

***PROPUESTA PARA LA
CREACIÓN DE UN NUEVO
MARCO DE
TRABAJO AL INTERIOR DE LAS
CARCELES***

Fundación Paz Ciudadana

Abril 2000

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
I. CAPITULO I: Diagnóstico del sistema de trabajos dentro de recintos carcelarios en nuestro país.....	4
I.1. Antecedentes Generales.....	4
I.2. Modalidades de Trabajo.....	6
A. Empresarios Instalados.....	8
B. Centros de Educación y Trabajo.....	10
C. Recluso Empresario.....	11
I.3. Principales Necesidades del Sistema.....	11
A. Falta de un marco legal.....	12
B. Existencia de derechos laborales diferenciados.....	14
C. Falta de una administración imparcial y especializada.....	15
D. Necesidad de publicidad del sistema.....	15
CAPITULO II: Propuesta.....	17
II.1. Creación de un marco legal único e integrador.....	17
II.2. Establecimiento de un sistema de administración mixto.....	19
II.3. Creación de una instancia judicial especializada.....	19

INTRODUCCIÓN

Las tendencias internacionales apuntan en la actualidad hacia una efectiva integración social de la población reclusa mediante la implementación de sistemas de rehabilitación. Por ello se ha dado especial importancia al trabajo y capacitación de reclusos dentro de las cárceles, lo que se ha establecido en la experiencia internacional como un mecanismo eficaz para dotar a los infractores de conocimientos y habilidades aprovechables al momento de salir en libertad, permitiéndoles acceder a trabajos remunerados que los alejen de una posible reincidencia o nueva vinculación con el mundo delictivo.

Esta posibilidad, sin embargo, se ha visto muchas veces obstaculizada por diversas razones; una de ellas ha sido la oposición de ciertas corrientes de la criminología, que recuerdan los abusos a que dio origen el sistema de trabajo recluso durante el siglo XIX, en el cual el contratista privado asumía un poder total y se encontraba exento de todo control; también se ha planteado frecuente de sindicatos, por considerarse que estas labores constituirían competencia desleal y desalentarían la contratación de mano de obra en el medio libre, ya que los participantes en estos proyectos acceden a ciertos beneficios y subvenciones y, además, porque al tratarse de mano de obra menos calificada, los sueldos suelen ser menores; a ello también se ha sumado las presiones de opinión pública durante los períodos recesivos, que consideran inadmisibles el hecho que, mientras hay personas desempleadas que no han violado la ley, estén empleadas quienes han delinquido; otro obstáculo importante para estas iniciativas fue el hecho de que muchos programas laborales en cárceles eran administrados por empleados estatales que no tenían, necesariamente, nociones de administración de personal y gestión productiva.

No obstante todo lo anterior, en el último cuarto del siglo XX el desarrollo de las cárceles-industrias comenzó a cobrar importancia en diversos países desarrollados, con creciente aceptación general de ciertas ideas nuevas al respecto, tales como:

- Existencia de disposiciones universales que aseguran a todas las personas el derecho a trabajar, lo que significa que los reclusos pueden realizar actividades laborales en condiciones similares a las del medio libre; más aún, que se tienda a reconocerles eso como derecho, cuya privación no forma parte de la condena.
- Comprobación empírica de que el desarrollo de actividades laborales y formación de hábitos de trabajo por parte de los infractores de ley, facilita en gran medida la reinserción social de los ex reclusos, reduciendo en esa misma medida el ciclo de “delito -> condena -> reincidencia” y, por tanto, las tasas delictivas que afectan a la sociedad.
- También ha cobrado fuerza la idea de que los reclusos deben colaborar económicamente a su propia mantención en las cárceles, considerándose inadmisibles que quien ha infringido la ley deba, además, ser mantenido por quienes no lo han hecho. En vinculación cercana con lo este mismo punto, se valora también la opción de que el recluso que trabaja y percibe remuneración puede contribuir mejor al sustento de su familia, que, de otro modo, podría verse empujada a la pobreza por falta de aporte económico del padre o de la madre.
- Otra de las razones que impulsa la instalación de estos sistemas de trabajo dentro de las cárceles -observada por el propio Servicio de Gendarmería en Chile- radica en la comprobación de que se produce una convivencia mucho más pacífica y ordenada en los recintos carcelarios donde operan talleres laborales, por lo que se requiere

destinar menos esfuerzos a las tareas de control y vigilancia, y se puede desarrollar una acción rehabilitadora más efectiva.

- Se comprueba un positivo efecto psicológico sobre el recluso por el desarrollo de un trabajo. Ello responde a la adquisición de una nueva calidad o identidad como trabajador, que se traduce en la posibilidad de colaborar monetariamente en los gastos de mantención del hogar, dejando de constituir una mera carga para su familia, en la posibilidad de adquirir capacitación laboral durante el período de encarcelamiento, etc. Esta serie de efectos reivindican la postura del recluso ante la sociedad y, especialmente, ante su familia.

Capítulo I: Diagnóstico del sistema de trabajos dentro de recintos carcelarios en nuestro país.

I.1. Antecedentes Generales

El sistema que hace posible a los reclusos desarrollar actividades laborales productivas dentro de los recintos carcelarios se ha aplicado en Chile desde principios de la década de 1980, año de creación de los denominados Centros de Educación y Trabajo (CET), en virtud del DL N°1595. Sin embargo, la regulación normativa más significativa se llevó a cabo en 1998, mediante la reforma al Reglamento Penitenciario, que incorporó todo un párrafo¹ relativo a la capacitación y al trabajo penitenciario, estableciendo la posibilidad de desarrollar actividades laborales para empleadores privados en las cárceles y, también, la posibilidad de trabajar de manera independiente. Meses después, dicha regulación fue complementada con la circular de Gendarmería N°193, que normó el proceso de instalación de los privados en establecimientos carcelarios y la selección de los reclusos para dichos trabajos.

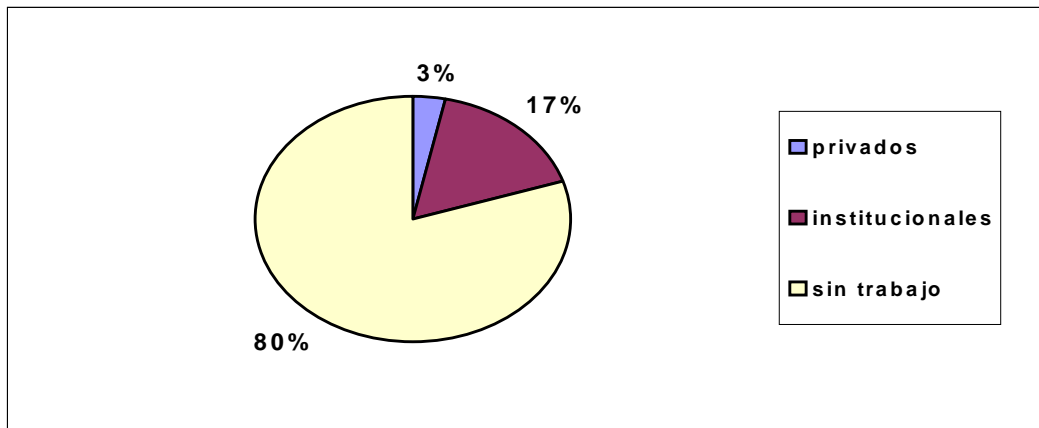
Hasta 1998, la población reclusa que participaba en alguna de las modalidades de trabajo existentes en nuestro país alcanzaba a 5.238 internos, esto es, alrededor del 20% de la población penal total.

Del total de reclusos trabajadores, sólo un 17% trabaja vinculado a algún empresario; el resto lo hacía por medio de Gendarmería, ya sea trabajando en los Centro de Educación y Trabajo, como mozos de la institución, para el Patronato Nacional de Reos o como artesanos: este segundo grupo, en conjunto, recibe el nombre de “trabajadores institucionales”, para diferenciarlos de aquellos que trabajan para un empleador privado.

¹ Párrafo N°9 relativo a la capacitación y trabajo penitenciario.

Cuadro N°1

Porcentaje de reclusos trabajadores según tipo de trabajo desarrollado

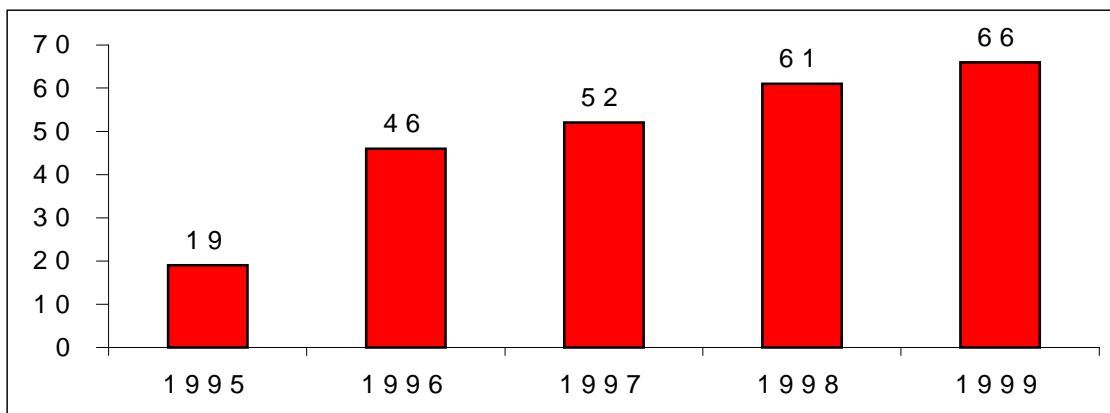


Fuente: Estadísticas Ministerio de Justicia

Hasta 1999, el total de empresas participantes en este programa ascendía a 66, lo que implica un aumento del 350% en la participación de privados en relación con el año 1995².

Cuadro N°2

Número de empresas participantes en el Programa Laboral Carcelario entre los años 1995 y 1999

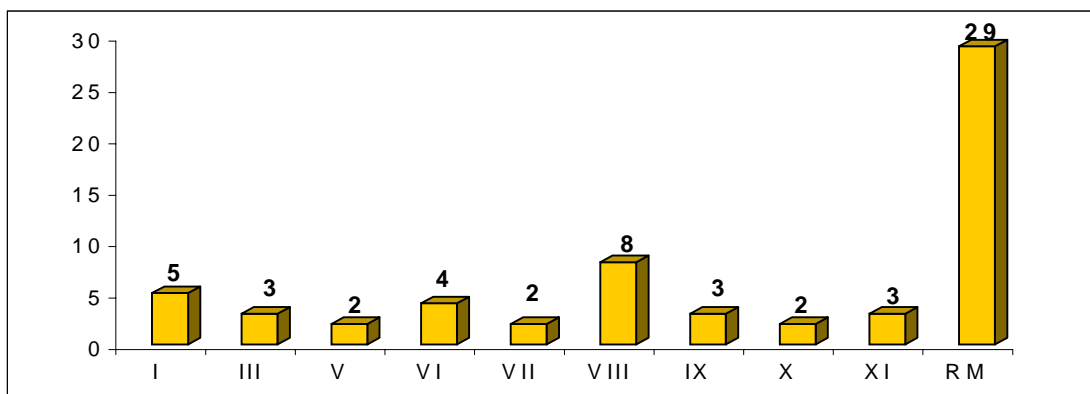


Fuente: Estadísticas Ministerio de Justicia

² El año 1995, eran 19 las empresas participantes del programa laboral.

De ellas, 29 operaban en algún recinto carcelario de la región Metropolitana; esto es, el 44% se centraba en esta región.

Cuadro N°3
Participación de Empresas por región (1998)



Fuente: Estadísticas Ministerio de Justicia

Las empresas participantes desarrollan, en su gran mayoría, actividades de los rubros textil y confección, mueblería, imprenta, calzado, pesca y plásticos, entre otros.

I.2. Modalidades de Trabajo

De acuerdo a lo establecido en las normas legales antes citadas, es posible distinguir en nuestro país tres modalidades diferentes de trabajos desarrollados por internos³ en recintos penitenciarios:

³ Se entiende por interno, al recluso condenado a penas privativas de libertad o aquel procesado que solicite acogerse al sistema, siempre que ello sea compatible con la condición de hallarse sujeto a un proceso. En todo caso, también podrá tratarse de reclusos que hallan empezado a cumplir su condena en el respectivo establecimiento penal o aquellos que ya hallan cumplido parte de ella en otro recinto.

- A) reclusos contratados por empresarios instalados dentro del penal;
- B) reclusos que trabajan en los talleres de los Centros de Educación y Trabajo; y
- C) reclusos que se establecen como trabajadores independientes.

No obstante, existen otras modalidades de trabajo informales, no reguladas en texto legal alguno y que obedecen a la política general de Gendarmería en cuanto a propender a una efectiva rehabilitación de los internos, procurándoles para ello medios y facilidades. En este marco se encuentran lo denominados artesanos, los cuales, de manera informal y mediante galpones y maquinarias que gratuitamente les suministra Gendarmería, logran realizar trabajos que venden por intermedio de familiares o de instituciones de ayuda que celebran convenios previos con Gendarmería, como lo es la institución “Artesanía de Chile”.

Además, bajo la denominación de “mozos” se consideran también trabajadores todos aquellos reclusos que llevan a cabo funciones de limpieza y aseo en diferentes recintos, y que la institución de Gendarmería remunera de acuerdo a un jornal, internamente acordado.

Junto a las dos modalidades anteriores, existe el Patronato Nacional de Reos, institución dependiente de la Dirección Nacional de Gendarmería, creado por decreto N°542, de 1943. Esta institución se encarga, principalmente, de prestar ayuda material y moral a los reos privados de libertad o en libertad condicional, a los egresados y a sus familias; les proporciona, para ello, medios de trabajo y atención social, educacional y médica, entre otras; también debe velar por que la libertad condicional sea otorgada a los reos que efectivamente la merecen, y cuidar por que éstos cumplan con las obligaciones que el beneficio trae aparejado; además, se prevén entre sus funciones:

- Buscar trabajo a los reos que saldrán en libertad
- Velar por que en los establecimientos donde existan talleres los reos libertos puedan trabajar
- Velar por que las personas bajo su control no sean explotadas en su trabajo
- Ejercer control sobre sus salarios, de modo que el destino de los mismos se ajuste a las capacidades del reo, las necesidades de la familia y a la adquisición de útiles de trabajo
- Administrar los fondos provenientes de los ahorros que hagan los reos en la prisión, los que se podrán girar para adquisición de herramientas y útiles de trabajo, o para proporcionar sustento a la familia, todo lo cual debe contar con el visto bueno de la dirección del establecimiento penal

A. Empresarios Instalados

La primera forma tiene relación con la instalación de empresarios en recintos carcelarios, mediante talleres de trabajo⁴. De acuerdo a la ley, los privados deben seleccionar⁵ y contratar a los internos para el desarrollo de las actividades, rigiéndose, para ello, por la ley laboral común⁶, como si

⁴ De acuerdo al oficio N°193 emitido por Gendarmería con fecha 31 de julio de 1998, se debe otorgar preferencia, en el proceso de selección de la empresa, a aquella que cumpla el mayor número de criterios generales impartidos por el Servicio en el respectivo oficio. Entre estos criterios se señalan:

- Empresas que ofrezcan uso intensivo de mano de obra, por sobre aquellas que, por el alto grado de mecanización, ofrecen contratar un menor número de internos.
- Empresas que ofrezcan contratar a los internos una vez que éstos salgan en libertad.
- Empresas cuyos rubros tienen mayor demanda en el mercado.
- Empresas que no perjudiquen a sus trabajadores en el medio libre.
- Empresas que ofrezcan un mayor período de ejecución de las actividades laborales.

⁵ La circular N°193 dispone que el empresario debe entregar el perfil requerido de los trabajadores. Luego de una preselección realizada por personal especializado de Gendarmería, en base a listados realizados con anterioridad donde los reclusos libremente señalan su disposición a participar en este tipo de programas, es el empresario el que determina de manera definitiva los reclusos que realizarán las actividades.

⁶ Se establece en el artículo 64 del Reglamento Penitenciario que, al tratarse de una relación entre empleador y trabajador, donde se presten servicios personales del segundo en favor del primero, y esté caracterizada por existir un vínculo de subordinación y dependencia se regulará por las normas laborales comunes.

se tratara de una relación de subordinación y dependencia en el medio libre; esto implica, entre otras cosas, el pago de sueldos no inferiores al ingreso mínimo establecido para los trabajadores no recluidos, cotizaciones previsionales y cotizaciones por ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades profesionales. Las excepciones a la ley laboral común se refieren al ejercicio de los derechos de negociación colectiva, a huelga y a sindicalización, y, también, a la posibilidad de someter a los trabajadores a un período de capacitación inicial de hasta tres meses, durante el cual reciben una remuneración equivalente a 3 unidades de fomento, aproximadamente.

En relación con Gendarmería, los privados celebran un convenio que regula las condiciones de instalación de los empresarios en el recinto carcelario, sea que instalen sus propios talleres o arrienden los locales habilitados por Gendarmería⁷. El poner término a estos convenios procede por tres causales: mutuo acuerdo de las partes, voluntad unilateral de alguna de las partes⁸ e incumplimiento de las cláusulas contractuales.

⁷ Este convenio deberá contener ciertas enunciaciones mínimas establecidas en el oficio de Gendarmería, entre ellas:

- Número del personal de la empresa que trabajará dentro del penal.
- Número de internos que serán contratados por la empresa.
- Duración del convenio, estableciéndose un mínimo de un año, prorrogable de común acuerdo y previo informe.

⁸Se prevé la posibilidad de poner término al convenio por la sola voluntad de la autoridad penitenciaria invocando para ello razones institucionales no especificadas y dando cumplimiento a una serie de condiciones objetivas, como otorgar un aviso previo de 60 días.

B. Centros de Educación y Trabajo

El segundo mecanismo se refiere al trabajo desarrollado por reclusos en talleres pertenecientes a los CET. Se trata de unidades funcionales constituidas como talleres fiscales o predios agrícolas, integrados a un establecimiento penal y dependientes de Gendarmería. Son regulados por el decreto N° 1595, de 1981, que establece entre sus principales funciones las de formar y capacitar a los internos en una profesión u oficio, y proporcionarles trabajo remunerado acorde las posibilidades del establecimiento, con la última finalidad de lograr una reinserción positiva del interno en el medio libre. Sus atribuciones incluyen las de comercializar los productos de su giro y prestar servicios remunerados. En esta modalidad, los Centros de Educación y Trabajo seleccionan y remuneran a los reclusos que realizarán los trabajos, por una parte; y, por otra, contratan la prestación de los servicios requeridos con terceros ajenos a la administración penitenciaria.

En esta modalidad de trabajo, los reclusos son remunerados de acuerdo a los ingresos reales que originen las actividades del Centro. Los salarios se pagan según una escala que distingue de acuerdo a los grados de capacitación logrados; así, el maestro percibe el 100% del salario; el ayudante de maestro, un 75%; y el aprendiz, un 50%. La clasificación de los internos en cada categoría, así como la asignación de los salarios de acuerdo a los ingresos reales, son aspectos determinados por organismos especializados de la propia institución.

C. Recluso Empresario

La última modalidad existente en Chile se refiere a la posibilidad de que el recluso desarrolle una actividad independiente, estableciéndose como un verdadero empresario⁹; se diferencia de los “artesanos” en que su labor se desarrolla en un marco que involucra mayores formalidades en cuanto a su constitución, contabilidad, etc. En el período estudiado, esta modalidad de trabajo era desarrollada sólo por 23 internos en el nivel nacional.

I.3 Principales Necesidades del Sistema

No obstante este conjunto de disposiciones legales, en la actualidad sigue presentándose una serie de problemas originados por la falta de regulación legal, por la insuficiencia de la misma, o debido a que no existe un sistema de control y administración, imparcial y especializado, capaz de garantizar su cumplimiento, que brinde transparencia a los procesos y seguridad a los inversionistas.

Sería necesario instaurar un sistema que permita a la sociedad acceder a este cúmulo de información, de modo que los potenciales interesados puedan conocer las diferentes modalidades en que el sistema opera, los derechos, obligaciones y beneficios asociados al mismo, etc.

⁹ El Reglamento Penitenciario establece, en su artículo 63, que los trabajos desarrollados por cuenta propia corresponden a aquellos ejecutados de manera independiente destinados, generalmente, a la manufactura y fabricación de especies y productos por propia iniciativa y con materiales propios, ofrecidos por los internos directamente al público o desarrollándose en el marco de ejecuciones precedidas de encargos provenientes de personas jurídicas o naturales, sea que éstas proporcionen o no la materia prima, impartan órdenes, etc., pero siempre que por ello no se pacte remuneración alguna sino un precio por la obra.

Los referidos problemas de transparencia y seguridad han podido reflejarse en situaciones como las que se señalarán a continuación.

A. Falta de un marco legal que brinde seguridad y garantía a los empresarios.

Esta falta de regulación y, en algunos casos, de aplicación de la norma legal existente en relación con los derechos de los empresarios, ha significado que el sistema no se perciba como seguro y transparente para los empleadores que desean incorporarse a él. Esto alude, en la mayoría de los casos, a aspectos específicos ya bien identificados por los propios empleadores:

◆ Mecanismos de selección de las empresas

El proceso de selección de empresas se realiza sobre la base de criterios prefijados por la propia institución, establecidos en la circular N° 193. Dicho mecanismo no otorga, necesariamente, la seguridad de realizar una selección según criterios de eficiencia y seguridad laboral, que permitan elegir a las empresas más aptas y competentes; tampoco asegura transparencia en el proceso, ya que se evalúan criterios de amplia interpretación, tales como “honorabilidad y solvencia”, los cuales, en última instancia, quedan sometidos a la apreciación del Director Nacional de Gendarmería.

◆ Procedimientos de elección de los reclusos trabajadores

Una de las mayores deficiencias del sistema radica en la falta de participación del empresariado en los procesos de selección de los reclusos; si bien esta posibilidad está establecida legalmente, no recibe aplicación práctica alguna¹⁰; se ignora, incluso, la existencia misma de

¹⁰ Ello ha podido establecerse de acuerdo a lo señalado por privados que participan,

esta facultad. Esta necesidad no se refiere necesariamente al acceso a los antecedentes penales del reo, sino, en lo principal, a sus eventuales antecedentes laborales; son éstos los que permitirían realizar una selección de reclusos trabajadores de acuerdo a sus aptitudes para realizar los servicios solicitados. La intervención del empresario en la etapa de selección de reclusos se justifica indiscutiblemente, pues él es el que tiene mejor conocimiento de las habilidades requeridas para el desarrollo de la labor.

Además de esta falta de participación en los mecanismos de selección de reclusos, existe desconocimiento por los empresarios de los criterios según los cuales la institución de Gendarmería procede no sólo a elegir a determinado recluso, sino también a excluir a otro del proceso productivo. En consecuencia, la incertidumbre para el privado es doble, al no poder saber si la persona será apta para el trabajo -debiendo invertir tiempo y recursos en averiguarlo- ni poder saber si la persona, una vez capacitada, permanecerá dentro de la empresa.

◆ Regulación de los derechos para instalar talleres laborales en recintos carcelarios y el respectivo reconocimiento de dominio sobre ellos.

No existe certeza acerca de los derechos que los privados pueden ejercer sobre estas instalaciones que ellos mismos han construido dentro de las cárceles, ignorando, entre otras cosas, si les es posible retirarlas en un momento determinado o si es factible acceder a nuevos espacios. Su programación empresarial, por lo tanto, adolece a este respecto de una incertidumbre fundamental, que la aleja proporcionalmente del sistema de toma de decisiones en la empresa que actúa en el medio libre.

◆ Falta de especificación de las causales de término de los convenios celebrados entre empresarios y Gendarmería

actualmente, en el programa laboral con reclusos.

Dentro de las modalidades de término de convenio se establece la posibilidad de que éste se produjera por la sola voluntad de la autoridad penitenciaria, invocando para ello razones institucionales no especificadas; tal situación genera gran inseguridad entre los empresarios, por las amplias y diversas interpretaciones que, obviamente, puede tener una disposición semejante.

♦ Falta de una instancia judicial ante la cual poder reclamar en caso de arbitrariedades e ilegalidades.

Actualmente, sólo está prevista la intervención de las instituciones ordinarias competentes (Inspección del Trabajo y Tribunales del Trabajo) para el caso de conflictos laborales entre empleador y trabajador¹¹. Sin embargo, los múltiples conflictos y diferencias que pudieran surgir entre otros agentes involucrados, tales como empresarios y Gendarmería o, entre empresarios y Centros de Educación y Trabajo, no se encuentran entregados al conocimiento de autoridad judicial alguna¹².

B. Existencia de derechos laborales diferenciados para los reclusos trabajadores.

Una crítica importante alude a que la actual normativa ha establecido una detallada regulación de las obligaciones laborales que tienen los empresarios respecto de los reclusos trabajadores, obligándolos, entre otras cosas, a contratar seguros de accidentes, pagar cotizaciones previsionales, sueldos mínimos, etc.; pero ese marco con se corresponde con la comparativa desventaja en que al respecto -una virtual indefensión,

¹¹ Cabe hacer presente que la calidad de empleador sólo se encuentra referida al empresario instalado dentro de los recintos carcelarios, ya que la relación laboral existente entre reclusos y Centros de Educación y Trabajo no se encuentran regida por ley laboral común.

¹² Sólo cabría imaginar la posibilidad de llevar a cabo una demanda civil, en caso de incumplimiento del contrato celebrado entre empresario y Gendarmería. Sin embargo, ello sería posible sólo si la razón del conflicto se encontrara prevista en dicho documento.

de hecho- en que se encuentran los reclusos que laboran en dependencias de Gendarmería, específicamente en los CET, donde no gozan de estas garantías: los CET no celebran contratos de trabajo, no se encuentran obligados a brindar prestaciones de salud ni previsionales, ni a pagar salarios mínimos legales. La normativa que regula los CET sólo obliga a pagar porcentajes sobre ganancias generadas, las que son determinadas sobre la base de criterios fijados por la propia institución.

C. Falta de una administración imparcial y especializada.

Otro problema principal que enfrenta este sistema lo constituye la modalidad de administración en que está operando actualmente, según la cual es la misma institución pública que participa en los programas laborales por medio de los CET, así como en los mecanismos de selección de empresas y reclusos y en la celebración de los convenios, la que administra y opera el sistema, generando una cierta competencia desleal para con el empresario.

D. Necesidad de publicidad del sistema

Otra deficiencia importante consiste en la falta de adecuada publicidad del programa, especialmente en cuanto a las modalidades de trabajo existentes en su seno. Dicha publicidad amplia es necesaria y equitativa, al considerar, desde luego, la importante utilidad que puede reportar al sector empresarial; siendo así, todo el sector empresarial debe tener acceso fácil a conocimiento real al respecto, para multiplicar las opciones de eventual interés de empleadores y evitar recelos en cuanto a la objetividad del sistema de asignaciones. Además, es determinante que el potencial empleador pueda conocer las modalidades del sistema (con o sin

intermediación del CET, por ejemplo), de tal modo que pueda optar por aquél que mejor se corresponda con las modalidades de trabajo en el medio libre que su empresa desarrolle; en la mayoría de los casos, cabe presumir que ese factor será decisivo para la decisión del empleador en cuanto a contratar o no fuerza de trabajo reclusa.

Capítulo II: Propuesta

El conjunto de consideraciones precedentes lleva a proponer una serie de modificaciones al actual sistema de trabajo en cárceles, que persiguen, básicamente, los siguientes objetivos:

- (1) Generar un sistema de regulación legal único e integrador, que dé solución a los problemas que surjan en la ejecución de trabajos que se desarrollen en cualquiera de las modalidades señaladas;
- (2) Crear un diseño de administración adecuado a las necesidades y condiciones en que se lleva a cabo el programa.
- (3) Generar una instancia judicial que dé solución a los problemas que pudieran surgir de la aplicación práctica de este programa y del cumplimiento de los convenios; de no ser factible o expedito lo anterior, debería preestablecerse una instancia arbitral para este efecto.
- (4) Creación de nuevos tipos figuras de incentivos, beneficios y ventajas para los empleadores que deseen comprometer a sus empresas en esta modalidad de contratación; la justificación social de los cuales es clara, por cuanto el costo social de la reincidencia del ex recluso, además del costo social de las consecuencias del ocio carcelario, supera el costo que tales incentivos tendrían para el erario.

II.1. Creación de un marco legal único e integrador

Para el logro de este primer objetivo, se propone la modificación del Reglamento Penitenciario, para establecer claramente:

- a) las diferentes modalidades de participación en el programa;
- b) un mecanismo de selección de empresas sobre la base de licitaciones públicas;
- c) un mecanismo participativo de selección de reclusos;

- d) establecimiento expreso del derecho de los reclusos a optar a trabajos ofrecidos por la institución pública o por parte de privados;
- e) derechos laborales igualitarios para reclusos que trabajen¹³ con empresarios y con Gendarmería;
- f) las causales de terminación de contratos con privados, especificando las causales que la institución podría invocar unilateralmente para poner término a un convenio;
- g) la modalidad de administración y de resolución de conflictos que se aplicaría en la ejecución del programa.

Por esta vía se busca establecer un marco legal con normas claras para garantizar seguridad y transparencia a todos los participantes del programa.

Es también indispensable que esta regulación establezca de manera expresa y precisa los derechos y obligaciones de los agentes participantes, para asegurar, entre otras cosas, la igualdad de condiciones laborales entre aquellos empleadores privados que participen en este programa y aquellos que no lo hagan, descartando la posibilidad de una competencia desleal entre unos y otros. Lo anterior no es incongruente con los incentivos también mencionados anteriormente, por cuanto la sociedad se beneficia con este sistema (se ahorra el costo social -humano y económico- de la reincidencia), por lo que es justo propiciarlo y contribuir a su viabilidad económica.

¹³ Al referirse a trabajadores se entienden incorporados bajo esta denominación sólo a aquellos reclusos que prestan servicios o ejecutan obras en favor de un privado o de Gendarmería y que, además, lo realizan bajo un vínculo de subordinación y dependencia, excluyendo de esta manera aquellos servicios ocasionales y esporádicos que Gendarmería ofrece a los reclusos mediante, por ejemplo, la posibilidad de desempeñarse como mozos de la Institución, todo lo cual se enmarca dentro de las funciones rehabilitadoras del organismo público.

II.2 Establecimiento de un sistema de administración mixto

Si bien no se plantea variar sustancialmente la gestión de administración, esto es, sustraerla a la institución pública actualmente a cargo de ella, sí se propone la creación de una instancia consultiva de participación mixta, integrada por empresarios y Gendarmería, que genere las directrices orientadoras del programa y, principalmente, actúe como instancia mediadora en las diferencias que pudieran surgir entre empresarios y Gendarmería; lo anterior, sin renunciar necesariamente a la instancia judicial.

II.3. Creación de una instancia judicial especializada: “Juez de Vigilancia”

Como se señaló, uno de los principales problemas del programa lo constituye lo señalado por los propios empresarios, en cuanto a la falta de aplicación de diversas disposiciones legales y a la inexistencia de una autoridad ante la reclamar de lo anterior. Por eso se propone la creación de una instancia judicial que garantice y controle el buen funcionamiento del sistema y vele por el respeto de los derechos de los agentes participantes.

Al respecto, sería conveniente establecer una sola instancia judicial, cuyo funcionamiento se desarrolle en forma paralela a los futuros tribunales de juicio oral, institucionalizada en un Juez de Vigilancia, que vele, entre otras cosas, por la aplicación y cumplimiento de medidas alternativas, de las salidas alternativas en el nuevo proceso penal, y de los conflictos suscitados en los talleres industriales carcelarios. Lo anterior se justifica porque, directa o indirectamente, estas medidas tienen importante relación

con la efectiva rehabilitación del recluso y su ulterior reincorporación al medio libre.

En lo conceptual, no se descarta que estas funciones pudieran asignarse, alternativamente, a una instancia arbitral que se estructuraría ya sea como un órgano especialmente establecido o como parte de las funciones de la instancia consultiva anteriormente señalada; sin embargo, hay conciencia de que estas opciones pueden requerir de una maduración previa, dada por la práctica, de la evaluación de estas innovaciones por parte de los agentes participantes.