

Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas

José Suárez Tascón
Emilio Carnicer Labrador
Ana María Morales Peillard
Jorge Rodríguez Bogle

Colección Documentos de Política nº 24
Área: Justicia

Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas

José Suárez Tascón
Emilio Carnicer Labrador
Ana María Morales Peillard
Jorge Rodríguez Bogle

Con la colaboración de
Olga Espinoza Mavila y Fernando Martínez Mercado

Documento de Política nº 24
Área: Justicia



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosoci-al-ii.eu

Con la colaboración:

Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos



COMJIB

Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ)



Expertise France



EXPERTISE
FRANCE
AGENCE FRANÇAISE
D'EXPERTISE TECHNIQUE
INTERNATIONALE

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, junio 2015



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

SUÁREZ, J.; CARNICER, E.; MORALES, A.; RODRÍGUEZ, J. *Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas*. Madrid: Programa EUROsociAL; Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos; Observatorio Internacional de Justicia Juvenil, 2014. Documentos de Política.

Índice

Introducción	5
Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas	9
Preámbulo	9
Considerando	11
Resultando	12
Reglas	13
Regla Primera	13
Regla Segunda	14
Regla Tercera	14
Regla Cuarta	15
Regla Quinta	15
Regla Sexta	16
Regla Séptima	17
Regla Octava	17
Regla Novena	18
Regla Décima	18
Regla Undécima	18
Regla Duodécima	19
Regla Decimotercera	20
Regla Decimocuarta	20
Regla Decimoquinta	21
Regla Decimosexta	21
Regla Decimoséptima	22
Regla Decimooctava	22
Regla Decimonovena	22
Regla Vigésima	23
Regla Vigesimalprimera	23
Regla Vigesimalsegunda	24

Introducción

El documento que se expone a continuación es el resultado de un trabajo analítico realizado en el marco del Programa de la Unión Europea EUROsociAL II.

El área temática de Justicia tiene como socio coordinador a Expertise France y cuenta con la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) y el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ) como socios operativos en el Eje de Reinserción. Uno de los ejes de trabajo del sector Justicia y Seguridad Ciudadana tiene como fin acompañar las políticas públicas en materia de inserción social y laboral, con especial atención a la perspectiva de género. En el marco de este objetivo se ha desarrollado el proyecto que fue denominado “Inserción social de las personas privadas de libertad con especial atención al aspecto laboral en la inserción”. Su objetivo principal es la colaboración en la inclusión social de las personas penalmente privadas de libertad y en un adecuado retorno al medio libre, mediante la aplicación de programas relacionados con la inserción laboral que hayan dado resultados positivos en Europa y América Latina, profundizando en el intercambio en esta materia.

Son muchos los esfuerzos que los Estados de América Latina y el Caribe vienen realizando para mejorar su política criminal y con ello sus sistemas penitenciarios. Algunos países presentan avances relevantes en el fortalecimiento institucional, en la definición de marcos normativos y en incorporar elementos que favorezcan la formación, educación y el acceso al empleo de las personas privadas de libertad o de las liberadas. Sin embargo, son muchos los desafíos pendientes para alcanzar la plena y efectiva integración de quienes están o han estado en conflicto con el sistema penal.

La implementación de reformas penales y procesales-penales en la mayoría de los países de América Latina ha coincidido con el aumento de las tasas de encarcelamiento. Esto impacta en las condiciones de habitabilidad en las prisiones, puesto que la sobrepoblación y el consecuente hacinamiento impiden la satisfacción de los derechos fundamentales, generando al mismo tiempo condiciones de violencia y disminuyendo las posibilidades de intervención intrapenitenciaria.

El hacinamiento carcelario no solo es el problema más grave de los sistemas penitenciarios de la región —por cuanto impacta en las condiciones de habitabilidad y seguridad, de trabajo, estudio y de intervención intracarcelaria— sino el más común, como ha señalado el Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, al decir que en América Latina, “13 de los 19 países de la región en que se constata la superación de la capacidad máxima de sus respectivos sistemas penitenciarios (68%) se encuentran ante esa situación (PNUD, 2013: 124)”¹. El hacinamiento también complica la gestión y Administración penitenciaria, incide en la velocidad de deterioro de la infraestructura y aumenta los costos del sistema penal, por los elevados niveles de contagio criminógeno que terminan traducándose en reincidencia delictiva.

Paralelamente, el porcentaje de personas privadas de libertad sin condena ha aumentado. De acuerdo a un estudio sobre la materia, en diez países de la región que tienen información disponible, entre el 30% y el 50% de la población encarcelada se encuentra en detención preventiva, mientras que en otros ocho países este porcentaje supera el 50%².

Los principales problemas que afectan a los sistemas de ejecución de penas pueden ser ordenados en función de su naturaleza y de qué o quiénes resultan directamente afectados. Así, es posible identificar problemas propios del sistema de ejecución de penas que afectan a personas privadas de libertad y funcionarios penitenciarios, como el hacinamiento, mala segmentación y clasificación, violencia delictiva, violaciones de derechos humanos, personas privadas de libertad sin condena, graves problemas de salud, drogadicción y alcoholismo, altos niveles de contagio criminógeno y escasa oferta programática de reinserción (en particular, problemas en el acceso al trabajo, educación y capacitación laboral dentro de los centros de privación de libertad y después de su egreso).

Sumado a lo anterior, muchos de estos problemas también inciden en el funcionamiento del sistema penitenciario y afectan a la sociedad en general. Así, por ejemplo, al no encontrarse la ejecución penal entre las prioridades del sector justicia, las instituciones penitenciarias suelen padecer debilidades presupuestarias, orgánicas, administrativas y jurídicas. Ejemplo de lo anterior son los marcos legales obsoletos o no ajustados a los estándares mínimos del derecho internacional de los derechos humanos; las deficiencias en la producción, sistematización y conservación de información que inciden en la calidad de la planificación, gestión y evaluación de la actividad penitenciaria, tanto de la fase de ejecución penal como de la administración de recursos humanos y materiales, en especial de la infraestructura carcelaria (comúnmente afectada por procesos de rápido deterioro); así como la falta de control y supervisión, facilitando

1. PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD, New York.

2. Espinoza, O. y Sánchez, M. (2014). *Revisión de la Literatura para la Consolidación del Marco Sectorial sobre Seguridad y Justicia*. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de trabajo no publicado.

la reiteración de malas prácticas, en un contexto en que la escasez de recursos resulta ser endémica.

Respecto de la situación del personal penitenciario, esta se caracteriza por las difíciles condiciones de trabajo y de remuneración, así como por la falta de especialización que requiere el desempeño de tareas complejas y de naturaleza interdisciplinaria, a lo que deben sumarse diversos problemas que afectan a la carrera funcionaria, entre ellos, el limitado respaldo legal, la escasa periodicidad en el perfeccionamiento y cuidado personal, así como la falta de reconocimiento del ascenso basado en mérito o excelencia en el desempeño.

En cuanto a la oferta de programas de intervención intrapenitenciaria, esta suele ser limitada y con baja cobertura, carente de integralidad y además no se encuentra muy bien focalizada, recayendo muchas veces en la población refractaria. Tales problemas derivan, entre otros, de procesos de clasificación y segmentación deficientes, así como de la carencia de marcos teóricos de referencia, y de la escasa o inexistente evaluación de los programas, a efectos de avalar su continuidad o su reorientación de acuerdo a la evidencia. En el ámbito pospenitenciario la oferta es aún más reducida y adolece de problemas similares.

Es preciso tomar en consideración la especial situación de vulneración y discriminación que afecta a las mujeres privadas de libertad y que tiene relevantes consecuencias en sus procesos de inserción sociolaboral. Por esta razón, es importante incorporar la perspectiva de género en las políticas y programas que se desarrollen en el ámbito penitenciario.

Por otra parte, también es posible identificar problemas propios del sistema de justicia, como la elevada reincidencia delictiva, la ineficacia en la persecución penal y los altos niveles de impunidad, cuyo impacto en la opinión pública suele traducirse en la deslegitimación del Estado de derecho, en particular de los órganos encargados de hacer cumplir la ley (policía, fiscalía y tribunales). Otro aspecto que también incide negativamente en las posibilidades de reinserción es la política criminal de carácter punitivo, basada en el uso extendido de la cárcel y en la escasa utilización de las penas no privativas de libertad, aun cuando se conoce, en general, que los costos de la cárcel son más elevados y que sus resultados, en términos de reincidencia delictiva, son más negativos, comparados con aquellas penas que se cumplen en la comunidad.

En este contexto, a los sistemas penitenciarios corresponde no solo velar por la correcta y segura ejecución de las penas, sino que además deben fomentar la inserción sociolaboral, implementando programas efectivos. No obstante, la importancia de esta misión, esencial para disminuir la reincidencia, no tiene suficiente correlato en los presupuestos institucionales. En efecto, la prioridad es el gasto en personal, en tanto que los recursos para programas de reinserción suelen encontrarse en montos cercanos al

1% del presupuesto disponible. De igual manera, la asignación presupuestaria para los sistemas penitenciarios en general suele ser reducida, ratificando que se trata de un área no priorizada en el sector justicia y de seguridad. En la misma línea, los recursos para cubrir las necesidades de salud de las personas privadas de libertad son tan reducidos como para programas de reinserción³. Adicionalmente, es muy difícil encontrar iniciativas de evaluación de la efectividad de los programas de inserción, así como tampoco hay disponibilidad de estudios sistemáticos sobre la reincidencia.

En consecuencia, las actividades intracarcelarias más comunes son las que cuentan con menor inversión por parte del sistema penitenciario, esto es, aquellas de carácter educativo, laboral, recreativo y/o deportivo. Las primeras suelen consistir en cursos que permiten completar estudios básicos o secundarios y, excepcionalmente, incluyen la posibilidad de cursar estudios superiores; las actividades laborales, por lo general, permiten desarrollar oficios básicos, como panadería y carpintería, y solo algunas veces se encuentran insertas en empresas privadas que funcionan dentro de las cárceles. Sin embargo, muchas veces estas acciones no forman parte de una oferta programática integral y no se puede decir, por tanto, que formen parte de una política de inserción sociolaboral. Así, pese a que “existe amplio acuerdo en que el empleo es el aspecto fundamental de una adecuada reinserción poscarcelaria”⁴, la dificultad de transferir las actividades y habilidades aprendidas en la cárcel al medio libre, se acentúan al tratarse de un esfuerzo que el egresado tiene que hacer sin un adecuado soporte poscarcelario. En este sentido, la importancia de una política de apoyo a la inserción sociolaboral es fundamental, así como la existencia de un marco normativo que la reconozca como un derecho de las personas que han cumplido sus condenas. Al mismo tiempo, es fundamental que los Estados dispongan de estrategias integrales de apoyo a la inserción sociolaboral, con componentes de capacitación, incentivos para la contratación en el ámbito público o privado y de sensibilización, tanto de los eventuales proveedores de plazas de trabajo como de la opinión pública.

De esta forma, la inserción sociolaboral aparece como parte fundamental de una política de reinserción social, concepto más amplio que abarca la necesidad de que se garantice la satisfacción de otras necesidades que pueden constituir factores criminógenos, como el consumo problemático de drogas o alcohol, la carencia de vivienda y la falta de apoyo familiar o de la comunidad en que reside quien ha pasado por el sistema penal.

3. Dammert, L. y Zúñiga, L. (2008). *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. FLACSO, Santiago, pp. 31 y ss.
4. Villagra, C. (2008). *Hacia una política post-penitenciaria en Chile*. Ril Editores, Santiago, p. 42.

Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad y liberadas

Preámbulo

Los Gobiernos tienen como uno de sus objetivos prioritarios elevar la confianza y la percepción de seguridad ciudadana de todos los ciudadanos por igual. Para ello se encuentran en la obligación de diseñar procesos cuya finalidad sea garantizar su acceso a derechos, servicios y justicia, factores claves para prevenir la reincidencia y colaborar con la integración pacífica en la sociedad.

Es por ello que la Administración se encuentra en la obligación de articular las políticas necesarias que remuevan los obstáculos existentes para que la persona privada de libertad regrese a la sociedad con la voluntad y la capacidad de respetar la ley penal.

Los diferentes diagnósticos de las ciencias sociales coinciden en señalar que las causas más comunes de la delincuencia están relacionadas con la falta de formación y de integración en el medio en el que viven, y que las respuestas más eficientes para lograr su inserción sociolaboral son la formación y el trabajo.

Las ventajas que tales actuaciones pueden llegar a producir supondrían un aumento de la percepción de seguridad ciudadana, junto a la reducción de la delincuencia, la prevención de la reincidencia, facilitar el retorno pacífico a la sociedad, reducir los elevados costes en el mantenimiento de los centros de privación de libertad y, en general, la transparencia de todo el sistema de justicia penal.

Hacer partícipe a todo el entramado social es parte básica del éxito de cualquier programa de esta naturaleza. La responsabilidad en el resultado corresponde a todos, sin perjuicio de que existan actores cuya específica labor esté dirigida a implementar directamente los distintos itinerarios, como es el caso de las instituciones a cargo de la Administración penitenciaria.

Buscando puntos de opinión común en esta materia, se han llevado a cabo reuniones al más alto nivel; talleres de discusión de profesionales de las distintas materias relacionadas con la seguridad pública; elaborado manifiestos, documentos, estudios, recomendaciones, etc., a los que se adhieren los países en función de su conveniencia y soberanía.

Como consecuencia de esta gran preocupación, la Comisión Delegada de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) firmó los Acuerdos de Río de Janeiro, el 23 de marzo de 2012, donde, entre otros, se aprobaron las propuestas de trabajo presentadas en el marco del Grupo de Trabajo de Reforma de los Sistemas Penitenciarios llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra, entre el 7 y el 11 de noviembre de 2011. Dichas propuestas abordan áreas de trabajo de gran interés relativas a la formación del personal penitenciario, a un Programa Modelo de Género para la región, a la creación de una guía de pulsera electrónica, a la infraestructura carcelaria y nuevas tecnologías, a un banco de datos de buenas prácticas regionales y la implementación de la Declaración de San José, aprobada por los Ministros de la COMJIB en la reunión de México de 2010.

Con posterioridad, y siguiendo con la línea de trabajo de mejora de los sistemas penitenciarios, durante los días 4 y 5 de abril de 2013 se celebró en Viña del Mar (Chile) la XVIII Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), donde se adoptaron singulares acuerdos en esa materia, así se acordó, entre otras importantes cuestiones, la Estrategia COMJIB 2013-2014, que incluye líneas de trabajo y la estrategia de viabilidad económica. En ese mismo acuerdo se incorporó una línea adicional de prevención de la violencia y del delito.

Dentro de las actuaciones para la reforma de los sistemas penitenciarios, en el marco del Programa EUROsociAL II se agregó el proyecto de “Reinserción social de las personas privadas de libertad”, en el que COMJIB y el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ) vienen trabajando con carácter de socio operativo y que involucra a 13 países miembros de la COMJIB.

En el marco de desarrollo de este proyecto, desde el 2013 se han desarrollado una serie de actividades de asistencia técnica a nivel bilateral y regional destinadas a los países involucrados. Durante los días 4 y 5 de noviembre de 2013 se llevó a cabo el “Taller regional de reinserción sociolaboral”, en Montevideo (Uruguay), dirigido a los responsables de los sistemas penitenciarios de los países que participan en el proyecto. Entre otras líneas de trabajo, se acordó de manera específica trabajar en la elaboración de reglas regionales que faciliten la integración de las personas condenadas en la sociedad y, consecuentemente, contribuyan a reducir las tasas de reincidencia. Ello, en razón de reconocer que las políticas de inserción son un elemento fundamental para reducir la violencia y garantizar mejores grados de cohesión social.

La necesidad de formular un documento que recoja aspectos a tener en cuenta en el desarrollo de las políticas de inserción viene siendo imprescindible a la vista de la situación de los sistemas penitenciarios de América Latina y de las experiencias desarrolladas en materia de inserción, recordando, a su vez, que forman parte de las obligaciones que la mayor parte de los Estados ha asumido al firmar acuerdos de adhesión a las normas internacionales, tales como las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”, aprobadas por Naciones Unidas, los “Principios básicos para el tratamiento de los reclusos”, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 10, nº 3), la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y el “Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier tipo de detención o prisión”, según lo cual se formulan las siguientes reglas para el desarrollo de programas de inserción sociolaboral.

El contexto presentado precisa de un marco de actuación que impulse distintas medidas de corrección que tiendan a normalizar los procesos de inserción de aquellas personas privadas de libertad, que cumplen condenas en libertad y/o liberadas.

Los programas de intervención con personas privadas de libertad se suelen entender como “tratamiento penitenciario”. Este pretende conseguir que, una vez aplicado, y en situación de libertad, la persona respete la ley penal y sea capaz de subvenir a sus necesidades. Para ello, es imprescindible ayudar a la superación de las carencias formativas, posibilitando con ello el acceso al empleo en libertad.

Sin embargo, la realidad de los actuales centros de privación de libertad demuestra que los principios de seguridad, disciplina y falta de organización de espacios impiden la consecución de este objetivo. Si a esto le añadimos el elevadísimo número de internos, la dificultad es aún mayor.

A la vista del escenario existente sobre la situación de los sistemas penitenciarios de América Latina, las experiencias desarrolladas en materia de inserción sociolaboral y recordando las obligaciones adquiridas, se formulan las siguientes consideraciones.

A tal fin, y

Considerando

Que la mayor parte de los Estados ha asumido suficientes compromisos al firmar acuerdos de adhesión a las normas internacionales, tales como las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”, aprobadas por Naciones Unidas, los “Principios básicos para el tratamiento de los reclusos”, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 10, nº 3), la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el

“Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier tipo de detención o prisión”.

Que uno de los compromisos prioritarios de los Gobiernos de los países consiste en elevar los niveles de confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia penal y, por tanto, de la sensación de seguridad ciudadana.

Que para ello, y como parte de la estrategia para lograrlo, se reconoce como fundamental acoger normativamente el concepto de inserción social y desarrollarlo en toda su extensión y alcance, involucrando con ello a todo el estamento de las Administraciones públicas.

Que la actuación de los máximos responsables debe tender a establecer itinerarios transparentes y reconocibles que finalicen en la inserción sociolaboral de las personas que presentan graves síntomas de exclusión social y de desarraigo y, en concreto, de aquellos ciudadanos que se encuentran en situación de privación de libertad.

Que es aceptada unánimemente la necesidad de capacitar laboralmente, o actualizar los conocimientos obsoletos que ya poseyeran, a las personas en riesgo de exclusión o en peligro de estarlo, mediante una formación profesional certificada por las instituciones competentes en educación, formación y empleo.

Que asimismo, y como queda demostrado por experiencias acreditadas, uno de los mejores caminos hacia la inserción plena de las personas en riesgo grave de exclusión es la adopción e incorporación en su cotidianeidad de hábitos laborales positivos que anulen las carencias que posean.

Que entre los elementos claves para llevar a buen término los proyectos de inserción sociolaboral es necesario contar con un personal correctamente formado y una dotación en infraestructura suficiente.

Que la sensibilización, la implicación y la participación social, son elementos básicos en este proceso, incluyendo en estos términos a los sectores con capacidades de generar trabajo, de administrar conocimientos, de colaborar financieramente, etc.

Tomando en cuenta estas Consideraciones y

Resultando

Que el compromiso de incrementar la cohesión social de la ciudadanía es parte inherente al mandato de cualquier gobernante.

Que dicho compromiso no puede llevarse a cabo sin desarrollar programas específicos que atiendan las carencias de las personas más desfavorecidas o en riesgo de exclusión social.

Que entre las responsabilidades de los países de la región se encuentra la de diseñar infraestructuras penitenciarias precisas que faciliten el desarrollo de los programas de tratamiento de las personas privadas de libertad.

Que se considera indispensable para el buen fin de la inserción social de las personas más desfavorecidas la participación de todos los estamentos sociales, y que para ello debe incentivarse la responsabilidad social de las organizaciones públicas y privadas a través de políticas públicas adecuadas.

Que la cualificación de los profesionales que deben atender a las personas en privación de libertad debe tomarse como esencial en todo el proceso socializador.

Que en función de los progresos en el tratamiento de las personas sometidas al cumplimiento de penas, estas deberían ser poder recibir determinados beneficios que aseguren su confianza en el sistema.

En consecuencia y una vez observados estos preliminares, se transcriben las siguientes

Reglas

REGLA PRIMERA. Reconocer como un derecho la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad, de las que cumplen condenas en libertad y los liberados

La mayoría de personas enfrentadas al sistema de justicia penal proviene de un contexto de vulnerabilidad que se agrava después de la condena, como consecuencia del estigma que genera una sanción de este tipo. Si esta situación es compleja incluso para quienes reciben una condena en libertad, resulta más perjudicial aún para quienes son privados de libertad. Dicho estigma puede constituir un obstáculo concreto para quienes busquen insertarse después de obtener libertad. Es por ello que se requiere de un marco legal que reconozca explícitamente el derecho de este colectivo a la inserción social y a la inserción laboral una vez que egresen al medio libre.

Para ello, será necesario que este derecho esté garantizado en las normas de máximo rango de cada país, instaurando, como fin primordial de las penas de privación de libertad, la inserción social y laboral. Adicionalmente, será igualmente esencial que el reconocimiento de ese derecho sea desarrollado en normas de menor rango, que establezcan los principios que deben modelar su funcionamiento, así como las

estrategias y métodos para el diseño, implementación y evaluación de los programas de inserción que, basados en la evidencia, pueden resultar eficaces para conseguir esta finalidad.

Tomando en cuenta el elevado porcentaje de personas privadas de libertad sin condena en la región, quienes, en muchos casos, permanecen en prisión desde su detención hasta su liberación definitiva, se deberá permitir su participación en estos programas. No obstante, sobre la base del principio de presunción de inocencia, esta participación deberá tener carácter voluntario.

REGLA SEGUNDA. Garantizar una estrategia integral para asegurar la efectividad de este derecho, a través de políticas públicas transversales en cada país que mejoren o favorezcan su protección

Para el desarrollo y la eficacia de esta medida será imprescindible el desarrollo de políticas interinstitucionales y el involucramiento de otros sectores adicionales al de los Ministerios de Justicia. Así estas políticas deberán involucrar a otras instituciones o entidades del ámbito público (tales como los Ministerios de Empleo o Trabajo, Educación, Salud, Vivienda, Desarrollo, etc.), las que deberán incorporar a la población penitenciaria como destinataria de sus políticas sectoriales, tanto como a entidades del ámbito privado que colaboren con la Administración penitenciaria en el desarrollo de las políticas de inserción.

Los compromisos entre las instituciones implicadas en los procesos de inserción podrán materializarse en actuaciones a través de acuerdos, convenios u otras fórmulas eficaces, sin que se contemple ninguna discriminación por la condición de reclusión.

REGLA TERCERA. Reconocer los programas de intervención en general, y los programas de inserción en particular, que sean efectivos y basados en la evidencia, como elementos fundamentales de las políticas de seguridad pública y de prevención de la reincidencia

Una política de seguridad pública eficiente debe considerar como componente estratégico y prioritario el ámbito de la inserción social. Una de las mejores formas de prevenir la delincuencia es insertando socialmente a las personas que han infringido la ley. Es por ello que se debe mejorar la oferta programática destinada a la población privada de libertad, con especial atención a la población femenina y a los menores de edad, así como a otros grupos en situación de vulnerabilidad en contexto de encierro (personas con discapacidad, con problemas de salud mental, grupos con diversidad étnica y sexual, etc.).

Es comúnmente admitido que el sistema penitenciario es el último eslabón de la cadena del sistema de justicia penal, en el que hay que trabajar con la persona que ha

violentado el orden social para evitar la conexión con un nuevo proceso delictivo, su posterior procesamiento y su más que posible consecuente condena.

Para ello, la solución que se plantea en los centros de privación de libertad es enfocar los programas individualizados de tratamiento desde la óptica de la inserción social, de una manera práctica y efectiva, teniendo en cuenta para su aplicación las experiencias positivas de similares características, que, además, se basen en la evidencia de lo que funciona. Estos programas deberán además extenderse después de que la persona privada de libertad adquiera la condición de liberada.

REGLA CUARTA. Las instituciones públicas velarán para que los proyectos cuya finalidad sea promover la inserción sociolaboral de las personas contemplen, en la medida que las especiales circunstancias de encierro lo permitan, el derecho al trabajo y la igualdad de oportunidades sin distinción de género

Las condiciones laborales en el interior de los recintos penales deben ser similares a las existentes en libertad y garantizar la retribución salarial proporcional, así como la seguridad social de las personas privadas de libertad. Por ello, es necesario que el derecho al trabajo tenga un reconocimiento amplio en el contexto carcelario. Este reconocimiento debe considerar las necesidades especiales de las mujeres y de los grupos vulnerables a fin de garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas.

Por lo expuesto, es fundamental la aplicación plena de la normativa que regula los derechos del trabajador, en los contextos de encierro. Las excepciones indicadas en esta Regla hacen referencia a situaciones en las que determinados derechos no puedan ser ejercidos por las particularidades del sistema penitenciario, y que por sus características pudieran poner el riesgo la seguridad en una unidad penal.

REGLA QUINTA. Reconocer y fomentar como instrumentos fundamentales para lograr el objetivo de inserción sociolaboral, la formación, ocupación y el empleo

Las actividades formativas y laborales son ampliamente reconocidas en los sistemas penitenciarios como facilitadoras de la inserción sociolaboral de una persona. Estas actividades, junto a las recreativas y deportivas, son las más comúnmente ejercidas en la rutina carcelaria de la mayoría de países.

Sin embargo, muchas veces estas acciones no forman parte de una oferta programática integral, por lo que no se puede afirmar, por tanto, que formen parte de una política de inserción sociolaboral.

Además de la integralidad, la oferta de inserción sociolaboral debe ser personalizada y ajustarse a un proceso individual en función de las necesidades específicas de cada persona. Junto con ello, debe contemplarse el diseño de un itinerario de inserción o plan de inserción individual, instrumento clave en todos los procesos de inserción. En este itinerario o plan se debe establecer, con la participación activa del usuario o beneficiario del plan, los pasos a seguir para enfrentar los factores de riesgo que le han llevado a delinquir.

Este instrumento se configura como el plan personal de empleo de cada beneficiario o beneficiaria, asumiendo, este último o última, el compromiso de seguirlo.

Estos itinerarios o planes deberán tener cierto grado de flexibilidad para adaptarse a las necesidades que vayan surgiendo y a la evolución del beneficiario o beneficiaria, pero a la vez deben ser rigurosos y estar sometidos a un procedimiento donde se midan los esfuerzos y los recursos que se pongan a su disposición. El seguimiento puntual del proceso y la evaluación periódica de los resultados se convierte en fundamental para corregir y/o prevenir posibles reiteraciones delictivas que puedan interrumpir la evolución del tratamiento.

REGLA SEXTA. Homologar oficialmente los contenidos de las acciones formativas, así como sus acreditaciones, conforme a las existentes en el mundo libre

Entendemos que los procesos de capacitación para la inserción sociolaboral no deben diferenciarse en modo alguno por el lugar donde se realicen, ni por los expertos que lo impartan. Deben realizarse en condiciones similares a las que existen en el medio libre, en cuanto a su contenido y su acreditación, a fin de evitar el riesgo de discriminación por parte de empresarios y la sociedad en general, facilitando de esta forma el acceso al empleo.

Un elemento importante en la búsqueda de empleo es poder demostrar que se ha cursado una capacitación habilitante para el desarrollo de actividades productivas. Por ello, es preciso dotar de herramientas útiles para la búsqueda de empleo a quienes egresen de la cárcel, por lo que las acciones de enseñanza profesional que reciban en el contexto de privación de libertad, como parte de su plan de intervención o tratamiento, deben ir refrendadas con el correspondiente título, acreditación o habilitación oficial, similar al otorgado en el medio libre. Con ello se garantiza no solo el correcto adiestramiento en un oficio, sino la igualdad de oportunidades como a cualquier otro trabajador libre.

REGLA SÉPTIMA. Comprometerse a elaborar un plan de formación profesional anual, que recoja de forma priorizada las necesidades de formación de las personas privadas de libertad, para presentarlo a las instituciones públicas y privadas con el objeto de obtener la financiación necesaria

Para poder ejecutar de forma eficiente un programa de intervención con énfasis en la inserción sociolaboral en el interior de un centro de privación de libertad, es preciso tener un diagnóstico del perfil de los usuarios del sistema (considerando antecedentes biográficos, nivel de educación, experiencia laboral, consumo de sustancias adictivas, entre otros aspectos), a fin de identificar sus necesidades sociolaborales, así como disponer de un mapa de la red pública y privada con la que se cuente para favorecer los procesos de inserción. Con esta información, se podrá diseñar el Plan de Formación Profesional Anual, el cual deberá recoger de forma global las necesidades de formación de todo el colectivo, teniendo en cuenta las propuestas de los distintos centros penitenciarios y sus posibilidades de empleo, tanto en el interior de los centros, como en el exterior. Las especialidades formativas que se programen deberán considerar las demandas del mercado laboral.

El monitoreo y evaluación de los Planes de Formación Profesional Anuales permitirá identificar los resultados del trabajo desarrollado, pudiendo servir de insumo para la búsqueda de financiación adecuada, de forma tal que se alcancen los fines de inserción sociolaboral deseados.

REGLA OCTAVA. Se deberá garantizar la creación o adecuación de infraestructuras y condiciones necesarias para la implementación de las políticas de inserción sociolaboral, prestando especial atención a los grupos especialmente vulnerables

La situación de hacinamiento que atraviesa gran parte de los sistemas penitenciarios de América Latina y del Caribe dificulta la disponibilidad de espacios adecuados para desarrollar actividades formativas o laborales.

Aun conscientes de esta dificultad, resulta imprescindible dotar a cada centro de una infraestructura debidamente acondicionada y separada del resto de las dependencias del centro de privación de libertad, con el fin de poder realizar con éxito las actividades encaminadas a la inserción sociolaboral de estas personas.

Es fundamental que los Ministerios de Justicia o del sector responsable de los sistemas penitenciarios diseñen planes de infraestructura penitenciaria que contemplen ambientes destinados para el desarrollo de programas de inserción social y laboral, tomando en cuenta la diversidad de la población penal y, en particular, de las personas en situación de especial vulnerabilidad (jóvenes, mujeres con hijos, adultos mayores, personas con discapacidad, con problemas de salud mental, etc.).

REGLA NOVENA. Garantizar la formación adecuada y continua de todos los funcionarios y profesionales involucrados en la ejecución de programas de inserción sociolaboral, para lograr una capacitación específica en esta materia, que contribuya al éxito de las políticas de inserción sociolaboral

La capacitación de agentes penitenciarios (de seguridad, técnicos y profesionales) requiere la entrega de conocimientos y de entrenamiento en habilidades que faciliten el proceso de inserción de quienes se encuentran en prisión, así como de quienes están cumpliendo penas en libertad o ya han sido liberados. Así, además de poseer cualidades personales y alto componente vocacional, deben recibir una formación adecuada para implementar eficazmente los programas de inserción ejecutados en cada centro penal. En esa línea, cada país debería contar con un servicio profesional penitenciario y, consecuentemente, con centros de formación superior, de generación de conocimiento, investigación e innovación que construyan capacidades, generen evidencias y realicen una selección objetiva y rigurosa de quienes pasarán a integrar el equipo que ejecutará la política penitenciaria.

Este proceso formativo del personal penitenciario debe ser continuo y de actualización permanente, debiendo ser obligatorio para todo el colectivo.

REGLA DÉCIMA. Dotar de los recursos necesarios a las instituciones que intervienen en materia de inserción sociolaboral para implementar políticas relacionadas con esta en el ámbito penitenciario

Para llevar a cabo cualquier iniciativa encaminada a la inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad es preciso disponer de recursos suficientes para financiar estas actividades.

Las personas privadas de libertad, al igual que todos los ciudadanos, tienen derecho a la educación y a la formación profesional. Para que estos derechos puedan ser efectivos, es importante que el sistema penitenciario sea constantemente revisado y mejorado para cubrir las necesidades de este grupo de personas.

REGLA UNDÉCIMA. Promover y facilitar la creación de entidades de inserción sociolaboral en el ámbito penitenciario y pospenitenciario

Para promover y facilitar la inserción sociolaboral en el ámbito penitenciario y pospenitenciario, se propone el concepto de empresas de inserción. Las empresas de inserción son aquellas estructuras productivas de bienes o servicios que tienen como finalidad la incorporación al mercado laboral de personas en situación de exclusión social, mediante procesos integrados de inserción que les permita mejorar sus condiciones de empleabilidad. Las empresas de inserción pueden ser entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro que entre sus objetivos contemplen la inserción social de

personas en riesgo de exclusión, entre las que se encuentran las personas privadas de libertad. Como contrapartida a esta labor, podrán ser beneficiarias de subvenciones u otras ventajas que les permitan la continuidad de su actividad.

Junto a esta opción debe promoverse la instalación de entidades similares, con experiencia en la inclusión social de grupos especialmente vulnerables, como es el caso de las mujeres privadas de libertad y, sumado a ellas, de los adolescentes infractores, las personas con discapacidad, las personas con distinta orientación sexual, etc., que se encuentren en conflicto con el sistema penal.

REGLA DUODÉCIMA. Establecer como prioritario la aplicación de procedimientos de evaluación y clasificación objetiva de las personas privadas de libertad al ingreso en el sistema penitenciario, para facilitar el proceso de inserción sociolaboral.

Estos procedimientos se podrán replicar en el transcurso del cumplimiento de la pena y/o a personas que cumplan en medio abierto y/o a liberado

Inmediatamente después del ingreso de una persona a un centro de privación de libertad, las autoridades penitenciarias deben realizar una evaluación de sus aptitudes y necesidades, que debe ser aplicada por un equipo multidisciplinario. Esta evaluación debe permitir elaborar un plan de intervención cuyo objetivo sea favorecer la inserción sociolaboral de la persona privada de libertad.

Identificado el perfil de la persona, se podrá proceder a su correcta clasificación dentro del centro penitenciario. Esta clasificación deberá actualizarse de forma regular, a fin de tomar en cuenta los avances y retrocesos de la persona privada de libertad, así como la modificación de su contexto sociobiográfico y sus intereses.

Un adecuado sistema de clasificación de la población penal permitirá brindar servicios de modo homogéneo, de acuerdo a criterios de seguridad y a sus necesidades de inserción. La mayoría de los criterios de clasificación establecidos en las legislaciones penitenciarias considera el sexo, la edad, el tipo de delito, las enfermedades o la situación jurídica (ya sean procesados o condenados). En el sentido contrario, una clasificación inadecuada puede generar situaciones de riesgo para las personas privadas de libertad que, por ejemplo, posean escaso compromiso delictual, dificultando, además, la implementación optimizada de programas de intervención de acuerdo a las características de las personas.

REGLA DECIMOTERCERA. Garantizar la creación o el desarrollo de un marco legal que promueva y regule la actividad laboral de las personas en contexto de encierro penitenciario, indicando de manera específica la atención que en ese asunto se dirige a los colectivos más vulnerables

Adicionalmente al reconocimiento de la inserción sociolaboral como un derecho de las personas privadas de libertad, es necesaria la regulación de la actividad laboral a fin de reducir los obstáculos que estas enfrentan cuando han iniciado un proceso de inserción y desean desarrollar una actividad productiva y entre quienes están interesados en generar fuentes laborales para este grupo.

Esta actividad debe ser regulada y controlada por la Administración penitenciaria, en función de su rol de garante de los derechos del trabajador privado de libertad.

En muchos países el trabajo de las personas privadas de libertad se regula en los códigos de trabajo. Sin embargo, el cumplimiento de penas de reclusión implica rutinas diarias que difieren significativamente de las que se realizan en el medio libre. Por lo tanto, dado que la legislación laboral no se condice con la penitenciaria, se dificulta la expansión de los programas laborales.

Una regulación laboral específica podrá promover el acceso al trabajo de la población recluida en centros penales, en tanto permitirá se mejoren los procedimientos de seguridad para facilitar la entrada y salida de insumos y productos desde y hacia las cárceles; y se generen alianzas con otros sectores del ámbito público (tales como vivienda, obras públicas o infraestructura) y con el sector privado. Todo ello repercutirá en la ampliación del número de puestos laborales en el interior de las cárceles y después de que las personas egresen de las mismas.

REGLA DECIMOCUARTA. Debe prohibirse en todas sus formas, la utilización del trabajo en prisión como instrumento de castigo y/o explotación, debiendo quedar expresamente recogido en la normativa interna de cada país

Una sanción nunca debe revestir la forma de trabajo, pues convertiría a esta actividad en obligatoria y, por tanto, en forzada, contraviniendo, de esta forma, el espíritu de numerosos tratados internacionales.

Para que el trabajo fomente una rutina que sea voluntariamente aceptada, es necesario que tenga un sentido para las personas privadas de libertad, como es aumentar las posibilidades de acceder a un empleo al egresar de la cárcel y con ello facilitar su inserción sociolaboral.

Adicionalmente, para que esta actividad no sea considerada como un trabajo forzoso, es preciso que se realice en el marco de determinadas condiciones: como el contar con

una remuneración, que se ejecute en condiciones seguras e higiénicas, que tenga límites de horario ajustados a la norma nacional y que, en general, se realice en condiciones de respeto de la condición de trabajador.

REGLA DECIMOQUINTA. Establecer mecanismos de incentivos para la contratación por empresas públicas y privadas de personas privadas de libertad, en fase pospenitenciaria y/o liberadas

Establecer un programa de incentivos a las empresas que contraten personas en conflicto con el sistema penal en situación de exclusión es una medida ya experimentada en otros países, entre ellos, España y Uruguay, con resultados prometedores.

Este tipo de incentivos, en su mayoría de carácter fiscal, busca ampliar las posibilidades laborales de quienes ya cumplieron una condena, con la finalidad de fortalecer la herramienta del trabajo como mecanismo para la inserción social.

REGLA DECIMOSEXTA. Favorecer la generación de emprendimientos bajo la supervisión de la institución penitenciaria

Una práctica muy habitual en la región es la ocupación laboral a través de lo que se denomina “emprendimientos”. Esta práctica debe favorecerse bajo la fiscalización de la institución penitenciaria.

El emprendimiento o autoempleo es más adaptable al perfil de escasa experiencia laboral previa en las personas que se encuentran privadas de libertad o que han accedido a distintas formas y grados de libertad (permisos de salida, cumplimiento de la pena en libertad o egreso una vez finalizada la condena). Entre sus principales ventajas se puede considerar el permitir conciliar el trabajo y la familia, el admitir una dedicación parcial, y entrenar en destrezas laborales de autocontrol, gestión de recursos y planeación estratégica. Tiene como desventaja que hay una mortalidad inevitable en las experiencias de autoemprendimiento y que el éxito se asocia a rasgos de personalidad de autocontrol y tolerancia a la frustración, a veces inexistentes en personas que se han dedicado a la actividad delictiva (con recompensas rápidas y con mercado asegurado).

La experiencia indica que programas de apoyo a emprendimientos de población vulnerable dan resultados positivos en términos de favorecer su inserción en el mercado laboral, además de promover la autoestima, la satisfacción laboral y el desarrollo de redes de apoyo.

REGLA DECIMOSÉPTIMA. Potenciar la contratación de servicios y adquisición de bienes obtenidos por el trabajo de las personas privadas de libertad, de quienes cumplen condenas en libertad y de los liberados, en las adjudicaciones de licitaciones públicas, ya sean públicas o privadas las empresas adjudicatarias

Los poderes públicos tienen la posibilidad de abrir una vía para proporcionar empleos productivos destinados a las personas privadas de libertad en riesgo de exclusión.

Existen multitud de actividades cuyo objeto es la producción de bienes y de servicios, y que pueden ser realizadas por quienes cumplen una condena en libertad, quienes están privados de libertad o por quienes ya han sido liberados. Para ello, puede condicionarse la adjudicación de contratos a las empresas privadas o entidades públicas, en función de que estas contraten un porcentaje determinado de personas del perfil indicado en esta Regla.

Otra alternativa es la creación de organismos públicos que acometan estos contratos por sí mismos, empleando a personas que cumplen o han cumplido penas de privación de libertad.

REGLA DECIMOCTAVA. Las instituciones involucradas en la inserción social y sus respectivos responsables a nivel territorial deberán trabajar en la sensibilización y responsabilización del sector privado para el diseño de estrategias empresariales socialmente inclusivas de las personas que cumplen condenas privadas de libertad, las que cumplen condenas en libertad y liberados

En la perspectiva de las iniciativas sobre Responsabilidad Social Empresarial impulsadas por las Naciones Unidas, las autoridades competentes deberán realizar propuestas que incentiven el aporte de la empresa privada a la inserción sociolaboral.

Al efecto y solo por vía ejemplar, puede considerarse la utilización de mecanismos de tributación especial, subvenciones u otros similares.

REGLA DECIMONOVENA. La realización de trabajo en el ámbito penitenciario deberá ser valorada como un aspecto positivo en el proceso de inserción de la persona privada de libertad a la hora de su grado de progresión en el sistema de cumplimiento de la pena

El principio de progresividad en la ejecución de las penas privativas de libertad, traducido en el acceso programado y sucesivo en el tiempo a espacios cada vez mayores de libertad, requiere el cumplimiento de determinados requisitos por parte de los penados. Dichos requisitos deben estar contemplados en la legislación de ejecución penal y ser evaluados por equipos profesionales multidisciplinares.

Las autoridades penitenciarias y los profesionales evaluadores deberán considerar, como un elemento especialmente positivo en su análisis, el desempeño laboral de la persona privada de libertad.

Al respecto, y solo a manera de orientación, podrán tenerse en consideración los cursos de capacitación y perfeccionamiento a los cuales haya accedido la persona privada de libertad, las calificaciones obtenidas, los tipos de trabajo desempeñados, su coherencia con las capacitaciones cursadas, la sistematicidad en el trabajo, etc.

REGLA VIGÉSIMA. Desarrollar estrategias de comunicación y de sensibilización sobre la necesidad de favorecer la inserción sociolaboral de las personas que cumplen condenas privadas de libertad, las que cumplen condenas en libertad y liberados, haciendo hincapié en las ventajas que eso implica para la cohesión social y la convivencia ciudadana

Una política pública de inserción sociolaboral debe incluir componentes de comunicación y difusión, con el objeto de explicar sus objetivos y dar a conocer sus beneficios, en el marco de una estrategia dirigida a generar escenarios favorables para iniciativas concretas de inserción sociolaboral. En este sentido, además de propaganda a través de medios masivos de prensa, se debería recurrir especialmente a medios comunitarios y a campañas por Internet.

Como elemento adicional, las estrategias de difusión y sensibilización deberían promover y estimular la participación de organizaciones sociales, sector privado, organismos religiosos, universidades, etc., vía la conformación de redes de apoyo pospenitenciario, para de esta forma, optimizar las posibilidades de inserción sociolaboral de quienes egresen de la cárcel.

REGLA VIGESIMOPRIMERA. Deberán establecerse sistemas de información que permitan la gestión de datos, el monitoreo y la evaluación de programas de inserción sociolaboral, facilitando su acceso para la realización de estudios académicos

La mejor forma de perfeccionar una línea de trabajo es monitoreando sus resultados parciales, por lo que la producción de información debe ser un componente fundamental de la inserción sociolaboral, concebida como política pública. Ello requiere que la estrategia de trabajo incorpore funciones de recolección y registro de datos, así como de sistematización, análisis y conservación de los mismos.

De igual forma, es fundamental que las acciones desplegadas respondan a una planificación previa y que se determinen modalidades de evaluación, estableciendo desde el comienzo los requisitos para que estas puedan realizarse, como definición de líneas de base, grupos de control, lapsos de tiempo, etc.

La transparencia y el acceso a la información deben ser características que faciliten el monitoreo, control y validación de las iniciativas de inserción sociolaboral, tanto por parte de organismos de gobierno como por sectores académicos y de la empresa privada.

REGLA VIGESIMOSEGUNDA. Promover la creación de una red temática internacional para el intercambio de experiencias de inserción sociolaboral, definición de estándares mínimos para identificación de buenas prácticas replicables y acumulación de evidencia en la materia

Las redes de intercambio y difusión de experiencias constituyen medios eficaces para alcanzar objetivos comunes y facilitar la cooperación internacional.

Las autoridades penitenciarias promoverán la creación de una red temática sobre inserción sociolaboral y destinarán los recursos necesarios, en la medida de sus capacidades institucionales y presupuestarias, para que esta constituya una herramienta que permita el acceso a información en línea sobre resultados, evaluaciones, buenas prácticas y posibles mejoras sobre política penitenciaria en general, así como de las políticas de inserción sociolaboral en particular.

Entre las áreas prioritarias para el trabajo de la red debería considerarse la evaluación de las políticas de inserción sociolaboral, la identificación y transferencia de prácticas prometedoras y validadas, y las propuestas y recomendaciones de mejora de estas políticas.

Las Reglas descritas en el presente documento constituyen una declaración de bases mínimas y, por tanto, contienen argumentos de carácter esencial que deben ser atendidos por los distintos Estados.

El compromiso en su aplicación corresponde a las autoridades penitenciarias, a cuyo cargo se encuentra la asistencia a personas privadas de libertad, a quienes egresaron de la cárcel y a quienes cumplen una condena en libertad.

Dada la complejidad del proceso de inserción sociolaboral, promover su puesta en marcha debe ser una tarea que sea asumida por todos los sectores del Estado, así como por la comunidad en general, pues de esa forma este proceso tendrá más probabilidades de éxito, con los consecuentes efectos positivos para toda la sociedad.

