

# CONCILIAR EDUCACIÓN Y TRABAJO EN LAS PRISIONES LATINOAMERICANAS. POR UNA REINSERCIÓN INTEGRAL

## *Associate education and work in Latin American prisons for an integral reinsertion*

RANGEL, Hugo<sup>1</sup>

### RESUMEN

Las prisiones de América Latina viven la crisis penitenciaria que existe en un continente a su vez que sufre violencia y desigualdad endémica. Ante esta crisis, la educación en prisiones así como el trabajo constituyen estrategias de inserción de los presos. Observamos que existen cada vez más programas y leyes para promover el trabajo en los sistemas penitenciarios de América Latina. Sin embargo estas iniciativas se enfrentan a diferentes obstáculos, primeramente existe una contraproducente competencia entre las actividades laborales y educativas, insistimos que ambas deben ser complementarias para lograr una inserción exitosa. En una mirada general de los programas latinoamericanos, insistimos que las actividades laborales deben realizarse en beneficio de los internos y no de las múltiples compañías privadas que producen en los centros penitenciarios, por lo que se recomienda tanto el fomento cooperativo como la colaboración de ONGs en estrategias integrales que incluyan desde la remisión de la pena como el mejoramiento de las condiciones penitenciarias.

**Palabras-clave:** Educación y Trabajo. Prisiones. América Latina.

### ABSTRACT

The prisons in Latin America live a crisis that exists in a continent that suffers from endemic violence and inequality. Faced with this crisis, education in prisons and the work are social inclusion strategies of prisoners. We observe that more and more programs and laws to promote the work in the prison systems in Latin America. But these initiatives face different obstacles, first there is a counterproductive competition between labor and educational activities, we insist that both should be complementary to achieve a successful social inclusion. In an overview of the Latin American programs, we insist that labor activities should be undertaken for the benefit of the internal and not the many private companies that produce in penitentiaries, so it is recommended that both the cooperative promotion as the collaboration of ONGs in strategies comprehensive ranging from remission of sentence to the improvement in prison conditions.

**Keywords:** Education and Work. Prisons. Latin American.

---

<sup>1</sup> Professor e pesquisador da Universidade de Guadalajara (México), professor associado da Universidade de Quebec - Montreal (Canadá), consultor do Observatório Internacional da UNESCO sobre Educação em Prisões e membro do Sistema Nacional de Pesquisadores do México. E-mail: <hugo.rangel@mail.mcgill.ca>.

## CONTEXTO

Es pertinente e inevitable mencionar que el contexto de violencia y de crisis que viven las instituciones penitenciarias. Existe una escalada de motines, fugas y conflictos internos que desencadenan en actos sangrientos. Los asesinatos de presos se registran cotidianamente en muchas prisiones del continente, lo que evidencia una falta de control al tráfico de armas en las prisiones. Incluso a veces grupos de presos controlan las prisiones.

Asimismo, el gran crecimiento de la población penitenciaria se ha registrado en prácticamente todos los países de la región. En menos de diez años, varios países han duplicado en número de sus internos, como Brasil y México. Incluso en aquellos con menores índices de violencia, como en Uruguay, la tasa de crecimiento es alto. Consecuentemente, el hacinamiento es una constante en gran número de prisiones de la región. Circunstancia que agrava los problemas, carencias materiales y de servicios en las prisiones.

Otra consideración importante es el estatuto de los internos. Al existir una enorme cantidad de presos que no cuenta con una condena, (e incluso en muchos países representa la mayoría de presos, como en Panamá alcanza el 70%<sup>2</sup>). Esta circunstancia se explica por graves fallas estructurales de los sistemas de justicia. Estas fallas impiden que un interno sea juzgado y se mantenga literalmente en un limbo legal de manera indefinida. Este estatuto tienen grandes consecuencias concretas. El estatuto puede condicionar su acceso a programas de educación y trabajo. Por ejemplo, en México los internos sin condena (procesados) no pueden tener acceso a estos programas (en el sistema federal)<sup>3</sup>. En otros países como Ecuador sucede lo mismo.

Más allá de clichés sobre lo que se ha dado en llamar crisis penitenciaria, este contexto de violencia y crecimiento desproporcionado de la población penitenciaria, representa en los hechos que las autoridades enfrentan grandes obstáculos para atender a los presos. Asimismo se requieren mayores recursos (financieros y humanos) para atender a la población penitenciaria.

Ante esta situación, en los medios de comunicación se critica constantemente a las autoridades ante los hechos de violencia y altos índices de reincidencia. Ya que incluso en países con mayor organización penitenciaria, (por ejemplo en Uruguay se registra 70% de reincidencia delictiva). A veces se acusa a las autoridades penitenciarias y los gobiernos de fracaso, incompetencia o improvisación. No obstante, existe una percepción generalizada en la sociedad y en la opinión pública sobre la necesidad de emprender reformas de los sistemas carcelarios.

Es también ineludible considerar el contexto de la crisis económica internacional que ha afectado la región. Si bien ésta ha disminuido, en el ámbito laboral continúan

<sup>2</sup> Declaraciones del director A. Calderón. 2011.

<sup>3</sup> Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social. Artículo 35.- Se aplicará el tratamiento que corresponda a cada interno de conformidad con su situación jurídica. El tratamiento se fundará en la estabilidad, evolución, desarrollo biopsicosocial sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación y se aplicará de la siguiente forma: I. A los internos procesados, se les aplicará un tratamiento que tendrá por objeto fomentar su buen comportamiento y su participación activa y constante en las actividades implementadas en el Centro Federal, y II. A los internos sentenciados, se les aplicará un tratamiento de carácter progresivo y técnico que tenga como finalidad la evolución de su comportamiento hasta llegar a su readaptación social.

altos índices de desempleo. Esta situación tiene como consecuencia lógica que la reinserción laboral de los presos y liberados es más difícil. Las oportunidades de empleo son escasas o difíciles.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta el contexto de las instituciones, en las que hay poca continuidad de autoridades y consecuentemente de programas. En efecto, en el transcurso de la investigación se identificaron numerosos cambios de funcionarios y una interrupción de programas. Asimismo existe mucha fragmentación de las diversas áreas de intervención en los programas de inserción.

Por otra parte es pertinente tomar en cuenta los aspectos subjetivos en la investigación sobre las prisiones, como lo señala Liebling (1999). Pero además es importante considerar la justicia y los valores que requiere el ámbito penitenciario. A este respecto, cabe mencionar que las autoridades de Argentina, Perú y Uruguay abordan ahora el problema de la corrupción, hecho que rehuían las autoridades de América Latina en 2007 cuando planteamos el problema.<sup>4</sup> Esto habla de una evolución que puede ayudar a resolver este problema que se identifica en la mayoría de los centros penitenciarios países del continente.

## **REINSERCIÓN LABORAL**

Respecto a la reinserción laboral, los gobiernos latinoamericanos desarrollan en su mayoría programas de trabajo tendientes a la reinserción laboral. Por ejemplo Argentina y Colombia cuentan con organismos ex profeso para organizar actividades laborales.

Los gobiernos latinoamericanos han dado cada vez más importancia a la inserción laboral. Por ejemplo Uruguay Instituto Nacional de Rehabilitación desarrolla desde 2011 una estrategia laboral. En México, la capacitación y el trabajo son una de las cinco vertientes que rigen la estrategia del sistema penitenciario federal. En Panamá, las nuevas autoridades han señalado que el trabajo como rehabilitación en Proyectos de Producción en los Centros Penitenciarios. En Chile se ha formulado una política laboral penitenciaria<sup>5</sup>. Esta puede ser un ejemplo para formular una política integral.

Existe, por razones evidentes de financiación de las prisiones, el interés de las administraciones penitenciarias en comercializar productos elaborados por los internos y desarrollar contratos y asociaciones que puedan aportar fondos. Sin embargo la razón de ser del trabajo laboral es la inserción de los internos. Entre los beneficios tangibles se encuentra la disminución de las tasas de reincidencia, ya que por ejemplo que en Uruguay se informa que de un 70% existente disminuye al menos de 10% la reincidencia delictiva de quienes siguen los programas de reinserción laboral y educativa.

Se observa que las actividades laborales (como gran parte de las actividades penitenciarias) están sujetas a un gran número de normas. Asimismo la normatividad deriva de convenios con empresas u organismos gubernamentales del ramo como el ministerio

<sup>4</sup> Reunión de trabajo con REDLece en Barcelona, 2007.

<sup>5</sup> Política Laboral Penitenciaria. Gobierno de Chile. Ministerio de Justicia. Gendarmería de Chile.

del trabajo. Cabe preguntarse si esta alta normatividad implica poca flexibilidad en cuanto a las estrategias de trabajo y los cambios que se requiera emprender.

Por otra parte es preciso notar que el acceso al trabajo es más bien escaso. En algunos casos como en Paraguay, se menciona que “La mayoría de los Centros Educativos en Contexto de Encierro cuentan con talleres productivos mediante los cuales los participantes aprenden habilidades profesionales” (SANABRIA, 2015). Sin embargo el mismo informe de labores señala que solamente 33% de los internos trabajaban (Informe 2015). De la misma manera oficialmente participaron del servicio educativo 2537 internos en 2014 de 9829 según el Ministerio de Justicia.

## **EDUCACIÓN VS. TRABAJO**

Desgraciadamente se ha constatado a lo largo de la investigación así como lo de observado en el transcurso de reuniones regionales y vistas a prisiones, que existe una competencia entre las actividades laborales y los estudios. No solamente por el uso del tiempo, que muchas veces no es compatible, sino que las autoridades dan prioridad a las actividades laborales, con una promoción de la industria privada en las prisiones.

Como se ha observado en Uruguay es preciso que las opciones laborales se complementen con una formación para lograr una reinserción plena: “se deberían prever mecanismos que apunten a la capacitación y formación profesional de estas personas, sin lo cual no será posible una adecuada reinserción laboral” (OIT, 2011).

Además se debe tener en cuenta que muchos internos mantienen a su familia desde las cárceles. De esta manera el trabajo tiene consecuencias sociales y económicas que no se puede soslayar.

## **FORMACIÓN PARA EL TRABAJO**

Observamos que aparentemente persisten los talleres tradicionales, por ejemplo de carpintería, textil, cuero, calzado y costura para las mujeres. Cabe preguntarse si estos talleres logran ofrecer herramientas para la reinserción de los liberados. Cabe mencionar que algunos países tratan de establecer nuevos tipos de formación profesional, como Brasil, en donde comienza el establecimiento de oficinas permanentes Procaps.

Los diversos talleres de formación laboral tienen costos que a veces las administraciones penitenciarias no tienen la capacidad de sufragar. Por esta razón se imparten talleres de manera limitada. Por ejemplo en Sonora (México) se ha capacitado a 506 internos, es decir, al 5% de la población, esta cifra es mínima debido a la falta de equipo y herramientas en los talleres, limitaciones presupuestales y a la falta de espacios adecuados, informan las autoridades<sup>6</sup>.

Cabe destacar que la producción de artesanía ha cobrado gran importancia en varias prisiones a lo largo del continente. La tradición en este ramo es clara en la región y también lo es en los centros penitenciarios. Por ejemplo en Perú constituye

---

<sup>6</sup> Informe mayo 2012.

la primer actividad (más del 19% de los internos matriculados en el CETPRO). Se observaron situaciones similares en recientes visitas a prisiones en México y el Salvador. Sería superficial pretender que estas actividades deben substituirse. Las autoridades tienen que responder con estrategias adecuadas para la distribución de productos (Por ejemplo Colombia y otros países comercializan sus productos vía Internet). Las autoridades deben capitalizar el interés de los internos por las actividades artesanales y no percibir las como una actividad anticuada.

Existe una tradición del trabajo con artesanías en América Latina. Muchos países hacen la promoción de la venta de productos de artesanía, por medio de Internet<sup>7</sup>, mercados o "in situ" de manera informal<sup>8</sup>. Sin embargo algunos países tratan de desplazar las artesanías por la producción para empresas, mientras que otros como Panamá, existe la formación oficial de artesanos, mientras que esto sucede de manera informal en países como México<sup>9</sup>.

## **LAS ESTRATEGIAS Y LOS MEDIOS**

### ACTIVIDADES AGRÍCOLAS Y PECUARIAS

Una actividad en expansión en varios países de América Latina son las actividades agrícolas y pecuarias. En Colombia se organizan estas actividades y algunos países como El Salvador organizan estrategias con "granjas penitenciarias" ya así las autoridades pretenden crear empresas privadas con estas granjas. En México algunos internos trabajan en apicultura y viveros forestales.

En Uruguay y Venezuela las actividades agrícolas y pecuarias están en el centro de estrategias oficiales de reinserción. En efecto, en Uruguay las "chacras" (con la participación de 300 personas), constituyen una estrategia de inserción en medio abierto.

### EMPRESAS PRIVADAS

En el continente persiste un debate sobre la participación de las empresas privadas en los centros penitenciarios. Existen críticas en relación a posibles beneficios de dichas empresas a partir de la explotación de los presos aprovechándolos como mano de obra barata. En una visita a una prisión en Argentina se percibió cierto malestar respecto a la presencia de empresas privadas. Incluso una funcionaria del medio educativo explícitamente dijo estar en desacuerdo con el trabajo para empresas.

Sin embargo cabe destacar que se observó que la mayoría de los gobiernos autoriza e incluso fomenta esta intervención. Además, socialmente se acepta positivamente el trabajo de los internos. Debido a la violencia y la percepción según la cual las cárceles son costosas, la opinión pública exige que los internos trabajen.

---

<sup>7</sup> Colombia y Guatemala organizan esta venta. Ver por ejemplo catálogo de producción penitenciaria, Guatemala, 2014, en <<http://www.dgsp.gob.gt>>

<sup>8</sup> Constatamos esta venta informal en México y El Salvador.

<sup>9</sup> Constatamos los grupos de artesanías en las Islas Marías en México y en San Vicente en El Salvador.

Debido a la existencia de un trabajo, ¿cuál es la relación laboral con los presos? Cabe mencionar que en Costa Rica se determinó que legalmente no existe un vínculo laboral entre las empresas y los internos que trabajan en ellas, lo que puede perjudicar las condiciones de los internos que laboran. Por otra parte en algunos países, como Argentina, las autoridades resolvieron a favor de los derechos laborales. En efecto, un fallo de la Cámara Nacional de Casación Penal en 2014, resolvió que los derechos laborales de los presos son iguales a los de las personas en libertad (SOHR, 2014).

Por otra parte, es necesario considerar los señalamientos de la Organización Internacional del Trabajo en el sentido de prevenir la existencia de trabajo forzoso en prisiones, sobretodo cuando se realiza para compañías privadas. Este organismo se manifiesta por la defensa de los derechos humanos de los presos y sus derechos laborales.

Hay que destacar que existe una poderosa promoción del sector privado. Incluso en Perú, en donde había una resistencia de las autoridades a la participación del sector privado, ésta fue permitida en 2015 que establece que podrá realizarse inversión privada en el sistema penitenciario “para el financiamiento, diseño, construcción, mantenimiento, operación de la infraestructura, tratamiento y seguridad penitenciaria”<sup>10</sup>. De esta manera las empresas privadas pueden no solamente construir centros penitenciarios y ofrecer servicios, sino que estas empresas ahora también podrán prestar servicios de salud, educación, trabajo y rehabilitación de adicciones.

Este cambio de dirección del sector público al privado puede explicarse por presiones de distintos sectores, por ejemplo Cárcamo *et al* (2015) proponen que “el Estado no ha tenido éxito en la reversión del problema de hacinamiento por la concurrencia de una serie de factores, como el retardo en la administración de justicia, las inadecuadas políticas penitenciarias, la corrupción en el sistema penitenciario y la escasa inversión en infraestructura carcelaria.”, por lo que proponen “la participación del capital y la gestión privados bajo el esquema de asociaciones público-privadas (APP) como una alternativa para mejorar la situación carcelaria y reducir la criminalidad creciente”. Es decir, el sector privado se percibe como una panacea que resuelve los diferentes problemas de la mencionada crisis penitenciaria.

Asimismo la promoción del sector privado en la región lo hacen influyentes compañías “consultoras”, como Currie & Brown, que se presenta como el modelo de excelencia operativa que promueve la competencia del mercado. Este modelo ofrece el “Incentivo de maximizar las ganancias incrementando la población interna y minimizar costos pueden poner en riesgo la calidad y seguridad en el servicio” (DONOVAN, 2014, p. 5) De esta manera la solución del modelo privado es un negocio redituable.

Algunas administraciones penitenciarias como la del Estado de México señalan explícitamente que el trabajo penitenciario es en beneficio del empresariado. En efecto, este organismo define la Industria penitenciaria como “el área encargada de brindar laborterapia a los internos, mediante la capacitación y el adiestramiento con el apoyo de empresarios y particulares, los cuales obtienen un beneficio en el proceso productivo.”<sup>11</sup>

Varias personas e instituciones como el OIT (2011) han señalado el peligro de la competencia desleal con las empresas al exterior de las prisiones. Una vez más

<sup>10</sup> Decreto Legislativo 1229, INPE, 2015.

<sup>11</sup> Dirección General de Readaptación Social. Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana.

aparece el factor de los internos como mano de obra barata. Sin embargo, considerarlos así afecta tanto a los internos como a las empresas externas.

## ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES

Un fenómeno identificado en este diagnóstico (e incluso en la elaboración del Mapa regional, 2009) fue la existencia de una distancia entre organismos no gubernamentales y las autoridades penitenciarias del continente. Esta distancia puede explicarse por la posición crítica de ciertos organismos no gubernamentales que luchan por los derechos humanos de los presos. Además la separación entre las autoridades penitenciarias y las ONGs responde a la concepción según la cual la atención penitenciaria corresponde únicamente al gobierno<sup>12</sup>. Así, se observa la intervención de las ONGs como una desresponsabilización gubernamental. Esto puede explicar la escasa referencia de las autoridades a la participación de dichas organizaciones en los programas oficiales. Cabe mencionar la fundación Nuevo Amanecer en Panamá ofrece asistencia médica y social a los presos. Asimismo la asociación Almas Caritativas ofrece servicios similares en la Ciudad de México.

Por otra parte se observa una cierta apertura a la intervención de organismos religiosos. Se observó una presencia de los grupos religiosos en los centros penitenciarios que promueven actividades diversas, entre ellas el trabajo. Además se observó que existen representantes de iglesias en eventos oficiales de las administraciones penitenciarias, principalmente en América Central y Colombia. Cabe mencionar que en algunos casos representantes católicos participan en los patronatos penitenciarios.<sup>13</sup>

## COOPERATIVAS Y PYME

Las autoridades de Guatemala informan que impulsan predominantemente la asociación cooperativa de los internos. En Venezuela también se han creado cooperativas de diversos tipos. Como hemos señalado, esta organización cooperativa puede representar una ventaja de autonomía laboral al salir de prisión, ante un mercado laboral comprimido y renuente a la contratación de ex convictos. En efecto, la estigmatización de los presos ha crecido en una sociedad que como comentamos sufre altos índices de violencia. En algunos países como Chile se ha promocionado la formación de empresa pequeñas y medias (pyme).

## PROGRAMAS Y POLÍTICAS

### LIBERADOS

A pesar de que los programas para liberados son cada vez más tomados en cuenta, incluso algunos países como Colombia su legislación señala la obligación de implementar dichos programas y varios documentos oficiales de la región señalan

<sup>12</sup> Reunión Redlece y Coloquio Educación en Prisiones UNESCO-Brasilia, 2009.

<sup>13</sup> Por ejemplo, en República Dominicana, Fray Arístides Jiménez Richardson es coordinador de la Pastoral Penitenciaria y director ejecutivo del Patronato Nacional Penitenciario.

la atención a los liberados; la realidad es que existe un rezago en este rubro. En este sentido en ese país se creó la Comisión de Seguimiento de las condiciones de reclusión de personas privadas de libertad.<sup>14</sup>

En efecto, son incipientes los programas pos penitenciarios e incluso en los hechos no ha habido dichos programas si se entienden como un conjunto coordinado de acciones iniciadas desde el interior de la prisión. Este es un trabajo que debe realizarse con la familia del interno en un acompañamiento sistemático con las diferentes instancias de los centros penitenciarios.<sup>15</sup>

En países como Argentina y México algunas autoridades a nivel local (estatal) han desarrollado programas para liberados. En México, el estado de Jalisco y la ciudad de México cuentan con una dirección para tal efecto. Los patronatos para liberados son comunes a nivel local, (por ejemplo en la provincia de Buenos Aires) sin embargo estas asociaciones civiles a veces tienen poca acción e incluso acusan falta de apoyo de las autoridades.<sup>16</sup>

En algunos países como en Chile los patronatos participan en la estructura gubernamental y realizan labores de fiscalización y evaluación de programas<sup>17</sup>. Sin embargo ante los comentarios sobre la poca funcionalidad de algunos patronatos en la región, se requiere evaluar las acciones y su funcionamiento real.<sup>18</sup>

En Chile, la Gendarmería prevé la definición a la administración penitenciaria que “tendrá la responsabilidad de crear los planes de capacitación y las alternativas ocupacionales para personas con discapacidad, con enfoque de género y según el origen étnico”.<sup>19</sup>

## REDENCIÓN DE PENA

¿Cómo promueven las autoridades la inserción laboral? Legalmente, la redención de la pena como recompensa de actividades laborales está consignada en varios países. En Brasil, por ejemplo existe legalmente la remisión basada en el trabajo del recluso (tres días de trabajo corresponden a uno de remisión).<sup>20</sup> En Venezuela, la Ley de Redención de la Pena por el Trabajo o el Estudio del Régimen Penitenciario establece beneficios de la reducción de sentencias “a razón de un día de reclusión por cada dos (2) de trabajo o de estudio, las personas condenadas a penas o medidas correccionales restrictivas de libertad”.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> Ley 1709 del 20 de enero de 2014.

<sup>15</sup> Ver en este sentido Jaime Saavedra Director del Patronato Penitenciario de Uruguay. 2011.

<sup>16</sup> Patronato “pro liberados” acusa falta de apoyo de autoridades en Tijuana, México. Sistema Informativo PSN. Octubre 2009.

<sup>17</sup> El Programa Patronato Nacional de Reos (PANAR), fue creado por Decreto Supremo N° 542, en 1943, como una sección dependiente de Gendarmería de Chile, con personalidad jurídica propia. Tiene como misión, apoyar la reinserción social y brindar apoyo post penitenciario a la población de condenados que egresa al medio libre, mediante la implementación de programas y proyectos sociales. Ver Informe final Programa Patronato Nacional De Reos Ministerio de Justicia Gendarmería de Chile, 2005.

<sup>18</sup> Hacia una estrategia Post Penitenciaria: Desafíos para la reinserción social y laboral. Encuentro -Taller. Montevideo, 27/09/2011.

<sup>19</sup> Decreto 943, 14 de mayo de 2011. Aprueba el Reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario con el objeto de promover el trabajo voluntario y remunerado de quienes se encuentran privados de libertad en establecimientos penitenciarios durante su estadía en aquéllos, ha objeto de que contribuyan a su propia manutención y a la de sus familias, y asimismo, favorecer su reinserción laboral, una vez que hayan cumplido su condena.

<sup>20</sup> Artículo 71 (título V redención de penas), Ley del Régimen Penitenciario, Guatemala, emitida el 6 de octubre 2006.

<sup>21</sup> Artículo 3, Ley de redención judicial de la pena por el trabajo y el estudio, Gaceta Oficial N° 4.623, Venezuela, septiembre de 1993.

En Uruguay, la ley 17.897 y su decreto reglamentario 225/2005 sobre el régimen de redención de pena por trabajo, se les conmuta un día de reclusión por dos días de trabajo. La OIT sugiere cambiar estas las disposiciones de esta ley, ya que existen personas que realizan actividades que no son tomadas en cuenta a los efectos de redimir pena. Estas circunstancias generan una situación de desigualdad y discriminación.

En Colombia la ley Res. 2392, mayo 3/06- Actividades validas para redención de pena y conforme a lo establecido por la Ley 65 de 1993 las actividades reconocidas se enuncian en enseñanza, educación y trabajo.

Por su parte Costa Rica establece, que el Instituto Nacional de Criminología es el órgano técnico de la Administración Penitenciaria encargado de autorizar el descuento de la pena de prisión. Los criterios para otorgarla se basan en el trabajo penitenciario. La remisión de la pena es un hecho desde el punto de vista legal. Es importante incorporar este instrumento en las políticas integrales de inserción. De manera general, observamos que las autoridades promueven esta redención de la pena, pero su operacionalización es complicada. Además el espíritu con el que se aplica es más burocrática y la inserción queda de lado.

## POLÍTICA DE INSERCIÓN

A la observación de documentos oficiales, testimonios disponibles y a las observaciones realizadas, es evidente que la construcción de una política de inserción es el reto de las autoridades en Latinoamérica. Señalamos que se detectaron grandes dificultades de coordinación entre los diferentes servicios a los reclusos. Cuando se habla de una política de reinserción integral, se requiere una mínima coordinación ágil entre los distintas áreas de atención. En este sentido se requiere una política de reinserción que coordine las distintas instancias que intervienen, particularmente una coordinación entre las áreas educativas y la laboral. Es decir, es indispensable una coordinación entre las autoridades de justicia, educación y trabajo.

Existen algunos intentos de armar una política de inserción, por ejemplo en 2015, El Salvador, convirtió el programa al Modelo de Gestión Penitenciaria « Yo Cambio », mismo que permite a los internos involucrarse y desarrollarse en programas de rehabilitación y reinserción, tal como lo establece el Artículo 106 de la Ley Penitenciaria en su inciso dos: “La rehabilitación del interno mediante su capacitación en las diversas actividades laborales”.

Algunos países han creado organismos especializados en el trabajo, pero en su mayoría atienden la relación con empresas privadas. Por ejemplo, Argentina cuenta con el Ente de Cooperación Técnica y Financiera (ENCOPE) que “es un organismo autónomo con mas de 400 talleres productivos con una amplia gama de especialidades: agropecuarios, industriales, carpinterías, herrerías, artes gráficas, cocinas, panaderías, servicios auxiliares”<sup>22</sup>. Este servicio penitenciario tiene por objetivo el desarrollo de habilidades laborales.

Si tomamos en cuenta estos elementos, se puede subrayar que las políticas deben integrar los siguientes elementos esenciales:

---

<sup>22</sup> Sistema Penitenciario Federal. Disponible en <<http://www.spf.gob.ar/www/aprendizaje>>.

- Se debe dar oportunidad de trabajo justo para una gran cantidad de internos que mantienen a su familia.
- Formación de hábitos laborales para internos con escasas e irregulares experiencias de trabajo.
- Abordar el sentimiento de seguridad que algunos presos sienten en la prisión y su incapacidad para adaptarse a un ambiente laboral y social externo. Se puede por ejemplo trabajar la resolución de problemas y propiciar la reflexión sobre proyectos de vida de los internos.
- Desarrollo de la autonomía a través de la formación laboral y educativa. Ante un mercado con pocas oportunidades y una basta economía informal en América Latina (CEPAL), la los principios de autonomía son importantes. En este sentido, propiciar el desarrollo de iniciativa y creatividad de los internos es importante.
- En el caso de Venezuela, se mencionó que en la elaboración de estrategias participan los familiares de los internos<sup>23</sup>. El aspecto participativo enriquece la elaboración de políticas en la materia. Asimismo en ese país se ofrece formación a las madres de los internos<sup>24</sup>. Esta iniciativa recuerda la dimensión familiar de la inserción.

De esta manera las políticas de inserción pueden contribuir a la una mayor cohesión social en el sentido de incluir a los liberados a la economía.

## CONCLUSIONES

El trabajo en los centros penitenciarios de América Latina es cada vez más valorado, lo cual es positivo, sin embargo a veces se le opone a la educación, demeritando el valor educativo. El trabajo penitenciario enfrenta varias limitaciones. No solamente que se dispone para una minoría de los presos – por ejemplo 40% de los presos en Argentina y 20% de tiempo completo (SOHUR, 2014).

El desafío del trabajo penitenciario es la participación del sector privado de manera justa y respetando los derechos laborales para beneficiar los presos y sus familias. Como lo señala el estudio de la OIT (2011), se requieren disposiciones legales para proteger a los internos y asegurar que el trabajo que realizan cubra las disposiciones internacionales de los derechos humanos. Estas disposiciones ayudarán no solamente a los presos, sino a menudo a las familias de éstos que dependen económicamente

Se requiere conciliar y coordinar las estrategias laborales y la educación para lograr una inserción exitosa en las prisiones latinoamericanas. Hasta ahora ha prevalecido tanto una competencia y a menudo una desvalorización de las actividades educativas con respecto a las laborales. Es preciso atender los liberados, que a menudo se les deja a su suerte, sin embargo es claro que las administraciones penitenciarias están desbordadas con poblaciones penitenciarias extensas y con un crecimiento permanente.

<sup>23</sup> Entrevista con la Lic. Francia Malvar. Agosto 2012.

<sup>24</sup> El plan “Llegó Maíta” del Ministerio Penitenciario.

Asimismo las políticas de inserción sociolaboral deben de complementarse con políticas alternativas a la prisión que reduzcan el número de presos. En este sentido es indispensable mejorar los sistemas de justicia que no solamente reduzcan en número de presos, sino que aseguren tanto la estancia justa como la seguridad de los ciudadanos en general.

## REFERENCIAS

CÁRCAMO, J. E.; GUARNIZO, A.; MENDOZA, M. Y.; PAJARES, C.; VIGNOLO, G. **Asociaciones público-privadas en el sistema penitenciario**: una alternativa de solución para la inseguridad en el Perú. Lima: Esan Ediciones, 2015. 162 p.

COLÔMBIA. **Propuesta academica para los programas de educacion para el trabajo y el desarrollo humano**. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC. Ministerio del Interior y de Justicia, 2009.

DONOVAN, M. **Modelos de participación privada en la gestión penitenciaria**. 2014.

EL COMERCIO. **Sector privado podrá invertir en cárceles del país**. El 26 septiembre 2015.

LIEBLING, A. Doing Research in Prison: Breaking the Silence? **Theoretical Criminology**, v. 3, n. 2, p. 147-173, May, 1999.

MÉXICO. Talleres de trabajo penitenciario. **Azteca Noticias**, vídeo. Ciudad de México, 2015.

OIT. **El trabajo dentro de las cárceles y la inserción laboral de las personas liberadas del sistema penitenciario**. Uruguay: Ministerio Interior, 2011.

ORELLANA, O.; RAMIREZ, A. J. P.; TORRES, C. A.; VERONICA, E. **Aplicación y eficacia de los programas de reinserción para la reincorporación a la sociedad de los reos del Centro Penitenciario la Esperanza**. Trabajo de investigación para obtener el grado de: Licenciado (a) en Ciencias Jurídicas Universidad de El Salvador. 2012.

PANAMÁ. **Ley 55 de 30 de julio de 2003 y el Decreto Ejecutivo 393 de 2005**.

PANAMÁ. **Privados de libertad del Centro Penitenciario La Nueva Joya aprenden a confeccionar artesanías**. Dirección General del sistema penitenciario. Gobierno de Panamá. Disponible: <<http://www.sistemapenitenciario.gob.pa/galeria/privados-de-libertad-del-centro-penitenciario-la-nueva-joya-aprenden-confeccionar-artesan>>. Acceso: 27 febrero 2016.

PANIAGUA, Y. **Plan Estratégico de Gestión Penitenciaria 2015-2018**. República Dominicana, 2015.

PERÚ. **10 Medidas de la Reforma Penitenciaria**. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2012.

PERÚ. **Talleres de manualidades y actividades múltiples en establecimiento penitenciario de ayacucho**. Ministerio de Derechos Humanos y Justicia, vídeo. 2015.

SANABRIA, D. Educación en contexto de encierro, prioridades para el 2015. Ministerio de la educación. **Informe de Gestión (2013-2015)**, Ministerio de Justicia, Paraguay. Comunicado de prensa. 4 febrero 2016.

SOHR, O. **Cinco puntos para entender el trabajo en las cárceles**. 05 diciembre, 2014. Disponible: <<http://chequeado.com/el-explicador/cinco-puntos-para-entender-el-trabajo-en-las-carceles/>>. Acceso: 27 febrero 2016.

**Data de submissão:** 24/08/2016

**Data de aprovação:** 27/12/2016