

El trabajo dentro de las cárceles y la inserción laboral de las personas liberadas del sistema penitenciario

Situación legal y reglamentaria

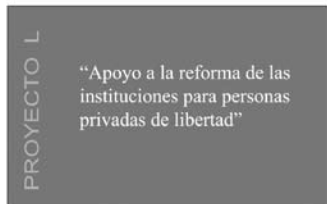


El trabajo dentro de las cárceles y la inserción laboral de las personas liberadas del sistema penitenciario

Situación legal y reglamentaria

Noviembre de 2011





Consultores responsables del informe:

Javier Palummo (coordinador), Cristina Magarelli, Gianina Podestá

Colaboradores:

Dora González y Leonardo Scaglia

Edición: Natalia Uval

Corrección: Rosanna Peveroni

Diseño: Sergráficos

Foto de tapa: Banco de imágenes de OIT

ISBN: 978-9974-8340-0-2

El Programa Conjunto **Apoyo a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad** se llevó a cabo entre julio de 2010 y noviembre de 2011 dentro de la iniciativa piloto Unidos en la Acción, que articula el gobierno nacional a través de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) con el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay, en el marco de su proceso de reforma del cual Uruguay forma parte como uno de los ocho países piloto en el mundo.

Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido todo uso de esta obra, de sus reproducciones o de sus traducciones con fines comerciales. Los textos incluidos en esta publicación reflejan la opinión de sus autores y no comprometen de ninguna forma la opinión de las entidades que suscriben el Proyecto Conjunto Apoyo a la Reforma de las Instituciones para personas privadas de libertad.

Sumario

Prólogo	5
Presentación	7
Marco teórico-conceptual	9
Principales hallazgos en el trabajo de campo	15
Modalidades de trabajo	41
Análisis de los instrumentos existentes para la asignación e integración de los reclusos y reclusas a actividades laborales	45
Aspectos relevantes desde el punto de vista del Derecho Laboral	49
Aspectos relativos a la viabilidad económica	75
Conclusiones y recomendaciones.....	83
Anexo	
Recopilación de la legislación y reglamentación específica en torno al trabajo de las personas privadas de libertad	97
Bibliografía	119

Prólogo

Reforma penitenciaria y trabajo decente

El Programa Conjunto: “*Apoyo a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad*”, desarrollado entre 2010 y 2011, ha sido el marco en el cual múltiples organismos del gobierno uruguayo y agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas han confluído en aras de trabajar en una de las prioridades de las políticas públicas actuales: la reforma penitenciaria.

De esta manera, con el liderazgo del Ministerio del Interior y en el contexto del proceso de Reforma de las Naciones Unidas “Unidos en la Acción”, se realizaron múltiples actividades que incluyeron: estudios legales y programáticos, instrumentación de acciones piloto en el área productiva, cursos de formación específica a los nuevos operadores penitenciarios, apoyo a las medidas alternativas a la prisión, impulso al tratamiento de las adicciones, jornadas de reflexión y debate sobre la implicancias y alcances de la reforma penitenciaria y una serie de diálogos en varios puntos del país sobre los contenidos del nuevo modelo de rehabilitación que se busca plasmar en la realidad.

En estas actividades participaron por el Poder Ejecutivo, además del Ministerio del Interior y su Instituto Nacional de Rehabilitación, la Junta Nacional de Drogas, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay y el Ministerio de Educación y Cultura. Asimismo, en varios momentos se contó con la participación de representantes del Poder Judicial, Poder Legislativo, del Comisionado Parlamentario sobre Cárceles y organizaciones de la sociedad civil.

Por el lado de Naciones Unidas participaron la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres, la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS) –todas ellas como agencias como ejecutoras- y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), como agencias asociadas.

Fue en este marco que el Ministerio del Interior y Naciones Unidas entendieron que la reforma penitenciaria debía abordar el conjunto programado, coordinado y sostenido de acciones, programas y políticas orientadas a generar condiciones para que la privación de libertad no sea un mero castigo sino una instancia de rehabilitación para la plena reinserción social.

Así, el involucramiento de la OIT, como agencia especializada de las Naciones Unidas, permitió abordar los aspectos vinculados con la capacitación y el empleo desde la perspectiva del

Trabajo Decente, entendido éste como un objetivo que tiene carácter universal e indivisible y que se basa en valores y principios fundamentales consagrados en la normas internacionales de derechos humanos, en la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y más específicamente en los Convenios Internacionales del Trabajo que ha ratificado el Uruguay.

Consecuentemente con lo expuesto y en aras de construir una política pública adecuada y consistente con los derechos humanos de los que habitan tanto adentro como afuera del sistema carcelario, el gobierno considera "el trabajo" como uno de los ejes prioritarios de esta reforma. Ello parte de entender que la privación de libertad no genera, por sí sola, las condiciones suficientes para cumplir la reinserción social de quien haya cometido delito. La habilitación-rehabilitación social sólo puede perseguirse en base a una política sostenida de formación, capacitación y trabajo. Para ello, el trabajo debe ser digno, decente y constituir una fase en la etapa hacia la reinserción social de los privados de libertad, en el marco de un tratamiento progresivo. Las personas privadas de libertad deben gozar de las garantías mínimas con que debe contar un trabajador en materia de protección social, condiciones laborales, ajustadas en tiempo y circunstancia a la función de rehabilitación que el trabajo apunta a generar en estos casos.

Asimismo, se entiende que para que sean exitosas, las políticas de formación para el empleo y la inserción laboral de las personas privadas de libertad deben desarrollarse dentro de instituciones que tengan un carácter educativo integral.

Fue a partir de estos antecedentes que se realizó el presente estudio sobre la *Situación legal y reglamentaria del trabajo dentro de las cárceles y la inserción laboral de las personas liberadas del sistema penitenciario*. A través del mismo, un equipo de expertos pudo identificar las diferentes situaciones laborales que desde los centros involucran a las personas privadas de libertad, analizar la reglamentación vigente sobre trabajo intrapenitenciario y en consecuencia, hacer recomendaciones según los citados propósitos que sustentan la presente reforma.

El resultado alcanzado sin duda generó conocimiento, convocó la responsabilidad de varios agentes gubernamentales, del sector privado y la sociedad civil y promovió decisiones que están siendo actualmente implementadas.

Por último, vale destacar que también con este trabajo tanto el Gobierno como las Naciones Unidas están apoyando al Uruguay en su compromiso de alcanzar las metas fijadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015 y más específicamente la meta 1.B: "lograr pleno empleo y trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes".

Susan McDade
Coordinadora Residente
de las Naciones Unidas en Uruguay

Eduardo Bonomi
Ministro del Interior

Presentación

Este informe analiza y formula recomendaciones sobre la situación legal y reglamentaria del trabajo dentro de las cárceles y las políticas de asistencia sociolaboral de las personas liberadas del sistema penitenciario.

Fue abordado desde una perspectiva de derechos humanos y del derecho internacional laboral tal como lo traducen los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En tal sentido, se analiza en particular la situación legal a la luz de dos convenios fundamentales ratificados por Uruguay –el convenio sobre el trabajo forzoso, del año 1930 (núm. 29), y el convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957 (núm. 105)–, con una mirada de género transversal al análisis y que integra los aportes de los distintos actores involucrados.

Se presenta el acopio de toda la información relevada en la visita a cuatro centros penitenciarios: Centro Nacional de Rehabilitación, CNR (3 de marzo de 2011); Cárcel Departamental de Paysandú (14 de marzo de 2011); Cárcel de Piedra de los Indios, Colonia (15 de marzo de 2011); y Centro Penitenciario Santiago Vázquez (18 de marzo de 2011). También se incluye la entrevista al Director del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (9 de marzo de 2011). La información fue presentada y discutida con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Banco de Previsión Social (BPS), OIT y otras entidades con las que se estimó pertinente discutirla. Con los resultados del debate referido, los aportes generados por los expertos, consultores, asesores y autoridades consultadas, y las profundizaciones a los abordajes iniciales o primarios que se han realizado, se ha elaborado el presente informe.¹

El estudio que se presenta a continuación no tiene precedentes en Uruguay, por lo que este trabajo se debe considerar una primera aproximación –con importantes limitaciones temporales y presupuestales– a la temática de las tareas laborales desarrolladas actualmente por las personas privadas de libertad.

¹ En la elaboración de este informe ha participado la totalidad de los integrantes del equipo de elaboración del estudio bajo la coordinación del doctor Javier Palummo. Sin perjuicio de ello, corresponde expresar que el capítulo que analiza los aspectos relevantes desde el punto de vista del derecho laboral y las recomendaciones correspondientes han tenido como autora principal a la doctora Cristina Mangarelli, en razón de su notoria especialidad en la temática. Corresponde mencionar la importante labor realizada por Dora González, Gianina Podestá y Leonardo Scaglia.

Marco teórico-conceptual

A partir de mediados de la década de 1990 ha habido una importante utilización del sistema penal –en particular de la pena privativa de la libertad– como herramienta para resolver conflictos jurídico-penales. La respuesta penal es necesaria en muchos casos en una sociedad moderna, pero dista mucho de ser una buena forma de resolver la conflictividad social. Es una respuesta que actúa luego de producido el daño, y la eficiencia del sistema en la rehabilitación o la disuasión es cuestionable.

En el último tiempo ha habido un énfasis presupuestario y se han planteado ideas para una reforma integral del sistema. En este contexto, se han elaborado varios informes no gubernamentales y de agencias de las Naciones Unidas que refieren a varios aspectos negativos del sistema, a las dificultades del sistema para la reinserción de las personas privadas de libertad en la sociedad. La falta de actividad, el hacinamiento, el ocio compulsivo y las dificultades para aplicar la normativa vigente relativa a la redención de la pena son algunos de los aspectos mencionados. En definitiva, las condiciones en las que se desarrolla la privación de libertad solo perpetúan y agravan los distintos problemas del sistema. En efecto, las respuestas gubernamentales, básicamente orientadas al aumento del número de plazas, por la vía de la construcción de nuevas cárceles y la ampliación de otras, son sobrepasadas por el crecimiento de la población reclusa.

Los programas dedicados a la reinserción y rehabilitación constituyen una exigencia constitucional y del derecho internacional en cuanto a que se garanticen los derechos humanos, y exigen una serie de reformas del sistema penitenciario nacional. El éxito de este tipo de dispositivos redundará en un eficiente descongestionamiento del sistema penitenciario y en una clara mejora en términos de seguridad ciudadana. El importante esfuerzo presupuestario que se viene desarrollando no se verá reflejado en resultados como la disminución de la reincidencia o de la sobrepoblación si no es acompañado por programas dedicados a la reinserción y la rehabilitación.

Otro aspecto relevante y que debe ser priorizado es la prestación de servicios de apoyo al proceso de tránsito entre la cárcel y la libertad. La situación actual no es auspiciosa y es necesario contar con una normativa y una institucionalidad adecuada a los estándares internacionales que den lugar a rendimientos efectivos en términos de reintegración social y vigencia de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

El enfoque conceptual del presente estudio tiene como eje central la reinserción de las personas privadas de libertad y la vigencia de sus derechos. Por lo tanto, las recomendaciones que se elaboren estarán dirigidas a proponer modificaciones a la normativa, las estructuras y las formas de gestión del sistema. El enfoque integral que se desarrollará implica el abordaje de distintos aspectos que exceden el ámbito de competencia del Ministerio del Interior y que refieren a las políticas de empleo, seguridad social, desarrollo social, e incluso algunos aspectos relativos a la política económica y tributaria.

Lo expresado no implica desconocer que a partir de la década de 1970 comenzó a fortalecerse, en el ámbito de la criminología y la política criminal, la idea de que era imposible rehabilitar y de que no existen instituciones ni programas que puedan demostrar ser exitosos en esta tarea.² Estas ideas del “nada funciona” (*nothing works*) despojaron a la privación de libertad de todo contenido “re”, centrándose su ejecución en la inhabilitación del sujeto y la primacía de una lógica de aumento de penas y condiciones férreas de seguridad.³ Aunque esto dio lugar a una especie de vacío ideológico en la esfera de la política criminal, según Garland, no significó un punto final en las investigaciones criminológicas. En las décadas siguientes se continuó llevando a cabo investigaciones, especialmente en el hemisferio norte. Algunos autores como McGuire⁴ desarrollaron importantes investigaciones que dieron lugar a la identificación de una serie de principios para el diseño y la implementación de programas de rehabilitación efectivos. Pero tan importante como este resultado es la identificación de modelos usuales de respuesta penal –aislamiento, encierro compulsivo, militarización de los dispositivos, entre otros– que es posible demostrar en forma terminante que no generan ningún tipo de impacto positivo en la reinserción exitosa del penado.

Las formas de castigo corresponden a una etapa determinada del desarrollo económico. Por esta razón, diversos autores han identificado la existencia de una estricta relación entre el mercado del trabajo en el régimen capitalista y el surgimiento de la pena de

² Para profundizar sobre este aspecto ver Robinson, G., Crow, I., *Offender Rehabilitation: Theory, research and practice*, Sage, London, 2009. Para un análisis histórico del proceso puede consultarse Pratt, John, *Castigo y civilización. Una lectura crítica sobre las prisiones y los regímenes carcelarios*, Gedisa Ed., Barcelona, 2006.

³ Garland, David, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa Ed., Barcelona, 2005; p. 119.

⁴ McGuire, J., *What works: Reducing reoffending, Guidelines from research and practice*, Wiley & Sons, Oxford, 2006.

prisión.⁵ Efectivamente, un tema recurrente de las instituciones penales ha sido el de “imbuir en los reos las disciplinas y actitudes necesarias para adaptarse al trabajo”.⁶

No existe, por tanto, un consenso amplio respecto de cuál es la mejor forma de llevar a cabo programas para la reinserción de la población que ha sido seleccionada por el sistema penal. Se trata de un campo de debate en el cual desde este estudio se toma partido por el desarrollo de actividades concretas orientadas a la reinserción que impliquen el trabajo de las personas privadas de libertad y la prestación de servicios de apoyo al tránsito entre la cárcel y la libertad, que generen la inclusión de las personas y de los emprendimientos en el mercado laboral. Esto sin perjuicio de tomar una razonable distancia con las tendencias de comercialización de la justicia penal que se han desarrollado al margen de la normativa internacional de derechos humanos y de la normativa laboral⁷, con resultados cuestionables desde el punto de vista de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, la reducción de costos y la reincidencia.⁸

Trabajo y privación de libertad

El derecho al trabajo cuenta con un vasto reconocimiento normativo tanto a nivel nacional como internacional. La Constitución reconoce el derecho al trabajo y la protección que debe garantizar el Estado en sus artículos 7, 26, 53 y 54, entre otros. Por su parte, entre otras normas el Código Penal regula el derecho al trabajo en sus artículos 70 y 72, así como el decreto-ley 14.470 de 2 de diciembre de 1975 lo hace en sus artículos 40 al 47.⁹ Nuestro ordenamiento jurídico también refiere al trabajo como forma de redención de pena conforme lo dispuesto en el artículo 13 de la ley

⁵ Rusche, Georg y Kirchheimer, Otto, *Pena y estructura social*, Temis Ed., Bogotá, 1984; pp. 4 y 25 y ss.

⁶ Garland, David, *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*, 2ª ed., Siglo XXI, México, 2006; p. 118. En el mismo sentido: Melossi, Dario y Pavarini, Massimo. *Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario*, 5ª ed., Siglo XXI, México, 2005.

⁷ Garland, David, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa Ed., Barcelona, 2005; pp. 198 y ss. Un análisis crítico de estos enfoques puede encontrarse en Christie, Nils, *La industria del control del delito, ¿la nueva forma de holocausto?*, Ed. del Puerto, Buenos Aires, 1993.

⁸ En referencia a los mitos de la privatización carcelaria, especialmente en EEUU, ver Dammert, Lucía y Díaz, Javiera, “Cárceles privadas: ¿Modelo de gestión penitenciaria o inversión inmobiliaria?”, en Observatorio N° 5, septiembre, Programa de Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile, 2005.

⁹ De acuerdo al Art. 72 del Código Penal, “tanto los condenados a penitenciaría como los condenados a prisión percibirán una remuneración por su trabajo. La remuneración les pertenecerá íntegramente, pero no podrán disponer de ella, hasta su salida de la cárcel, salvo en pequeñas partidas para remediar necesidades de familia”.

17.897 del 14 de setiembre de 2005. Por su parte, la ley 18.690 del 24 de setiembre de 2010 sustituyó el artículo 61 del decreto-ley 14.470 del 2 de diciembre de 1975, en referencia al régimen de salidas transitorias para gestionar la obtención de trabajo o para trabajar fuera del establecimiento carcelario.

Es posible distinguir tres etapas en la evolución de nuestro sistema. La característica de las dos primeras etapas es su cuño autoritario. En efecto, la primera está dada por las disposiciones del Código Penal de 1933 y por el decreto-ley del 7 de marzo de 1934, modificado y ampliado por decreto del 4 de agosto de 1934. La segunda etapa es la que comienza con la aprobación del decreto-ley 14.470 del 2 de diciembre de 1975. Por último, la ley 17.897 del 14 de setiembre de 2005 (Ley de Humanización del Sistema Carcelario).

Pero estas distintas etapas no fueron sucesivas. Estas normas continúan vigentes aunque con múltiples modificaciones.

El sistema actual es, por tanto, el resultado de un conjunto heterogéneo de leyes y decretos. Se trata de una normativa anticuada e inflexible, que ha sido parcialmente modificada sin que haya habido una auténtica reforma del sistema sino simples remiendos tendientes a ir solucionando los problemas que se han suscitado en el correr del tiempo. Por otro lado, algunos aspectos de la normativa vigente, sobre todo la contenida en el Código Penal, debido principalmente a su antigüedad, se presentan como inadecuados desde el punto de vista de la legislación internacional y la normativa de derecho laboral.

En efecto, Uruguay ratificó el Convenio 29 (1930) de la OIT relativo al trabajo forzoso en 1995 y el Convenio 105 (1957) de la OIT sobre la abolición del trabajo forzoso en 1968. También se han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ley 13.751); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ley 15.737); la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (ley 15.798); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (ley 16.294); el Protocolo Facultativo de la Convención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (ley 17.914), entre otros instrumentos internacionales relevantes. El derecho internacional dispone que toda persona privada de libertad tendrá derecho a trabajar, a tener oportunidades efectivas de trabajo y a recibir una remuneración adecuada y equitativa por ello, de acuerdo con sus capacidades físicas y mentales, a fin de promover la reforma, rehabilitación y readaptación social de las personas privadas de libertad, estimular e incentivar la cultura del trabajo, y combatir el ocio en los lugares de privación de libertad.¹⁰

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas", en su Principio N° XIV. También contienen aportes sustanciales las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, de 1977.

En el sistema penitenciario uruguayo existen más de 9.000 personas privadas de libertad. Si adoptamos un criterio amplio de trabajo, que incluya todas las formas mencionadas en el apartado anterior, las personas privadas de libertad que trabajan –según los informantes calificados entrevistados– no serían más de 25% de personas reclusas, cifra de la que las mujeres significarían el 7% de los casos. La proporción de mujeres resulta ser muy escasa con respecto a la de los hombres. Esto se explica porque 90% de la población reclusa femenina se encuentra entre Cabildo y Canelones, dos centros totalmente inadecuados, en los que no tienen posibilidades mayores para trabajar.¹¹ En cambio, si se adopta un concepto de trabajo más reducido (basado en quienes perciben peculios), la cifra sería de aproximadamente 550 personas reclusas, lo cual significa el 6% o 7% de la totalidad de las privadas de libertad. Pero si se considera a los que están trabajando bajo las condiciones establecidas en la Ley de Humanización, que no perciben peculios, se trataría de aproximadamente 1.000 personas, lo cual significaría el 10% del total de la población privada de libertad, aproximadamente. Este porcentaje –todo según los informantes entrevistados– disminuye notoriamente si tomamos en cuenta las cárceles del interior, donde ningún recluso ni reclusa percibe peculio debido a la carencia de crédito presupuestal.

La experiencia comparada indica que el proceso de reinserción social de las personas que han sufrido el deterioro que causa la privación de libertad es extremadamente complejo. Las recomendaciones que se efectuarán darán cuenta de este carácter. La perspectiva de género y generaciones, el enfoque territorial y la idea de necesaria cooperación intersectorial e interinstitucional constituyen elementos estructurales de la orientación conceptual que se desarrolla. En efecto, en el derecho penal “la concepción que la sociedad les atribuye y la significación de los mecanismos de control social formales e informales frente a la mujer que delinque hacen que el paso por la cárcel constituya un estigma mayor para estas que para los delincuentes varones”.¹²

Buena parte de las personas seleccionadas por el sistema penal no ha logrado desempeñarse en el mercado de trabajo formal. Existen múltiples investigaciones sobre este fenómeno, la mayoría de ellas desarrolladas en Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Europa.¹³

¹¹ Para una mayor ilustración pueden consultarse los informes del comisionado parlamentario.

¹² Giuliani, Laura, et al., “Trabajo y educación de las mujeres en las cárceles (Ley de ejecución de la pena privativa de la libertad)”, en: AA.VV., *Visiones sobre el crimen y el castigo en América Latina. El Otro Derecho*, número 29. Marzo de 2003. ILSA, Bogotá D.C., Colombia; p. 153.

¹³ Uggen, C. & Staff, J., “Work as a turning point for criminal offenders”, *Corrections Management Quarterly*, 5(4), 1-16, 2001.

Un estudio realizado en 1997 por Saylor & Gaes (Uggen & Staff, 2001) con una muestra de sujetos que trabajaron durante su permanencia en la cárcel o recibieron apoyo vocacional mostró una disminución de 24% en la probabilidad de reincidir en comparación al grupo control que no había recibido estos beneficios. Por otra parte, se han desarrollado diversos estudios acerca del efecto de la calidad del trabajo y la conducta delictual. Estudios longitudinales han mostrado que el empleo de alta calidad influye positivamente en la prevención de la conducta delictual (Uggen & Staff, 2001) y que los infractores que participan de este tipo de empleos muestran menor tendencia a reincidir.¹⁴

Los investigadores identifican variadas funciones del trabajo carcelario, en su mayoría muy positivas: la función educativa (aprendizaje de la estructuración del tiempo de la vida cotidiana, pautas de autodisciplina, pautas colectivas, entre otros aprendizajes importantes para la reinserción social de los presos); disminuye la posibilidad de inestabilidad emocional de las personas privadas de libertad; al disminuir el ocio colabora en reducir la conflictividad entre los reclusos y reclusas; además puede ser importante para generar valores que vinculen esfuerzo y recompensas monetarias, lo que es fundamental para lograr una autonomía individual; mejora la autoestima, entre otras.

Desde la perspectiva de la política penitenciaria, una función básica del trabajo es ocupar y estructurar el tiempo y la vida cotidiana de los presos.¹⁵ Por lo tanto, el trabajo puede ser conceptualizado en el ámbito penitenciario como un instrumento de control disciplinario que juega un papel importante en la construcción de cierto orden social.¹⁶

Todo ello tiene sus particularidades en lo que refiere a la situación de las mujeres privadas de libertad en el marco de los actuales sistemas penitenciarios.¹⁷ No es casual que mientras que las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de la ONU hacen referencia en múltiples oportunidades al trabajo de estos¹⁸, las recientes Reglas de la ONU para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes no contienen ninguna referencia expresa al trabajo de las reclusas.¹⁹

Desde la perspectiva de la política penitenciaria, una función básica del trabajo es ocupar y estructurar el tiempo y la vida cotidiana de los presos.

¹⁴ Droppelmann R., Catalina, "Elementos clave en la rehabilitación y reinserción de infractores de ley en Chile", en *Conceptos*, Nº 14, Marzo de 2010; p. 11.

¹⁵ Miguélez, Fausto, et al., *Trabajar en prisión*, Icaria Editorial, Barcelona, 2007; pp. 12 y 53 y ss.

¹⁶ Pavarini, Massimo, *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1983.

¹⁷ Birgin, Haydée (comp.): *Las trampas del poder punitivo. El género del derecho penal*, Biblos, Buenos Aires, 2000.

¹⁸ Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977.

¹⁹ Reglas de Bangkok, del 6 de octubre de 2010 (A/C.3/65/L.5).

Principales hallazgos en el trabajo de campo

En este capítulo se presenta una síntesis de las resultancias de la investigación de campo realizada en el marco del estudio. La información es presentada en función de los distintos centros e instituciones observadas. Se reseñan las distintas modalidades de trabajo que fueron constatadas y se analiza la aplicación por los distintos centros e instituciones de la reglamentación y los instrumentos existentes para la asignación e integración de los/as internos/as a actividades laborales. Por último, se identifican las prácticas de “trabajo asistido” o incentivo a la inserción laboral al egreso dentro del sistema vigente del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

Las limitaciones temporales y presupuestales de la investigación de campo realizada impiden que los presentes hallazgos puedan ser considerados un diagnóstico exhaustivo del sistema de trabajo de las personas privadas de libertad en Uruguay. No obstante, estimamos que la información constituye un importante acercamiento a la temática.

El diseño de la estrategia metodológica fue considerado en base a los objetivos del estudio. Se utilizó la *entrevista en profundidad*, entendida como “reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras. Las entrevistas en profundidad siguen el modelo de una conversación entre iguales, y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas. [...] el propio investigador es el instrumento de la investigación, y no lo es un protocolo o formulario de entrevista”.²⁰ Como complemento de dicha herramienta metodológica, se aplicaron *encuestas* destinadas a las personas privadas de libertad de cada establecimiento, con el fin de relevar datos en torno a los diez módulos detallados a continuación:

²⁰ S.J. Taylor & Bogdan; *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós, México, 1986.

Módulo I	Perfil social del interno
Módulo II	Salud
Módulo III	Educación
Módulo IV	Trabajo antes de la reclusión
Módulo V	Condiciones laborales antes de la reclusión
Módulo VI	Trabajo en la actualidad
Módulo VII	Forma de trabajo
Módulo VIII	Condiciones laborales en la actualidad
Módulo IX	Egreso
Módulo X	Generalidades del lugar laboral

Las encuestas se aplicaron con la intención de obtener directamente la perspectiva de las personas privadas de libertad y contrastarla con la expresada por las autoridades en las entrevistas. La selección de la muestra de privados y privadas de libertad se fundamentó en el *muestreo aleatorio simple*, mientras que los emprendimientos productivos fueron seleccionados mediante la técnica de *bola de nieve*. También se observaron directamente las condiciones del lugar en que las personas reclusas realizan sus tareas, para lo cual se utilizó la *observación in situ* de dichas instalaciones.

Se encuestó un total de 17 privados de libertad (trece hombres y cuatro mujeres). También a directores o subdirectores: licenciado Jaime Saavedra, a cargo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados; oficial Martinicorena, subdirector a cargo de la Cárcel de Piedra de los Indios, Colonia; director Federez, de la Cárcel Departamental de Paysandú; director del CNR, comisario Juan Fredez; director del Centro Penitenciario Santiago Vázquez, comisario Luis Rodríguez. A encargados del área laboral de los centros penitenciarios: oficial Falero, encargado del área laboral y oficinas de redención de pena de la Cárcel de Piedra de los Indios, Colonia; personal de la Oficina de Paysandú y del Centro Penitenciario Santiago Vázquez. Asimismo, se consultó a informantes calificados, como el doctor Álvaro Garcé (comisionado parlamentario), al personal encargado de los emprendimientos productivos intracarcelarios y al responsable de AFE en la coejecución del convenio con el Ministerio del Interior.

Centro Nacional de Rehabilitación

El Centro Nacional de Rehabilitación (CNR) se ubica en el ex Hospital Musto y fue inaugurado el 31 de julio de 2002. Actualmente cuenta con 174 internos, de los cuales la amplia mayoría desarrolla actividades laborales tanto dentro como fuera del sistema penitenciario. Las tareas laborales que allí se realizan son muy variadas; abarcan desde carpintería y herrería hasta panadería y cocina, pasando por la bloquera, la fábrica de pastas, la huerta y el invernadero, así como todas las tareas que incluyen el mantenimiento de las instalaciones del centro.

Un aspecto importante a destacar es que todas las personas reclusas que se encuentran en el CNR y que están desarrollando una actividad educativa y laboral cobran un peculio. Simultáneamente, muchos de ellos perciben además una suerte de remuneración por la tarea desarrollada. En efecto, aquellos que trabajan en herrería y en carpintería obtienen un porcentaje del producto de las ventas, quienes trabajan en panadería perciben un salario mensual, mientras que quienes lo hacen en la bloquera cobran a razón de un peso el bloque (se venden al público a 8,50).

Por último, quienes desarrollan las tareas vinculadas a la huerta e invernáculo (que actualmente abarcan mayoritariamente a mujeres) no perciben beneficio de carácter patrimonial extra alguno, al igual que acontece con aquellos que se encargan de las tareas de limpieza y mantenimiento de las instalaciones del recinto.

En los casos en que hay un beneficio personal para el interno, este debe abonar un porcentaje a la institución (entre 20% y 30%), pero hay emprendimientos en los que las personas reclusas no pagan el denominado "canon". A modo de ejemplo, en la panadería hay un canon de 500 pesos mensuales, mientras que en la herrería no se debe pagar canon alguno pero las personas reclusas que allí trabajan deben realizar tareas de mantenimiento.

Las faltas reiteradas a la tarea laboral asignada implican la pérdida del peculio. Por otra parte, la acumulación de doce faltas en un mes tiene como consecuencia la pérdida de la plaza laboral y el traslado de la persona reclusa. De igual modo, el peculio es suspendido por una falta grave o gravísima, como por ejemplo la agresión a un educador o el intento de fuga.

La designación del personal recluso a las tareas remuneradas es realizada por el área laboral en coordinación con los pisos, el área de recreación, de vínculos y demás áreas relacionadas con el tema. Con el nexo entre estas se establece un perfil del futuro recluso trabajador; sobre esa base sumada a criterios que incluyen la movilidad que la actividad requiera dentro del centro, la capacitación previa de la persona privada de libertad y el nivel de especialización que la tarea requiera, se designan los puestos de trabajo. En tal sentido, las personas reclusas se mueven en las áreas de trabajo con

amplia discrecionalidad y libertad, no siendo supervisadas más que por el personal del área de trabajo (en el momento en que se realizó la visita había un solo encargado y alrededor de cuatro reclusos trabajando) y sin recibir órdenes en cuanto a la forma en que se desarrolla la tarea.

En cuanto al trabajo de las mujeres, sólo una de ellas se encarga de realizar las tareas de mantenimiento de pasillos y demás instalaciones del sector femenino. Sin embargo, y a diferencia de lo que sucede con la persona de sexo masculino que cumple idénticas tareas en el sector de hombres, no recibe ningún beneficio económico.

Por último, cabe resaltar que los reclusos entrevistados mencionaron que no se expiden constancias de trabajo o afines que acrediten el tipo de tarea desarrollada, el desempeño del recluso ni el tiempo por el cual estuvo desarrollándolo. Con respecto al egreso, el Centro no cuenta con programas dedicados al seguimiento de los o las reclusas una vez cumplida su pena, esto debido a que el CNR entiende que esa tarea es competencia del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

Modalidades de trabajo

El CNR cuenta con cinco modalidades de trabajo:

- 1) Sistemas de pasantías a cargo del Ministerio del Interior. También hay convenios entre el Centro y empresas, por ejemplo con Correos o ANCAP. En el caso del primero, el taller de serigrafía imprime los logos de los sacos y el taller de costura se encarga de la reparación de las prendas dañadas; en ambos casos las personas reclusas perciben 20% de lo que el Correo paga al Ministerio del Interior por la realización de estas tareas.
- 2) Los emprendimientos autogerenciados por las personas reclusas, que reciben tanto peculio como incentivos por productividad. Dependiendo del vínculo entre el trabajador y el Centro, se exonera o se paga el canon.
- 3) Los emprendimientos gerenciados por el Centro, en los que la persona reclusa cobra el peculio y la productividad. Es el caso de la venta de bloques, un emprendimiento de los internos pero, al mismo tiempo, del Centro, que compra los insumos. En la fecha de realización de este estudio se pagaban \$ 1, mientras que en las barracas se vendían a precios más elevados.
- 4) Las salidas laborales. Algunos reclusos trabajan en un hotel o en el Correo, donde el empleador paga el rubro salarial como a cualquier trabajador.
- 5) Por último, los emprendimientos que funcionan dentro del Centro pero son privados. Tal es el caso de la fábrica de pastas, donde se paga a los internos y también reciben peculio.

Según las entrevistas realizadas, uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el CNR es la escasa o inexistente colocación de los productos en el mercado. Algunos de los insumos que allí se producen son exhibidos en el hall de entrada del Centro, donde los familiares de las personas privadas de libertad, particulares, incluso las visitas son las que se acercan para efectuar la compra. Sin embargo, si bien se debe pensar en la difusión de lo producido, también hay una contrapartida que se basa en la óptica de los comerciantes de la zona de Colón, que también desean vender y promocionar su producción.

Análisis de la información relevada

El 100% de los internos encuestados resultaron ser de sexo masculino, con una edad en torno a los 20 años, solteros, sin hijos ni cargas familiares de otra índole. Ingresaron al Centro entre 2007 y 2008.

Salud: Los internos manifiestan que al ingreso se les han realizado exámenes de salud, tanto de sangre como de orina, y demás estudios de rutina (peso, altura y talla). Estando en el CNR han requerido asistencia médica y las consultas fueron por motivos muy variados. Sin embargo, ninguno ha requerido asistencia médica durante su actividad laboral o como resultado de ella. Los encuestados no presentan enfermedades crónicas de ningún tipo.

Educación: El nivel educativo máximo alcanzado ha sido ciclo básico, cursado en institutos de enseñanza públicos, fuera del establecimiento penitenciario. En la actualidad no continúan sus estudios aunque manifiestan una gran motivación por retomarlos en un futuro próximo. Los encuestados concuerdan en que sus niveles de estudio alcanzados no tienen relación alguna con los oficios que desarrollan en la actualidad.

Trabajo antes de la reclusión: Antes de la medida privativa de libertad las personas se desempeñaban en el ramo de la actividad vinculada al grupo de la industria, el comercio y actividades en general. Realizaron estas tareas durante períodos que no llegaron a abarcar más de tres meses consecutivos, en jornadas laborales de aproximadamente diez horas.

Trabajo en la actualidad: Actualmente los informantes desarrollan a diario tareas ubicadas en el ramo de la actividad de la industria, el comercio y actividades en general; es decir, continúan en el mismo ramo que antes de la reclusión. Ingresaron a esta actividad por afinidad con sus compañeros de trabajo y por legado familiar. Desarrollan sus tareas laborales de lunes a viernes de 8.00 a 12.00 y de 14.00 a 20.00, totalizando diez horas de trabajo por día, con un descanso de dos horas. Es importante destacar que si los internos no asisten a trabajar o llegan tarde reciben

una sanción. Además, durante las horas de trabajo pueden hacer uso de los servicios higiénicos. Cuentan con electricidad, buena ventilación y luz suficiente en el lugar de trabajo, también tienen agua potable y sillas, pero no usan uniforme.

La forma de remuneración se efectúa mensualmente y está a cargo de la contaduría interna del CNR. El monto es menor a \$ 2.000; sin embargo, las personas reclusas ignoran cómo fue fijado y en los últimos meses no han recibido la remuneración. No perciben dinero por concepto de despido, aguinaldo, horas extras, licencia no gozada, salario vacacional ni feriados trabajados.

Los encuestados han tenido la iniciativa de desarrollar algún emprendimiento productivo, como por ejemplo la instalación de un puesto de leña.

Es importante destacar que la elección del lugar de trabajo ha sido voluntaria. No obstante, además de la voluntad expresa se debe contar con el consentimiento de técnicos especializados en el área laboral que establecen el puesto de trabajo más acorde al perfil de cada interno. En caso de disconformidad y de que la persona reclusa quiera renunciar a su puesto laboral, puede hacerlo comunicándole su renuncia al encargado del área laboral interna. Los reclusos son conscientes de que la contabilidad de lo producido es llevada adelante por el área contable, pero no saben cómo se realiza.

Durante la actividad laboral usan máquinas pero no se les brindó un instructivo de cómo hacerlo. El trabajo es desarrollado con una amplia gama de herramientas que son proporcionadas por el Centro y que resultan fundamentales para poder concluir adecuadamente con el producto que se desea generar.

Forma de trabajo: Los internos realizan sus tareas por iniciativa propia y por encargo. Expresan que no reciben órdenes de cómo deben desarrollar su trabajo; sin embargo, están abiertos a recomendaciones u opiniones de funcionarios o compañeros. Los resultados finales no son entregados a ninguna persona en particular y son exhibidos en el hall del CNR a la espera de un comprador.

Condiciones laborales: Todos los reclusos afirman que no han tenido licencia ni se les ha pagado por licencia no gozada. Tampoco cuentan con licencia por paternidad. No tienen seguro de paro ni por enfermedad, pero sí cuentan con seguro por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. No realizan aportes ni tienen beneficios de la seguridad social.

Egreso: Todos expresan que, cumplida la pena, van a contar con la posibilidad de continuar con su trabajo actual y muestran gran entusiasmo por poder hacerlo.

Observaciones directas de las instalaciones de trabajo

El CNR cuenta con un predio muy amplio que ha sido destinado a diversas tareas laborales desarrolladas por los internos. Tanto la bloquera como la herrería y la carpintería se ubican en el sector derecho de dicha institución, dedicado pura y exclusivamente a estas tareas. Las herramientas con las que cuentan los reclusos están en óptimas condiciones y son proporcionadas por el Centro, aunque del mantenimiento deben ocuparse los usuarios.

La infraestructura edilicia del lugar de trabajo es regular: presenta humedades y la estructura en general es vetusta además de que las instalaciones se encuentran a medio terminar. Sin embargo, los puestos de trabajo cuentan con una adecuada instalación eléctrica que les brinda una muy buena iluminación que se suma a la luz natural que reciben desde el exterior. Otro punto a destacar es que las condiciones higiénicas son buenas y que los internos se encargan de mantener pulcros sus lugares.

En el recorrido por las instalaciones no se detectó la presencia de extintores para actuar en caso de incendio. Tampoco hay detectores de humo ni ningún tipo de alerta de incendio.

Cárcel departamental de Paysandú

Está ubicada a un kilómetro de distancia de la ciudad de Paysandú y la infraestructura edilicia data de 1979. Al momento de la visita se informó que el centro cuenta con 218 personas reclusas, 14 mujeres (6% de la población) y 204 hombres (94%). Sin embargo, fue construida para albergar a no más de 160 personas privadas de libertad.

Dentro del predio destinado a albergar a las personas reclusas se desarrollan diversos emprendimientos (una bloquera, dos talleres mecánicos, una huerta y una fábrica de ladrillos) que son separados del mundo exterior mediante un alambrado y custodia policial. La panadería y la confitería se ubican en un piso de la cárcel, y la carpintería y la tapicería están en el subsuelo. Recientemente un recluso presentó ante la Junta de Tratamiento un proyecto de tornería, iniciativa ya aprobada que aún no está en ejecución.

De la totalidad de la población penitenciaria se ha informado que 40 realizan algún tipo de actividad laboral, en todos los casos por iniciativa de cada recluso. Hay diversas formas de trabajo en el sistema penitenciario de Paysandú. Por un lado, el trabajo dentro del establecimiento carcelario, que tiene la particularidad de tratarse de emprendimientos que se gerencian internamente desde la cárcel y son propuestos

por los internos ante la Junta de Tratamiento, compuesta por el director de la cárcel, el jefe departamental de Policía y dos particulares que trabajan de forma honoraria.

Para presentar el emprendimiento, el interno debe llenar un formulario elaborado por la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación. En dicha solicitud de la plaza laboral (decreto 225/006 del 13 de julio de 2006) se deben establecer los datos personales del solicitante, el establecimiento al que pertenece, la fecha de ingreso, el módulo o sector, la celda, si está penado o procesado, además de incluir la actividad que desea realizar. Al mismo tiempo se solicita marcar si poseen salidas transitorias, el régimen y la modalidad (tutela o declaración jurada), si poseen medidas de seguridad de algún tipo y si estas son por solicitud judicial.

También se requiere determinado puntaje para que la Junta de Tratamiento apruebe el proyecto que la persona reclusa desea desarrollar. Estos requisitos se basan en diversos ítems. Por ejemplo, se debe establecer la edad del solicitante; si éste tiene hasta 29 años, se le adjudican tres puntos, mientras que si tiene de 30 a 50 años le corresponden dos puntos, y si tiene más de 51 años el puntaje será de un punto. Lo mismo sucede con la composición del núcleo familiar: se les da mayor puntaje a quienes tienen familia (tres puntos) que a los solteros y sin hijos (un punto). Se prioriza a quienes cuentan con capacitación específica para la tarea que desean desarrollar: si el aspirante cuenta con capacitación para la tarea específica se le otorgarán tres puntos, mientras que si cuenta con experiencia laboral que no pueda corroborarse contará con un punto. Se les adjudicarán cinco puntos más a aquellos que posean un oficio demostrable y que puedan colaborar en la formación de otros reclusos. También se tiene en cuenta la buena conducta: si el postulante no tiene sanciones en los últimos seis meses obtendrá tres puntos, mientras que si ha recibido alguna sanción por falta grave o gravísima en ese lapso obtendrá una calificación de cero. También la categoría de primario otorga más puntos (tres puntos) que si el recluso es secundario (un punto).

En el proyecto de trabajo la persona reclusa debe desarrollar por escrito quiénes serán los sujetos participantes del emprendimiento, las actividades que se desarrollarán, los objetivos, la duración del contrato, la cantidad de personas que participarán, los antecedentes en la actividad (si se tiene experiencia en el oficio o no), el lugar físico en el que se pretende desarrollar dicha actividad, la disponibilidad de materiales de trabajo, las necesidades de colaboraciones que la persona privada de libertad pretende por parte de la Cárcel Departamental de Paysandú, la utilidad que este emprendimiento le brindará al sistema penitenciario, una expectativa de remuneración, los criterios de evaluación y regularidad de la empresa (aportes a la Dirección General Impositiva y al BPS, entre otros) y, finalmente, se debe detallar el régimen laboral de condiciones propuesto (responsabilidad de quien suscribe en caso de accidentes laborales).

En la actualidad, los proyectos han sido presentados fundamentalmente por hombres. Según las autoridades del Centro, esto se debe a que cuentan con muchos años de pena en comparación con las mujeres, a lo que se agrega el problema de que en caso de querer hacer huerta no podrían porque no cuentan con suficiente personal femenino a cargo para la custodia. Trece personas del sexo femenino son las encargadas de realizar las tareas de fajina del corredor. Ellas no reciben ningún tipo de remuneración por esta actividad, tampoco perciben peculio, pero redimen pena: trabajan ocho horas por día y por cada dos días de trabajo eximen uno de pena. Los hombres son los que realizan tareas remuneradas pero no perciben peculio (en el caso de las tareas carcelarias internas, comisiones). Dentro del Centro se encuentra un taller de mecánica, una carpintería, una panadería y confitería, una fábrica de ladrillos artesanales, dos bloqueras, una tapicería, además de una huerta. Tanto hombres como mujeres de la Cárcel de Paysandú, desde 2002 no reciben peculio según fue informado.

Análisis de la información relevada

En la Cárcel Departamental de Paysandú se entrevistó a nueve personas reclusas, siete hombres y dos mujeres. La edad promedio fue de más de 30 años. La generalidad de las personas reclusas entrevistadas se caracteriza por provenir de un estrato socioeconómico bajo y medio bajo, con un ingreso mensual menor a 4.000 pesos antes de estar en reclusión.

En Paysandú, 93% de los encuestados presentan cargos de delitos cometidos contra la persona, por lo que se les ha dictado condenas de larga duración: un mínimo de cinco años y un máximo de 24 años. Otro aspecto a destacar es que la mayoría de los privados de libertad son sanduceros.

Salud: Todos manifestaron que al ingresar al Centro se les realizaron exámenes de salud, más específicamente de sangre y demás estudios de rutina. Dentro del Centro, dos internos han requerido asistencia médica. Las mujeres han recurrido a la asistencia médica, consultando al ginecólogo con la intención de ejercer su derecho a la anticoncepción. Uno de los informantes (al cortarse un dedo con una máquina) ha requerido asistencia médica durante su actividad laboral o como resultado de ella; expresó que demoró 20 minutos en llegar y que luego fue derivado a un centro hospitalario y atendido por un médico de Salud Pública.

Educación: Tanto en hombres como en mujeres, el nivel educativo máximo alcanzado fue primaria, cursada en institutos de enseñanza públicos, fuera del establecimiento penitenciario y dentro del departamento de Paysandú. En la actualidad la mayoría de los encuestados no continúa sus estudios y no manifiesta deseo de hacerlo. Los encuestados concuerdan en que sus niveles de estudio alcanzados no tienen relación

alguna con los oficios que desarrollan en la actualidad; sin embargo, muchos de ellos realizan las mismas tareas que cuando estaban en libertad.

Trabajo antes de la reclusión: La generalidad de los internos (86%) antes de la medida privativa de libertad trabajaba en el ramo de la actividad vinculada al grupo de la industria, el comercio y actividades en general. El 14% desarrollaba tareas vinculadas a las actividades rurales.

Trabajo en la actualidad: Los encuestados de sexo masculino desarrollan a diario tareas ubicadas en el ramo de la actividad de la industria, comercio y actividades en general. Ingresaron a esta actividad por afinidad con sus compañeros de celda, por legado familiar o porque contaban con experiencia en el área. Sus tareas laborales son desarrolladas de lunes a sábado y les dedican diez horas por día en total, con un descanso intermedio que varía de una a dos horas. Además, durante las horas de trabajo pueden hacer uso de los servicios higiénicos.

Las plazas laborales son establecidas de acuerdo a la iniciativa de la persona reclusa de trabajar y formar su propio emprendimiento. Todos los encuestados manifestaron haber tenido la iniciativa de desarrollar algún emprendimiento productivo propio y llevarlo a la práctica, por lo que tampoco cuentan con un jefe, ni personal penitenciario que establezca cómo deben hacer su trabajo.

Las plazas destinadas a las tareas laborales cuentan con electricidad, buena ventilación y luz suficiente, también tienen agua potable y sillas, pero no cuentan con uniforme. En el espacio físico destinado al taller mecánico se evidenció la presencia de un extintor; sin embargo, no sucedió lo mismo al ingresar a la panadería, a la cocina y a la confitería.

La forma de remuneración se efectúa por producto finalizado, y la transacción monetaria se realiza de forma directa entre el cliente y la persona privada de libertad. El precio por cada producto es fijado según criterios de mercado, visualizando los precios propuestos por la competencia y el dinero que el cliente está dispuesto a pagar por el servicio o producto. Los reclusos expresaron no percibir un ingreso mayor a 3.000 pesos por mes; sin embargo, hay proyectos (por ejemplo, el de la carpintería) cuyo ingreso por lo producido es mucho mayor, como también lo es lo invertido en maquinaria y materiales.

Se debe tener en cuenta que la gran mayoría de los emprendimientos destina 30% de sus ganancias al centro de reclusión; sin embargo, otros oficios tienen un acuerdo con la Junta de Tratamiento y destinan otro tipo de aportes al Centro. Por ejemplo, la panadería aporta 1 UR y la tapicería, 2 UR, mientras que la carpintería y las bloqueras le brindan al Centro un porcentaje de lo vendido durante el mes.

Los dueños de los emprendimientos productivos son los que llevan adelante la contaduría. Sin embargo, muchos de ellos expresaron no tener un registro de los gastos y las ventas generadas porque no cuentan con los conocimientos necesarios.

Los reclusos entrevistados manifestaron no percibir dinero por concepto de: despido, aguinaldo, horas extras, licencia no gozada, salario vacacional ni feriados trabajados.

Es importante destacar que la elección del lugar de trabajo se caracteriza por ser voluntaria, pero que además de las ganas se debe contar con el consentimiento de los funcionarios policiales, que se encargan de establecer el puesto de trabajo más acorde al perfil de cada interno.

En caso de disconformidad y de querer renunciar a su puesto, pueden hacerlo comunicándole su renuncia a la oficina denominada por los mismos internos, conocida como "oficina del 2x1".

Aunque durante la actividad laboral los reclusos usan máquinas, no se les brindó un instructivo de cómo hacerlo. Lo mismo sucede en caso de que el recluso cometa un error en la realización de su tarea. El oficio es desarrollado con una amplia gama de herramientas que son adquiridas por ellos mismos. Esta adquisición se realiza según lo recaudado por mes como producto de las ventas, o bien mediante préstamos brindados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en los que la persona privada de libertad se compromete a pagar un mínimo monto mensual (menor a 2.000 pesos) para adquirir su herramienta de trabajo. En la Cárcel Departamental de Paysandú muchos reclusos han recurrido a estos préstamos. A modo de ejemplo, el dueño de la confitería recientemente adquirió un horno y por mes destina 2.000 pesos de su producción para financiar el préstamo. El dueño de la panadería también ha adquirido un horno que financiará en cuotas y se lo darán en los próximos días; sin embargo, no cuenta con un espacio físico amplio, por lo que el centro de reclusión le otorgará un espacio más amplio donde pueda hacer uso de sus máquinas. También el carpintero ha renovado la maquinaria de su lugar de trabajo, adquiriendo máquinas nuevas mediante los planes propuestos por el MIDES.

Forma de trabajo: Los internos llevan a cabo sus tareas por iniciativa propia y por encargo. Expresan que no reciben órdenes de cómo deben desarrollar su trabajo; sin embargo, están abiertos a recomendaciones u opiniones de funcionarios o compañeros. En general, las tareas son individuales, por lo que no contratan a otros reclusos excepto cuando la demanda de producción así lo requiere. Por otro lado, las ventas se realizan por el "boca a boca" o con la ayuda de familiares que ofrecen los productos fuera del establecimiento penitenciario.

En algunos casos estos reclusos emprendedores-empresarios tienen personal a su cargo, reclusos trabajadores que trabajan para ellos. Únicamente uno de los reclusos emprendedores tiene una empresa regularmente constituida (que aporta al BPS) y quien está a cargo de la confitería manifestó su voluntad de comenzar los trámites correspondientes.

Condiciones laborales en la actualidad: Todos expresan que no han tenido licencia ni se les ha pagado por licencia no gozada, tampoco cuentan con licencia por paternidad o maternidad. No tienen seguro de paro ni seguro por enfermedad, pero cuentan con seguro por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

Egreso: Cuatro de los siete hombres encuestados manifiestan su deseo de continuar la actividad laboral que realizan en la Cárcel de Paysandú una vez cumplida la pena, mientras que tres tienen la posibilidad de desarrollar actividades remuneradas distintas de las actuales y desean hacerlo. Debe destacarse que quienes pertenecen al primer grupo realizaron las actividades que desarrollan en el Centro previo a la reclusión, mientras que quienes no lo hicieron no tienen el deseo de continuar con dicho oficio una vez cumplida la pena.

Situación de las mujeres privadas de libertad

La situación de las mujeres reclusas es muy diferente: no realizan actividades remuneradas y las entrevistadas manifestaron que al estar inmersas en un entorno "tan machista" no se les brinda posibilidades de desarrollo. Las mujeres realizan tareas de fajina que no son remuneradas, pero al igual que en otros oficios, por dos días de trabajo se redime un día de pena, en lo que también colabora la asistencia a clases de educación formal. Otra causa por la que las mujeres no forman parte de los proyectos productivos es porque para hacerlo se necesitaría un gran control de personal policial femenino a cargo de las reclusas, lo que hoy significaría un problema porque los recursos de personal son escasos.

La no inclusión de las mujeres en los proyectos productivos muestra un serio problema de discriminación, ya que se les da un espacio secundario dentro del Centro y en las actividades laborales en relación con las personas privadas de libertad del sexo masculino. Tal extremo se evidencia al observar que en la Cárcel de Paysandú las mujeres se abocan a las tareas de fajina, más específicamente a la limpieza del comedor. Es decir, se les brinda un espacio únicamente destinado a las tareas "domésticas", actividad por la que no se las remunera aunque les permite redimir pena. Es posible afirmar en relación a dichos trabajos carcelarios que parecen dirigidos a garantizar su

rol femenino en una sociedad claramente patriarcal. “En otras palabras: trabajo más encierro más cumplimiento reproductor de su condición social de mujer”.²¹

En caso de que las mujeres tengan la oportunidad de insertarse en el mercado laboral, se debería pensar en incorporar un mayor número de funcionarias policiales al centro penitenciario para la custodia de los trabajos de las internas. Estas incorporaciones implicarían una mayor inversión de los ingresos destinados a los sueldos y beneficios sociales tanto para las nuevas trabajadoras policiales como para las trabajadoras reclusas.

Cárcel de Piedra de los Indios, Colonia

La Cárcel de Piedra de los Indios se encuentra apartada de la ciudad de Colonia y se accede a ella por la ruta 21. Este centro de reclusión fue inaugurado el 27 de julio de 1974, con la finalidad de albergar a una población de 80 personas, tanto hombres como mujeres. Funciona en régimen semiabierto que fomenta el desarrollo laboral de los privados de libertad.

En la actualidad tiene 122 personas reclusas inscriptas en lista, pero son 120 las que se encuentran allí, porque una de las reclusas está en la Cárcel de Paso de los Toros y otro recluso cumple prisión domiciliaria debido a problemas cardíacos. En el centro penitenciario hay 15 mujeres y 107 hombres. Hay distintos módulos, pero no todas las personas privadas de libertad se encuentran en ellos, ya que muchos tienen autorización judicial para convivir con su pareja e hijos en hogares construidos por ellos mismos fuera de los pabellones. En general, la población carcelaria de Piedra de los Indios presenta un promedio mayor a los 30 años.

Modalidades de trabajo y análisis de la información relevada

Respecto al trabajo externo, hace más de tres años que la Cárcel de Piedra de los Indios cuenta con programas de pasantías a cargo de la Intendencia de Colonia, y se ha informado que en seis casos los reclusos liberados fueron contratados por la Intendencia. Estas contrataciones de la Junta de Tratamiento con personas con antecedentes se realizaron mediante la tarea conjunta de Jefatura y de la Intendencia, más el aporte del Patronato. Además, el régimen normativo vigente es utilizado para la

²¹ Giuliani, Laura, et al., Op. Cit., p. 154. En referencia al carácter socialmente construido de los roles de género y el funcionamiento de los sistemas penales puede verse: Larrauri, Elena (comp.). *Mujeres, derecho penal y criminología*, Siglo XXI, Madrid, 1994.

contratación de estas tareas, en las que se otorga un puntaje a cada persona reclusa, de acuerdo al cual, sumado a la conducta interna (fundamentada en la opinión del director), la Junta de Tratamiento aprueba o no la plaza laboral.

A estas exigencias hay que sumarles el hecho de que la persona privada de libertad puede trabajar siempre y cuando cuente con autorización judicial. Desde 2007 fueron 114 las personas reclusas que han participado en las pasantías, y en la actualidad son diez (tanto hombres como mujeres) las que participan en esta actividad.

La actividad desarrollada en la pasantía es el barrido de las calles de la ciudad de Colonia. El contrato que se firmaba en un principio era de seis meses, pero la práctica mostró que era demasiado largo y las personas privadas de libertad mostraban cierto agotamiento por realizar por tantos meses la misma tarea. En la actualidad los contratos se firman inicialmente por tres meses, pero pueden extenderse hasta seis meses de acuerdo a si hay plazas disponibles, y atento al rendimiento del recluso.

Ha habido personas que al egresar, por intermedio del Patronato, retomaron el trabajo que tenían estando privados de libertad; de hecho, actualmente dos liberados están trabajando en el marco de este sistema de pasantías.

Esta actividad tiene carácter remunerado. Los reclusos reciben por su labor aproximadamente 5.000 pesos mensuales y no deben realizar ningún aporte al centro penitenciario. Por otra parte, dos días de trabajo computan por uno de pena; trabajan ocho horas por día y son trasladados por unidades policiales. Cuentan con aportes al BPS que están a cargo de la Intendencia de Colonia.

Es importante destacar que 80% de la población carcelaria realiza tareas dentro del establecimiento. Son múltiples las plazas laborales existentes: tareas de fajina, tambo, huerta, quinta, crianza de cerdos y ovinos, horno de ladrillo, carpintería, herrería, bloquera, panadería, mantenimiento del parque, invernáculo de floricultura y cámara de frío.

También hay plantaciones de árboles frutales y de olivos. Estos últimos, una donación de más de 350 plantas, pertenecen al Ministerio del Interior. La capacitación para el mantenimiento, la poda y el riego estuvo a cargo del ingeniero agrónomo Martín Alzaga. Este trabajo es realizado por cuatro o cinco personas reclusas, según la época del año, ya que cuando hay más producción se requiere más mano de obra.

Todas estas tareas son realizadas por las personas privadas de libertad como una forma de redimir pena. No reciben peculio aunque reciben aportes monetarios por los productos vendidos. Las jornadas de trabajo son de ocho horas, aunque esto varía dependiendo de los días de visita y de la productividad.

Desde fines de 2010 todas las personas reclusas que trabajan en estos oficios cuentan con seguro en caso de accidentes laborales dentro del Centro. Está a cargo de la ex Dirección Nacional de Cárceles, que solicita al Centro que mensualmente haga una nómina con el nombre del recluso, la cédula de identidad y el ramo de actividad, y se encarga de pasar esos datos al BSE. A los funcionarios policiales les resulta difícil establecer la actividad que realiza cada recluso ya que no son las mismas plazas laborales las que desarrollan durante todo el mes.

En cuanto a la selección del personal recluso, el director del Centro es el encargado de establecer un perfil del futuro trabajador a partir del cual determina las tareas que puede desarrollar el recluso de acuerdo a su capacidad. Un punto que tiene en cuenta el director al momento de designar las plazas laborales para cada uno es la formación en oficios. Desde antes de 2000 a la actualidad, por medio de UTU se impartían conocimientos en oficios, por ejemplo, apicultura y curso de artesanía en cueros. En este último participaron 18 personas privadas de libertad y en la actualidad son dos las personas que continúan con la elaboración de productos en cuero, esperando contar con un espacio para producir mayores cantidades y venderlas al exterior.

Para este año se espera que los cursos de UTU continúen. Sin embargo, el gran problema que perciben las autoridades con respecto a este punto es que se necesitarían más recursos para llevar a cabo este proyecto, ya que habría que trasladar profesores desde la ciudad de Colonia al Centro y viceversa.

Dentro del centro de reclusión también existen emprendimientos creados por las mismas personas reclusas:

- 1) El proyecto de producción de dulces y conservas está a cargo de una reclusa que contaba con experiencia en el rubro. A pesar de tener conocimientos, la reclusa nos expresó que el juez le ha otorgado, en varias oportunidades, la posibilidad de ampliarlos mediante cursos brindados por el LATU, y de vender su producción en ferias organizadas por dicha institución.

Comenzó su emprendimiento de manera voluntaria junto con dos compañeras reclusas; sin embargo, actualmente desarrolla su actividad de forma individual, debido a que no tiene la suficiente confianza con otras reclusas como para integrarlas a su ámbito laboral. La emprendedora trabaja ocho horas diariamente, de lunes a viernes, aunque la duración de la jornada puede variar de acuerdo con la demanda de producción. Los productos que fabrica son vendidos en ferias de Colonia o a las visitas que ingresan al Centro. Su ingreso mensual depende de los productos vendidos y ella administra su dinero. Además, los aportes que realiza al Centro son en productos (cinco kilos de mermelada por mes) y nunca en dinero en efectivo. Otro aspecto importante es que su emprendimiento cuenta con aportes a la seguridad social.

La entrevistada expresó que en caso de disconformidad puede renunciar a su tarea y dicha renuncia se la comunicaría al director. Además, ella no lleva la contabilidad de su emprendimiento y compra los productos que necesita a medida que hace uso de ellos. En su actividad cotidiana no utiliza máquinas pero cuenta con una amplia batería de ollas y garrafas con las que elabora las mermeladas. Estos instrumentos los adquirió por cuenta propia, pero también mediante un préstamo ofrecido por el MIDES, por lo que debe pagar cuotas de 300 pesos por mes hasta cubrirlo.

La trabajadora tiene la posibilidad de hacer uso de los servicios higiénicos cuando lo considere necesario; en su lugar de trabajo cuenta con electricidad, ventanas y luz natural, además de agua potable y sillas. A pesar de que en la elaboración de los dulces utiliza hornallas y garrafas, el lugar de trabajo no cuenta con extintores ni mangueras, mucho menos con alarmas que alerten ante la presencia de humo.

La reclusa es la que se encarga de la limpieza del lugar de trabajo, y las condiciones higiénicas del lugar son óptimas, de hecho, el emprendimiento cuenta con la autorización de Bromatología.

- 2) El quiosco está a cargo de un matrimonio que se conoció dentro de la cárcel y que tiene una hija menor de edad que convive con ellos. La interna nos comentó que antes de la reclusión trabajaba en un comercio del ramo aunque no era la dueña; en cierto modo, pues, ya contaba con conocimientos previos.

Comenzó su emprendimiento de forma voluntaria junto con su pareja, pero él obtuvo un trabajo fuera del Centro, por lo que en la actualidad la reclusa es la que se encarga del negocio. Desarrolla su actividad de manera individual, ya que su trabajo es un emprendimiento familiar sin empleados. Le dedica ocho horas todos los días de la semana y las horas de trabajo son controladas por la unidad penitenciaria. Cumplidas estas horas, dedica el resto del día al descanso y al cuidado de su hija. La interna no lleva contabilidad de su emprendimiento, pero realiza las compras de los productos de acuerdo a lo vendido. Su ingreso mensual depende de los productos vendidos, y ella es quien administra su dinero. Además, los aportes que realiza al centro penitenciario son en productos, brindándole a la cárcel el 1% de lo producido por mes en mercadería. Otro aspecto importante es que su emprendimiento no realiza aportes al BPS. La entrevistada expresó que en caso de disconformidad puede renunciar a su tarea y que dicha renuncia se la comunicaría al director.

La trabajadora cuenta con la posibilidad de hacer uso de los servicios higiénicos cuando lo considere necesario; además, en su lugar de trabajo tiene electricidad, ventanas y luz natural, además de agua potable y sillas; sin embargo, no cuenta con uniforme de trabajo. La reclusa es la que se encarga de la limpieza del lugar de trabajo, y las condiciones higiénicas del lugar son las adecuadas.

Si la interna presenta algún tipo de enfermedad por la cual no pueda asistir a trabajar, debe presentar una certificación médica al director del establecimiento.

El quiosco cuenta con una máquina de cortar fiambre, estanterías donde se exhibe la mercadería, además de heladeras, instrumentos que fueron adquiridos mediante un préstamo del MIDES por el que la reclusa deberá abonar doce cuotas de 1.000 pesos.

Por otro lado, la emprendedora dice que no se ha planteado su futuro laboral al momento del egreso, ya que aún le quedan muchos años de condena por cumplir; sin embargo, desea continuar trabajando en un quiosco una vez cumplida la pena. Las autoridades del establecimiento penitenciario expresaron que una vez que ella egrese el quiosco permanecerá cerrado hasta que se encuentre a alguien que se considere que cuenta con la capacitación suficiente para continuarlo.

Observaciones generales

Estos emprendimientos son administrados por las mismas personas privadas de libertad, y las ganancias que generan son ingresos para ellos. La Junta de Tratamiento hizo un cálculo estimativo de la producción, y los dueños de los emprendimientos realizan una retribución en mercadería.

A modo de ejemplo, la fábrica de dulces y conservas aporta al Centro 1.000 pesos por mes en mercadería: dulces y conservas que se utilizan para abastecer la comida de los policías y de los reclusos. El quiosco le brinda 1.500 pesos por mes en mercadería, abasteciéndolo de yerba, tabaco y productos para la higiene personal (jabón, pasta de dientes). Se trata de productos que se distribuyen entre las mismas personas reclusas, abasteciendo por ejemplo a aquellos que no tienen visitas y por lo tanto no adquieren desde el exterior este tipo de mercadería.

Complejo Carcelario Santiago Vázquez

El Complejo Carcelario Santiago Vázquez al momento de nuestra visita contaba con 3.119 reclusos, cuando originariamente fue creado para albergar a 1.624 internos. De la totalidad de la población actual, 510 son los que trabajan percibiendo peculios y 130 los que desarrollan actividades dentro del sistema carcelario pero que no perciben peculios.

Modalidades de trabajo

El Complejo cuenta con tres modalidades de trabajo:

- 1) El trabajo dentro del centro penitenciario de la empresa Aniel SA, abocada a la fabricación de caños de goma para autos, que hace más de diez años que está instalada en el centro. Aunque no existe un comprobante escrito del convenio entre el centro penitenciario y la empresa, el Centro a cambio de un canon (establecido mediante un acuerdo con la Dirección Nacional) le brinda a la empresa la posibilidad de contar con un espacio físico para desarrollar su producción.

Aniel SA realiza su actividad con su propio encargado de personal y cuenta con su propia maquinaria. Emplea a ocho reclusos a los que les abona por hora trabajada una suma de 25 pesos; el que cobra más gana 2.200 pesos. Además, los trabajadores cuentan con un contrato laboral de régimen común, por lo que las tareas se realizan de lunes a viernes, durante ocho horas.²²

La selección del personal se realiza sobre la base de los decretos antes mencionados. Se llevan a cabo cuatro juntas trimestrales en las que se analizan los casos de los reclusos que pretenden trabajar dentro del Centro. La selección se hace mediante un criterio de seguridad, y la solicitud de la plaza laboral se realiza según un puntaje que es establecido por un mecanismo similar al analizado respecto de la Cárcel Departamental de Paysandú. Se prioriza al recluso menor de 29 años, que tenga familia, que cuente con capacitación en determinado oficio, que posea un oficio demostrable y que pueda colaborar con la formación de otros reclusos, que no esté ocupando otra plaza laboral, que no haya recibido sanciones en los últimos meses, a los primarios frente a los reincidentes o reiterantes.

El problema que se percibe con esta empresa es que desde hace cierto tiempo no ha cumplido con lo pactado, por lo que los reclusos no han percibido su remuneración por horas trabajadas. Además, toda la maquinaria de Aniel SA que se encuentra en el Complejo está prendada. Cabe destacar que tanto esta modalidad de trabajo como las que se detallarán a continuación cuentan con una póliza genérica del BSE.

- 2) Dentro del Centro también existe el régimen de emprendimientos laborales caracterizado por la presentación de proyectos de los reclusos a la Junta de Tratamiento; ésta cuenta con el asesoramiento de la Dirección Nacional, que estudia el proyecto y elabora un informe para aprobarlo o reprobalo. La aprobación se realiza según el Protocolo del año 2009-2010, aprobado por el Ministerio del Interior. En caso de que el emprendimiento sea aprobado, el régimen que primará no será el de peculio sino el de trabajo a destajo.

²² No obstante ello, el responsable del Centro entrevistado sostiene que el máximo de tiempo que un recluso trabaja son 89 horas por mes.

Después de la aprobación del Protocolo, y en la actualidad, no existen proyectos que estén en funcionamiento bajo esta modalidad de trabajo, ya que los emprendimientos que funcionan hoy por hoy en el Complejo son de carácter personal. Sin embargo, las autoridades aprueban emprendimientos presentados por los reclusos. Desde la Cárcel no se imparten conocimientos para el desarrollo de oficios, pero se brinda a los reclusos con iniciativas un espacio físico para llevarlas a cabo, por lo que estos deberán realizar un aporte, un canon que también debe ser establecido en el proyecto que el interno presente.

El problema que perciben las autoridades encargadas del área laboral es que no encuentran una delimitación clara entre los proyectos presentados con la finalidad de producir de aquellos que desean impartir enseñanza. Tal es el caso –según el informante calificado entrevistado– de una ONG que en un principio planteó un proyecto de enseñanza en reciclaje cuya intencionalidad secundaria sería contar con mano de obra barata que se encargue de clasificar la basura, para después retirarla y vender lo reciclado. Una situación similar se percibe respecto del trabajo que los artesanos hacen dentro del centro, ya que lo producido se lo entregan a sus familiares y estos son los encargados de venderlo a empresas. El centro se enfrenta al mismo problema del caso anterior, en el que no se percibe una línea marcada de hasta dónde la tarea es una actividad recreativa o un trabajo propiamente dicho.

- 3) Otra de las modalidades con las que cuenta el Complejo es la de contratar reclusos para peculios, que tienen la particularidad de ser reclusos contratados por y para el establecimiento. Al año 2010, las tareas que se realizan dentro de los módulos y perciben peculios, además de redimir penas, son entre otras las siguientes:

Fajineros. Se trata de reclusos dedicados a las tareas de limpieza del Centro, más específicamente del comedor y de las oficinas. Trabajan de lunes a viernes, 36 horas por semana. Por razones de seguridad ajenas a nuestras posibilidades, al momento de la visita al centro penitenciario los reclusos no se encontraban disponibles para ser entrevistados.

Rancheros. Se trata de quienes se dedican al reparto de la comida. También trabajan de lunes a viernes, con una carga horaria de 24 horas semanales.

Mantenimiento. Existe un área dedicada a las tareas de mantenimiento en general, que comprende oficios de albañilería, sanitaria y pintura. Trabajan de lunes a viernes, 32 horas por semana.

Limpieza externa. La cuadrilla encargada de la limpieza externa del Centro y que realiza tareas de jardinería trabaja de lunes a viernes, 20 horas semanales.

Quintas. Este tipo de actividades se desarrolla lunes, miércoles y viernes, o martes y jueves, en régimen de 32 horas por semana.

Análisis de la información relevada

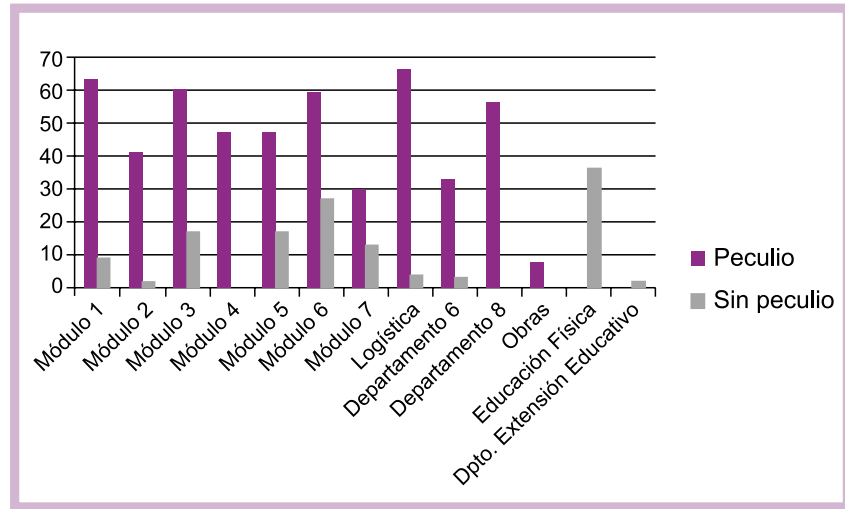
En la actualidad existen 510 peculios habilitados por la Dirección Nacional destinados al Complejo, por lo que no todos los reclusos que trabajan perciben peculio (de hecho, hay 130 reclusos que no tienen peculio y solo trabajan para redimir pena). El peculio es regulado por el Departamento Contable y un recluso percibe medio salario mínimo por mes, 40% del cual es percibido todos los meses por los familiares del recluso (ya que dentro del centro penitenciario no pueden manejar dinero), mientras que el restante 60% se considera crédito disponible.

En las Figuras 1 y 2 se muestran los casos de las personas que cuentan con peculios o no de acuerdo a su actividad laboral. Se observa que las personas que realizan tareas de logística son los reclusos que reciben mayores ingresos en peculios, siguiéndole los trabajadores de los Módulos 1 y 3. Mientras tanto, la mayor parte de las personas que realizan actividades laborales y no perciben peculios se ubican en las tareas abocadas a las obras, siguiéndole el área de Educación Física y el Departamento de Extensión Educativo.

Figura 1: Reclusos con plaza laboral con o sin peculio

Sector	Peculio	Sin peculio
Módulo 1	63	9
Módulo 2	41	2
Módulo 3	60	17
Módulo 4	47	0
Módulo 5	47	17
Módulo 6	59	27
Módulo 7	30	13
Logística	66	4
Departamento 6	33	3
Departamento 8	56	0
Obras	8	0
Educación Física	0	36
Dpto. Extensión Educativo	0	2
Total	510	130

Figura 2: Expresión gráfica de los reclusos con plaza laboral con o sin peculio

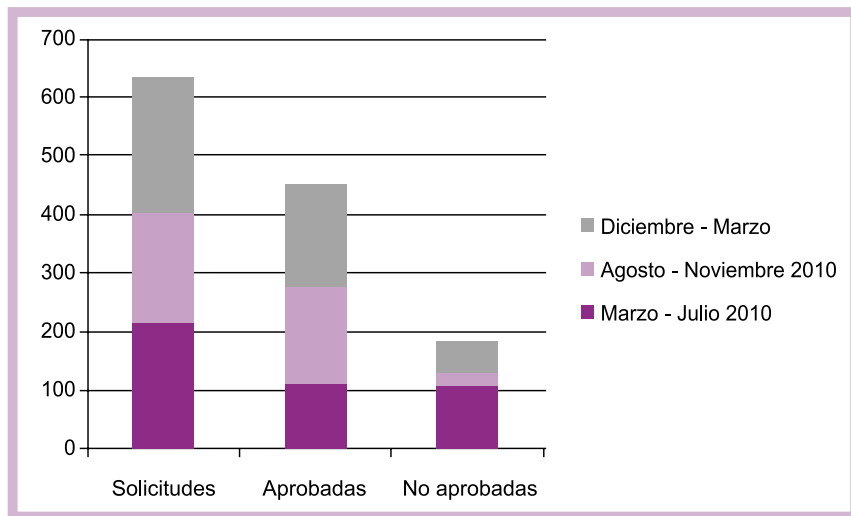


En las Figuras 3 y 4 se analizan las solicitudes de plazas laborales formuladas por los reclusos durante 2010 y cuáles de ellas fueron aceptadas o reprobadas.

Figura 3: Solicitudes de plazas laborales aprobadas o reprobadas durante 2010-2011

Juntas	Solicitudes	Aprobadas	No aprobadas
Marzo-julio 2010	216	109	107
Agosto-noviembre 2010	186	164	22
Diciembre-marzo 2010-2011	232	178	54
Total	634	451	183

Figura 4: Gráfico de las solicitudes de plazas laborales aprobadas o reprobadas durante 2010-2011



Se percibe que en el período comprendido de marzo a julio del año pasado, 216 fueron las solicitudes de plazas laborales, de las cuales 50% fueron aceptadas, mientras que el otro 50% no lo fue. En el segundo trimestre, de un total de 186 solicitudes, la Junta aprobó el 88% y reprobó tan sólo el 12%. En el último trimestre del año, de un total de 232 solicitudes, la Junta aprobó el 77% y no aprobó el 23% restante. De ello se puede concluir que, excepto en el primer trimestre del año, en general fueron mayores los casos aprobados que los reprobados.

Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados

El Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados se creó en 1934 y funciona en la órbita del Ministerio del Interior.²³

²³ El Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados fue creado por decreto-ley del 7 de marzo de 1934, modificado y ampliado por decreto del 4 de agosto de 1934, decreto del 12 de febrero de 1941, decreto del 27 de octubre de 1964 y ley 13.318 del 28 de diciembre de 1964 (arts. 94 y 95). El decreto 417/985 del Ministerio del Interior establece la forma como ejercerá sus cometidos.

El objetivo fundamental del Patronato es fomentar la reinserción social de todos aquellos adultos, tanto hombres como mujeres, que “sufran prisión preventiva, cumplan pena privativa de libertad o se encuentren en régimen de libertad vigilada”. Además, se encarga de “la asistencia moral y material de encarcelados y liberados, que puede extenderse a sus familiares, y en tal sentido de procurarles documentación personal, vestimenta, trabajo, alojamiento provisorio, asistencia médica y jurídica, y sustento durante los primeros días de vida libre, así como otorgarles préstamos de honor y préstamos necesarios no reintegrables sin perjuicio de otras necesidades atendibles”. Su misión es “procurar la inclusión social de las personas sometidas a un proceso penal, mediante la implementación de programas en las áreas de atención social, psicológica y jurídica, que puede hacerse extensivo a sus familias”. Su visión se fundamenta en ser “la institución de referencia para la puesta en práctica de programas de promoción de Derechos Humanos, trabajando coordinadamente, en continuo perfeccionamiento y con personal con alto grado de capacitación y compromiso”.²⁴

Análisis de la información relevada

Con el fin de mantener activa a la persona privada de libertad (además de otros fines), según las entrevistas desarrolladas, el Patronato actúa sobre cuatro dimensiones que hacen al desarrollo de la persona: deportivo-recreativa, cultural, educativa y laboral.

En relación al último de estos aspectos, en 2009 entró en vigor la ley 18.489 del 17 de mayo, que habilita al Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados a otorgar becas a presos y liberados con salida transitoria, a sus cónyuges, a concubinas o hijos mayores de 18 años, en el marco de convenios laborales con instituciones públicas o privadas, para la prestación de funciones. Los beneficiarios son los integrantes de la bolsa laboral del Patronato que no perciban ingresos por otra actividad laboral.

La idea del Patronato es finalizar el año 2011 con planes estratégicos (de 2012 a 2015) para todas las unidades penitenciarias que abarquen esas cuatro áreas. En la actualidad se están impulsando los servicios productivos dentro de los establecimientos carcelarios (que ya existen), mediante los recursos económicos disponibles y el apoyo de la cooperación internacional.

Por otro lado, según se nos ha informado, se está comenzando a desarrollar las políticas fuera de los establecimientos carcelarios, donde se pretende que personas privadas de libertad tengan la posibilidad de trabajar en actividades que sean de utilidad social para distintos organismos del Estado o empresas privadas. En febrero, el Patronato firmó un acuerdo junto con Presidencia para que cuadrillas de mujeres y hombres puedan

²⁴ <http://www.pnel.org.uy>

trabajar en Rocha, Canelones y Maldonado, limpiando zonas de riesgo de incendio definidas por el Sistema Nacional de Emergencia. La carga horaria de estas tareas equivale a seis horas por día, de 8.00 a 14.00; luego el individuo debe regresar a la unidad penitenciaria. Este retorno es realizado bajo la responsabilidad del Patronato, garantizando que el trabajador realice sus tareas en tiempo y forma, con la custodia necesaria. Los reclusos que trabajan en este emprendimiento cuentan con un proceso de capacitación brindado por el Sistema Nacional de Emergencia, pero en general desarrollan actividades cuyo aprendizaje no es de alta complejidad, ya que implican la utilización de herramientas que en general el recluso ya ha utilizado antes de estar privado de libertad, como motosierra, rastrillo y pala.

Recientemente, según se nos ha informado, el Patronato firmó un acuerdo con AFE, que entrará en vigencia a partir del 1º de abril de 2011, por el cual se realizarán tareas de limpieza y desmalezamiento de las vías ferroviarias. También se nos ha informado que en los primeros días de marzo el Patronato habría firmado un convenio con ANTEL. Según las perspectivas del centro, este emprendimiento parece ser favorable porque en el contrato se establecen puntos a favor del trabajador, como lo son una ganancia mayor a la que se percibe actualmente y la capacitación para los puestos de trabajo que se designen.

Un aspecto importante es que todos los trabajadores del proyecto fuera del establecimiento carcelario aportan al BPS y también cuentan con seguro en caso de accidentes laborales. El nexo entre las empresas y el Patronato, en general, depende de la iniciativa de este último, aunque también existe la posibilidad de que las empresas se enteren de los proyectos del Patronato mediante la prensa y así busquen establecer el vínculo para llevar a cabo la idea.

La persona que ingresa a cualquiera de los proyectos de inserción laboral es contratada por tres meses, período que se respeta en caso de que el recluso egrese. Sin embargo, en caso de que una persona no tenga el comportamiento adecuado, es sustituido por otro recluso de manera inmediata. Una vez finalizados los tres meses de contratación, depende pura y exclusivamente de la empresa la prolongación del contrato.

Tal como se nos ha informado, las mujeres han sido históricamente discriminadas no solo por su género, sino también por estar inmersas en un entorno sumamente machista como lo han sido tradicionalmente las cárceles uruguayas. Son escasas o prácticamente inexistentes las posibilidades de desarrollo laboral que se le ofrece a la población reclusa femenina, aspecto que no escapa de la realidad social que percibimos a diario, en la que, según recientes cifras del Instituto Nacional de Estadística, la tasa de actividad por sexo representa 74% para hombres y 53% para mujeres.

La selección del personal que trabajará en cada proyecto es determinada sobre la base de un perfil de la persona desarrollado por el INACRI. Consiste en la selección de personas en base a la aptitud y la actitud. Se tiene en cuenta el nivel educativo y el buen comportamiento. Deben contar además con la autorización de salida establecida por el juez.

La forma de remuneración establecida en los acuerdos vigentes (AFE y Presidencia) se llevó a cabo por intermedio del Patronato, que es el organismo encargado de distribuir el salario a cada trabajador. La persona privada de libertad que cumple con su horario de trabajo percibe una suma de 2.650 pesos por mes. Ese dinero es administrado por cada autoridad penitenciaria, de acuerdo a lo establecido en el decreto-ley 14.470.

Otro aspecto que resulta importante destacar es que el Patronato posee una bolsa de trabajo que busca reinsertar en el mercado a sus beneficiarios (individuos que han estado bajo un proceso penal y sus familiares directos). Ésta responde a las demandas de las empresas privadas que solicitan un determinado perfil para incorporar a su institución, por lo que para el Patronato resulta muy difícil poder combinar las expectativas de las empresas con los perfiles de los egresados.

Modalidades de trabajo

En el presente apartado se propondrá una clasificación de las distintas modalidades de trabajo que hemos constatado al realizar la labor de campo. En el apartado denominado "Aspectos relevantes desde el punto de vista del Derecho Laboral" se hará una clasificación específica de estas a los efectos de su análisis a la luz de la normativa de derecho laboral. Sin perjuicio de que lo que se realiza es una sistematización de la información obtenida, se adelantarán algunos aspectos normativos que serán objeto de una mayor profundización en los apartados siguientes.

Es posible distinguir en Uruguay modelos diferentes de trabajo desarrollados por las personas privadas de libertad (y liberadas), y dentro de cada uno de esos modelos pueden identificarse subtipos. No obstante, pueden existir otras modalidades de trabajo accidental o informal, que no es posible categorizar, que no se encuentran reguladas por normativa alguna y obedecen a decisiones y prácticas de las distintas unidades penitenciarias.

Modalidades de trabajo	
I. Dentro de los establecimientos carcelarios	A. Servicios internos
	B. Emprendimientos productivos o de servicios gerenciados por las autoridades penitenciarias
	C. Emprendimientos gerenciados por reclusos
	D. Emprendimientos de empresas privadas que desarrollan parte de su actividad dentro del recinto carcelario
II. Fuera de los establecimientos carcelarios	A. Trabajo en el marco de un convenio con la administración penitenciaria
	B. Trabajo sin mediar convenio
III. Trabajo del liberado	

I. El modelo de trabajo dentro de los establecimientos carcelarios

Una experiencia que ha tenido un gran impacto a nivel comparado pero que ha contado con serias limitaciones en la práctica en nuestro país es la de los emprendimientos dentro de los recintos carcelarios. Pueden identificarse al menos cuatro formas en las que se ha constatado este tipo de experiencias:

- A) Trabajos que genéricamente pueden ser denominados "servicios internos" (en algunos casos bajo el régimen de peculios y en otros casos –especialmente en el interior– no remunerados).
- B) Trabajo en emprendimientos productivos o de servicios gerenciados por las propias autoridades penitenciarias (los casos más significativos fueron identificados en el CNR).
- C) Trabajo en emprendimientos gerenciados por reclusos. A su vez tienen dos modalidades: i) trabajo unipersonal independiente (por ejemplo: Piedra de los Indios, Colonia); y ii) trabajo en régimen de dependencia para otro recluso-empresario (por ejemplo: Cárcel Departamental de Paysandú).
- D) Emprendimientos de empresas privadas que desarrollan parte de su actividad dentro del recinto carcelario y con personal compuesto mayoritariamente por reclusos (es el caso de Aniel SA, en el Complejo Carcelario Santiago Vázquez). En principio los privados celebran un convenio que regula las condiciones de instalación de los empresarios en el recinto carcelario, lo que debería dar lugar a un procedimiento licitatorio. Pero en la práctica, en el caso de la empresa mencionada, los informantes calificados consultados mencionaron que no tienen conocimiento de ese convenio y que suponen que existe pero nunca lo han visto.

II. El modelo de trabajo fuera de los establecimientos carcelarios (con autorización judicial)

También en este caso es posible identificar dos modalidades:

- A) Trabajo en el marco de un convenio con la administración penitenciaria. Es el caso de la experiencia de pasantías o convenios: por ejemplo, El Correo o ANCAP con CNR; AFE con Patronato (Ministerio del interior); o las pasantías con la Intendencia de Colonia. Este tipo de experiencias se encuentran comprendidas en la ley 18.690 del 24 de setiembre de 2010 que sustituyó al artículo 61 del decreto-ley 14.470 del 2 de diciembre de 1975, en referencia al régimen de

salidas transitorias para gestionar la obtención de trabajo o para trabajar fuera del establecimiento carcelario.²⁵

- B) Trabajo sin mediar convenio. Es decir, ante la circunstancia de que la persona privada de libertad haya procurado un trabajo y obtenido la autorización judicial correspondiente.

III. Trabajo del liberado

En buena medida, hasta ahora la actividad de asistencia pospenitenciaria ha quedado en manos del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, organismo que dispone de escaso presupuesto y una baja cobertura.

La ley 17.897 del 14 de setiembre de 2005 en su artículo 14 prevé la inserción laboral específica de personas liberadas del sistema.²⁶ Este régimen está amparado en algunos casos por convenios en el marco de lo dispuesto en la ley 18.489 del 17 de mayo de 2009. Según el artículo 6º de dicha norma, el Patronato podrá asumir los costos de los convenios por concepto de aportes patronales al BPS, con los recursos que le fueran transferidos por el artículo 475 de la ley 18.362, del 6 de octubre de 2008.²⁷

²⁵ Ley 18.489 del 17 de mayo de 2009. Artículo 1º. El Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados y sus Departamentales podrán otorgar becas de trabajo a encarcelados/as que gocen de salidas transitorias laborales, liberados/as, sus cónyuges, concubinos/as e hijos/as mayores de dieciocho años de edad, para la prestación de funciones en convenios laborales con instituciones públicas y privadas.

²⁶ Esta norma dispone en forma imperativa que se incluya en todos los pliegos de licitaciones de obras y servicios públicos la obligatoriedad del o de los empresarios contratantes de inscribir en las planillas de trabajo un mínimo, equivalente al 5% (cinco por ciento) del personal afectado a tareas de peones o similares, de personas liberadas que se encuentren registradas en la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, pudiendo el Poder Ejecutivo establecer un sistema de bonificaciones para aquellas empresas que inscriban liberados registrados en la Bolsa de Trabajo referida por encima del 5% estipulado precedentemente, así como promover acuerdos con los gobiernos departamentales para establecer regímenes similares respecto de las obras y servicios públicos departamentales.

²⁷ El decreto reglamentario expresa que la movilización interna de los reclusos o reclusas, y su vigilancia a efectos de cumplir con las actividades laborales o de capacitación, estará a cargo del grupo de custodia de tratamiento en cada establecimiento, que dependerá del jefe del Departamento de Gestión Laboral de cada centro y deberá además prestar su auxilio al Departamento de Educación y al equipo técnico del INACRI.

Análisis de los instrumentos existentes para la asignación e integración de los reclusos y reclusas a actividades laborales

En los apartados anteriores se ha analizado la realidad del sistema penitenciario en lo que refiere a la asignación e integración de los/as internos/as a actividades laborales, sin perjuicio de haberse hecho múltiples referencias a la normativa aplicable.

En el presente apartado, si bien se adelantarán algunos aspectos que son abordados con profundidad en el siguiente, la normativa es analizada únicamente a los efectos de identificar los criterios de asignación e integración de los/as internos/as a actividades laborales.

El decreto-ley 14.470

La solicitud de la persona reclusa

En el marco del decreto-ley la persona privada de libertad puede solicitar el género de trabajo a realizar, y dicha solicitud puede ser contemplada “en lo posible”, atendiendo a su proyección sobre la vida en libertad de la persona privada de libertad y a los medios con que cuente el establecimiento. El decreto 225/006 dispone que los reclusos y las reclusas antes de iniciar cualquier tipo de actividad laboral deben prestar su conformidad por escrito, mediante un documento que será comunicado a su defensor y al comisionado parlamentario.

La ley 17.897

La redención de pena

Nuestro ordenamiento jurídico también prevé el trabajo como forma de redención de pena conforme lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 17.897 del 14 de setiembre de 2005. La redención de pena implica una actuación jurisdiccional conforme a la cual a los procesados y condenados a pena privativa de libertad (incluso quienes tengan salidas transitorias) se les conmuta un día de reclusión por dos días de trabajo (con ocho horas de trabajo cada día).²⁸

En el régimen de esta ley es la autoridad carcelaria la encargada de procurar los medios necesarios para crear fuentes de trabajo, industriales, agropecuarias o artesanales según las circunstancias y las posibilidades presupuestales. La ley referida menciona la existencia de una Junta Asesora en cada centro, formada por personal designado por la autoridad carcelaria a efectos de la evaluación del trabajo de las personas reclusas.

Criterios para la distribución de las plazas laborales según la reglamentación

Las plazas laborales y educativas disponibles se distribuirán por resolución fundada exclusivamente en atención a los criterios establecidos en el decreto 225/006 con las modificaciones establecidas por el 102/009, estableciéndose puntajes para determinar la prelación. Los criterios tienen en cuenta la circunstancia de tener familia y su situación económica; la capacitación del aspirante; experiencia laboral; idoneidad técnica; buena conducta; el carácter de primarios o reincidentes; el haber desempeñado tareas con anterioridad; si ya ocupa una y aspira a ocupar otra; si el recluso o reclusa ingresa por traslado de otro establecimiento en el que ocupaba una plaza laboral o de estudio.

²⁸ En cuanto al ámbito de aplicación, la reglamentación vigente establece que el régimen de redención de pena por trabajo y estudio se aplicará a todas las personas procesadas y condenadas privadas de libertad, que regirá para todos los establecimientos penitenciarios y centros de detención del país. En las dependencias de la Dirección Nacional de Cárceles Penitenciarias y Centros de Recuperación, la Junta Asesora mencionada en el artículo 13 de la ley 17.897 será la Junta de Tratamiento y la Dirección de cada Establecimiento, la que tendrá bajo su responsabilidad la asignación de plazas laborales y de estudio, actuando junto con la Junta de Tratamiento, pudiendo la Dirección apartarse de lo recomendado por la Junta, en decisión fundada que se elevará al director nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación, quien en definitiva resolverá.

Criterios referidos a los proyectos presentados por organismos externos a los centros de privación de libertad

Con respecto a la presentación de proyectos que tengan por objeto la asistencia a los y las reclusos/as en virtud del desarrollo de una actividad educativa, laboral o de capacitación que sea desarrollada por una organización no gubernamental u otro tipo de organización ajena a los establecimientos penitenciarios, esta deberá solicitar a la Junta de Tratamiento que seleccione a los reclusos o reclusas que puedan participar en esa actividad, con criterios de selección que se adecuen al proyecto que pretenda ejecutar. A tales efectos puede utilizar un formulario de inscripción del que se desprendan los criterios mencionados, a los efectos de facilitar el procesamiento de la información. Este debe contener indicadores claros de evaluación, la que indefectiblemente deberá realizarse con la regularidad que se determine en el propio proyecto, que no podrá ser superior a un año, dando cuenta a la Junta de Tratamiento.

A tales efectos, toda organización no gubernamental u otro tipo de organización que pretenda llevar adelante proyectos, dentro del recinto carcelario o fuera de este, deberá contar con el aval del Departamento de Educación de cada establecimiento, del Instituto Nacional de Criminología (INACRI) y del Departamento de Gestión Laboral de cada establecimiento, según corresponda, antes de implementarse su ejecución. Se otorgará especial consideración a los proyectos presentados por las organizaciones que se encuentren en trámite a la fecha de entrada en vigencia del presente Reglamento. Una vez obtenido dicho aval, se podrán celebrar los convenios respectivos con las organizaciones interesadas, que deberán establecer las condiciones en que se desarrollará el trabajo y estarán sujetas al control necesario para su óptima ejecución.²⁹

Asimismo, prevé que en caso de celebrarse tales convenios las organizaciones referidas en el párrafo anterior deberán permitir el ingreso de personal designado por cualquiera de las unidades de la Dirección Nacional de Cárceles para que puedan observar y supervisar el desarrollo de las actividades, requerir información y datos para confeccionar estadísticas u otro tipo de actividad, incluso organizar actividades terapéuticas, estas últimas siempre que no interfieran con el normal desarrollo del proyecto. Las organizaciones tienen el deber de buscar la forma de facilitar la conformación de grupos terapéuticos al finalizar la jornada laboral o en su transcurso.

²⁹ Sobre el proceso de estudio y adecuación de los proyectos presentados, ver artículo 2º del decreto 102/009.

Las actividades desarrolladas en el marco de estos convenios deberán organizarse de manera que no resulten un obstáculo para que el recluso o reclusa que participen puedan usufructuar su derecho a visitas comunes o íntimas y puedan entrevistarse con su defensor o técnicos tratantes, entre otras actividades.

Criterios referidos a los proyectos presentados por las personas reclusas

Se admite de forma genérica que tanto reclusos como reclusas puedan presentar sus propios proyectos de trabajo voluntario o remunerado, productivos o de otro tipo, y educativos, los que deberán contar con el aval de las unidades técnicas ya mencionadas en los artículos anteriores, y formalmente deberán contener las mismas exigencias que los presentados por organizaciones ajenas al establecimiento.

Se prevé que en los establecimientos del interior del país que no cuenten con los servicios del INACRI ni con unidades administrativas especializadas en gestión laboral o en actividad educativa, será la propia Junta Asesora la que evaluará y supervisará los proyectos que implementen organizaciones ajenas al establecimiento, o los reclusos y reclusas.

Se establece que para el caso de que durante la implementación del proyecto este fuera objeto de observaciones, se les dará vista a los responsables, a los efectos de que en un plazo no mayor a 30 días ajusten el proyecto en ejecución, presenten uno nuevo o cuestionen la evaluación efectuada. La Junta de Tratamiento deberá elevar a consideración de la autoridad superior la evaluación realizada y las objeciones presentadas, si estas no fueren subsanadas. De compartirse la opinión de la Junta, se notificará a los responsables de la organización que en un lapso no superior a dos meses se deberá dejar de ejecutar el proyecto.

Aspectos relevantes desde el punto de vista del derecho laboral

El trabajo de las personas privadas de libertad procesadas o condenadas plantea diferentes problemáticas y desafíos. Entre ellos, la rehabilitación del recluso, la necesidad de formación o del mantenimiento de las capacidades para facilitar la posterior inserción en la sociedad, el aspecto terapéutico del trabajo y su incidencia en la disciplina interna del establecimiento, pero también otros como las condiciones de desempeño de la labor, la vulnerabilidad de la situación ante posibles abusos y la consideración de si se trata de trabajo forzado.

En este apartado se hará referencia, en primer lugar, a conceptos generales acerca del trabajo amparado por el derecho laboral y su distinción con otras figuras jurídicas. Luego se analizará la especialidad del trabajo de las personas privadas de libertad, para finalmente estudiarlo a la luz de los Convenios Internacionales de Trabajo N° 29 y 105, de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT de 1998, y de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos. Se analizará además la regulación del trabajo de las personas privadas de libertad en Uruguay, la experiencia comparada y la cuestión de la inserción laboral.

Contrato de trabajo y modalidades

Concepto de “trabajo” amparado por el derecho laboral

El trabajo amparado por el derecho laboral es el realizado bajo subordinación generalmente en el ámbito privado. En especial se considera la subordinación jurídica, es decir, el trabajo desempeñado bajo órdenes acerca del modo, tiempo y lugar de la prestación.

Por el contrato de trabajo el trabajador se obliga a desempeñar un trabajo personal, bajo órdenes, a cambio de una remuneración que paga el empleador, que es quien dirige la tarea.

Señala Plá Rodríguez que el contrato de trabajo tiene los siguientes elementos esenciales: prestación personal del trabajo, subordinación, onerosidad y durabilidad.³⁰

³⁰ Plá Rodríguez, Américo, *Curso de Derecho Laboral*, Tomo II, Acali, Montevideo; pp. 22-32.

El trabajador debe cumplir la tarea personalmente, no pudiendo traer colaboradores para desempeñarla, ni sustitutos.

El trabajador se encuentra obligado por el contrato de trabajo a obedecer las órdenes del empleador, quien dirige la tarea (subordinación jurídica).³¹

El trabajo lo realiza el trabajador a cambio de una remuneración (onerosidad). El trabajador se desprende de los frutos de su trabajo que pertenecen al empleador y no asume los riesgos del emprendimiento, teniendo asegurada la percepción de un salario.

El elemento durabilidad significa que la relación surgida a raíz del contrato se mantiene en el tiempo. Las prestaciones de trabajo ocasionales o que se agotan en un breve tiempo no configuran este modelo contractual.

Contrato de trabajo y relación de trabajo

En el ámbito de esta disciplina tiene aplicación la teoría de la relación de trabajo de la que Plá Rodríguez ha extraído el principio de primacía de la realidad.³² De acuerdo a las enseñanzas de la teoría de la relación de trabajo, deben tomarse en cuenta los hechos, la realidad de la relación y no el contenido del contrato pactado entre las partes.

Más recientemente, la Recomendación de la OIT N° 198 sobre la Relación de Trabajo contiene varios de los elementos que acabamos de señalar.

La jurisprudencia uruguaya utiliza la técnica de los indicios para determinar en el caso concreto la existencia de subordinación jurídica. Se analiza cómo se desarrolló la relación entre las partes, los hechos, y aplicando el principio de primacía de la realidad, el juez puede llegar a la conclusión de que se trató de una relación de trabajo. En ese caso, la consecuencia jurídica es la aplicación del estatuto protector del derecho laboral a dicha relación.³³ La jurisprudencia laboral admite la aplicación del derecho del trabajo a relaciones entre trabajadores y el Estado.³⁴

³¹ Sobre el concepto de subordinación jurídica puede verse Plá Rodríguez, Américo, ob. cit.; pp. 23-26; Rivas, Daniel, *La subordinación. Criterio distintivo del contrato de trabajo*, FCU, Montevideo, 1996; Rivas, Daniel, "Los indicios del trabajo subordinado en la jurisprudencia laboral", *Revista Judicatura* N° 36, Montevideo, 1993.

³² Ver Plá Rodríguez, Américo, *Los principios del derecho del trabajo*, 3^{era} ed., Depalma, Buenos Aires, 1998.

³³ Puede verse Mangarelli, Cristina, "Los principios de primacía de la realidad y de irrenunciabilidad en la determinación de la naturaleza de la relación", XIV Jornadas Nacionales de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, FCU, Montevideo, 2002.

³⁴ Puede verse Mangarelli, Cristina, "Prestaciones de trabajo personal en régimen de trabajador privado con entidades estatales", XIII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, FCU, Montevideo, 2002.

Relaciones de trabajo especiales

El derecho del trabajo prevé estatutos especiales para sectores de trabajadores. Ello significa que la especialidad del trabajo lleva a que se requieran normas específicas que regulen ese trabajo especial. En algunos casos, la normativa prevé beneficios particulares para dichos trabajadores. En otros, se excluye de los beneficios generales o de algunos de ellos a un sector de trabajadores atendiendo a las especialidades del trabajo.

Como vamos a ver a continuación, el trabajo de las personas privadas de libertad se considera un tipo especial de trabajo, que se encuentra regulado por algunas normas generales del derecho del trabajo y otras específicas.³⁵

Trabajo autónomo

El trabajo también puede desempeñarse en forma autónoma. Uno de los modelos contractuales de trabajo independiente es el arrendamiento de servicios, que se distingue del contrato o relación de trabajo por la inexistencia de subordinación jurídica.³⁶

El trabajo autónomo puede llevarse a cabo con otros tipos contractuales como el mandato, la sociedad, el arrendamiento de obra. También puede desempeñarse en forma artesanal o en general por cuenta propia.

El trabajo autónomo no se encuentra protegido por el derecho laboral. Sin embargo, en varios países se ha aprobado un estatuto del trabajo autónomo por el cual este tipo de trabajadores goza de algunos de los derechos de los trabajadores dependientes.

La colaboración

Hay otras modalidades de trabajo que no están amparadas por el derecho laboral.

Interesa hacer referencia aquí al trabajo realizado por "colaboración". En este caso no hay contrato ni relación de trabajo. No hay obligación de trabajar; el colaborador

³⁵ Sobre el trabajo de las personas privadas de libertad ver: Alonso Olea, Manuel y Casas Baamonde, María Emilia, *Derecho del Trabajo*, 10ª ed., Universidad de Madrid, Madrid, 1988; pp. 78-79; Palomeque López, Manuel Carlos y Álvarez de la Rosa, *Derecho del Trabajo*, 17ª ed., Ed. Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2009; pp. 801-802; Xalambri Médici, Adriana, "El trabajo de los reclusos", *Revista Derecho Laboral* N° 234, Montevideo, 2006; pp. 853 y ss.

³⁶ Puede verse Mangarelli, Cristina, "Arrendamiento de servicios", en *Cuarenta y dos estudios sobre la descentralización empresarial y el derecho del trabajo*, FCU, Montevideo, 2000; Rivas, Daniel, "El trabajo autónomo", en *Cuarenta y dos estudios sobre la descentralización empresarial y el derecho del trabajo*, FCU, Montevideo, 2000.

trabaja si lo desea pero no contrae obligación jurídica alguna al respecto. Se trata, por ejemplo, de situaciones de trabajo prestado a una iglesia, a un comedor barrial, etcétera, sin perjuicio de que también pueda existir trabajo realizado en relación de dependencia jurídica prestado a una institución de este tipo.

En la jurisprudencia uruguaya hay muchos casos de trabajos realizados por colaboración o por buena vecindad. En estas situaciones la jurisprudencia entiende que no hay relación de trabajo, por lo que resulta inaplicable el estatuto protector laboral. Por ejemplo, el trabajo del cónyuge de un trabajador que realizaba tareas en el establecimiento en el que vivía.

Conclusiones

- El estatuto protector del derecho del trabajo se aplica cuando existe un contrato o una relación de trabajo. Se requiere la presencia de los elementos esenciales de este tipo de relación: trabajo personal, subordinación, onerosidad, durabilidad.
- El juez determinará en el caso concreto –aplicando el principio de primacía de la realidad– el tipo de relación y el estatuto aplicable.
- Si se trabajó sin subordinación jurídica, no se aplican las protecciones y beneficios del derecho laboral.
- La especialidad del trabajo puede determinar la aplicación de un estatuto particular que no reúna la totalidad de los beneficios del derecho laboral.

El trabajo de las personas privadas de libertad

Requerimiento de protección

El trabajo en todas sus formas requiere la protección del ordenamiento jurídico. En el caso del trabajo realizado por personas privadas de libertad, la necesidad de protección es mayor atendiendo a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

El requerimiento de protección refiere no solo a asegurar un núcleo de derechos laborales básicos o de condiciones mínimas de trabajo, sino también la protección de la remuneración.

Vigencia de los derechos fundamentales laborales

Los derechos fundamentales laborales tienen vigencia aun cuando se trate del trabajo de personas privadas de libertad.

Las personas privadas de libertad tienen derecho a solicitar la realización de actividades laborales, debiendo seguir un procedimiento de evaluación y aceptación por las autoridades correspondientes. Como se verá más adelante, el derecho al trabajo de las personas reclusas se considera incluido en las normas internacionales.

Figuras jurídicas que presenta el trabajo de las personas privadas de libertad

El trabajo de las personas privadas de libertad puede presentar diversas formas jurídicas. Este tipo de trabajo puede realizarse de forma "dependiente" y también de modo "autónomo" o "artesanal". Sin embargo, consideramos que no se tratará de figuras "puras", dado que todas ellas estarán "teñidas" con rasgos especiales derivados de la situación de privación de libertad en la que se encuentran estas personas y el sometimiento a la autoridad carcelaria. Por esta razón, en algunas situaciones podrá distinguirse un *tercer género* de trabajo atendiendo a las especiales características de estas actividades.

También puede distinguirse el trabajo realizado *dentro* del establecimiento penitenciario y el que tiene lugar *fuera* de este.

A. Trabajo fuera del establecimiento penitenciario

El trabajo fuera del establecimiento penitenciario puede desempeñarse en forma dependiente (ya sea el empleador un organismo del Estado o una empresa privada) o de modo autónomo.

B. Trabajo dentro del establecimiento penitenciario

El trabajo realizado dentro del establecimiento penitenciario tiene características particulares. Puede distinguirse:

- a) trabajo autónomo,
- b) trabajo dependiente,
- c) un tercer género.

De todos modos, los tipos referidos de trabajo autónomo y trabajo dependiente tendrán particularidades que los distinguen de las formas de trabajo realizadas por las personas que gozan de libertad, ya que aun el trabajo autónomo requiere autorización y se encuentra sometido a determinadas reglas dentro del establecimiento.

Asimismo, el trabajo dentro del recinto penitenciario puede haber sido encargado por la autoridad penitenciaria, por una empresa privada, por otro recluso. También puede realizarse en forma autónoma por la iniciativa de los reclusos.

Trabajo encargado por una empresa privada

La circunstancia de que el trabajo lo encargue una *empresa privada* y sea realizado dentro del local de reclusión no implica que en todos los casos se trate de trabajo dependiente. Pueden existir situaciones de trabajo realizado en relación de "dependencia jurídica", por ejemplo, cuando una empresa privada desempeña tareas dentro del recinto penitenciario con supervisores de dicha empresa que dirigen y controlan el trabajo que realizan personas privadas de libertad.

Pero también puede ocurrir que la empresa privada "encargue" determinados trabajos que son realizados dentro del establecimiento por personas privadas de libertad sin recibir órdenes acerca del modo de realización. En este supuesto el trabajo no se realiza de modo dependiente.

Trabajo organizado por una persona reclusa o varias

El trabajo organizado por una persona reclusa o varias dentro del establecimiento penitenciario puede dar lugar a trabajo dependiente de otros reclusos, pero también a la realización de trabajo autónomo por parte de otros reclusos.

La particularidad del trabajo prestado por personas privadas de libertad

La particularidad del trabajo prestado por personas privadas de libertad tiene que ver, entre otras consideraciones, con la exigencia de autorización por la autoridad competente, el lugar de la prestación del servicio (cuando se desempeña dentro del establecimiento carcelario), la forma de cumplimiento y de control, la administración de la remuneración, las causas de extinción y suspensión.

Ello determina que los derechos laborales básicos requieran una “adaptación” al tipo de trabajo de que se trata, o que algunos no se apliquen a este tipo de relación o contrato, lo que se observa en la normativa vigente en los distintos países.

Como señalan Palomeque López y Álvarez de la Rosa, la especialidad de este trabajo aparece en varios aspectos. La extinción del trabajo no puede tener lugar en las mismas circunstancias que en la relación laboral común. Lo mismo cabe señalar respecto de los casos de suspensiones del contrato de trabajo. El despido es inaplicable a este tipo de relación dado que la facultad para extinguirla la tiene un órgano que es ajeno al contrato de trabajo, la Junta de Tratamiento. En las causas de suspensión se encuentran las razones de tratamiento y de traslado.³⁷

En el mismo sentido se pronuncian Alonso Olea y Casas Baamonde. Estos autores destacan: “la llamada ‘relación laboral penitenciaria’ es especialísima, tanto que puede llevar a la conclusión de que en realidad nos hallamos ante un trabajo no libre, aunque no ante un trabajo forzado o forzoso como pena aflictiva (Palomeque); básicamente es especialísima por dos razones.

- A) Porque siendo el trabajo del penado “elemento fundamental del tratamiento” penitenciario, y además de derecho, “deber del interno”, si no se acepta el trabajo en régimen laboral, el deber se desvía hacia otras formas de trabajo previstas en la reglamentación o de formación, aparte de que los servicios, mantenimiento y conservación del establecimiento penitenciario se pueden considerar “prestaciones personales obligatorias” del penado.
- B) Porque la ruptura de la relación laboral por motivos disciplinarios imputables al penado tiene consecuencias muy otras a las del despido, ya que da lugar a la aplicación de correcciones del régimen penitenciario disciplinario, en general encaminadas a “garantizar la seguridad y el buen orden (...) y conseguir una ordenada convivencia” en el establecimiento”.³⁸

Derechos básicos o condiciones mínimas de trabajo

La particularidad que presenta este tipo de trabajo no implica que no se encuentre amparado por un estatuto de derechos o de protecciones básicas. Las normas de los distintos países así lo establecen. En algunos casos indican que se aplica la legislación de trabajo común si el trabajo reúne determinadas condiciones; en otros, este tipo de trabajo se encuentra regulado por una normativa especial.

³⁷ Palomeque López y Álvarez de la Rosa, *ob. cit.*; pp. 801-802.

³⁸ Alonso Olea y Casas Baamonde, *ob. cit.*; pp. 78-79.

Existan o no normas específicas, al trabajo prestado por personas privadas de libertad se le aplican las protecciones previstas en la legislación general de cada país. Será el juez quien resuelva en el caso concreto el estatuto aplicable a cada situación. De todos modos, es conveniente que este tipo de trabajo se encuentre regulado de modo especial por la legislación de cada país.

Consideramos que en la nómina de derechos laborales básicos debe preverse especialmente la jornada máxima de trabajo, el descanso en la jornada, el descanso semanal, la seguridad e higiene en el trabajo, la remuneración.

El trabajo de las personas privadas de libertad requiere su consentimiento, sin perjuicio de la obligación de colaboración en las tareas de limpieza y otros que se les asignen como medida de rehabilitación o en cumplimiento de una sentencia.

Conclusiones

El trabajo de las personas privadas de libertad tiene especialidades, y debe regirse por las siguientes pautas:

- a) Las personas privadas de libertad tienen "derecho" a trabajar,
- b) el trabajo no puede tener carácter aflictivo sino de rehabilitación y/o formación,
- c) el trabajo puede presentar diferentes modalidades (dependiente, autónomo, artesanal, otros),
- d) aun cuando se trate de un contrato o relación particular o especial, deben garantizarse determinados mínimos en las condiciones de trabajo, como seguridad e higiene, jornadas máximas de trabajo, descanso semanal, remuneración.

El trabajo de las personas privadas de libertad a la luz de los Convenios Internacionales de Trabajo y de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos

A continuación se analizará la temática del trabajo de las personas privadas de libertad teniendo en cuenta los Convenios Internacionales de Trabajo, la Declaración de Principios y Derechos fundamentales en el Trabajo, los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. También se considerará la cuestión desde la perspectiva de la protección de la Constitución uruguaya.

Convenios Internacionales de Trabajo N° 29 y N° 105 sobre trabajo forzoso, y N° 100, N° 111 y N° 156 sobre igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y no discriminación

El Convenio Internacional de Trabajo N° 29 sobre trabajo forzoso, ratificado por Uruguay por ley N° 16.643 del 8 de diciembre de 1994, define el trabajo forzoso como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente” (artículo 2).

El convenio indica que no se considera trabajo forzoso el que se exija en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial (artículo 2.2 lit. C).

El Estado se encuentra obligado a suprimir el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas (artículo 1).

Por su parte, el Convenio Internacional de Trabajo N° 105 sobre abolición del trabajo forzoso, ratificado por Uruguay por ley 13.657 del 16 de mayo de 1968, establece que el Estado se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso y obligatorio (artículo 1), y que debe tomar medidas eficaces para la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso y obligatorio (artículo 2).

También se aplican al trabajo de las personas privadas de libertad los Convenios Internacionales de Trabajo N° 100, N° 111 y N° 156 (ratificados por Uruguay por ley 16.063 del 6 de diciembre de 1989) sobre igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y no discriminación.

El Convenio Internacional de Trabajo N° 100 refiere al principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la femenina por un trabajo de igual valor.

El Convenio Internacional de Trabajo N° 111 establece la prohibición de discriminar en el empleo y ocupación por motivo ilícito (raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social), indicando que el término "discriminación" comprende "cualquier distinción, exclusión o preferencia" basada en dichos motivos que tenga por efecto "anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación".

El Convenio N° 156 consagra la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares.

Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT de 1998

La temática del trabajo forzoso es tan importante que ha sido incluida en la nómina de los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT de 1998 que deben respetar los Estados miembros:

"...c) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio".

Se trata, tal como expresa dicha Declaración, de principios y derechos que los Estados deben respetar por su sola pertenencia a la OIT, con independencia de que hayan ratificado el convenio internacional respectivo.

La relevancia de la Declaración de la OIT de 1998 –aun en el caso de Uruguay, que ha ratificado los convenios internacionales en cuestión sobre abolición del trabajo forzoso– no puede soslayarse.

En el Informe del director general de la OIT "Alto al trabajo forzoso" ("Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo") se indican los principios y pautas generales que deben regir el "trabajo penitenciario" y las condiciones mínimas que deben exigirse.

Los principios generales son los siguientes:

- el trabajo penitenciario no debe tener carácter aflictivo,
- todos los privados de libertad "serán sometidos a la obligación de trabajar" teniendo en cuenta su aptitud física y mental,

- se proporcionará un trabajo productivo, que brinde ocupación durante una jornada de trabajo de duración normal,
- el trabajo debe contribuir a mantener o aumentar la capacidad de la persona privada de libertad para ganarse la vida en forma honrada luego de su liberación,
- se brindará formación profesional particularmente a los jóvenes,
- las personas reclusas podrán escoger el trabajo dentro de los límites de una selección profesional racional y de las exigencias de la administración y disciplina penitenciarias.

El trabajo penitenciario debe desempeñarse respetando las condiciones de seguridad e higiene, corresponde la indemnización en caso de accidente de trabajo o de enfermedad profesional, deben establecerse jornadas máximas de trabajo, respetarse el descanso semanal, el trabajo debe ser remunerado.³⁹

El trabajo de las personas privadas de libertad en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos

En los Tratados Internacionales de Derechos Humanos se han reconocido varios derechos laborales como derechos humanos. Por ejemplo, el derecho a gozar de condiciones de trabajo que aseguren la higiene y seguridad, reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales art. 7 lit. b) (aprobado por Uruguay por ley 13.751 del 11 de julio de 1969).

Dichos Tratados ingresan a la Constitución uruguaya por el llamado “bloque de constitucionalidad” (arts. 72 y 332).⁴⁰

Consideramos que hay responsabilidad de los Estados partes que han aprobado los tratados internacionales sobre derechos humanos si no adoptan las medidas a las que se han comprometido en dichos pactos para el logro de una tutela eficaz de los derechos reconocidos.

³⁹ Ver *Alto al trabajo forzoso*, Informe del Director General, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión 2001, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, <http://www.ilo.org/declaración>

⁴⁰ Ver Barbagelata, Héctor Hugo, “Algunas reflexiones sobre los derechos humanos laborales y sus garantías”, *Revista Judicatura*, N° 41, Asociación de Magistrados, Montevideo, agosto 2000.

Siguiendo el ejemplo del derecho humano a trabajar en condiciones de seguridad e higiene, si el Estado uruguayo no adopta las medidas legislativas y de otro tipo que garanticen a todas las personas la tutela de dicho derecho, puede tener responsabilidad.⁴¹

En el caso del trabajo de las personas reclusas realizado bajo subordinación jurídica, el Estado uruguayo debe adoptar todas las medidas a su alcance para lograr la efectividad del derecho a la prevención de los riesgos del trabajo (legislativas y de vigilancia).

Lo mismo cabe decir respecto de otros derechos reconocidos en dichos pactos.⁴²

Otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos

Dos de los instrumentos más relevantes a nivel internacional que brindan las pautas mínimas a que deben ceñirse las condiciones en que se desarrolla la privación de libertad son las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos⁴³ y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.⁴⁴ Estos principios y reglamentaciones tienen por finalidad establecer las pautas de una buena organización penitenciaria y las buenas prácticas en el tratamiento de reclusos.

En ambas existe una especial referencia al trabajo de las personas privadas de libertad, estableciendo reglas mínimas que conforman buenas prácticas.

Las Reglas Mínimas disponen que el trabajo penitenciario no deberá tener carácter aflictivo, y que todas las personas privadas de libertad trabajarán en especial consideración a su aptitud física y mental. El trabajo que se les proporcione deberá revestir las calidades de productivo y suficiente para ocuparlos en la duración normal de una jornada de trabajo y, en la medida de lo posible, deberá contribuir a mantener

⁴¹ Se ha desarrollado esta postura en "Deber de indemnidad del Estado en los riesgos del trabajo a la luz de los tratados internacionales", *Derecho Laboral Interdisciplinario*, Alveroni, Córdoba, 2010. También puede verse Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.

⁴² Ver por ejemplo las consideraciones que realiza el Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con relación al "derecho al trabajo" (24.11.2004), reconocido en el art. 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el trabajo forzoso.

⁴³ Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977.

⁴⁴ Documento aprobado por la Comisión en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

o aumentar la capacidad del recluso para ganarse honradamente la vida después de su liberación.

Al mismo tiempo prevén que se dará formación profesional en algún oficio útil a los reclusos que estén en condiciones de aprovecharla, particularmente a los jóvenes, y que estos, dentro de los límites compatibles con una selección profesional racional y con las exigencias de la administración y la disciplina penitenciarias, podrán escoger la clase de trabajo que deseen realizar. (§71)

Por otro lado, tanto la organización como los métodos de trabajo penitenciario deberán asemejarse lo más posible a los que se aplican a un trabajo similar fuera del establecimiento, a fin de preparar a las personas reclusas para las condiciones normales del trabajo libre. Sin embargo, muy acertadamente disponen que el interés de los reclusos y de su formación profesional no deberán quedar subordinados al deseo de lograr beneficios pecuniarios de una industria penitenciaria. (§72)

En el numeral 73, si bien advierten que las industrias y granjas penitenciarias deberán preferentemente ser dirigidas por la administración y no por contratistas privados, también prevén que las personas privadas de libertad que se empleen en algún trabajo no fiscalizado por la administración estarán siempre bajo la vigilancia del personal penitenciario y que, a menos que el trabajo se haga para otras dependencias del gobierno, las personas para las cuales se efectúe pagarán a la administración el salario normal exigible por dicho trabajo teniendo en cuenta el rendimiento del recluso.

Los establecimientos penitenciarios deberán tomar las mismas precauciones que se prescriben para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores libres, y se tomarán disposiciones para indemnizar a las personas reclusas por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en condiciones similares a las que la ley dispone para los trabajadores libres. (§74)

En el numeral 75 se prevé que una ley o un reglamento administrativo fijará el número máximo de horas de trabajo para los reclusos por día y por semana, teniendo en cuenta los reglamentos o los usos locales seguidos con respecto al empleo de los trabajadores libres, debiendo asimismo preverse un día de descanso por semana y tiempo suficiente para la instrucción y otras actividades previstas para el tratamiento y la readaptación del recluso.

Por último, las Reglas prescriben que el trabajo de los reclusos deberá ser remunerado de una manera equitativa y que estos podrán utilizar, por lo menos, una parte de su remuneración para adquirir objetos destinados a su uso personal y enviar otra parte a su familia. Una parte de la remuneración se utilizará a fin de constituir un fondo que será entregado al recluso al ser puesto en libertad. (§76)

Por su parte, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas reconocen que toda persona privada de libertad tendrá derecho a trabajar, a tener oportunidades efectivas de trabajo y a recibir una remuneración adecuada y equitativa por ello, de acuerdo con sus capacidades físicas y mentales, a fin de promover la reforma, rehabilitación y readaptación social de las personas privadas de libertad, estimular e incentivar la cultura del trabajo y combatir el ocio en los lugares de privación de libertad. Disponen especialmente que en ningún caso el trabajo tendrá carácter aflictivo.

A tales efectos establecen que los lugares de privación de libertad, de manera progresiva y según la máxima disponibilidad de sus recursos, estimularán la orientación vocacional y el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, el establecimiento de talleres laborales permanentes, suficientes y adecuados, dándole especial participación a la sociedad en general y a la empresa privada.

En definitiva, ambos instrumentos tienden a proporcionar el marco dentro del cual debe desarrollarse el trabajo de las personas sometidas a privación de libertad y las garantías de que debe dotárselo. En términos generales se desprende de las normas analizadas el reconocimiento del trabajo en tanto un derecho de todo recluso o reclusa, y por consiguiente la admisión de que el desarrollo de tal actividad debe contar con el respeto, la protección y la garantía que cuenta cuando es desarrollado en el exterior por una persona libre.

Protección constitucional

También se aplica al trabajo de las personas privadas de libertad la protección del trabajo que contiene la Constitución uruguaya. De acuerdo al artículo 53 de la Carta el "trabajo" está bajo "la protección especial de la ley".

Y la ley "ha de reconocer" a quien se encuentre "en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado", la independencia de su conciencia moral o cívica, la justa remuneración, la limitación de la jornada, el descanso semanal y la higiene física y moral, según establece el artículo 54 de la Constitución.

Conclusiones

- Hay obligaciones contraídas a nivel internacional por el Estado uruguayo referidas a la abolición del trabajo forzoso.
- Todo trabajo, en especial el realizado bajo subordinación jurídica, está protegido en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos aprobados por el país.
- Dichos Tratados ingresan a la Constitución uruguayana por el llamado "bloque de constitucionalidad" (arts. 72 y 332).
- El trabajo de las personas privadas de libertad también encuentra protección en la Constitución y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.
- Hay responsabilidad de los Estados Partes que han aprobado los Tratados Internacionales de Derechos Humanos si no adoptan las medidas a las que se han comprometido para el logro de una tutela eficaz de los derechos reconocidos en dichos textos.

Régimen de trabajo de las personas privadas de libertad en Uruguay

Marco normativo

Las normas específicas que regulan el régimen de trabajo de las personas privadas de libertad en Uruguay son la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, los Convenios Internacionales de Trabajo N° 29 (ratificado por ley 16.643 del 8 de diciembre de 1994) y N° 105 (ratificado por ley N° 13.657 del 16 de mayo de 1968), el decreto ley N° 14.470 del 2 de diciembre de 1975 reglamentado por el decreto 440/978 del 1° de agosto de 1978; la ley N° 17.897 del 14 de setiembre de 2005 reglamentada por el decreto N° 225/006 del 13 de julio de 2006 (modificado por decreto 102/009 del 2 de marzo de 2009), sin perjuicio de las normas generales que puedan resultar de aplicación.

Tipos de trabajos previstos en la normativa específica

Las normas que regulan el trabajo de las personas privadas de libertad en Uruguay prevén distintas formas de trabajo: *trabajo voluntario, trabajo dependiente, trabajo autónomo*.

A ello se agrega la distinción que se efectúa de *trabajo dentro del establecimiento penitenciario y fuera de dicho establecimiento*. Las varias modalidades que presenta el trabajo de estas personas privadas de libertad aparecen tanto en el decreto ley 14.470 como en la ley 17.879.

El punto resulta de interés ya que desde el derecho positivo se está admitiendo que el trabajo de las personas privadas de libertad se pueda desempeñar en forma independiente y de modo dependiente. Incluso la normativa señala que resulta de aplicación en algunos casos el derecho laboral común.

De todos modos consideramos que será el juez en cada caso concreto el encargado de determinar el modelo contractual o el tipo de relación que se ha desarrollado, así como el estatuto que se deberá aplicar.

Regulación del trabajo de personas privadas de libertad

El trabajo de las personas privadas de libertad se ha regulado por el decreto-ley 14.470 del 2 de diciembre de 1975 y por la ley 17.897 del 14 de setiembre de 2005, reglamentada por decreto 225/006 del 13 de julio de 2006 (modificado por decreto 102/009 del 2 de marzo de 2009).

Si bien la ley 17.897 estableció la redención de la pena por trabajo (por lo que la regulación sobre el trabajo puede entenderse que refiera justamente a dicha cuestión), el decreto 225/006, reglamentario de dicha ley, contiene un capítulo de alcance general.

Con otras palabras, el decreto 225/006 reglamenta la ley 17.897 en lo que tiene que ver con el trabajo a tener en cuenta para que tenga lugar la redención de pena por trabajo, pero algunas disposiciones resultan aplicables a todo el trabajo prestado por las personas privadas de libertad, se trate o no de trabajo que pueda ser considerado a los efectos de la redención de la pena.

Trabajo en régimen de redención de pena por trabajo. Ley 17.897.

La ley 17.897 del 14 de setiembre de 2005 estableció la redención de la pena por trabajo, indicando que a los procesados y condenados se les conmutará un día de reclusión por dos días de trabajo, no pudiendo computar más de ocho horas diarias de trabajo a dichos efectos (artículo 13).

a. Trabajos válidos para la redención de pena

La autoridad carcelaria es la que determina los trabajos que deben organizarse en cada centro penitenciario. La ley indica que dichos trabajos y los realizados durante salidas transitorias autorizadas por el juez son los "únicos válidos" para redimir pena (artículo 13 de la ley).

b. Evaluación del trabajo. Asignación de plazas laborales. Deber de procurar la creación de fuentes de trabajo

La "evaluación" del trabajo en cada centro de reclusión estará a cargo de una Junta Asesora designada por la autoridad carcelaria (artículo 13 inciso 4 de la ley). La Junta Asesora será la Junta de Tratamiento, y en los establecimientos penitenciarios del interior del país que no cuenten con Junta de Tratamiento se creará una Junta Asesora con cinco miembros, presidida por el director del establecimiento (decreto 225/006, art. 1).

La asignación de plazas laborales es responsabilidad de la Dirección de cada establecimiento actuando con la Junta de Tratamiento. La Dirección puede apartarse de lo indicado por la Junta en decisión fundada que debe elevar al Director Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Reclusión (decreto 225/006, art. 5).

El sistema no prevé la obligación de asignar plazas laborales si la persona reúne las condiciones requeridas. Dicha asignación se realizará "en la medida de las posibilidades presupuestales y económicas de cada establecimiento", aunque la norma indica que se deben asignar dichas plazas "hasta el máximo de los recursos que se disponga" de modo de lograr progresivamente el acceso (artículo 12 del decreto 225/006 con la modificación del decreto 102/009).

La norma reitera la idea de la necesidad de dar la posibilidad de ocupar plazas laborales "a la mayor cantidad de reclusos y reclusas posible".

El Departamento de Gestión Laboral realiza una "evaluación" semestral de la actuación laboral de los reclusos (decreto 225/006, art. 41).

La ley 17.897 estableció además el deber de procurar la creación de fuentes de trabajo, indicando que la autoridad carcelaria "procurará" los medios necesarios para "crear fuentes de trabajo" industriales, agropecuarias o artesanales según las posibilidades presupuestales (artículo 13 inciso 3).

c. Voluntariedad del trabajo para la redención de pena por trabajo

El sistema de redención de pena por trabajo se basa en la voluntariedad del trabajo por parte del recluso, ya que requiere que los interesados se inscriban en un registro.

d. Control de la autoridad de la asistencia al trabajo

La norma prevé dicho control que se requiere justamente para cumplir el procedimiento fijado para la redención de la pena por trabajo.

e. Tipos de trabajo previstos por esta normativa

El decreto 225/006 reglamentario de la ley 17.897 prevé diferentes tipos de trabajo y cómo se tienen en cuenta a efectos de la redención de la pena (decreto 225/006, arts. 32 a 41).

Las modalidades de trabajo que distingue dicho decreto son las siguientes:

- Actividades remuneradas.
- Trabajo voluntario.
- Trabajo independiente fuera del establecimiento. Se mencionan quioscos, oficios, puestos de artesanías en ferias, vendedores por cuenta propia, canillitas, puestas en escenas de obras teatrales, actuaciones en murgas, coros, etcétera.
- Trabajos a destajo contratados por empresas externas.
- Trabajo independiente dentro del establecimiento, que puede tener reclusos o reclusas a su cargo en forma remunerada o voluntaria.
- Actividades de capacitación laboral para adquirir, dominar o mejorar un oficio.

Este decreto reglamentario hace referencia a un vínculo o relación particular que denomina "*relación laboral especial penitenciaria*", indicando las formas de trabajo que quedan comprendidas en dicho concepto, excluyendo de modo expreso otras.

El decreto distingue dos tipos de relaciones de trabajo cuando tienen lugar dentro del establecimiento:

- A) *Relación laboral con peculio* (se remunera con dinero proveniente del presupuesto común del establecimiento y el régimen es el establecido por el DL 14470).
- B) *Relación laboral que se remunera con "salario"* pago por las empresas privadas o públicas o con dinero proveniente de los proventos generados por la actividad productiva dentro del establecimiento (regulado según la norma por el *derecho laboral común*).

Como vemos, la norma ya indicó que hay un tipo de trabajo realizado dentro del establecimiento al que se aplica el régimen del derecho laboral común, aunque luego establece los derechos laborales que se aplican a este tipo de relación.

El decreto 225/006 art. 71 excluye de "la relación laboral especial penitenciaria":

- el trabajo realizado en el exterior del establecimiento para terceras personas (se aplica el régimen laboral común),
- las actividades independientes y por cuenta propia,
- las actividades financiadas por el régimen de peculio regulado por el DL 14.470,
- las actividades que integran actividades de formación,
- las actividades que se desarrollen como labor o que faciliten el funcionamiento del establecimiento, como fajina, reparaciones, cocina, distribución de comida, de material de lectura, actividades de chacra con destino al autoabastecimiento.

El decreto 225/006 art. 72 prevé una nómina de "derechos" que se aplican a la relación laboral penitenciaria:

- a) remuneración (mínimos fijados por los Consejos de Salarios),
- b) categoría laboral (promoción de las categorías laborales),
- c) no discriminación,

- d) seguridad e higiene,
- e) percepción puntual de la remuneración,
- f) descanso semanal e intermedio.

Hay control de la administración de las empresas privadas para las cuales trabajen los reclusos, aunque se establece de modo expreso que no hay responsabilidad de la administración por los incumplimientos de las empresas privadas.

La normativa también contiene disposiciones sobre la extinción de la relación recogiendo las particularidades de la relación (art. 74). Puede extinguirse por mal desempeño evaluado por la Junta de Tratamiento, o por traslado a otro establecimiento.

Regulación del trabajo penitenciario por el decreto-ley 14.470

El decreto-ley 14.470 indica en el artículo 40 que el trabajo es "un deber y un derecho de todo recluso", aunque aclara que será utilizado como tratamiento profiláctico y reeducativo y no como castigo adicional.

Dicho decreto-ley reitera en el artículo 40 que el trabajo de los reclusos "será obligatorio" y será organizado según criterios pedagógicos y psicotécnicos. La norma establece que se procurará promover y mantener las capacidades, y que el recluso podrá solicitar el tipo de trabajo a realizar, que en lo posible será contemplado teniendo en cuenta "su proyección sobre la vida en libertad del recluso" y "los medios con que cuenta el establecimiento".

Las dificultades de esta temática están planteadas en esta normativa, que por un lado indica el derecho a trabajar y por otro el deber de trabajar (aunque lo justifica en la necesidad de prevenir las consecuencias negativas del ocio) estableciendo incluso que el recluso que se niegue sin motivo justo será sancionado disciplinariamente (artículo 42).

Asimismo se indica que la prestación de un trabajo no exime al recluso de realizar otras prestaciones personales "para labores generales del establecimiento o para el desempeño de comisiones que se le encarguen", actividades que no son remuneradas salvo que se trate de la única actividad laboral.

Este decreto ley establece que en materia de jornada, horarios, medidas de higiene y seguridad se respetarán las normas de la legislación del trabajo "en todo lo que sea pertinente" (art. 43).

La organización y dirección del trabajo estará a cargo de la autoridad carcelaria, aunque se agrega "con la debida asistencia técnica" (art. 44). Esta norma habilita a dicha autoridad a celebrar convenios con organismos públicos o privados relativos a la utilización de mano de obra de reclusos y talleres en los establecimientos.

Se prevé el derecho del recluso de percibir "remuneración" (art. 45), indicando que en ningún caso puede ser inferior a un tercio del salario común. Puede destinarse por la autoridad carcelaria hasta 30% para atender gastos personales del recluso, y hasta otro 30% para el presupuesto de su familia si esta lo pidiere y fuere necesario. La normativa prevé que los saldos líquidos deben ser depositados en cuentas de ahorro en una cuenta en un organismo oficial o invertidos, si así lo autoriza la autoridad carcelaria en la adquisición de bienes. Se incluye una norma sobre protección del salario al indicar que las cuentas y bienes estarán a nombre del recluso y no podrán cederse ni embargarse (art. 46).

Asimismo se admite el descuento en una proporción no mayor del 20% por gastos por reparación de daños en bienes, útiles o instalaciones del establecimiento, cuando sean probados administrativamente (art. 47).

Por lo general, el régimen de trabajo previsto en este decreto-ley se considera régimen de peculio, lo que implica que la autoridad carcelaria cuente con el dinero para remunerar el trabajo.

Consideramos además que en esta normativa aparece la cuestión del derecho y el deber de trabajar (por lo menos en la realización de labores generales del establecimiento y de comisiones que se encarguen).

También se admite que –por lo menos para cierto tipo de trabajo– se aplique la legislación laboral común aunque limitada a la especialidad de este trabajo (aplicación "en lo pertinente").

Sin embargo, el régimen de este decreto-ley parece tener un alcance más amplio que el régimen de peculio, en atención a que el art. 62 del decreto 225/006 establece que "la relación laboral penitenciaria" tiene como marco normativo dicho decreto ley "en tanto situación especial no regida por el derecho laboral común, aunque se lo aplicará armónicamente".

Trabajo fuera del sistema de redención de pena por trabajo y del peculio

Puede existir trabajo prestado por personas privadas de libertad que, por distintas circunstancias, no sea considerado para la redención de la pena por trabajo.

De todos modos, se trata de trabajo prestado dentro o fuera del establecimiento que requiere ser considerado a efectos de determinar el estatuto jurídico aplicable y la vigencia de algunas condiciones mínimas.

Régimen general del trabajo prestado por personas privadas de libertad

El estatuto particular de este tipo de trabajo está constituido por todas las normas a las que hicimos referencia al comienzo de este apartado.

Consideramos además que si bien el decreto 225/006 reglamenta la ley 17.787 sobre redención de la pena por trabajo, dicho decreto contiene normas que se aplican con carácter general al trabajo prestado por personas privadas de libertad, se trate o no de trabajo considerado para la redención de la pena por trabajo.

En el mismo sentido puede existir trabajo prestado sin que se encuentre en el sistema de peculio.

En el decreto 225/006 se indican los principios y derechos que deben regir este trabajo en atención a lo que disponen los Convenios Internacionales de Trabajo sobre el tema. Veamos cuáles son dichas características:

- A. El trabajo penitenciario es un "derecho" (art. 63), indicando el decreto que es un elemento fundamental en el tratamiento.
- B. No puede tener carácter aflictivo sino de rehabilitación y/o formación (decreto 225/006 art. 64).

La norma indica además que está prohibido el trabajo forzoso, de acuerdo a los Convenios Internacionales de Trabajo N° 29 y N° 105. Agrega que el trabajo no violentará la dignidad del recluso, debe tener carácter formativo o terapéutico, y no puede estar supeditado al logro de intereses económicos por la Administración Penitenciaria. La finalidad debe ser la preparación de los reclusos para el acceso al mercado laboral cuando obtengan su liberación.

- C. Los reclusos deben prestar su conformidad por escrito, por documento comunicado a su defensor y al Comisionado Parlamentario, por tratarse de trabajo voluntario (decreto 225/006 art. 65).
- D. Si bien se trata de una relación particular o especial deben garantizarse determinados mínimos en las condiciones de trabajo, como seguridad e higiene, jornadas máximas de trabajo, descanso semanal, remuneración.

Perspectiva de género

La perspectiva de género parece respetarse por lo menos en la normativa uruguaya relativa al trabajo de las personas privadas de libertad. Por ejemplo, el decreto 225/006 del 13 de julio de 2006 en forma reiterada hace referencia a los reclusos y reclusas (entre otros, artículos 12, 29).

Conclusiones

- Las normas específicas que regulan el trabajo de las personas privadas de libertad en Uruguay admiten distintas modalidades o tipos de relación.
- Si bien dichas normas indican el estatuto jurídico aplicable en cada situación, será el juez quien, teniendo en cuenta la particularidad o especialidad de este trabajo, determine el tipo de relación de que se trata en el caso concreto.
- Las normas específicas prevén un núcleo de derechos laborales básicos a aplicar al trabajo prestado por las personas privadas de libertad.

Experiencia comparada

En varios países se encuentran normas específicas acerca del trabajo penitenciario. Por lo general, está regulado como una relación laboral especial a la que se aplican algunos derechos de la relación laboral común.

En algunos sistemas las normas sobre trabajo penitenciario tienen que ver con la redención de la pena con el trabajo, en otros con la regulación de este tipo de relación y con el derecho a trabajar.

En España el derecho a trabajar de las personas reclusas se encuentra establecido en forma expresa en la Constitución. El art. 25.2 establece que el condenado a pena de prisión "tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes a la Seguridad Social". La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que no puede exigirse judicialmente una plaza de trabajo a la Administración Penitenciaria, sino que se trata de un derecho de aplicación progresiva condicionado a los medios de que disponga la Administración en cada momento.⁴⁵ Se trata de una "relación laboral especial" (trabajo prestado en talleres penitenciarios) regulada por la normativa específica.

En Chile se desarrolla una importante labor sobre el tema. Se admite que las personas privadas de libertad desempeñen tareas dentro del establecimiento en régimen de relación laboral. El decreto 36 del 22 de abril de 2006 aprueba el Reglamento sobre Reinserción mediante la Capacitación Laboral y el Trabajo en los Establecimientos Penales. Dicho decreto hace referencia a los Centros de Educación y Trabajo (CET) que pueden funcionar en el establecimiento penitenciario y que tienen como objetivo principal la reinserción social de las personas privadas de libertad proporcionándoles trabajo remunerado.

Debe señalarse que este tipo de trabajo no implica que el recluso no tenga obligación de desempeñar las tareas relativas al mantenimiento del centro respectivo (art. 28). El trabajo de los CET es remunerado. Se admiten deducciones (10% por gastos que ocasionen al establecimiento incluyendo materias primas proporcionadas, 15% para hacer efectiva la responsabilidad civil por el delito, 15% para la formación de un fondo individual que se entregará al egreso del establecimiento).

En Argentina el decreto 303/96 del 1º de abril de 1996 (Reglamento de los procesados) establece que el trabajo remunerado constituye un derecho del interno (art. 119) pero no lo exime de la prestación personal a las labores generales del establecimiento o comisiones que se le encomienden (art. 121). Estas actividades no serán remuneradas salvo que se trate de la única ocupación. Hay disposiciones expresas acerca de la reconversión laboral y capacitación (arts. 122-124). Se agrega que en la ejecución del trabajo se deberá respetar la legislación laboral (art. 125).

El trabajo será remunerado, se admite que sea prestado para una empresa mixta o privada, y se le descuenta 25% del salario por reintegro de gastos causados al establecimiento. Serán deducidos los aportes de seguridad social y se establecen límites para los descuentos generales. También se acepta la deducción de 20% para formar un fondo de reserva que se entregará al egreso (80% libre disposición, 20% fondo de reserva, y del salario al que se le dedujeron los aportes de seguridad social y de reintegro de gastos al establecimiento se puede descontar 20% por reparación de

⁴⁵ Ver Palomeque López y Álvarez de la Rosa, ob. cit.; p. 801.

daños intencionales o culposos a los bienes del Estado nacional o de terceros) (arts. 131-133). Los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales se indemnizan según la legislación común (arts. 134-136).

En Brasil, la ley 7.210 del 11 de julio de 1984 regula el trabajo del condenado (arts. 28-37). Está previsto como deber social y condición de dignidad humana (art. 28), tiene finalidad educativa y productiva. Se indica que se respetarán las medidas de seguridad y de higiene. De modo expreso se establece que este trabajo no está amparado por la Consolidación de las Leyes del Trabajo (es decir, por el régimen laboral común).

El trabajo debe ser remunerado (no podrá ser inferior a tres cuartos del salario mínimo) y debe atender a la indemnización de los daños causados por el delito, a la asistencia a la familia, a pequeñas necesidades personales y al resarcimiento al Estado. La parte restante se deposita para la constitución de un peculio que será entregado cuando la persona reclusa obtenga la libertad. Las tareas que son realizadas como servicio a la comunidad no son remuneradas.

La ley distingue el trabajo interno y externo. Con relación al trabajo interno, el condenado se encuentra obligado a trabajar en la medida de sus aptitudes y capacidades. La jornada no será inferior a seis horas ni superior a ocho horas, el descanso tiene lugar los domingos y feriados. El trabajo tendrá como objetivo la formación profesional y se admite que sea dirigido por quien lo encarga (arts. 31-35). El trabajo externo se admite con entidades públicas y privadas. Se indica que si se trata de una entidad privada se requiere el consentimiento expreso del recluso (arts. 36-37). Entre los derechos de los reclusos se prevé la remuneración, la constitución del peculio, la previsión social, los descansos (arts. 40-41).

Inserción laboral

La inserción laboral cuando la persona reclusa sea liberada es relevante en esta cuestión. La ley 17.897 ha regulado un aspecto de esta temática en lo que tiene que ver con las obras y los servicios públicos.

Ésta, bajo el título de "Inserción laboral de personas liberadas", establece en el artículo 14 el deber de incluir, en todos los pliegos de licitaciones de obras y servicios públicos, que los empresarios contratantes están obligados a inscribir en las planillas de trabajo un mínimo de 5% del personal afectado a tareas de peón o similares a liberados registrados en la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

Para ello se tendrá en cuenta las categorías laborales correspondientes al grupo de actividad al que pertenezca la empresa contratada (decreto reglamentario N° 226/006 del 14 de julio de 2006, artículo 1).

El organismo contratante requerirá a la adjudicataria la "constancia" expedida por el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados respecto de que se contrató personal inscripto en la Bolsa de Trabajo. Si no la presenta se comunicará a la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (art. 2 del decreto 226/006).

Incluso la ley 17.897 establece la obligación del Poder Ejecutivo de promover acuerdos con los gobiernos departamentales para establecer regímenes similares en las obras y servicios públicos departamentales (artículo 14).

La normativa vigente resulta claramente insuficiente para atender esta problemática. La finalidad de rehabilitación que tiene el trabajo prestado durante la reclusión puede fracasar si no se logra la reinserción laboral una vez obtenida la liberación.

Aspectos relativos a la viabilidad económica

En el presente apartado se realiza una evaluación de la normativa y los mecanismos existentes para la incorporación de la iniciativa privada dentro de las Unidades Penitenciarias. Asimismo, se expone un análisis en el que se aborda la situación de emprendimientos generadores de ganancias o proventos para la administración.

Normativa y mecanismos existentes para la incorporación de la iniciativa privada

Actualmente no existen mecanismos específicos para la incorporación de emprendimientos privados dentro de las unidades penitenciarias. Por esta razón, se debe recurrir a la normativa común referida a contrataciones del Estado, es decir, al Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), salvo que se trate de emprendimientos privados de las personas privadas de libertad. Estos operan como un emprendimiento privado externo pero, al pertenecer la idea, la ejecución y la administración al recluso, se regulan por los decretos 225/006 y 102/009 que ya han sido analizados en este informe. El análisis de la normativa general del Estado para la contratación excede el objetivo de este estudio, por lo que corresponde expresar que ante la ausencia de una normativa específica son de aplicación a las contrataciones las normas generales incluidas en el TOCAF.

En definitiva, salvo las modalidades previstas en la reglamentación, no existe una normativa específica de rango legal referida a mecanismos prácticos o a instrumentos existentes para la incorporación de la iniciativa privada. Es necesario ofrecer a las empresas privadas un marco legal con procedimientos específicos y reglas claras para llevar a cabo iniciativas de este tipo. La ausencia de normas específicas genera cierta complejidad que es determinante a la hora de tomar decisiones.

La incorporación de la iniciativa privada al interior de los recintos carcelarios

En el presente apartado se analizará la situación de las instalaciones ubicadas en el interior de los recintos penales que pueden funcionar como instancias formales de producción y trabajo. En la práctica se ha identificado la instalación de empresas en instalaciones propiedad de la Administración –en términos muy disímiles– que contratan a reclusos como personal.

Actualmente hay algunos ejemplos de este tipo de iniciativas. 1) Aniel SA, empresa instalada en el Complejo Carcelario Santiago Vázquez y cuya situación se analizó anteriormente. En este caso, a pesar de la inexistencia o indisponibilidad de acuerdos o convenios firmados entre las partes, de las declaraciones de los responsables entrevistados surge que la contraprestación a la utilización del predio dentro del Centro Penitenciario consiste en un “canon” brindado por la empresa. 2) También como emprendimiento privado podría ubicarse la panadería que trabaja dentro del CNR, pero no se pudo obtener información al respecto.

En principio debemos destacar que el TOCAF en su artículo 43 dispone que pueden contratar con el Estado las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que teniendo el ejercicio de la capacidad jurídica que señala el derecho común, no estén comprendidas en alguna disposición que expresamente se lo impida o en algunos casos expresamente determinados. Por otro lado, la normativa general prevé a texto expreso que cuando de la contratación con el Estado se deriven gastos de funcionamiento, o de inversión o salidas para el Estado, esta se celebrará mediante el procedimiento de la licitación pública. Al mismo tiempo, cuando se deriven entradas o recursos, se utilizará la vía del remate o de la licitación pública. La normativa prevé una serie de excepciones (licitación abreviada, contratación directa, entre otros procedimientos). Por otro lado, también se dispone que el Poder Ejecutivo, previo dictamen favorable del Tribunal de Cuentas de la República, pueda autorizar regímenes y procedimientos de contratación especiales, basados en los principios de publicidad e igualdad de los oferentes, cuando las características del mercado o de los bienes o servicios lo hagan conveniente para la Administración.

La promoción de este tipo de iniciativas en los establecimientos penitenciarios debe partir de la idea de que el principal incentivo para la participación privada es el lucro. Asimismo, es preciso identificar y eliminar las barreras que dificultan la participación de los privados. Esto requiere la existencia de un marco legal que brinde seguridad y garantía a los empresarios que se instalan al interior de los recintos carcelarios. La burocratización, la falta de transparencia, el exceso de discrecionalidad de las

autoridades penitenciarias pueden identificarse como importantes dificultades a la hora de promover este tipo de iniciativas. También es cierto que la persona reclusa con mano de obra poco calificada y sin hábitos laborales requiere importantes períodos de adaptación y se traduce en mayores costos para el inversionista. La viabilidad de este tipo de experiencias requiere un marco regulatorio que le dé garantías al empresario y transparencia al proceso. La transparencia debe ser total y abarcar todo el proceso: la selección de las empresas, la evaluación de las experiencias e incluso la selección de los reclusos que participen en ellas. La Administración debe operar el sistema teniendo como criterios los costos y los beneficios que implican estas iniciativas.

En el mismo sentido, puede haber otras vías muy interesantes de incentivar la iniciativa privada a la utilización de mano de obra de personas privadas de libertad. Una modalidad novedosa a analizar –a modo de ejemplo– es la utilización de espacio fuera del establecimiento penitenciario pero dentro del predio que este ocupa por parte de empresas privadas para la instalación de talleres dedicados al desarrollo de actividades comerciales o productivas. La empresa privada tendría acceso a mano de obra de reclusos en un régimen especial y obtendría beneficios tributarios y/o incentivos para la compra de ciertas inversiones de capital en la construcción de los talleres. Se trataría de un programa bajo un régimen especial en el cual las empresas participantes utilizan un espacio y lo equipan con lo necesario para sus operaciones, mientras que gozan de importantes ventajas siempre que cumplan con determinados requerimientos, entre ellos que sus recursos humanos sean al menos 80-85% personas reclusas o ex reclusas. El beneficio económico para el Estado sería el arrendamiento del espacio.

Se les ofrecería a las empresas interesadas acceder a un espacio físico de acuerdo a sus necesidades para que construyan/armen su propio taller con sus herramientas y equipamiento necesario. Las empresas tendrían acceso a mano de obra y recibirían beneficios e incentivos para la compra de bienes de capital, reduciendo sus costos de esa forma. La empresa se comprometería a emplear y capacitar una cantidad mínima de reclusos en dicho taller.

La empresa abonaría los gastos a la Administración, la que se ocuparía de asegurar una oferta de mano de obra constante y de brindar la custodia necesaria. Al término del contrato y si la empresa lo desea, podría dismantelar el taller y trasladar las herramientas fuera del recinto carcelario. Sería conveniente exigir un plazo mínimo en principio para asegurar la continuidad. Con esta modalidad la empresa recibiría importantes beneficios y el Estado, el pago por el uso del lugar además de lograr que las personas reclusas participen en actividades productivas con los efectos reintegradores que esto implica.

Algunas experiencias de promoción e incorporación de la iniciativa privada al interior de los recintos carcelarios

Las políticas de promoción e incorporación de la iniciativa privada al interior de los recintos carcelarios a nivel comparado han dado lugar a distinto tipo de estrategias y arreglos institucionales. En términos generales es posible identificar al menos dos modelos: las experiencias privatización/concesión penitenciaria; y el establecimiento de una nueva institucionalidad pública. Un estudio profundo o comprensivo de las distintas políticas que han sido implementadas a los efectos de promover la incorporación de la iniciativa privada excede largamente los objetivos de este estudio. No obstante, a modo de ejemplo en los párrafos siguientes se hará referencia a dos experiencias significativas, sin que ello implique la preferencia de los autores de este informe por ninguno de los modelos.

La experiencia de privatización y concesión penitenciaria

La experiencia de privatización y concesión penitenciaria a nivel internacional ha dado lugar a variadas experiencias en distintos países. En efecto, existen centros de reclusión operados por empresas privadas en Estados Unidos, Inglaterra, Escocia, Australia, Sudáfrica, Canadá y Nueva Zelanda. En la región también han existido iniciativas de este tipo. Los objetivos que generalmente inspiran este tipo de iniciativas han sido la reducción de costos, mejorar las políticas de rehabilitación, disminuir las tasas de reincidencia, mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de libertad.

La práctica de prisiones industriales en Estados Unidos, tanto en prisiones federales como estatales, tomó mayor fuerza recién en 1979, cuando el Congreso, con el fin de remover algunas barreras para que los bienes producidos en prisión pudieran ser vendidos en el mercado, creó una ley llamada Programa de Certificación de Mejora de las Industrias en Prisión (Prison Industries Enhancement Certification Program), conocida por su sigla en inglés como PIE Program. Este programa requiere un conjunto de condiciones para ser implementado: remunerar a los internos con salarios comparables con trabajos similares realizados en el mercado externo, recolectar fondos para programas de asistencia para las víctimas, asegurar la participación voluntaria de los reclusos y fomentar la contratación de reclusos por parte del sector privado.⁴⁶ La mayor parte de los programas desarrollados incorporan trabajos agrícolas y servicios de mantención del establecimiento penitenciario (aseo, comida y lavandería). Adicionalmente, se han desarrollado "prisiones industriales" en las cuales privados arriendan instalaciones al

⁴⁶ Williamson, Bernardita, *Políticas y programas de rehabilitación y reinserción de reclusos*, Fundación Minera Escondida y Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile, 2004.

interior de las cárceles para que los reclusos trabajen en la manufactura de productos.⁴⁷ Estados Unidos cuenta con un sistema muy exhaustivo de evaluación y clasificación de los presos para su eventual incorporación a estos programas.

Los estudios sobre este tipo de experiencias son divergentes, aunque recientemente se ha sostenido que los "objetivos han tenido resultados variados e incluso negativos. Así por ejemplo, con relación a los costos, si bien se estima que el Estado podría ahorrar hasta el 25% con la privatización carcelaria, un análisis comparado en Estados Unidos muestra que dicho ahorro es poco significativo".⁴⁸

El establecimiento de una nueva institucionalidad pública

Algunos países han optado por la generación de una nueva institucionalidad pública específica para la gestión del trabajo en las cárceles. Es el caso del Centro de Iniciativas para la Reinserción (CIRE) en Cataluña. El CIRE es una empresa pública del Departamento de Justicia de la Generalitat. Regulada por el derecho privado y creada en 1989, es la responsable de la organización del trabajo remunerado en las cárceles catalanas. Tiene como objetivo satisfacer el derecho al trabajo de las personas privadas de libertad creando puestos de trabajo sometidos a la normativa laboral y con la finalidad de inserción de las personas reclusas.⁴⁹

Prácticamente la totalidad del trabajo remunerado en las cárceles de Cataluña se realiza en el marco de las diversas iniciativas gestionadas por el CIRE, específicamente en sus distintos talleres productivos.⁵⁰ La ampliación de las actividades del CIRE encaminadas a proporcionar un empleo a los internos ha conducido a esta entidad a distinguir entre los talleres productivos, los proyectos y servicios internos, los proyectos y servicios externos, y los planes de empleo. En los talleres productivos los internos tienen la posibilidad de aprender un oficio y de recibir una retribución económica a cambio de desarrollar una actividad laboral. Así, su función es la puesta en práctica de la formación adquirida, con lo que debería completarse el aprendizaje de un oficio y adquirir hábitos de trabajo y capacidades para poder incorporarse al mundo laboral.⁵¹

⁴⁷ Williamson, Bernardita, ob. cit., 2004.

⁴⁸ Dammert, Lucía y Díaz, Javiera, ob. cit., 2005.

⁴⁹ Es posible consultar información detallada sobre el funcionamiento de esta entidad en la página <http://www.cirecat.org/default.aspx>

⁵⁰ Miguélez, Fausto *et al.*, *Trabajar en prisión*, Icaria Editorial, Barcelona, 2007; p. 24.

⁵¹ Ramón de Alós-Moner Vila *et al.*, *La inserción laboral de los ex internos de los centros penitenciarios de Cataluña*, Generalitat de Catalunya. Departamento de Justicia, Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, 2011. Es posible profundizar sobre la experiencia en Antonio Martín Artilles, Ramón de Alós-Moner, Francesc Gibert y Fausto Miguélez, "Política de reinserción y funciones del trabajo en las prisiones. (El caso de Cataluña)", en *Política y Sociedad*, Vol. 46, Núm. 1 y 2, 2009; pp. 221-236.

Emprendimientos propiedad de personas reclusas

En cuanto a los emprendimientos que actualmente funcionan en el sistema penitenciario de propiedad de personas privadas de libertad, es necesario establecer un marco legal e institucional con reglas claras y procedimientos específicos en el que se regule y controle la producción dentro de las cárceles cuando los reclusos deciden montar su propio emprendimiento, dándoles acceso a mano de obra dentro de la cárcel y facilidades y oportunidades para comerciar sus productos en el mercado y, por supuesto, sin faltar al principio de competencia desleal.

[...] el trabajo en las cárceles no debería interpretarse como "competencia desleal" si la sociedad asume realmente el objetivo de inserción social de los internos ni debería buscarse en el trabajo penitenciario la oportunidad de mano de obra barata. Esta sensibilidad debería traducirse tanto en "relaciones comerciales" con "las unidades productivas" de las cárceles como en la asunción de ex internos en las empresas mediante la inserción laboral.⁵²

Por ejemplo, muchos emprendimientos actuales se ven obligados a vender sus productos por intermedio de terceros fuera del sistema carcelario, ya sea familiares u otros, lo que constituye un factor muy limitante y una desventaja competitiva. También es crucial brindar la posibilidad de continuar con el emprendimiento una vez el propietario/recluso es liberado para facilitar la continuidad del trabajo de los otros reclusos en dicho emprendimiento.

El modelo de trabajo para personas reclusas fuera de los establecimientos carcelarios

Algunos entes públicos, como AFE y Correos, están sentando precedentes muy importantes no solo para el resto de las empresas del Estado (ANTEL, UTE, OSE, entre otras) sino también para las privadas a través de un procedimiento de utilización de mano de obra de personas privadas de libertad. Los programas de trabajo carcelario en los países que los han implementado logran generar acuerdos y convenios con otras reparticiones públicas, referidos al aprovisionamiento de ciertos productos o servicios. Esto permite reducir los montos tradicionalmente asignados por estas entidades a la compra de productos y servicios similares en el mercado externo.

⁵² Miguélez, Fausto *et al.*, *Trabajar en prisión*, Icaria Editorial, Barcelona, 2007; p. 11.

A los efectos del presente apartado del informe se considera relevante analizar la reunión mantenida con el director de AFE Alejandro Orellano, quien proporcionó detalles acerca del convenio de esta institución con el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados. El proyecto tentaría utilizar reclusos de centros penitenciarios de todo el país para realizar limpieza y desmalezamiento de las vías férreas. Resulta interesante y motivante para la empresa contratante que el Patronato se ocupe de todas las actividades relacionadas con la selección del personal, pago de salarios y de otros beneficios sociales de los trabajadores, tanto como del resto de las actividades de carácter administrativo y las de traslado y custodia de las personas reclusas. Para la empresa, la utilización de esta modalidad de trabajo implica el mismo gasto que si se contratara un servicio tercerizado, categorizado en la contabilidad en el rubro "limpieza" o "mantenimiento". AFE paga directamente al Patronato medio salario mínimo por recluso y todos los aspectos administrativos y laborales corren por cuenta del Patronato. Este acuerdo prevé que en un principio AFE emplearía alrededor de 100 reclusos y ex reclusos de centros penitenciarios de todo el país, con la posibilidad de expandir esta relación previo análisis del rendimiento de dicha iniciativa si el resultado fuese positivo.

Se entiende que con propuestas similares a esta el Patronato puede tentar a las empresas a emplear trabajadores que se encuentren privados de libertad, en virtud de las facilidades y los incentivos, siempre y cuando se ofrezcan las debidas garantías referentes a custodia y seguridad.

Emprendimientos generadores de ganancias para la administración

Actualmente pueden identificarse:

- a) CNR. Por un lado, la bloquera, donde si bien la persona reclusa cobra el peculio también cobra en porcentaje de la productividad. Los insumos son comprados por el centro y vendidos al público a razón de 8,50 el bloque, de los cuales 7,50 son para el Centro. Por otro, la herrería y la carpintería, donde el Centro se queda con un porcentaje que ronda el 20% o 30% del producto de las ventas, dependiendo de la actividad.
- b) Centro Penitenciario de Paysandú. Hay un taller de mecánica, una carpintería, una panadería, una confitería, una fábrica de ladrillos artesanales, dos bloqueras y una tapicería. La forma de remuneración en todos los casos se efectúa por producto finalizado, y la transacción monetaria se realiza de forma directa entre el cliente y la persona reclusa. Sin embargo, la gran mayoría de los

emprendimientos destina 30% de sus ganancias al centro de reclusión, excepto la panadería y la tapicería que aportan a razón de 1 UR y 2 UR, respectivamente (en virtud de un acuerdo con la Junta de Tratamiento); la carpintería y las bloqueras, por otro lado, brindan al Centro un porcentaje de lo vendido durante el mes.

- c) Colonia. Los emprendimientos productivos pertenecen a las personas reclusas pero aportan un porcentaje de lo producido al Centro. Sin embargo, este aporte no es en dinero, como en los ejemplos anteriores, sino en especie. 1. La fábrica de dulces y conservas le brinda al Centro 1.000 pesos por mes en mercadería; aportan, por ejemplo, dulces y conservas que se utilizan para abastecer la comida de los policías y de las personas reclusas. 2. El quiosco le brinda al centro 1.500 pesos por mes en mercadería, abasteciéndolo de yerba, tabaco y artículos para la higiene personal (jabón, pasta de dientes).

Una característica de estos emprendimientos es la disparidad de criterios para fijar estos proventos o ganancias para la Administración. Se estima que estos ingresos deben ser regulados en forma general a fin de evitar prácticas arbitrarias y/o discriminatorias, así como para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

Conclusiones y recomendaciones

Las dificultades que plantea la cuestión del trabajo de las personas privadas de libertad no pueden ser impedimento para que los países –en este caso Uruguay– continúen en la línea de promoción del trabajo de las personas reclusas con la finalidad de rehabilitación.

Ello implica para el Estado la adopción de variadas medidas, como la de *aprobar una legislación* que, por un lado, asegure el derecho a trabajar respetando condiciones o derechos laborales básicos, pero que también contenga garantías para evitar los abusos que puede haber en esta especial situación. Los controles deben estar previstos en la ley y deben ser ejercidos tanto por la Administración como por terceros, incluyendo la sociedad civil.

Las garantías previstas en la ley deberán ser acompañadas de un *control eficaz en la práctica* por parte de la Administración u organismos especiales que se creen al efecto, y de un adecuado sistema de reinserción laboral.

A continuación se realizarán recomendaciones.

Formulación de iniciativas conducentes a la reparación social del delito a través del trabajo del privado de libertad (eventual creación de un fondo de reparación social de la víctima y sus causahabientes)

Esta recomendación supone una toma de posición al considerar la necesidad de una “reparación social” del delito “a través del trabajo del privado de libertad” con la eventual creación de un fondo de reparación social de víctimas y/o sus causahabientes.

Dicha propuesta no ha partido del equipo responsable de este estudio al que solo se le pide la “formulación de iniciativas” en ese sentido. Por ello corresponde aclarar que la “recomendación” que sigue apunta a considerar algunas de las cuestiones jurídicas

que pueden suscitarse sin que ello implique admitir la conveniencia u oportunidad de la adopción de un sistema de "reparación social" del delito tal como se plantea.

Dicha forma de "reparación" del delito puede tener repercusiones en diversos ámbitos jurídicos (penal, civil, de familia, laboral, financiero e incluso administrativo) requiriendo un estudio particular. Aquí se considerarán algunas de las cuestiones vinculadas o que inciden en el campo del derecho laboral.

Sin perjuicio de lo expuesto, se realizarán dos precisiones previas de carácter general.

En primer lugar –tratándose de "reparar el daño" mediante un fondo destinado a las víctimas y/o sus causahabientes–, correspondería tomar en cuenta que el sistema admite la acción civil de reparación del daño proveniente del delito, por lo que, si en el caso concreto tuvo lugar dicha reparación civil, se estaría reparando dos veces el mismo daño (a la víctima), lo que no es posible.

En segundo lugar, correspondería considerar que respecto de algunos delitos no puede determinarse una víctima concreta, por lo que en ese caso la retención tendría por finalidad una reparación a la sociedad y se volcaría en un fondo de reparación a víctimas de delitos, lo cual también merece un análisis particular.

Pasando a contestar lo solicitado, si se pretende "descontar" determinado porcentaje del monto que percibe la persona privada de libertad como contraprestación por el trabajo que realiza, para que sea volcado en un fondo destinado a la reparación social de la víctima y/o sus causahabientes, deben tomarse en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:

A) La "remuneración" percibida por personas privadas de libertad como contraprestación por el trabajo que prestan en régimen de subordinación jurídica debe gozar de la protección del ordenamiento jurídico.

Aun cuando se puedan admitir ciertas limitaciones en la disponibilidad de dichas sumas por la situación especial, de todos modos, se requiere una protección legal para evitar posibles "abusos".

Debe tenerse presente que existen varias modalidades de trabajo realizado por las personas privadas de libertad en nuestro país. En el caso de que se trate de un trabajo realizado en condiciones de "subordinación jurídica", la remuneración que percibe la persona privada de libertad es "salario" y como tal goza de varias protecciones. Con relación al salario, el Convenio Internacional de Trabajo N° 95 (ratificado por ley 12.030 del 27 de noviembre de 1953) indica que los descuentos del salario solo deben permitirse de acuerdo con los límites que fije la ley, el convenio colectivo o el laudo arbitral (artículo 8.1).

La ley 17.829 del 18 de setiembre de 2004 establece que las retenciones sobre “retribuciones salariales” requieren autorización legal (artículo 4) y “expreso consentimiento del titular”, salvo las dispuestas por juez competente (artículo 5).⁵³

El decreto 429/004 define “retribución salarial” como “las sumas que percibe en efectivo el trabajador de parte del empleador como consecuencia de su labor en virtud de una relación de trabajo o función pública” (artículo 3).

Asimismo, la ley 17.829 indica que no se podrá percibir como “retribución salarial” una cantidad en efectivo “inferior al 30% (treinta por ciento) del monto nominal deducidos el impuesto –si correspondiere– y contribuciones de seguridad social” (artículo 4).⁵⁴

El decreto 429/004 indica además que el pago del salario debe realizarse directamente al titular o, con su consentimiento, en una cuenta bancaria a su nombre (artículo 2 inciso 5).

De las normas antes referidas se desprende que si se pretende “descontar” del “salario” percibido por las personas privadas de libertad un porcentaje para una reparación social del delito, se requeriría una **ley que autorice la retención** y, además, el **expreso consentimiento del trabajador**. Es preciso tener en cuenta los límites que establece la ley N° 17.829 (artículo 3), salvo que se opte por su modificación para el caso que nos ocupa.

Sería conveniente que la ley estableciera además cuál sería el organismo encargado de recibir dichas retenciones y de administrarlas.

- B) De tratarse de una “reparación social del delito”, también abarcaría el trabajo prestado en régimen de autonomía o de trabajador independiente, por lo que la ley tendría que indicar el proceder en estos casos.

En estos supuestos no se trataría de una “retención”, sino de la entrega al organismo que se indique de un determinado monto o porcentaje, para lo cual se requeriría además un sistema de control.

Por último, corresponde expresar que una iniciativa de esa naturaleza debería ser específicamente estudiada desde el punto de vista del derecho penal, financiero y administrativo.

⁵³ El decreto reglamentario de dicha ley 429/004, del 3 de diciembre de 2004, reitera que para efectuar las retenciones autorizadas por ley, convenio colectivo o laudo del Consejo de Salarios se exige el expreso consentimiento del titular (artículo 4).

⁵⁴ El decreto reglamentario 429/004 indica que no se podrá percibir por retribución salarial “una cantidad inferior al 30% (treinta por ciento) de su monto en efectivo, deducidos los impuestos y contribuciones a la seguridad social”.

Modificación de normas y reglamentaciones existentes en materia laboral en Uruguay, estableciendo un conjunto de principios sobre los límites de la actividad del privado de libertad, con hincapié en la relación privado de libertad-Estado, especialmente en las obligaciones y derechos en Seguridad Social

Si bien en nuestro derecho existen algunas normas que regulan el trabajo de las personas privadas de libertad (en especial el decreto-ley 14.470 del 2 de diciembre de 1975, reglamentado por decreto 440/978 con la modificación establecida por el decreto-ley 15.536 del 3 de abril de 1984; la ley Nº 17.897 del 14 de setiembre de 2005 en el capítulo que refiere a la redención de pena por trabajo y su decreto reglamentario 225/2006, modificado por decreto 102/009), parece más apropiado aprobar una *ley que regule todo el trabajo prestado por las personas privadas de libertad* (estatuto particular), con independencia del régimen de redención de pena por trabajo.

Los principios y conceptos que correspondería que incluyera una ley sobre esta materia serían los siguientes:

A. El “derecho al trabajo”

Las personas privadas de libertad tienen el derecho de trabajar. Ello surge de su consideración como derecho humano y también de normas internas vigentes en el país.⁵⁵

No se trata de un derecho que pueda exigirse en forma inmediata, sino que la Administración procurará proporcionar trabajo, en la medida de sus posibilidades.

⁵⁵ Ver artículo 63 del decreto 225/006. El artículo 40 del decreto-ley 14.470 también hace referencia a este derecho, aunque señala que se trata de un deber y un derecho.

B. Carácter voluntario del trabajo. Finalidad de formación

El trabajo debe ser voluntario, salvo cuando se exija por condena pronunciada por el juez.⁵⁶ No debe tener carácter aflictivo sino que debe procurar la rehabilitación y la formación.

El trabajo es uno de los caminos que permiten la rehabilitación de las personas que han cometido delito, y facilita su inserción posterior en la sociedad. Por ello el trabajo de las personas privadas de libertad debe tener carácter formativo y ser ajeno a los intereses económicos de la Administración Penitenciaria. Puede así indicarse en la norma como lo señala el artículo 64 del decreto 225/006.

La ley podría establecer el requerimiento de consentimiento expreso del recluso, comunicado –como lo establece el decreto 225/006, artículo 65– a su defensor y al comisionado parlamentario.

C. Protección especial de la ley

El trabajo de las personas privadas de libertad debe estar protegido especialmente. No solo porque si se trata de un trabajo prestado en condiciones de subordinación entra dentro del trabajo protegido por el derecho laboral (la Constitución uruguaya indica en su art. 53 que el trabajo está bajo la protección especial de la ley), sino además por la situación de riesgo en la que se encuentran las personas privadas de libertad de sufrir abusos con relación al trabajo.

En esta perspectiva de protección, debe recordarse que los Pactos de Derechos Humanos aprobados por el país reconocen derechos laborales como derechos humanos, que también resultan de aplicación para el caso del trabajo de las personas privadas de libertad.

D. Derechos laborales básicos

La nueva ley debería contener un núcleo de derechos laborales básicos aplicables a la **relación de trabajo subordinada** de las personas privadas de libertad, entre los que se destacan:

- limitación de la jornada,
- descanso intermedio,

⁵⁶ El CIT Nº 29 sobre trabajo forzoso (ratificado por Uruguay por ley 16.643 del 8 de diciembre de 1994) en su artículo 2.2 lit. C) indica que no se considera trabajo forzoso el que se exija en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial.

- descanso semanal,
- remuneración mínima,
- condiciones de seguridad e higiene,
- seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales,
- seguridad social (que incluye el seguro de enfermedad).

Algunos de estos derechos también deberían preverse para el caso del trabajo autónomo, teniendo en cuenta que se presta con frecuencia dentro del establecimiento penitenciario. Por ejemplo, limitación de la jornada, descanso intermedio, descanso semanal, condiciones de seguridad e higiene.

Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Reparación

- Respecto de la *cobertura del riesgo de sufrir accidentes de trabajo y/o enfermedades profesionales*, corresponde recordar que en Uruguay el seguro (por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) solo ampara al trabajador subordinado (ley 16.074 del 10 de octubre de 1989, artículo 3).

En el caso del Estado, gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados, la obligación de asegurar a su personal es limitada (artículo 5 de la ley 16.074 con la modificación de la ley 16.134 del 24 de setiembre de 1990, artículo 3).

Con carácter general el empleador es el encargado de asegurar a los trabajadores en el Banco de Seguros del Estado (BSE) y paga una prima. El empleador descarga su responsabilidad en el BSE. Si ocurre un accidente de trabajo, responde el BSE brindando asistencia médica y pagando las indemnizaciones temporales (si la incapacidad es transitoria) y la renta (en caso de incapacidad permanente mayor al 10% o de fallecimiento). El seguro es automático, es decir que cubre al trabajador dependiente aun cuando no está asegurado (artículo 8).

Si hay culpa grave o dolo del empleador en el incumplimiento de normas de seguridad y prevención, el trabajador podrá reclamar contra el empleador la parte del daño no reparado por el BSE (por ejemplo, daño moral), de acuerdo a la responsabilidad civil (artículo 7 de la ley 16.074). Es decir, si el Estado empleador incumple una norma de seguridad y prevención con culpa grave deberá responder de acuerdo al derecho común.

Podría preverse en la ley *otro tipo de seguro* para cubrir los posibles accidentes en caso de las personas privadas de libertad que trabajen en régimen de autónomo.

Prevención de riesgos del trabajo

- Se deben prever mecanismos que aseguren la adopción de las medidas de seguridad e higiene, requeridas para la realización del trabajo en condiciones de trabajo decente.

Seguridad social

- El trabajo prestado por personas privadas de libertad –por lo menos las que se desempeñen en condiciones de subordinación jurídica– *debería tener cobertura de seguridad social*.

La seguridad social es un derecho humano fundamental. Así lo señaló la Conferencia Internacional de Trabajo de 2001 y ha sido reconocido en diversos pactos de Derechos Humanos (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Uruguay por ley 13.751 del 11 de julio de 1969, artículo 9).

Formación profesional

- Asimismo, se deberían prever mecanismos que apunten a la *capacitación y formación profesional* de estas personas, sin lo cual no será posible una adecuada reinserción laboral.

E. Perspectiva de género

Teniendo en cuenta que la investigación de campo realizada por este estudio arrojó diferencias entre hombres y mujeres privados de libertad en cuanto a las oportunidades de asignación de puestos de trabajo, las condiciones de trabajo, entre otras, la ley debería incorporar la perspectiva de género garantizando la igualdad de oportunidades y de empleo, y de condiciones de trato entre hombres y mujeres.

F. Reinserción laboral

Las normas que existen en materia de reinserción laboral parecen insuficientes (ley 17.897 artículo 14, decreto reglamentario 226/006, ley 18.516 del 26 de julio de 2009, artículo 8).

En las reuniones mantenidas con diversos actores en el marco de la realización de este estudio, se ha visto que uno de los problemas que inciden en la reincidencia –aun en el caso de las personas que han sido capacitadas y han trabajado cuando estuvieron privadas de libertad– es no encontrar un adecuado sistema de reinserción o de inclusión laboral.

Correspondería que la ley incluyera un capítulo con normas que aseguraran de una manera más adecuada la reinserción laboral.

A estos efectos es conveniente la generación de canales de información con el mercado laboral externo, de manera de estar al día en los requerimientos y ofertas de trabajo fuera de los establecimientos carcelarios.

Proponer modificaciones normativas a fin de consagrar derechos y obligaciones laborales de las personas privadas de libertad

Este estudio propone:

- a) aprobar una ley que regule todo el trabajo prestado por las personas privadas de libertad;
- b) modificar algunas disposiciones del actual régimen de redención de pena por trabajo (modificar la ley 17.897 y su decreto reglamentario 225/2005);
- c) aprobar algunas disposiciones (en la nueva ley o en otra) relativas a la reinserción laboral;
- e) implementar controles efectivos del cumplimiento de la normativa laboral.
- d) implementar políticas públicas de apoyo y seguimiento en el trabajo;

Aprobación de una ley sobre el tema

Se recomienda aprobar una ley que contenga un estatuto particular de normas que regule el trabajo prestado por personas privadas de libertad.

Correspondería que esta nueva normativa tuviera en cuenta las modalidades de trabajo que se han encontrado en la investigación de campo, previendo distintas disposiciones de modo de abarcar todo tipo de trabajo (subordinado, independiente, artesanal). Debe tenerse presente que no todo el trabajo de las personas privadas de libertad es desempeñado en condiciones de “trabajo subordinado” sino que también hay trabajo que se realiza de modo independiente (dentro y fuera del establecimiento). Los derechos laborales –en principio– resultan aplicables solo al trabajo desempeñado en condiciones de subordinación, sin perjuicio de que se pueda establecer en la ley –como se señaló anteriormente– que algunos de estos derechos se apliquen también al trabajo independiente.⁵⁷

Se reitera lo expresado anteriormente con relación a que la ley debería prever un conjunto de derechos laborales básicos:

- limitación de la jornada,
- descanso intermedio,
- descanso semanal,
- remuneración mínima,
- condiciones de seguridad e higiene,
- seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales,
- seguridad social.

Normas sobre inserción laboral

La ley podría incluir nuevas normas que promovieran y facilitaran la inserción laboral, siguiendo la política que consagra la ley 18.516 en su artículo 8.

En este sentido se podría prever un régimen de subsidios a las empresas que contraten liberados.

⁵⁷ En última instancia será el juez quien determinará –ante una posible reclamación– la modalidad de trabajo que se desempeñó y, según esto, el estatuto aplicable.

Garantías y controles en la ley

Para evitar abusos la ley debería incluir garantías y controles específicos. Por ejemplo, la creación de un organismo encargado de controlar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

Modificación de la redención de pena por trabajo

Se sugiere proceder a la modificación de algunas de las disposiciones previstas en la ley 17.897 y su decreto reglamentario 225/2005 sobre el régimen de redención de pena por trabajo. Este punto será desarrollado más adelante.

Controles externos

Sin perjuicio del control de cumplimiento de la normativa por parte de la Dirección del establecimiento penitenciario, correspondería que el control del cumplimiento de las normas de trabajo sea realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social).

Dicho control no excluye la actuación y el control a cargo del comisionado parlamentario. Se entiende conveniente establecer el control de dicho comisionado en la asignación de un puesto de trabajo, la pérdida de la asignación de un puesto de trabajo, la percepción de la remuneración, las condiciones de realización del trabajo, entre otros.

Políticas públicas de apoyo y seguimiento

El sistema de rehabilitación y formación a través del trabajo puede fracasar si no existen adecuadas políticas públicas de apoyo y seguimiento en el trabajo de las personas liberadas.

Así quedó de manifiesto en las reuniones que se llevaron a cabo en el marco de la realización de este estudio con diversas organizaciones que trabajan en esta temática. Se ha visto que se requieren diferentes apoyos y un adecuado seguimiento de estas personas a efectos de lograr su reinserción en la sociedad (y así evitar que reincidan en el delito).

Las políticas de apoyo y seguimiento deben partir del Estado y son necesarias en diversos ámbitos (asistencia social, psicológica, terapéutica).

Diseño de instrumentos de aplicación de redención de pena por trabajo

La redención de pena implica una actuación jurisdiccional conforme a la cual a los procesados y condenados a pena privativa de libertad (incluso quienes tengan salidas transitorias) se les conmuta un día de reclusión por dos días de trabajo (con ocho horas de trabajo cada día).

En el régimen de esta ley es la autoridad carcelaria la encargada de procurar los medios necesarios para crear fuentes de trabajo industriales, agropecuarias o artesanales, según las circunstancias y las posibilidades presupuestales. Sin embargo, de la investigación de campo realizada surge que no todas las modalidades de trabajo que se desarrollan en el marco del cumplimiento de penas privativas de libertad se adaptan al formato requerido por esta norma. Por lo tanto, no resultan comprendidas en su regulación, dando lugar a que existan personas que realizan actividades que no son tenidas en cuenta a los efectos de redimir pena.

Estas circunstancias generan una situación de desigualdad y discriminación. Por ejemplo, el que la tarea no requiera el cumplimiento de una jornada laboral de ocho horas no implica que no pueda contabilizarse el tiempo que se utiliza en el desarrollo de la actividad de que se trate.

La recomendación, por consiguiente, va en el sentido de ampliar el contenido de la mencionada normativa a efectos de que queden comprendidas todas las personas que desarrollen actividad laboral regular. Es preciso consagrar en una ley una serie de criterios que han sido formulados por los decretos reglamentarios, respecto de los cuales, por no tener rango legal, los operadores jurisdiccionales tienen algunas dudas en relación a su carácter vinculante, en atención a que no expresan idénticos criterios a los recogidos en la norma legal.

Este nuevo marco regulatorio legal debe dotar de garantías y estandarizaciones de procedimientos al sistema. Entre las garantías es preciso referir a la conveniencia de que todo el proceso de adjudicación, así como de pérdida de plazas que dan lugar a redención de pena, sea susceptible del control del comisionado parlamentario y de la sociedad civil.

Incorporación de la iniciativa privada dentro de los establecimientos penitenciarios (con especial énfasis en los posibles mecanismos de incentivo que no configuren competencia desleal)

Si bien se identificaron varios modelos de trabajo en los establecimientos carcelarios a lo largo del país, unos más sofisticados que otros y de diferente naturaleza y estructura, no existe uniformidad en cuanto a los procedimientos para encarar proyectos y hay mucha discreción y subjetividad en la administración de proventos, lo cual no necesariamente implica una falta, pero le quita transparencia y confiabilidad al proceso.

Desde el punto de vista económico, la incorporación de la iniciativa privada en los establecimientos carcelarios debe tener en cuenta la motivación que se ofrece a las empresas. Es evidente que tratar con reclusos y el sistema carcelario implica para cualquier empresa una percepción de peligro y de riesgo de posibles complicaciones agregado a los ya existentes en cualquier actividad comercial. Por lo tanto, más allá de los aspectos sociales positivos que son evidentes con estas iniciativas, hace falta ofrecer un beneficio económico a estas empresas para compensarlas por ese factor de riesgo. Este beneficio puede darse en forma de subsidios, créditos tributarios, seguro por daños y perjuicios o una combinación de ellos.

Asimismo, es preciso que las autoridades carcelarias realicen algunas actividades básicas para promover la iniciativa privada. Es necesario que lleven a cabo un estudio de las diferentes calificaciones de las personas reclusas (o ex reclusas) disponibles para trabajar en las empresas. Las personas reclusas deben estar categorizados en función del trabajo que pueden llegar a desempeñar, su nivel de experiencia, educación, etcétera, conformando un mercado laboral intracarcelario que estaría disponible para las empresas interesadas a través de una base de datos de fácil acceso y simple utilización, para que estas puedan tomar una decisión informada y certera, fortaleciendo así el sentido de transparencia que se le quiere dar al proceso.

También vinculado con la necesidad de transparencia, es preciso que exista una normativa que regule el tratamiento de los montos derivados de estos programas percibidos por la Administración. Es necesario llevar una contabilidad minuciosa y detallada y no dar lugar a decisiones arbitrarias o subjetivas. Debe haber un registro de los comprobantes físicos asociados a cada contrato o convenio, y, acumulado en cuentas específicas, el detalle de los ingresos por concepto de estos pagos y a qué se destina ese dinero.

Es preciso también realizar un análisis detallado para formular la propuesta que persuade a las empresas a aceptar emplear reclusos y ex reclusos, la cual puede

ser una combinación de los incentivos detallados en el párrafo anterior. También es importante estudiar los costos adicionales en los que incurre el Ministerio del Interior al hacerse cargo de todos los aspectos laborales que limitan las responsabilidades de las empresas que suministran plazas laborales. Estos costos son relevantes si se desea eventualmente expandir esta modalidad de trabajo a otras empresas, pues son directamente proporcionales a la cantidad de personas reclusas que trabajen, dada la complejidad de asegurar el traslado, la custodia y la coordinación de los recursos necesarios para el buen desempeño de las personas reclusas y para el éxito de esos proyectos. Asimismo, una vez conocidos los costos totales de la Administración derivados de estas actividades, se los contrastaría con el monto percibido por las empresas y el monto ahorrado por los centros penitenciarios al reducirse las condenas. Es posible también cuantificar algunos beneficios sociales a largo plazo y traducirlos a beneficios económicos; por ejemplo, la reducción de futuros arrestos/condenas y la disminución de la población carcelaria, una vez que se materialicen (menos tiempo de reclusión constituye un ahorro público neto).

Hechos estos análisis, el objetivo sería determinar el costo/beneficio monetario hoy por cada recluso que trabaje dentro de este sistema. Dicho estudio implica un esfuerzo de gran escala que no se incluye en el presente trabajo. Una vez determinado el monto ideal de exoneración para las empresas, su estructura y modalidad y los canales a través de los cuales se llevaría a cabo su implementación es una decisión política a ser tomada por las autoridades y los organismos competentes.

En lo que refiere específicamente a la selección de empresas, la adjudicación debe estar cuidadosamente reglada teniendo en cuenta el tipo de trabajo que se ofrece a las personas reclusas, la existencia de demanda de ese tipo de empleo en el mercado de trabajo formal, la capacitación que se ofrezca a las personas privadas de libertad, la cantidad de plazas laborales que requiera el emprendimiento que se desarrollará en la cárcel.

Las empresas deben asumir el compromiso de emitir una constancia al trabajador que de cuenta de su calidad de tal, el trabajo realizado, el período de tiempo, la capacitación que ha recibido, sin expresar que se trató de trabajo en un emprendimiento carcelario.

En cuanto a la posibilidad de que exista competencia desleal, es posible tomar precauciones para minimizar el impacto y situar todos los factores en una perspectiva adecuada. La contratación de mano de obra de las personas reclusas puede ser una oportunidad abierta a todas las empresas interesadas, las cuales realizarán su análisis correspondiente para determinar si participar en este tipo de convenio puede estar alineado a su estrategia corporativa. De la misma forma en que varias empresas se presentan a licitaciones públicas de los servicios requeridos por el Estado, las empresas pueden estar interesadas en competir por participar en este programa, incrementando

así su precio hasta llegar a un punto de equilibrio. Como forma de monitorear la posibilidad de que existan situaciones de competencia desleal, es conveniente recurrir a los instrumentos comunes que se han desarrollado respecto de los emprendimientos que reciben beneficios e incentivos fiscales.

Consideraciones finales

Si bien este estudio propone la aprobación de una ley que regule las distintas modalidades y aspectos del trabajo de las personas privadas de libertad, garantizando derechos y condiciones de trabajo decente, no será suficiente con la aprobación de una ley. Para evitar la distancia entre ley y realidad, la norma deberá estar acompañada en la práctica de un adecuado control de su cumplimiento (interno y externo), y de políticas públicas que establezcan un seguimiento y el apoyo a las personas liberadas.

La implementación de la nueva normativa debería ser monitoreada por un equipo de trabajo especial, con indicadores variados, por ejemplo el acceso al mercado de trabajo formal. También es importante que la institución a cargo de la administración de los programas lleve a cabo un exhaustivo control de resultados que permita la evaluación periódica a los efectos de introducir los cambios necesarios. El nuevo modelo debería definir todo esto en el marco de la política general destinada a la reinserción social de las personas privadas de libertad. Es conveniente que el sistema de monitoreo cuente con una amplia participación del comisionado parlamentario y de la sociedad civil.

Es preciso acompañar el proceso con una estrategia de capacitación del personal carcelario y de comunicación que tenga como destinatarios a las personas privadas de libertad, a los empresarios privados y a la sociedad en su conjunto, y que exponga los beneficios del sistema de trabajo a las personas privadas de libertad.

Por último, corresponde expresar que paralelamente debería diseñarse una estrategia de relacionamiento con el Poder Judicial, a los efectos de acompasar las decisiones judiciales a los procesos de reinserción.

Anexo

Recopilación de la legislación y reglamentación específica en torno al trabajo de las personas privadas de libertad

La presente recopilación tiene por objeto unificar y sistematizar la normativa vigente específica en torno al trabajo de las personas privadas de libertad. El trabajo efectuado deberá servir de base para ulteriores recopilaciones que la profundicen y complementen.

La normativa ha sido ordenada en cinco capítulos:

- I.** Normativa internacional general sobre privación de libertad de adultos;
- II.** Otros instrumentos internacionales generales sobre privación de libertad de adultos;
- III.** Normativa internacional específica en torno al trabajo de las personas privadas de libertad;
- IV.** Legislación nacional;
- V.** Normativa reglamentaria.

Es posible distinguir tres etapas en la evolución de nuestro sistema. La característica de las dos primeras es su cuño autoritario. En efecto, la primera etapa está dada por las disposiciones del Código Penal de 1933 y por el decreto-ley del 7 de marzo de 1934, modificado y ampliado por decreto del 4 de agosto de 1934. La segunda etapa es la que comienza con la aprobación del decreto-ley 14.470 del 2 de diciembre de 1975. Por último, la ley 17.897 del 14 de setiembre de 2005 (Ley de Humanización del Sistema Carcelario). En referencia a las distintas conceptualizaciones del trabajo que subyacen a la normativa referida nos remitimos a lo expresado en el apartado del informe referido al marco teórico y conceptual.

Estas distintas etapas no fueron sucesivas. Estas normas continúan vigentes aunque con múltiples modificaciones.

El sistema actual es, por tanto, el resultado de un conjunto heterogéneo de leyes y decretos. Se trata de una normativa anticuada e inflexible, que ha sido parcialmente modificada sin que haya habido una auténtica reforma del sistema; lo que ha habido son simples remiendos tendientes a solucionar los problemas que se han suscitado en el correr del tiempo. Por otro lado, algunos aspectos de la normativa vigente, sobre todo la contenida en el Código Penal, se presentan como inadecuados desde el punto de vista de la legislación internacional y de la normativa de derecho laboral, debido principalmente a su antigüedad.

I. Normativa internacional general sobre privación de libertad de adultos

1. Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 3, 5, 8, 9 y 13.1).
2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. 1 y 25).
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 7, 9 y 10), aprobado por la ley 13.751.
4. Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 5, 7 y 25), aprobada por la ley 15.737.
5. Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la ley 15.798.
6. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, aprobada por la ley 16.294.
7. Protocolo Facultativo de la Convención de la ONU contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, aprobado por la ley 17.914.

II. Otros instrumentos internacionales generales sobre privación de libertad de adultos

1. Principios de ética médica aplicables al personal de salud en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes del 18 de diciembre de 1982.

2. Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales al Uruguay (CCPR/C/79/Add.19) del 5 de mayo de 1993 (párr. 9 y 13).
3. Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
4. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
5. Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok).

III. Normativa internacional específica en torno al trabajo de las personas privadas de libertad⁵⁸

1. Convenio de la OIT N° 29 sobre el trabajo forzoso, 1930.⁵⁹
2. Convenio de la OIT N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957.⁶⁰
3. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998.⁶¹
4. Programa de Acción Especial para Combatir el Trabajo Forzoso (en seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998).⁶²
5. Segundo informe global denominado "Alto al trabajo forzoso", 2001 (en seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998).⁶³

⁵⁸ Existe normativa específica referida a la situación de las personas menores de edad. Por ejemplo, las Reglas de Beijing, Reglas mínimas para la administración de la justicia de menores (regla 11.3 y su comentario), Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, del 14 de diciembre de 1990 (reglas 18 b, 38 a 46, y 79 a 80), y Resolución 1997/30 de las Naciones Unidas-Administración de la justicia de menores: las "Directrices de Viena" (1997), párrafo 36.

⁵⁹ <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C029>

⁶⁰ <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C105>

⁶¹ <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc86/com-dtxt.htm>

⁶² <http://www.ilo.org/sapfl/lang--es/index.htm>

⁶³ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_publ_9223119480_es.pdf

6. Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (reglas 21.1, 24, 46 y 65).⁶⁴
7. Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión
8. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad - Reglas de Tokio.
9. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

Segundo informe global denominado “Alto al trabajo forzoso”

Trabajo forzoso en régimen penitenciario: dilemas contemporáneos

Cuestiones éticas que se plantean

187. Las cuestiones fundamentales de la coacción, la imposición de sanciones y la supresión de privilegios adquieren un significado totalmente diferente en las situaciones en las que las personas son privadas de su libertad en virtud de su reclusión. Algunas de las cuestiones políticas y éticas más difíciles tienen que ver con el trabajo realizado por los reclusos, ya que no todo ello es trabajo forzoso prohibido.⁶⁵

Las organizaciones de empleadores consideran que el trabajo realizado en circunstancias decentes resulta conveniente para los reclusos: “puede tener efectos terapéuticos y desempeñar una función para mantener las calificaciones y ofrecer un ingreso mínimo a los reclusos o permitirles la indemnización a las víctimas de sus delitos”.⁶⁶

Sin embargo, el trabajo de los reclusos plantea algunas cuestiones complejas que han sido objeto de estudio durante mucho tiempo para los órganos de control de la

⁶⁴ Ver también: Resolución del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas relativa a la aplicación de las Reglas Mínimas, del 25 de mayo de 1984.

⁶⁵ Convenio N° 29, artículo 2, c), y Convenio N° 105, artículo 1.

⁶⁶ OIT: Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, Conferencia Internacional del Trabajo, 86ª reunión, Ginebra, junio de 1998, Actas Provisionales, N° 18, párrafo 93 (observación de los miembros empleadores).

OIT, que son los foros adecuados para este tipo de debate. En lugar de adentrarse en esta materia, esta sección del informe global se va a basar en las principales cuestiones suscitadas por los gobiernos en sus memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración y en las tendencias que se trazan.

188. En dichas memorias se ha prestado atención a dos cuestiones muy diferentes: el trabajo penitenciario realizado en el marco de diferentes tipos de empresas privadas, y el trabajo penitenciario impuesto por el Estado como sanción por lo que define como actos antisociales. El primer tipo de trabajo muestra una tendencia creciente, empujada por una ola generalizada de entusiasmo en favor de la privatización, mientras que el segundo tipo ha ido en disminución con el descenso del número de regímenes que imponen el trabajo forzoso como castigo por expresar opiniones políticas. Ambas tendencias forman parte del amplio cuadro dinámico y global del trabajo forzoso en nuestros días.

Formas de trabajo penitenciario privatizado en alza

189. Algunos países recurren cada vez más al trabajo penitenciario privatizado, en virtud de diferentes acuerdos, en sectores que van desde la agricultura y la ganadería a la producción de piezas de ordenador y los sistemas de reservas de vuelos de las compañías aéreas. Esta proliferación, que comenzó en los países desarrollados pero se ha extendido a otros, ha dado lugar a problemas graves "en términos de derechos fundamentales así como en términos de competencia desleal".⁶⁷

En gran medida, aún queda por determinar y analizar el alcance de las repercusiones de esos acuerdos en el mercado de trabajo libre, a pesar de que dichas prácticas no son nuevas en absoluto. Sin embargo, van en aumento con los servicios de cárcel privados que ahora han hecho su aparición en el mercado internacional.

190. El trabajo penitenciario se puede vincular a las empresas privadas de muchas maneras. Los reclusos pueden trabajar para una empresa privada como parte de un programa de educación o formación; pueden trabajar en talleres dentro del establecimiento penitenciario para elaborar productos que se venden a empresas privadas en el mercado libre; o pueden trabajar fuera de la cárcel por cuenta de un ente privado como parte de un programa de preparación para la liberación anticipada. A menudo, los reclusos trabajan dentro de la cárcel administrada por entes privados y contribuyen a su funcionamiento. Algunos reclusos trabajan por

⁶⁷ Actas Provisionales, *op.cit.*, párrafo 90 (observación de los miembros trabajadores).

cuenta de entes privados fuera de las cárceles durante el día, y vuelven de noche. Esto ha suscitado inquietudes en relación con el ejercicio de la libertad sindical.⁶⁸

En algunos estados de Estados Unidos se han celebrado ferias de empleo penitenciario y, en ocasiones, los servicios de colocación temporera contratan a reclusos, prácticas todas ellas que han sido muy criticadas por las organizaciones de trabajadores. Los sindicatos denuncian los bajos salarios y la falta de protección de los presos, que proceden sobre todo de grupos minoritarios.

Empresas mixtas

191. También pueden existir empresas mixtas y relaciones de subcontratación en las que participen las autoridades públicas, empresas privadas y reclusos. Por ejemplo, el Departamento de Prisiones de Malasia ha adoptado un nuevo enfoque por el que se emprenden planes conjuntos con el sector privado a fin de proporcionar empleo a un número creciente de reclusos; familiarizar a los reclusos con tecnología moderna con el fin de que adquieran competencias más adaptadas al mercado; aumentar los salarios de los reclusos; y crear oportunidades de empleo con la esperanza de que los reclusos sean contratados después de su liberación. Según este enfoque, el Departamento de Prisiones de Malasia facilita la mano de obra y los locales donde tienen lugar los talleres, mientras que las empresas privadas aportan la maquinaria, las materias primas, las competencias técnicas y se encargan de la comercialización y de la venta de los productos. Las empresas participantes pagan el alquiler de los locales de la prisión destinados a los talleres, los servicios, la cobertura del seguro y los salarios a los reclusos. El gobierno informa que los reclusos participan de forma voluntaria y no reciben sanción alguna si se niegan a ello. Esta situación suscita cuestiones sobre el carácter voluntario y el consentimiento en dichas circunstancias.

La necesidad de supervisión y control

192. Muchas jurisdicciones de Estados Unidos han creado cárceles privadas y han permitido la subcontratación del trabajo penitenciario, una práctica que se ha desarrollado durante las dos últimas décadas. Según el gobierno, unas 77.000 personas (alrededor del 4% del número total de reclusos) están recluidas en centros estatales y locales cuyos propietarios o administradores son empresas privadas de

⁶⁸ Véase, por ejemplo, "Speedrack Products Group, Ltd. vs. National Labour Relations Board", en Fed. Reporter, vol. 114, 3ª serie, pág. 1276, sobre la cuestión de si los reclusos liberados con fines laborales deberían votar en elecciones convocadas para determinar si un sindicato debe representar a los trabajadores.

carácter lucrativo. A pesar de que actualmente el régimen penitenciario federal no permite la existencia de cárceles privadas o la cesión de personas con el fin de que trabajen para empresas privadas, 30 estados han legalizado la subcontratación del trabajo penitenciario desde 1990. Al parecer, las autoridades públicas controlan la supervisión de las operaciones de las instituciones privadas, ya sea a través de normas mínimas establecidas por la ley o mediante contratos entre el gobierno y el ente privado. El gobierno de Estados Unidos informa que emplea los mismos medios de supervisión y control de la práctica de subcontratación del trabajo penitenciario para las empresas privadas.

Los sindicatos expresan sus preocupaciones

193. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) ha criticado diversos aspectos de dichos sistemas.⁶⁹ Señala casos en los que los reclusos se niegan a realizar ese trabajo y pierden la oportunidad de ser puestos en libertad anticipadamente y por consiguiente se les niegan ciertos privilegios y tiempo fuera de las celdas. Las organizaciones de trabajadores de otros países industrializados, entre ellos Alemania, Australia, Austria, Francia, Nueva Zelanda y Reino Unido, también han expresado su gran preocupación por los salarios y los términos y condiciones de trabajo de los reclusos, especialmente cuando están implicadas las empresas privadas.

Como ocurre en el caso de los países en desarrollo, los gobiernos de los países industrializados en ocasiones han alegado razones financieras para justificar los acuerdos entre los sectores público y privado.

Condiciones económicas como factor impulsor

Garantías adecuadas

195. La tendencia hacia la participación privada en el trabajo penitenciario plantea dilemas políticos y éticos. El Convenio N° 29 de la OIT, del que deriva en parte el principio fundamental relativo al trabajo forzoso, estipula que el trabajo de los reclusos debe realizarse bajo la supervisión de una autoridad pública y que los reclusos no deben ser cedidos o puestos al servicio de individuos, empresas o asociaciones

⁶⁹ La CIOSL afirma que los reclusos trabajan en varios sectores, incluidos los relacionados con productos objeto de comercio internacional, y cobran un sueldo que oscila entre 0,23 y 1,15 dólares de Estados Unidos al día. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1947) permite invocar excepciones al libre comercio y a los artículos fabricados en las prisiones (artículo XX). Las excepciones del artículo XX no se deben aplicar de forma discriminatoria o como una restricción encubierta al comercio internacional.

privadas. Para los fines de los principios con arreglo a la Declaración de la OIT, ¿cuáles son las garantías adecuadas para los reclusos?, ¿dónde puede un recluso dar su consentimiento para trabajar para una empresa privada?, ¿mediante qué normas se puede determinar la naturaleza de dicho consentimiento, la equidad de las indemnizaciones, la protección suficiente contra perjuicios y otros problemas?

La función del debate tripartito

196. Una vez que los reclusos están privados de su libertad, existe un riesgo evidente de que su cesión a empresas privadas implique explotación, negándoles de este modo cualquier pretensión de ejercer su libre voluntad. Cuando dichas prácticas constituyen trabajo forzoso, actúan en detrimento tanto de los reclusos trabajadores como de la población económicamente activa en su conjunto. Sin embargo, hay quienes consideran que el trabajo penitenciario privatizado puede ser beneficioso, siempre y cuando se impartan conocimientos teóricos y prácticos que puedan servir más tarde en el mercado de trabajo y que los reclusos se dediquen a esas actividades económicas y de formación de modo totalmente voluntario. Los mandantes de la OIT podrían estudiar de forma útil estas cuestiones con mayor profundidad. Puesto que la falta de oportunidades de empleo contribuye en primer lugar al comportamiento violento, el estudio de las cuestiones sobre el mercado de trabajo amplio habituales para los mandantes tripartitos podría facilitar dichas discusiones.

Rehabilitación por medio del trabajo

200. El sistema de rehabilitación por medio del trabajo en China se aplica principalmente tomando como base una serie de leyes adoptadas por el Consejo de Estado entre 1957 y 1982, así como decisiones tomadas por separado sobre la prohibición de drogas, prostitución y la frecuentación de esta, adoptadas por el Congreso Nacional del Pueblo a principios del decenio de 1990. Puesto que en China la rehabilitación por medio del trabajo constituye una medida obligatoria de educación y reforma y no una sanción penal, la decisión no la adopta el Tribunal del Pueblo, sino que es examinada y aprobada por las Comisiones Administrativas de Rehabilitación por medio del Trabajo de las provincias (regiones y municipalidades autónomas directamente dependientes del gobierno central) y de las ciudades grandes y medianas. Además, aunque la decisión inicial con respecto a la rehabilitación por medio del trabajo está en manos de una comisión administrativa, existe un procedimiento de apelación extrajudicial.

Gama de situaciones y extracto de principios

205. Todo lo que antecede brinda un abanico de situaciones relacionadas con el trabajo forzoso que va desde las formas tradicionales hasta las de reciente aparición. Básicamente, todas las situaciones implican una privación de la libre elección, una negación de toda acción personal voluntaria y la coacción de una persona ejercida sobre otra, con impunidad. La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio exige elementos disuasivos así como sanciones. Una plataforma para el desarrollo socioeconómico que incluya la eliminación del trabajo forzoso como uno de sus puntales crea una variante positiva para lograr el trabajo decente. Haciendo uso del “cuadro dinámico y global” presentado a modo de antecedente, en adelante se trata de la ayuda proporcionada en los últimos años por la OIT y las organizaciones asociadas con el objetivo de eliminar el trabajo forzoso y obligatorio en todas sus formas.

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos

Trabajo

71. 1) El trabajo penitenciario no deberá tener carácter aflictivo. 2) Todos los condenados serán sometidos a la obligación de trabajar habida cuenta de su aptitud física y mental, según la determine el médico. 3) Se proporcionará a los reclusos un trabajo productivo, suficiente para ocuparlos durante la duración normal de una jornada de trabajo. 4) En la medida de lo posible, ese trabajo deberá contribuir por su naturaleza a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganar honradamente su vida después de su liberación. 5) Se dará formación profesional en algún oficio útil a los reclusos que estén en condiciones de aprovecharla, particularmente a los jóvenes. 6) Dentro de los límites compatibles con una selección profesional racional y con las exigencias de la administración y la disciplina penitenciarias, los reclusos podrán escoger la clase de trabajo que deseen realizar.

72. 1) La organización y los métodos de trabajo penitenciario deberán asemejarse lo más posible a los que se aplican a un trabajo similar fuera del establecimiento, a fin de preparar a los reclusos para las condiciones normales del trabajo libre. 2) Sin embargo, el interés de los reclusos y de su formación profesional no deberán quedar subordinados al deseo de lograr beneficios pecuniarios de una industria penitenciaria.

73. 1) Las industrias y granjas penitenciarias deberán preferentemente ser dirigidas por la administración y no por contratistas privados. 2) Los reclusos que

se empleen en algún trabajo no fiscalizado por la administración estarán siempre bajo la vigilancia del personal penitenciario. A menos que el trabajo se haga para otras dependencias del gobierno, las personas para las cuales se efectúe pagarán a la administración el salario normal exigible por dicho trabajo teniendo en cuenta el rendimiento del recluso.

74. 1) En los establecimientos penitenciarios se tomarán las mismas precauciones prescritas para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores libres. 2) Se tomarán disposiciones para indemnizar a los reclusos por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en condiciones similares a las que la ley dispone para los trabajadores libres.

75. 1) La ley o un reglamento administrativo fijará el número máximo de horas de trabajo para los reclusos por día y por semana, teniendo en cuenta los reglamentos o los usos locales seguidos con respecto al empleo de los trabajadores libres. 2) Las horas así fijadas deberán dejar un día de descanso por semana y tiempo suficiente para la instrucción y otras actividades previstas para el tratamiento y la readaptación del recluso.

76. 1) El trabajo de los reclusos deberá ser remunerado de una manera equitativa. 2) El reglamento permitirá a los reclusos que utilicen, por lo menos, una parte de su remuneración para adquirir objetos destinados a su uso personal y que envíen otra parte a su familia. 3) El reglamento deberá igualmente prever que la administración reserve una parte de la remuneración a fin de constituir un fondo que será entregado al recluso al ser puesto en libertad.

Relaciones sociales, ayuda pospenitenciaria

79. Se velará particularmente por el mantenimiento y el mejoramiento de las relaciones entre el recluso y su familia cuando estas sean convenientes para ambas partes.

80. Se tendrá debidamente en cuenta, desde el principio del cumplimiento de la condena, el porvenir del recluso después de su liberación. Deberá alentarse al recluso para que mantenga o establezca relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer los intereses de su familia así como su propia readaptación social.

81. 1) Los servicios y organismos, oficiales o no, que ayudan a los reclusos puestos en libertad a reintegrarse en la sociedad proporcionarán a los liberados, en la medida de lo posible, los documentos y papeles de identidad necesarios, alojamiento, trabajo, vestidos convenientes y apropiados para el clima y la estación, así como los medios necesarios para que lleguen a su destino y puedan subsistir durante el período que siga inmediatamente a su liberación. 2) Los representantes acreditados

de esos organismos tendrán todo el acceso necesario a los establecimientos y podrán visitar a los reclusos. Se les consultará en materia de proyectos de readaptación para cada recluso desde el momento en que este haya ingresado en el establecimiento. 3) Convendrá centralizar o coordinar todo lo posible la actividad de dichos organismos, a fin de asegurar la mejor utilización de sus actividades.

89. Al acusado deberá siempre ofrecérsele la posibilidad de trabajar, pero no se le requerirá. Si trabaja, se le deberá remunerar.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad - Reglas de Tokio

22. Vínculos con organismos y actividades pertinentes.

22.1 Se crearán a diversos niveles mecanismos apropiados para facilitar el establecimiento de vínculos entre los servicios encargados de las medidas no privativas de la libertad, otras ramas del sistema de justicia penal, y los organismos de desarrollo y bienestar social, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en sectores como la salud, la vivienda, la educación, el trabajo y los medios de comunicación.

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas

Principio XIV

Trabajo

Toda persona privada de libertad tendrá derecho a trabajar, a tener oportunidades efectivas de trabajo, y a recibir una remuneración adecuada y equitativa por ello, de acuerdo con sus capacidades físicas y mentales, a fin de promover la reforma, rehabilitación y readaptación social de los condenados, estimular e incentivar la cultura del trabajo, y combatir el ocio en los lugares de privación de libertad. En ningún caso el trabajo tendrá carácter aflictivo.

Los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos deberán aplicar a los niños y niñas privados de libertad todas las normas nacionales e internacionales de protección vigentes en materia de trabajo infantil, a fin de

evitar, particularmente, la explotación laboral y garantizar el interés superior de la niñez.

Los Estados Miembros promoverán en los lugares de privación de libertad, de manera progresiva y según la máxima disponibilidad de sus recursos, la orientación vocacional y el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional; y garantizarán el establecimiento de talleres laborales permanentes, suficientes y adecuados, para lo cual fomentarán la participación y cooperación de la sociedad y de la empresa privada.

IV. Legislación nacional

1. Constitución de la República (arts. 7, 15, 16, 26, 53, 54 y 80 num. 2 y 4).

Artículo 26. A nadie se le aplicará la pena de muerte. En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí solo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito.⁷⁰

2. Ley 9.155 del 4 de diciembre de 1933. Código Penal (artículos 70, 72 y 286)

70. (De la pena de penitenciaría)

La pena de penitenciaría se sufrirá en una cárcel celular urbana o rural.

Los condenados permanecerán en las celdas durante las horas del sueño y de las comidas, reuniéndose por clases, durante el día, bajo la regla del silencio, para el trabajo y la instrucción.

El trabajo será obligatorio y se efectuará en talleres apropiados, dentro del recinto en las cárceles urbanas y al aire libre en las cárceles rurales.

En las cárceles urbanas el trabajo abarcará los oficios que mejor se adapten al orden interno del establecimiento y a las aptitudes de los condenados.

En las cárceles rurales el trabajo será preferentemente agrícola, pero sin perjuicio de tal preferencia, podrán los condenados ser empleados en la construcción de caminos, desecación de pantanos, explotación de canteras y en otras tareas análogas.

⁷⁰ La norma con similar redacción proviene de la Constitución de 1830, art. 138.

Cuando los condenados hubieran de trabajar a cierta distancia de la cárcel, se suspenderá la reclusión celular durante las horas del sueño y de las comidas.

[...]

72. (Peculio)

Tanto los condenados a penitenciaría como los condenados a prisión percibirán una remuneración por su trabajo.

La remuneración les pertenecerá íntegramente, pero no podrán disponer de ella hasta su salida de la cárcel, salvo en pequeñas partidas para remediar necesidades de familia.

3. Decreto-ley 14.470 del 2 de diciembre de 1975.

Artículo 1º. Conjuntamente con la ejecución de las penas privativas de libertad se procurará desarrollar en el recluso su aptitud para el trabajo, determinar su readaptación social y prevenir el delito. En ningún caso podrá utilizarse para torturar, maltratar o mortificar al recluso o para la realización de actos o aplicación de procedimientos vejatorios o humillantes para su persona (artículo 26 de la Constitución de la República).

Artículo 31. Como parte del programa del tratamiento asignado a cada recluso, se adoptarán las medidas necesarias para mejorar su educación, orientándola especialmente hacia su formación moral.

Artículo 32. En los establecimientos de reclusión se impartirá enseñanza primaria obligatoria a los reclusos analfabetos y a los que no hubieran completado el ciclo escolar. La autoridad carcelaria podrá exonerar de esta obligación por razones de edad o en los casos en que no se alcanzara el nivel mental mínimo para cursar dicha enseñanza. En estos casos se impartirá enseñanza especial adecuada a la respectiva capacidad de asimilación.

Artículo 33. La autoridad carcelaria promoverá por todos los medios necesarios a su alcance el desarrollo de cursos de enseñanza secundaria, así como de todos aquellos que contribuyan a la readaptación social de los reclusos.

Artículo 34. Se procurará que el mayor número de reclusos reciba enseñanza técnica de nivel medio, facilitándose el acceso a ciclos superiores a los que deseen cursarlos y posean las aptitudes necesarias para ello.

La formación técnica que se imparta al recluso, además de transmitir los conocimientos requeridos para su futura actividad laboral, procurará desarrollar las facultades necesarias para su desempeño, habituándolo a los métodos honestos de trabajo.

Artículo 35. Los planes de enseñanza deberán coordinarse con los de la educación pública nacional, a efectos de que el recluso a su egreso pueda tener la posibilidad de continuar sin inconvenientes sus estudios.

Artículo 36. Se otorgarán certificados de todos los estudios realizados en los establecimientos carcelarios. Estos certificados expedidos por la autoridad educacional competente no deberán contener ninguna indicación que permita individualizar su origen.

Artículo 37. Cada establecimiento tendrá una biblioteca para uso de los reclusos. En lo posible se les facilitará el material didáctico que, debidamente seleccionado, atenderá preferentemente a sus necesidades culturales y profesionales, estando autorizados para procurarse por su cuenta, o por cuenta de terceros, libros o periódicos y el material necesario para escribir, dentro de los límites compatibles con el interés de la administración de justicia, de la seguridad, del tratamiento y del buen orden del establecimiento.

Artículo 38. Podrán realizarse actividades recreativas y culturales, por los propios reclusos, por personas ajenas al establecimiento o por unos y otras a la vez, en la forma y condiciones que establezcan las autoridades carcelarias.

Artículo 39. Los reclusos deberán ser mantenidos al corriente de los acontecimientos nacionales e internacionales más trascendentes, mediante conferencias, cursillos, clases especiales, transmisiones radiales y televisivas, lecturas seleccionadas u otros medios similares, previo contralor y autorización de las autoridades carcelarias.

Artículo 40. El trabajo es un deber y un derecho de todo recluso y será utilizado como medio de tratamiento profiláctico y reeducativo y no como castigo adicional.

Artículo 41. El trabajo de los reclusos será obligatorio y estará organizado siguiendo criterios pedagógicos y psicotécnicos. Se tendrá en cuenta preferentemente la exigencia del tratamiento procurándose promover, mantener y perfeccionar las aptitudes laborales de los reclusos y sus capacidades individuales. A tal fin podrá el recluso solicitar el género de trabajo a realizar elevando el correspondiente pedido, el cual será contemplado en lo posible, atendiendo a su proyección sobre la vida en libertad del recluso y a los medios con que cuente el establecimiento.

Artículo 42. A los efectos del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, la autoridad carcelaria deberá procurarle ocupación adecuada, con fines profilácticos tendientes a prevenir las consecuencias negativas del ocio. El recluso que rehusara someterse a dicho régimen, sin justo motivo, será disciplinariamente sancionado.

Artículo 43. En cuanto a la organización del trabajo, sus métodos, modalidades, jornadas de labor, accidentes, horarios y medidas preventivas de higiene y

seguridad, se respetarán las exigencias técnicas y las normas establecidas en la legislación del trabajo, en todo lo que sea pertinente.

Artículo 44. El trabajo será organizado y dirigido por la autoridad carcelaria con la debida asistencia técnica. Dicha autoridad, en casos especiales, podrá celebrar, con organismos públicos o privados, convenios relacionados con la utilización de mano de obra de reclusos, así como de los talleres de los establecimientos.

Artículo 45. El trabajo del recluso deberá ser remunerado. Dicha remuneración se ajustará teniendo en cuenta la naturaleza, perfección y rendimiento.

Los reglamentos determinarán la proporción que deberá guardar la paga del recluso con el salario común. En ningún caso la remuneración del recluso podrá ser inferior al tercio del salario común.

El hecho de que el recluso trabaje no le exime de ejecutar las demás prestaciones personales para labores generales del establecimiento o para el desempeño de comisiones que se le encarguen de acuerdo con los reglamentos. Estas actividades no serán remuneradas, salvo que se consideren la única actividad laboral del recluso.

Artículo 46. De la remuneración del recluso la autoridad carcelaria podrá destinar hasta el 30% (treinta por ciento) para atender sus gastos personales y hasta otro 30% (treinta por ciento) para asistir al presupuesto de su familia si esta lo pidiere y fuere necesario. Los saldos líquidos deberán ser depositados en cuentas de ahorro en un organismo oficial o invertidos, previa autorización carcelaria, en la adquisición de bienes. Las cuentas y los bienes estarán a nombre del recluso y no podrán ser cedidos ni embargados.

Artículo 47. Del producto total del trabajo del recluso podrán descontarse, en una proporción no mayor del 20% (veinte por ciento), los gastos que por concepto de reparación de daños causados en los bienes, útiles, instalaciones o efectos del establecimiento sean probados y determinados administrativamente.

Artículo 61. Las salidas transitorias podrán revestir las siguientes modalidades según su duración, el motivo que las fundamente y el nivel de seguridad que se adopte:

- 1) Por el tiempo: en general se podrán conceder hasta por 72 horas semanales por razones fundadas a juicio del magistrado actuante, con las excepciones que se señalan en el numeral 2.3, debiéndose tener en cuenta la naturaleza de la actividad a desarrollar a la luz de su incidencia en el proceso de resocialización.

- 2) Por el motivo: 2.1. Para afianzar y mejorar los lazos familiares y sociales. 2.2. Para gestionar la obtención de trabajo, alojamiento, documentos u otros ante la proximidad del egreso. 2.3. Para trabajar fuera del establecimiento, o concurrir a clase en establecimientos públicos o privados, o participar en visitas educativas o culturales bajo la supervisión del cuerpo docente de la institución en que se encuentra recluso.

En estos casos, el horario podrá exceder las 72 horas, en función de que la salida transitoria deberá ser compatible en el tiempo con el trabajo o actividad de que se trate, teniendo en cuenta además el tiempo de traslado y regreso desde el lugar de trabajo.

El magistrado actuante exigirá los recaudos necesarios a efectos de acreditar el trabajo o actividad realizada y su duración.

- 3) Por el nivel de seguridad: 3.1. Acompañado por un funcionario, el que en ningún caso irá uniformado. 3.2. Confiado a la tuición de un familiar o persona responsable. 3.3. Bajo declaración jurada.

[Redacción dada por ley 18.690 del 24 de setiembre de 2010]

Artículo 66. Cualquiera sea el tratamiento a que esté sometido el recluso, deberán tomarse las disposiciones necesarias para prepararlo para la vida en libertad utilizándose medios adecuados a ese fin, como por ejemplo, separación con cursillos informativos, medidas de contacto con la fuente de trabajo en libertad, con su familia, o con instituciones oficiales o privadas de asistencia al ex recluso.

Artículo 67. Los reclusos gozarán de protección y asistencia social, moral y material con posterioridad a su libertad. Se procurará que no sufra menoscabo su dignidad ni se ponga de manifiesto su condición anterior. En cuanto a los reclusos indigentes se atenderá a proveerlos de alojamiento, trabajo, vestimenta, pasaje y demás medios indispensables para afrontar los problemas económicos creados por el egreso.

4. Decreto-ley 15.032 del 7 de julio de 1980. Código del Proceso Penal.
5. Ley 16.707 del 12 de julio de 1995 (art. 34, Comisión Honoraria para el Mejoramiento del Sistema Carcelario).

Artículo 34. Créase una Comisión Honoraria de nueve miembros con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo relativo al mejoramiento del sistema carcelario. Esta Comisión será designada por el Poder Ejecutivo y tendrá la siguiente integración: un miembro propuesto por la Suprema Corte de Justicia –ex ministro de dicha Corporación– que la presidirá; uno propuesto por el Ministerio de Salud

Pública; uno propuesto por la Presidencia de la Asamblea General del Poder Legislativo; otro por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República; otro por el Colegio de Abogados; un ex juez en lo Penal; un ex fiscal; un técnico en materia penal propuesto por el Ministerio del Interior y otro por una terna propuesta por Organizaciones No Gubernamentales de protección de los Derechos Humanos.

El cometido de esta Comisión estará dirigido a:

D) Proyectar la reglamentación de la actividad laboral de los reclusos, el aprendizaje y su adecuación a la legislación laboral y de la seguridad social;

6. Ley 16.928 del 3 de abril de 1998 (arts. 3 y 4, Salidas transitorias).

7. Ley 17.684 del 29 de agosto de 2003 (Comisionado Parlamentario).

8. Ley 17.897 del 14 de setiembre de 2005. Ley de Humanización del Sistema Carcelario (libertad provisional y anticipada).

Artículo 1º. (Libertad anticipada y provisional excepcionales) [...].

Artículo 13. (Redención de pena por trabajo o estudio). El Juez concederá la redención de pena por trabajo a los condenados a pena privativa de libertad. A los procesados y condenados se les conmutará un día de reclusión por dos días de trabajo. Para estos efectos no se podrán computar más de ocho horas diarias de trabajo.

La autoridad carcelaria determinará los trabajos que deban organizarse en cada centro penitenciario, los que junto con los trabajos realizados durante las salidas transitorias autorizadas por el Juez competente, serán los únicos válidos para redimir pena. También procurará los medios necesarios para crear fuentes de trabajo, industriales, agropecuarias o artesanales según las circunstancias y las posibilidades presupuestales.

Para los efectos de la evaluación del trabajo en cada centro de reclusión habrá una Junta Asesora formada por personal designado por la autoridad carcelaria.

El Juez concederá la redención de pena por estudio a los condenados a pena privativa de libertad. A los procesados y condenados se les abonará un día de reclusión por dos días de estudio.

Se computará como un día de estudio la dedicación a dicha actividad durante seis horas semanales, así sea en días diferentes. Para esos efectos, no se podrán computar más de seis horas diarias de estudio.

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente disposición en un plazo no mayor a ciento cincuenta días desde la promulgación de la presente ley.

La fecha de aprobación de la reglamentación determinará la fecha de entrada en vigencia del presente artículo.

Las disposiciones de este artículo también serán aplicables a las personas que se encuentren en régimen de salidas transitorias.

Artículo 14. (Inserción laboral de personas liberadas). Inclúyese en todos los pliegos de licitaciones de obras y servicios públicos la obligatoriedad del o de los empresarios contratantes de inscribir en las planillas de trabajo un mínimo equivalente al 5% (cinco por ciento) del personal afectado a tareas de peones o similares a personas liberadas que se encuentren registradas en la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

Asimismo, el Poder Ejecutivo podrá establecer un sistema de bonificaciones para aquellas empresas que inscriban liberados registrados en la Bolsa de Trabajo referida, por encima del 5% (cinco por ciento) estipulado precedentemente.

El Poder Ejecutivo, a través del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, promoverá acuerdos con los Gobiernos Departamentales para establecer regímenes similares respecto de las obras y servicios públicos departamentales.

9. Ley 18.446 del 24 de diciembre de 2008 (Creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos).

10. Ley 18.489 del 17 de mayo de 2009 (Becas de trabajo a quienes gocen de salidas transitorias laborales).⁷¹

Artículo 1º. El Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados y sus Departamentales podrán otorgar becas de trabajo a encarcelados/as que gocen de salidas transitorias laborales, liberados/as, sus cónyuges, concubinos/as e hijos/as mayores de dieciocho años de edad, para la prestación de funciones en convenios laborales con instituciones públicas y privadas.

⁷¹ El Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados fue creado por decreto-ley del 7 de marzo de 1934, modificado y ampliado por decreto del 4 de agosto de 1934, por decreto del 12 de febrero de 1941, decreto del 27 de octubre de 1964 y ley 13.318 del 28 de diciembre de 1964 (arts. 94 y 95). El decreto 417/985 del Ministerio del Interior establece la forma como ejercerá sus cometidos.

Artículo 2º. Solo podrán ser contratadas bajo este régimen las personas que estén incluidas en la Bolsa Laboral del Patronato Nacional o Departamental y no perciban ingresos provenientes de otra relación laboral.

Se otorgará preferencia a beneficiarios/as que tengan menores a su cargo y revistan la calidad de primarios/as.

Artículo 3º. El plazo máximo por el cual podrán ser contratadas será de un año, renovable por igual período, suscribiéndose un contrato que detalle claramente las condiciones laborales.

Artículo 4º. Al momento de suscribirse el contrato se deberá inscribir al o a los beneficiarios/as en el BPS, debiendo descontarse de sus haberes los aportes correspondientes y asegurarlos contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ante el BSE.

En ningún caso se abonará a los trabajadores/as salarios inferiores a los mínimos establecidos para la categoría laboral correspondiente, por los respectivos Consejos de Salarios o Convenios Colectivos de Trabajo.

Al momento de celebrar los convenios con las instituciones públicas o privadas se deberán incluir los costos de referencia.

Artículo 5º. El contrato se rescindirá sin derecho a indemnización y con automática exclusión del asistido/a de la Bolsa Laboral, si:

- A) El contratado/a comete nuevo delito que amerite su procesamiento.
- B) Es despedido/a por notoria mala conducta.
- C) Hace abandono del empleo sin causa debidamente justificada.
- D) Se constata un bajo rendimiento laboral.

Artículo 6º. El Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados podrá asumir los costos de los convenios por concepto de aportes patronales al BPS, con los recursos que le fueran transferidos por el artículo 475 de la ley 18.362, del 6 de octubre de 2008.

11. Ley 18.026 del 25 de setiembre de 2006. Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Tipificación del delito de tortura (arts. 22, 23 y 24).
12. Ley 18.315 del 5 de julio de 2008 (Procedimiento policial).
13. Ley 18.667 del 15 de julio de 2010 (Financiamiento para construcción de cárceles y para la creación de cargos de personal penitenciario).

V. Normativa reglamentaria

1. Decreto 417/985. Reglamentación del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.
2. Decreto 876/988. Se aprueba el Reglamento Interno del INACRI y se fijan sus funciones.
3. Decreto 500/088. Reglamento para el funcionamiento general del Complejo Carcelario de Santiago Vázquez.
4. Decreto 378/097. Se encomienda al Ministerio de Defensa Nacional la seguridad externa del complejo Carcelario de Santiago Vázquez y del Establecimiento de Reclusión de Libertad, así como de la nueva Cárcel Departamental de Canelones.
5. Decreto 92/000. En cada capital departamental del interior y en cada ciudad de departamento donde se encuentre en funciones permanentes un establecimiento carcelario, se constituirá un Patronato Departamental de Encarcelados y Liberados. Se modifica el decreto 417/985.
6. Decreto 101/005. Se aprueba la estructura de cargos de la Unidad Ejecutora 026 "Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación", Programa 009 "Administración Carcelaria", Inciso 04 - Ministerio del Interior.
7. Decreto 308/005. Se autoriza como requisito especial para el ingreso a la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación una estatura mínima de 1,70 metros para los ciudadanos aspirantes masculinos y 1,65 metros para las ciudadanas aspirantes femeninas.
8. Decreto 7/006. Se autoriza a la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación a eximir de los requisitos de ingreso la acreditación de conocimientos de operación básica de computadora (procesador de texto, planilla electrónica y administración de archivos, mediante diploma o certificado).
9. Decreto 225/006. Se aprueba el Reglamento de la redención de la pena por trabajo y estudio.
10. Decreto s/n del 14 de julio de 2006. Reglamento de redención de pena por trabajo y estudio previsto en la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario.
11. Decreto 324/006. Regula la permanencia en Cárcel Central de personas procesadas con prisión.

- 12.** Decreto 134/007. Se aprueba el régimen y condiciones de ingreso para ocupar vacantes en el subescalafón especializado de la Policía Nacional.
- 13.** Decreto 452/007. Reglamentación sobre las normas que facultan al Poder Judicial para disponer la prisión domiciliaria u otras medidas asegurativas.
- 14.** Decreto 102/009 del 2 de marzo de 2009. Modifica el Reglamento de redención de la pena por trabajo y estudio, aprobado por decreto 225/006.
- 15.** Decreto 315/009. Se amplía la exoneración al Ministerio del Interior, dispuesta por el artículo 1º del decreto 264/009 del 1º de junio de 2009, por hasta el límite del crédito presupuestal del Proyecto 751 "Complejo Carcelario" para aquellas contrataciones que se realicen en el presente período de gobierno.
- 16.** Decreto 498/009. Se habilita en el Inciso 04 "Ministerio del Interior", Proyecto 751 "Complejo Carcelario", la suma de \$ 80:000.000 (pesos uruguayos ochenta millones) a efectos de solventar los gastos a complementar el financiamiento autorizado en el decreto 264/009 del 1º de junio de 2009.
- 17.** Decreto 180/010. Creación en la órbita de la Dirección Nacional de Cárceles de la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA).
- 18.** Decreto 223/010. Condiciones de habitabilidad y hacinamiento a nivel penitenciario.
- 19.** Resolución MI 308/005 del 19 de setiembre de 2005. Requisitos especiales para el ingreso a la Dirección Nacional de Cárceles.
- 20.** Resoluciones MI del 23 de setiembre de 2009, 4 de mayo de 2009 y 30 de octubre de 2009. Aprobación del convenio a suscribirse entre la Junta Nacional de Drogas (JND) y la División Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación del MI.
- 21.** Resoluciones MI del 3 de agosto de 2009, 18 de agosto de 2009 y 14 de octubre de 2009. Aprobación del convenio a suscribirse entre la JND, el MI y la Suprema Corte de Justicia.

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.

Alonso Olea Manuel y Casas Baamonde María Emilia, *Derecho del Trabajo*, 10ª ed. Universidad de Madrid, Madrid, 1988.

Antonio Martín Artiles, Ramón Alós-Moner, Francesc Gibert y Fausto Miguélez, "Política de reinserción y funciones del trabajo en las prisiones. (El caso de Cataluña)", en *Política y Sociedad*, 2009, Vol. 46, Nº 1 y 2; pp. 221-236.

Barbagelata, Héctor Hugo, "Algunas reflexiones sobre los derechos humanos laborales y sus garantías", en *Revista Judicatura*, Nº 41, Asociación de Magistrados, Montevideo, agosto 2000.

Birgin, Haydée (comp.): *Las trampas del poder punitivo. El género del derecho penal*, Buenos Aires, Biblos, 2000.

Christie, Nils, *La industria del control del delito, ¿la nueva forma de holocausto?*, Ed. del Puerto, Buenos Aires, 1993.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas", en su *Principio Nº XIV*.

Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública, Documento de Consenso del 10 de agosto de 2010.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Derecho al trabajo*, Observación general Nº 18, 24.11.2005.

Dammert, Lucía y Díaz, Javiera. "Cárceles privadas. ¿Modelo de gestión penitenciaria o inversión inmobiliaria?", en *Observatorio* Nº5, setiembre, Programa de Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile, 2005.

Droppelmann R., Catalina, "Elementos clave en la rehabilitación y reinserción de infractores de ley en Chile", en *Conceptos*, Nº 14, marzo 2010; p. 11.

Garland, David, *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*, 2ª ed., Siglo XXI, México, 2006.

Garland, David, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa Ed., Barcelona, 2005.

Giuliani, Laura, *et al.*, "Trabajo y educación de las mujeres en las cárceles (Ley de ejecución de la pena privativa de la libertad)", en AA.VV., *Visiones sobre el crimen y el castigo en América Latina. El Otro Derecho*, número 29. Marzo de 2003. ILSA, Bogotá DC, Colombia; p. 153.

Larrauri, Elena (comp.). *Mujeres, derecho penal y criminología*, Siglo XXI, Madrid, 1994.

Mangarelli, Cristina, "Arrendamiento de servicios", en *Cuarenta y dos estudios sobre la descentralización empresarial y el derecho del trabajo*, FCU, Montevideo, 2000.

Mangarelli, Cristina, "Deber de indemnidad del Estado en los riesgos del trabajo a la luz de los tratados internacionales", en *Derecho Laboral Interdisciplinario*, Alveroni, Córdoba, 2010.

Mangarelli, Cristina, "Los principios de primacía de la realidad y de irrenunciabilidad en la determinación de la naturaleza de la relación", en *XIV Jornadas Nacionales de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, FCU, Montevideo, 2002.

Mangarelli, Cristina, "Prestaciones de trabajo personal en régimen de trabajador privado con entidades estatales", en *XIII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, FCU, Montevideo, 2002.

McGuire, J., *What works: Reducing reoffending, Guidelines from research and practice*, Willey, 2006.

Melossi, Dario y Pavarini, Massimo. *Cárcel y fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario*, 5ª ed., Siglo XXI, México, 2005.

Miguélez, Fausto, *et al.*, *Trabajar en prisión*, Icaria Editorial, Barcelona, 2007; pp. 12 y 53 y ss.

Organización Internacional del Trabajo, *Alto al trabajo forzoso, Informe del Director General, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión, 2001, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2001, <http://www.ilo.org/declaración>

- Palomeque López, Manuel Carlos y Álvarez de la Rosa, *Derecho del Trabajo*, 17ª ed., Ed. Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2009.
- Pavarini, Massimo, *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, Siglo XXI, Madrid, 1983.
- Plá Rodríguez, Américo, *Curso de Derecho Laboral*, T. II, Acali, Montevideo; pp. 22-32.
- Plá Rodríguez, Américo, *Los principios del derecho del trabajo*, 3ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1998.
- Pratt, John, *Castigo y civilización. Una lectura crítica sobre las prisiones y los regímenes carcelarios*, Gedisa Ed., Barcelona, 2006.
- Ramón de Alós-Moner Vila et al., *La inserción laboral de los ex internos de los centros penitenciarios de Cataluña*, Generalitat de Catalunya. Departamento de Justicia, Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, 2011.
- Rivas, Daniel, "Los indicios del trabajo subordinado en la jurisprudencia laboral", *Revista Judicatura* Nº 36, Montevideo, 1993.
- Rivas, Daniel, "El trabajo autónomo", en *Cuarenta y dos estudios sobre la descentralización empresarial y el derecho del trabajo*, FCU, Montevideo, 2000.
- Rivas, Daniel, *La subordinación. Criterio distintivo del contrato de trabajo*, FCU, Montevideo, 1996.
- Robinson, G., Crow, I., *Offender Rehabilitation: Theory, research and practice*, Sage, London, 2009.
- Rusche, Georg y Kirchheimer, Otto, *Pena y estructura social*, Temis Ed., Bogotá, 1984.
- Uggen, C. & Staff, J., "Work as a turning point for criminal offenders", en *Corrections Management Quarterly*, 5(4), 1-16, 2001.
- Xalambri Médici, Adriana, "El trabajo de los reclusos", en *Revista Derecho Laboral* Nº 234, Montevideo, 2006; pp. 853 y ss.

El Programa Conjunto **Apoyo a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad** se llevó a cabo entre julio de 2010 y noviembre de 2011 dentro de la iniciativa piloto Unidos en la Acción, que articula el gobierno nacional a través de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) con el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay, en el marco de su proceso de reforma del cual Uruguay forma parte como uno de los ocho países piloto en el mundo.

Los organismos nacionales y las agencias, comisiones, fondos y programas de las Naciones Unidas que implementaron el proyecto trabajaron en forma conjunta para colaborar con los procesos de reforma de las instituciones para personas privadas de libertad, brindando asistencia técnica de calidad y coordinada de manera de aumentar las posibilidades de plena reinserción de la población.

El programa conjunto trabajó en tres grandes líneas de acción: apoyar el fortalecimiento institucional para sostener procesos de reforma de medio y largo plazo; colaborar con los programas de ejecución de medidas sustitutivas a la privación de libertad y desarrollar proyectos piloto en salud, drogas, educación y trabajo.

La ejecución de este proyecto dio lugar a la generación de diferentes documentos y estudios de los cuales se ponen a disposición del público aquellos con más relevancia para aportar al debate público informado.

Publicaciones realizadas en el marco del proyecto Apoyo a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad:

- Aportes a la reforma del Código Penal y del Código Procesal Penal
- El trabajo en privación de libertad, situación legal y reglamentaria
- Educación formal en cárceles, diálogos en construcción
- Buenas prácticas penitenciarias en el ámbito laboral
- Formación de formadores, un aporte al fortalecimiento de los operadores penitenciarios en el espacio laboral
- Abordaje del uso problemático de drogas en mujeres privadas de libertad



¿Qué modalidades de trabajo existen hoy en el sistema penitenciario uruguayo y cuáles son sus características? ¿Qué políticas de asistencia existen para las personas liberadas? Desde el punto de vista de los convenios internacionales del trabajo ratificados por nuestro país y del derecho laboral, ¿qué carencias se detectan y qué experiencias habría que potenciar?

Este informe busca responder estas interrogantes desde una perspectiva de derechos humanos y del derecho internacional del trabajo, y recomienda una serie de medidas a adoptar por el Estado uruguayo para mejorar la situación laboral carcelaria. En ese sentido, constituye una herramienta fundamental y sin precedentes para el diseño de políticas públicas que apunten a convertir el trabajo en una vía de reinserción para las personas privadas de libertad.

PROYECTO L

“Apoyo a la reforma de las instituciones para personas privadas de libertad”



Naciones Unidas Uruguay
Estado en la Acción



UNODC



CINTERFOR

UNOPS



PIN UJG
Uruguay