



**SEGUNDO CONGRESO
DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO
Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE**

(Londres, 8-20 de agosto de 1960)

**LA INTEGRACION
DEL TRABAJO PENITENCIARIO
EN LA ECONOMIA NACIONAL
INCLUIDA LA REMUNERACION
DE LOS RECLUSOS**

INFORME GENERAL

por

**J. Carlos García Basalo,
Inspector General de Institutos Penales de la Nación,
Buenos Aires, Argentina**

**NACIONES UNIDAS
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
Nueva York, 1960**

Los datos que figuran en el presente informe han sido presentados bajo la responsabilidad exclusiva del autor, y las opiniones expuestas no representan necesariamente las de los organismos o Miembros de las Naciones Unidas.

A/CONF.17/1

INDICE

	<u>Página</u>
Prefacio	v
I. INTRODUCCION	1
II. LA INTEGRACION DEL TRABAJO PENITENCIARIO EN LA ECONOMIA NACIONAL	4
1. <u>Concepción actual del trabajo penitenciario</u>	4
a) El trabajo como pena	4
b) El trabajo como parte de la pena	5
c) El trabajo como medio de tratamiento	6
d) El trabajo penitenciario como parte del trabajo en general	7
2. <u>Contenido de la integración</u>	8
3. <u>Cuestiones relacionadas con la integración del trabajo penitenciario en la economía nacional</u>	11
a) Ocupación plena	11
b) Formación profesional	14
i) Determinación de las necesidades de formación profesional	15
ii) Formación profesional acelerada	16
c) Sistemas de organización del trabajo penitenciario	17
d) Competencia entre el trabajo penitenciario y el trabajo libre	22
4. <u>Algunas formas de integración</u>	26
a) Instituciones agrícolas	26
b) Instituciones abiertas	28
c) Trabajos públicos	28

INDICE (continuación)

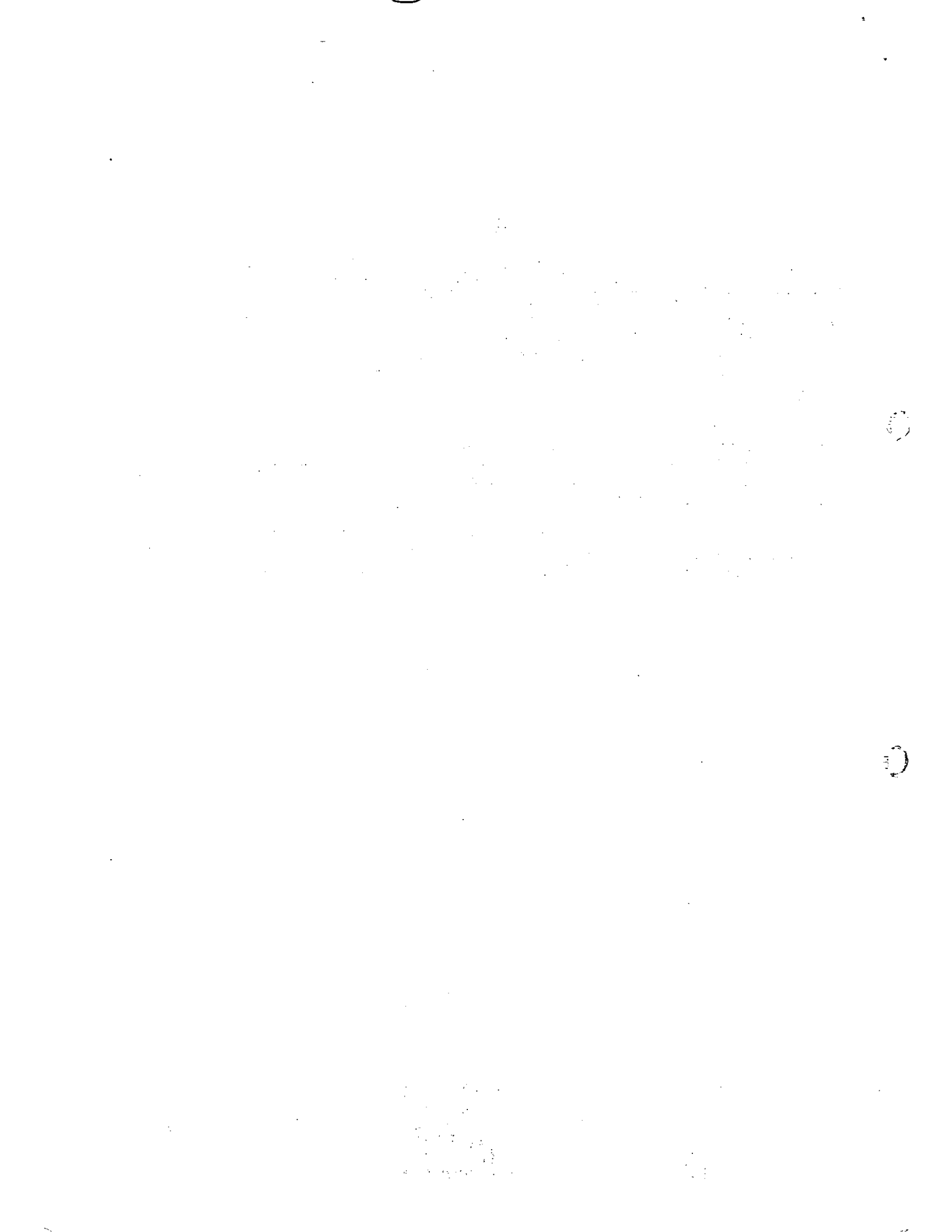
	<u>Página</u>
d) Trabajo en semilibertad	31
e) Posibilidades de desarrollo del trabajo penitenciario	31
III. REMUNERACION DEL TRABAJO PENITENCIARIO	33
1. Consideraciones generales	33
2. Principios adoptados en el Congreso de Ginebra	33
3. Características de algunos sistemas de remuneración	36
4. Introducción del principio: igual salario por igual trabajo	37
a) Modalidades de aplicación	41
b) La experiencia de Vångdalen, Suecia	44
5. Empleo de la remuneración	46

Prefacio

El presente informe sobre La integración del trabajo penitenciario en la economía nacional incluida la remuneración de los reclusos, ha sido preparado a petición de la Secretaría por Don J. Carlos García Basalo, Inspector General de Institutos Penales y Profesor de Penología y Régimen Penitenciario en la Escuela Penitenciaria de la Nación, Buenos Aires, Argentina, como uno de los informes generales sometidos al Segundo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y el tratamiento del delincuente que tendrá lugar en Londres del 8 al 20 de agosto de 1960.

La preparación del informe ha sido facilitada por la documentación suministrada por la Secretaría, así como por la información suministrada por varios corresponsales de las Naciones Unidas en materia de defensa social, mencionados en el texto. Al autor del informe y a dichos corresponsales la Secretaría expresa su reconocimiento por su valiosa cooperación.

Un informe expresando el punto de vista de la Secretaría sobre el tema, será sometido al Congreso. Igualmente los informes que decidan preparar sobre dicho tema los organismos especializados y no gubernamentales de las Naciones Unidas.



I. INTRODUCCION

1. Cuando se trata de la ejecución de las sanciones penales privativas de libertad, puede afirmarse que todos los caminos conducen al fundamental problema del trabajo penitenciario. Es tal su importancia que de un modo u otro figura inscripto en forma permanente en el temario de los congresos internacionales y en los planes de tareas de los organismos internacionales y nacionales que se ocupan de esta materia.

2. La concepción del trabajo penitenciario evoluciona estrechamente unida a la del régimen penitenciario, como lo demuestra entre otros ejemplos, el hecho de que dicho trabajo fue debatido en sus diversos aspectos en casi todos los congresos de la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria 1/. Desgraciadamente, las administraciones penitenciarias no han podido aplicar en su integridad las recomendaciones de éstos y otros congresos.

3. Resulta pues natural que cuando las Naciones Unidas resolvieron tomar a su cargo la dirección al nivel internacional de las actividades concernientes a la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, la cuestión del trabajo penitenciario fuera uno de los temas concretos de estudio y que el mismo tuviera prioridad en sus programas de trabajo.

4. Así en 1949 el Comité Especial de Expertos en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente recomendó que se estudiara por las Naciones Unidas el papel de la mano de obra penitenciaria en la formación del recluso y en la economía del establecimiento, así como su relación con la economía nacional. En 1949 la Comisión de Asuntos Sociales aprobó esta recomendación y agregó que el estudio incluyera también el aspecto de la manutención de las personas que están a cargo de los reclusos 2/.

5. En 1953 la citada Comisión hizo suya la sugerencia del Secretario General de las Naciones Unidas de que la cuestión del trabajo penitenciario tuviera máxima prioridad. Ese mismo año el Comité Especial de Expertos, sobre la base de un documento preparado por la Secretaría, analizó la forma cómo debería encararse la cuestión del trabajo penitenciario. El Comité propuso:

- 1) Un plan para realizar una encuesta sobre los aspectos siguientes:
 - a) Finalidad del trabajo penitenciario.
 - b) Aspectos económicos y organización.
 - c) Aspectos sociales.
 - d) Promedio diario de la población penal que cumple condena clasificada según la clase de trabajo que se le asigna.

1/ Negley K. Teeters, Deliberations of the International Penal and Penitentiary Congress, Philadelphia, 1944 y Comisión Internacional Penal y Penitenciaria, Douzième Congrès pénal et pénitentiaire international, Actes, Berna, 1951.

2/ Véase E/1568.

- 2) Que el trabajo penitenciario fuera uno de los temas del Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente; y
- 3) Que el informe que se preparara, principalmente en base al análisis de las respuestas dadas a la encuesta, sirviera como documento de trabajo fundamental en el Congreso.

Esas recomendaciones fueron aprobadas por el Secretario General.

6. En su segunda sesión del 22 de agosto al 2 de septiembre de 1954, el Grupo Regional Consultivo Europeo de las Naciones Unidas en materia de Prevención del delito y tratamiento del delincuente se ocupó de la cuestión del trabajo penitenciario y aprobó un informe que luego fue distribuido en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y tratamiento del delincuente, Ginebra 1955. En este Congreso el trabajo penitenciario fue discutido en no pocos de sus aspectos 3/.

7. El Congreso adoptó una serie de recomendaciones sobre trabajo penitenciario y sugirió que ciertos aspectos deberían ser objeto de ulteriores estudios. Por su parte, el Consejo Económico y Social, en 1957 al adoptar entre otras recomendaciones del Congreso, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, que regulan en parte el trabajo penitenciario y las recomendaciones relativas a los principios generales de dicho trabajo igualmente aprobadas por el Congreso, e invitar a los gobiernos que tengan en cuenta todo ello, suscita un problema técnico y práctico: el de aplicación de las reglas y recomendaciones.

8. También se han ocupado del trabajo penitenciario las reuniones regionales en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente organizadas por las Naciones Unidas.

9. Entre las propuestas para nuevos estudios, recomendadas por el Congreso de Ginebra, se incluyen las dos siguientes:

- a) La integración del trabajo penitenciario en la economía nacional. Sería conveniente a este respecto contar con la colaboración de personas ajenas a las administraciones penitenciarias, especialmente economistas y representantes de organizaciones obreras y patronales;
- b) Métodos de remuneración, especialmente el principio de que debe pagarse a los reclusos por su trabajo una remuneración basada sobre el salario normal del mercado libre. Deberán estudiarse detenidamente las ventajas e inconvenientes de este método, así como la cuestión de si debe dedicarse una parte de la remuneración a indemnizar a las víctimas.

3/ Para toda referencia hecha en este estudio a documentos de las Naciones Unidas relacionadas con el trabajo penitenciario, debe consultarse la publicación correspondiente en la lista del Anexo 1.

10. Estas cuestiones han sido hasta ahora examinadas por el Segundo Seminario de Asia y Lejano Oriente, Tokio, 1958, que se ocupó de la integración del trabajo penitenciario en la economía nacional, y por el Grupo Consultivo Europeo, en su cuarta sesión, Ginebra, 1958, que al examinar el tema de ciertos aspectos particulares del trabajo penitenciario, se ocupó de su integración con la economía nacional, los métodos de remuneración y de los programas especiales de trabajo para categorías particulares de delincuentes.

11. Por último, el Comité Especial de Expertos, en su reunión de 1958, sobre la base del Memorandum presentado por la Secretaría, recomendó que el Segundo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y tratamiento del delincuente, Londres, 1960, incluyera en su orden del día: la integración del trabajo penitenciario con la economía nacional, inclusive en lo que respecta a la remuneración de los reclusos. Esta recomendación, a propuesta del Secretario General de la Organización, fue aprobada por la Comisión de Asuntos Sociales en 1959.

12. Para la preparación de esta memoria la Sección Defensa Social de las Naciones Unidas puso a disposición del autor información de distintos países recibida en respuesta a una invitación previamente formulada en ese sentido por la Secretaría^{4/}. Fueron también utilizados diversas publicaciones en la materia reunidas por el autor^{5/}. La variedad de la información reunida ha obligado al autor a servirse de ejemplos. El que existan ciertas omisiones no debe en ningún caso considerarse como deliberada exclusión, sino por exigencias de tiempo y espacio.

13. El presente estudio no hace distinciones entre el trabajo de los condenados varones o mujeres. En ambos casos, los principios fundamentales son los mismos. En la práctica, sin embargo, habrá siempre que realizar la debida adaptación de dichos principios a los casos particulares, como sucede en otros aspectos del régimen penitenciario.

^{4/} Los informes fueron presentados por C.D. Triantaphyllidis, Director General del Ministerio de Justicia (Grecia); James V. Bennett, Director de la Administración Federal de Prisiones (Estados Unidos); B.H. Sayed, Director de los Servicios de Salud e Higiene Pública (Pakistán); N. Morris, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Adelaida (Australia); H. Klare, en nombre de la Howard League for Penal Reform (Reino Unido); R. Lhez, en nombre de la Société de législation comparée (Francia); V.N. Pillai, Director de la Administración Penitenciaria (Ceilán); Gobierno del Reino Unido; Profesor El Said Moustafa El Said, Rector de la Universidad de Alejandría (República Arabe Unida); Société internationale de criminologie y los corresponsales nacionales de la Secretaría de las Naciones Unidas, del Japón y de la Federación Malaya.

^{5/} Información, en parte mediante la cooperación de la Sección de Defensa Social, fue suministrada por los Sres. C.H. Ericson (Suecia); Calixto Belaustegui Más (España); V.N. Pillai (Ceilán); Hans Kellerhals (Suiza); Alfonso Quirós Cuarón (México); Alfonso Castro Martínez (Colombia) y Astor Guimaraez Días (Brasil).

II. LA INTEGRACION DEL TRABAJO PENITENCIARIO EN LA ECONOMIA NACIONAL

14. Para abordar el estudio de la integración del trabajo penitenciario en la economía nacional parece conveniente primero puntualizar el concepto de trabajo penitenciario y el sentido correcto que ha de tener esta integración. Luego deben examinarse algunas cuestiones que requieren solución adecuada para hacer posible esa finalidad. Entre estas cuestiones, se destacan las referentes al pleno empleo de los reclusos, a la formación profesional cuando resulte necesario, a los diversos sistemas de organizar el trabajo y a la competencia entre el trabajo penitenciario y el trabajo libre. Por último, parece oportuno considerar en términos generales algunas de las formas concretas que dicha integración puede tener. Así, por ejemplo en las instituciones agrícolas, establecimientos abiertos, trabajos y obras públicas, colocación individual del recluso fuera del establecimiento en condiciones similares al trabajo libre como parte de un programa de pre-libertad y el papel que el trabajo penitenciario podría tener en los planes de desarrollo económico-social.

1. Concepción actual del trabajo penitenciario

15. Para precisar el concepto actual del trabajo penitenciario será sin duda útil y conveniente recordar, en breve síntesis, su ya larga trayectoria a través del tiempo. Además, esta revisión puede ayudar a comprender las razones del estado actual del trabajo penitenciario en muchos aspectos de suma importancia que, por falta de una adecuada solución, muchas veces llegan a comprometer seriamente la aspiración rehabilitadora en el plano social que se asigna a los regímenes penitenciarios.

16. El lento y en ciertos aspectos contradictorio proceso que denominaremos evolución histórica del trabajo penitenciario, podríamos diferenciarlo en cuatro períodos que aunque sucesivos no se reemplazan completamente entre sí. En realidad, aparecen a veces desordenadamente intercalados en el tiempo y en el espacio. En otras palabras, aunque doctrinal o teóricamente se excluyen lo cierto es que en diversa medida coexisten en la práctica. Estos cuatro períodos son: primero, el trabajo como pena; segundo, el trabajo como parte integrante de la pena; tercero, el trabajo como medio de promover la readaptación social del recluso cuando se impone una sanción penal privativa de libertad sea aquella una pena o una medida de seguridad; y cuarto, el trabajo penitenciario considerado simplemente como parte del trabajo en general.

a) El trabajo como pena

17. El trabajo como penalidad en sí mismo es quizás la concepción más antigua y también la más cruel e inhumana del trabajo penitenciario. Se conoce ya en la edad antigua, en parte como lógica consecuencia de la subestimación que se profesó por muchas labores - especialmente manuales - calificadas de serviles y sólo mucho más tarde dignificadas. Con amplias variantes, subsiste durante muchos siglos. Desde la condenación a trabajar en las minas en Roma, por ejemplo, hasta la condena al servicio de las armas, que en ciertos países perduró hasta el siglo pasado,

inclusivo con regulación en algún código penal, pasando por la condena a galeras. La privación o la restricción de la libertad, según los tiempos y los casos, fue solamente un medio material de asegurar la prestación del trabajo, es decir de asegurar la ejecución de la pena impuesta. Lo esencial de esta penalidad es la utilización, la explotación del trabajo del condenado, hasta la extenuación si fuera necesario, en tareas rudas, pesadas y penosas, sin retribución ni compensación de ninguna especie. Se le concede al condenado el mínimo de bienes y servicios de uso y/o consumo personal estrictamente indispensables para atender a su nuda subsistencia, más quizás para proteger el posible valor económico representado por su trabajo que por elementales consideraciones de carácter humanitario. La clásica fórmula: "condenado a X años de galeras, a ración y sin sueldo", sintetiza en determinadas épocas esas características esenciales. La pena de presidio y otras de distintas denominaciones que aparecen en diversas legislaciones significan trabajo duro y sin compensación. En tales casos, el trabajo constituye una pena en sí. Una tal concepción justifica la afirmación del criminólogo español, Rafael Salillas, de que el presidiario fue el galeote en tierra, desembarcado más por el progreso de la navegación que por el avance de la penología.

18. Aunque superada, esta utilitaria concepción del trabajo penitenciario parece subsistir aún en ciertos lugares. En 1936, la Asamblea General de la Sociedad de las Naciones, tuvo ocasión de manifestarse contra la misma al decidir, con motivo del examen de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, que se hiciera saber a los gobiernos que las prácticas aún existentes en ciertas partes del mundo de servirse de los reclusos en equipos de trabajo en condiciones que se equiparan a la esclavitud, son contrarias a dichas Reglas 1/.

19. Aunque una pura consideración y organización económica del trabajo penitenciario pudiera estimarse como su integración en la economía nacional, dicha integración es contraria a la Penología actual.

b) El trabajo como parte de la pena

20. El trabajo como parte de una pena constituye una etapa de transición entre el trabajo como pena en sí mismo y el trabajo como medio de tratamiento. Se caracteriza principalmente porque al trabajo se le atribuye una función represiva acorde con la finalidad expiatoria que procura la imposición y ejecución de la pena. El trabajo constituye en sí una agravación, dolorosa o mortificante, de la ejecución penal. La pena combina el trabajo forzado y la privación de libertad. Su expresión más típica es la imposición de trabajos inútiles o improductivos que emplearon los regímenes penitenciarios de algunos países en buena parte del siglo pasado. Formalmente, este concepto subsiste aun en los textos de algunos códigos penales, aunque la administración penitenciaria más progresista en este aspecto que la letra de la ley, lo haya hecho caer en desuso. Contra esta concepción del trabajo penitenciario debe citarse la regla mínima 71 del conjunto de Reglas de las Naciones Unidas, que dice: "El trabajo penitenciario no deberá tener carácter aflictivo".

1/ Documento de la Sociedad de las Naciones, A.25.1936.IV, págs. 1-2 y Recueil de documents en matière pénale et pénitentiaire, Vol. XII, marzo de 1947, págs. 160-161.

c) El trabajo como medio de tratamiento

21. El trabajo penitenciario como método o medio de tratamiento de los condenados a una pena o medida de seguridad privativa de libertad aparece ya en las instituciones correccionales precursoras de la reforma carcelaria de fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. Dichas instituciones mantienen la eficacia del trabajo como medio de promover y alcanzar la readaptación moral y social de los reclusos.

22. En la popular expresión de John Howard: Make men diligent and they will be honest, tendríamos cristalizada la prestigiosa y optimista fórmula que caracterizó toda una época. Esta idea básica fue recogida y utilizada en forma diversa por la mayoría de los regímenes penitenciarios. El trabajo pasó así a ser considerado como una influencia beneficiosa que se impuso en ciertos casos aun en contra de la letra de ciertos textos legales.

23. Este concepto del trabajo penitenciario ha sido acogido entusiastamente por los congresos penitenciarios internacionales de los últimos diez años, es decir en la transguerra. Así en el XII Congreso Internacional Penal y Penitenciario (La Haya, 1950) se declaró:

"El trabajo penitenciario no debe ser considerado como un complemento de la pena, sino como un medio de tratamiento de los delinquentes" 2/.

24. Por su parte, el Primer Congreso de las Naciones Unidas, Ginebra, 1955, entre otros principios generales sobre el trabajo penitenciario, aprobó el siguiente:

"No ha de considerarse el trabajo como una pena adicional sino como un medio de promover la readaptación del recluso, prepararle para una profesión, inculcarle hábitos de trabajo y como un medio de evitar la ociosidad y el desorden ...".

25. Esta concepción del trabajo penitenciario no ha dejado de ser objeto de reservas parciales y también de negaciones rotundas. Así, por ejemplo, en el propio Congreso de Ginebra, el Sr. Paul Cornil (Bélgica) señaló que con una visión exacta y realista de las cosas habría que reconocer que en ciertos casos, sobre todo en las penas de prisión de corta duración, no sólo no se trataba en rigor de aplicar un tratamiento, sino sólo de ocuparlo y mantener el buen orden en el establecimiento 3/. También se ha dicho que precisamente por razones de tratamiento algunos reclusos debieran ser excluidos del trabajo; que no pocos reclusos antes de la condena trabajaban y a veces muy bien y que es difícil considerar el trabajo como un tratamiento para quienes en la institución penitenciaria son destinados a tareas no especializadas cuando en la vida libre ellos eran trabajadores calificados 4/.

2/ CIPP, Douzième Congrès pénal et Pénitentiaire international, Actes, Vol. I, Berna, 1951, pág. 629.

3/ Véase informe sobre el Congreso mencionado en la lista, párr. 238.

4/ Véase Manuel López-Rey y Arrojo, "Some Considerations on the Character and Organization of Prison Labour" en Journal of Correctional Work, Lucknow (India) IV, 1957, y en The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science (Chicago), mayo-junio de 1958. Traducción española: Revista Penal y Penitenciaria (Buenos Aires), tomo XXI, 1958, págs. 63-96. (Nuestras referencias corresponderán al texto español.)

d) El trabajo penitenciario como parte del trabajo en general

26. Esta concepción considera que el trabajo penitenciario no es más ni menos que una parte del trabajo en general. Con todo, entre los partidarios de este punto de vista se notan a veces ciertas vacilaciones respecto a una total identificación del trabajo penitenciario con el trabajo libre.

27. En cierto modo se entra aquí en el campo de las opiniones más que en de realizaciones prácticas. Así partiendo del artículo 23 de la "Declaración Universal de Derechos Humanos" de las Naciones Unidas y afirmándose con vigor que la penología moderna se muestra contraria a la innecesaria supresión de derechos individuales se sostiene que el derecho de la Sociedad de penar al delincuente y de privarle de su libertad impide que el recluso ejercite completamente, entre otros, el derecho a trabajar, pero que de ninguna manera lo priva de ese derecho como tal. En el reconocimiento de ese derecho del recluso a trabajar - agrégase - condicionado por la pena, pero no por ello suprimido, hallarán correcta solución, entre otros, el problema de la competencia entre su trabajo y el trabajo libre, que de este modo se transformará de una cuestión meramente económica en un problema fundamental de respeto de derechos humanos 5/.

28. Dentro de esta concepción no se excluye el que en casos muy determinados el trabajo pueda ser un medio de tratamiento en sentido estricto. En todo caso, se afirma que la integración del trabajo penitenciario en el trabajo en general y en la economía nacional facilitaría no sólo la readaptación del recluso sino también ayudaría a resolver algunos otros problemas, tales como los referentes a la remuneración y condiciones generales del trabajo.

29. Quizá pudiera decirse que lo importante es seguir esta concepción del trabajo penitenciario. Las divergencias pueden aparecer cuando se trate de fijar los límites de esta orientación.

30. La conclusión que se extrae de esta reseña de tendencias y prácticas es que muchas veces el trabajo penitenciario debe significar la continuación con nuevas modalidades de un aspecto fundamental, de la vida individual y económicosocial normal. En algunos casos, podría hablarse en sentido estricto del trabajo penitenciario como medio de tratamiento. Por regla general el trabajo penitenciario es el elemento indispensable e insustituible en todo método de readaptación social tanto presente como futuro.

31. En suma, el concepto del trabajo penitenciario como parte del trabajo en general está de acuerdo con el espíritu del párrafo 1) de la Regla Mínima 60, que dice:

"El régimen del establecimiento debe tratar de reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida libre en cuanto estas contribuyan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a la dignidad de su persona".

5/ Véase M. López-Rey y Arrojo, op. cit., pág. 69.

2. Contenido de la integración

32. De antemano debe decirse que por integración del trabajo penitenciario no debe entenderse una de índole puramente económica en torno a la cual se haga girar subordinadamente el interés del recluso y de la sociedad en lograr la readaptación social de aquél. Esto no impide el que el aspecto económico juegue el papel que le corresponde, ya que conforme a la regla mínima 71 el trabajo debe ser productivo. Ahora bien, esta finalidad económica se halla subordinada a otro principio establecido por otra regla mínima, según la cual el interés de los reclusos y de su formación profesional no deben quedar subordinados a los beneficios pecuniarios de una industria penitenciaria (regla 72).

33. Desde el punto de vista de readaptación social, la integración del trabajo penitenciario en el trabajo libre y en la economía nacional requiere que el recluso sepa que el trabajo que realiza tiene el mismo carácter, igual sentido y mismo valor social que el trabajo libre que tal vez ejecutaba antes de su internación y que el que efectuará al reincorporarse a la sociedad. El trabajo realizado en estas condiciones le hará sentirse vinculado a la comunidad y le dará el sentimiento de participar con su esfuerzo diario en el desarrollo económico y social de la comunidad. Desde el punto de vista de la sociedad, esta integración del trabajo penitenciario en la economía nacional constituye un aporte fundamental para que la gente modifique su actitud de desconfianza, hostilidad o indiferencia hacia el recluso de hoy y el liberado de mañana. Con ello se facilitarán la solución del trabajo penitenciario y la readaptación social del recluso.

34. En suma, la integración del trabajo penitenciario en la economía nacional, conforme a las reglas mínimas mencionadas, es una tesis que merece ser desarrollada por las ventajas que presenta para la readaptación social del recluso y para los intereses de la propia comunidad.

35. Existen ya casos aislados de integración, pero de lo que se trata es de ensanchar esa integración y hacerla lo más general que sea posible. Para comenzar debe abandonarse la idea de que el trabajo penitenciario se halla más relacionado con la pena que con el trabajo en general.

36. En este sentido, el Grupo Consultivo Europeo estimó acertadamente que la integración social debe preceder a la integración económica. Es decir que la comunidad debe ser correctamente informada del carácter y de los propósitos que animan hoy al trabajo penitenciario. Implica esta observación un problema de relaciones públicas, que es de importancia en materia penitenciaria 6/.

37. En materia de trabajo penitenciario la necesidad de informar y formar a la opinión pública es evidente. En general, todavía se cree que el trabajo penitenciario tiene que ser un medio aflictivo o mortificante, que debe ser de bajo costo y que en todo caso es de mala calidad.

6/ Véase The American Prison Association, A Manual of Correctional Standards (ed. rev., Nueva York, 1954), cap. 27, "Public Relations and Public Education", págs. 390-405, que puede resumirse en este pensamiento de Abraham Lincoln: "Public sentiment is everything; with public sentiment nothing can fail; without it, nothing can succeed".

38. A fin de educar debidamente a la opinión pública deben utilizarse los medios que se estimen adecuados, entre ellos exhibiciones de trabajo penitenciario. Con respecto a estas exhibiciones debe evitarse el mostrar esas obras que todavía se realizan en no pocas prisiones y que se caracterizan por su minuciosidad y paciencia y que en el fondo constituyen recuerdos u objetos de escaso valor útil, cuya producción se halla alejada del propio concepto de trabajo y de su integración en la economía nacional. Nada impide que si realizados en momentos libres dichos objetos puedan ser exhibidos como resultado de un entretenimiento (hobby).

39. La posibilidad de realizar la integración económica ha sido demostrada por la experiencia alentadora recogida en diversas regiones del mundo y en distintas coyunturas económico-sociales. Así durante la segunda guerra mundial, tanto en Europa como en Estados Unidos, la integración del trabajo penitenciario con la economía nacional - economía de guerra - fue efectiva y económicamente satisfactoria, tanto en tareas agrícolas como industriales organizadas por el Estado o particulares 7/. En el caso particular de los Estados Unidos esa integración, que elevó sensiblemente el porcentaje de reclusos ocupado sobre los niveles de pre-guerra, cesó después de la guerra. El resultado inmediato fue el rápido decline del trabajo penitenciario que fue de nuevo sometido a la regulación restrictiva que impera en dicho país y que influye en el elevado desempleo de los reclusos 8/. Las consecuencias de esta legislación restrictiva se acredita con los siguientes datos: En 1957, la producción carcelaria de los Estados Unidos alcanzó cerca de 90.000.000 de dólares, fueron ocupados en actividades industriales casi el 20% de los 195.000 reclusos del país, que utilizaron un equipo valuado en cerca de 50.000.000 de dólares, el 70% de la capacidad de producción de dicho equipo. El pleno desarrollo del potencial de las industrias carcelarias podría llegar a producir bienes y servicios por valor de 1.000 millones de dólares anuales. Con todo, esta cantidad es reducida si se la compara con el producto nacional, estimado en 1957 en casi 450.000 millones de dólares merced al trabajo de cerca de 70.000.000 de personas. Esta situación que sin duda existe en muchos países demuestra claramente las posibilidades que tiene el trabajo penitenciario debidamente organizado. Con todo, estas perspectivas socio-económicas no nos deben hacer caer en la tentación de razonar sobre los reclusos como si fueran cifras de una empresa utilitaria. Tanto la regla mínima 72 como las recomendaciones del Congreso de Ginebra, advierten claramente que el interés de los reclusos y su formación profesional - cuando correspondiere - no deberán subordinarse al propósito de obtener ganancias por medio del trabajo penitenciario. Además, "el papel de la prisión es reeducar al hombre en su totalidad: una prisión no es entonces, ni debe ser, ante todo un taller" 9/.

7/ Véase Gearing Federal Prison to the War Effort (Atlanta), MCMLII, 124 págs.

8/ Véase Frank T. Flynn, "Employment and Labor" en Paul W. Tappan, Contemporary Correction (Nueva York, Mc Graw Hill, 1951), Primera edición, págs. 238-243.

9/ Penal Practice in a Changing Society, Aspects of Future Development (England and Wales), Informe presentado al Parlamento por el Secretario de Estado del Home Department (H.M.S.O., Londres, febrero de 1959), pág. 15.

40. En el Segundo Seminario de las Naciones Unidas de Asia y del Extremo Oriente se ha destacado que, en realidad, de lo que se trata es de generalizar y sistematizar prácticas que en forma embrionaria o aislada existen ya en diversos países. El principio de la integración ha sido aceptado por este Seminario en el cual se resolvió que "La integración del trabajo penitenciario con la economía nacional contribuye mucho a la readaptación social del recluso" y añadió: "El fin principal, que es asegurar la readaptación social del recluso y darle hábitos de trabajo, no debe ser subordinado a las exigencias de la economía nacional". Aunque sin rechazar totalmente la integración el Grupo Consultivo Europeo en 1958 indicó que una asimilación completa del trabajo penitenciario con el trabajo económico libre no parecía totalmente posible ni deseable.

3. Cuestiones relacionadas con la integración del trabajo penitenciario en la economía nacional

41. Para considerar el trabajo penitenciario como una parte del trabajo en general, apreciar su valor propio como un elemento esencial constitutivo de la organización social y promover su adecuada integración con la economía nacional, es necesario ocuparse de varias cuestiones estrechamente vinculadas con dicho propósito.

42. Entre esas cuestiones, las más importantes son las siguientes: pleno empleo de la población penal; importancia y alcance de la formación profesional de los reclusos; elección del sistema de organización del trabajo que mejor responda a esos propósitos; examen crítico de la posible concurrencia entre el trabajo penitenciario y el trabajo libre; y determinación de la remuneración del trabajo penitenciario.

43. La adecuada solución de estas cuestiones, facilitará una aceptable integración del trabajo penitenciario en la economía nacional.

a) Ocupación plena

44. La necesidad de que todo recluso condenado, conforme a su aptitud física y mental, realice continuamente un trabajo productivo, es aceptada sin discusión, ya se considere el trabajo penitenciario como un medio de rehabilitación social, de adiestrarlo en una profesión, de inculcarle hábitos de trabajo ó evitar la ociosidad y el desorden en los establecimientos penitenciarios o por todos estos motivos combinados. Cabe, sin embargo preguntarse, ¿se proporciona efectivamente a esos reclusos un trabajo productivo, suficiente para ocuparlo durante una jornada normal de trabajo, como lo establece la regla mínima 71?

45. La situación general en todos los países del mundo parece que dista mucho de ser satisfactoria. Aunque resulta imposible, por falta de información adecuada, hacer una evaluación de la situación existente, parece difícil negar que en no pocos países los reclusos no trabajan o se hallan a lo más ocupados en tareas que no constituyen un trabajo productivo. Esta situación requiere una solución a fin de erradicar la ociosidad abierta o encubierta, cuya existencia hace sumamente difícil concebir la posibilidad de que ciertas formas de tratamiento, si es que existen, pueden lograr la readaptación social del recluso.

46. La desocupación sistemática, casi diríamos la ociosidad organizada, aunque esta expresión resulte demasiado dura y aparezca casi como un contrasentido penitenciario, existe. En tales casos el recluso parece que en lugar de haber sido condenado a una pena privativa de libertad, con un propósito socialmente constructivo, ha sido condenado a la ociosidad y a los inevitables deterioros psicológicos y sociales que la acompañan. En el pasado el trabajo se aplicaba como pena en sí o como elemento aflictivo de la condena. En el presente, y paradójicamente parecería que haciendo lo opuesto, el ocio es una pena o parte esencial de ella. Por supuesto que esta situación es indefendible.

47. Al lado de la ociosidad sistemática, que alguna vez ha llevado a calificar ciertas instituciones penitenciarias como idle houses, se advierten otras formas menos francas de desocupación o de subempleo, pero igualmente peligrosas, cuya eliminación también es necesaria, si se quiere lograr la integración del trabajo penitenciario con la economía nacional.

48. Entre esas formas de ocupación y no de trabajo, que equivalen a formas limitadas de empleo efectiva, las siguientes deben mencionarse:

- a) la utilización de reclusos en trabajos de mantenimiento y conservación de la institución en número apreciablemente superior al de las reales necesidades;
- b) el empleo de reclusos en trabajos productivos pero en jornadas reducidas;
- c) la asignación de reclusos a tareas artificialmente creadas.

En ciertos casos estas formas como lo indicara un penalista español, no son mas que un entretenimiento en el ocio.

49. El cuadro trazado por Barnes y Teeters de algunas instituciones penitenciarias de los Estados Unidos, probablemente, con ciertas variantes, existe en los establecimientos de otros países 10/. Según dichos autores, la situación en materia de trabajo penitenciario podría resumirse así:

- 1) Un gran porcentaje de hombres permanece en completa ociosidad. Se les puede ver en los patios, en los corredores, unos entregados a juegos y en algún caso, leyendo. La mayoría sin hacer nada. Esto durante días, semanas y años.
- 2) Un gran porcentaje son utilizados en trabajos de mantenimiento del establecimiento. Diez hombres hacen lo que podrían tener a su cargo sólo dos. Esta asignación por encima de las necesidades reales convierte en muchos casos esta clase de trabajo en una actividad desmoralizadora y enervante 11/.
- 3) Un pequeño porcentaje ocupado en trabajos industriales productivos, pero con horarios reducidos, impropios del verdadero trabajo creador de la vida libre. Jornadas de 3 ó 4 horas, a veces 6 y casi nunca 8 horas.
- 4) Un grupo muy pequeño ocupado en trabajo administrativo, en la escuela como maestros, en la biblioteca o en oficinas.
- 5) Un variable número de reclusos - pequeño en unos casos; grande en otros ocupados en talleres o en sus celdas, en tareas realizadas por iniciativa propia. Casi siempre los clásicos trabajitos manuales de los presos, con cuya venta se obtiene o se pretende obtener más de lo que realmente valen simplemente porque son y se ofrecen como "trabajos de presos".

10/ Barnes y Teeters, New Horizons in Criminology, segunda edición (Nueva York, Prentice-Hall, Inc., 1952), págs. 733-734.

11/ Además, "la práctica consistente en utilizar gente ineficaz o en número excesivo, trae como consecuencia que el trabajo resulte inferior, que se estimule el desperdicio y la substracción de materiales valiosos, que existan nuevos canales para el contrabando y de que se produzcan otros inconvenientes que afectan el bienestar de los demás penados y la seguridad de la institución. En general, este tipo de tareas debiera emplear alrededor del 20% al 25% de la población penal total; el número y porcentaje variará, naturalmente, según la importancia de la institución, su disposición y distribución, el tipo de penados que aloje y otros factores. Las instituciones compactas de gran capacidad no debieran requerir los servicios de más del 16% de sus penados para el cumplimiento de esas tareas, mientras que las pequeñas instituciones para mujeres pueden emplear hasta el 40%". Manual of Suggested Standards for a State Correctional System, editado por The American Prison Association (Nueva York, octubre de 1946), pág. 29. Añádase la asignación de reclusos al servicio personal y doméstico de funcionarios o empleados.

50. Todas estas situaciones y otras de ociosidad crónica parecen mostrar que el párrafo 3) de la regla mínima 71, según el cual: "Se proporcionará a los reclusos un trabajo productivo suficiente para ocuparlos durante la duración normal de una jornada de trabajo" no tiene aplicación.

51. ¿A qué obedece esa deplorable situación, a veces francamente confesada y otras disimulada en las estadísticas penitenciarias, que las autoridades penitenciaria de todos los países son las primeras en lamentar? Entre otras, y sin pretender agotarlas o darles un orden de prioridad, las causas de dicha situación son las siguientes:

- a) anticuada arquitectura de muchos establecimientos, en los que no se previó o no es posible ahora, la instalación suficiente y adecuada de locales de trabajo para ocupar a todos los reclusos;
- b) la fuerte presión ejercida por sectores patronales y obreros contra el desarrollo del trabajo penitenciario, a causa de una concurrencia desleal, especialmente en períodos difíciles de la economía nacional;
- c) la vacilación de la administración penitenciaria en organizar una política que permita proporcionar a cada recluso válido una tarea verdaderamente productiva y la carencia de la organización conveniente y del personal capacitado para impulsar y dirigir el trabajo penitenciario;
- d) las limitaciones financieras del Estado, que no destina los suficientes recursos para poner en marcha nuevas actividades o ampliar las existentes;
- e) la repercusión de la desocupación de los trabajadores libres.

52. En muchos países la organización penitenciaria actual se basa todavía en la existencia de instituciones construidas principalmente a lo largo del siglo pasado, de acuerdo a los criterios entonces imperantes de máxima seguridad, en los que el trabajo era realizado en la propia celda individual del recluso o en talleres en común, de medios muy limitados. La posible expansión de cualquier programa encaminado a dar plena ocupación en tareas productivas a los reclusos en condiciones similares a las del trabajo libre tropieza con la falta de locales suficientes en número y adecuados en sus condiciones. En ciertos casos podrá ser factible recurrir a la ejecución de obras complementarias si se dispone de los créditos necesarios, pero en otros resultará materialmente imposible porque las características arquitectónicas no lo permite.

53. La presión ejercida por grupos patronales y obreros contra la existencia o el desarrollo del trabajo penitenciario puede conducir a la adopción de severas medidas de naturaleza legislativa o reglamentaria, por las cuales dicho trabajo es prácticamente asfixiado. Las vacilaciones de la administración penitenciaria en ciertos países se debe a causas muy variadas. Entre ellas están la manera en que se haya organizado el trabajo y el carácter político que en algunos países tiene la designación de los funcionarios superiores de la administración penitenciaria.

54. A veces, pese a los buenos deseos existentes, la organización del trabajo penitenciario está en manos de personal no calificado para dicha organización. La aplicación de las recomendaciones aprobadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre selección y formación del personal penitenciario permitiría corregir esta situación.

55. La carencia o insuficiencia de recursos económicos para la adquisición de los medios de trabajo necesarios o para el nombramiento y retribución del personal técnico adecuado, así como el no disponer de un capital inicial necesario son causas evidentes de lo ya señalado. Sería deseable que con las debidas garantías el capital privado pudiera participar en la organización del trabajo penitenciario.

56. Relacionada con la presente cuestión, se halla la de si los procesados deben trabajar o no. La regla mínima 89 dice: "Al acusado deberá siempre ofrecérsele posibilidad de trabajar, pero no se le requerirá a ello. Si trabaja, se le deberá remunerar". A ello debe añadirse en el punto I de los "Principios Generales" sobre trabajo penitenciario aprobados por el Primer Congreso de las Naciones Unidas que dice: "Los reclusos que no se hallen legalmente obligados a trabajar deberán ser en todo caso autorizados y estimulados a que trabajen".

57. La situación de hecho que se presenta en no pocos países es la siguiente:

a) En no pocos casos, los procesados y los condenados están en un mismo establecimiento, prácticamente sometidos a un mismo régimen. El resultado a veces es que la condición de condenado se equipara a la del procesado y no la de éste a la del penado. Por razones económicas parece difícil que esta condición pueda cambiar durante cierto tiempo.

b) La duración de los procesos hace que en no pocos casos especialmente cuando se imponen penas cortas privativas de libertad, el condenado haya permanecido en la prisión más tiempo como procesado que como condenado.

c) No pocas veces el número de procesados privados de libertad es igual o superior a la de los condenados.

d) En su mayoría, los procesados no necesitan ser estimulados al trabajo. Muchos de ellos quieren y son capaces de trabajar. La pregunta es: ¿les ofrece el Estado siempre la posibilidad de trabajar (regla 89) o les impone la ociosidad?

58. En vista de lo expuesto puede pensarse que el presente Congreso decida que la integración del trabajo de los reclusos en la economía nacional debería abarcar también el trabajo de las personas detenidas o en prisión preventiva a no ser que se oponga a ello consideraciones especiales.

b) Formación profesional

59. El papel que debe jugar la formación profesional en el trabajo penitenciario ha sido expresado en la regla mínima 71 de este modo: "Se dará formación profesional en algún oficio útil a los reclusos que estén en condiciones de aprovecharla, particularmente a los jóvenes". Dicha regla debe relacionarse con los principios II y III sobre trabajo penitenciario aprobados en Ginebra en 1955.

60. Es evidente que los jóvenes son los más necesitados de una formación profesional y se hallan en mejores condiciones para asimilarla debidamente. En la práctica, no todos los países pueden proporcionar un adecuado aprendizaje profesional conforme a las exigencias técnicas y científicas. Las dificultades son las siguientes: a) la formación profesional no está al alcance de todos los jóvenes; b) carencia de establecimientos especiales y separados para los delincuentes jóvenes; c) limitada duración de las sanciones penales que no permiten en realidad una formación profesional.

61. Con respecto a otra clase de reclusos, los siguientes aspectos deben tenerse en cuenta en la no siempre fácil organización de una formación profesional: a) reclusos que en la vida libre fueron trabajadores no calificados; b) reclusos habituados a un trabajo irregular o a no trabajar; c) reclusos que son trabajadores calificados o semicalificados y cuyo oficio o clase de trabajo no existe en la institución. Para estos últimos, la formación profesional consistiría en un mejoramiento de la que ya poseen. Si ello no fuere posible, la solución práctica sería formarles profesionalmente en el trabajo más similar al que ya conocían. Otra posibilidad consistiría en dejarles trabajar por cuenta propia especialmente en el período que precede a su liberación.

62. La organización de la formación profesional se halla también determinada por las características del país. Así en países menos desarrollados dicha formación es diferente de la que debe darse en los altamente desarrollados. Estas diferencias muestran la correspondencia entre formación profesional y la economía del país.

63. Los métodos de formación profesional pueden reducirse fundamentalmente a dos: a) formación por medio de un trabajo productivo; b) formación por medio de un trabajo no productivo. En el primer caso la capacitación empírica, es a veces complementada por clases teóricas; en el segundo, la formación es sistemática, teórico-práctica, sin preocupaciones por la productividad y sí por el aprendizaje, que en ocasiones es reconocido por medio de diplomas o certificados expedidos por las mismas autoridades de la comunidad que se encargan de la enseñanza profesional común o por certificados ad-hoc sin que se consignen en ellos el carácter de recluso de su poseedor. Mediante el primero se intenta capacitar al recluso haciéndole realizar un trabajo habida cuenta de sus aptitudes, que le permita adiestrarse directamente en una determinada ocupación u oficio. Mediante el segundo, se trata principalmente de obtener una serie de conocimientos que le permitan obtener un certificado o diploma que le servirá para encontrar trabajo a su liberación. Ambos procedimientos pueden combinarse.

i) Determinación de las necesidades de formación profesional

64. La integración del trabajo en la economía nacional, requiere que se conceda mayor atención a las cuestiones siguientes: a) necesidades de los reclusos en materia de formación profesional; b) actividades profesionales que deben ser enseñadas; y c) métodos más adecuados para alcanzar una efectiva formación profesional.

65. Una investigación de este carácter se realizó en 1954 por la administración penitenciaria de Dinamarca ^{12/}. El análisis de la información reunida permitió no sólo determinar las necesidades de los reclusos, sino también una mejor orientación de las actividades profesionales que debían ser enseñadas y los métodos a utilizar.

^{12/} Véase Carl Aude-Hansen, Report of an investigation on the need of training for prison inmates as a bases for a rational development of prison labour, 1955, 16 págs. El autor es jefe de la administración del trabajo penitenciario de Dinamarca.

ii) Formación profesional acelerada

66. Uno de los factores que condicionan muchas veces el buen desarrollo y aprovechamiento de los programas de aprendizaje profesional es el representado por el tiempo que el recluso permanece en la institución. Dicho tiempo es muy escaso en los casos de penas cortas privativas de libertad. Esta escasez de tiempo suscita la cuestión de si es posible organizar una formación profesional acelerada. En este respecto merece mencionarse la experiencia realizada por la Administración penitenciaria de Bélgica con los cursos denominados de formación profesional acelerada. A fines de 1955, dicha Administración emprendió con el Office National du Placement et du Chômage un plan destinado a introducir en el sistema penitenciario dicha formación profesional siguiendo los métodos utilizados en la readaptación al trabajo de los desocupados. Desde marzo de 1956 fueron abiertos centros de formación profesional acelerada en ocho establecimientos. Hasta la fecha, se han realizado dos reuniones del personal interesado de la administración penitenciaria y de la Office National du Placement et du Chômage para examinar el desarrollo, evolución y resultados de este nuevo método de enseñanza profesional. La primera tuvo lugar en Hoogstraten, el 27 de octubre de 1957 y la segunda en Marneffe, el 15 de junio de 1959 13/.

67. La primera fase de la introducción del método consistió en el envío del personal penitenciario encargado de la enseñanza a los centros de la Office National du Placement et du Chômage para que se familiarizase con las técnicas de la formación profesional acelerada. Después los reclusos fueron seleccionados siguiendo dos procedimientos: a) petición voluntaria del recluso; b) persuasión individual de los reclusos que se estimaban aptos para beneficiarse con el curso. En todos los casos, un examen médico previo trató de descubrir eventuales contraindicaciones. Los cursos duran entre ocho meses y ocho semanas. Se procura siempre dar a la enseñanza un sentido concreto, combinando la de índole teórica con los trabajos prácticos. Se procura evitar una enseñanza meramente escolar. En el período comprendido entre la implantación del método (marzo de 1956) y la fecha de la primera reunión destinada a estudiar sus resultados (octubre de 1957), 136 reclusos fueron admitidos, de los cuales 115 o sea cerca del 85%, los terminaron con éxito. Un factor esencial fue la competencia y consagración de los instructores de la administración penitenciaria asignados a los cursos. En el período comprendido entre la introducción del método y la segunda reunión (junio de 1959), 403 reclusos participaron en los cursos. De ellos, 320 o sea el 80% fueron aceptados. Los 83 restantes fueron excluidos por diversas razones: liberación condicional; medida disciplinaria; incapacidad y cambio de trabajo pedido por el recluso. Es importante señalar que la liberación condicional fue una de las causas que más frecuentemente puso término al aprendizaje.

68. El informe preparado para la reunión de 1959, señala que la formación profesional acelerada a base de enseñar oficios es apropiada al nivel intelectual medio

13/ J. Janssen et L. Devlieger, "Coloque sur la formation professionnelle accélérée des détenus", en Bulletin de l'Administration pénitentiaire (Bruselas), noviembre-diciembre de 1957, págs. 295-305, y L. Devlieger, "Formation professionnelle accélérée des détenus" en Bulletin de l'Administration pénitentiaire (Bruselas), julio-agosto de 1959, págs. 151-162.

de los reclusos. También que los métodos utilizados por los instructores se adaptan bien a esta clase de alumnos. En cambio se lamenta que los exámenes finales no hayan sido tomados por el jury oficial que otorga certificados de capacitación. Según lo expresara el funcionario representante de la Office National du Placement et du Chômage, los empleadores en general asignan un valor relativo a dichos certificados pues prefieren juzgar de la aptitud profesional de los obreros viéndolos trabajar. Con todo cabe señalar que el certificado tendría un efecto favorable sobre la actitud psicológica del recluso.

69. Según la información recogida de los 320 reclusos que finalizaron los cursos, 278 fueron liberados. De ellos 96 ejercen el oficio aprendido o uno similar; 20 lograron empleo en otras actividades; 7 se hallaban desocupados y de 155 no se poseen datos. De los 42 reclusos que aun no han obtenido la liberación, 32 ejercen el oficio aprendido, en un taller o en trabajos de construcción en los establecimientos penitenciarios y los otros 10 no tienen la posibilidad de aplicar los conocimientos adquiridos.

70. El informe llama la atención sobre el número de reclusos que al ser liberados no se emplean en la profesión aprendida. Para evitar esto sugiere mejores contactos con las delegaciones locales del Office National du Placement et du Chômage. El informe también señala los resultados altamente favorables logrados con ciertos cursos relacionados con la construcción y partiendo del principio de que es deseable que el término de la formación profesional acelerada coincida con la liberación del recluso, sugiere lo siguiente:

- a) necesidad de seleccionar cuidadosamente los alumnos;
- b) necesidad de destacar en los informes que acompañan las proposiciones de liberación provisoria o condicional que el recluso terminó satisfactoriamente el aprendizaje profesional;
- c) cuando una liberación inmediata no puede ser considerada, posibilidad de recurrir al régimen de semilibertad, que permita al recluso obtener un empleo en el oficio adquirido;
- d) cuando no sean posibles ni la liberación ni la colocación en un régimen de semilibertad, que se facilite al recluso la ocasión de que use los conocimientos profesionales adquiridos en un establecimiento del sistema penitenciario.

71. La experiencia de la Administración Penitenciaria de Bélgica merece ser tomada como ejemplo. Entre otras cosas muestra la utilidad de obtener la cooperación de otros organismos oficiales cuya especialización y experiencia pueden ayudar decisivamente a encontrar nuevas y mejores fórmulas para proporcionar formación profesional a los reclusos que la necesitan y pueden aprovecharla.

- c) Sistemas de organización del trabajo penitenciario

72. Los sistemas de organización del trabajo penitenciario han sido descritos en un informe publicado por las Naciones Unidas que fue sometido al Congreso organizado por las mismas en 1955. Conforme a dicho informe los sistemas pueden agruparse en sistemas en los que participan los intereses privados y aquellos en que éstos no participan. En el primero deben citarse los de arrendamiento, contrato

y trabajo a destajo. En el segundo, cuenta pública en el que el Estado es contratista, uso público en el que el Estado es el consumidor; obras públicas y empleo de reclusos en empresas privadas durante un período previo a su liberación 14/.

73. Dado que estos sistemas han sido descritos en el referido informe y aunque todos ellos pueden presentar diversas modalidades, creemos innecesario ocuparnos de los mismos aquí. Examen detenido requieren sin embargo los siguientes sistemas que por lo común no reciben la debida atención y ello pese a que pueden ser utilizados en la integración del trabajo penitenciario en la economía nacional.

74. En un buen número de países el recluso puede trabajar por su cuenta. Este sistema se caracteriza por el hecho de que los reclusos trabajan por su propio impulso, libres de la acción oficial y directa de la administración penitenciaria y, además, porque los beneficios o resultados económicos de sus actividades no vienen tampoco ordenados y supeditados al régimen general de la organización industrial y económica del Establecimiento, sino que son obtenidos singular y privativamente por cada uno de los penados 15/. Este sistema puede realizarse dentro de la institución penitenciaria o en régimen de semilibertad.

75. En el primer caso, puede tratarse de reclusos que por las características especiales de su profesión no pueden adaptar su trabajo a la organización del mismo en el establecimiento. Se sirve así en su trabajo de conocimientos propios 16/. Se trata más bien de casos aislados. Puede suceder también que esta clase de trabajo se realice también después del trabajo reglamentario, en horas libres. Aunque en ciertos supuestos esta clase de trabajo individual puede ser considerado como parte de un programa de recreo, puede también no serlo y constituir un trabajo penitenciario.

76. El recluso suele estar autorizado para vender el producto de su trabajo por medio del propio establecimiento o de personas allegadas a él, lo que le permite obtener, según los sistemas, fondos adicionales para su uso personal o para ayudar a su propia familia. Otro caso, en el cual el recluso puede ser autorizado a trabajar por su propia cuenta se da cuando la administración no suministra trabajo alguno a los reclusos, es decir, cuando no existe sistema alguno de organización del trabajo penitenciario. En estos casos, que son más frecuentes de lo que pudiera creerse, el recluso obtiene por sí mismo los materiales para su trabajo, organiza éste y vende, mediante personas allegadas o amigos, el producto del mismo.

77. La colocación individual del recluso en un trabajo realizado en el exterior del establecimiento, en empresa privada o pública, como elemento integrante de un régimen de semilibertad, puede considerarse también un caso especial del sistema de trabajo por cuenta propia del recluso. El condenado sale diariamente de la institución para trabajar en condiciones similares a las del trabajador libre y retorna para pernoctar. Este sistema, que no cabe identificar con el de arriendo

14/ Véase el informe sobre Trabajo penitenciario de las Naciones Unidas, y Calixto Beláustegui Más, Fundamentos del Trabajo Penitenciario, Madrid, 1952.

15/ Calixto Beláustegui Más, op. cit., pág. 257.

16/ Ibid., pág. 254.

del trabajo del prisionero, ha sido introducido satisfactoriamente en varios países, con criterio diverso y en distinta escala 17/.

78. Tal vez es el sistema más natural para la integración del trabajo penitenciario en la economía nacional. El mismo fue objeto de la recomendación IX del Congreso de Ginebra, que dice: "Deberá estudiarse la adopción o ampliación de regímenes con arreglo a los cuales, reclusos seleccionados, y especialmente aquellos que cumplan una condena larga, sean autorizados para salir a trabajar diariamente, durante los últimos meses de la condena, por cuenta de una empresa particular o pública, y a ser posible en el oficio que tenían antes de su condena o en el que hubiesen aprendido durante el cumplimiento de la misma" 18/. Por su propia naturaleza, este método sólo es aplicable a reclusos debidamente seleccionados y requiere un régimen de semilibertad. La Comisión Penitenciaria del Benelux ha definido este régimen como una modalidad del régimen penitenciario y consiste en autorizar al recluso a salir del establecimiento, según condiciones a determinar, durante ciertas horas del día, para trabajar o para dedicarse a actividades susceptibles de favorecer su readaptación. La semilibertad es parte de la individualización del tratamiento penitenciario. Este, sin renunciar al efecto intimidativo de la pena, se esfuerza en recurrir a todas las posibilidades para preparar y realizar la readaptación social de los delincuentes. Al respecto, la semilibertad, que constituye una suerte de régimen de prueba, completa felizmente el tratamiento en la institución y ofrece perspectivas interesantes en relación a ciertos condenados 19/.

79. Una variante más avanzada que las examinadas en la sección anterior, la constituye el sistema cooperativo. Sobre este sistema se ha llamado recientemente la atención, indicándose que el mismo se practica ya en algunos países. Se indica que este sistema que en forma un tanto imperfecta se practica en algunas prisiones de México y Colombia, surgió ante la incapacidad de la Administración para proporcionar trabajo a los reclusos. Como un procedimiento práctico, el mismo ofrece posibilidades para una integración del trabajo penitenciario en la economía

17/ Véase op. cit. en nota 14. Los países mencionados son: Suecia, Escocia, Gran Bretaña, Noruega, Dinamarca y Países Bajos.

18/ Desde principios de 1957 en el establecimiento para mujeres de Saint-André-lez-Bruges (Bélgica) se realizan también satisfactorias experiencias en ese sentido. La colocación en semilibertad comprende a condenadas por delitos comunes, vagabundas y anormales mentales interesadas. Véase J. Gilson "La semi-liberté" en Bulletin de l'Administration pénitentiaire (Bruselas) mayo-junio de 1959, págs. 83-94. La reciente Ley Penitenciaria Nacional, complementaria del Código Penal, de la Argentina (1958), como parte del período de prueba que corresponde a la parte final de la ejecución de la pena, incluye entre otras modalidades, las salidas transitorias. Uno de los motivos para conceder esas salidas es precisamente para permitir que el recluso trabaje fuera del establecimiento en condiciones similares a las de la vida libre.

19/ Commission penitentiaire Benelux, "Le régime pénitentiaire de la semi-liberté", en Bulletin de l'Administration pénitentiaire (Bruselas), julio-agosto de 1958, págs. 265-266.

nacional 20/. Refiriéndose a este sistema se ha dicho lo siguiente: "El que ha dado mejores resultados es que el Estado entregue los talleres y campos agrícolas a cooperativas de reclusos, sin desentenderse de su labor de vigilancia y control de los productos elaborados y de su distribución en la forma proporcional que señalan nuestras leyes penales" 21/. Más adelante dicho autor agrega: "El sistema de cooperativas o sistema mixto resulta más eficaz que los anteriores si en el funcionamiento de dichas cooperativas el Estado se reserva el contralor y la vigilancia de lo que produce. Es mucho pedir que el Estado pueda dotar a cada establecimiento penal de los talleres necesarios para que ningún recluso se quede sin ocupación; pero mucho se alcanzará en este noble propósito con el fomento o intensificación de cooperativas, encomendando el desarrollo de este género de actividades al Departamento de Prevención Social, porque si no se llega a una completa solución del problema mucho se acerca a lo que tradicionalmente se persigue de que sea el trabajo la base para la regeneración y enmienda del penado. Será un órgano del poder público el que se encargue de dirigir toda la actividad productora de los reclusos y quien dicte normas generales y organice los talleres para lograr el mayor rendimiento, dictando las normas a observar para los contratos y vigilando escrupulosamente que en el seno de las cooperativas se cumplan sus determinaciones" 22/.

80. Según Alfonso Quirós C., corresponsal nacional de la Secretaría de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente, el Código Penal vigente en el Distrito Federal de México, ya que cada Estado de ese país tiene su propia legislación penal, ofrece base para organizar en forma cooperativa el trabajo de los reclusos. Dicha base sería el artículo 79 que dice: "El Gobierno organizará las cárceles, colonias penales, penitenciarias, presidios y establecimientos especiales donde deban cumplirse las detenciones preventivas y las sanciones y medidas de seguridad privativas de libertad, sobre la base del trabajo como medio de regeneración, procurando la industrialización de aquellos y el desarrollo del espíritu cooperativo entre los detenidos". Añade el Sr. Quirós: "Hasta el momento no se ha hecho en Mexico ningún intento serio de establecer el cooperativismo como forma de trabajo en los establecimientos penitenciarios. No obstante ello, estimo que la implantación de aquel, sin prejuzgar sobre sus resultados, hallaría un clima fértil en experiencias en nuestro medio en el cual se ha extendido el sistema cooperativo a múltiples actividades industriales, como la de la pesca, la sal y otras. Más concretamente el anteproyecto del reglamento para la ejecución de sanciones privativas de libertad para el Distrito Federal expresa en su artículo 62: "Se estimulará la implantación de los sistemas cooperativos, previo estudio que se haga de su aplicabilidad al régimen del trabajo penitenciario". Hay, pues, en este país una tendencia a la adopción del sistema cooperativo para organizar el trabajo penitenciario que habrá que seguir con toda atención ya que esa experiencia podría aportar interesantes y fecundas sugerencias.

20/ Véase Manuel López-Rey y Arrojo, op. cit., pág. 83.

21/ Juan José González Bustamente, Colonias penales e Instituciones Abiertas (Publicaciones de la Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, México, 1956), pág. 61.

22/ Ibid., pág. 64.

81. Con respecto a Colombia, el Profesor Alfonso Castro Martínez, del Instituto de Ciencias Penales y Penitenciarias de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, nos hizo saber que: "La ley penitenciaria colombiana sólo da margen para la producción de manufacturas en los establecimientos carcelarios por administración directa o sea la realizada con fondos públicos o de caja particular del penal, y por medio de contratistas, a quienes se facilita la mano de obra y los locales. Pero en la práctica administrativa se permite que los mismos presos tengan talleres propios, que ellos mismos manejan y explotan, reconociendo al establecimiento una participación del producido. Esto ha venido ocurriendo, (pese a la expresa prohibición estatuida en el artículo 238 del Decreto 1405), debido principalmente a la escasa industrialización oficial de las cárceles colombianas y a la fuerza de la costumbre, que no encuentra reacción en los funcionarios directivos de aquellas. Es fácil suponer que la iniciativa particular de los reclusos en este terreno conlleva una serie de inconvenientes, que se traducen en la desarticulación del trabajo general, dificultando su reglamentación y control, y en el trato discriminado a favor de los presos con mayor solvencia económica".

82. El análisis de las ventajas e inconvenientes de los diversos sistemas ha sido hecho en repetidas ocasiones y es innecesario repetirlo aquí. El hecho que parece cierto es que ningún sistema por sí solo ha resuelto hasta ahora el problema del trabajo penitenciario y menos aun el de proporcionar real trabajo a todos los reclusos.

83. Conforme a las reglas mínimas de las Naciones Unidas y a las recomendaciones sobre trabajo penitenciario del Congreso de Ginebra ninguno de los sistemas conocidos y aun por conocer queda excluido. En este sentido conviene recordar la regla No. 3 según la cual las reglas aprobadas no tienden a excluir la posibilidad de experiencias y prácticas, siempre que estas se ajusten a los principios y propósitos que se desprenden del texto de las reglas. En todo ha de recordarse que "Los reclusos que se empleen en algún trabajo no fiscalizado por la administración estarán siempre bajo la vigilancia del personal penitenciario" (párrafo 2 de la regla 73). El Congreso de Ginebra aprobó esta recomendación: "El Estado deberá velar por que los reclusos tengan ocupación suficiente y apropiada, preferentemente mediante el sistema de que el Estado cuide de dar salida a los productos del trabajo penitenciario en mercados oficiales obligatorios. Cuando existan razones suficientes que lo justifiquen, se podrá recurrir a la empresa privada, siempre que se tomen las precauciones necesarias para evitar la explotación de los reclusos y se protejan los intereses de dicha empresa y de los trabajadores libres". El valor de esta recomendación queda en el hecho de que la misma fue aprobada por 15 votos contra 14 y 1 abstención. Además, varias delegaciones se abstuvieron de intervenir en la votación 23/.

84. Si se tiene en cuenta la variedad de condiciones jurídicas, sociales, económicas y geográficas existentes en el mundo parece difícil establecer, al menos en el área internacional, una preferencia por un sistema particular. Efectivamente, si se tiene en cuenta lo dicho por reglas ya mencionadas de que el Estado deberá velar por que los reclusos tengan ocupación suficiente y apropiada y de que el

23/ Véase Informe sobre el Congreso de Ginebra, op. cit., pág. 33.

interés de los reclusos y de su formación profesional no deberá subordinarse al propósito de obtener ganancias por medio del trabajo penitenciario, la elección de un particular sistema se halla estrechamente vinculado a la finalidad social de la pena y a características locales y nacionales. Puede muy bien ocurrir que más de un sistema sea aplicable. Por ello, más constructivo que discutir los sistemas, es promover un intercambio de ideas y de experiencias sobre las diferentes maneras de organizar el trabajo penitenciario conforme a los principios y reglas de las Naciones Unidas en la materia.

85. En suma, lo que importa es no establecer preferencias, sino combinar la organización del trabajo penitenciario con la readaptación social del recluso, incluso haciendo uso de los sistemas nuevos ya examinados, especialmente los de por cuenta propia y cooperativo. Esta flexibilidad debe dirigirse a alcanzar tanto como sea posible la integración del trabajo penitenciario en la economía nacional.

d) Competencia entre el trabajo penitenciario y el trabajo libre

86. La competencia entre ambas formas de trabajo ha sido frecuentemente discutida, sin haberse llegado a una solución concreta. Una tal competencia parece no existir cuando se comparan las cifras de producción de uno y otro trabajo. Conforme a dichas cifras, es evidente que la producción penitenciaria es mínima y por tanto, la competencia parece inexistente. Para los que mantienen la existencia de dicha competencia, la cuestión se centra no en la producción total, sino en las condiciones en que el trabajo penitenciario se efectúa. Se habla entonces de competencia injusta y desleal al producir un trabajo con mano de obra barata e incurriendo en menos gastos de costo y producción.

87. Para resolver la cuestión de competencia, se recurre frecuentemente a una legislación restrictiva del trabajo penitenciario. Dichas restricciones pueden ser muy variadas y su resultado más visible es el desempleo de los reclusos, a veces más o menos disimulado, del que ya nos hemos ocupado.

88. La cuestión de la competencia entre ambas formas de trabajo requiere un nuevo planteamiento. Este debe basarse en los dos principios esenciales: a) reconocimiento del derecho del recluso al trabajo; y b) integración del trabajo penitenciario en la economía general sobre la base de que a cargas iguales correspondrán también derechos iguales.

89. El reconocimiento del derecho del recluso a trabajar se basa en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se ha dicho que en este artículo, más que en ninguna otra parte, se halla la solución de la llamada cuestión de la competencia con el trabajo libre que, en consecuencia, no es una cuestión económica, sino de derechos humanos ^{24/}. A nuestro juicio patronos y obreros, así como la opinión pública tendrán que ser persuadidos de la existencia de ese derecho al trabajo del recluso que, a pesar de su situación legal, sigue formando parte de la comunidad. Como todos los miembros de ésta retiene el derecho de participar con su esfuerzo productivo en la vida económica. Añádase que un trabajo productivo es condición indispensable para la readaptación social.

^{24/} Véase M. López Rey y Arrojo, op. cit., pág. 69.

90. El otro principio significa colocar la organización del trabajo penitenciario sobre bases económicas iguales a las que se utilizan para la organización del trabajo libre. Se ha dicho que las quejas sobre una competencia desleal no podrán ser acalladas en tanto las condiciones de trabajo no sean las mismas que las del mercado libre. La oposición de los mercados libres podrá ser vencida cuando el trabajo, el salario y toda la actividad económica de las prisiones sean organizadas de acuerdo a los principios que rigen el trabajo libre. Esta organización es la que en definitiva, ofrece la solución más favorable para los fines penitenciarios y la readaptación de los condenados 25/. Organizado el trabajo penitenciario según el sistema de administración, los dos principios aquí examinados deben ser aplicados. Ello significará que deberán computarse con criterios iguales a los utilizados por el trabajo libre los gastos que hasta ahora no se toman en cuenta para nada o se toman en forma discrecional.

91. Según Deliernew este criterio exige que cuando el trabajo se organiza por el sistema de administración los gastos siguientes deberán computarse:

- a) Los sueldos del personal y los gastos de alquiler y de mantenimiento de los edificios destinados al trabajo;
- b) Los gastos diversos resultantes de la gestión del trabajo;
- c) La adquisición de materia prima, maquinaria, y su amortización, y los gastos de orden industrial y comercial;
- d) Los salarios de los reclusos;
- e) Los seguros sociales y gastos similares.

92. Si esta igualdad de cargas se establece, la organización del trabajo penitenciario tendrá entonces iguales derecho que la del trabajo libre. Con ello, el trabajo penitenciario podría competir en el mercado libre 26/.

25/ Véase Nico Gunzburg, "Le travail pénitentiaire et le droit ouvrier", en Revue du Travail (Bruselas), 40.º año, No. 9, septiembre de 1939, págs. 1313-1314 y "A Legislaçao Trabalhista penitenciaria" en Arquivos penitenciários do Brasil (Río de Janeiro), 2.º y 3.º trimestres 1941, págs. 37-58.

26/ A. Delierneux, "Travail des prisonniers et travail libre", en Revue du Travail (Bruselas), 39.º año, No. 11, noviembre de 1938, págs. 1495-1497.

93. Ahora bien, la situación actual de la organización del trabajo penitenciario no parece permitir un cambio tan radical. Entre otras razones, por las dificultades que suscita la remuneración adecuada del trabajo penitenciario que es examinada más adelante. Con todo, a esa remuneración igual debe tender toda organización del trabajo penitenciario 27/. Entre tanto, "las organizaciones patronales y obreras deben ser persuadidas de que no deben temer la concurrencia del trabajo penitenciario" y la administración penitenciaria deberá evitar toda competencia desleal 28/. Hasta qué punto puede evitarse o atenuarse la competencia desleal mientras no se modifiquen substancialmente las bases económicas actuales de la organización tradicional del trabajo penitenciario es un asunto que depende en gran medida de las condiciones existentes en un país y en un momento determinado. A lo que en tal sentido pueda realizar la administración penitenciaria debe añadirse una correcta comprensión del problema por las asociaciones patronales y obreras y por el público en general. Obtener la comprensión de la opinión pública y de los sectores económicamente interesados es la meta inmediata que debe procurarse. A tal efecto las administraciones penitenciarias deberían utilizar los medios de difusión más adecuados para desarrollar un programa sistemático de información pública, de educación popular, sobre los propósitos y los problemas inherentes al trabajo de los reclusos. Cuando hubiere lugar para ello, asimismo desvirtuar noticias erróneas que pueden confundir a la opinión pública.

94. Varios países han realizado ya experiencias satisfactorias en ese sentido. Así, en Gran Bretaña se han establecido comités integrados por funcionarios penitenciarios, patronos y otros representantes locales para estimular la cooperación de los intereses privados en la organización y desarrollo del trabajo penitenciario. Para ejecutar ese plan se ha recurrido a los servicios de una persona calificada, con conocimientos y experiencia de alto nivel en el campo del trabajo libre, que

27/ La III recomendación sobre trabajo penitenciario del Congreso de Ginebra, dice: "Con el fin de preparar a los reclusos para las condiciones de una vida económica normal, la dirección y la organización del trabajo penitenciario, tanto en sus actividades industriales como agrícolas, deberán asemejarse lo más posible a las del trabajo libre a fin de hacer que los reclusos sean capaces de adaptarse a las condiciones de la vida económica normal". A su vez la regla mínima 72 indica: "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". Aunque tanto en uno como en otro texto - y especialmente en el de la regla mínima - parece que la asimilación de condiciones preconizada se refiere a los procedimientos técnicos de producción a cargo del recluso, éstos están íntimamente vinculados y hasta condicionados a la organización económica del trabajo. La mejor forma de que el recluso se prepare para "adaptarse a las condiciones de la vida económica normal" consistiría por lo tanto en asemejar toda la dirección y organización del trabajo penitenciario, incluyendo además de sus procesos técnicos los económicos y sociales, a los existentes en el trabajo libre. Asemejar uno solo de sus aspectos - el técnico - significaría el mantener el trabajo penitenciario desvinculado del trabajo en general y de la economía nacional.

28/ Véase Resolución del XII Congreso Internacional Penal y Penitenciario (La Haya, 1950). Actes, Vol. I, Berna, 1951, pág. 629.

actúa como consejero industrial 29/. Parte de este programa es la publicación oficial por la Federación Británica de Industrias de Trabajo, titulado Work for prisoners in prisons, en el que después de referirse a la superpoblación existente en las prisiones y a la falta de trabajo productivo para los reclusos, se indican algunas sugerencias a fin de que la industria privada colabore en la solución del problema. Este no es una mera cuestión penitenciaria sino eminentemente social, por tanto se invita a los representantes de la Federación en Liverpool y Manchester a cooperar 30/. En los Estados Unidos de América, no hace mucho tiempo, la American Federation of Labour and Congress of Industrial Organization, en cooperación con la American Correctional Association, editó un interesante folleto que si bien no se refiere directamente al problema del trabajo penitenciario, puede considerarse como una contribución para facilitar una actitud más progresista respecto a los problemas penitenciarios. Estos dos ejemplos, uno de los patronos y otro de los obreros, muestran la posibilidad de despertar el interés y la cooperación de las agrupaciones de patronos y obreros y la importancia de su contribución respectiva 31/.

29/ Véase Report of the Commissioners of prisons for the Year 1958 (London, H.M.S.O., 1959), pág. 32.

30/ Véase Albert Healey, "Work for prisoners in prison", en The Journal of the Federation of British Industries, diciembre de 1958, págs. 39-41. El autor es consejero industrial de la Comisión de Prisiones. El artículo es ilustrado con dos fotografías que permiten apreciar la substancial reforma de los métodos de trabajo que se realiza. Una de ellas corresponde a un grupo de reclusos cosiendo a mano bolsas para correspondencia. Trabajo peor - dice el epígrafe del grabado - que el anticuado treadmill. La otra foto, exhibe otro grupo de reclusos en un taller mecánico. Entre los medios sugeridos para proporcionar trabajo a los reclusos desocupados, algunos de ellos propuestos por los patronos se enuncian los siguientes: a) Mayores contactos entre los directores de las prisiones y sus colaboradores con la industria local; b) Aun en casos de desocupación, podría ser de gran interés nacional el que los reclusos recuperaran materiales desechados que al presente están totalmente abandonados porque los salarios pagados a los trabajadores libres hacen esa recuperación antieconómica. En este caso, no se trataría de quitar trabajo a los obreros libres para darlo a los reclusos; c) En sectores donde la mano de obra es escasa y no es fácil transferir trabajadores de otra parte, los reclusos podrían ser empleados; d) El uso del trabajo penitenciario para algunas tareas semicalificadas, como montaje y embalaje, haría posible emplear más obreros más calificados en las fábricas de los patronos; e) La creciente tendencia a servirse de ciertas categorías de reclusos que trabajen en los establecimientos penales por cuenta de patronos podría ser facilitada si los directores de dichos establecimientos procuraran más información sobre tales posibilidades. Estas y otras sugerencias son de indudable valor práctico.

31/ Véase American Federation of Labour, Congress of Industrial Organization (AFL-CIO). Community Service Activities in co-operation with The American Correctional Association, The Man Who Lived Again, publicación No. 63, noviembre de 1957, pág. 8.

4. Algunas formas de integración

95. La integración del trabajo penitenciario en la economía nacional presupone tener en cuenta en primer término la readaptación social del recluso que, en lo que se refiere a dicha integración, requiere la cooperación de especialistas en materia económica y la de las organizaciones obreras y patronales. Con un carácter más específico se han de tener en cuenta los siguientes elementos: volumen y composición de la población penal; organización y características del sistema penitenciario; locación, número y categoría de los establecimientos penales; importancia del trabajo productivo y de la formación profesional en cada institución; posibilidad de diversificación de las actividades laborables, tanto respecto a las aptitudes individuales de los reclusos como de las tendencias económicas previsibles; facilidades para obtener mercados; posibilidad de modificar el sistema penitenciario existente para introducir instituciones de nuevo tipo; papel que podría desempeñar la empresa privada; y estructura y estado económicosocial del país. Como puede advertirse, estos elementos que no se citan con carácter exhaustivo, son muy complejos y varían en cada país. Su examen requeriría un espacio y tiempo de que no se dispone. Por lo tanto, sólo algunas formas de posible integración serán aquí examinadas.

a) Instituciones agrícolas

96. Se ha dicho alguna vez que en el trabajo penitenciario existe una tendencia a que siga los rumbos de la economía nacional. Esto es sólo una verdad a medias. Basta examinar el panorama penitenciario de las diversas regiones del mundo para ver como en países de economía preferentemente agraria con una población penal predominantemente rural, que en la mayoría de los casos retornará a las regiones agrícolas, el trabajo penitenciario está concebido y organizado a espaldas de esta realidad económicosocial. Esto ocurre especialmente en la mayoría de los países de América Latina y en otros países, incluso algunos europeos 32/. Esto, más

32/ Lo expresado por Issa Assaly respecto al Estado de San Pablo (Brasil) es aplicable a otros países cuando dice: Mientras nuestra política económica procura preparar hombres para el agro, nuestra política criminal desvía de la agricultura a los trabajadores del campo, al imponerles oficios urbanos, contrarios a sus condiciones fisiopsíquicas y sociales. Mientras el Estado procura canalizar para el "hinterland" a todos los brazos disponibles... nosotros, inconscientemente obramos en contraposición de los intereses del Estado, pues, adiestramos, si es que adiestramos, a nuestros presos para profesionales urbanos". Véase Alfredo Issa Assaly, O Trabalho Penitenciário. Aspectos Economicos e Sociais (Sao Paulo, 1943), págs. 130-131. Esa política fue en parte corregida años más tarde con la habilitación de los establecimientos abiertos de Itapetininga, Baurú y San José de Rio Preto en los que es posible advertir la integración del trabajo penitenciario con la economía nacional. Véase J. Carlos García Basalo, "La Política Penitenciaria del Estado de San Pablo (Brasil)", en Revista Penal y Penitenciaria (Buenos Aires), enero-diciembre de 1958, págs. 97-156. En la Memoria de la Dirección General de los Servicios de Prisiones de Portugal de 1957, se dice: "Es curioso notar que, para una población criminal en su mayor parte de procedencia rural, se dispone apenas - excluida la Colonia Penal de Bié - de dos establecimientos marcadamente agrícolas (Alcoentre y Pinheiro da Cruz). Boletim da Administração Penitenciária e dos Institutos de Criminologia (Lisboa), No. 4, enero de 1959, págs. 52-53.

que una integración constituye una desintegración del trabajo penitenciario de la economía nacional. Una de las razones de esa situación es el hecho de que en la mayoría de esos países los principales establecimientos penales son de un solo tipo y construidos y organizados en el siglo pasado, conforme a un exclusivo criterio de máxima seguridad y de trabajo manual o rudimentariamente industrial. En esas penitenciarías amuralladas, con frecuencia situadas en la capital del país, el recluso de origen y hábitos rurales se deforma psicológicamente y se desadapta profesionalmente. En esos casos la necesidad de adaptar la política penitenciaria a la composición de la población penal, requiere la diversificación de las instituciones y la organización de establecimientos en los que el programa de trabajo se base en actividades agrícolas y en tareas complementarias de las mismas.

97. La organización de una institución de carácter predominantemente agrícola puede realizarse, según criterios de seguridad media o mínima. Incluso, y según las circunstancias, podrá combinar los diferentes criterios de seguridad máxima, media y mínima en un solo establecimiento. Tal ha sido la fórmula adoptada en la nueva Penitenciaría Agro-Industrial del Estado de Goiás (Brasil), inaugurada a principios de 1959 y cuya población penal será en un 80% de origen rural. La sección abierta permitirá el alojamiento del recluso con su familia en casas separadas y de los solteros en casas colectivas. El Gobierno del Estado arrendará a cada recluso medio alqueire goyano de tierra (24.000 metros cuadrados) para su cultivo. La producción será adquirida por el propio establecimiento y al concluir la pena el recluso recibirá una indemnización por las mejoras introducidas. El Estado además facilitará herramientas agrícolas, asistencia médica y enseñanza escolar. Este empleo simultáneo de distintos niveles de seguridad en una misma institución, permite resolver más satisfactoriamente el problema de custodia que requiera el recluso, con un mínimo de gastos tanto para construir y habilitar la institución como atender a su funcionamiento.

98. Las instituciones agrícolas contribuyen eficazmente a la economía nacional manteniendo y desarrollando el nivel profesional de los reclusos de procedencia rural y produciendo alimentos y otros productos, tanto para el propio consumo como para su colocación en mercados. Nótese que, en general, la producción agrícola no promueve tantas quejas en lo que se refiere a la competencia con empresas privadas. También pueden desempeñar un papel importante en la economía nacional, si la institución es también utilizada como centro experimental en el que nuevos métodos de cultivo, nuevas variedades de plantas o ensayos de aclimatación son realizados. En los establecimientos de Witzwil (Suiza), por ejemplo, se experimentan nuevos cultivos, como la soya, pastos, variedades de maíz, etc. Los resultados obtenidos son luego comunicados para su aprovechamiento a todos los agricultores ^{33/}. En Argentina se han celebrado convenios, en pequeña escala hasta ahora, entre la administración penitenciaria y la Secretaría de Agricultura para el cultivo experimental del olivo en regiones nuevas. Las posibilidades en este campo son amplísimas y brindan una excepcional oportunidad para coordinar la acción de la administración penitenciaria y de las autoridades oficiales, universitarias e instituciones privadas encargadas de impulsar el progreso agrícola-ganadero de un país.

^{33/} Hans Kellerhals, "L'intégration du travail pénitentiaire dans l'économie nationale" en Revista Internacional de Política Criminal, No. 14 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.IV.3), pág. 13. Al respecto la opinión del autor es terminante: "La prisión debe estar a la vanguardia del progreso en materia de agricultura".

b) Instituciones abiertas

99. Las instituciones abiertas, cuando organizadas conforme a las recomendaciones del Congreso de Ginebra, ofrecen grandes posibilidades para la integración del trabajo penitenciario en la economía nacional.

100. Este tipo de institución permite más que ningún otro organizar el trabajo penitenciario en condiciones bastante cercanas a las del trabajo libre. Facilita esto el hecho de que las relaciones entre personal y reclusos son muy diferentes de las existentes en otra clase de instituciones, así como también el que el funcionamiento de la institución abierta es menos oneroso que el de las demás instituciones.

101. En muchos países, especialmente en los menos desarrollados, las posibilidades de las instituciones abiertas son amplias y permiten una diversificación del tratamiento del recluso, y en suma una mayor integración del trabajo en la economía nacional. Según el Sr. Triantaphyllidis, Director General de Establecimientos en Grecia, parece ser que en las prisiones agrícolas del 10 al 15% del total de los reclusos viven en condiciones similares a las de los establecimientos abiertos. La información transmitida por el Director del Bureau of Prisons de Estados Unidos, Sr. James V. Bennett, indica que aunque parece deseable extender el uso de estas instituciones, cada año declina el número de penados apropiados para ser sometido a un régimen de mínima seguridad como consecuencia del creciente empleo de la población. En los países que utilizan la condena de ejecución condicional (sistema continental europeo) el uso que de la misma se hace podría reducirse si dichos países contaran con adecuadas instituciones abiertas. Estas parecen que ofrecen más posibilidades de readaptación social que la concesión más o menos automática de la remisión condicional de la pena.

c) Trabajos públicos

102. El trabajo de los reclusos en obras públicas brinda excelentes oportunidades para mantener ocupados a muchos reclusos, en una gran variedad de oficios al par que se presta admirablemente para integrar el trabajo penitenciario con la economía nacional 34/.

34/ Véase el estudio ya mencionado sobre Trabajo Penitenciario publicado por las Naciones Unidas en el que se da esta lista parcial de las diferentes clases de obras que pueden emplear a los reclusos: construcción y conservación de caminos, líneas férreas, puentes, represas, diques, canales, parques, edificios y monumentos, obras hidráulicas, riego, bonificación y desbrozo de tierras, mejoramiento del terreno, silvicultura, trabajos relacionados con la erosión. También se dice que se puede sacar la conclusión de que las obras públicas no desempeñan papel importante en la mayor parte de los sistemas de trabajo penitenciario, ni tampoco en la mayoría de los programas de mejoramiento interno de diversos Estados (párrafo 138). A la información contenida en ese documento sobre los países que emplean este sistema de trabajo, puede agregarse la siguiente:

España: construcción de edificios públicos, carreteras y ferrocarriles, etc., por medio de destacamentos penales. Portugal: construcción de edificios públicos (cárceles, juzgados, etc.), por medio de brigadas de trabajo. En

Es cierto que el recuerdo de abusos cometidos con el sistema de obras públicas constituye todavía hoy un serio inconveniente. En realidad, los abusos cometidos en épocas pasadas no son inherentes al empleo de los reclusos en las diversas clases de obras o trabajos públicos, sino a la forma en que el trabajo fue organizado. Hoy día la organización de esta forma de trabajo debe realizarse conforme a las reglas y recomendaciones en la materia de las Naciones Unidas. La regla mínima 73, contiene dos principios claramente aplicables al empleo de los reclusos en obras o trabajos públicos y destinados a impedir la repetición de los abusos mencionados: "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".

34/ (continuación)

septiembre de 1958 fue inaugurado en Lisboa el nuevo y moderno edificio de cinco pisos de la Policía Judicial y de los Servicios de Identificación. Con excepción de unos pocos obreros libres especializados, fue íntegramente construido por reclusos. Brasil: Estado de Rio Grande do Sul: trabajos municipales. Refiriéndose a los servicios externos de utilidad pública en ese país y en general, se ha dicho que dadas las diferentes prácticas, los trabajos públicos no son aconsejables para la readaptación de los reclusos. Véase: Victorio Caneppe, O trabalho penitenciário, Rio de Janeiro, 1959, pág. 15. República Árabe Unida: fertilización de tierras desérticas. Al egreso de los reclusos que lo deseen y sean capaces, se les dará tierra en estas zonas (oasis de Siwa y Karga) para su explotación. Ceilán: mejoramiento de tierras; lucha anti-malaria en Anuradhapura. India: Estado de Assam; trabajos sanitarios y campaña anti-malaria; Estado de Orissa, en muy pequeña escala; Estado de Uttar Pradesh: desde 1952 se emplea a los reclusos en gran escala en obras públicas para construir:represas, excavación de canales, construcción de puentes. En esas obras se emplearon equipos de 2.000 y 3.000 reclusos. Actualmente trabajan 800 reclusos, junto a obreros libres, en la fábrica de cemento del Gobierno. Reclusos seleccionados están aprendiendo el manejo de equipos mecánicos; Estado de Madrás: trabajos municipales, construcción de carreteras y depósitos de agua. Federación Malaya: construcción de casas baratas. Cierta número de liberados continúan trabajando como obreros libres en las obras. La supervisión de los reclusos, cuyo número varía de 60 a 20, es realizada por un solo empleado que no viste uniforme. El trabajo se realiza en condiciones similares al trabajo libre. Pakistán (Oeste): construcción de edificios, construcción de canales de las represas y su reparación. Nigeria: mantenimiento de la propiedad pública; conservación de caminos; desecado de pantanos; construcción de edificios para cárceles. Sierra Leona: mantenimiento de los edificios de las cárceles. Kenia: campaña anti-malaria; construcción de pistas de aviación. Uganda: construcciones carcelarias. Tanganyika: unidades móviles de reincidentes son utilizadas en la construcción y mantenimiento de caminos; construcción de hospitales y escuelas; forestación, drenaje, irrigación y suministro de agua. Alrededor de 1.400 reclusos son ocupados diariamente en estos trabajos. Con excepción de los datos sobre España, Portugal y Brasil, tomados de publicaciones oficiales, los correspondientes a los otros Estados están extraídos de los informes remitidos a la sección Defensa Social de las Naciones Unidas.

103. Si en el pasado el empleo de los reclusos en obras o trabajos públicos fue una forma legal de cumplir una penalidad, que aun se mantiene en algunas legislaciones 35/, en nuestro tiempo la asignación de los reclusos a esos trabajos debe estar basada en otras consideraciones. Dentro de un adecuado sistema penitenciario la selección de los reclusos aptos para trabajos públicos debe ser realizada con los mismos procedimientos empleados para clasificar a los penados destinados a los diversos tipos de establecimientos. Esta clasificación y no las necesidades de mano de obra para trabajos públicos debe ser el elemento decisivo. Para esta clase de trabajo, sólo deben utilizarse reclusos aptos para ser enviados a establecimientos de seguridad mínima o media.

104. En algunos países se considera que los reclusos sólo deben ser empleados en obras o trabajos públicos cuando éstos no son contratados por empresas particulares. La razón fundamental de este criterio parece ser el impedir el beneficio económico resultante de un trabajo mal retribuido y de evitar que los penados queden a merced de particulares. Esta posición era razonable en el pasado y lo sería también ahora si no se observaran fielmente los principios contenidos en la regla mínima 73. Si la custodia, disciplina, salud, educación, recreación y bienestar de los reclusos están perfectamente asegurados por personal penitenciario y si el empresario paga el salario normal correspondiente a la clase de trabajo que se realice, sólo un prejuicio injustificado podrá impedir aprovechar la cooperación de la empresa libre para dar ocupación a los reclusos.

105. Con excepción de la construcción o ampliación de los propios establecimientos penitenciarios, la mayoría de los trabajos y obras públicas deben realizarse fuera de ellos. Por ello, en la organización de esta clase de trabajo se suelen utilizar las siguientes formas:

- a) Los reclusos salen cada día del establecimiento penal para trabajar, retornando luego al mismo;
- b) Un campamento penitenciario, emplazado en las inmediaciones de la obra pública donde los reclusos son alojados;
- c) Un campamento móvil, que se desplaza según lo requiere la realización de obras públicas;
- d) Un campamento estacional, en determinadas épocas del año (trabajos forestales y similares).

106. En la organización interna de los campamentos de trabajo, deben adoptarse las medidas necesarias para que hasta donde resulte posible funcionen como verdaderos establecimientos penitenciarios ad hoc en el sentido de que no sólo aseguren a los reclusos el nivel de vida señalado en las reglas mínimas, sino que puedan atender adecuadamente las necesidades espirituales y educativas de ellos, y el mantenimiento de las relaciones familiares y sociales necesarias. De este modo se evitará que

35/ Por ejemplo, el Código Penal Argentino (1922) diferencia la ejecución de la pena de reclusión de la pena de prisión por el hecho de que los condenados a reclusión pueden ser empleados en obras públicas siempre que no sean contratados por particulares.

el trabajo y todo lo concerniente a él desempeñen un papel absorbente en desmedro de otras actividades necesarias para el recluso ^{36/}. Dada la gran diversidad de los trabajos públicos, una adecuada programación de los mismos permitirá organizar al mismo tiempo un buen sistema de aprendizaje profesional acelerado o no.

d) Trabajo en semilibertad

107. Este sistema consiste en que reclusos debidamente seleccionados, sin vigilancia, trabajen fuera del establecimiento con patronos privados en condiciones similares a los obreros libres, incluso en cuanto a la remuneración. Este sistema, que en Suecia se le denomina Frigang (en traducción libre: libertad de movimientos), está llamado a tener un mayor desarrollo en el futuro como parte de un programa de prelibertad. Constituye un medio eficaz para obtener la integración del trabajo del recluso, individualmente considerado, en la economía nacional.

108. Los resultados de las experiencias hasta ahora realizadas y que han sido en parte impulsadas por la recomendación del Congreso de Ginebra, parecen aconsejar que los reclusos que estén comprendidos en ese régimen sean discreta y convenientemente separados del resto de la población penal del establecimiento. De este modo, se acentúa el carácter propio de este programa de prelibertad, que puede conducir ulteriormente, con el desarrollo y el empleo del método en mayor escala, a la organización de un nuevo tipo de establecimiento abierto. En este, la mayoría de los reclusos trabajarían libremente fuera del establecimiento en donde pernoctarían. Un tal sistema permitiría reproducir casi en forma normal las condiciones ordinarias de la vida libre, especialmente respecto a la distribución del tiempo, del trabajo y de las relaciones sociales.

e) Posibilidades de desarrollo del trabajo penitenciario

109. Si bien es cierto que el volumen del trabajo penitenciario en relación al del trabajo libre constituiría un porcentaje bajo, también es verdad que esta consideración no debe subestimar el papel constructivo que el trabajo penitenciario, siempre persiguiendo un fin de readaptación social, puede aportar a la economía nacional. Debidamente organizado el trabajo penitenciario puede ser utilizado en las actividades de empresas privadas interesadas en la realización de planes de desarrollo nacional. Con una buena coordinación y cooperación entre las autoridades penitenciarias y los organismos específicamente encargados de esos planes puede llegarse a resolver casi totalmente el problema de la desocupación penitenciaria existente en la mayoría de los países. No es posible analizar aquí todas las posibilidades que pueden presentarse. Cabe pensar que debidamente organizada y

^{36/} La experiencia recogida en Portugal con las brigadas de trabajo ha comprobado que las necesidades de mano de obra especializada llevaron muchas veces al uso de los reclusos sin la debida selección. Ello dio lugar a la formación de grupos de trabajo heterogéneos sin la debida preocupación por el tratamiento penitenciario. La Administración penitenciaria trata actualmente de corregir esa tendencia que sacrifica a una mayor productividad el tratamiento penitenciario que no consiste sólo en trabajar. Véase: "Relatório de 1957", en Boletim da Administração Penitenciária e dos Institutos de Criminologia (Lisboa), No. 4, enero de 1959, págs. 61-62.

con las debidas garantías para el recluso y el logro de su readaptación social, el trabajo penitenciario puede en parte ser utilizado para ayudar a resolver el problema de la construcción de viviendas. Pocas actividades como la de la construcción requieren el concurso simultáneo o sucesivo de tan variadas tareas y especialidades. Parte de esas tareas pueden cumplirse en el interior de establecimientos penitenciarios cualquiera que sea el grado de seguridad y parte pueden ser desarrolladas al exterior. Así la mano de obra penitenciaria podría utilizarse en las diversas actividades, previas a toda construcción, en la fabricación de ladrillos, mosaicos, cañerías, material sanitario, carpintería de madera o metálica, etc. Incluso equipos de reclusos seleccionados, podrían construir las viviendas que requerirán el concurso de diversos oficios. Igualmente el trabajo penitenciario podría ser utilizado en el período final de habitación de las viviendas.

III. REMUNERACION DEL TRABAJO PENITENCIARIO

110. La cuestión de la remuneración del trabajo penitenciario, objeto de estudio en el presente Congreso, se halla íntimamente ligada con la de la integración de dicho trabajo en la economía nacional.

1. Consideraciones generales

111. La solución que se da al problema de la remuneración depende en gran medida del concepto que se tenga del trabajo penitenciario. Entre las dos soluciones extremas, una de no remuneración y la otra de remunerarlo conforme al principio de a trabajo igual, igual remuneración, existe una variedad de soluciones intermedias. Estas toman como base diferentes criterios, algunos de ellos extraños al trabajo penitenciario, tales como la índole de la pena impuesta y la conducta del recluso. Otros criterios son la habilidad profesional del recluso, rendimiento de su trabajo, sistema progresivo aplicado en la institución, y redención de parte de la pena por el trabajo mismo.

112. Estos sistemas que pueden aplicarse combinados en diversas formas, suelen tener en común una característica que se da en todas las administraciones penitenciarias, con más o menos atenuadas excepciones, y es que la remuneración es tan insignificante, que a veces ha sido calificada de simbólica o irrisoria. A esto cabe agregar, que en no pocos países, de dicha insignificante remuneración se ha de deducir, al menos legalmente, contribuciones para el sostenimiento de la familia del recluso, reintegrar al establecimientos por los gastos que el recluso ocasiona, indemnizar a la víctima del delito, pagar ciertos gastos judiciales y constituir un fondo de ahorro para el momento de la liberación. Evidentemente, habida cuenta de la enorme desproporción entre estas responsabilidades y el insignificante monto de la remuneración, la satisfacción de aquéllas resulta en la práctica imposible. Esta desproporción constituye también uno de los aspectos del problema de la remuneración del trabajo penitenciario.

2. Principios adoptados en el Congreso de Ginebra

113. En este Congreso se examinó la cuestión de la remuneración en dos ocasiones; una al examinar las reglas mismas y otra al discutir, como tema específico, el trabajo penitenciario. De las reglas, ya aprobadas por el Consejo Económico y Social y enviadas a los gobiernos se deducen dos principios: a) el trabajo del recluso debe ser remunerado, y b) en determinados casos esa remuneración debe ser el salario normal para la clase de trabajo de que se trate.

114. El principio de que el trabajo penitenciario debe ser remunerado está contenido en la regla 76 respecto a condenados y en la regla 89 en cuanto a personas detenidas o en prisión preventiva. Mientras en este caso la regla expresa que a dichas personas "se les deberá remunerar", la regla 76, aplicable a los condenados, dice que su trabajo deberá ser remunerado de una manera equitativa.

115. El principio de que a trabajo igual corresponde salario igual, está contenido en la regla 73, que se refiere al trabajo del condenado no fiscalizado por la administración. Dicha regla dice: "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".

116. En la regla 73, segundo párrafo, existe una tímida aplicación del principio de que a trabajo igual corresponde salario igual. Examinadas las reglas citadas podría deducirse la existencia de una discriminación entre remuneración por trabajo hecho para otras dependencias del gobierno y el realizado para otras personas. En otros términos, entre trabajo organizado por administración o por empresa. Otra cuestión es que cuando se dice que se pagará "a la administración el salario normal exigible por el trabajo teniendo en cuenta el rendimiento del recluso" podría pensarse que la administración se halla interesada para quedarse con la retribución así fijada y acreditar al recluso una remuneración o gratificación fijada por el reglamento. Aunque dicha interpretación parece es practicada, lo cierto es que nada se opone a que la remuneración normal sea acreditada al recluso después de razonables deducciones 1/. En suma, el principio de que a trabajo igual corresponde salario igual está subordinado a dos condiciones: a) que el recluso trabaje para otros empleadores que no sean dependencias del gobierno; y b) habida cuenta del rendimiento del recluso. Con esto último parece presumirse que ese rendimiento es siempre inferior al del obrero libre.

117. En las recomendaciones aprobadas por el Congreso se reitera y desarrolla el principio de la remuneración de la regla 76. Así la VII recomendación insiste en que el trabajo del recluso debe ser remunerado equitativamente y señala que la remuneración debe ser tal que estimule la laboriosidad y el interés por el trabajo. Igualmente establece que dicha remuneración debe ser suficiente para que los reclusos puedan por lo menos en parte, ayudar a sus familias, indemnizar a las víctimas del delito, cuidar de su propio interés dentro de los límites prescritos y constituir un peculio. La cuestión es, sin embargo, ¿cómo debe determinarse esta remuneración? La indicación de que la remuneración sea suficiente para atender por lo menos en parte a diversos fines deja en pie el problema. En realidad, existe una contradicción 2/ pues o bien la remuneración es suficiente para satisfacer todos los fines enumerados o si los satisface sólo en parte, es insuficiente. Para que la remuneración resulte suficiente para llenar en parte esos fines, como dice el texto aprobado, debió haberse indicado que esa satisfacción "en parte" no debe ser

1/ Véase el estudio Trabajo Penitenciario de las Naciones Unidas ya citado donde se hallará abundante información sobre los sistemas de remuneración.

2/ El texto de la VII Recomendación, según fue aprobado por la Sección II del Congreso, era más terminante: "Conviene que este salario sea suficiente para que los presos puedan ayudar a sus familias, favorecer su propio interés dentro de los límites prescritos y para que puedan ahorrar una parte". En el Pleno se intercalaron las palabras "por lo menos en parte" e "indemnizar a sus víctimas". El debate de esas modificaciones se centró sobre el destino de la remuneración para el pago de indemnizaciones a las víctimas del delito. No se reparó entonces en las otras palabras de la intercalación, que restaban fuerza a la recomendación y la modificaban substancialmente.

insignificante, sin importancia económica, psicológica o social, sino en forma apreciable 3/. Resulta así que la recomendación aprobada es sumamente vaga. La desatisfacción del Congreso con esta recomendación que, con todo tiene un cierto valor de orientación general, quedó expresada en otra recomendación por la que se sugiere un estudio ulterior de las posibilidades y consecuencias que podría tener la determinación de la remuneración de los reclusos según los salarios normales del mercado libre.

118. Con todo, es necesario señalar el efecto beneficioso que las recomendaciones aprobadas por el Congreso de Ginebra han tenido ya en ciertos países donde se ha intentado ya mejorar la remuneración existente. En otros casos ha servido para preparar el terreno para ulteriores mejoras todavía demoradas por consideraciones económicas, en particular cuando el trabajo está organizado por el sistema de administración 4/.

3/ Este es el criterio de la reciente Ley Penitenciaria Nacional de la Argentina que en su artículo 64 establece que las remuneraciones de los reclusos tendrán una proporcionalidad con los salarios de la vida libre. El monto de la remuneración así fijada debe permitir atender, sin desvirtuarlas, las finalidades a que se la destina. Estas según el artículo 11 del Código Penal son indemnizar los daños causados por el delito, si no tuviera otros medios; asistencia a la familia; reintegro al establecimiento de los gastos ocasionados y formación de un fondo propio para la liberación. La proporcionalidad entre la remuneración del recluso y el correspondiente salario del trabajo libre no está contenida en la ley por razones prácticas. Será establecida por medio de reglamentaciones del Poder Ejecutivo.

4/ Entre los países que han realizado o tienen a estudio modificaciones, se encuentran los siguientes: Argentina (véase la nota 3); Grecia: en el Coloquio de Altos Funcionarios de la Administración Penitenciaria (Tiryns, octubre de 1958) se formularon los siguientes votos: a) aumento de la remuneración a fin de poder especialmente ayudar a sus familias; y b) autorizar a los directores de las prisiones para ocupar a los reclusos en trabajos a destajo, ya que en este caso la remuneración puede ser más elevada; República Árabe Unida: el artículo 25 de la nueva Ley de Prisiones, No. 396 de 1956, dispone que los reglamentos de los establecimientos incluirán la remuneración del trabajo de los reclusos y los modos de empleo; Ceilán: en donde se ha puesto en práctica un nuevo sistema de remuneraciones que combina una tarifa básica, según la jerarquía profesional del recluso, con bonificaciones especiales por trabajo adicional o por trabajo de calidad superior; Pakistán, en forma experimental, se ha introducido la remuneración por trabajo extra o sea por encima de la tarea normal fijada en un establecimiento de seguridad media y también en una institución Borstal. Las dificultades por las que atraviesa este país para remunerar el trabajo penitenciario han sido expuestas por B.H. Sayed, en "Implementation in Pakistan of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners", en Revista Internacional de Política Criminal (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.IV.3), pág. 41.

3. Características de algunos sistemas de remuneración

119. El hecho de que todavía en algunos países el trabajo de los reclusos no sea remunerado económicamente está en contradicción con el principio contenido en la regla 76. Es de esperar que esa situación desaparezca paulatina y definitivamente en las diversas regiones. Por razones obvias y a fin de animar los esfuerzos hechos en diversos países sería deseable que el Congreso de Londres recomendara que las prácticas opuestas a las reglas mínimas y a las recomendaciones de las Naciones Unidas, en materia de trabajo penitenciario fueran abolidas.

120. El examen de la situación existente en buen número de países permite deducir la innecesaria complejidad de ciertos sistemas de remuneración, en los que, a veces se tienen en cuenta elementos ajenos al trabajo mismo ^{5/}. Se elaboran así artificiosas tablas de remuneración cuyos resultados no compensan la honda separación que la aplicación de tales tablas mantiene entre el trabajo penitenciario y el libre. Por ello, es preferible que la remuneración del recluso se base en su competencia profesional y en su rendimiento como trabajador, y no en elementos que se refieren a otros aspectos de la vida penitenciaria.

121. Por regla general, las leyes o reglamentos que reconocen la remuneración del trabajo penitenciario, no se ocupan de establecer tarifas adecuadas o dejan la facultad de establecerlas sin limitaciones y sin directivas, a la propia administración penitenciaria o a otra autoridad administrativa. En la práctica, dichas autoridades utilizan esas facultades discrecionales para establecer límites muy bajos, tanto en lo máximo como en lo mínimo y ello bajo la influencia del principio de que el Estado asegura al recluso su subsistencia y de limitaciones del presupuesto que obligan a mantener tarifas bajas, a veces bajísimas, de remuneración.

122. Lo curioso y al mismo tiempo injusto es que esa remuneración ya baja, se la somete después a una serie de deducciones importantes como reintegro de los gastos de mantenimiento del recluso que ya se tuvieron en cuenta para fijar "a priori" una baja remuneración. Otro factor que influye en la cuantía de la remuneración es la manera de calcular ésta. Unas veces dicha cuantía es fijada conforme a un sistema de unidades, es decir, por horas, días, semanas, quincenas o mes; otras a destajo. En este último caso, si el trabajo es en equipo la remuneración puede hacerse distribuyéndola en partes iguales entre los miembros del equipo o según la aportación individual.

123. En términos generales puede decirse que los sistemas de remuneración aquí examinados, han dado como resultado que la remuneración pagada al recluso suele ser insignificante y a veces es verdaderamente irrisoria. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, esta situación no aparece necesariamente vinculada al mayor o menor desarrollo económico de los diferentes países. Según se puso de manifiesto durante la cuarta sesión del Grupo Consultivo Europeo en 1958, la remuneración de los reclusos en determinado país económicamente muy desarrollado es, a veces, inferior a la pagada en otros países muchos menos desarrollados.

^{5/} Véase el estudio Trabajo penitenciario, op. cit., párr. 251.

124. Las consecuencias desfavorables de un sistema de remuneraciones bajas o insignificantes son muy variadas 6/. Puede decirse que prácticamente la mayoría de las finalidades que debieran ser obtenidas con la remuneración quedan frustradas dada la insignificancia de la misma. Así ni el sostenimiento parcial de la familia del recluso ni la indemnización a las víctimas del delito, por ejemplo, pueden ser aseguradas en forma apreciable. En realidad, apenas si es posible al recluso adquirir algunos artículos de uso o consumo personal o hacer llegar a la familia, de cuando en cuando una modesta suma que apenas si constituye una ayuda económica. Lo más que el recluso puede lograr, es tener en el momento de su liberación una pequeña suma que difícilmente le permitirá resolver los problemas que ha de enfrentar al retornar a la sociedad. Esta crónica e insuficiente remuneración contribuye a aumentar otras responsabilidades sociales y de ayuda de la sociedad, repercutiendo así en el bolsillo del contribuyente. Curiosa y equivocadamente, este incremento de cargas financieras y de servicios sociales, es el que se quiso evitar - en otro sentido - sin lograrlo al establecer bajas remuneraciones por el trabajo penitenciario.

4) Introducción del principio: igual salario por igual trabajo

125. La situación existente, tan poco satisfactoria, ha conducido por una variedad de caminos a que se propicie la aplicación del principio: igual salario por igual trabajo. Se ha pensado que entre otras finalidades, la aplicación de este principio facilitaría la solución de la competencia entre trabajo penitenciario y libre. La notoria desigualdad en la remuneración de estas dos formas de trabajo ha sido considerada como principal causa de dicha competencia. Así, se ha dicho que en tanto el recluso no reciba un salario no existirá relación adecuada entre la suma atribuida al condenado y el valor de lo que produce. Esta falta de relación es una de las más importantes causas que hacen que se plantee la queja de la concurrencia desleal de las prisiones 7/. A esta fundamentación predominantemente económica ha sucedido

6/ La remuneración insignificante o irrisoria afecta el orden y la disciplina de la institución. Así, si el recluso no tiene la posibilidad de adquirir artículos de uso o consumo personal un paquete de cigarrillos, por ejemplo, puede dar lugar a subtracciones, agresiones físicas, coacciones psicológicas y aun prostitución. Todos los medios prohibidos o ilícitos pueden ser intentados en un momento dado para lograr lo que por falta de fondos no pudo lícitamente adquirirse.

7/ Véase Nico Gunzburg, "Le travail pénitentiaire et le droit ouvrier", en Revue du Travail (Bruselas), septiembre de 1939, pág. 1320. El autor agregaba: "De lo que precede puede concluirse que no existen motivos para no pagar al recluso, al condenado o al prevenido - para quienes existe un derecho al trabajo más bien que una obligación al trabajo, un salario en relación con el salario normal, deducción hecha de los gastos generales y de los gastos de mantenimiento, haciendo servir una parte de las sumas así producidas para las necesidades urgentes de un interés social: multas, gastos, daños y perjuicios a las víctimas de las infracciones y mantenimiento de la familia en caso de necesidad. Parecida reglamentación tiene en cuenta todas las necesidades de la ciencia penal y del espíritu de la legislación social del trabajo. Mejor que consideraciones sentimentales, hará desaparecer entre los industriales y los trabajadores libres el temor de una concurrencia desleal". Parecida fundamentación económica puede verse en A. Delierneux, "Travail des prisonniers et travail libre" en Revue du Travail (Bruselas), noviembre de 1938, págs. 1495-1497. R. Collard en su informe al Congreso de La Haya, 1950, ve en la igualdad de las remuneraciones el medio para acallar en tiempo de crisis las quejas de los trabajadores libres (Actes, Vol.IV, pág. 424).

en la reciente posguerra otra preferentemente jurídica, ya examinada en este trabajo y que considera el trabajo penitenciario como parte del trabajo en general. Se invocan razones de estricta justicia 8/. La adopción del principio es, en resumidas cuentas, un corolario lógico del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Dicho artículo expresa de manera terminante: "Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. Se ha dicho también que aunque el derecho a trabajar del recluso es un derecho temporalmente restringido, las restricciones impuestas "no implican, sin embargo, que el recluso deba recibir una remuneración menor. La integración del trabajo penitenciario dentro del trabajo en general significa la aceptación de otro principio - el de igual remuneración por trabajo de igual valor - reconocido en el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, tal como se lo reformó en 1946; de acuerdo con el Convenio No. 100, este principio se aplica igualmente a hombres y mujeres" 9/.

126. En contra del principio de a trabajo igual salario igual, se ha dicho que aunque deseable, carece de valor práctico ya que tras una serie de deducciones y de una contabilidad más bien complicada, el recluso, en fin de cuentas recibiría un pequeño beneficio económico. También se ha dicho que el principio no es aplicable a todos los reclusos lo que provocaría descontento y desigualdades y dificultades para la administración penitenciaria. Así no se aplicaría a los reclusos ancianos, a los enfermos, a los que no pueden ejecutar un trabajo normal, a los reclusos jóvenes que están adquiriendo su formación profesional y a quienes se ocupa en tareas de mantenimiento y en trabajos domésticos. También se ha afirmado que las condiciones del trabajo penitenciario son en general inferiores a las del trabajo libre, con menos horas de labor por exigencias del régimen penitenciario, lo que constituye un serio obstáculo para lograr una buena productividad, debiendo agregarse aún el menor rendimiento de la mano de obra del recluso 10/. También se ha señalado como serio inconveniente la reacción adversa de la opinión pública, así como también las consecuencias financieras en el presupuesto.

8/ Este fue el fundamento sostenido en el Ciclo de Estudios del Medio Oriente al tratar de las reglas mínimas. Así, se dijo que el trabajo penitenciario debe ser remunerado porque es justo que lo sea. La fórmula "a fin de estimular la actividad de los reclusos", se agregó, es errónea pues confunde la causa con el efecto. Véase el informe correspondiente.

9/ Véase Manuel López-Rey y Arrojo, "Some Considerations on the Character and Organization of Prison Labour" en la Revista Penal y Penitenciaria (Buenos Aires), tomo XXI, 1958, págs. 90-91.

10/ El reciente Libro Blanco, Penal Practice in a Changing Society, Aspects of Future Development (England and Wales), (H.M.S.O., Londres, febrero de 1959), al ocuparse del tema dice que cualesquiera que sean las conclusiones a las que conduzcan los argumentos en contra del principio, parece claro que la noción de "remuneración económica" no podrá traer una solución general a los problemas de los ingresos en las prisiones, antes de que el nivel general de la productividad y de la eficacia de la industria penitenciaria no se aproximen más a los de las industrias del exterior.

127. Entre los beneficios que se atribuyen a la implantación del principio salario igual por trabajo igual, se destaca la existencia de verdaderos salarios económicos, que permitirán que el recluso se mantenga a sí mismo, ayude a su familia, cumpla con otras obligaciones y efectúe ahorros personales 11/. Añádese que este sistema permitirá al recluso tener más confianza en sí, mantener lazos con la propia familia y merecer mejor juicio de ésta y de la sociedad. También que si el trabajo es normalmente remunerado el recluso trabajará con más celo dando mayor rendimiento y que a pesar de las deducciones que se practiquen sobre su salario para atender a diversos fines, tendrá siempre la sensación de estar ganándose la vida y sabrá exactamente qué es lo que ocurre con su remuneración. Las retribuciones normales le permitirán participar en los sistemas de seguridad social, seguro contra enfermedad, jubilaciones, y demás. También el pertenecer a un sindicato, lo que es sumamente importante en aquellos países en que esa afiliación es condición indispensable para obtener empleo, dándole además el derecho a su egreso al cobro de indemnizaciones por desocupación. Igualmente se ha dicho que la aplicación del principio examinado reducirá el costo del sistema penitenciario, así como también las cargas de los servicios sociales y de asistencia pospenitenciaria.

128. En realidad, más que avanzar argumentos en pro o en contra del principio, lo que importa es realizar experiencias que permitan deducir conclusiones prácticas. Dichas experiencias deben realizarse con todo cuidado a fin de evitar fracasos que se deberán más al método empleado que a la aplicación del principio mismo.

129. En el XII Congreso Internacional Penal y Penitenciario, La Haya, 1950 se discutió al parecer por primera vez la aplicación al trabajo de los reclusos del principio igual salario por trabajo igual. La resolución aprobada, en la parte pertinente, expresa:

"6. Los reclusos deben recibir una remuneración. El Congreso es consciente de las dificultades prácticas inherentes a todo sistema consistente en pagar una remuneración calculada según las mismas normas que las del trabajo libre. Sin embargo, el Congreso recomienda que tal sistema sea aplicado en la mayor medida posible. Sobre esta remuneración podrá ser descontado un monto razonable por el mantenimiento del recluso, los gastos de sostenimiento de la familia y, si fuera posible, una indemnización a pagar a las víctimas del delito." 12/.

11/ Las consecuencias favorables de la aplicación del principio, han sido clara y terminantemente afirmadas por el Grupo Consultivo Europeo en 1958 que aunque reconociendo las dificultades y problemas delicados que dicha aplicación provocara, ha manifestado que las administraciones penitenciarias deben esforzarse en establecer la igualdad de salarios.

12/ Actes, Vol.I, Berna, 1951, págs. 629-630. Las conclusiones propuestas por el relator general W.P.J. Pome (Países Bajos) fueron por supuesto más asertivas: "5. Los reclusos deben recibir por su trabajo una remuneración calculada según las mismas normas que las de la industria libre; sobre esta remuneración podrán ser descontados montos razonables para el mantenimiento del recluso, gastos de sostenimiento de su familia, y, si fuera posible, una indemnización a pagar a las víctimas del crimen o del delito perpetrado por él". (Actes, Vol.IV, Berna, 1951, pág. 365).

130. En el Seminario Latinoamericano de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Río de Janeiro, 1953, la cuestión fue ampliamente discutida. Aunque el principio no fue totalmente aceptado, se llegó a una especie de compromiso conforme al cual se debía establecer una relación entre el valor económico del trabajo del recluso y el valor económico del trabajo libre. Esa relación estaría representada por la fijación de una proporcionalidad entre ambas retribuciones. El trabajo del recluso sería, en este caso, remunerado en forma proporcional a la retribución del correspondiente trabajo libre.

131. El examen del principio en las conferencias regionales no europeas de las Naciones Unidas ha tenido un alcance limitado. Con todo, es importante indicar que en el Segundo Seminario de las Naciones Unidas para Asia y el Extremo Oriente, Tokio 1957, se mantuvo la necesidad de integrar el trabajo penitenciario con la economía nacional. Por otra parte y un tanto curiosamente, ya que su significado es difícil de comprender, se declaró que la remuneración del trabajo penitenciario no suscita especial problema en los países de la región. ¿Quiere esto decir que la remuneración es satisfactoria o que aun no siéndolo, como probablemente no lo es, los problemas aun existiendo no suscitan dificultades? Lo cierto es que conforme al texto del informe de dicho Seminario la impresión es que la integración del trabajo penitenciario en la economía nacional se hace en no pocos países asiáticos con pequeñas remuneraciones que no tienen mucha significancia monetaria 13/. Dicha integración no parece ser es la recomendada por las reglas y principios de las Naciones Unidas en la materia. Con un carácter más realístico y reconociendo las dificultades existentes, el Segundo Seminario de los países árabes, Copenhague, 1959, mantiene el principio de la integración y de que la remuneración debe ser todo lo equitativa posible 14/.

132. El punto de vista del Grupo Consultivo Europeo en 1954 ya ha sido examinado. Es interesante sin embargo hacer notar que el mismo insistió en la necesidad de una remuneración suficiente y que lo que es más importante añadió que era conveniente examinar la posibilidad de llevar esa remuneración al mismo nivel que el que gozan los trabajadores libres, porque en ese caso, luego de deducir un monto razonable para su mantenimiento en la prisión, le será posible al recluso afrontar sus obligaciones consistentes en sostener a su familia y en reparar el daño causado a las víctimas del delito 15/. En la sesión de 1958, el Grupo Consultivo Europeo analizó más detenidamente la cuestión. En sus recomendaciones, el Grupo sugiere que se aplique el principio de salario igual a ciertas clases de reclusos o en ciertos establecimientos. A tal efecto el Grupo considera que es necesario el que

13/ Véase el Informe de este Seminario en la lista de publicaciones de las Naciones Unidas, págs. 20-21.

14/ El Informe de este Seminario no ha sido aún publicado. La información ha sido suministrada por la Sección de Defensa Social de las Naciones Unidas.

15/ Véase Conference of the European Regional Consultative Group, Prison Printing Shops, Melun (France), 1955, pág. 52.

los Gobiernos emprendan y desarrollen experiencias en el sentido indicado, con la inquietud de llevar la remuneración de los reclusos, tan rápidamente como sea posible, a un nivel compatible con la dignidad de los trabajadores y del hombre^{16/}.

133. Puede concluirse que el principio de igual salario por trabajo igual aplicado al trabajo penitenciario ha sido, en general, como tal principio acogido favorablemente en las conferencias penitenciarias internacionales. Al parecer existe una fuerte tendencia en favor de su aplicación y que para facilitar ésta se realicen en debida forma y alcance las necesarias experiencias.

a) Modalidades de aplicación

134. Existen dos tendencias, una que trata de establecer una proporcionalidad entre el valor del trabajo penitenciario y el del trabajo libre, y otra más amplia que intenta aplicar el principio salario igual por igual trabajo.

135. La idea de establecer una proporción razonable entre la remuneración del trabajo libre y el penitenciario, es una solución de índole intermedia, preferible a los sistemas de remuneración existentes, que puede considerarse como el paso que permitirá en su día la aplicación del principio de salario igual por trabajo igual.

136. El proyecto de código penal brasileño de Sá Pereira de 1928, después de afirmar el principio de que el trabajo de los sentenciados debe ser siempre remunerado, estableció que sus salarios deben ser menores un tercio que los del trabajo libre correspondiente. El proyecto de código penal para Bolivia de 1943 preparado por el profesor Manuel López-Rey Arrojo, tras afirmar igualmente el principio de la remuneración de todo trabajo penitenciario, estableció que la remuneración de todo recluso - salvo en los casos de aprendizaje o reeducación profesional - "no deberá ser nunca inferior al 80% del salario libre correspondiente". Una aplicación más limitada del sistema proporcional se practica hoy en Chile con los reclusos que trabajan en obras públicas ejecutadas por entidades oficiales. Dichos reclusos reciben un jornal diario no inferior al 30% del salario normal que se pague como término medio en la zona de trabajo respectiva, incluidas las leyes sociales. En ese mismo país, los jornales que se paguen a los reclusos que trabajan dentro de los establecimientos por cuenta privada no podrán ser superiores al 75% del salario que goza un obrero libre de igual categoría en la misma industria. Este límite máximo parece que en la práctica no se obtiene fácilmente ya que la administración penitenciaria se esfuerza en lograr el 50% de los salarios normales. En Argentina la nueva ley penitenciaria nacional prevé un sistema proporcional que todavía no se ha fijado. En algunos Estados de la India parece ser que se pagan determinados porcentajes de los salarios recibidos por trabajo similar por los empleados libres.

137. El principio igual salario por igual trabajo ha sido recogido por algunos proyectos. Así, el proyecto de código penal italiano de Enrique Ferri, de 1921 establecía que: Todo condenado que no esté en condiciones patológicas o de invalidez, debe tener un horario de trabajo y un salario iguales a los del correspondiente trabajo libre en la región del establecimiento. Siguiendo exactamente este

16/ Véase Groupe Consultatif Européen des Nations Unies, Imprimé administrative, Melun (France), 1959, pág. 82.

antecedente en 1925 se propuso un proyecto de remuneración en Argentina. En el reciente proyecto de Reglamento de Ejecución de Sanciones Privativas de Libertad para el Distrito Federal de México, de 1958 se dispone que: El trabajo de los internos deberá realizarse en lo posible bajo las condiciones que rijan para los obreros libres en el Distrito Federal. Hasta el presente las aplicaciones efectivas del principio son más bien escasas y limitadas. Según las informaciones disponibles, que no siempre contienen suficientes datos como para tener una cabal idea de la forma como se aplica el principio, parece ser que los siguientes casos han recibido aplicación:

- a) categorías especiales de reclusos en razón de los delitos cometidos;
- b) reclusos alojados en determinados establecimientos;
- c) posible aplicación generalizada;
- d) reclusos que trabajan para el sector privado sin beneficiarse totalmente de los salarios normales;
- e) reclusos en semilibertad.

138. Al primer grupo corresponde la experiencia realizada en los Países Bajos. Luego de la segunda guerra mundial, más de 12.000 condenados por colaborar con el enemigo fueron empleados en las minas de carbón. Otros condenados por infracciones económicas fueron enviados a campos de trabajo para poner la tierra en condiciones. Todos ellos recibieron salarios equivalentes a los de los trabajadores libres. Efectuadas las deducciones por concepto de alojamiento y comida, los reclusos dispusieron de una cantidad para contribuir considerablemente al sostenimiento de la familia a su cargo 17/.

139. La aplicación del principio a los reclusos alojados en ciertos establecimientos se ha realizado en Finlandia. En este país se aplica en las Colonias de trabajo del Estado, que son establecimientos en los que no existen otras restricciones a la libertad que las que impone el mantenimiento del orden y de la disciplina. En 1946 los reclusos eran enviados teniendo en cuenta que la pena impuesta no fuera mayor de un año y que en el curso de los cinco años anteriores a la condena no hubieran tenido otra pena de reclusión o prisión. En la actualidad estas colonias reciben a delincuentes primarios cuya pena no sea mayor de dos años. Este grupo representa el 20% de la población penitenciaria. Del salario normal se deduce un 25% para el establecimiento. Los empleadores son el Estado, las comunas o particulares. Desde hace tres años, otros grupos pueden ser remitidos a las colonias penitenciarias, sometidos al régimen de las colonias de trabajo. Estos grupos representan el 5% de la población penitenciaria. Reciben por su trabajo el 70% de los salarios normales 18/. En algunos países parece que se tiende a una

17/ ST/SOA/SD/EUR/5, párr. 200 y ST/SOA/SO/EUR/6, párr. 49.

18/ Véase Trabajo penitenciario, op. cit., párr. 53, y Valentin Seine, "Le système d'exécution des peines en Finlande", en Les grands systèmes pénitentiaires actuels (París, Huguency-Ancel, ed., 1955), II, págs. 101-102.

aplicación generalizada del principio. Así, en España según el Reglamento de los Servicios de Prisiones se establece que la remuneración de los trabajadores en los talleres penitenciarios y explotaciones agrícolas se fijará con arreglo a los grados de su clasificación laboral. Para ello se tomará como base el jornal equivalente al que corresponde a un peón u obrero no calificado en alguna de las industrias reglamentarias por la legislación laboral. La remuneración de los trabajos realizados conforme al sistema de "a tanto la pieza" no podrá ser inferior al 75% del importe abonado por la industria libre 19/. En la India, en el Estado de Bombay, todos los reclusos condenados a trabajar reciben un salario de acuerdo a la tarea realizada y según las tarifas aplicables al trabajo libre. Los gastos de mantenimiento son deducidos de esos salarios. No se paga, sin embargo, a los condenados a menos de tres meses ni durante el período de aprendizaje. Las prisiones de este Estado son organizadas de modo tal que los reclusos puedan vivir de su trabajo 20/. Según informes no confirmados los salarios normales del trabajo libre son pagados a los reclusos en Yugoslavia y en la Unión Soviética. Parece ser que en Costa Rica se paga a los reclusos que trabajan, conforme a las tarifas corrientes del mercado libre, reteniéndose porcentajes fijos, que no se indican para ayudar a las familias 21/.

140. En ciertos casos, cuando los reclusos trabajan para empresas privadas los empleadores pagan a la administración penitenciaria el salario completo que ésta retiene y, en su lugar, remunera al recluso con un porcentaje de aquél o solamente con las gratificaciones o remuneraciones establecidas. Según el estudio de las Naciones Unidas sobre Trabajo penitenciario esto ocurre, verbi gratia, en los siguientes países: Noruega. El trabajo de los reclusos destinados a colonias forestales, que son ocupados por cuenta de empresas forestales privadas, es pagado a la institución penitenciaria de acuerdo a las mismas tarifas que se utilizan para los trabajadores libres. El recluso en cambio recibe del 30 al 50% de los ingresos brutos diarios, según la tarea efectuada y la cantidad de dinero recibida. También en este país los trabajos efectuados en equipo fuera de la prisión, son pagados por el empleador privado con los salarios normales, de los cuales el recluso recibe el porcentaje siguiente: 20%, si los salarios no son mayores de 20 coronas noruegas por día; 30%, si el salario está comprendido entre 20 y 40 coronas por día; 40%, si el salario está comprendido entre 40 y 50 coronas por día; 50%, si el salario es mayor de 50 coronas por día. Austria. Cuando el trabajo se efectúa por contrato, los contratistas pagan a la administración penitenciaria el salario correspondiente en el trabajo libre y, cuando esto no es posible se toma en cuenta el salario normal de una tarea análoga. Se concede a los empleadores automáticamente una deducción del 20% sobre los salarios normales destinada a cubrir los gastos imprevistos derivados del empleo de los reclusos (trabajo deficiente, rotura o destrucción de materiales y herramientas, etc.). Los reclusos

19/ Cuello Calón critica esta disposición porque, a diferencia del Reglamento anterior, descuida la justa indemnización de las víctimas del delito. Véase Eugenio Cuello Calón, La Moderna Penología, Barcelona, 1958, I, pág. 442 y nota 5.

20/ Véase "Le système pénitentiaire de l'Inde", artículo preparado por el Ministerio del Interior de la India, en Les grands systèmes pénitentiaires actuels, op. cit., I, pág. 162.

21/ Véase Trabajo penitenciario, op. cit., párr. 230.

son remunerados según el sistema de recompensas. Dinamarca. Cuando por escasez de la mano de obra libre, grupos de reclusos son empleados por los campesinos para hacer trabajos agrícolas urgentes, se paga a la administración penitenciaria los mismos salarios que establecen los convenios colectivos concertados entre los empleadores y los trabajadores libres. La administración paga a los reclusos una parte de esos salarios.

141. En algunos países los reclusos que trabajan en un régimen de libertad reciben la remuneración de los trabajadores libres. Entre estos países pueden citarse los siguientes: Reino Unido en donde ciertos reclusos pasan los últimos seis meses de sus condenas en hogares especiales y trabajan junto a los obreros libres en las ciudades vecinas. Reciben el salario normal, que es aplicado a su propio mantenimiento (alojamiento y comida), al sostenimiento de su familia y el resto es colocado en una cuenta obligatoria de ahorro 22/. Bélgica las reclusas del establecimiento de Saint-André-lez Bruges que gozan del régimen de semilibertad, trabajan en la ciudad en iguales condiciones que las de trabajadoras libres. Todas las reclusas perciben el salario normal, del que se les descuentan 3/10 por los gastos ocasionados al establecimiento. El resto pertenece a la reclusa que puede gastar 2/10 en la cantina y los 5/10 restantes son para el fondo de reserva 23/. En Suecia los reclusos seleccionados para participar en un programa de prelibertad son colocados con empleadores privados, teniendo en cuenta en lo posible que dicho empleo pueda ser continuado al recuperar la libertad. Reciben iguales salarios que los trabajadores libres. Sólo se les deduce un máximo de cuatro coronas suecas por día de trabajo para pagar la alimentación y el alojamiento 24/.

b) La experiencia de Vångdalen, Suecia

142. Como parte de un plan de reformas penitenciarias y a fin de determinar la posible aplicación práctica del principio salario igual por igual trabajo, se ha conducido en Suecia una experiencia interesante. Esta se ha realizado en Vångdalen, cerca de Estocolmo. La investigación comprendió un número de reclusos que no excedió de 60, empleados en los talleres, trabajos forestales y el mantenimiento de la institución. Se hizo uso de un cuestionario y el salario normal, que hipotéticamente se suponía pagado fue sometido a una serie de deducciones tales como alojamiento, comida, sostenimiento de la familia, gastos judiciales, y demás. El saldo, constituiría los ahorros para la liberación. La duración media de las condenas, era entre tres y nueve meses. En general, los reclusos se pronunciaron por la aplicación del nuevo sistema. La mayoría expresó que una causa de reincidencia era la situación desesperada del liberado al verse acosado por sus deudas. El sistema proyectado podría resolver esa situación. También la mayoría estuvo de acuerdo en que remuneraciones normales actuarían como un incentivo. Muchos reclusos

22/ ST/SOA/SD/EUR/6, párr. 61.

23/ V.J. Gilson, "La semi-liberté" en Bulletin de l'administration pénitentiaire (Bruselas), mayo-junio de 1959, pág. 85.

24/ Véase Trabajo penitenciario, op.cit., párr. 83.

destacaron la importancia que para ellos tendría el sentirse capaces de sostener, total o parcialmente, a su familia, ya que ésta - pese a la existencia de la legislación de bienestar social - sufre más que el propio recluso los efectos de la condena. Según la mayoría de los reclusos el buen éxito del sistema dependería de que todos los reclusos tuvieran ocupación segura en forma permanente.

143. Señala Ericsson las ventajas de la aplicación de los salarios normales que pueden resumirse así:

- a) los planes de trabajo penitenciario podrían funcionar conforme a normas mucho más cercanas a las usadas por las industrias libres;
- b) el rendimiento del trabajo de los reclusos sería mejorado;
- c) los ingresos de los reclusos serían aumentados;
- d) la moral de los reclusos sería igualmente mejorada. El recluso sentiría que estaría viviendo como un ciudadano común. Al ser sus ingresos normales, se sostendría a sí mismo y a la familia;
- e) los reclusos llegarían a acostumbrarse a las condiciones regulares del trabajo, horarios de labor, etc.;
- f) habría para el Estado una reducción en el costo de los servicios de bienestar social y en el funcionamiento de las instituciones penales;
- g) se lograría el más alto respeto por el trabajo y la "mentalidad de beneficencia" sería contrarrestada.

En cambio, indica que las objeciones a que podría dar lugar el sistema podrían ser las siguientes:

- a) más altos costos del tratamiento institucional, por ser más elevados los salarios para los reclusos y más altos los costos administrativos: personal especial para establecer los presupuestos de los reclusos y manejar sus finanzas, así como personal para computar los salarios, etc.;
- b) dificultad para proporcionar talleres adecuados y oportunidades de trabajar;
- c) oposición de los mismos reclusos si decidieran que estarían en peores condiciones con el nuevo sistema que con el anterior;
- d) oposición del público en general, si ganara terreno la idea de que la prevención del delito era neutralizado por la existencia de condiciones demasiado agradables en las instituciones penales.

144. A pesar de la cautela que le impone lo limitado de la experiencia de Vångdalen, Ericsson manifiesta que el éxito del nuevo sistema presupone la asequibilidad de modernos y bien equipados talleres, apropiados para la producción industrial,

continuo y pleno suministro de trabajo. También tener experimentados y competentes supervisores, con una buena comprensión de la naturaleza humana. Dados esos prerequisites, está convencido de que el experimento tendría un buen éxito 25/.

5. Empleo de la remuneración

145. Por todo lo expuesto, parece evidente que la situación existente en materia de remuneración del trabajo penitenciario es poco satisfactoria. Lo mismo cabe decir respecto al trabajo proporcionado a los reclusos. En no pocos países dicho trabajo de los reclusos no es ni remunerado ni retribuido en forma pecuniaria

25/ Véase Carl-Henrik Ericsson, "A Swedish project to pay prison labor according to the prevailing rates for organized labor", informe mimeografiado, presentado a la cuarta sesión del Grupo Consultivo Europeo en 1958. En Suecia la cuestión de la remuneración del trabajo de los reclusos ha sido desde hace tiempo objeto de particular atención. Así la Ley de Ejecución de las Sanciones Privativas de Libertad, de 1945, dedica el capítulo VIII a esta cuestión. La Comisión que compuso esta ley consideró la cuestión de los salarios normales, pero no juzgó oportuno en ese momento introducir el principio por los problemas prácticos que presentaría su adopción generalizada. Con todo, para dejar abierta la posibilidad de experimentar ese principio, introdujo en esa ley el artículo 74 por el cual el Rey, para determinados establecimientos o categorías de reclusos puede ordenar que el trabajo sea remunerado de modo diverso al fijado con carácter en la ley. Este artículo es el que ha permitido realizar la experiencia aquí mencionada. La cuestión ha sido examinada nuevamente en el estudio: STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1959: 18, Justitiedepartementet. Fånges Arbetservättning Detänkande av 1956 års Eftervårdsutredning, Stockholm, 1959. La Comisión después de referirse al papel del trabajo en el tratamiento penitenciario, su organización y aspectos económicos, la reglamentación vigente y el proyecto de 1954, la aplicación de la remuneración al recluso y a su familia, concluye proponiendo la modificación parcial de la ley de 1945, que se refiere al sistema de remuneración y a su empleo. Respecto a la investigación de Vångdalen, la Comisión recomienda que continúen los experimentos de la remuneración normal, con reclusos seleccionados que expresen su voluntad de participar en un sistema de esa naturaleza. La idea de implantar en los establecimientos abiertos el sistema de remuneraciones normales fue considerada en el Congreso de Ginebra al discutirse estos establecimientos. Así la recomendación VI del proyecto propuesto por la Secretaría, en la parte pertinente decía: "... Debe organizarse el trabajo de una manera racional sin perder de vista las condiciones económicas, locales y regionales. Debería remunerarse a los reclusos quienes deberían tener, en lo posible, los mismos derechos y prerrogativas que los obreros libres dedicados al mismo trabajo fuera del establecimiento;" (A/CONF.6/C.2/L.1, pág. 19). Esta parte de la recomendación no llegó a ser aprobada. Se objetó que era en extremo discutible y que no había sido examinada por los grupos regionales (A/CONF.6/1, párs. 193-196).

alguna. Salvo los intentos, bien modestos y limitados ya señalados, el trabajo penitenciario recibe por consideraciones ajenas al mismo, una pequeña o irrisoria contribución. La tendencia a mejorar esa retribución, admitida las más de las veces teóricamente, no puede estimarse como alentadora.

146. Este panorama general mereció el siguiente juicio: "Lo que hay en las prisiones es una forma velada de esclavitud. De monopolio, casi gratuito, de la mano de obra. No hay, aunque sea en mínimas proporciones, el deseo de dar al recluso lo que le pertenece. No es ese el verdadero derecho del trabajo en las prisiones. La justicia social continúa ignorada en las penitenciarías. Corresponde aquí dirigir a los penólogos que hacen oídos de mercader a las demandas que se elevan de las cárceles la famosa e inmortal definición de Vespasiano: "El derecho es la voluntad constante y perpetua de dar a cada uno lo que le pertenece" 26/.

147. A pesar de esta situación, tan poco alentadora, la cuestión del empleo de la remuneración del trabajo del recluso ha sido y es debatida minuciosamente tanto en el plano nacional como en el internacional, sin apreciable resultado práctico. Curiosamente, los especialistas se han ocupado más de discutir cómo debería emplearse esa remuneración sin establecer la cuantía de la misma 27/. Esta cuantía, sin embargo, es la única que permitirá satisfacer todas las finalidades asignadas a la remuneración.

148. Mientras las actuales remuneraciones existan, las únicas posibles deducciones, todas ellas modestas, son uso de una parte de la remuneración por el propio recluso; otra para ayuda de la familia y una tercera para constituir un fondo que será entregado al recluso al ser puesto en libertad. Estas tres partes que no tienen por qué ser necesariamente iguales, son las prescritas por la regla mínima 76.

149. La situación sería diferente si el principio de salario igual por trabajo igual es aplicado. En tal caso, y tentativamente, ya que se carece de experiencia en la aplicación de dicho principio, el criterio de distribución sería análogo al seguido por el trabajador libre. El empleo de la remuneración por orden de prioridades sería el siguiente:

- a) contribuciones obligatorias exigidas por los sistemas de seguridad social y sindical conforme a la legislación vigente;

26/ Véase Washington Luiz de Campos en O Direito do trabalho nas Prisões (Sao Paulo, 1952), pág.58.

27/ Los Congresos Penales y Penitenciarios han discutido estas cuestiones en buen número de casos. El Quinto Congreso de París, 1895, denegó el derecho a la remuneración. Un criterio más progresista, pero todavía limitado, fue expuesto en el de Londres, 1925. Entonces se dijo que la recompensa, que no es igual que remuneración, de índole modesta, debería satisfacer entre otras responsabilidades, la indemnización a la víctima del delito. Este concepto tradicional de recompensa fue abandonado en el Congreso de La Haya, 1950. El Congreso de Ginebra, 1955, organizado por las Naciones Unidas, ensanchó aún más el camino planteando ya claramente la cuestión de la remuneración.

- b) gastos de mantenimiento del recluso: alojamiento y comida;
- c) sostenimiento de la familia;
- d) gastos personales del recluso en la institución en la cuantía reglamentaria;
- e) obligaciones económicas exigibles por decisiones judiciales o legalmente válidas;
- f) ahorro para formar un peculio de salida.

150. Siguiendo una recomendación del Congreso de Ginebra, 1955, el Grupo Consultivo Europeo en 1958 examinó con algún detalle la cuestión de la indemnización de la víctima del delito como parte a deducir de la remuneración. Después de referencias a la necesidad de combinar los intereses de la víctima con las posibilidades del condenado, se sugirió el sistema de pagos escalonados y aun considerar como un elemento para la liberación anticipada del recluso el que éste haya reembolsado a la víctima del delito. También se hizo notar que el sistema de salarios normales no resuelve el problema de la indemnización. Con todo parece poder afirmarse que la aplicación del principio salario igual por trabajo igual, lleva a la conclusión de que al menos en parte, el recluso debe indemnizar a la víctima del delito, ya que la misma obligación existiría si fuera un hombre libre.

151. En verdad, las deducciones deben ser las menos posible y dentro de ciertos límites el propio recluso, como parte de su readaptación social debería tener una intervención en la distribución de su remuneración. Otro aspecto importante es la devaluación que experimenta el dinero depositado para él como peculio. Esta devaluación es frecuente en la mayoría de los países, especialmente cuando la condena es de varios años. En no pocos casos, el valor adquisitivo del peculio es reducido no sólo como consecuencia de su modesto monto, sino por la devaluación sufrida. El liberado en cuyas manos se pone un montón de papel de escaso valor, experimenta una penosa sensación de frustración, "de haber sido robado", que debería preverse y evitarse en vista a su readaptación. Por tanto debería hallarse una solución para evitar esto. Mantener lo más alto posible el valor adquisitivo del peculio en los países de moneda devaluada es de importancia penitenciaria. La solución reconocemos no es fácil, pero debe intentarse el hallarla y esto es una nueva responsabilidad de la administración penitenciaria.

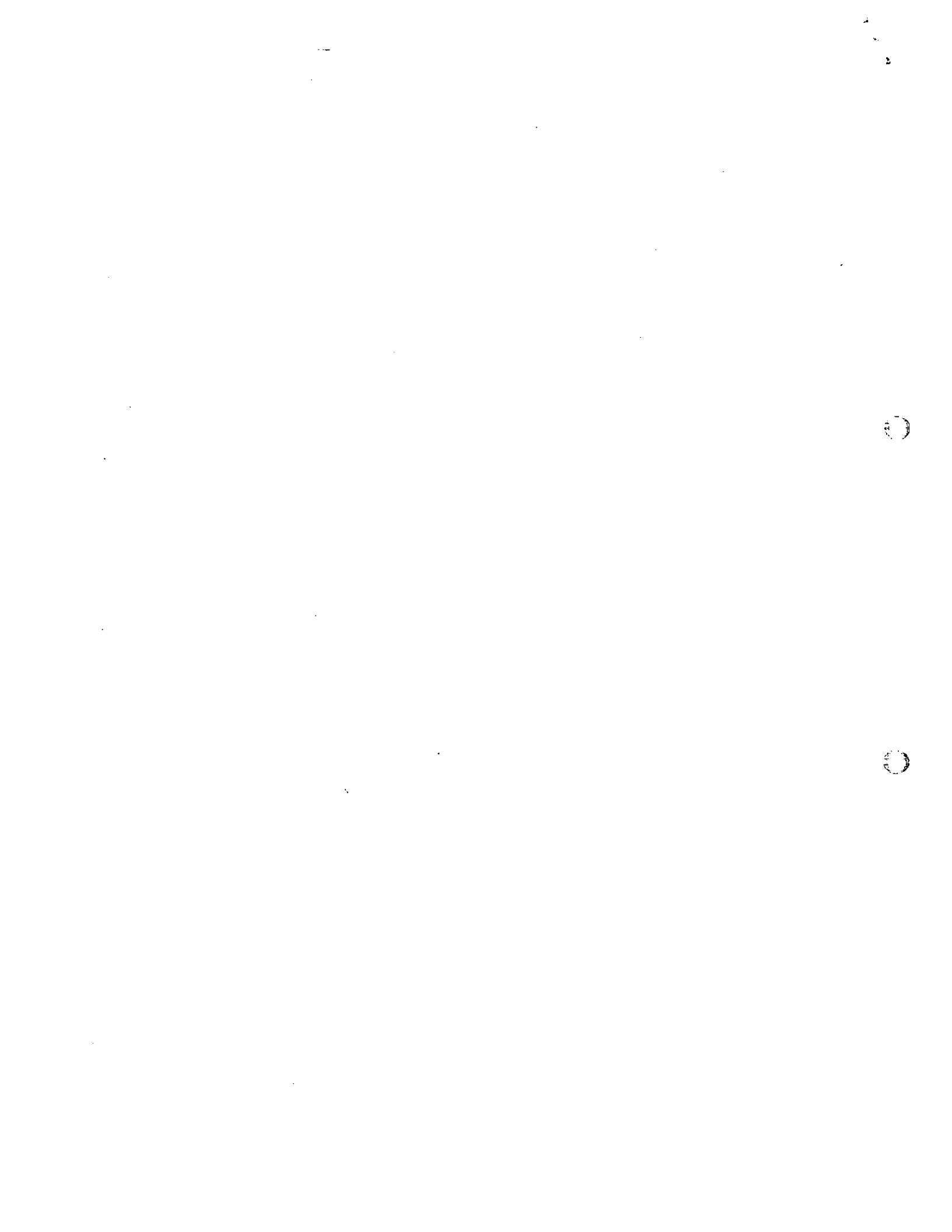
ANEXO

Lista de publicaciones de la Organización de las Naciones Unidas principalmente consultadas en la preparación de este trabajo:

1. Informe del Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, Sales No. 1956.IV.4.

Informes de los Seminarios de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente:
2. Latin American Seminar, Río de Janeiro, Sales No. 1954.IV.3.
3. Middle East Seminar, Cairo, Sales No. 1954.IV.17.
4. First Asian and Far East Seminar, Rangoon, Sales No. 1955.IV.14.
5. Second Asia and Far East Seminar, Tokyo, sin indicación de número de venta.
6. Trabajo Penitenciario, Sales No. 1955.IV.7.
7. Documentos correspondientes a las reuniones del Grupo Consultivo Europeo en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente:

Primera reunión, Serie ST/SOA/SD/GEN.1;
Segunda reunión, Serie ST/SOA/SD/EUR.4;
Tercera reunión, Serie ST/SOA/SD/EUR.5;
Cuarta reunión, Serie ST/SOA/SD/EUR.6.



This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.