



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

**REINSERCIÓN LABORAL DE PRIVADOS DE LIBERTAD: EL ROL DEL
PARTENARIADO PÚBLICO-PRIVADO**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLITICAS PÚBLICAS**

FABIOLA VIRGINIA MORALES ORTIZ

**PROFESOR GUIA
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
MONICA JAVIERA BLANCO SUAREZ
CARLOS ALEJANDRO ANDRADE GUZMÁN**

**SANTIAGO DE CHILE, 2013
Mayo, 2013**

Resumen

Dentro de los programas de reinserción social desarrollados a nivel mundial, el ámbito laboral ha cobrado especial importancia, no sólo por sus implicancias en el desarrollo de habilidades y capacidades, sino también por la posibilidad que se le otorga al interno de percibir ingresos que le permitan generar un apoyo económico para él y su familia.

El poder generar oferta laboral dentro de los recintos penitenciarios, implica involucrar a las empresas privadas, puesto que son estas quienes pueden proporcionar puestos de trabajo y generar las condiciones que le permitan al interno una vez cumplida su condena, poder mantener un trabajo en el medio libre.

Para el caso chileno, en la actualidad existen esfuerzos que han permitido el desarrollo de este tipo de programas, sobre todo en materia legal. Sin embargo, todavía existen importantes limitaciones, especialmente presupuestarios y en los vínculos estratégicos entre las entidades gubernamentales y el empresariado.

Respecto al último punto, se considera que tomar en consideración los principios del parternariado público y privado, sobre todo lo referente a asumir planificaciones estratégicas en las que se identifican objetivos, costos y riesgos compartidos, además de generara mecanismos de evaluación y seguimiento, puede consistir en un mecanismo para fortalecer los actuales programas de reinserción laboral.

Frente a dicho contexto, se desarrolló un estudio de caso descriptivo exploratorio, que hizo uso de metodología cualitativa y de la entrevista semiestructurada como principal instrumento de investigación, para responder al objetivo general analizar las iniciativas de reinserción laboral, en los recintos penitenciarios del subsistema cerrado¹, impulsados por Gendarmería de Chile y empresas privadas, a partir del examen del partenariado público-privado. De éste se desprendieron las siguientes preguntas de investigación, que permitieron direccionar el desarrollo de la investigación: ¿cuál es la oferta laboral que ofrecen los programas de reinserción laboral, en donde se mezclan los esfuerzos de Gendarmería y las empresas privadas?; ¿Qué tipo de relaciones se están estableciendo entre dichos actores?; ¿qué elementos se pueden incorporar en dicha relación, que permitan tener mejores resultados en los procesos de reinserción laboral?

Entre las principales conclusiones a las que se arribaron se destaca la necesidad de garantizar fuentes laborales más estables dentro de los recintos penitenciarios, lo cual conlleva a replantear roles y estructuras dentro de Gendarmería, además de los vínculos estratégicos con las empresas privadas, aspecto que puede mejorarse a través de la consideración de los principios del Partenariado Público Privado.

¹ El sistema penitenciario chileno identifica tres subsistemas en los que el infractor puede cumplir condena, el cerrado es aquél en el que la persona tiene reclusión 24 Hrs. al día en centros de cumplimiento o de detención preventiva.

Agradecimientos

La aventura que inició un 19 de mayo de 2011, cuando comencé el Magíster en Gestión y Políticas Públicas en Chile, no pudo ser culminada de forma exitosa sin haber contado con el respaldo y confianza de mi familia, especialmente de mi madre y padre que siempre tuvieron palabras sabias y aliento para seguir adelante. La alegría particular de mis hermanos y la fe incansable en mí de mis abuelitos.

A los distintos compañeros guatemaltecos que compartieron alegrías, tristezas y aventuras durante todo este recorrido, sobre todo a Anayansy, Diego, Dível y Daniel. A la comunidad boliviana, en especial a Roberto, por compartir conmigo y apoyarme en momentos determinantes en este recorrido. Al compañero uruguayo, Gustavo, que con su particular forma de ser, me recordó de lo importante de generar amistades cercanas y duraderas.

A mi profesora guía, María Pía Martín y a los miembros de la comisión: Javiera Blanco y Carlos Andrade, por sus orientaciones técnicas y académicas que facilitaron el desarrollo de este estudio de caso. Adicionalmente, a las distintas personas que colaboraron por medio de sus declaraciones, en enriquecer el contenido e información de la investigación realizada.

Por último pero no menos importante, agradezco la compañía incondicional de Claudio Pérez y su familia, por permitirme entrar en su corazón y hacer de mi aventura académica una experiencia más calidad y amena.

Tabla de Contenido

Introducción.....	1
Capítulo I.....	3
Metodología de la investigación	3
1. Enfoque metodológico.....	3
2. Instrumentos de recolección de información.....	4
3. Objetivos de la investigación.....	5
3.1 Objetivo General.....	5
3.2 Objetivos específicos.....	5
4 Principales variables y dimensiones.....	5
5 Alcances y limitaciones de la investigación	7
Capítulo II.....	8
El vínculo entre públicos y privados desde la mirada del Partenariado público-privado (PPP).....	8
1.1 Ubicando en la historia a los PPP	8
1.2 Aproximaciones conceptuales.....	9
Capítulo III.....	13
Reinserción social: una mirada alternativa en el abordaje de la seguridad ciudadana .	13
1. Abordaje conceptual de la reinserción social	13
1.1 El trabajo como mecanismo de reinserción	15
2. La reinserción social y laboral vista desde las políticas públicas de seguridad ciudadana	16
3. El rol de Gendarmería en el cumplimiento de las políticas de reinserción social	23
3.1 Financiamiento para el desarrollo de actividades de reinserción	24
Capítulo IV.....	26
Oferta laboral dentro de los recintos penales del subsistema cerrado.....	26
1. Normativa sobre trabajo penitenciario y participación de los privados en el proceso de reinserción laboral	26
2. Oferta laboral para los privados de libertad del subsistema cerrado.....	30
2.1 Trabajo individual	30
2.2 Prestación de servicios para la institución.....	31
2.3 Relación con privados	31

3. Distribución de la oferta laboral en el subsistema cerrado	32
4. Perfil de las empresas en los programas de reinserción social	36
5. Análisis de las empresas involucradas de 2010 al 2012.....	39
5.1 Proyectos con visión integral.....	43
Capítulo V.....	48
El vínculo entre públicos y privados desde la mirada del Partenariado.....	48
1. Interpretación de la relación entre empresas privadas y Gendarmería de Chile a partir del PPP	48
1.1 Inversión conjunta de recursos.....	49
1.2 Riesgos compartidos.....	52
1.3 ¿Objetivos claros, compartidos y compatibles?	54
2. ¿Es el Partenariado Público-privado un mecanismo para fortalecer la reinserción laboral?	55
Conclusiones.....	59
Recomendaciones.....	61
Referencias bibliográficas	62
Anexo A.....	66
Presupuestos Reinserción Social en el Sistema Cerrado, 2008-2012	66
Anexo B.....	67
Modificaciones de la normativa legal en materia de trabajo penitenciario en los CET ..	67
Anexo C	70
Tipo de empresas generando oferta laboral dentro de Gendarmería.....	70
Anexo D	71
No. de trabajadores contratados por empresa	71
Anexo E.....	74
Pauta de entrevista para Gendarmería de Chile	74
Anexo F.....	75
Pauta de entrevista para Fundación Paz Ciudadana	75
Anexo G	76
Pauta de entrevista para empresas.....	76

Introducción

El propósito de la presente investigación es contribuir al estudio de la seguridad ciudadana desde el enfoque de la reinserción social, especialmente desde el análisis de los programas laborales, los cuales aportan al interno, nuevas capacidades y destrezas que le permiten tener mejores condiciones para participar en el mundo laboral.

Así mismo, resaltar la importancia de generar alianzas estratégicas con la empresa privada, bajo la premisa de lograr nuevas fuentes de trabajo destinadas a infractores de ley, pero además, de establecer vínculos en donde el foco sea la cooperación y no el asistencialismo como tradicionalmente se ha hecho, 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 laboral y social.

Se conoce que el abordaje de la política de seguridad pública en Chile, ha enfocado por mucho tiempo sus esfuerzos en materia de prevención del delito, en la parte relativa al castigo y sanción, por encima del enfoque de reinserción. Esto se demuestra con lo indicado por Paz Ciudadana (2011), relacionado con los actuales problemas de hacinamiento carcelarios, los cuales atienen a la idea que la solución es mantener el mayor tiempo posible al interno en la cárcel. No obstante, la misma fuente indica que las penas de encierro inferiores a un año son las que presentan las mayores tasas de reincidencia (sobre el 50%) asociado al efecto desocializador y de contagio criminógeno de las penas de corta duración.

A pesar de las debilidades, desde el retorno a la democracia en los noventa, a partir del Gobierno de Lagos (2006-2010), se empieza a visibilizar de mejor manera consideraciones importantes sobre la necesidad de la reinserción social para reducir la reincidencia de delitos, especialmente a través de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

Es por eso que el estudio a su vez busca rescatar los esfuerzos que ha realizado el Estado Chileno en la materia de reinserción laboral, además de contribuir con la propuesta de inclusión de nuevos elementos que puedan fortalecer lo existente o que permitan la inclusión de nuevos enfoque de atención al tema.

Con base a lo anterior, la presente investigación tiene por objetivo general analizar las iniciativas de reinserción laboral, en los recintos penitenciarios del subsistema cerrado², impulsados por Gendarmería de Chile y empresas privadas, a partir del examen del partenariado público-privado³. Para dar respuesta a éste, se establecieron por objetivos específicos los siguientes: contribuir al análisis de la reinserción laboral, a través de un estudio descriptivo y exploratorio, que busca la generación de una nueva

² El sistema penitenciario chileno identifica tres subsistemas en los que el infractor puede cumplir condena, el cerrado es aquél en el que la persona tiene reclusión 24 Hrs. al día en centros de cumplimiento o de detención preventiva.

³ Entendida como una forma de colaboración entre agentes públicos y privados, en la cual conjuntamente se asumen objetivos, costos y riesgos. Se busca establecer relaciones más de carácter colaborativo que asistencialista.

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.

En el interés por saber cuáles son los efectos en la reinserción laboral al mantener este tipo de vinculación, el presente estudio busca dar respuesta a interrogantes como: ¿cuál es la oferta laboral que ofrecen los programas de reinserción laboral, en donde se mezclan los esfuerzos de Gendarmería y las empresas privadas?; ¿Qué tipo de relaciones se están estableciendo entre dichos actores?; ¿qué elementos se pueden incorporar en dicha relación, que permitan tener mejores resultados en los procesos de reinserción laboral?

Para responder a los objetivos e interrogantes de la investigación, se desarrolló un abordaje metodológico descriptivo exploratorio, que utilizó métodos cualitativos de investigación, respaldados por el uso de la entrevista semi-estructurada como uno de los instrumentos principales de recolección de información. La muestra seleccionada para aplicar el instrumento, estuvo compuesta por personas del Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile, empresas privadas y centros de investigación.

La investigación se limitó a realizara una aproximación de la situación actual de los programas de reinserción laboral, destacando la oferta de trabajo existente, el tipo de participación que está teniendo la empresa en dichos programas y cómo la aplicación de criterios provistos por el Partenariado Público Privado pueden mejorar los programas de reinserción laboral.

Para tal efecto, el estudio se estructuró en seis grandes apartados. El primero sobre la metodología utilizada en la investigación, resaltando las fuentes de investigación, el enfoque, más los aportes y limitaciones. A continuación, se desarrolló la definición teórica conceptual de la reinserción social y el abordaje de la política pública de seguridad ciudadana, del 2004 al 2014, describiendo cómo se ha incorporado la reinserción laboral y el rol de Gendarmería en su cumplimiento, específicamente a través del desarrollo de programas al interno de los recintos penitenciarios.

En tercer lugar, se realizó la descripción conceptual del Partenariado Público Privado, resaltando sus variaciones en el tiempo y los principales criterios que definen este tipo de relaciones en la actualidad. Seguidamente, se abordó el apartado sobre 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 qué tipo de opciones laborales están generando. La finalidad del apartado es conocer qué tipo de condiciones existen y cuáles son los principales objetivos que persigue Gendarmería con ella.

Por último, se ahondó en el análisis de la relación entre Gendarmería y las empresas privadas desde los postulados del Partenariado Público Privado, enfatizando en los puntos relacionados con asumir costos, objetivos y riesgos de forma compartida. Además de identificar los principales desafíos de la actual relación entre dichos actores, para articular esfuerzos que generen mayores y mejores resultados en la reinserción laboral. Adicionalmente, se establecieron las principales conclusiones y recomendaciones del estudio.

Capítulo I

Metodología de la investigación

En este capítulo se presenta el enfoque, los procedimientos, fases y herramientas de investigación utilizados para el desarrollo del estudio. El estudio está basado en la metodología de estudio de caso, el cuál busca tomar como referencia el análisis de un fenómeno particular de la realidad y a partir de ello se busca: “dar respuesta a preguntas de tipo “por qué” o “cómo” sobre fenómenos contemporáneos sobre los cuales no tenemos control” (Yacuzzi, 2005).

1. Enfoque metodológico

El estudio es de carácter descriptivo y exploratorio, por lo que la metodología empleada fue predominantemente cualitativa.

Se ha tomado en consideración que aunque existen 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. Al respecto, 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)

En la medida que la investigación cualitativa se centra en analizar casos concretos en su particularidad temporal y local, lógica que se encuentra en sintonía con la metodología de estudio de caso, la presente investigación se ocupa del análisis de los programas de reinserción laboral de Gendarmería destinados para hombres adultos que se encuentran cumpliendo condena en el subsistema cerrado, identificando la actual oferta laboral como resultado de la vinculación entre empresas privadas y dicha institución de gobierno, en el subsistema cerrado.

La importancia de abordar dicho tema, radica en la posibilidad de aportar a través del enfoque del parternariado público-privado, herramientas y elementos que fortalezcan las relaciones establecidas entre el sector público y las empresas privadas para dar respuesta a un tema central para la sociedad chilena como lo es la seguridad ciudadana.

Desde una mirada relacional y de cooperación, se busca establecer aportes en la política pública de seguridad ciudadana, específicamente a lo referente a la necesidad de articular esfuerzos desde distintos actores públicos y privados que permitan la generación de oferta laboral y con ello contribuir a la reinserción socio-laboral de personas infractoras de ley.

2. Instrumentos de recolección de información

Debido al carácter cualitativo de la investigación se utilizaron fuentes bibliográficas y diversos documentos de centros de investigación, instituciones públicas y leyes, entre otros. En materia de política pública en Chile sobre seguridad ciudadana, se logró cubrir una línea de tiempo que abarca del 2004 al 2014.

Para el desarrollo 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 penitenciaria, la participación de los privados y el presupuesto asignado para el programa.

Además se recolectó información primaria a partir de entrevistas semiestructuradas. Adicionalmente, se hizo uso de métodos cuantitativos de investigación social, especialmente en la sistematización de datos estadísticos para la descripción de los antecedentes.

La entrevista semi-estructurada constituye el principal instrumento de esta investigación. Según expertos en el tema, la razón por la que se implementa este método es debido a que se puede ahondar en aspectos poco clarificados en los documentos bibliográficos utilizados; además, permite la oportunidad de “repreguntar en un marco de interacción directo, flexible, personalizado y espontáneo.” (Sautu, et. Al., 2005:49)

Tomando como referencia las ventajas del uso de dicho instrumento, para el caso específico de esta investigación, se diseñaron entrevistas de tipo: 1) semiestructuradas, principalmente por la libertad para expresarse que da a las personas entrevistadas; porque no se rige de un formato formal de preguntas, sino de una guía de entrevista que facilita abordar de mejor manera los temas deseados y que a la vez facilita plantear nuevas interrogantes dependiendo de si la respuesta que se da es suficiente o se necesita ahondar más; 2) centradas en el problema, con las cuales se buscó complementar la información correspondiente a la problemática central de la tesis; y 3) dirigidas a expertos, porque constituyen una fuente primaria que, a partir de la experiencia acumulada en Chile sobre este tema, enriquece el contenido de la investigación.

Las entrevistas se aplicaron a informantes clave de Gendarmería, empresarios participando en los programas de reinserción laboral y centros de investigación expertos en el tema. En total se realizaron siete entrevistas, distribuidas de la siguiente manera: 2 en instituciones de gobierno (Gendarmería y Ministerio de Justicia); 3 del sector empresariado (Empresa Wintec, Cámara Chilena de la Construcción y Grupo de concesiones de establecimientos penitenciarios No. 3.) y 2 de la Fundación Paz Ciudadana.

La información recopilada fue analizada por medio de la técnica de análisis de contenido cualitativo, caracterizado por: “ser una técnica de investigación para la

descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación” (Berelson, 1952:18).

Los datos obtenidos contribuyeron principalmente a establecer el nivel de correlación entre Gendarmería y las empresas privadas en el tema de reinserción laboral, esto debido a que por la inexistencia de algún índice o indicadores al respecto, es difícil poder medir el grado de corresponsabilidad que existe. Por lo tanto, las entrevistas ayudaron a respaldar los datos obtenidos del análisis documental y estadístico, a partir de los cuales se arribaron a algunas conclusiones.

Así mismo, permitió plantear posibles recomendaciones no sólo en materia de política pública sino de fortalecer las redes de trabajo y las alianzas estratégicas para brindar mejor atención en el tema de reinserción laboral.

3. Objetivos de la investigación

3.1 Objetivo General

Analizar la oferta laboral de los recintos penitenciarios del subsistema cerrado, impulsada por Gendarmería de Chile y empresas privadas, a partir del análisis del partenariado público-privado, en el que se asumen costos, riesgos y objetivos de forma conjunta.

3.2 Objetivos específicos

1. 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.
2. Identificar los principales aportes y puntos críticos de la colaboración entre Gendarmería y empresas privadas, en la provisión de programas de reinserción laboral del subsistema cerrado.

4 Principales variables y dimensiones

Para estructurar las principales variables y dimensiones del estudio, se tomo como base los siguientes conceptos centrales: reinserción social, abordada principalmente en los capítulos III y IV; y el Partenariado Público y Privado, ahondado principalmente en el II y V apartado del estudio.

Para poder aterrizar de mejor manera dichos conceptos en el estudio de caso, se generaron cuatro dimensiones de trabajo: marco institucional, reinserción laboral, participación de los privados y relación público-privado. Dichos elementos a su vez se diseñaron tomando en cuenta los objetivos y principales interrogantes del estudio. Las primeras dos dimensiones, buscan responder a lo establecido en el objetivo uno, mientras que las dos últimas están asociadas al objetivo dos.

Las dimensiones constituyen categorías que presentan un universo global del tema a investigar, por lo tanto, se necesita del establecimiento de variables que den cuenta

como mediremos y entenderemos cada una de las dimensiones generadas. Para el presente caso, 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 Parteneriado Público-Privado.

La tabla N° 1 ejemplifica la descripción hecha anteriormente, la cual vincula la dimensión y la variable establecida con un objetivo específico. Adicionalmente, se establecen los criterios de operativización, los cuales permitirán definir los elementos que serán abordados por cada una de las variables, estableciendo a su vez los límites y alcances del estudio.

Tabla N° 1
Principales variables según objetivo asociado

Apartado	Objetivo asociado	Dimensión	Variable	Operativización
Antecedentes	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.	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: 1.1.Reinserción social 1.2. Reinserción laboral. 2. Población penal en el subsistema cerrado 3. Presupuesto asignado por Hacienda 4. No. de internos desarrollando alguna actividad laboral 5. Distribución de actividades laborales
	Identificar los principales aportes y puntos críticos de la colaboración entre públicos y privados, en la provisión de programas de reinserción laboral del subsistema cerrado.	Participación de los privados	Participación de empresas en la reinserción laboral	1.Marco legal de participación. 2. Regulaciones por parte del Estado. 3. Financiamiento de los proyectos. 4. Participación en proyectos de reinserción laboral con Gendarmería.
Marco conceptual		Actores público-privado	Partenariado público-privado	1. Objetivos compartidos. 2. Riesgos compartidos . 3. Costos compartidos. 1. No. De empresas participando (empresas a trato, instaladas) 2. No. De Talleres de formación y capacitación impartiendo

Fuente: Elaboración propia, 2012.

5 Alcances y limitaciones de la investigación

El presente estudio buscó tener una aproximación del tema laboral de los privados de libertad en el subsistema cerrado, teniendo en cuenta las limitaciones de información, tanto estadísticas como de informantes claves que permitieran ampliar la percepción del caso analizado.

Este estudio constituye una contribución al análisis de la reinserción social de privados de libertad en Chile, pues existe escasa investigación sobre este ámbito, pese a la relevancia que tiene en las políticas de seguridad ciudadana. Estas últimas requieren reforzar el pilar de la reinserción social de quienes están encarcelados. Uno de los aspectos centrales al respecto es la reinserción laboral, materia que analiza esta tesis, constituyendo una contribución al conocimiento y a la acumulación de evidencia empírica sobre este aspecto.

Se debe resaltar que uno de los principales aportes del estudio es presentar datos actualizados, resultado del proceso de investigación que se tuvo.

Respecto de las limitaciones, debe resaltarse que debido a problemas de registro y sistematización de información por parte de Gendarmería de Chile, en materia de reinserción laboral, existe un vacío de datos, especialmente sobre el número de empresas que han participado y la temporalidad de esta presencia en los distintos programas.

Capítulo II

El vínculo entre públicos y privados desde la mirada del Partenariado público-privado (PPP)

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, a partir de los postulados del Partenariado Público Privado (PPP).

1.1 Ubicando en la historia a los PPP

El término comenzó a utilizarse en países de Europa y Estados Unidos. Autores como Yescombe (2007) establecen que en Estados Unidos, este tipo de asociación fue utilizada en los cincuenta para atender asuntos relacionados con la educación, para posteriormente hacerlo 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, los PPP estaban más enfocados al desarrollo de proyectos de infraestructura, así lo denotan algunas de las definiciones elaboradas 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 y 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 atender el 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”.

Tomando en consideración los distintos conceptos acuñados a lo largo de la historia de los Parteneriados, se podría decir que a pesar de las variaciones que ha tenido el término, el enfoque de los PPP ha mantenido en el tiempo la idea de vincular esfuerzos, capacidades y posibilidades de distintos actores que buscan la concreción de un objetivo común.

1.2 Aproximaciones conceptuales

Tomando como referencia a Ysa (2004), una primera aproximación al concepto de Parteneriado Público Privado es la da Klijn y Teisman (2003), al explicar 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 N° 2
Principales características de los PPP

1. **Objetivos claros, 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 Europea, establece que existen dos tipos de partenariados público-privado (Ysa, 2009):

1. **Parteneriado 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 para un proyecto específico y está regulado por el derecho público, además que se conocen sus costes. Generalmente se tiene expertise o especialidad 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. **Parteneriado 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 identificar 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 aplique, 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, asumir riesgos de forma compartida, 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).

De acuerdo con la autora en referencia, sumado a las posibles ventajas que se pueden generar, los partenariados también llevan consigo importantes retos, los cuales se sintetizan en tres puntos:

1. Diferencias con 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 conscientes 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, hacer un correcto seguimiento y control del contrato, además de registrar los costes de transacción que está implicando el desarrollo del proyecto. La autora 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 N° 3
Cuadro resumen de los beneficios y riesgos de los PPP

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

Fuente: Rodal, 1993; citado en Ysa, 2004.

Independientemente de los posibles riesgos y beneficios, que conllevan los PPP, algunos autores establecen la necesidad de que existan criterios mínimos para que este tipo de alianzas puedan marchar, Rodal (1993) y Boase (2000) hablan de la existencia de elementos críticos para su buen funcionamiento (Ysa, 2004):

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 para sostenerlo; existe compatibilidad de agendas entre los diversos actores; si los grupos interesados en el tema pueden definir otucomes aceptables y logran alcanzar consensos.

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 públicos 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.

Capítulo III

Reinserción social: una mirada alternativa en el abordaje de la seguridad ciudadana

El capítulo que a continuación se desarrolla busca entregar 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 dirigidos a la reinserción laboral, como parte de ésta.

Seguidamente, 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. Destacando el análisis de los recursos con que cuenta esta dependencia para la prestación de dichos servicios.

1. 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 (a) 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, la persona se encontraba inserta en dicho sistema, afirmación que en la práctica no necesariamente es cierta.

Dicha idea puede ser fundamentada con el hecho que muchas veces los infractores de ley han tenido que enfrentarse a situación de cesantía, desescolarización o deserción escolar, la precariedad habitacional o el deficiente acceso a servicios de salud y bienestar, condiciones que hacen que estas personas se encuentren en situación de vulnerabilidad, marginación y exclusión social (Villagra, 2008).

Otras ideas que han generado cuestionamientos tienen que ver con la premisa que los procesos de reinserción impliquen únicamente la ausencia de conducta criminal. Es por eso que la mirada que se le ha dado busca vincular el tema con la seguridad pública, a partir de la correlación entre reinserción exitosa con disminución de la reincidencia y por ende aumento de la seguridad. Sumado a esto, busca darle un giro en términos monetarios, al plantear la reducción del gasto destinado a la creación y mantención de cárceles (Villagra, 2008).

Continuando con la misma fuente, el uso de distintos términos como sinónimos de la reinserción también ha sido tema de discusión. Por ejemplo: socialización, reintegración y rehabilitación. Esto denota que 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 rehabilitación pareciera indicar que se está tratando con personas que padecen alguna enfermedad social y por ende hay que normalizar su conducta.

Para evitar dichas confusiones, en este estudio, siguiendo los planteamientos de Hedderman (2007), se ha priorizado el uso del término reinserción, el cual se enfoca en tres sentidos: valórico, que busca reinsertar al individuo en la sociedad; práctico, enfatiza la prestación de servicios que brindan facilidades sociales en el momento de

salir de prisión y un corte funcional, orientado a que el individuo pueda regresar a la sociedad en libertad y que la sociedad facilite dicho proceso. En otras palabras, 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 ayuda humanitaria. Éste propone que la persona que delinquiró debe compensar a la comunidad por el daño causado (Bazemore y Erbe, 2005; citado en Villagra, 2008).

Los planteamientos, en su gran mayoría, están asociados a un enfoque que rechaza la idea de castigo y busca dotar de capacidades a los internos que les permitan desarrollarse dentro de la sociedad.

En algunos tratados se establece que muchas veces la cárcel es el espacio en donde se agrava la situación física, mental y económica del individuo, por lo que los programas de reinserción debieran estar enfocadas a mejorar y no empeorar esta situación, a través del abordaje de dimensiones 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 (Villagra, 2008).

Adicionalmente 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. Algunos establecen que deben desarrollarse partiendo de la evaluación de necesidades criminogénicas y a partir de ello, planificar intervenciones individualizadas. Petersilia (2003) citado por Villagra (2008) 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.”

Para tratar de aterrizar de mejor manera el concepto y para el presente estudio, se tomaron en consideración algunos elementos dados por Villagra (2008) considerados como claves 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

En el marco institucional chileno, desde la subdirección técnica de Gendarmería (2008b) 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 (Gendarmería, 2012).

De la misma forma, el condenado puede postular al beneficio de Libertad Condicional que es un mecanismo de cumplimiento en absoluta libertad y sólo con un control administrativo semanal. Cuando éste cumple su condena, puede acogerse voluntariamente al Decreto Ley N° 409 que elimina los antecedentes penales y para ello los condenados primarios se controlan en los Patronatos Locales de Reos durante 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 por medio de la cual 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 ha 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 implementar este tipo de programas, éstas mencionan la de generar convivencia más pacífica y ordenada, especialmente en aquellos recintos penitenciarios en donde operan talleres laborales. Por otro lado, han recogido evidencia acerca que estos programas han reducido la necesidad de incrementar los mecanismos de control, además de tener efectos psicológicos positivos e incidir en la identidad del 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 a que los reclusos colaboren económicamente con su propia manutención en las cárceles y a la vez que contribuyan con el sustento familiar. (Blanco, 2000).

Gendarmería considera que la importancia del aspecto laboral dentro del proceso de reinserción social reside en 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).

En Chile, organizaciones como la Fundación Paz Ciudadana (2013), tomando como referencia la literatura y experiencia internacional, concuerdan con la necesidad de brindar programas que aborden distintos aspectos para impactar de mejor forma en el proceso de reinserción, haciendo alusión a la importancia del acompañamiento psicosocial y sus efectos en el resto de áreas que desarrollan la mayoría de programas de reinserción social.

2. La reinserción social y laboral vista desde las políticas públicas de seguridad ciudadana

Este estudio tomó como referencia el período comprendido del 2004 al 2012, para lo cual se analizó la forma en que la política pública de seguridad en cuestión, aborda el tema de la reinserción social, examinando también si dentro de ese marco incluye la reinserción laboral. La principal razón para evaluar dicho período, es que no es sino hasta en el 2004 cuando comienzan a visualizarse de mejor manera las propuestas orientadas a la reinserción social dentro de las políticas de seguridad ciudadana.

Para realizar la evaluación mencionada, se tomó de base los documentos de política de seguridad ciudadana elaborados durante los gobiernos de Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2010) y Sebastián Piñera (2010-2014). Uno de los aspectos que se buscó identificar en este estudio, fue si hubo cambios o continuidad entre periodos de gobierno.

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 logró identificar que aunque se incorpora el tema de reinserción social, éste no se incluye dentro de los ejes de acción centrales, por lo que no se presentan acciones específicas en la materia, sino se aborda en sentido de reconocer las tareas pendientes que deben impulsarse desde la institucionalidad.

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 establecen algunas medidas para su desarrollo, no se especifica cómo lograr dicho cometido, cuáles serán los mecanismos de evaluación, ni los responsables de desarrollar dicha tarea. Por lo tanto, pese a que se identifican acciones concretas, estas responden a la necesidad de iniciar la implementación de los mismos, pero no se establecen los impactos directos en la situación de seguridad.

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 del Interior, 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 y ejes de la política. Adicionalmente, en esta Estrategia, se añade el eje de rehabilitación el cual no aparecía dentro de la Política en mención (FLACSO, 2007).

La Estrategia es vista entonces, como un paso más allá de la PNSC, debido a que esta última establece los principios y criterios orientadores, mientras que en ésta se añaden elementos claves para su impulso, tales como: metas de cumplimiento a mediano plazo para el 2008, de largo alcance para el 2010 y acciones concretas para su desarrollo. También enfatiza en aspectos relacionados con la mejora y seguimiento en la prestación de servicios, la creación de indicadores de reincidencia, además que nuevamente se hace hincapié al tema de la reinserción laboral (FLACSO, 2007:5).

No obstante lo anterior, aún está ausente de la visión de integralidad, al concretar las acciones que le den tratamiento desde diversas aristas. Otra debilidad se encuentra en el plano de la profesionalización del personal, la cual es fundamental desde el punto de vista estratégico, por lo que es otro tema pendiente (Ministerio del Interior, 2008: 46-49).

La Evaluación también indica que 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, o en cuanto al 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 desarrollo de 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 del Interior, 2008:46). Dicha iniciativa atiende a población post-penitenciaria, a través de un modelo de intervención que busca desarrollar la capacidad de autogestión del interno, además de apoyarlo en su proceso de reinserción laboral y social (Gendarmería, 2013).

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 (Ministerio del Interior, 2008:46).

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, existen programas de las políticas anteriores a los cuales se les da continuidad, por ejemplo a los programas de reinserción social intra y post penitenciarios, entre ellos Hoy es mi Tiempo. Además que nuevamente se incorpora la temática dentro los principales ejes de trabajo. (Ministerio del Interior, 2010:10).

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 avances y un mejor abordaje del tema, sobre todo en cuanto a que 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 N°4 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.

Tabla N°4
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.</p> <p>2. Necesidad de lograr un mayor número de reinserciones exitosas de personas que han delinquido por medio de la creación de programas de reinserción social.</p> <p>2. Aplicar 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 de 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. Generar redes locales entre Gendarmería, los municipios, los servicios sociales locales e instituciones no gubernamentales.</p> <p>3. Mejorar de forma continua los programas mediante su evaluación y difusión de buenas prácticas.</p> <p>4. Analizar los 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 siguiente metas:</p> <p>1. Ampliar la cobertura y prestaciones de reinserción laboral para las personas privadas de libertad.</p> <p>2. Aumentar las oportunidades de capacitación y/o reinserción laboral para personas condenadas en medio libre.</p> <p>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.</p> <p>4. Diseñar e implementar gradualmente un programa de subsidio a la contratación de personas que hayan cumplido condena.</p> <p>5. Aumentar la cobertura de los Centros de Educación y Trabajo -CET- Semiabiertos de Gendarmería⁴.</p>
2010	Chile seguro Plan de Seguridad Pública 2010-2014	Presidente Sebastián Piñera	Eje de Rehabilitación: reinserción social y laboral	<p>1. Generación de un índice de reinserción delictual.</p> <p>2. Incorporación de variables de riesgo y necesidad en sistemas de clasificación de reclusos.</p> <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formalizar su estructura de funcionamiento y procesos asociados. • Diagnóstico previo y en 	<p>1. Seguimiento y evaluación del Programa de Reinserción Laboral del Ministerio 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.</p> <p>1.1 Se estima que la cobertura del programa durante 2010 será de 300 colocaciones laborales dependientes, 110 colocaciones laborales independientes, 110 personas</p>

⁴ Son unidades productivas en donde el interno desarrolla actividades laborales y educativas, estas pueden ser de carácter cerrado, lo que indica que se encuentra dentro de los recintos penitenciarios, o semiabierto, en los que participan internos que están cumpliendo condena en el medio cerrado, pero tienen opción de participar en estas unidades especiales de trabajo que les permite desarrollarse de una manera similar que si estuvieran en el medio libre.

				<p>mejores prácticas validadas internacionalmente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducir sistemas de evaluación de resultados e impacto de los programas de reinserción social. • Medición de la reducción de los riesgos de reincidencia. • Mejorar progresivamente la dotación de personal profesional dedicada a tareas de reinserción social. <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>capacitadas en auto-emprendimiento, 120 personas capacitadas en oficios y 530 personas beneficiarias de apoyo 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 de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2006); la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2006-2010) y Chile Seguro, Plan de Seguridad Pública (2010.2014).

En términos generales, al hacer un análisis de la trayectoria 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 reconocimiento 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 que se destacan fue la conformación, en el año 2009, del Consejo para la Reforma Penitenciaria⁵, el cual proponía entre otras cosas: la creación de la política específica de reinserción, que integra los distintos esfuerzos que se han realizado hasta en la actualidad.

Se estableció que dicha propuesta debería incorporar factores claves como: fortalecer al personal dedicado a la 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 las personas que han sido condenadas para determinar los servicios y programas necesarios (Consejo para la Reforma Penitenciaria, 2010).

Pese a que todo lo anterior expresa avances en el abordaje de la reinserción social, en el plano de la política pública, sigue teniendo menor importancia en relación a los llamados programas de vigilancia y prevención del crimen. Esto hace pensar que persiste la noción de privilegiar el control y sanción como forma de reducir la delincuencia.

Los problemas de hacinamiento en las cárceles, tal y como lo establecen diversos estudios de la Fundación Paz Ciudadana, que en algunos casos superan el 100% de capacidad de los recintos penales (Gerente de reinserción social del grupo de concesiones de establecimientos penitenciarios III, 2013), refuerzan la noción que mantener al interno en la cárcel sigue siendo el enfoque para atender a la población penal.

El anterior planteamiento también puede ser respaldado 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” (Instituto de Igualdad de Chile, 2010).

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 reales de darle continuidad al tratamiento penitenciario, por la insuficiente cobertura existente, la debilidad metodológica en el abordaje del tema y la inexistencia de evaluaciones de impacto de los programas.

⁵ Consejo convocado por el Ministerio de Justicia, integrado por un equipo multidisciplinario de expertos y académicos en la temática.

Aún y con los actuales vacíos, se observa que con los cambios realizados en los últimos años en las políticas públicas, en el enfoque de la seguridad ciudadana, la reinserción social cobra mayor relevancia 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.

3. 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, una parte de las funciones de Gendarmería consiste en 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.

Tabla N°. 5
Subsistemas de los establecimientos penitenciarios

Tipo	Descripción
Cerrado	1. Se encuentran los detenidos, procesados, imputados y los condenados privados de libertad, 2. Tienen reclusión las veinticuatro horas del día en establecimientos penales ya sea en centros de cumplimiento o de detención preventiva. 3. Se desarrollan acciones en el ámbito de la educación,

	capacitación, trabajo e intervención psicosocial.
Abierto	Encargado de controlar y entregar asistencia a quienes se encuentran bajo alguna de las modalidades de cumplimiento penal substitutivo o alternativo (Libertad vigilada, Reclusión Nocturna, y Remisión Condicional de la Pena).
Semiabierto	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constituido por condenados que han optado de manera voluntaria a cumplir su pena privativa de libertad en los CET. 2. Seleccionados de acuerdo a ciertos requisitos y criterios, para seguir cumpliendo condena en establecimiento con seguridad aminorada, en un régimen basado en la autodisciplina y relaciones de confianza.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Estudios de Gendarmería (2010).

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.

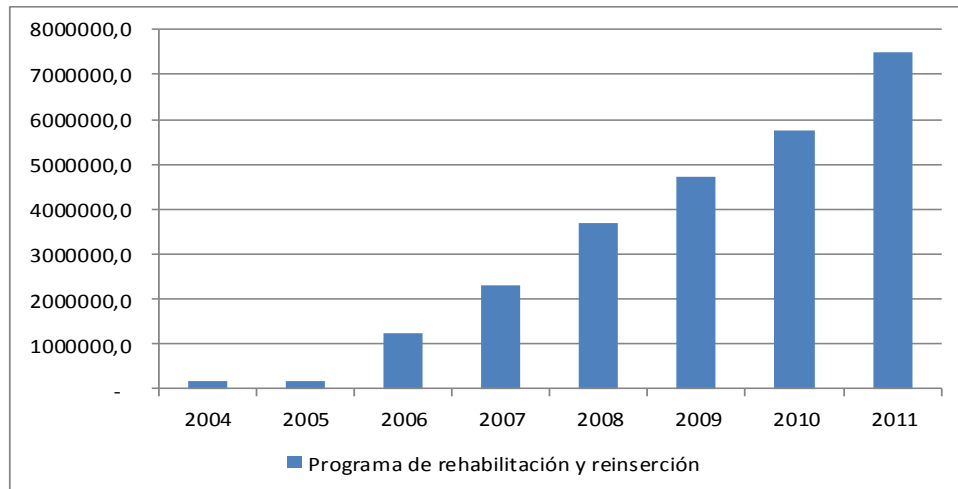
Según Gendarmería (2010): “Trabajar con las personas que han delinquido y cumplen una pena para reinsertarlos en la sociedad...fortalecer y articular los vínculos que el sujeto mantiene con la comunidad –con la familia, la escuela, el trabajo u otros órganos intermedios- mediante procesos de control y tratamiento que fomenten su auto responsabilidad mediante la entrega de herramientas psicosociales que les posibiliten convivir en el medio comunitario”.

3.1 Financiamiento para el desarrollo de actividades de reinserción

El presupuesto de Gendarmería de Chile depende del Ministerio de Justicia, y su estructura presupuestaria está conformada por dos programas: el primero 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 en el presupuesto de la institución desde el año 2008 al 2011, se observan incrementos, especialmente en este último año en el que aumentó en 3.887 mil pesos, en términos nominales, destinados al programa Intramuros, para la población reclusa en los centros penitenciarios.

Gráfica N°. 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 A) están reservados principalmente para cubrir gastos relacionados con infraestructura, maquinaria, insumos y algunas contrataciones (Gendarmería, 2012).

Con base a los datos recolectados, se puede observar que debido a los escasos recursos con que cuenta y a sus atribuciones, 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 para poder dar respuesta al eje de reinserción laboral, es importante vincularse con empresas privadas.

Capítulo IV

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, en el medio cerrado.

Para ello, se ahondará sobre la normativa legal que avala el desarrollo de actividades laborales y la incursión de empresas privadas en el desarrollo de proyectos que generan empleo. Adicionalmente, se analizarán las opciones generadas por las empresas privadas que participan ya sea a través de los Centros de Estudio y Capacitación -CET- o por medio de trabajos directos con los internos.

Para finalizar, se examinará la distribución de la oferta laboral, para determinar entre otras cosas que tipo de trabajos se están generando y cuáles son los principales beneficios de los internos de involucrarse en esas opciones laborales.

1. Normativa sobre trabajo penitenciario y participación de los privados en el proceso de reinserción laboral

Desde el marco legal chileno, es con la creación de los CET (Decreto 1595) en 1980 que se empieza la idea de desarrollar prácticas laborales dentro de los recintos penales, y a su vez, se incorpora la noción de participación de los privados (Blanco, 2000).

Centros de Educación y Trabajo -CET-

Son unidades de tipo laboral-productivo, que proporcionan trabajo regulado y remunerado, destinadas para el trabajo, la producción y la capacitación. Cuentan con la maquinaria y el equipo necesario para desempeñar tareas productivas de diversas índoles (productivas, industriales y agropecuarias) Este tipo de unidades puede ser:

1. Cerrados: Ubicados en Establecimiento Penitenciario del sistema cerrado, poseen sistemas de control y seguridad para la actividad productiva. Los internos participantes, previamente tienen que haber ejecutado algún tipo de actividad laboral, además de poseer perfil psicosocial adecuado. El trabajo que desempeñan es dentro de una jornada laboral, es retribuida con ingresos económicos regulares. Adicionalmente, participan en actividades educativas, formativas y recreativas.

2. Semiabiertos: Los Establecimientos Penitenciarios son independientes y autónomos. Participan personas del sistema cerrado que cumplen condena en un régimen basado en la autodisciplina y las relaciones de confianza. Desempeñan actividades similares que en los CET cerrados, por lo que también tienen una retribución económica por el trabajo realizado.

3. Abiertos: El cumplimiento de la pena se realiza en el medio libre por lo que no está sometido a un sistema carcelario. Esto hace que las actividades y educación deben ser gestionadas por la misma persona. Funcionan como dependencias de los Centros de Reinserción Social que correspondan.

Fuente: Gendarmería (2006b). Manual de funcionamiento de los centros de educación y trabajo.

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 193 de Gendarmería que normó los procesos para la instalación de este sector 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 su vigencia, todavía no ha empezado a funcionar y según información del Coordinador Nacional Laboral, del Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado de Gendarmería de Chile, posiblemente empezará a ser utilizado entre marzo y mayo de 2013.

Aspectos relevantes que contempla el Reglamento son, por un lado, lo establecido en el artículo 29, el cual indica 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 a 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.

Sumado a esto, 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 de lograr 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 que tiene Gendarmería de brindar un seguro de accidente para los trabajadores. Las acreditaciones sobre capacitación otorgadas por el Ministerio de Trabajo y Educación, son a su vez aportes importantes en materia de formación laboral.

El reglamento también 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. 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.

Asimismo, dicha normativa aborda los requisitos y condiciones para que un interno pueda desempeñarse como trabajador. Por ejemplo, en el caso de laborar directamente con una empresa, el proceso de selección se inicia con una etapa de preselección. Para los establecimientos cerrados y semiabiertos, por medio del Área Técnica de Gendarmería se elabora el listado de posibles internos a contratar, tomando como referencia su perfil psicosocial, criminológico y penitenciario. La decisión final queda en manos de la empresa y esta puede realizar una entrevista para tener mayores insumos antes de tomar su decisión (Ministerio de Justicia, 2011).

Entre las principales regulaciones se establecen los horarios y métodos de trabajo de los internos (art. 21), se indica que la jornada de trabajo dentro de los Establecimientos debe realizarse en las horas de desencierro y encierro que contemple el régimen interno, además de no exceder las horas semanales que establece el Código de Trabajo (art. 22). Así mismo, se menciona que se debe permitir a los internos el desarrollo de otro tipo de actividades contempladas en los planes de intervención individual y garantizar su derecho al descanso.

En relación a la remuneración, se establece como principal criterio que debe otorgarse no menos del salario mínimo. No obstante, datos de Gendarmería (2012) comprueban que este requisito se da sobre todo a través de trato directo con las empresas, principalmente por la obligatoriedad que le da la Ley y el contrato que se suscribe entre las partes. Para los trabajadores que realizando servicios para la institución, como los mozos, ellos reciben por norma 30% del ingreso mínimo, o sea más o menos 50 mil pesos aproximados al mes (Coordinador Nacional Laboral, Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado de Gendarmería de Chile, 2012).

Tomando de referencia la definición que da Gendarmería (2010) sobre este tipo de oficio, se puede entender que la baja remuneración se debe a que estos son pequeños trabajos que desarrollan los internos para iniciar su vida laboral de forma dependiente cuando recién han ingresado al penal, por lo que Gendarmería paga un monto significativo por dichos servicios, principalmente para desarrollar actividades de aseo y alimentación de la población interna.

Generalmente, los internos se inician con ese tipo de actividades con el objetivo de poder acceder más adelante a otro tipo de beneficios laborales, sobre todo en los CET. Dicho argumento puede ser respaldado por lo que establece Cárdenas (2009), el cual indica:

“El trabajo de “oficio” o “mozo” no tienden a ser trabajos remunerados, pese a que algunos con el tiempo logran ganar una mínima remuneración. Sin embargo, este tipo de trabajo puede ser el medio a partir del cual el recluso ingrese al área laboral del recinto carcelario, pues a través de éste ha demostrado que tiene la intención de reinserirse social y laboralmente”.

En el caso de los CET, la situación varía. Las remuneraciones van desde los 30 mil hasta los 120 mil pesos y habrá excepciones en las cuales lograrán alcanzar hasta los 300 mil pesos. 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 (Coordinador Nacional Laboral, Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado de Gendarmería de Chile, 2012).

La forma de tener un control sobre las remuneraciones, es únicamente 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 éstas estén muy cercanas a los 80 mil pesos en los CET (Coordinador Nacional Laboral, Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado de Gendarmería de Chile, 2012). La forma como se ha buscado ajustar las diferencias monetarias percibidas es por medio de un incentivo mensual mínimo que es fijo e igual para todos y que entrega el Consejo Técnico (Gendarmería, 2006b).

Se considera que los problemas que se suscitan dentro de los CET relacionados con las remuneraciones de los internos, tienen que ver con la razón por la que fueron creados y las expectativas que existen entorno a lo que se espera que los internos logren a través de estos centros.

Tomando como base dichas consideraciones, vemos que el principal objetivo de estos centros es la generación de competencias sociales y laborales para un grupo determinado de internos que está cumpliendo su condena de forma especial. Lo que se busca es que las personas puedan tener mayores posibilidades para lograr su reinserción social. Todos los beneficiarios que entran a este programa tiene por obligación trabajar, porque se busca asimilar las condiciones que van a encontrar en el medio libre (Ministerio de Hacienda, 2005).

Esto también se puede respaldar con lo establecido por el artículo 36 del Manual de funcionamiento de los CET, el cual establece:

“La obtención de excedentes económicos será un objetivo que permanecerá siempre subordinado a los fines formativos de las actividades. Sin embargo, también deberá perseguirse la eficiencia productiva y económica, habida consideración de que ésta también forma parte de los contenidos de la formación. En este entendido, las actividades productivas, sin descuidar su rol formativo, propenderán a la generación de recursos que permitan su mantención e incremento y la posibilidad de recibir un número creciente de condenados” (Gendarmería, 2006b).

La misma fuente establece que será el Consejo Técnico junto con el Jefe del CET, los encargados de definir el monto del incentivo a percibir por los internos, el cuál dependerá de: los ingresos que el establecimiento obtenga por la venta de sus bienes o por la prestación de servicios; de la cantidad de internos trabajadores; y de las categorías (actividades de aprendiz, ayudante de maestro y maestro) o tipos en que éstos se desempeñan (montos fijos por días trabajados; monto pactado por obra o a trato; porcentajes de operaciones o comisiones; y participación en excedentes).

Además de desempeñar funciones distintas, las remuneraciones que obtienen los internos pueden ser de proyectos impulsados y ejecutados directamente por la Administración Penitenciaria, de convenios establecidos con terceros o de actividad laboral realizada de forma independiente por los condenados. Sólo en los casos de

desarrollar trabajo directo para terceros, se realizará un convenio de trabajo que incluye todas las garantías establecidas por el Código de Trabajo (Gendarmería, 2006b).

Frente a esa lógica, se establece que los montos monetarios que se entregan a los internos por la actividad laboral que realizan, son considerados como incentivos que ayudan al proceso de reinserción social y no necesariamente como remuneraciones salariales. Organizaciones como Paz Ciudadana, aducen que este problema se debe a que el Código de Trabajo no estipula ninguna norma relacionada con trabajo penitenciario, lo único que existe son las regulaciones establecidas por el Estatuto Laboral, que por el momento siguen siendo insuficientes para proveer al interno de garantías laborales como cualquier trabajador que se desempeña en el medio libre.

Refiriéndonos a este hecho y tomando como base lo descrito anteriormente, podríamos añadir que además debido a la poca información existente y la ausencia de registros que den cuenta de cómo ha sido la situación de las remuneraciones históricamente, es difícil conocer a fondo como ha sido la situación, incluso si ésta ha mejorado o empeorado con el tiempo.

A partir de dichas inconsistencias, el Decreto 943 incorpora la creación del registro de trabajo, que permitirá llevar la vigilancia sobre el número de internos trabajando, el tipo de actividad laboral desarrollándose e incluso el número de empresas participando en las distintas modalidades. El encargado laboral-figura que aparecer en el artículo 24 del Estatuto Laboral-, será la persona responsable de realizar esta tarea periódicamente (Ministerio de Justicia, 2011).

En relación a las debilidades salariales, el mismo Decreto establece la posibilidad de optar a incentivos no monetarios (artículo 14) para aquellos internos que desarrollen alguna actividad laboral, como por ejemplo visitas adicionales de familiares y priorización en la obtención de becas o a actividades de capacitación y/o formación (Ministerio de Justicia, 2011).

2. Oferta laboral para los privados de libertad del subsistema cerrado

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 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, entre otros, además de artesanías y ornatos (como por ejemplo: esculturas, tallados, pinturas y joyas). 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. 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 dentro de esta categoría es la de microempresario. Participan los internos que producen o prestan servicios para un tercero, ya sea de forma individual o colectiva, 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 artesano, para llegar a tener el nivel de producción suficiente y así dar el paso para transformarse en microempresarios (Gendarmería, 2009).

2.2 Prestación de servicios para la institución

Constituyen 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. El trabajo a través de los CET, también constituyen otra forma de adherirse a través de la institución. (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 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.

La 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 infractor, 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. Distribución de la oferta laboral en el subsistema cerrado

Después de conocer las distintas opciones que tiene la persona privada de libertad para poder insertarse como fuerza laboral, es necesario tener claridad de cuáles son los espacios que brindan mayor oportunidad para que éstas personas logren desempeñar un trabajo, ya sea por factores asociados a la disponibilidad de puestos o a la facilidad en el desempeño. Para entender mejor dicho asunto es preciso conocer algunos datos del contexto nacional:

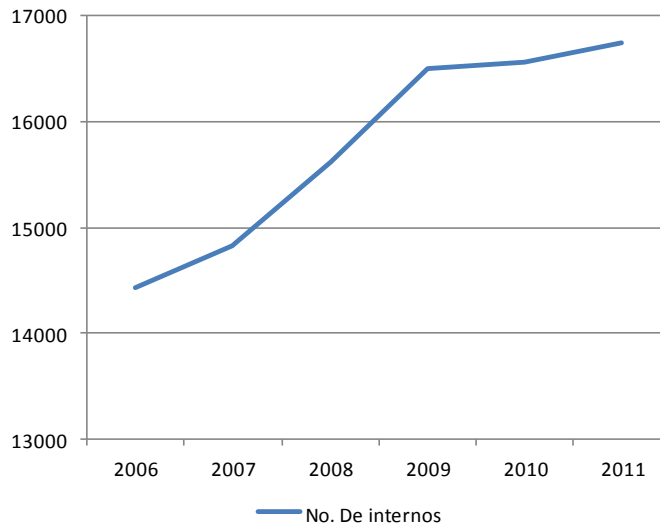
La actividad laboral que se desarrolló específicamente en el subsistema cerrado cubrió para el año 2010, al 40% del total de la población recluida, lo que significó un promedio de 16.561 internos trabajadores en los distintos establecimientos penales del país (Gendarmería, 2010).

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

Las regiones de Antofagasta (21%), Los Lagos (25%) y Los Ríos (28%) poseen el menor porcentaje de trabajadores internos respecto al promedio anual de población recluida en la región, mientras que en Magallanes (78%), Aysén (66%) y Maule (65%) son las regiones que cuentan con mayor población interna trabajadora.

Al hacer un análisis histórico de los datos relacionados con el comportamiento de las personas internas que están trabajando, la gráfica N° 3 muestra cómo desde el año 2006 se ha dado una tendencia al alza. De contar con 14,434 internos para dicho período, equivalente al 38% del total de la población reclusa, para el año 2010 se contaba con 16,561 personas, tanto hombres como mujeres, correspondiente al 40% del total de la población reclusa y para el 2011 la fueron 16,743 reclusos equivalente al 32,2% del total de la población.

Gráfica N°. 2
No. De internos desarrollando alguna actividad laboral
2006-2010



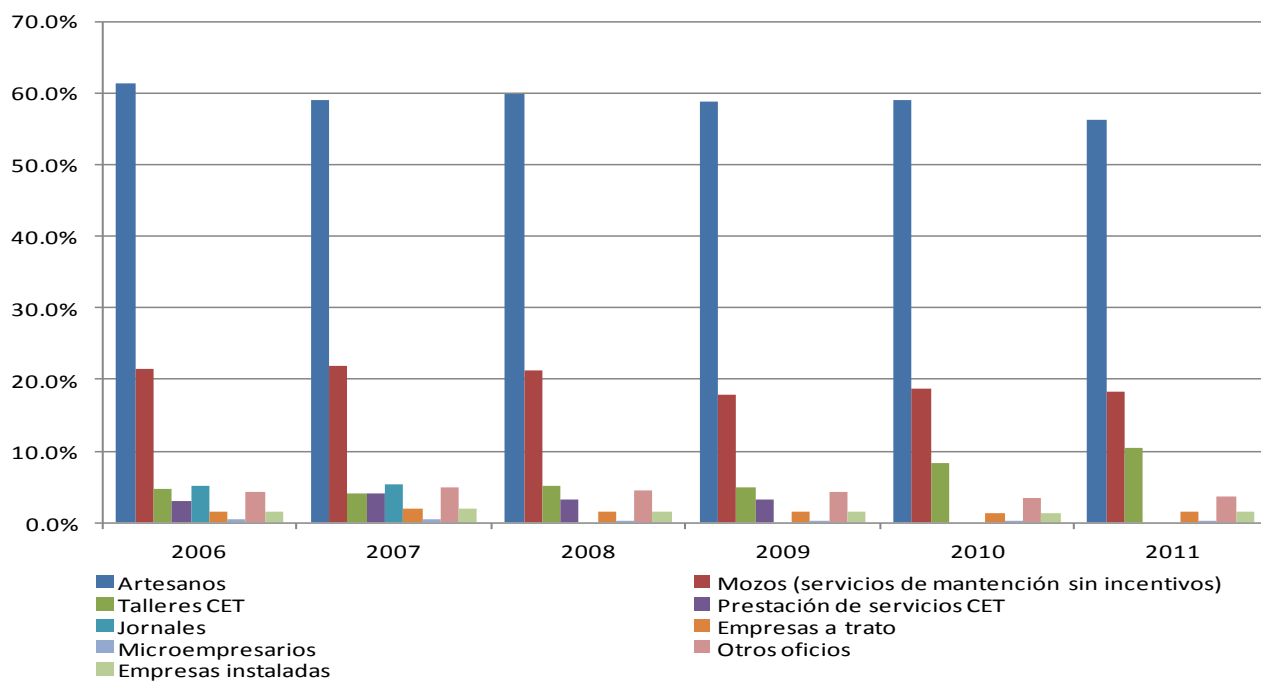
Fuente: Elaboración propia con información de las Memorias 2006-2011, de la Subdirección Técnica de Gendarmería, 2012.

Al hacer el análisis histórico (2006-2011) por cada una de las áreas laborales, Gendarmería (2010) logró determinar que la mayor parte de internos se ubica en el trabajo artesanal, el cual representó el 59% en el 2011, de la ocupación del total de los internos que desempeñaron algún tipo de trabajo. La gráfica No. 2 muestra que desde el 2006 esta ha sido la tendencia, pues dicha actividad es la que ha concentrado el mayor número de reclusos.

Seguidamente encontramos el trabajo de mozos, el cual para el 2011 significó 18.7%, o sea alrededor de 3,101 internos. En cuanto a la relación con las empresas, para el mismo año, solo el 3,7% trabajó en empresas instaladas mientras que el 1.3% tiene relación a trato.

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

Gráfico No. 3
Distribución de actividades laborales
2006-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la Memoria 2011, de la Subdirección Técnica de Gendarmería, 2010.

Para el caso de las cárceles concesionadas las opciones no varían mucho, fomentan el trabajo dependiente, sobre todo a través de contratación por parte de la concesionaria para cumplir tareas relacionadas con aseo, alimentación y jardinería. En el área independiente, aparece principalmente la modalidad de artesanos y microempresarios (Martínez, Espinoza, 2009).

A diferencia de las cárceles públicas, no existe la figura de los CET, sin embargo los Penales cuentan con talleres industriales constituidos como galpones en los que se puede instalar maquinaria, principalmente destinados para las empresas que desean instalarse dentro del recinto penal (Gerente de reinserción social del grupo de concesiones de establecimientos penitenciarios III, 2013).

Otra gran diferencia es que por normativa, todo interno que desarrolla alguna actividad laboral dependiente, ya sea por servicios internos en la cárcel o por absorción de alguna empresa, éstos deben contar con contrato laboral, el 15% de su sueldo va destinado a un fondo para su egreso y para ello se les debe abrir una libreta de ahorros. Sumado a esto, sus fondos previsionales se depositan en una Administradora de Fondos de Pensiones –AFP- y se les descuenta la suma correspondiente a seguro de salud en el Fondo Nacional de Salud -FONASA- (Martínez, Espinoza, 2009).

La Directora del área de justicia y reinserción de la Fundación Paz Ciudadana (2013) argumenta que la oferta de trabajo que existe para los internos no varía tanto de las cárceles manejadas por el Estado y las concesionadas, incluso en ambas existen grandes falencias. Se resalta por ejemplo la falta de ocupación de los galpones en los

recintos concesionados, la poca transparencia con las que operan los CET, además que en ambas existen dificultades para lograr que las empresas se puedan instalar.

“A estas alturas ya no sé si el problema es que las cárceles sean operadas por el Estado o por privados, porque los dos tienen grandes falencias en materia de reinserción social...el problema tal vez fue que muchos de las falencias del sistema tradicional se pasaron al sistema concesionado y yo te diría el problema más grave y tú no lo vas a solucionar de ninguna forma sea el tipo de cárcel que sea, es que si tu no focalizas el tipo de oferta en los que más requieren, en la intervención no vas a tener ningún resultado...(Directora del área de justicia y reinserción de la Fundación Paz Ciudadana, 2013).

Respecto al tema de los CET, se cuestiona la transparencia con que se realizan los trámites y procesos, la Directora de la Fundación Paz Ciudadana (2013) argumenta: “yo siempre he creído que los CET tienen que obrar como unidades productivas y se deberían regir por el Código Laboral [...] las actuales condiciones se prestan para que Gendarmería tenga siempre un franco abierto, teniendo críticas sobre la poca transparencia y que ocurren cosas poco legales [...]”

Algunas empresas coinciden con este punto, como es el caso de la empresa Wintec⁶, la cual indica que pese a que ellos como empresa únicamente transfieren los montos y no tienen injerencia en nada más, incluyendo lo destinado a salarios, les gustaría tener información sobre cómo se realiza la distribución del gasto, especialmente para evitar problemas de transparencia. A partir de ello, el gerente general (2013) de la empresa comenta:

“Si los CET fueran más transparentes sería bueno, pagamos la factura para el CET; pero no sé cuánto va a para ahorro o gastos para Gendemaría, creo que sería bueno que la información fuera más pública y más transparente porque obviamente genera desconfianza, porque uno se pregunta cuánto realmente le llega a los reos, creo que es legítimo que la empresa sepa a cuánto se le paga, que esté normado y a donde se destina del gasto [...]”

Respecto a los galpones, se denota debilidad en los programas de reinserción laboral que se han diseñado ya sea por falta de capacidad para su abordaje o porque han tenido dificultad en encontrar colaboración con empresas que quieran insertarse dentro de los recintos.

En forma de síntesis, al hacer una descripción de la oferta laboral en el subsistema cerrado, se caracteriza por la dificultad de generar estabilidad para los trabajadores, en donde la artesanía es la actividad predominante y que cumple principalmente un rol de creación y desarrollo de habilidades.

En relación a lo anterior, el Coordinador del Área de Reinserción Laboral del subsistema cerrado de Gendarmería (2012) comenta:

“La artesanía consiste en una forma paliativa, además de ser utilizada como un medio terapéutico. Muchas veces las primeras instancias, la primera forma de intervención que

⁶ Empresa dedicada principalmente a la producción de ventanas de aluminio.

tienen los profesionales, psicólogos, centros sociales, es que las personas puedan desarrollar algún tipo de trabajo, para que aprendan con ese trabajo hábitos sociales y labores que ellos nunca han tenido en su vida. Por lo tanto, se debe pensar 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 se habla de tener una mirada de concreción no se da por este medio, no es la vía para reinsertar a estas personas, esto obliga a intentar formar más personas que trabajen por cuenta propia a formas más elaboradas, con otras alternativas de colocación.”

Agrega al respecto 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, para 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.

Además explica que las ofertas laborales que se están generando deben estar vinculadas con la realidad del mercado local, regional y nacional. Establece que: “no puede pasar 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, la idea es generar programas integrales, en ámbitos que den reales posibilidad de insertarse a los internos”.

En torno a este último argumento, podríamos concluir diciendo que para posibilitar la inserción en los mercados que requieran de fuerza de trabajo, se necesita de la participación del empresariado que manifieste cuáles son aquellos oficios en los cuáles es factible generar oferta laboral y a la vez genere la oportunidad de poder contratar internos.

4. Perfil de las empresas en los programas de reinserción social

Después de haber visto en el apartado anterior el poco peso que tienen las empresas en la actual oferta laboral de los programas de reinserción social, es necesario conocer cuáles son las razones que están limitando esta vinculación y a su vez entender con mayor detalle los proyectos que actualmente están impulsando.

En la actualidad existen pocos controles y requisitos para que una empresa participe con Gendarmería. Hasta hace poco, el único requisito que se solicitaba era que se enviara una propuesta y que fuera avalada por dicha institución, sin tener ningún otro tipo de datos o información para poder comparar y saber cuál es la mejor opción (Gendarmería, 2008,b)

Para mejorar dicho vacío, el Ministerio de Justicia (2011) elaboró el Reglamento del Estatuto laboral con el objetivo de mejorar dichas falencias. El artículo 29 norma el proceso de instalación de las empresas al interior de un establecimiento penitenciario, estableciendo 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.

Previo a ello, la norma ordena realizar 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 seleccionada pasará por una evaluación de sus antecedentes y del proyecto propuesto y de ser necesario se solicitará información adicional al Servicio de Registro Civil e Identificación y la Inspección del Trabajo entre otras.

Siguiendo con la misma fuente, en un plazo máximo de 10 días hábiles se debe informar al representante legal de la empresa sobre la aceptación o rechazo de la licitación, por lo que para el efecto, el Director Regional, a través de un documento escrito, transmite esta decisión final, en el marco de 3 días hábiles a partir de finalizado el primer plazo de tiempo indicado. Iniciado 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, debe enviar un informe mensual de la situación de cada empresa a la Dirección Regional respectiva.

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

Entre las obligaciones (Art. 33) que se establecen a las empresas instaladas, es que éstas deberán pagar a Gendarmería el consumo por el uso de servicios básicos como agua, energía eléctrica, gas y teléfono. En relación a los beneficios, el artículo 39 de la misma norma, las faculta para poder optar a subsidios o créditos directos de organismos del Estado (Corporación de Fomento de la Producción –CORFO-; Servicio Nacional de Capacitación y Empleo –SENCE-; Servicio de Cooperación Técnico –SERCOTEC- y El Fondo de Solidaridad e Inversión Social –FOSIS-) para financiar los programas de capacitación que impulsen (Ministerio de Justicia, 2011).

El incumplimiento del convenio constituirá causa para terminar relaciones. Adicionalmente, esto podría pasar en casos 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).

Aunque 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 operándose sin dichos beneficios.

Sumado a esto, son pocas las cláusulas que regulan el comportamiento entre las empresas privadas y las instituciones de gobierno, se carece de mecanismos de fiscalización y evaluación, además que se hace poco énfasis sobre la forma como se realizarán coordinaciones entre estos dos actores durante el período que duren los proyectos. Algunas instituciones como la Fundación Paz Ciudadana, concuerdan con

que son leves las mejores que se establecieron en dicha norma y que el problema va más allá de introducir nuevas normativas. Con base a esto, La Directora del Área Justicia y Reinserción de dicha entidad (2013) comenta:

“A mí me parece que en realidad el reglamento laboral no ha solucionado ninguno de los problemas que son endémicos de la administración. Si tú me preguntas, lo que debería de haber de partida son normas especiales, por ejemplo, en el Código de Trabajo, donde se regule el trabajo penitenciario y se pueda establecer de forma más clara cuáles son los derechos y deberes que tienen los internos y a la vez los empleadores [...] no hay nada sobre cuánto se le va a pagar, como va a ser la situación contractual, cómo se lidia con la situación provisional, con el tema vinculado con la salud, esas son cuestiones que no resuelve el reglamento penitenciario. Lo que hizo el reglamento penitenciario fue tomar las normas que ya existían de los CET, hacer una suerte de renjuague y listo, eso es [...]”

Existe una posición que argumenta que la escasa participación de las empresas, es producto de los reducidos incentivos que ofrecen este tipo de programas. El Gerente General (2013) de la empresa Wintec concuerda con dicho punto y establece:

“Si existen incentivos, pues de seguro los desconozco, no me los han venido a ofrecer. Si uno quisiera contratar ex presidiarios, se podrían ofrecer incentivos económicos, como de subsidios con contratación de mano de obra juvenil [...] pero también podrían ser de otro tipo, por ejemplo si uno va a trabajar dentro de las cárceles que haya más facilidades para todo el movimiento logístico de materiales[...] los proyectos nuevos de gendarmería creo que sí contemplan mejores condiciones, esto podría hacer que los costos bajasen, entonces eso podría ser un incentivo y no necesariamente que uno tenga un subsidio directo[...]”

Esta apreciación se hace visible no sólo para el sector empresarial, sino también para algunas personas de entidades de Gobierno, que reconocen que no ha habido un interés por establecer de mejor manera los beneficios para participar en este tipo de proyectos e incluso que se podría tomar en consideración el tema de los subsidios que es el incentivo que se utiliza en otros países. Una representante del Área de Modernización del Sistema Penitenciario del Ministerio de Justicia (2013), argumenta:

“El reglamento laboral no pudo poner incentivos para que la empresa le convenga contratar directamente a un trabajador. Objetivamente no hay ningún incentivo económico para que la empresa a través de esta línea que se llama actividad laboral, lo haga de forma directa, al contrario, hay todo un procedimiento burocrático en torno al personal, en torno a los contratos, las remuneraciones, a los permisos con que debería estar la oficina del personal [...] Tampoco hay incentivos tributarios, que se les descuenten impuestos, en el decreto aunque se peleó por eso no se logró incluir”.

Pese a las deficiencias, hay empresas que se han motivado en participar de estos proyectos, aduciendo a intereses personales o a la buena voluntad, tal y como lo establece la empresa Wintec, conocida por ser una de las que más ha permanecido en el tiempo, a través de su trabajo con los CET y la contratación de internos con beneficio de salida diaria. El Gerente General de la empresa opina al respecto:

“Vengo trabajando en este sistema hace muchos años, incluso antes de tener esta empresa. Esto surgió no porque Gendarmería o alguien nos haya invitado, sino porque en algún momento escuché en un programa de televisión, de una persona que se llama

Roberto Fantuzzi, y él en ese minuto comentó que en la cárcel habían algunos talleres y pues ahí nació la inquietud [...] Hoy en día existen tan pocas incentivas que uno realmente tiene que querer hacerlo, los reos que trabajan con nosotros son más caros que una persona normal, de la cárcel nos lo traemos por acá. Pero igual yo creo que estoy haciendo algo bueno [...]”.

Por otro lado, hay otros que argumentan tener diferentes motivaciones, más allá de la buena voluntad, como en el caso de la Cámara Chilena de Construcción -CchC- (2013), la cual identifica una oportunidad para dar respuesta al problema de escasez de mano de obra en el sector de la construcción:

“Existen varios factores de por qué participar de estos programas, no sólo es buena voluntad o generosidad, es necesidad también, la situación actual del país en términos de escasez de mano de obra ha sido un factor importante...buscamos validar un sistema de capacitación que impacte en la empleabilidad por una parte, que a través de las becas laborales nosotros podemos transmitir valor a las empresas, es decir que lo vean como un tema de responsabilidad social, que pueda ser parte de un valor agregado que nos genera identidad de marca y diferenciación frente al resto [...]”.

A manera de síntesis, la información analizada anteriormente denota que la principal motivación para el empresariado siempre será mejorar la productividad y frente a dicho marco de acción, para algunas es posible desarrollar labores de responsabilidad social empresarial o bien, acciones de buena voluntad que contribuyan a apoyar la situación de algunas personas, es por eso que la mayoría de veces, sólo se contrata a uno o dos internos.

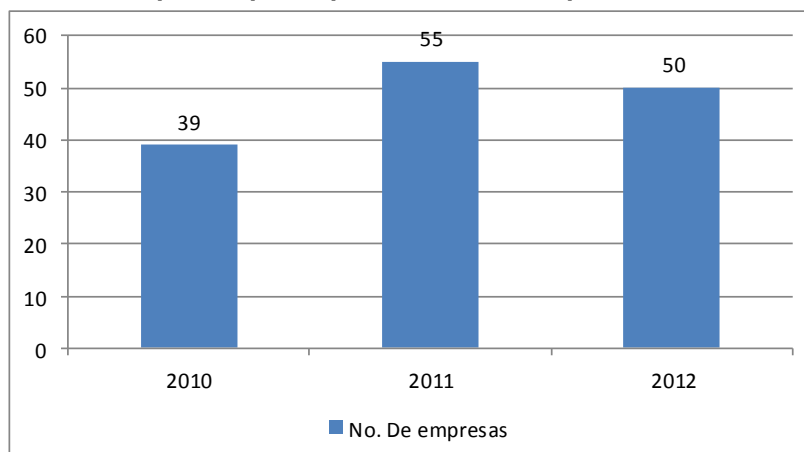
No obstante, resulta poco claro como estas buenas intenciones se vinculan o contribuyen al cumplimiento de una política pública que requiere de intervenciones de corto, mediano y largo plazo.

En palabras de la Directora del Área de Sistema de Justicia y Reinserción de la Fundación Paz Ciudadana (2013): “casos de altruismo hay, pero tú no puedes confiar en una política de reinserción en puro altruismo, las empresas no están interesadas en participar y esto se debe a la falta de estímulos para efecto de la contratación de las personas que se encuentran egresando de las cárceles [...]” Dicha afirmación a su vez se puede respaldar al contabilizar y caracterizar las empresas que hasta el 2010 estaban participando con Gendarmería.

5. Análisis de las empresas involucradas de 2010 al 2012

Datos de Gendarmería (2012) revelan que ha habido una volatilidad en la participación de las empresas en las distintas modalidades. Además, los datos reflejan que muchas de las que aparecen estar absorbiendo la mayor mano de obra son las que tienen algún establecimiento penitenciario concesionado, por lo que ellas mismas están empleando a internos sin necesariamente instalar a nuevas empresas.

Gráfica N°4
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 trato directo, se dedican a actividades de repostería, aseo, armado de ventanas de aluminio, corte y confección y alimentos (Ver anexo C). Del 2010 al 2012 hubo un aumento de 11 empresas, sin embargo en relación al 2011 disminuyeron en cinco.

Según un estudio elaborado por la Fundación Paz Ciudadana, la reducción en la participación de las empresas se debe a dificultades económicas. Añade que otro motivo puede ser el rechazo por parte de algunos empleados de convivir con internos, así como a las insuficientes condiciones de seguridad para operar (Blanco, 2000).

Dicha información se complementa con lo establecido por el Coordinador Nacional Laboral, del Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado de Gendarmería de Chile (2012), el cual menciona la poca disponibilidad de espacio como otra limitante, especialmente para lograr una mayor producción. Concuera también, con que el tema de seguridad es un factor clave para que las empresas dejen de colaborar. Esto porque existe 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.

A pesar de las dificultades, continúa diciendo, ha habido empresas que han permanecido en el tiempo, entre estas se destaca Wintec, dedicada a la fabricación de ventanas de aluminio. Indica además que esta empresa 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.

El Gerente General (2013) de la empresa, comenta que además por medio de permisos de salida al medio libre, tiene empleados internos que salen de la cárcel para ir a trabajar a la empresa. A partir de ello comenta:

“Trabajo en los CET, en Colina por ejemplo ya hace muchos años que empezamos y debemos tener tal vez 180 internos, también trabajamos en otros dos CET que partimos

en el año pasado, que es en Talagante y en Puente Alto...Tenemos también algunos reos que tienen permiso para salir de día y vienen a trabajar a la empresa, ahí tenemos como 30 personas. Obviamente nos queda un grupo que después va saliendo en libertad sobre todo de estos que han trabajado con nosotros en la empresa y que después siguen trabajando una vez que obtienen la libertad”.

Además de Wintec, para el período 2010-2011, eran seis las empresas que habían absorbido a la mayor parte de los internos, como se puede ver en la tabla N°6, entre éstas Siges y Compass group, las cuales representan grupos de empresas que tienen concesionada algunas cárceles de las distintas regiones del país. En estos casos, lo que habitualmente sucede es que no hay empresas externas instaladas en los recintos penitenciarios, sino que la contratación de internos lo asume la misma concesionaria como parte de los programas de reinserción social que por contrato deben desarrollar y donde se incluyen la parte laboral.

Para el caso de Compass group, empresa que forma parte de la Sociedad Concesionaria, Infraestructura Penitenciaria, Grupo III, la cual obtuvo la concesión por 20 años a partir de finales del 2007, en su programa de reinserción social manejan ocho áreas de trabajo: educación, atención social, atención psicológica, deportiva y cultural, de atención a lactantes, atención para la prevención del consumo de drogas, más el área laboral y de capacitación laboral (Ejecutiva de reinserción social del grupo de concesiones III, 2013).

La Ejecutiva de reinserción social del grupo de concesiones III, comenta al respecto:

“En el área laboral, trabajamos con internos que pueden trabajar en la línea dependiente o independiente. En el primer grupo, son internos que contratamos nosotros como empresa en las distintas áreas de operación, en Santiago I, los contratamos para el área de aseo, en las zonas internas de los módulos. Nosotros les pagamos los sueldos, cuentan con contrato de trabajo, pago de cotizaciones y están regidos por el código de trabajo... también contratamos internos de la penitenciaría, que como son internos de otras cárceles y tienen permisos de salida, los dejamos en las zonas fuera de los módulos [...] Ellos generalmente trabajan como manipuladores de alimentos en el área de repostería que son los que entregan las bandejas de comida a los internos [...]”

Gendarmería contabilizó que para el 2010 dicha empresa generó 359 puestos de trabajo para hombres y 21 para mujeres, mientras que en el 2011 fueron 375 para el sexo masculino y 10 femenino. Además de Santiago, tienen presencia en las cárceles de Valdivia y Puerto Montt. Únicamente en este último recinto tienen instalada una empresa externa llamada Sur Austral, dedicada a la confección textil y específicamente hace contratación de internos para la producción de uniformes para los penales de Valdivia y Puerto Montt (Ejecutiva de reinserción social del grupo de concesiones III, 2013).

SIGES por su parte trabaja con un esquema similar de reinserción que el de Compass group, y este desempeña el cargo de operador del contrato de concesión del “Programa de Infraestructura Penitenciaria” Grupo 1. Fue formado en Chile en julio de 2002, después de la adjudicación del contrato de concesión del Grupo 1 por parte de la Sociedad Concesionaria BAS, conformada por BESALCO, TORNO Internazionale SPA

y SODEXHO. Éstos tienen presencia en los establecimientos de Alto Hospicio, La Serena y Rancagua (SIGES, 2013).

Únicamente en Rancagua tienen instaladas dos empresas externas: Cartón y Envases y la empresa de Reciclaje de plástico y Manufacturas de Cartones y Envases de papel. Al interno de estos recintos, también hay un porcentaje de internos que se dedican a la actividad artesanal y otro grupo es absorbido por la misma SIGES la cual les ofrece labores relacionadas con el aseo y alimentación (SIGES, 2013).

Tabla N°6
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.

En general, las empresas que muestra la tabla N° 6 ofrecen oportunidades laborales que no requieren de mano de obra calificada ni tecnicada. Adicionalmente, no exige la tenencia de estudios, partiendo del hecho que muchos de los internos no han logrado tener acceso a la educación. En palabras de la Directora Ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana (2013), estas opciones consisten en importantes ventanas de oportunidad que permiten dar posibilidad a personas que tradicionalmente tienen pocas posibilidades de insertarse laboralmente.

“Estamos hablando de una población que tiene normalmente cero posibilidad al mercado laboral, porque nadie le da trabajo a una persona con antecedentes penales, nadie le da crédito para hacer emprendimientos, para revertir eso hay que pensar en una escalerita, y por lo tanto hay que aprovechar la ventana que hay en el mercado de pleno empleo y poder incorporar en las áreas productivas que quizás hoy en día se van más afectadas por esto, esto no implica que quizás después puedan expandirse a un mercado laboral más atractivo[...].”

Otro dato importante a resaltar es que un alto porcentaje de empresas involucradas participan a través de lo CET, lo que implica que éstas únicamente pagan por

productividad y se desentienden de todo lo relacionado con salarios, entre otras cosas. Frente a esto, Gendarmería hace una distribución del monto transferido entre los internos y no en todos los casos a los empleados se les pagará el salario mínimo. Aunque el criterio de Gendarmería ha sido garantizarlo, esto no necesariamente sucede y en promedio dichos trabajadores reciben alrededor de 80 mil pesos.

Dicho argumento se puede comprobar al analizar los datos que proporciona la tabla No. 7, la cual indica que un alto porcentaje de empresas ha participado a través de la prestación de servicios.

Tabla No.7
N° y % de empresas involucradas a nivel nacional, según las distintas modalidades de participación en los recintos penitenciarios

Modalidad participación de la empresa	Año					
	2010		2011		2012	
	N°	%	N°	%	N°	%
A TRATO	11	28%	20	36%	14	28%
EMPRESARIO INTERNO	0	0%	1	2%	1	2%
INSTALADO	12	31%	15	27%	16	32%
PRESTACION DE SERVICIOS	16	41%	19	35%	19	38%
Total general	39	100%	55	100%	50	100%

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

Dicha modalidad representó el 38% de las 50 empresas que se involucraron a nivel nacional en el 2012. Para el mismo año, encontramos que a nivel nacional 16 de las involucradas se instalaron en algún recinto penitenciario, 14 sostuvieron una relación de trato con internos.

Actualmente la única forma que maneja Gendarmería para monitorear el tema de los salarios en los CET es por medio de la información que las unidades laborales reportan sobre el ingreso de los internos, ya sea base o variable (Coordinador Nacional Laboral, Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado de Gendarmería de Chile, 2012). No obstante, se desconoce si existen registros por recinto penitenciario que permita realizar análisis de mayor profundidad sobre el tema.

5.1 Proyectos con visión integral

Con el afán de mejorar la oferta laboral y ofrecer propuestas integrales que puedan facilitar al interno su entrada al mercado labor, Gendarmería realizó en el 2009 un convenio con la Cámara Chilena de la Construcción, específicamente con la Corporación de Capacitación de la Construcción -OTIC-, la cual busca en primera instancia reinsertar social y laboralmente al interno. El Responsable del área de becas laborales, de la Corporación de Capacitación de la Cámara Chilena de la Construcción, (2013) comenta al respecto:

“Frente a la actual situación país, en donde el incremento del precio del cobre han generado una alta demanda de mano de obra y con ello una movilidad de distintos

sectores productivos hacia la minería y es así como los montajistas industriales fueron absorbidos por la minería y se generó un problema de empleabilidad en los montajistas, por lo tanto absorben gente de la construcción...entonces frente a esta escasez de mano de obra nosotros estamos desarrollando un programa de capacitación en oficios de la construcción...nosotros juntamos nuestro expertis que es la intermediación de recursos y nuestra red de empresas con una necesidad puntual de habilitación social y laboral de infractores de ley [...]"

Dicha iniciativa contempla un proceso que dura alrededor de tres meses y que incluye: una fase de preselección que hace Gendarmería de aquella población que se encuentra cumpliendo condena en el medio cerrado y tiene posibilidades de optar al permiso de salida diaria controlada, 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 (Coordinador Nacional Laboral, Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado de Gendarmería de Chile, 2012).

Información de la Cámara indica que el financiamiento del proyecto es a través de los aportes directos de la Cámara Chilena de la Construcción, a los cuales como OTIC deben postular través de licitaciones privadas, además de la franquicia tributaria de las empresas y las becas laborales de las franquicias laborales que son del Estado.

En materia de coordinaciones, trabajan junto con el Instituto de Formación y Capacitación Popular –INFOCAP-, quienes los apoyan en las capacitaciones de Santiago; en el norte lo hacen con el Centro de Entrenamiento Industrial y Minero –CEIM-, mientras que en el sur cuentan también con el apoyo de INFOCAP y la Universidad de Concepción. En relación al proceso de evaluación y selección se apoyan con la Fundación Paternitas, organización sin fines de lucro con amplia experiencia en el trabajo con internos (Responsable del área de becas laborales, Corporación de Capacitación de la Cámara Chilena de la Construcción, 2013).

En el 2009 el proyecto comenzó a funcionar en Santiago, específicamente en Colina I, con 20 internos y terminaron con 13; en el 2010 continuaron el trabajo en el mismo recinto penitenciario pero ahora con 44 reclusos; para el 2011 ampliaron la cobertura a Concepción y el número de beneficiarios en 68; ya en el 2012 se contaba con 120 internos en Concepción, 50 en Santiago y 50 en Antofagasta. Para el 2013 se tiene la expectativa de trabajar con aproximadamente 240 reclusos, además de ampliar los beneficios para mujeres y jóvenes (Responsable del área de becas laborales, Corporación de Capacitación de la Cámara Chilena de la Construcción, 2013).

Gendarmería busca iniciar otros proyectos similares. Se tiene considerado desarrollar uno con el sector agrícola, aunque por el momento sólo se cuenta con la parte teórica y es necesario resolver 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 (Coordinador Nacional Laboral,

Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado de Gendarmería de Chile, 2012).

Expertos en el tema enfatizan que la integralidad de un proyecto como estos además de garantizar formación y sostenibilidad económica, deben considerar un fuerte acompañamiento psicosocial que permita al interno generar las condiciones para desempeñarse exitosamente en el ámbito laboral.

La Directora del área de justicia y reinserción de la Fundación Paz Ciudadana (2013), hace hincapié en el tema y comenta al respecto:

“Considero que uno de los conceptos errados es pensar que cualquier trabajo va a servir para reinsertar al sujeto. Por lo menos lo que te dicen las modernas teorías es que efectivamente un trabajo te puede ayudar para dejar de cometer un delito, pero éste tiene que ser estable, uno esporádico no sirve, por lo tanto no cualquier trabajo sirve para que desistan de cometer delitos...de hecho las evaluaciones de programas que están ubicados exclusivamente en el área laboral no han dado resultado, no han mostrado efectos positivos en la reducción de la reincidencia, más bien la evidencia apunta a que se tiene que integrar la oferta laboral a otro tipo de ofertas que tiene que ser integrales y que suponen sobre todo intervención de tipo psicosocial en el sujeto [...]”

A partir de lo anterior, hace pensar que uno de los grandes desafíos 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 mínimamente que debiesen contar con un contrato laboral, gozar de salario mínimo y previsión de salud.

Sin embargo, las actuales condiciones dificultan para que dichos requerimientos se puedan alcanzar para todos los trabajadores. Principalmente, porque Gendarmería no tiene la posibilidad de absorber la mano de obra, además que las empresas no tienen interés de instalarse en los recintos penales por diversas razones como veíamos anteriormente, principalmente por los débiles incentivos que existen y los estándares de seguridad que dificultan la movilidad de personal y producción más la poca aproximación que ha tenido Gendarmería para lograr que el empresariado participe.

Sumado al problema de la generación de oferta, Gendarmería también se ha topado con un problema de demanda, y reconoce que muchas veces hay empresas interesadas en extender la mano de obra que tienen contratada, pero que sin embargo no se les puede asignar un mayor número. Esto en parte, porque muchas veces los internos que tienen el perfil necesario para trabajar es un porcentaje muy reducido, además que en otras ocasiones es gente que está próxima a cumplir su condena, provocado en algunas ocasiones problemas de rotación del personal.

Con base a lo anterior, la representante del Área de Modernización del Sistema Penitenciario del Ministerio de Justicia (2013), indica: “Tú tienes mucho más demanda por trabajadores, de esos 50 mil presos no todos pueden ir a trabajar, porque no cumplen los requisitos o no han cumplido condena, [...] Uno de los desafíos para el 2013, es levantar perfiles de internos y contar con una base de datos en donde

nosotros digamos, esta es la oferta que tenemos, contamos con x soldados, x eléctricos, etc. [...]"

Instituciones como la Fundación Paz Ciudadana, agregan que la problemática de estos proyectos van un poco más allá del tema de generación de oferta laboral, se centran principalmente en debilidades estructurales, como lo es la ausencia de perfiles de la población penal que permitan clasificar a los internos por grado de riesgo, esto produce que se esté dando una mala focalización de los reclusos que necesitan ser atendidos.

“Existen conceptos errados de cuál es la población más fácil de intervenir, la evaluación de riesgo implica la aplicación de criterios tanto estáticos como dinámicos [...] De partida hay un problema bastante endémico en Gendarmería, que tiene que ver sobre qué población están vertiendo sus recursos. Actualmente quienes son su población objetivo, para los programas laborales o las intervenciones psicosociales son las poblaciones de bajo riesgo. Son las personas que están de acuerdo a la clasificación interna de gendarmería, que tampoco es de riesgo, sino que es más una foto estática del momento” (Paz Ciudadana, 2013).

Por su parte, la Directora Ejecutiva de la misma institución (2013) agrega:

“Lo primero que se debería hacer es caracterizar a la población penal y segmentar de acuerdo a perfiles de riesgo y sólo en ese momento determinar quiénes si necesitan de los distintos programas (laborales, psicológicos, educativos) o quiénes necesitan uno o del mismo programa pero con distintos niveles de intensidad, pero eso hoy en día no pasa porque no existen sistemas o instrumentos de clasificación, lo único que uno tiene es una caracterización más blanda, más cuali, que para efectos de clasificar el riesgo llaman mucho la atención, como el uso de los tatuajes o el coa [...]"

Con el afán de ir corrigiendo algunas de las debilidades, el Ministerio de Justicia se planteó algunas metas para el 2013, relacionadas con la demanda y la oferta laboral dentro de los Establecimientos Penitenciarios. En relación a la primera, se estableció que uno de los primeros pasos que ya se dieron fue un convenio de colaboración entre el mundo privado y público, permitiendo el desarrollo de actividades de difusión y sensibilización al mundo empresarial, los desayunos con los empresarios y por último se está desarrollando un canal a través de una página web, a través del cual el empresario puede acceder a la oferta laboral y a la vez dejar su requerimiento (Representante del Área de Modernización del Sistema Penitenciario del Ministerio de Justicia, 2013).

Según la misma fuente, en torno a la oferta, lo que se está haciendo es la calificación de internos, y levantamiento de perfiles, esto implica saber la edad, nivel educacional, oficios y experiencia. Se tiene pensado realizar un base de datos que permita saber cuántos trabajadores se le puede ofrecer a una empresa. Además de esto, se cuenta con la colaboración del Ministerio de Trabajo y de Economía por medio de más programas de capacitación.

Por lo tanto, se puede decir que las distintas problemáticas que se mencionaron anteriormente, denotan vacíos que no fueron contemplados en el momento de iniciar

los proyectos e iniciativas laborales desde Gendarmería, a su vez, demuestran desconocimiento de cómo abordar de forma integral y efectiva a la población.

Las acciones que se plantean desde el Ministerio de Justicia, pareciera ser que más allá de promover transformaciones de fondo en el modelo de atención que actualmente utilizan, tomando como referencia las recomendaciones dadas por los distintos institutos de investigación y expertos en el tema, buscan impulsar acciones concretas que muestren resultados en el corto y mediano plazo, pero que no necesariamente garantizan una mejora en la prestación del servicio.

Capítulo V

El vínculo entre públicos y privados desde la mirada del Partenariado

Hasta el día de hoy la prestación de servicios que ha dado Chile sobre reinserción laboral, no ha pasado exclusivamente por una posición en la que el Gobierno deje en manos de los privados la prestación de los mismos. Dicho esto, se considera pertinente usar el término de partenariado público-privado para analizar los vínculos entre las empresas y el aparato público, en los que la complementariedad ha sido el principal foco de acción.

Para el efecto, se buscará examinar a través de la opinión de distintos actores tanto de las empresas, organizaciones de investigación, además de personal de Gendarmería y del Ministerio de Justicia, cuáles son los costos, riesgos y objetivos que se asumen en el momento de iniciar relaciones de trabajo, variables que servirán para proponer acciones de mejora, tomando como base los postulados del Partenariado Público-Privado.

1. Interpretación de la relación entre empresas privadas y Gendarmería de Chile a partir del PPP

Pese a que no hay formalmente, ya sea por medio de una normativa legal o reglamento interno, ninguna cláusula o artículo que establezca el partenariado público-privado como forma de asociación entre Gendarmería de Chile y organizaciones públicas y privadas, existe de manera más bien informal, comportamientos y mecanismos establecidos que responden a la existencia de vínculos de colaboración entre ambas partes.

Específicamente, esta situación cobra interés en el ámbito de la reinserción laboral, en el cual ante la imposibilidad de generar oferta laboral por parte de la institucionalidad pública, es trascendental vincularse con empresas que les generen mercados de trabajo.

Así por ejemplo, el Reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario, aunque no reconoce el Partenariado, indica la labor del jefe de los CET en identificar aquellas empresas interesadas en participar en los centros y de firmar convenios de educación y capacitación con instituciones públicas y privadas (Ministerio de Justicia, art. 72, 2011).

Aparte, el Manual de funcionamiento de los CET establece en el artículo 8, inciso e, como mandato: “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).

Las regulaciones establecidas en las normativas anteriores, demuestran que en efecto, a nivel formal, existen condiciones para generar coordinaciones entre los públicos y privados.

Con base a ello y a partir de los postulados de Ysa (2004), relacionados con los criterios para iniciar el Partenariado, entre los que se destacan la definición de objetivos claros, compartidos y compatibles; riesgos compartidos y la inversión conjunta de recursos, se analizará como en Chile se establecen relaciones de coordinación en el ámbito de la reinserción laboral, haciendo énfasis seguidamente de aquellos ajustes que se deben dar en este tipo de asociaciones, para cumplir, con lo también establecido por lo autora, con una planificación efectiva, flexibilidad en el proceso de implementación, así como el establecimiento de medidas de seguimiento e impacto a través de mecanismos de evaluación.

1.1 Inversión conjunta de recursos

Ysa (2004) hace énfasis en la necesidad de asumir costos de forma compartida, bajo la idea que ante la necesidad de dar cumplimiento a un objetivo social, muchas veces la disponibilidad financiera del aparato público será limitada, por lo que la vinculación monetaria del privado permitiría hacer sostenible el gasto y con ello atender la necesidad social identificada.

Para el caso de la reinserción laboral, poder generar oportunidades de trabajo implica no sólo mantener los medios de producción, sino también capacitar la fuerza de trabajo existente y mantener su remuneración. Asumir el costo de alguno o de todos estos factores involucra tener en cuenta el ámbito de acción y el espacio de incidencia que tiene cada uno de los involucrados en el proceso, además de las condiciones con las que se cuenta para proveer de manera sostenida alguno de los elementos mencionados.

A partir de ello, una mirada de cómo analizar el tipo de costos que tiene cada uno de los involucrados, es tomar como referencia las regulaciones del marco legal que norma la actividad laboral, en la que se especifica qué tipo de gasto se realiza en ciertas ocasiones. Con base a ello, se podría decir que las empresas deben hacerse cargo de costos relacionados principalmente con infraestructura, maquinaria, consumo de servicios básicos que utilicen por la actividad productiva que desarrollan y pago de salarios.

Muchos de estos aspectos no pueden ser asumidos por Gendarmería, ya sea por limitación de recursos o porque sus competencias como entidad gubernamental lo imposibilitan para generar cierto tipo de gasto. Por ejemplo, no pueden asumir el desarrollo de puestos de trabajo formales, más allá de las actividades de mozo que actualmente tienen como una opción inicial para generar un ingreso mínimo, porque no cuentan con los recursos para entregar las remuneraciones respectivas, además que sus funciones están ligadas principalmente al tema de brindar seguridad al interno de los recintos penitenciarios.

Sin embargo, como contraparte, Gendarmería si puede provee del espacio físico, maquinaria en algunas circunstancias, específicamente a través de los CET, seguridad a las empresas y trabajadores de las mismas que se instalen en los Establecimientos Penitenciarios y la mano de obra. Es por eso que la provisión de dichos elementos se

encuentra estipulada en el Estatuto Laboral y de formación para el trabajador penitenciario.

Personal del Área de Modernización del Sistema Penitenciario del Ministerio de Justicia (2013), concuerda con lo mencionado comenta al respecto: “Históricamente Gendarmería incurría en los costos de insumos básicos, pero ahora se están poniendo remarcadores, que están midiendo lo que la empresa gasta. La seguridad la pone Gendarmería. Además del espacio físico, El empresario no tiene que gastar en el arriendo de un bien inmueble, costos administrativos”.

Sumado al enfoque normativo, otra forma de analizar el tipo de costos que ejerce cada una de las partes involucradas puede ser a través de su identificación según la responsabilidad que asume cada actor en esta vinculación. Por ejemplo, aquellos que entregan servicios de formación, argumentan que lo más costoso es el pago de capacitaciones.

La encargada de los programas de reinserción social del grupo concesionario III (2013), aduce que el problema de sobrepoblación que existe en los establecimientos penitenciarios, provoca incrementos en la totalidad de los costos del servicio de reinserción social. Dicha alza se debe a que la disponibilidad de financiamiento está ligada a las metas estipuladas al inicio de cada gestión, por lo que incrementar las mismas implica la necesidad de contar con más recursos financieros para poder cumplirla, los cuales muchas veces han debido de ser cubiertos por la empresa.

El OTIC de la Cámara de la Construcción también coincide con que el peso del gasto se centra en las capacitaciones, el Responsable del área de becas laborales, de la Corporación de Capacitación de la Construcción de la Cámara Chilena de la Construcción (2013) comenta: “Un programa de estos por alumno es alrededor de un millón quinientos. Los programas de formación lo hacen entidades que capacitan, por lo tanto compramos el curso, mantenemos el equipo técnico y generamos un soporte económico por medio de bonos especiales que cubran aspectos como desayuno y el almuerzo de los internos”

En el caso de la empresa, sus costos van a incrementarse cuando su participación incluya además de la contratación, procesos de capacitación, como le sucede a la Cámara Chilena de la Construcción. Sin embargo, existe un alto porcentaje como lo veíamos en los capítulos anteriores, que únicamente participa a través de los CET, por lo que su mayor gasto será posiblemente la contratación de personal al interior del recinto penitenciarios, como le sucede a la empresa Wintec:

“Trabajar dentro de la cárcel tiene costos adicionales, si fuera rentable estar adentro estarían muchas empresas involucradas, pero en general los que están adentro son los que están dispuestos a gastar más por hacerlo...Existen varios costos asociados, por ejemplo, el de logístico, dependiendo del negocio puede ser que esto no sea tan rentable, de operación, por ejemplo los costos de los camiones de ir y venir, el costo de nuestros supervisores que están allá y así una serie de costos.”

Posiblemente lo más importante de clarificar el esquema de costos de este tipo de proyectos, es conocer cuáles son los beneficios que se obtienen. Con base a ello, se

podría establecer que para el aparato público, éstos tienen que ver con la posibilidad de tener una población interna activa que está generando ingresos y adquiriendo habilidades, mientras que en el caso del empresariado, la ventaja de contar con una alta disponibilidad de adhesión al trabajo y un reducido ausentismo laboral. Dicho argumento es respaldado la Directora Ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana (2013), la cual establece:

“Para el caso de Gendarmería, sus costos puede estar relacionados con las horas hombre Gendarmen que se disponen para efecto de revisión de camiones, las destinadas a identificar cuáles son los infractores que van a trabajar para la empresa, para acompañar a los trabajadores, lo mismo cuando hay traslados fuera del recinto. Quizás lo más crítico tiene que ver con los temas de cómo el Estado subsidia a un privado que está haciendo de esto un negocio, prestándole digamos un elemento humano que es un Gendarme para ir a vigilarlo a su empresa cuándo el está haciendo negocio con ese empleado. Ahora yo creo que eso hay que verlo desde la lógica que si uno sacara el VAN, desde la rentabilidad social de hacer esto, yo te aseguro que los costos asociados de no hacerlo serían mucho más altos. Si uno sumara todas esas ganancias versus los costos asociados, creo que definitivamente el tenerlos trabajando en relación a una actividad privada, los costos van a ser menores.

Para los privados, posiblemente sus costos sean en capacitación, porque los de arriendo, agua, luz igual los va a tener afuera. Creo que los costos tienen que ver más con las incertidumbres asociadas, si van a tener al interno trabajando permanentemente, si se lo van a cambiar porque cumplió la pena, por si lo castigaron, el costo inicial de capacitarlo, los costos de entrada y salida, etc. Pero de nuevo, yo creo que esos costos no tienen grado de comparación con de pronto el grado de adhesión del trabajador, con el cero grado de ausentismo que va a tener, claramente los costos asociados de tener una unidad adentro que afuera van a ser menos de todas maneras [...]”

Lo mencionado anteriormente, hace considerar que sumado a la estructura de costos formales de invertir, para Gendarmería y las empresas, en programas de reinserción, también hay asociados costos de oportunidad, los cuales variarán dependiendo de las funciones, atribuciones y grado de participación de cada uno de ellos. Tomando como referencia algunos elementos descritos anteriormente, se considera que Gendarmería, como institución pública, presenta mayores costos de oportunidad que las empresas, debido a que al no generar este tipo de proyectos, con gastos asociados, tiene repercusiones directas en la sociedad chilena, específicamente en la disminución de la reincidencia delictiva.

Por el contrario, para el empresariado, el costo será menor, ya que el no participar de estos proyectos no afecta marginalmente su productividad, por lo cual siempre habrá otra mejor segunda opción que le permita mantenerla y/o mejorarla.

A pesar de estas diferencias, es necesario recordar que en la actualidad las empresas que participan de estos programas se mueven por intereses personales, el incentivo de la empresa para participar en empresas como wintec no están relacionados con la reducción de costos, sino con la intención de brindar apoyo a personas con escasas oportunidades laborales. No obstante, son reducidas las empresas que realmente se mueven por estas motivaciones

En síntesis, los costos en que incide cada uno de los actores están relacionados con un riesgo evidente, que para los privados podría provocar pérdida de rentabilidad en relación a costos muy altos, mientras que para el gobierno el costo de oportunidad de no invertir en este tipo de programas, es más alto que los gastos en que incurren y en los posibles beneficios que puede generar a los privados.

1.2 Riesgos compartidos

Para el sector privado, pareciera ser que existen riesgos que se podrían categorizar como factibles y otros que se derivan más de una situación de incertidumbre y percepción social sobre lo que significa trabajar con personas con antecedentes penales. En el segundo caso, el tema de seguridad es una constante para la mayoría de empresas, incluso una variable para que muchas decidan no involucrarse en este tipo de iniciativas, sobre todo por el temor que se deriva de tener trabajando a personas que cometieron algún delito.

“Las posibles eventualidades que pueden surgir dentro de un recinto penitenciario, pueden poner en peligro la vida de los trabajadores destinados por las empresas” (Coordinador Nacional Laboral, Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado de Gendarmería de Chile, 2012).

Sin embargo, para las empresas que trabajan con internos, establecen que esta idea es más bien fomentada por el estereotipo que se genera en torno a una persona con antecedentes penales. El Gerente General de Wintec (2013) comenta que en la realidad, los internos que tienen la posibilidad de optar a estos beneficios, saben que no pueden arruinar su oportunidad además de limitar a otros por mala conducta que también puedan ser beneficiados.

Desde dicha perspectiva, el riesgo asociado a la seguridad es más un estereotipo que condena la posibilidad del interno de poder desarrollarse laboralmente en el medio libre, incluso una de las principales razones de rechazo para el empresariado de permitir a personas con ese perfil trabajar con ellos. No obstante, el tema de seguridad presenta múltiples aristas y también se puede asociar con hechos reales que afectan directamente a las personas que se involucran en estas iniciativas. Con base a ello, la Gerente de reinserción social del grupo de concesiones de establecimientos penitenciarios III (2013) establece:

“En las cárceles concesionadas tiene que haber un cierto número de funcionarios de Gendarmería a cargo de la seguridad del penal, de los internos, de los trabajadores de la concesión y de la misma Gendarmería que trabajan en la empresa. Sin embargo, no hay esa cantidad de funcionarios [...] Generalmente en la sala de atención de los profesionales, a los internos los llaman y ellos tienen que ser revisados antes de poder entrar y en esos pasillos debe de haber dos funcionarios de Gendarmería [...] resulta que a veces no hay funcionarios y los internos pasan sin ser revisados, entonces nos ha pasado que hemos tenido enfrentamientos enfrente de los funcionarios nuestros, o que quedan encerrados los profesionales con los internos...gracias a Dios no les ha pasado nada[...].”

La Directora Ejecutiva (2013) de la Fundación Paz Ciudadana, por su parte hace una reflexión más relacionada a los riesgos en la productividad que pueden enfrentar por no tener control en la asistencia y desempeño de los trabajadores. Opina que:

“No hay mucha certeza para los privados respecto a si esta persona va a seguir laborando, por ejemplo ¿qué pasa en los casos de castigo?, ¿qué nivel de injerencia tienen ellos para poder tener información sobre porqué se les castigo?, ¿cuánto tiempo van a estar castigados?”

En la misma línea, respecto al comportamiento del trabajador, existen otras posiciones sobre los peligros de orden legal y jurídico que podrían enfrentar al contratar a un interno dentro de la cárcel. El Gerente General (2013), de empresa Wintec opina al respecto:

“Imagínate si tiene todo los derechos laborales, que te demanda ante un tribunal laboral, a una persona que no conoces que ni siquiera puedes ir a verlo, tienes que sacar un permiso para entrar a los talleres [...] Para evitar dicho problema, creo que deberíamos hablar de dos mundos, creo que uno es para adentro y pertenece a gendarmería y el de afuera es para los privados [...]”

La posición anterior también podría catalogarse dentro de los riesgos poco factibles, puesto que no existe suficiente evidencia para afirmar que esa sea una práctica frecuente, por lo que nuevamente está más asociado a las incertidumbres que se pueden generar al trabajar bajo una modalidad que se escapa de los patrones normales.

Esta incertidumbre también genera repercusiones para Gendarmería, provocando que los riesgos que principalmente afectan a esta entidad, sean parte de la escasa información que puedan manejar o el limitado control que puedan tener sobre la oferta laboral que el mercado requiere. El Coordinador Nacional Laboral, del Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado de Gendarmería de Chile (2012) argumenta que dentro de los posibles riesgos asociados a este hecho se encuentran: el desplazo de la mano de obra de internos por problemas de empleabilidad, la quiebre repentina de empresas, o que ciertos oficios dejen de ser atractivos para el mercado.

“No deberíamos dejar que nos pase por ejemplo que las personas se van a capacitar en pesca y después nunca van a tener la posibilidad en su vida de pescar o sea eso no tendría ningún sentido. O que desarrollemos en la mueblería y estamos llenos de mueblerías o peluquerías y estamos llenos de peluquerías, en un ámbito que no van a poder sobrevivir [...]”.

Por lo tanto, pareciera ser que el principal riesgo asociado, tanto para Gendarmería como para las empresas, en participar en proyectos de reinserción laboral bajo la modalidad compartida, tiene que ver con la incertidumbre, la cual está relacionada esencialmente a temas de seguridad y de manejo de información sobre la oferta y demanda en el mercado laboral.

Después de analizada la estructura de costos y los riesgos asociados a los mismos, es importante identificar si estos contribuyen al logro de un objetivo común, o por aparte,

existen intereses particulares que a larga generan más beneficios y provecho sólo para algunos.

1.3 ¿Objetivos claros, compartidos y compatibles?

A simple vista y bajo la mirada de lo deseable, se podría plantear que cuando se desarrollan proyectos de colaboración de ese tipo, en las que participan actores de distintos ámbitos de acción, gobierno y empresa privada, debe haber objetivos comunes que permitan que las acciones que se desarrollen vayan encaminadas al cumplimiento de los mismos.

Sin embargo, existen posturas que establecen que debido a la diferencia de interés per se que existen, como por ejemplo, que la empresa siempre estará concernida a la maximización de utilidades, mientras que el gobierno buscará el bienestar social, específicamente en este caso, la reinserción social, difícilmente se podrá establecer un objetivo en común. La Directora de la Fundación Paz Ciudadana comenta (2013):

“Para el privado, independiente de si él quiera tomarlo por la línea de Responsabilidad Social Empresarial o por el lado filantrópico, independiente de eso para el privado su fin último va a ser generar producción y generar utilidad, mientras que para el Gendarmería debería ser lograr rehabilitar, yo creo que aunque independientemente son fines distintos son súper complementarios”.

Dicho argumento podría tomarse desde la perspectiva que aunque las empresas no buscan garantizar una política pública de forma directa, indirectamente están colaborando, sobre todo cuando se analiza que son ellos quienes pueden generar fuentes de trabajo, elemento central para la reinserción de infractores de ley.

Lo evidente sin embargo puede esconder algunos otros intereses, o para algunas personas como la Directora del área de justicia y reinserción de la Fundación Paz Ciudadana (2013), demostrar lo poco coincidentes que pueden ser las motivaciones de cada uno de los actores y por ende que en la realidad en lugar de ejecutar acciones conjuntas, éstas son aisladas y buscan beneficios particulares.

“Hay hartos nudos en la relación entre los privados y el Estado, en términos generales ha sido como un matrimonio forzado, el Estado no siente que forma parte de su política penitenciaria y el privado como que tampoco siente que su principal giro es promover la reinserción de las personas, que es la misión de gendarmería. Cada quién está por su lado...”

Otra interpretación que se podría dar al trabajo que se realiza entre los involucrados, es que debido a la existencia de intereses particulares, provoca también que no se desarrolle un trabajo coordinado, en donde existe acompañamiento, seguimiento e incluso evaluación de lo que se está ejecutando. Pareciera ser que existen sólo algunos momentos puntuales en el proceso que requieren de un trabajo conjunto, por ejemplo en el instante de seleccionar a los internos que tienen el perfil para poder trabajar, pero que después de eso, las actividades se desarrollan de manera aislada y sólo en caso de alguna eventualidad o problema, se requerirá de la coordinación nuevamente.

El Gerente General de la empresa Wintec (2013) opina al respecto: *“Un trabajo coordinado, así de seguimiento, cero. El seguimiento de los reos que están acá es poquísimo, no sé si vienen una vez o dos veces al mes. Nosotros por ejemplo cuando les decimos que tenemos la posibilidad de contratar, pedimos gente y ellos no las manda, el Comité Técnico y ellos nos envían las personas que les parecen las adecuadas [...] Las coordinaciones son administrativas, que las facturas, que los pagos. Ahora, yo creo que eso podría ser bastante mejor. Por ejemplo, debería haber en cada penal personal encargado y enfocado al tema de la reinserción, sería bueno porque no hay nadie. Lo que hay es parte de un comité técnico o tiene gente que no es su enfoque [...]”*

Podríamos concluir que más que objetivos en común, existe la disposición por desarrollar trabajos conjuntos entre Gendarmería y las empresas, debido a que esto permite lograr las metas que cada uno de los actores de manera individual se han plasmado. Esto confirma lo dicho anteriormente, que la existencia de intereses particulares no impide que exista vinculación para el desarrollo de proyectos conjuntos, sin embargo, esto a la vez respalda lo mencionada por la Directora del área de justicia y reinserción de la Fundación Paz Ciudadana (2013), en el que la actual dinámica de trabajo no responde a la consecución de objetivos comunes, por lo que no existe una posición de trabajo en equipo, en donde el seguimiento y la evaluación son parte esencial.

La predominancia de dicha lógica de trabajo provoca algunas debilidades que afectan actualmente este tipo de procesos, como por ejemplo, el tener empresarios que participan únicamente movidos por la buena voluntad, lo que implica la contratación de uno o dos internos por periodos cortos, acciones que no necesariamente impactan en el proceso de reinserción laboral, En el caso de Gendarmería, la inexistencia de mejores mecanismos de regulación que fiscalicen la participación de los privados, lo cual implica a su vez, asumir responsabilidades ligadas al seguimiento y evaluación.

2. ¿Es el Partenariado Público-privado un mecanismo para fortalecer la reinserción laboral?

Se considera que la importancia de rescatar los planteamientos del Partenariado en relaciones entre actores privados y públicos, es que los vínculos que en algún momento se caracterizan por ser únicamente de asistencia, son sustituidos en gran medida por una visión de cooperación entre partes que aportan desde sus diversas capacidades. Se está consciente que las fallas del sistema público no serán corregidas únicamente a través de la instauración de estos modelos de colaboración, sin embargo consisten en herramientas que pueden mejorar, flexibilizar y fortalecer su actuar.

Ante las grandes dificultades, de recursos económicos, físicos y humanos, con los que se ha enfrentado el aparato estatal, involucrar al privado consiste en una estrategia que busca modificar el tradicional actuar de dicho actor, e introducirlo en una dinámica más participativa en donde el cumplimiento de la política pública también dependa de su actuar.

Para el caso analizado, retomando la idea que aunque no haya formalmente una relación de Partenariado entre Gendarmería y las empresas privadas, existen las condiciones que permiten fortalecer vínculos de este tipo, con el objetivo de mejorar sus

resultados e instaurar sino un PPP efectivo, algunas de las recomendaciones que mejorarán el vínculo entre público y privados. Para ello, es necesario que ambos actores tomen en consideración los elementos clave que se presentaron con anterioridad, partiendo de lo expuesto por Rodal (1993) y Boase (2000).

Entre dichos elementos cobra especial relevancia que los actores logren clarificar de mejor manera los objetivos en común, los cuales estarían definidos dentro de lo que los autores denominan como planificación efectiva. Es evidente que siempre habrá objetivos individuales, pero que estos pueden ser compatibilizados para identificar beneficios comunes. Frente a ello, las empresas y Gendarmería deben ser capaces de clarificar que lo principal es la reinserción social a través de la garantía de un trabajo que les permita a los internos obtener un sustento económico para el apoyo familiar y que a la vez les facilite en el momento de estar en el medio libre, insertarse laboralmente.

Para lograr dicho cambios, se requerirá en primera instancia realizar ciertas modificaciones legales, las cuales responden a: “la flexibilidad que debe adoptarse para implementar y gestionar el Partenariado” (Ysa, 2004). Esto permitirá que se refuercen los mecanismos de regulación y participación de los privados, así como mejorar las responsabilidades de Gendarmería en el proceso de seguimiento y evaluación en el trabajo que desarrollan los privados.

Así mismo, en la línea de lo dicho por la Directora de la Fundación Paz Ciudadana anteriormente, sería importante modificar la normativa que rige los CET, para que estas se conviertan en unidades productivas que funcionen bajo las garantías establecidas por el Código Laboral. Sobre todo, porque habrá empresas que preferirán continuar apoyando a través de esta modalidad, en la que actualmente no se contrata a los internos y se cae en el problema de no garantizar salarios mínimos para los trabajadores que desarrollan acciones productivas a través de este medio.

Modificar estos planteamientos a su vez busca mejorar la participación de las empresas, enfocada más a tener una intervención que apoye directamente la política pública de reinserción social. Esto trae consigo otra serie de cambios que se deberían impulsarse desde Gendarmería, sobre todo lo relacionado con la generación de incentivos que motiven a más empresas a involucrarse a este tipo de iniciativas.

Otros de los cambios que se proponen es la reestructuración de Gendarmería, que esté enfocada en dividir las funciones de seguridad con las de reinserción social, la Directora Ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana (2013) comenta respecto a este tema:

“La división de Gendarmería implicaría que ésta se quede con la custodia y otro organismo asuma lo de reinserción social, incluyendo la medidas que se cumplen en libertad. Me refiero a las no privativas, desde todo lo que tiene que ver con firmas periódicas (remisión condicional de la pena), reclusión nocturna, que no es prisión preventiva. Adicionalmente, todas las condenas que tienen que ver con salidas tempranas como la suspensión condicional, los acuerdos reparatorios, que tengan a cargo todo lo que se cumple en libertad. No es que Gendarmería sigue con un departamento a cargo de la reinserción de los que están encerrados, sino que todo lo

que es rehabilitación se lleva a este servicio. Sería parte del Ministerio de Justicia y que tenga un presupuesto equivalente al de Gendarmería...”

La empresa siente que Gendarmería se encuentra en una situación en la que no es capaz de dar respuesta al tema de seguridad dentro de los recintos penales y a la vez garantizar la reinserción social. El Responsable del área de becas laborales, de la Corporación de Capacitación de la Construcción de la Cámara Chilena de la Construcción (2013) opina en relación al tema:

“Gendarmería creo que está sobrepasado en muchos temas de reinserción y a veces no tiene la capacidad técnica para la demanda de puestos de trabajo que nosotros tenemos. A veces hemos evaluado mucha gente y de la que nos pasa Gendarmería no todos tienen realmente el perfil.”

Aunque no se asegura que la división de Gendarmería como lo plantea la Fundación Paz Ciudadana, sea lo más óptimo, implica una salida viable para brindar de mejor manera una atención, la cual en la actualidad presenta serias deficiencias.

Poco efecto tendrán las modificaciones mencionadas anteriormente, si estas no son acompañadas por mecanismos de evaluación y seguimiento que permitan dar cuenta de cuáles son los reales resultados de la vinculación, si se están cumpliendo los objetivos trazados y poder corregir aquellas debilidades que han dificultado su ejecución.

Dichas herramientas deberían estar orientadas a monitorear tres puntos centrales: primero, el desempeño del interno dentro de la empresa, ya sea vía CET o en el medio libre; dos, los canales de comunicación que se han instaurado entre las empresas y Gendarmería, para coordinar el desarrollo de los proyectos y tres, la disposición de ambos actores para modificar elementos de su entorno, como lo son conductas, estructura de trabajo y toma de decisiones, que dificultan el desarrollo del proyecto.

Para lograr efectivos procesos de evaluación también se necesita desde un inicio, tener claridad de cuáles son las responsabilidades que se van asumir en todo el proceso y no lo que sucede actualmente, en que lo único que se sabe es en los momentos en que se necesita coordinar con el otro, por ejemplo, en el caso de seleccionar a los beneficiarios que pueden optar a trabajar. Clarificar las tareas permite identificar quiénes están siendo débiles en el cumplimiento de lo establecido y qué decisiones se pueden tomar para mejorarlo.

Sumado a ello, dicho requerimiento implica tener equipos formados tanto dentro de Gendarmería como en las empresas, a diferencia de lo que existe actualmente, que es insuficiente el personal que se hace cargo de dichos temas, tanto en el ámbito público como en el privado.

Como muchas organizaciones públicas, Gendarmería presenta grandes limitaciones en la prestación de estos servicios. No obstante, la generación de confianzas y la flexibilidad en el trato, debe ser un elemento determinante en el desarrollo del Partenariado, puesto que esto permitirá que pese a las debilidades que puedan existir,

deba haber disposición de ambas partes para poder llevar a cabo de forma exitosa los distintos proyectos a trabajar de forma conjunta.

Los riesgos que se pueden generar en impulsar este tipo de vínculos pueden ser muy altos, especialmente en la credibilidad de las entidades como lo establece Ysa (2004), en este caso, de Gendarmería. Sin embargo, ante la evidente necesidad de contar con la participación de los privados para la generación de oportunidades laborales, es importante considerar lo que se mencionó con anterioridad, relacionado con que el costo de dejar de no realizar este tipo de programas es mucho más alto que el de invertir en ellos.

Por lo tanto, el Partenariado Público y Privado puede que no resuelva los problemas estructurales de cada uno de los involucrados, sobre todo lo referente al enfoque con que se puedan abordar este tipo de programas. No obstante, sí puede considerarse como una alternativa para reformar la forma como tradicionalmente se ejecuta la política pública, desde una mirada más relacional y vinculante, se busca que Gendarmería y empresas privadas, asuman costos y posibles riesgos que contribuyan al fortalecimiento de los procesos de reinserción laboral y social en Chile.

Conclusiones

El estudio de caso permitió tener una aproximación de las distintas opciones laborales que actualmente funcionan dentro de los recintos penitenciarios, como parte de los programas de reinserción social y laboral que maneja actualmente Gendarmería de Chile. Identificando los vacíos que actualmente existen y los problemas con que cuentan para poder ofrecer mejores opciones laborales a los internos, entre las que se resaltan la imposibilidad de involucrar de mejor forma al empresariado.

La información recolectada para el estudio, nos lleva a establecer que la oferta de trabajo está concentrada en las actividades independientes, principalmente en las labores de artesanía y mozos. Esto se debe en gran parte a que los objetivos de la mayoría de estos programas están centrados principalmente en el tema de desarrollo de capacidades y habilidades, más no necesariamente en la generación de estabilidad económica.

Dicha afirmación se puede corroborar al ahondar en la dinámica de algunos de los principales programas de Gendarmería, como los son los CET, en los que gran parte de los trabajadores reciben bonificaciones que se encuentran por debajo del salario mínimo. Incluso, la misma ley que da vida a estos centros (Decreto N° 2804), establece que se relega a un segundo plano el tema de la remuneración y que lo prioritario es lo formativo.

Se estima, que ante la ausencia de regulaciones dentro del Código de Trabajo que normen el trabajo penitenciario, hace que se mantengan este tipo de incongruencias, incluso que se permita la obtención de remuneraciones que se encuentran por debajo del salario mínimo y que no se cuenten con otras garantías mínimas laborales como lo son la provisión social.

Es únicamente a través de la relación directa con una empresa, o en el caso de encontrarse dentro de un Establecimiento Penitenciario concesionados, que el interno podrá contar con un contrato de trabajo además de gozar de otros beneficios laborales estipulados por el Código del Trabajo. Sin embargo, es bastante reducido el número de empresas que trabajan bajo esta modalidad, la mayoría prefiere intervenir a través de los CET, puesto que se despreocupan de varios elementos, como el desarrollo de un contrato laboral, que no serían permitidos si la persona estuviera en el medio libre.

En esa línea, la investigación también permitió establecer, que el empresariado tiene poco interés de incidir directamente en la reinserción laboral y social de las personas privadas de libertad, sus objetivos están marcados esencialmente por la maximización de su productividad. Por otro lado, existe un pequeño grupo de ellas, que se mueve por intereses personales y que buscan impulsar acciones de buena voluntad hacia este grupo de personas, pero que sin embargo, esta decisión de involucrarse pasa por el hecho que en la mayoría de veces, los gerentes generales a la vez son los dueños de la empresas, por lo que tienen mayor libertad en la toma de decisiones.

Las empresas aducen que la razón por la que no se involucran se debe a la inexistencia de incentivos, sobre todo de tipo fiscal como sucede en otros países. El tema de la

inseguridad también es otro factor que limita la participación de éstas, no obstante, este miedo se encuentra infundado más por la percepción social sobre las personas con antecedentes penales que por hechos reales que corroboren la veracidad de la existencia de este tipo de actos.

Por lo tanto, si tomamos como referencia los planteamientos del Partenariado Público Privado, a nivel formal, existen condiciones que permiten que se mantengan vínculos entre Gendarmería y la empresa privada, incluso las mismas normas legales en la materia, señalan la importancia y los mecanismos por los que se pueden establecer dichas relaciones. Sin embargo, en la práctica las principales debilidades que se generan tienen que ver con que no se ha logrado clarificar los objetivos de mantener este tipo de relaciones, las alianzas en general han sido poco estratégicas y validadas bajo un marco normativo débil, en el que no está del todo claro cuáles son las responsabilidades y los beneficios con los que cuentan al momento de involucrarse.

Bajo esta mirada, consideramos que la importancia de tomar en consideración los principios del Partenariado Público Privado para el análisis de la relación entre Gendarmería y las empresas privadas, radica en la posibilidad de unificar esfuerzos para dar atención a un problema real que es la inseguridad ciudadana. Mirar dicha dinámica bajo una lógica de cooperación y no de asistencialismo brinda una nueva perspectiva a la forma de trabajar conjuntamente, asignando nuevos roles y responsabilidades que permitan el cumplimiento de dicho objetivo social.

En síntesis, es evidente replantear algunos de los principios que rigen los actuales programas de reinserción laboral. Es por eso, que uno de los principales aportes de esta investigación, es que implementar mecanismos del Partenariado Público Privado puede favorecer la colaboración entre Gendarmería y las empresas privadas, sin embargo, no constituye en el mecanismo único que corregirá las fallas del sistema público y en este caso, de la política de seguridad ciudadana. Para ello, se necesita de la transformación de algunos elementos, que van desde replantear las funciones y responsabilidades de Gendarmería, hasta crear un marco específico legal que regule de mejor forma la participación de los privados en los referente a trabajo penitenciario.

Recomendaciones

Tomando de referencia algunas de las principales conclusiones establecidas en el apartado anterior, se establecen algunas recomendaciones que van en el marco principalmente de retomar algunas de las nociones claves del Partenariado Público Privado, para incidir de mejor manera en los procesos de reinserción laboral. Frente a ello, se considera:

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 a lo 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.

Adicionalmente, 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 contar con los mecanismos de evaluación necesarios que les permita revisar, corregir y con ello reorientar el camino hacia la consecución de los objetivos trazados.

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. Dichos elementos a su vez, consisten en elementos claves para el desarrollo de futuras investigaciones, a las que deja abierta la puerta este estudio de caso.

Referencias bibliográficas

1. Aguilar, L.; Espina, C.; Et al. (s/a). Volver a confiar. Caminos para la integración post carcelaria. Santiago de Chile.
2. Berelson, B. (1952). *Content Analysis in Communication Research*, Free Press, Glencoe.
3. Blanco, J. (2000). Propuesta para la creación de un marco de trabajo al interior de las cárceles. Santiago, Chile, Fundación Paz Ciudadana.
4. Cárdenas, T. (2009). Trabajo Penitenciario en Chile. Santiago de Chile.
5. Consejo Para La Reforma Penitenciaria (2010). Recomendaciones Para Una Nueva Política Penitenciaria. Santiago de Chile.
6. 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.
7. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- (2007). Evaluación intermedia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile.
8. Flick, U. (2007). Introducción a la Investigación Cualitativa. (2ª. Ed.). Madrid: PAIDEIA GALIZA.
9. Fundación Paz Ciudadana (2011). Reincidencia en el sistema penitenciario chileno.
10. Gendarmería de Chile (1979). Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, Decreto Ley No. 2859. Santiago de Chile.
11. _____ (2006a). Memoria 2006: Programas y acciones de reinserción. Subdirección Técnica. Santiago de Chile.
12. _____ (2006b). Manual de funcionamiento de los centros de educación y trabajo. Subdirección técnica. Santiago de Chile.
13. _____ (2007). Memoria 2007: Programas y acciones de reinserción. Subdirección Técnica. Santiago de Chile.
14. _____ (2008a). Memoria 2008: Programas y acciones de reinserción. Subdirección Técnica. Santiago de Chile.
15. _____ (2008b). Normas técnicas laborales y de capacitación penitenciaria. Subdirección Técnica. Santiago de Chile.

16. _____ (2009). Memoria 2009: Programas y acciones de reinserción. Subdirección Técnica. Santiago de Chile.
17. _____ (2010). Memoria 2010: Programas y acciones de reinserción. Subdirección Técnica. Santiago de Chile.
18. _____ (2012). Reinserción social. [En línea]. Santiago de Chile, disponible en: http://www.gendarmeria.gob.cl/interior_rein_precluida_circuito.html
19. 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/>.
20. Lahera, E. (2002). Introducción a las Políticas Públicas. (1ª. Ed.). Chile: Fondo de Cultura Económica.
21. Marínez, F. (2009). “Cárceles concesionadas en Chile: ¿el camino a la privatización?” en Revista Debates penitenciarios [En línea] No. 9. Junio 2009, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Disponible en: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_09.pdf.
22. 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.
23. Ministerio de Hacienda (2005). Síntesis ejecutiva N° 10. Programa Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos, CET. Santiago de Chile.
24. Ministerio de Justicia (1979). Ley Orgánica de Gendarmería de Chile. Santiago de Chile.
25. _____ (1998). Reglamento de establecimientos penitenciarios. Decreto 518. Santiago de Chile.
26. _____ (2006). Aprueba Reglamento sobre reinserción de condenados mediante la capacitación laboral y el trabajo en los establecimientos penales y deroga decreto N° 1.591, de 1981. Decreto 36. Santiago de Chile.
27. _____ (2011). Reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario. Santiago de Chile.
28. Ministerio del Interior (2004). Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile.
29. _____ (2008). Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2006-2010). Súmate por un Chile más Seguro. (1ª. Ed.). Chile: Artegráfica S.A.

30. _____ (2010). Plan de Seguridad Pública (2010-2014). Chile seguro. Santiago de Chile.
31. Pantoja, R. (2010). “La evidencia empírica de reducción de la reincidencia delictiva, como herramienta para la seguridad pública y la integración social” en Revista Debates penitenciarios [En línea] No. 13. Julio 2010, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, disponible en: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_13.pdf
32. Roth, A. (2007). Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá: Aurora.
33. Sautu, R, Boniolo, P, et Al. (2005). Manual de Metodología. Buenos Aires: CLACSO.
34. SIGES. <http://www.siges.cl/establecimiento.htm>. Consultado el 25 de febrero del 2013.
35. Villagra, C. (2008). “Hacia una política postpenitenciaria en Chile: desafíos para la reintegración de quienes salen de la cárcel” en Revista Debates penitenciarios [En línea] No. 7. Julio 2008, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Disponible en: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_07.pdf.
36. Williamson, B (2004). Políticas y programas de rehabilitación y reinserción de reclusos: experiencia comparada y propuesta para Chile. Fundación Paz Ciudadana. Santiago de Chile.
37. Yacuzzi, E. (2005). El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación.
38. Yescombe, E.R. (2007) *Public-Private Partnerships: Principle of Policy and Finance*. Elsevier Finance.
39. Ysa, Tamko (2004). Riesgos y beneficios de trabajar en partenariatado en los gobiernos locales. IX Congreso Internacional de CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. España.
40. _____ (2009). La gestión de partenariatados públicos privados: tipologías y retos de futuro. La colaboración público privado y la creación de valor público. Barcelona: RGM, SA.

41. Entrevistas realizadas:

- Coordinador Nacional Laboral, Departamento de Reinserción Social en el Sistema Cerrado de Gendarmería de Chile. Entrevista realizada el 12 de octubre de 2012.
- Directora del área de justicia y reinserción de Paz Ciudadana. Entrevista realizada el 4 de febrero de 2013.
- Directora ejecutiva de Paz Ciudadana. Entrevista realizada el 18 de enero de 2013.
- Gerente de reinserción social de grupo de concesiones de establecimientos penitenciarios No. 3. Entrevista realizada el 21 de enero de 2013.
- Gerente general de empresa Wintec. Entrevista realizada el 6 de febrero de 2013.
- Representante del Área de Modernización Sistema Penitenciario del Ministerio de Justicia. Entrevista realizada el 15 de enero de 2013
- Responsable del área de becas laborales, Corporación de Capacitación de la Construcción de la Cámara Chilena de la Construcción. Entrevista realizada el 29 de enero de 2013.

Anexo A
Presupuestos 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
TOTAL	\$ 3.260.641.247

2009

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

2010

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

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
TOTAL	\$ 5.226.935.517

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
TOTAL	\$ 6.720.007.410

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

Anexo B
Modificaciones de la normativa legal en materia de trabajo penitenciario en los CET

<p style="text-align: center;">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)</p>	<p style="text-align: center;">Reglamento sobre reinserción de condenados mediante la capacitación laboral y el trabajo en los establecimientos penales. (Decreto No. 943, año 2011)</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 integridad física de las personas que acceden,</p>

<p>Constitución, las leyes, los reglamentos y los tratados internacionales vigentes ratificados por Chile”</p>	<p>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"> a) conducta: que los internos tengan buen o muy buena conducta del último bimestre a la fecha de su postulación. b) Tipo de delito: la selección de los condenados no estará condicionada o limitada por el delito a que se encuentre condenado el postulante. c) Salud: se considerará tener salud compatible con las actividades laborales del CET al cual postula.
<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 capacitación laboral y de reinserción social...”</p>	
<p>Artículo 30: el trabajo de los condenados será</p>	<p>Artículo 82: SE AÑADE:</p>

<p>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>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>
<p>Artículo 31, podrán pagarse mensualmente “bonos e incentivos resultado de la producción o en el nivel de calificación laboral de los condenados...”</p>	
<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"> a) Un 10% destinado a indemnizar los gastos que ocasionen al establecimiento, incluyendo las materias primas que les proporcione la Administración Penitenciaria. b) Un 15% a fin de hacer efectiva la responsabilidad civil proveniente del delito. c) Un 15% destinado a la formación de un fondo individual de reserva que será entregado cuando egresen definitivamente del establecimiento penitenciario... 	<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"> a) Un 11% a fin de hacer efectiva la responsabilidad civil proveniente del delito, según lo dispuesto por la sentencia judicial. 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. 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.

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

Anexo C
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
Colectores 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
Total	39	55	50	10

Fuente: Elaboración propia con datos de Gendarmería, 2012.

Anexo D
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		
Total	4941	264	546	40	5145	404	658	36

Fuente: Departamento de Reinserción social, Gendarmería, 2012

Anexo E
Pauta de entrevista para Gendarmería de Chile

1. ¿Opera de la misma forma los programas de reinserción laboral en las cárceles concesionadas?
2. ¿el presupuesto otorgado para que se utiliza específicamente?
3. ¿cuál es el salario promedio?
4. ¿si la ley establece que se debe establecer un contrato, porque no todos los trabajadores cuentan con uno?
5. ¿Qué diferencia hay entre los datos presupuestarios presentados en las distintas fuentes?
6. ¿Algún contacto con alguna de las principales empresas?
7. ¿Cuál es la principal razón por la que participan los privados, es por cuestiones técnicas, de capacidad instalada, problema de recursos?
8. ¿El convenio de capacitación y empleo, difiera del proyecto que presenta las empresas?
9. ¿Cómo se aborda el tema de las enfermedades?
10. ¿Existen criterios de si se contratarán más hombres que mujeres?
11. Además de los antecedentes psicosociales y penitenciarios, ¿se considera el tiempo que le queda al trabajador para salir de la cárcel?
12. ¿Cuándo la relación es de trato directo con una empresa externa, además del pago de salarios, que obligaciones tiene esa empresa?
13. Existe otra normativa que regule el comportamiento entre empresas?
14. ¿qué sucede cuando una empresa incumple con su contrato?

Anexo F
Pauta de entrevista para Fundación Paz Ciudadana

1. ¿Por qué considera que a las empresas les interesa trabajar con Gendarmería?
2. ¿Cuáles son los principales riesgos de Gendarmería al momento de iniciar proyectos con empresas privadas?
3. ¿Cuáles son los principales riesgos de las empresas en esta relación?
4. ¿Cuáles son los principales costos de Gendarmería al mantener este tipo de relaciones?
5. ¿Cuáles son los principales costos de las empresas?
6. ¿cuál es el objetivo común que tiene Gendarmería con las empresas al trabajar juntos?
7. El trabajo a nivel del subsistema cerrado, debiese estar orientado únicamente a la generación de capacidades o lograr a su vez estabilidad laboral?
8. Sería necesario reorientar los programas y en lugar de ofrecer trabajos poco remunerado y de baja calificación, enfocarse en la generación de capital humano?
9. Es una estrategia para favorecer al empresariado? A través de otorgar mano de obra barata?
10. Generar oferta para los rubros que se están quedando sin mano de obra como la agricultura y la construcción, beneficia al trabajador o al empresariado?
11. ¿Cuál debería ser la estrategia?
12. ¿Hacia dónde debiese estar orientada la política pública en materia de reinserción laboral?

Anexo G
Pauta de entrevista para empresas

1. ¿Por qué trabajar a través de gendarmería y no directamente con el trabajador?
2. ¿Cuál es el sueldo que le pagan a los trabajadores internos? Y a sus trabajadores?
3. ¿Cuáles son los principales costos de la relación?
4. ¿Cuál es el principal objetivo de la relación con gendarmería?
5. ¿Desde qué año participa con gendarmería?
6. ¿Considera que ahora que las empresas deben participar a través de un proceso de licitación esto provocará que disminuya el interés de la empresa por participar?
7. ¿Con que incentivos cuentan para mantener esta relación?
8. ¿Cuáles son las proyecciones de la iniciativa que han desarrollado?
9. ¿Cuáles son los principales problemas de coordinación que han tenido con Gendarmería?