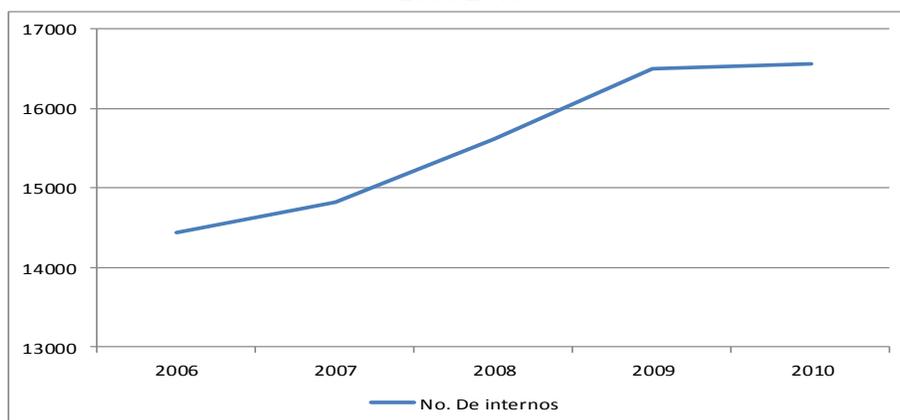
La actividad laboral que se desempeña específicamente en el subsistema cerrado y semi abierto, representó para el año 2010 el 40% del total de la población reclusa, lo que significó un promedio de 16.561 internos trabajadores en los distintos establecimientos penales del país (Gendarmería, 2010).

Es importante conocer que para el 2010 en los subsistemas cerrado, semi-abierto y abierto, se contaba con una población penal de aproximadamente 108.033 mil personas.

Las regiones de Antofagasta (21%), Los Lagos (25%) y Los Ríos (28%) poseen el menor porcentaje de trabajadores respecto al promedio anual de población reclusa en la región, mientras que en Magallanes (78%), Aysén (66%) y Maule (65%) son las regiones que cuentan con mayor población interna trabajadora (Ver anexo No. 4).

Al hacer un análisis histórico del comportamiento de los internos desarrollando algún tipo de actividad laboral, la gráfica No. 3 muestra cómo desde el año 2006 se ha dado una tendencia al alza de los internos sujeto a alguna actividad laboral. Así, de contar con 14,434 internos trabajadores para dicho período, que representaba el 38% del total de la población reclusa, para el año 2010 se contaba con 16,561 personas, tanto hombres como mujeres, equivalente al 40% del total de la población reclusa.

**Gráfica No. 3**  
**No. De internos desarrollando alguna actividad laboral**  
**2006-2010**



Fuente: Elaboración propia con información de la Memoria 2010, de la Subdirección Técnica de Gendarmería, 2010.

Adicional a la posibilidad de desempeñar alguna actividad laboral, otra forma de brindar apoyo es por medio de la capacitación, la cual Gendarmería la ha implementado dentro del proceso de reinserción laboral partiendo de la idea que permite adquirir aprendizaje y entrenamiento en oficios, a través de cursos que fomentan el aprendizaje de técnicas, procedimientos, capacidades, entre otros (Gendarmería, 2010). En resumen, lo que busca este tipo de actividad es entregarle nuevas herramientas técnicas a los privados de libertad que les permitan incrementar sus competencias y lograr incursionar en el mundo laboral después de cumplida su condena.

Al hacer el análisis histórico (2006-2010) por cada una de las áreas laborales, Gendarmería (2010) ha sistematizado que en donde se ubica la mayor parte de internos es en el trabajo artesanal, el cual representó el 59% en el 2010, del total de los internos que desempeñaron algún tipo de trabajo. La gráfica No. 2 nos muestra que desde el 2006 esta ha sido la misma tendencia, dicha actividad es la que ha concentrado el mayor número de reclusos.

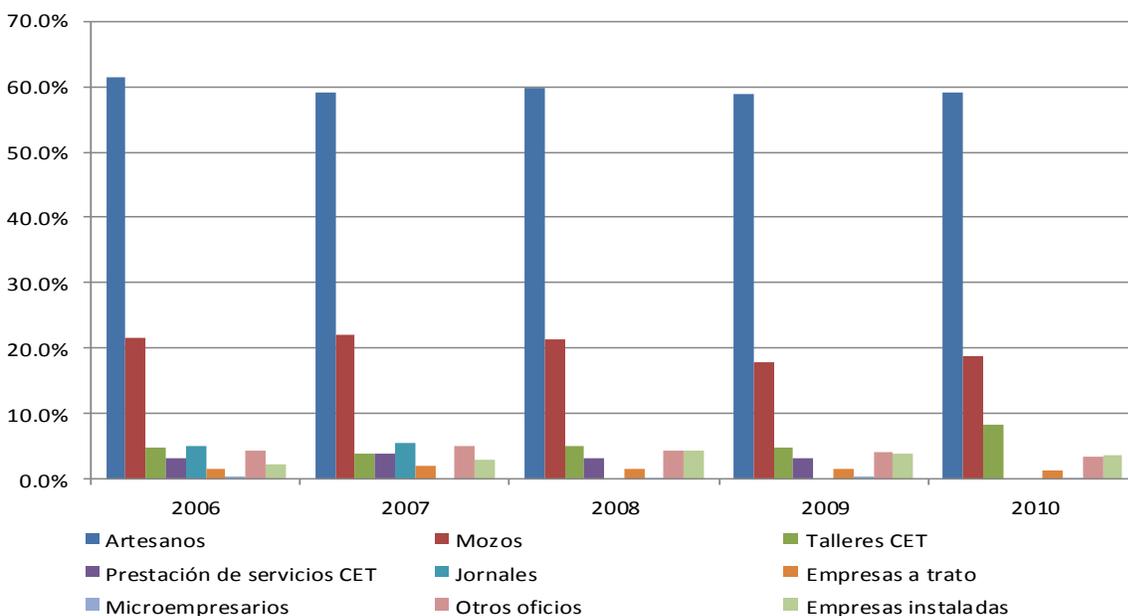
Seguidamente encontramos el trabajo de mozos, el cual para el 2010 significó 18.7%, o sea alrededor de 3,101 internos. En cuanto a la relación con las empresas, solo el 3,7% trabaja en empresas instaladas mientras que el 1.3% tiene relación a trato.

Las cifras anteriores aunado a la información analizada previamente sobre el número y tipo de trabajo que ofrecen actualmente las empresas participantes en los distintos recintos penales hacen pensar que el mayor desafío de los proyectos de reinserción laboral, es generar oportunidades de trabajo que le permitan al interno obtener cierta estabilidad económica y garantías básicas que todo trabajador debería tener. Esto implica que debiesen contar con un contrato laboral, gozar de salario mínimo y contar con un seguro de salud.

Pareciera ser que en el hoy dichos requerimientos son aún difíciles de alcanzar para todos los trabajadores. Posiblemente esto se deba a problemas que se remontan desde el inicio de los proyectos, en donde el objetivo central fue crear fuentes de empleo, dejando por un lado aspectos de formalidad y seguridad laboral. Por lo tanto, tampoco se le requería tantos requisitos a las empresas para poder participar, ni tampoco se pensaba en articular esfuerzos de más largo alcance que abordaran diversos aspectos de la reinserción: educación, atención psicosocial y trabajo.

Esto se comprueba con los datos de Gendarmería los cuales indican que para el 2010 la mayor parte de labores se desarrollaron bajo la informalidad (80%) o sea que no fue remunerada sistemáticamente y sin contrato laboral, únicamente el 3.7% se encontró en condiciones de formalidad (Gendarmería, 2010).

**Gráfico No. 4**  
**Distribución de actividades laborales**  
**2006-2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Memoria 2010, de la Subdirección Técnica de Gendarmería, 2010.

Desde la dirección de reinserción laboral de Gendarmería, se está consciente de las actuales debilidades y de las falencias con las que cuentan, además, que para obtener una reinserción laboral se necesita contar con fuentes de trabajo más formales, que a partir de actividades como la artesanía no se cumple con dicho cometido, sin embargo, éstas cumplen con un objetivo inicial que es desarrollar hábitos y destrezas en los internos.

En relación a lo anterior, Ruiz (2012) comenta: “la artesanía consiste en una forma paleativa, además de ser utilizada como un medio terapéutico. Muchas veces las primeras instancias, la primera forma de intervención que tienen los profesionales, psicólogos, centros sociales, es que las personas puedan desarrollar algún tipo de trabajo, para que las personas puedan aprender con ese trabajo hábitos sociales y labores que ellos nunca han tenido en su vida. Por lo tanto, pensemos que estas personas por lo general nunca trabajaron, entonces aunque parezca tan contradictorio con la realidad del mercado laboral, constituye una actividad más o menos terapéutica y formativa...cuando te hablo de tener una mirada de concreción no sea da por este medio, no es la vía para reinsertar a estas personas, esto obliga de intentar formar más personas que trabajen por cuenta propia a formas más elaboradas, con otras alternativas de colocación.”

Ruiz continúa diciendo que para poder mejorar la oferta laboral, en primera instancia se debe fortalecer y facilitar la vinculación con empresarios privados, entendido que es la forma más real de vinculación hacia el medio libre en el ámbito del trabajo. Además, es necesario desarrollar el autoemprendimiento, que las personas puedan estar en capacidad de generar pequeñas empresas que tengan como finalidad desarrollar una labor que una vez que estén en el medio libre les pueda servir para subsistir.

Agrega que las ofertas laborales que se están generando deben estar vinculadas con la realidad del mercado local, regional y nacional. Establece que: “no se puede entender que nos paso que las personas se capaciten en pesca y después nunca van a tener la posibilidad en su vida de pescar...o que se especialicen en un mercado el cual ya está saturado”

Concluye diciendo que la idea es generar programas integrales, en ámbitos que sean realmente oportunidades que les den posibilidad de insertarse a los internos. Frente a esto, se considera que un primer paso importante es reconocer las falencias y debilidades con que se cuentan, factores que Gendarmería ha sabido reconocer bien.

En un segundo plano, se reconoce y se retoma lo dicho sobre la importancia de fortalecer y mejorar los vínculos con las empresas privadas. Por un lado porque son ellas quiénes son capaces de generar oferta laboral y porque además permite ir asignándoles un rol colaborativo en la consecución y avance de la política pública, en este caso de la seguridad pública.

## **Capítulo IV**

### **El vínculo entre públicos y privados desde la mirada del partenariado**

En el presente apartado, se busca describir aquellos conceptos base que permitan dar sentido al trabajo de investigación. Para ello, se buscará una aproximación conceptual para comprender la dinámica que se está desarrollando en la interacción entre actores públicos y privados dentro del ámbito de la reinserción laboral.

Debido a que en el caso particular de reinserción laboral no se considera que exista una externalización de los servicios, en donde el gobierno ha dejado en manos del privados la prestación de los mismos, se cree pertinente hacer uso del término de partenariado público-privado, partiendo del hecho que se busca explicar una relación entre estos distintos actores, particularmente las relaciones entre las empresas y el aparato público, además de cómo el hecho de afianzar vínculos considera las ventajas y los riesgos individuales pero también comunes que se generan.

## **2 Partenariado público-privado (PPP)**

### **1.1 Ubicando en la historia a los PPP**

El uso del término comenzó a utilizarse en países de Europa y Estados Unidos. Autores como Yescombe (2007) establece que en Estados Unidos, este tipo de asociación fue utilizada en los cincuenta para atender asuntos relacionados con educación, posteriormente se hizo extensivo al desarrollo de programas públicos, especialmente de renovación urbana.

Para el caso Europeo, en la década de los 90 en Gran Bretaña se planteó la idea del *Public-Private Partnership*, con el objetivo de transformar el papel de la administración pública de proveedora de servicios a controladora de la gestión realizada por entidades Privadas (Medina, 2011).

En sus inicios, pareciera ser que los PPP estaban más enfocados al desarrollo de proyectos de infraestructura, así lo denotan algunas de las definiciones elaborados por distintos organismos internacionales. Por ejemplo, las Naciones Unidas por medio de su *Negotiation Platform for Public-private partnership in infrastructure projects* (2000), establece que: “Son una forma de colaboración o esfuerzo común entre los sectores público y privado con el propósito de desarrollar, construir, explotar y financiar, consignada por una serie de acuerdos interrelacionados entre los agentes públicos y privados por los que se definen sus respectivos derechos y obligaciones según la configuración legal y política existente” (Medina, 2011).

Por su parte, la Comisión Europea los define como: “Diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio” (Medina, 2011).

No obstante, actualmente el campo de acción de este tipo de colaboraciones ha expandido sus horizontes de trabajo, desde la construcción de una carretera hasta la unificación de esfuerzos para dar atención al tema ambiental. Medina (2011) describe dicha evolución de la siguiente forma: “la Colaboración o Partenariado Público-Privado trasciende al mero desarrollo de infraestructuras y servicios para abrir paso a proyectos compartidos en los que se establecen alianzas estratégicas y liderazgos colaborativos en distintos ámbitos de actuación, con socios o colaboradores de naturaleza también distinta y con iniciativas de diferente amplitud e impacto sobre los territorios y sus organizaciones públicas”.

## **1.2 Aproximaciones conceptuales**

Tomando como referencia a Ysa (2004), una primera aproximación al concepto de Partenariado Público Privado la da Klijn y Teisman (2003), al hacer referencia a una relación duradera entre públicos y privados, en la cual además de la producción conjunta de productos y/o servicios, se comparten riesgos, costes y beneficios.

**Tabla No. 3**  
**Principales características de los PPP**

1. **Objetivos claro, compartidos y compatibles**
2. **Existencia de beneficios mutuos**
3. **Riesgos compartidos**
4. **División clara de responsabilidades (qué aporta cada socio a la mesa)**
5. **Inversión conjunta de recursos**
6. **Autoridad compartida**
7. **Fomento del Estado Relacional**
8. **Relaciones de colaboración voluntarias**
9. **Estructuras de gobierno de carácter multiorganizativo y multisectorial (McGuire, 2002, Agranoff y McGuire, 2003).**
10. **Aprovechamiento de las sinergias que se generan por procesos de colaboración entre los distintos actores.**
11. **Determinante la comunicación y confianza entre actores.**
12. **Lograr equilibrio entre la centralización de la coordinación y la ampliación del partenariado.**
13. **Necesidad de tener mecanismos de evaluación y control.**

Fuente: Ysa, 2004.

El libro verde sobre la Colaboración Público-Privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones de la Comisión, establece que existen dos tipos de partenariados público-privado (Ysa, 2009):

1. **Partenariado contractual:** El sector público cumple la función de desarrollar un bien y/o servicio, mientras que un tercero se encarga de la producción. El contrato es limitado es para un proyecto específico y está regulado por el derecho público, además que se conocen sus costes. Generalmente se tiene expertise previa en el tema, por lo que el tiempo de desarrollo suele ser ajustado

(se da como ejemplo el modelo de concesiones en España, en el cual se transfiere el riesgo al privado).

2. **Partenariado institucionalizado:** Sector público y privado comparten el proyecto a través de una estructura ad hoc. El proyecto generalmente tiene un carácter genérico, lo que implica que no está acotado ni completamente definido, se conoce cuando inicia pero no su finalización. Adicionalmente, las organizaciones comparten el logro de los objetivos por medio de una relación de red entre los involucrados y no de jerarquía.

La importancia de la diferencia entre estos dos modelos, es que dependiendo de su aplicación será el tipo de objetivos que se quiera alcanzar por medio de la cooperación, la estructura organizativa que se tendrá, las formas de influencia y la gestión del conflicto. Incluso, se distinguirán los incentivos y estímulos para participar en la cooperación (Bovaird 2004 en Ysa, 2009).

Independiente del modelo que se aplica, Ysa (2009) describe que este tipo de alianzas trae consigo beneficios para los privados y para los públicos. En el caso de los primeros permite la apertura de nuevos mercados, oportunidades de negocio, compartir riesgos, entrar en proyectos a los que no tendrían acceso y gestionar su responsabilidad social empresarial (alineación de objetivos sociales con objetivos empresariales); mientras que para el sector público implica seguir invirtiendo en bienes y servicios en pro de la competitividad, ofrecer respuestas a las necesidades sociales, poder acceder a recursos, conocimiento, tecnología, experiencia y soluciones innovadoras, también les permite compartir/transferir parte del riesgo.

Así mismo, se considera que el desarrollo de partenariados coincide con la noción de reforma del Estado (implica modernización, gobierno relacional, buena gobernanza) en el cual se replantean las relaciones entre actores públicos y privados (Ysa, 2004).

Adicionalmente, establece la autora, sumado a las posibles ventajas que se pueden generar, los partenariados también llevan consigo importantes retos, los cuales se sintetizan en tres:

1. **Límites entre otra estructura de gobernanza:** No existe una clara distinción con otras formas de gestión en las que también participa el sector privado, por ejemplo la privatización, contrato de agencia, contracting out, outsourcing, subsidios y patrocinio
2. **Problemas en torno a la gestión de la relación y del proyecto:** La relación es compleja debido a que combina lo intersectorial con la gestión interorganizativa. No obstante, para facilitar dicha dinámica es necesario tomar en consideración elementos como la alineación de los objetivos entre públicos y privados, asegurar seguridad jurídica para los procesos que se van a iniciar, estar consientes de la complejidad, tomar en cuenta los posibles riesgos y su

prevención, además de evaluar los costos no sólo de carácter financiero y de transacción, sino los costos de oportunidad en invertir en los PPP.

3. Retos de control y compensación: Es determinante equilibrar los intereses de las partes involucradas. El cumplimiento del contrato debe ser el foco central del control, además de injerir en mecanismos de sanción, también es necesaria utilizar incentivos positivos para evitar relaciones tóxicas entre la administración pública y privada.

En síntesis, Ysa (2009) describe que las PPP como herramientas de gestión, no aseguran ser menos costosas o eficientes, esto principalmente dependerá de cómo se está gestionando el proyecto. Pese a que los partenariados pueden implicar mayores costes por el pago a privados, estos deben ser capaces de evidenciar a través de los mecanismos de evaluación sus aportes en la generación de valor público.

Así mismo, para evitar posibles catástrofes, es necesario elegir bien el cliente con el que se va a trabajar, además de hacer un correcto seguimiento y control del contrato. Además de registrar los costes de transacción que está implicando el desarrollo del proyecto. El autor enfatiza que la clave para fortalecer los PPP, radica en la evaluación y para ello es imperante generar las capacidades dentro de la esfera pública capaces de implementarlas. Por último, es importante tener claridad de porque se va a recurrir a este tipo de alianzas y no sólo utilizarlo como recurso para solucionar las limitaciones financieras del Estado.

**Tabla No. 4**  
**Cuadro resumen de los beneficios y riesgos de los PPP**

Beneficios	Riesgos
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fondo común de recursos y experiencia.</li> <li>2. Esfuerzos y sistemas coordinados</li> <li>3. Mejora de la gestión y comprensión de los clientes.</li> <li>4. Promoción de la educación pública y responsabilidad.</li> <li>5. Construcción de consenso.</li> <li>6. Incremento de la flexibilidad operacional (a través de la actuación con actores no gubernamentales)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Responsabilidad borrosa</li> <li>2. Pérdida de control (riesgo financiero).</li> <li>3. Riesgo en la credibilidad e imagen pública.</li> <li>4. Reducción de flexibilidad en la toma de decisiones.</li> <li>5. Debilitación de las comunicaciones.</li> </ol>

Fuente: Rodal, 1993.

Independiente de los posibles riesgos y beneficios, que conllevan los PPP, algunos autores establecen la necesidad que existan criterios mínimos para que dicho tipo de alianzas puedan marchar, Rodal (1993) y Boase (2000) hablan de la existencia de elementos críticos para su buen funcionamiento:

1. Criterios para iniciar el partenariado: toman en cuenta que los PPP pueden ser efectivos bajo determinadas condiciones y para objetivos limitados. Por ejemplo, que se busque el cumplimiento de objetivos sociales que de forma aislada no se lograrían; cuando se considera importante un programa pero no existe el suficiente financiamiento público par sostenerlo; existe compatibilidad de agendas entre los diversos actores; si los grupos interesados en el tema pueden definir otucomes aceptables y logran alcanzar concesos

Es mejor evitar los PPP si además de no cumplir con los elementos anteriores, éstos son utilizados como privatizaciones de los problemas de políticas que los departamentos por sí mismo son incapaces de resolver.

2. Planificación efectiva: Implica la asignación de las personas adecuadas; de los parámetros del partenariado; establecer objetivos, roles y responsabilidades de forma clara; promover la existencia de una política estratégica que facilite el proceso de planificación. Adicionalmente, se deben anticipar los riesgos y beneficios, especialmente los financieros, administrativos y de gestión de recursos humanos.
3. Implementación: Tener en cuenta la flexibilidad para adaptarse a los cambios que generan la implementación y gestión del partenariado. Necesidad de transformar a lo largo de este proceso roles, responsabilidades y la forma de pensar de los distintos actores. Se recomienda estandarizar las iniciativas siempre que sea posible.
4. Control o evaluación: Para verificar que los acuerdos y transferencias sean concordantes con los objetivos, garantizar la existencia de responsabilidades en el acuerdo establecido, así como medidas de seguimiento e impacto.

## **2.1 Interpretación de la relación entre empresas privadas y Gendarmería de Chile a partir del PPP**

Pese a que de manera formal, ya sea por medio de una normativa legal o reglamento interno, no existe ninguna cláusula o artículo que establezca el partenariado público-privado como forma de asociación entre Gendarmería de Chile y organizaciones públicas y privadas, existen comportamientos y mecanismos establecidos que responden a la existencia de vínculos de colaboración entre ambos. Específicamente en el ámbito de la reinserción laboral, en donde ante la imposibilidad de generar oferta laboral por parte de la institucionalidad pública, es trascendental vincularse con empresas que les generen dicho mercado.

Así por ejemplo, lo demuestran normativas como el Decreto 943 del 2011 que aprueba el reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario en el cuál se indica la labor del jefe de los CET en identificar aquellas empresas interesadas en participar en los centros y además de firmar convenios de

educación y capacitación con instituciones públicas y privadas (Ministerio de Justicia, art. 72, 2011).

Por su parte, el Manual de funcionamiento de los centros de educación y trabajo: establece en su artículo 8, inciso “e”: “generar vínculos con organizaciones públicas y privadas, para efectos de un mejor desarrollo de las actividades del establecimiento, especialmente en materia de formación, educación, capacitación, trabajo y producción, cultura, deporte y recreación” (Gendarmería, 2008b).

Adicionalmente, dichas prácticas promueven ciertas características que están presentes en el modelo de los partenariados. Entre algunos de los elementos que se identifican está asumir costos y riesgos de forma conjunta.

Con relación a los costos, el principal costo de las empresas privadas es el pago de salarios, ya sea para trabajadores que laboran en empresas instaladas, en los CET y cuando existe una relación a trato directo con algún interno (Ministerio de Justicia, 2011).

Así mismo, en el artículo 33 del decreto 943, se establece que se deben hacer cargo de los costos del consumo de servicios básicos que utilicen por la actividad productiva que desarrollen (Ministerio de Justicia, 2011).

Mientras que Gendarmería provee del espacio físico, maquinaria en algunas circunstancias y la mano de obra. Esto está establecido en el Estatuto Laboral y de formación para el trabajador penitenciario.

En cuanto a los riesgos, Gendarmería los asume desde el momento que decide otorgarle el permiso a alguna empresa para que se instaure dentro de algún recinto penal o desde que adquiere algún contrato con alguna de ellas para que participe en los CET. Los principales riesgos de estas contrataciones, es que pesa a que se puede establecer un contrato con estas entidades privadas, eso no implica que éste se pueda renovar o se va a mantener en el tiempo, especialmente por factores externos a las empresas como crisis económicas.

Por su parte, los riesgos de la empresa privada se identifican por una parte con la seguridad de las personas. Las posibles eventualidades que pueden surgir dentro de un recinto penitenciario, pueden poner en peligro la vida de los trabajadores destinados por las empresas. Ruiz (2011) establece que esa es una de las principales razones por las que muchas empresas deciden dejar de apoyar los proyectos laborales.

Así mismo, tomando como referencia la clasificación dada por el libro verde de la Comisión Europa, dicha relación se asemeja más a un partenariado de carácter institucionalizado, específicamente porque comparten un objetivo común que es la reinserción laboral y porque el logro del mismo implica una relación de red en la que participan distintos actores.

Adicionalmente, los proyectos establecidos no son rígidos, en el sentido que pueden variar dependiendo de la empresa y no todos necesariamente cumplen con los mismos periodos de funcionamiento, eso no implica que no esté definido el período en que empieza y termina. Lo que no se conoce con claridad es si habrá posibilidad de darle continuidad.

Por lo tanto, tal como se mencionó al inicio pese a que no existe formalmente una relación de partenariado entre gendarmería y las empresas privadas, actualmente existen las condiciones que permitirían fortalecer vínculos de este tipo. Para mejorar las condiciones que existen actualmente y que les llevarán a instaurar un PPP efectivo, ambos actores deberían tomar en consideración los elementos claves que mencionan Rodal (1993) y Boase (2000).

Ente dichos elementos se rescata el clarificar de mejor manera los objetivos a cumplir, teniendo presente que lo principal es la reinserción social a través de la garantía de un trabajo que les permita a los internos del subsistema cerrado obtener un sustento económico para el apoyo familiar y que a la vez les facilite en el momento de estar en el medio libre, continuar con esa sostenibilidad económica.

Por otro lado, es indispensable contar con mecanismos de evaluación que permita identificar si los proyectos pactados están siendo efectivos, si realmente están contribuyendo con la reinserción y esto implicará evaluar si el tipo de trabajo que se está desarrollando es el adecuado por una parte y por otro, si la remuneración que se está obteniendo es la adecuada.

Así mismo, lograr tener evaluaciones efectivas, implica haber desarrollado un proceso de planificación sólido que defina claramente los objetivos esperados y las responsabilidades de cada uno de los participantes.

## Conclusiones

1. El incremento de la población penal y los continuos casos de reincidencia han hecho cuestionar la efectividad de las acciones enfocadas en promover el castigo y sanción como mecanismo para reducir la actividad delictiva. proponiendo como enfoque alternativo la reinserción social. Es a partir del gobierno de Lagos que se empieza a manifestar interés por esta nueva forma de atender la criminalidad, pero no fue hasta más adelante, durante el período de Bachelet, que se empiezan a considerar acciones más concretas, las cuales fueron ampliadas y mejoradas con la gestión de Piñera.
2. Pese a los avances que se han generado en materia de visibilización de acciones dentro de la política pública de seguridad, el Departamento de Reinserción social de Gendarmería presenta debilidades, principalmente en materia presupuestaria y generación de instrumentos de monitoreo y evaluación para poder cumplir con su mandato en relación a la reinserción social. Esto demuestra que el tema sigue teniendo poco peso en la agenda pública y que ante la ausencia de un mejor abordaje a la problemática, difícilmente se podrá generar oportunidades para que los privados de libertad logren insertarse en el medio libre.
3. Es evidente que la actividad artesanal pese a que cumple una función inicial de fomentar hábitos y desarrollar capacidades laborales, no es suficiente para garantizar estabilidad laboral para los internos. Adicionalmente, el poco peso que tiene la oferta laboral creada por las empresas privadas en relación a otras fuentes de trabajo y el débil control por garantizar las condiciones mínimas laborales, hace cuestionar si realmente se está logrando obtener el objetivo de reinsertar laboralmente.
4. La oferta de trabajo que ofrece actualmente las empresas privadas es débil y con pocas garantías laborales. No obstante, se está consciente que debido a la imposibilidad de Gendarmería para crear fuentes de trabajo, es estratégico mantener y fortalecer los vínculos con los privados. Para ellos, es recomendable continuar con las vinculaciones estratégicas en donde se compartan objetivos, riesgos y costos, además que se clarifiquen los mecanismos de regulación y generación de incentivos.
5. La relación entre Gendarmería y las empresas privadas, denotan varios elementos que coinciden con el enfoque del partenariado público-privado. Sobre todo a lo referente a asumir costos, objetivos y riesgos de forma conjunta. Entre estos se puede destacar los riesgos que asume el privado en el momento de instaurarse en los centros penitenciarios, relacionados con temas de seguridad y por el lado de la institucionalidad pública, en el momento que permiten que la empresa participe sin saber si logrará mantenerse en el tiempo o que en la práctica contribuyan de manera efectiva con la reinserción laboral.

6. Previo a iniciar procesos que mejoren e incrementen los acercamientos de Gendarmería con empresas privadas, a través del enfoque del partenariado público-privado, el departamento de reinserción social de Gendarmería debiese realizar una evaluación de los resultados que se han logrado hasta el momento a través de dichas vinculaciones, con el afán de identificar los aspectos que deben ser mejorados, sobre todo los relacionados con mecanismos de control de la participación de las empresas, evaluación del desempeño de las mismas y su contribución al cumplimiento de los objetivos trazados en torno a la reinserción laboral.
7. Las modificaciones legales realizadas por medio del Decreto No. 943 que aprueba el Reglamento que establece un Estatuto Laboral y de Formación para el Trabajo Penitenciario en el 2010, consisten en un primer paso para ordenar y clarificar la forma cómo participan los privados, reduciendo las discrecionalidades e identificando de mejor manera las regulaciones y los incentivos de mantener la colaboración. Por otro lado, se resalta que la normativa ofrecer mejores condiciones a los trabajadores, más enfocadas en garantizar la formalidad.
8. Retomando nuevamente los postulados del partenariado público-privado, es importante el desarrollar una planificación conjunta entre ambos actores, con la finalidad de tener presente cuál es el objetivo principal a seguir y que en este caso tendría que ser el garantizar que los privados de libertad logren estabilidad económica a través del acceso de un empleo sostenible y formal. Por otro lado, se requiere que se cuenten con los mecanismos de evaluación necesarios que les permita revisar, corregir y con ello reorientar el camino hacia la consecución de los objetivos trazados.
9. Por último, el fortalecimiento de redes de trabajo bajo la lógica del partenariado también responde a una forma de construir política pública, en donde el privado con fines de lucro como las empresas, adquieran responsabilidad en el cumplimiento de la misma. No sólo por medio de la tercerización o externalización de los servicios, sino a través de un trabajo que los responsabilice por medio de la designación de tareas y objetivos que se deben cumplir de forma conjunta con la institucionalidad pública.

## Referencias bibliográficas

1. Aguilar, L.; Espina, C.; Et al. (s/a). Volver a confiar. Caminos para la integración post carcelaria. Santiago de Chile.
2. Consejo Para La Reforma Penitenciaria (2010). Recomendaciones Para Una Nueva Política Penitenciaria. Santiago de Chile.
3. Campos, Z., (2010).Reinserción Social. Dirección de Desarrollo Comunitario. Municipalidad de La Pintana en Droppelmann, C.; Varela, J., (ed.), Buenas Prácticas de Rehabilitación y Reinserción de Infractores de Ley. Santiago de Chile, Paz Ciudadana.
1. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- (2007). Evaluación intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile.
2. Flick, U. (2007). Introducción a la Investigación Cualitativa. (2ª. Ed.). Madrid: PAIDEIA GALIZA.
3. Gendarmería de Chile (1979). Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, Decreto Ley No. 2859. Santiago de Chile.
4. \_\_\_\_\_ (2006a). Memoria 2006: Programas y acciones de reinserción. Subdirección Técnica. Santiago de Chile.
5. \_\_\_\_\_ (2006b). Manual de funcionamiento de los centros de educación y trabajo. Subdirección técnica. Santiago de Chile.
6. \_\_\_\_\_ (2007). Memoria 2007: Programas y acciones de reinserción. Subdirección Técnica. Santiago de Chile.
7. \_\_\_\_\_ (2008a). Memoria 2008: Programas y acciones de reinserción. Subdirección Técnica. Santiago de Chile.
8. \_\_\_\_\_ (2008b).Normas técnicas laborales y de capacitación penitenciaria. Subdirección Técnica. Santiago de Chile.
9. \_\_\_\_\_ (2009). Memoria 2009: Programas y acciones de reinserción. Subdirección Técnica. Santiago de Chile.
10. \_\_\_\_\_ (2010). Memoria 2010: Programas y acciones de reinserción. Subdirección Técnica. Santiago de Chile.

11. Instituto de Igualdad de Chile (2010). "Chile Seguro": análisis de la propuesta de seguridad pública del Gobierno. <http://www.igualdad.cl/2010/08/chile-seguro-analisis-de-la-propuesta-de-seguridad-publica-del-gobierno/>.
12. Lahera, E. (2002). Introducción a las Políticas Públicas. (1<sup>a</sup>. Ed.). Chile: Fondo de Cultura Económica.
13. Medina, P. (2011). Incorporando procesos innovadores en la gestión del territorio. Modelos y casos de colaboración público-privada en el diseño de políticas y la gestión de servicios de proximidad. X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Murcia, Septiembre de 2011
14. Ministerio de Justicia (1979). Ley Orgánica de Gendarmería de Chile. Santiago de Chile.
15. \_\_\_\_\_ (1998). Reglamento de establecimientos penitenciarios. Decreto 518. Santiago de Chile.
16. \_\_\_\_\_ (2010). Reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario. Santiago de Chile.
17. Ministerio del Interior (2004). Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile.
18. \_\_\_\_\_ (2008). Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2006-2010). Súmate por un Chile más Seguro. (1<sup>a</sup>. Ed.). Chile: Artegráfica S.A.
19. \_\_\_\_\_ (2010). Plan de Seguridad Pública (2010-2014). Chile seguro. Santiago de Chile.
20. Pantoja, R. (2010). La evidencia empírica de reducción de la reincidencia delictiva, como herramienta para la seguridad pública y la integración social. Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Debates penitenciarios No. 13. [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates\\_penitenciarios\\_13.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_13.pdf)
21. [Rodal, A \(1993\). Managing Partnerships.](#)
22. Roth, A. (2007). Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá: Aurora.
23. Villagrán, C. (2008). Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana Debates penitenciarios No. 7, artículo: Hacia una política postpenitenciaria en Chile:

desafíos para la reintegración de quienes salen de la cárcel. Chile.  
[http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates\\_penitenciarios\\_07.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_07.pdf)

24. Williamson, B (2004). Políticas y programas de rehabilitación y reinserción de reclusos: experiencia comparada y propuesta para Chile. Fundación Paz Ciudadana. Santiago de Chile.
25. Yescombe, E.R. (2007) Public-Private Partnerships: Principle of Policy and Finance. Elsevier Finance
26. Ysa, Tamko (2004). Riesgos y beneficios de trabajar en partenariatido en los gobiernos locales. IX Congreso Internacional de CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. España.
27. \_\_\_\_\_ (2009). La gestión de paternerizados públicos privados: tipologías y retos de futuro. La colaboración público privado y la creación de valor público. Barcelona: RGM, SA.

a. Entrevista a profundidad

28. Ruiz, Patricio. Coordinador Nacional Laboral, Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado de Gendarmería de Chile. Entrevista realizada el 12 de octubre de 2012.

**Anexo I**  
**Presupuestos Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado**  
**2008 - 2012**

**2008**

Programa	Presupuesto Asignado
CET	\$ 1.724.127.247
Fort. Consejos Técnicos	\$ 47.849.000
PAC	\$ 1.488.665.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 3.260.641.247</b>

**2009**

Programa	Presupuesto Asignado
CET	\$ 1.786.310.736
Fort. Consejos Técnicos	\$ 50.693.000
PAC	\$ 1.725.429.373
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 3.562.433.109</b>

**2010**

Programa	Presupuesto Asignado
CET	\$ 1.812.937.521
Fort. Consejos Técnicos	\$ 50.452.974
PAC	\$ 2.226.052.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 4.089.442.495</b>

**2011**

Programa	Presupuesto Asignado
CET	\$ 1.877.833.014
Fort. Consejos Técnicos	\$ 52.085.000
PAC	\$ 2.948.764.228
Fortalecimiento CET	\$ 348.253.275
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 5.226.935.517</b>

**2012**

Programa	Presupuesto Asignado
CET	\$ 1.701.640.745
Fort. Consejos Técnicos	\$ 53.515.000
Intramuros Base (PAC)	\$ 3.051.506.650
Intramuros Adicional	\$ 836.393.527
Secciones Juveniles	\$ 1.076.951.488
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 6.720.007.410</b>

Fuente: Gendarmería de Chile, departamento de reinserción laboral, 2012

**Anexo No. 2**  
**Modificaciones de la normativa legal en materia de trabajo penitenciario en los CET**

<p style="text-align: center;"><b>Reglamento sobre reinserción de condenados mediante la capacitación laboral y el trabajo en los establecimientos penales y deroga decreto No. 1595 de 1981 (Decreto No. 36, año 2005)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Reglamento sobre reinserción de condenados mediante la capacitación laboral y el trabajo en los establecimientos penales. (Decreto No. 943, año 2011)</b></p>
<p>Artículo 2: De los Centros de Educación y Trabajo. Los CET serán establecimientos penitenciarios, cuyo objeto principal será: “contribuir al proceso de reinserción social de las personas condenadas, proporcionándoles trabajo regular y remunerado, capacitación o formación laboral, psicosocial y educación, que sean necesario para tal propósito...”</p>	<p>Lo referente a los Centros de educación y trabajo se encuentra contenido en el Título VI, del Artículo 64 al 88.</p> <p>Artículo 64: De los Centros de Educación y Trabajo. los CET serán establecimientos penitenciarios, cuyo objeto principal será: “contribuir al proceso de reinserción social de las personas condenadas, proporcionándoles trabajo regular y remunerado, capacitación o formación laboral, psicosocial y educación, que sean necesario para tal propósito...”</p> <p>SE AÑADE: En el CET se podrán llevar a cabo actividades de formación para el trabajo, las cuales permitirán a los penados percibir un ingreso. Asimismo, estos podrán desarrollar las actividades laborales establecidas en este reglamento, las que se regirán por las normativas pertinentes.</p>
<p>Artículo 9: Objetivos de los CET</p> <p>Literal “a”: Proporcionar capacitación, formación y/o especialización sistemática en técnicas fundamentales u oficios, a las personas condenadas, mediante metodologías teórico-prácticas.</p> <p>Literal “d”: Proporcionar trabajo regular y remunerado, acorde con la realidad regional.</p> <p>Literal “f”: Orientar y colaborar con el proceso de colocación de los penados en el medio libre.</p> <p>Literal “g”: brindar orientaciones a los internos sobre: “contratación de seguros por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales”.</p> <p>Literal “h”: Las actividades laborales se tendrán que desarrollar dentro de las garantías y límites establecidos por “la</p>	<p>Artículo 66: Objetivos de los CET</p> <p>Literal “a” Proporcionar capacitación, formación y/o especialización sistemática en técnicas fundamentales u oficios, a las personas condenadas, mediante metodologías teórico-prácticas.</p> <p>SE AÑADE: El Centro de Educación y Trabajo procurará que se acrediten las competencias laborales adquiridas por sus beneficiarios, mediante la certificación otorgada por instituciones reconocidas por los Ministerios de Educación o del Trabajo.</p> <p>Las literales “d” y “f” se mantienen, mientras que la “g” se convierte en el artículo 84 que establece: De la contratación de seguros de accidentes laborales. Los CET deberán contratar seguros de accidente de trabajo, sea a través de convenios nacionales o directamente, con el objeto de asegurar la</p>

<p>Constitución, las leyes, los reglamentos y los tratados internacionales vigentes ratificados por Chile”</p>	<p>integridad física de las personas que acceden, por su intermedio, a la formación para el trabajo.</p> <p>La literal h fue suprimida.</p>
<p>Artículo 12: Para la selección de los condenados postulantes a los CET. Entre los criterios para seleccionar a los internos están: “aptitud laboral, aprendizaje, voluntad, motivación y antecedentes psicológicos, sociales y de conducta...”</p>	<p>Artículo 80: Requisitos. Para la selección de los condenados postulantes a los CET se considerarán: su disposición al trabajo, necesidades de reinserción social, motivación al cambio y antecedentes psicológicos, sociales y de conducta...</p> <p>SE AÑADE: los criterios conforme a los cuales serán seleccionados los condenados que postulen a los CET semiabiertos serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) conducta: que los internos tengan buen o muy buena conducta del último bimestre a la fecha de su postulación.</li> <li>b) Tipo de delito: la selección de los condenados no estará condicionada o limitada por el delito a que se encuentre condenado el postulante.</li> <li>c) Salud: se considerará tener salud compatible con las actividades laborales del CET al cual postula.</li> </ul>
<p>Artículo 15: Funciones y atribuciones del jefe del CET</p> <p>Literal “e” que mandata al jefe del CET para “proponer para la aprobación del Director Regional, los Convenios con empresas interesadas instalarse dentro del Centro”.</p> <p>Literal “o” que mandata al jefe del CET “controlar el funcionamiento administrativo y contable, en especial de las remuneraciones, descuentos y ahorros de los condenados”.</p>	<p>Artículo 72: Funciones y atribuciones del jefe del CET</p> <p>No hay modificaciones en la literal “e” y “o”</p>
<p>Artículo 17: Funciones y atribuciones del Director Regional</p> <p>Literal “h”: Aprobar Convenios de capacitación y empleo para la instalación de empresas privadas.</p>	<p>Artículo 73: Funciones y atribuciones del Director Regional</p> <p>No hay modificaciones en la literal “h”</p>
<p>Artículo 28: todos los condenados que están en los CET participarán en: “actividades laborales y en programas formativos y de apoyo psicosocial, como parte del proceso de</p>	

capacitación laboral y de reinserción social...”	
<p>Artículo 30: el trabajo de los condenados será siempre remunerado de acuerdo a los criterios establecidos por la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile.</p> <p>El Consejo Técnico de cada Centro de Educación y Trabajo, determinará una cantidad mensual mínima a recibir por condenado, se financiará íntegramente de los ingresos que se originen por las actividades productivas y comerciales de cada Centro.</p>	<p>Artículo 82: SE AÑADE:</p> <p>Los ingresos que correspondan a la formación para el trabajo se registrarán por las normas que la Administración determine en razón de la modalidad en que ejecute, debiendo en todo caso el Área Administrativa del establecimiento, entregar al interno comprobante detallado de los ingresos y deducciones que correspondan.</p> <p>En el segundo párrafo del artículo se mantiene lo establecido por el Artículo 30 del decreto 36 y se unifica lo que establece el Artículo 31 de la misma norma.</p>
Artículo 31, podrán pagarse mensualmente “bonos e incentivos resultado de la producción o en el nivel de calificación laboral de los condenados...”	
<p>Artículo 33: En los centros de Educación y Trabajo cerrados y semiabiertos, del salario del condenado se deducirá en los casos que proceda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Un 10% destinado a indemnizar los gastos que ocasionen al establecimiento, incluyendo las materias primas que les proporcione la Administración Penitenciaria.</li> <li>b) Un 15% a fin de hacer efectiva la responsabilidad civil proveniente del delito.</li> <li>c) Un 15% destinado a la formación de un fondo individual de reserva que será entregado cuando egresen definitivamente del establecimiento penitenciario...</li> </ul>	<p>Artículo 47: Deducciones que se efectúan al monto pagado al condenado, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, se deducirá del ingreso del condenado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Un 11% a fin de hacer efectiva la responsabilidad civil proveniente del delito, según lo dispuesto por la sentencia judicial.</li> <li>b) Hasta un 5% destinado a indemnizar los gastos que ocasionen al establecimiento, incluyendo las materias primas que les proporcione la Administración Penitenciaria, porcentaje que será determinado por el Consejo Técnico respectivo.</li> <li>c) Un 15% destinado a la formación de un fondo individual de reserva que será entregado cuando egresen del establecimiento penitenciario, ya sea por el cumplimiento de la pena, obtención de libertad condicional, o bien mediante el beneficio de salida controlada al medio libre.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Justicia. 2012

**Anexo No. 3**  
**Tipo de empresas generando oferta laboral dentro de Gendarmería**

DESCRIPCION DEL TRABAJO	2010	2011	Julio 2012	Totales
Corte y Confección de Ropa	6	9	9	24
Tejidos e Hilados Artesanales de Alpaca	3	4	4	11
Trabajo con alimentos	4	4	2	10
Soldadura y Reparación	1	1	1	3
Confeccion de Sobres para Muestras Mineras	1	1	0	2
Operario	2	2	2	6
Pañolero	1	2	2	5
Maquila	6	1	0	7
Armado De carpetas	1	2	2	5
Produccion Base Aditiva	1	1	1	3
Mueblistas, Armados de Cajas	1	4	4	9
Armado de paneles para casas	1	0	0	1
Limpieza de Areas de cultivos	1	0	0	1
Cobre	1	1	0	2
Trabajos con aluminio	3	5	4	12
Armado , Embolsado Y Codificado De Mat. De Fijación Para Ferreterías.	1	1	1	3
Montado De Mechas En Catálogos De Tintura De Cabello	1	1	1	3
Servicios auxiliares liceo	0	0	1	1
Envasados	0	2	2	4
Casas prefabricadas	0	0	1	1
Coletores solares en cobre	0	0	1	1
Construcciones	0	2	0	2
Engomadas sobres	0	1	1	2
Agrícola, forestal, ganadera	0	1	1	2
Pintura de remodelación	0	1	1	2
Madera	0	1	0	1
Vendedor	0	1	1	2
Reciclaje cartones	0	1	1	2
Varias actividades	4	6	7	17
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>55</b>	<b>50</b>	<b>10</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Gendarmería, 2012.

**Anexo No. 4**  
**No. de trabajadores contratados por empresa**

NOMBRE DE LA EMPRESA	2010				2011			
	Nº DE INTERNOS TRABAJADORES		Nº DE INTERNOS CON CONTRATO		Nº DE INTERNOS TRABAJADORES		Nº DE INTERNOS CON CONTRATO	
	CONDENADOS		HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ
	HOM	MUJ						
Comercial J.C. José Cerda Zapata	52	0			41			
Confecciones "Diego"	76	27			105	36		
Mirna Godoy Ravic	0	4				6		
Confecciones "Susana"	0	3				2		
Confecciones "Rene"	0	8				6		
Confecciones "Felipa"						3		
Constructora C&M					8			
La Flor De Italia Ltda.	11	0	11	0	10		10	
Mestranza San Lorenzo	4	0	4	0	5		5	
Siges Sa.	139	0	139	0	132		132	
Date un Gusto						13		
Confecciones WILTA COLLAO.	0	4						
M-KOO	0	10				10		
Rosa Soto S.A.	0	11				13		
CREACIONES THELMO CORTES	0	3				2		
Confecciones Catalina						1		
Confecciones Rove						2		
Siges Chile S.A.	106	7	106	7	115	6	115	6
Panaderia Panwitt	9	0	9	0	7		7	
Socoalvi	8	0	8	0	9		9	
Liceo Politecnico Cardenal Oviedo	5	0	5	0	4		4	

Fuente: Departamento de Reinserción social, Gendarmería, 2012

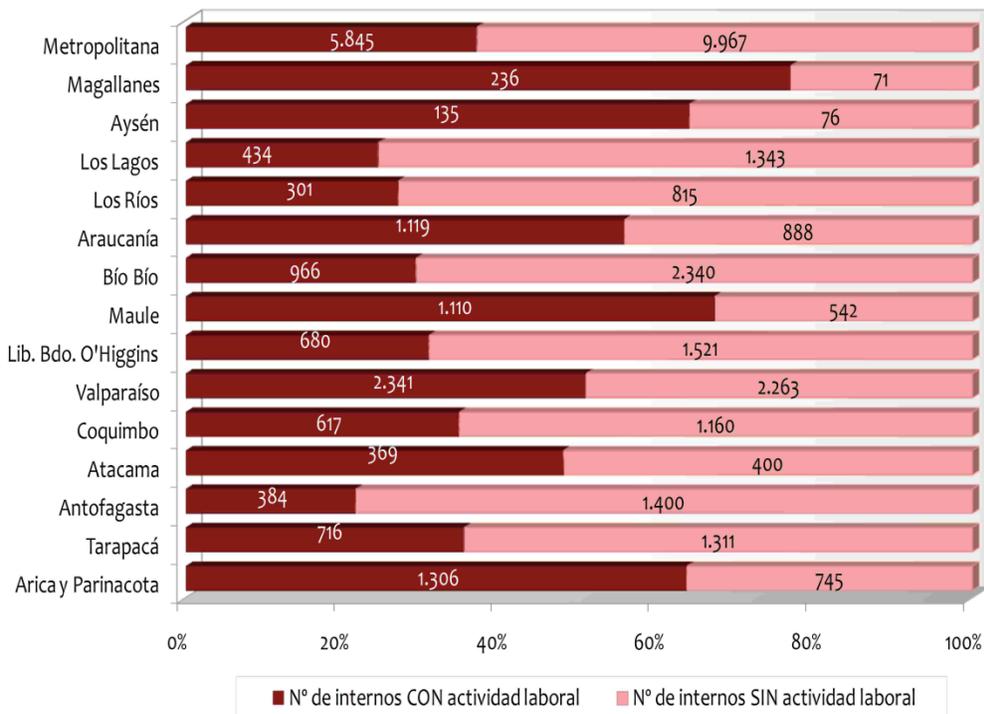
NOMBRE DE LA EMPRESA	2010				2011			
	TRABAJADORES CONDENADOS		Nº DE INTERNOS CON CONTRATO		Nº DE INTERNOS TRABAJADORES		Nº DE INTERNOS CON CONTRATO	
	HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ
Colegio JLV					1		1	
HELA S.A.	0	4				5		
MASTER S.A.	0	6				7		
LITOGRAFÍA SÁNCHEZ	0	10				6		
Imprenta Guerra						4		
CONMAR S.A.	6	0			3			
ANTUAN YURI	4	0			7			
Torres	0	11				10		
Nexopan	3	0	3	0	3		3	
Independiente					1			
Lacteos Montenegro					1			
Vidrierias Maipú					2			
Siges	114	14	114	14	128	13	128	13
Soc. Com.E Ind.Integrado Ltda.	5	0	5	0	4		4	
Empresa Alejandro Pineda					5		5	
Carpas Safiro	0	4						
SODEXO					40		40	
SOC. AGRICOLA, FORESTAL, GANADERA Y DE SERVICIOS ALICURA LIMITADA					3			
ROSEN	12	0				8		

Fuente: Departamento de Reinserción social, Gendarmería, 2012

NOMBRE DE LA EMPRESA	2010				2011			
	TRABAJADORES CONDENADOS		Nº DE INTERNOS CON CONTRATO		Nº DE INTERNOS TRABAJADORES		Nº DE INTERNOS CON CONTRATO	
	HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ	HOM	MUJ
Maria Isabel Garrido Barrueto						1		
ROSEN						6		
ASERVIC VICTORIA	18	0						
Compass Group	71	10	71	10	86	9	86	9
Compass Catering Y Servicios Chile Ltda.	71	9	71	9	109	8	109	8
Constructora Tecmi					2			
IMPA					3			
CULTIVOS MARINOS CHILOE	7	0						
Britec	5	0			7			
Intercost					6			
Wintec	118	0			167			
Wintec	68	0			61			
Mario Celis					5			
Carolina Vilchez					4			
Fer Creaciones Ltda	9	0						
Crown					39			
Prodalum	0	16				31		
Tecbolt	0	8				22		
Fascolor	0	44				61		
Sta. Marta, Comisa, Tecnofas, Inv. Industriales, Valfrut, Beisse, Dimafi, Implemed, Equipo Tres, Activa Pop, Raul Ramirez, Argos, Rodi Chile	0	51				113		
<b>Total</b>	<b>4941</b>	<b>264</b>	<b>546</b>	<b>40</b>	<b>5145</b>	<b>404</b>	<b>658</b>	<b>36</b>

Fuente: Departamento de Reinserción social, Gendarmería, 2012

**Anexo No. 5**  
**Distribución regional de la actividad laboral 2010**



Fuente: Departamento de Readaptación/Control Penitenciario. Gendarmería de Chile, 2010.