

---

## Importancia del trabajo en la etapa de post-encierro como herramienta de reinserción social de los liberados. La Ley Provincial 14.301 y sus proyecciones al ámbito municipal

Importance of work in the post-confinement phase as a tool for the social reintegration of the liberated. Provincial Law 14,301 and its projections to the municipal sphere

Importância do trabalho na fase pós-confinamento como ferramenta para a reinserção social dos libertos. Lei provincial 14.301 e suas projeções para a esfera municipal

L'Importance du travail en phase de post-confinement comme outil de réinsertion sociale des personnes libérées. Loi provinciale 14.301 et ses projections à la sphère municipale

*Leandro Kunusch* | Universidad Nacional del Sur

Revista Derechos en Acción

Año 3/Nº 8 Invierno 2018, 313-334

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e185>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9404-110X>

Recibido: 04/05/2018

Recibido con modificaciones: 19/06/2018

Aprobado: 11/07/2018

---

**Resumen:** En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la resocialización y reinserción del condenado es la finalidad inherente que debe perseguirse en la etapa de ejecución de las penas privativas de la libertad. Existe una vasta legislación que permite aseverar la conclusión precedente. El Estado se encuentra convencionalmente obligado a poner en práctica mecanismos eficaces que tiendan a la obtención del

objetivo mencionado. Lo expuesto importa que el deber del Estado y de la sociedad en su conjunto no culmina en el momento en que el recluso es puesto en libertad. Se vuelve menester la implementación de mecanismos y servicios que tiendan a prestar al liberado una asistencia post-encierro que le permita afrontar el difícil período que constituye aquel en el cual recupera su libertad, contribuyendo a minimizar los prejuicios que sobre él puedan recaer y, por supuesto, disminuir las causas que puedan eventualmente conducirlo a una recaída delictual.

**Palabras claves:** cárcel-trabajo-derechos humanos

**Abstract:** According to the International Law of Human Rights, the re-socialization and reinsertion of the convicted person is the inherent purpose to be pursued in the execution stage of imposition of a custodial sentence or measure involving deprivation of liberty. There is a vast legislation that allows to assert the previous conclusion. The State is conventionally bound to implement effective mechanisms aimed at achieving the aforementioned objective. This means that the duty of the State and society as a whole does not culminate in the moment in which the prisoner is released. It become necessary to implement of mechanisms and services that tend to provide the released a post-confinement assistance that allows him to face the difficult period in which he regains his freedom, helping to minimize the prejudices that may fall on him and reduce the causes that may eventually lead to recidivism.

**Keywords:** prison-work-human rights

**Resumo:** No Direito Internacional dos Direitos Humanos, a re-socialização internacional e reinserção dos condenados é o propósito inerente a ser perseguido em fase de implementação da privação de liberdade. Existe uma vasta legislação que permite afirmar a conclusão anterior. O Estado é obrigado, convencionalmente, a implementar mecanismos eficazes para alcançar o objetivo acima mencionado. O precedente abarca que o dever do Estado e da sociedade como um todo não culmine no momento em que o prisioneiro é liberto. É necessária a implementação de mecanismos e serviços que tendem a prestar ao liberto uma assistência pós-detenção que lhe permita enfrentar o período difícil que é aquele em que recupera sua liberdade, contribuindo a minimizar os preconceitos que podem recair sobre ele e ajudando a minimizar as causas que podem levar a uma recaída delictiva.

**Palavras-chave:** prisão - trabalho -direitos humanos.

**Résumé:** Selon le droit international des droits de l'Homme, la resocialisation et la réinsertion des condamnés constituent l'objet inhérent à poursuivre au stade de l'exécution des peines privatives de liberté. Il existe une vaste législation qui permet d'affirmer la conclusion précédente. L'État est conventionnellement obligé de mettre en place des mécanismes efficaces visant à atteindre l'objectif susmentionné. Ce qui précède tient au fait que le devoir de l'État et de la société dans son ensemble n'aboutit pas au moment où le détenu est libéré. Il devient nécessaire de mettre en place des mécanismes et des services tendant à fournir à la personne libérée une assistance post-accouchement qui lui permette de faire face à la période difficile dans laquelle il recouvre sa liberté, contribuant ainsi à minimiser les préjugés et bien sûr, diminuer les causes qui peuvent éventuellement conduire à une rechute criminelle.

**Mots-clés:** Prison-Travail-Droits de L'homme

---

## **I. La resocialización y reinserción del condenado como horizonte de la etapa de ejecución de las penas privativas de la libertad**

Transitada la instancia investigativa seguida en contra del encartado, y acaecidos en juicio oral veredicto condenatorio y sentencia posterior de condena –la cual, revisada, adquiere firmeza–, nos adentramos en la última etapa del proceso penal que involucra todo lo concerniente a la ejecución de la pena. Afirma Gorsd (2015) que en este estadio, en especial en lo que refiere a la ejecución de penas privativas de la libertad –sanción que predomina en nuestro sistema–, deben observarse ciertas reglas y principios de jerarquía constitucional.

Tanto nuestra Constitución Nacional como numerosos instrumentos internacionales de Derechos Humanos<sup>1</sup> –y legislaciones nacionales diseñadas en consecuencia– prevén que

---

<sup>1</sup> Que por imperio del Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional poseen jerarquía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico.

la ejecución de las penas privativas de la libertad tiene como finalidad la resocialización –durante el período de encierro– y reinserción social –durante el período de post encierro– de los condenados. Así, entienden por *resocialización* al proceso en el cual, en la búsqueda de que una persona pueda reintegrarse con éxito a la sociedad, se hace hincapié en las circunstancias que llevaron a la persona a delinquir, coadyuvando a su desaparición, no concibiendo a la pena como una herramienta tendiente a separar al condenado por la separación misma sino como un mecanismo que busca operar directamente en las causas que provocaron el desenlace delictivo. A su vez, entienden por *reinserción* a la acción efectiva del condenado de volver a formar parte del conjunto social del cual, si bien sigue perteneciendo durante su estadía en el penal, fue temporalmente privado de libre e independiente contacto, habiéndose producido en el durante una pertenencia dirigida y controlada.

Es amplio el bagaje normativo del cual se infieren las denotaciones precedentes. Así, el artículo 18 de nuestra Carta Magna prevé que “...*Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas...*”, señalando Vitale (2007) que aquella ‘seguridad’ a que hace referencia importa el objetivo de brindar al condenado un trato que le permita disminuir sus cuotas de vulnerabilidad social, en línea con el fin de reinserción social de la ejecución penal derivado del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En el ámbito internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos –en adelante, CADH–, prevé en su artículo 5.6 que “*Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados...*”, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –en adelante, PIDCyP–, dispone en su artículo 10.3 que “*El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados...*”.

Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas<sup>2</sup> también contienen previsiones sobre la cuestión: en su Preámbulo se declara que *“...las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma, la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados; la resocialización y reintegración familiar; así como la protección de las víctimas y de la sociedad...”*.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos –Reglas Mandela– prevén numerosas disposiciones en esta línea: la Regla 4, que establece que *“...[debe aprovecharse] el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los ex reclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo”*; Regla 88, que reza: *“En el tratamiento de los reclusos no se recalcará el hecho de su exclusión de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin se buscará, en lo posible, la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento penitenciario en la tarea de reinsertar a los reclusos en la sociedad”*; Regla 90, que establece que *“El deber de la sociedad no termina con la puesta en libertad del recluso. Por consiguiente, se habrá de disponer de los servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar al ex recluso una ayuda pospenitenciaria eficaz que contribuya a disminuir los prejuicios contra él y le permita reinsertarse en la sociedad”*; y Regla 91, que dispone que *“El tratamiento de las personas condenadas a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en la medida en que la duración de la pena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo y crear en ellos la aptitud para hacerlo...”*.

---

<sup>2</sup> Aprobados el 13 de Marzo de 2008 por Resolución N° 01/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Cabe tener en consideración, con relación a este último apartado, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo Verbitsky, dijo que “...*las Reglas Mínimas para el tratamiento de reclusos de las Naciones Unidas —si bien carecen de la misma jerarquía que los tratados incorporados al bloque de constitucionalidad federal— se han convertido, por vía del art. 18 de la Constitución Nacional, en el estándar internacional respecto de personas privadas de libertad...*” y que “...*la seguridad, como deber primario del Estado, no sólo importa resguardar los derechos de los ciudadanos frente a la delincuencia sino también, como se desprende del citado art. 18, los de los propios penados, cuya readaptación social se constituye en un objetivo superior del sistema y al que no sirven formas desviadas del control penitenciario...*”<sup>3</sup>.

De las Reglas Mandela interpretadas a la luz del decisorio de la Corte se infiere con claridad que resulta un imperativo constitucional no solo procurar la resocialización del condenado durante el proceso ejecutivo de la pena, sino también lograr su reinserción en la sociedad por medio de un acompañamiento posterior a su puesta en libertad, siendo obligación del Estado poner en marcha mecanismos que tiendan eficazmente a la consecución de la meta precedente.

Estos mecanismos que el Estado tiene la obligación de implementar, deben traducirse en políticas públicas, planes y programas que tengan por objeto dar a las personas criminalizadas la asistencia, herramientas y oportunidades necesarias para desarrollar su potencial individual y hacer frente de manera positiva a su retorno a la sociedad con opciones a un proyecto de vida digno.

En virtud de lo expuesto, la resocialización y reinserción social de las personas condenadas a penas privativas de la libertad involucra una obligación para el Estado Argentino, desde el marco normativo conformado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Constituye la finalidad y meta esencial

<sup>3</sup> “Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus”; CSJN, 03/05/2005, Fallos: 328:1146

de la imposición de una pena, siendo responsabilidad del Estado –quien la impone y controla su cumplimiento– procurar se alcance tal cometido constitucional y convencional<sup>4</sup>.

## II. El trabajo como Derecho Humano: su tutela en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Señala Bidart Campos (2006) que el trabajo es una actividad humana en la que el hombre empeña y compromete su dignidad; su valor proviene del valor del hombre que lo realiza, no siendo una mercancía sino una conducta humana. Por tales consideraciones, en el trabajo se vuelca la vida, la salud, la energía, la subsistencia y la seguridad del hombre.

En el plano constitucional y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el trabajo es erigido como un verdadero Derecho.

La Constitución Nacional dispone en su artículo 14 que *“Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita...”*, a la vez que su artículo 14bis consagra un catálogo de derechos y garantías sociales.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 prevé en su artículo 23 que *“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual (...)”*.

---

<sup>4</sup> En esta línea se enmarcan tanto la Ley Nacional 24.660 de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad como la Ley Provincial 12256 de Ejecución Penal Bonaerense. Ello en tanto el artículo 1 de aquella dispone que *“La ejecución de la pena privativa de libertad, en todas sus modalidades, tiene por finalidad lograr que el condenado adquiera la capacidad de comprender y respetar la ley procurando su adecuada reinserción social, promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad”*, en tanto el artículo 4 de la segunda establece que *“El fin último de la presente ley es la adecuada inserción social de los procesados y condenados a través de la asistencia o tratamiento y control”*.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por su parte, dispone en su artículo 6 que *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”* y que *“Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”*.

La Observación General N° 18, titulada “El derecho al trabajo”, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>5</sup> en el año 2005, dispone en el Párrafo 1 que *“(…) El derecho al trabajo es un derecho fundamental y esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad...”*; a su vez, los Párrafos 43 y 44 agregan que *“Para crear condiciones favorables al disfrute del derecho al trabajo, es menester que los Estados Partes adopten medidas apropiadas para hacer que tanto el sector privado como el sector público tengan conciencia del derecho al trabajo en el ejercicio de sus actividades...”* y que *“La estrategia nacional en materia de empleo debe tener especialmente en cuenta la necesidad de eliminar la discriminación en el acceso al empleo. Debe garantizar un acceso*

---

<sup>5</sup> Dependiente del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

*equitativo a los recursos económicos y a la formación técnica y profesional, especialmente para las mujeres, y las personas y grupos desfavorecidos y marginados...*”

El Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, de 1988, establece en su artículo 6 -referido al Derecho al Trabajo- que “1. *Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.* 2. *Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo (...)*”.

El Convenio N° 111 de la OIT, a todo evento, es concluyente en su artículo 2 al disponer que “*Los Estados Partes deben formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto*”.

En definitiva, el trabajo hace a la dignidad del hombre, es un medio para relacionarse con sus pares, una oportunidad para practicar la cooperación, y además es un medio de subsistencia mediante el cual no sólo conseguirá los recursos necesarios para cubrir sus necesidades de subsistencia y ocio, sino que también le permitirá tener el orgullo de sustentar a su familia. Por esas razones, es concebido en el plano internacional como un indiscutible Derecho Humano que el Estado debe procurar garantizar. Es que como afirma Garzón Valdés (2006), los Derechos Humanos forman parte esencial de un diseño constitucional adecuado para lograr la concreción de las exigencias del respeto a la dignidad humana, no siendo su otorgamiento un acto de benevolencia de aquellos que detentan el poder, sino una exigencia básica en toda sociedad que pretenda ser decente.

### **III. El rol del trabajo en el proceso de resocialización y reinserción**

#### ***III.A. La capacitación durante la etapa de encierro***

##### *III.A.1. Protagonismo en el plano normativo*

El trabajo ha sido siempre considerado fundamental en el proceso de transformación del sujeto privado de la libertad, tanto para ocupar su tiempo de encierro como para lograr una formación que le permita un mejor y más fácil desarrollo social al momento de recuperar su libertad, dado que desempeña una función como actividad estructuradora de la vida cotidiana de los internos, así como en el aprendizaje a través del trabajo de pautas y hábitos de conducta, autodisciplina, puntualidad, responsabilidad, valoración del esfuerzo, autoestima, respeto al resultado del trabajo propio y de los demás, constancia, y demás virtudes.

Es a todas luces la herramienta más valiosa con la que cuenta el hombre para sentirse útil y fortalecer su dignidad, y es trascendental para el desarrollo del ser humano en sociedad: el trabajador, mientras realiza su labor, comparte jornadas de trabajo junto con otras personas, que le permiten afianzar lazos de compañerismo.

Esta innegable función educativa y terapéutica del trabajo resulta fundamental en la adquisición de valores ligados al proceso de resocialización y, por consiguiente, para una posterior reinserción social

Es en esta línea que el preámbulo del Convenio N° 168 de la O.I.T. remarca “...*la importancia del trabajo y del empleo productivo en toda la sociedad, en razón no solo de los recursos que crean para la comunidad, sino también de los ingresos que proporcionan a los trabajadores, del papel social que les confieren y del sentimiento de satisfacción personal que les infunden...*”.

Se infiere de Perogrullo que son tales bondades las que motivaron que, entre las Reglas Mandela, figure aquella que manda

a los Estados a organizar el tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad con un especial objetivo: “...*inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad.*”<sup>6</sup>. A su vez, a los fines de reforzar lo antedicho es que dispone que “...*Se proporcionará a los reclusos un trabajo productivo, suficiente para ocuparlos durante la duración normal de una jornada de trabajo. En la medida de lo posible, ese trabajo deberá contribuir por su naturaleza a mantener o aumentar la capacidad del recluso para ganar honradamente su vida después de su liberación. Se dará formación profesional en algún oficio útil a los reclusos que estén en condiciones de aprovecharla, particularmente a los jóvenes...*”<sup>7</sup>, y a todo evento manda a los Estados a organizar en las penitenciarías métodos de trabajo que se asemejen lo más posible a aquellos que se aplican fuera del establecimiento, a fin de preparar a los reclusos para las condiciones normales del trabajo libre <sup>8</sup>.

El objetivo es claro: preparar a los reclusos para el ejercicio de actividades laborales futuras y lograr que incorporen las virtudes y valores inherentes al trabajo. Y diversas normativas de carácter nacional y provincial se aunaron al cumplimiento de los principios precedentes.

En este entendimiento, por ejemplo, la Ley Nacional 24.660 de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad dispone en su artículo 106 que “*El trabajo constituye un derecho y un deber del interno. Es una de las bases del tratamiento y tiene positiva incidencia en su formación*”, agregando en los artículos 114 y 115 que “*La capacitación laboral del interno, particularmente la de los jóvenes adultos, será objeto de especial cuidado. El régimen*

<sup>6</sup> Regla n° 65.

<sup>7</sup> Regla n° 71

<sup>8</sup> Regla n° 72

*de aprendizaje de oficios a implementar, será concordante con las condiciones personales del interno y con sus posibles actividades futuras en el medio libre” y que “Se promoverá la organización de sistemas y programas de formación y reconversión laboral, las que podrán realizarse con la participación concertada de las autoridades laborales, agrupaciones sindicales, empresarias y otras entidades sociales vinculadas al trabajo y a la producción”, e incluyendo en los artículos 121 y ss. diversas disposiciones regulatorias del trabajo de los internos.*

La Ley Provincial 12.256 de Ejecución Penal también sigue estos lineamientos, dedicándole varios artículos a la cuestión del trabajo en las cárceles. Así, los Arts. 34 y ss., 142 y 143, definen al trabajo como un derecho-deber para los internos, y contienen disposiciones que hacen a su organización. A su vez, el Art. 123 Bis introduce la valiosa posibilidad del juez competente de “...sustituir, total o parcialmente, la prisión discontinua o la semidetención por la realización de trabajo para la comunidad no remunerado fuera de los horarios habituales de su actividad laboral comprobada...”.

### *III.A.2. La realidad en las cárceles*

Este derecho y obligatoriedad de trabajar, juntamente con los programas educativos, intenta en consecuencia minimizar el ocio dentro del ámbito carcelario, ya que es visto como desfavorable al tratamiento. Sin embargo, pese a ello, los últimos indicadores oficiales<sup>9</sup> informan que de las 76.261 personas que se encuentran privadas de la libertad en el país, el 60% no posee trabajo remunerado alguno –43.306 personas– y solo un 40% cuenta con la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado, con la particularidad de que solo el 9% de ellos cuenta con la posibilidad de acceder a cuarenta horas semanales, en tanto el 31% restante trabaja menor cantidad de horas. A su vez, dichos

<sup>9</sup> Informe Anual de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena, SNEEP, año 2016, Ministerio de Justicia de la Nación. Disponible en <http://www.sajj.gob.ar/docs-f/estadisticas-sneep/2016/InformeSNEEPARGENTINA2016.pdf>

indicadores demuestran también que el 79% de los internos no participó de programa de capacitación laboral alguno durante su estadía en el penal.

En consecuencia, la estadística expuesta sumada al conocido mal estado de los establecimientos penitenciarios demuestra que la realidad carcelaria se presenta en la actualidad lejos de los requisitos necesarios para poder cumplir las funciones de resocialización exigidas en el plano Internacional de los Derechos Humanos y receptadas por nuestra legislación nacional.

### ***III.B. Revalorización del trabajo como herramienta de reinserción social***

#### *III.B.1. Los actuales mecanismos de reinserción y su insuficiencia a la luz de los estándares convencionales exigidos en la materia*

Dijimos que es obligación estatal –por imperativo constitucional y convencional– no solo procurar la resocialización del condenado durante el proceso ejecutivo de la pena, sino también lograr su reinserción en la sociedad por medio de un acompañamiento posterior a su puesta en libertad, debiendo el Estado poner en marcha mecanismos que tiendan su logro.

También hicimos mención a que los mecanismos deben traducirse en políticas públicas, planes y programas que tengan por objeto dar a las personas criminalizadas la asistencia, herramientas y oportunidades necesarias para desarrollar su potencial individual y hacer frente de manera positiva a su retorno a la sociedad con opciones a un proyecto de vida digno.

En base a lo expuesto, es evidente que los Estados cuentan con un margen de discrecionalidad en la selección de los mecanismos a usar para hacer efectivas estas obligaciones, mas ello –creemos– no habilita al establecimiento de proyectos estériles e infructuosos, debiendo las medidas adoptadas ser deliberadas, adecuadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el objetivo perseguido.

Uno de los mecanismos adoptados en el plano nacional es sin dudas el previsto en los artículos 121 y ss. de la ley 24.660

en cuanto establecen que, durante el tiempo que el interno esté privado de la libertad, debe formarse un fondo de reserva propio que con posterioridad le permita sostenerse en los primeros tiempos de la vida en libertad. Sin embargo, la práctica muestra acabada evidencia de que este fondo resulta insuficiente y no erradica la situación de desamparo, vulnerabilidad y estigmatización en que se encuentra el interno una vez obtenida su libertad, situación que constituye un campo propicio para la recaída en el delito.

Una persona que salió de la cárcel, sin duda, es una persona vulnerable, motivo por el cual es necesario asistirle en la reinserción, dado que cuando ella fracasa el liberado está mucho más expuesto a volver al sistema carcelario que cualquier otra persona. Es por ello que no resulta suficiente brindar durante el encierro capacitación laboral y demás herramientas que tiendan a lograr la resocialización del sujeto que se encuentra privado de la libertad, sino que –de mínima, y por imperio constitucional según lo expuesto en el fallo Verbitsky– es necesario acompañar ese proceso en la etapa posterior de búsqueda de empleo, a fin de lograr su reinserción laboral, considerando al trabajo como la herramienta por excelencia para el logro de una adecuada y progresiva reinserción social. Es que exactamente los mismos atributos que se le asignan al trabajo como herramienta de excelencia en el logro de la resocialización del sujeto, son atribuibles al trabajo como modo de procurar su óptima y exitosa reinserción social una vez obtenida la libertad.

Sin dudas, es en consideración a lo precedentemente expuesto que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas<sup>10</sup>, destacó que los Estados deben adoptar políticas públicas orientadas a la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados, y que el logro de estos objetivos depende en gran medida del establecimiento por

---

<sup>10</sup> Aprobado el 31 de Diciembre de 2011 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

parte de los Estados de planes y programas de trabajo orientados a brindar a los reclusos las herramientas necesarias para su eventual retorno a la sociedad, procurando una ayuda postpenitenciaria que deberá lograrse con la participación y ayuda de la comunidad y de instituciones públicas y privadas.<sup>11</sup>

Como enseña Carnevale (2016), si bien el Estado argentino, a través de sus políticas carcelarias, puede haber hecho algún esfuerzo para lograr tanto la adopción de hábitos laborales como la necesaria capacitación en la etapa de encierro, lo cierto es que a partir de que las personas recuperan la libertad se encuentran en una situación de vulnerabilidad y desamparo que les obstaculiza sus posibilidades de reinserción laboral y progresiva –en consecuencia– reinserción social. Ello deja en evidencia que el Estado no cumple un verdadero rol tuitivo y asistencial con respecto a los liberados, desatendiéndose de la etapa en que los internos deben reinsertarse en la sociedad,

---

<sup>11</sup> Concretamente, manifestó que “...el mandato contenido en el artículo 5.6 de la Convención está dirigido fundamentalmente a establecer la obligación institucional del Estado de dar a las personas condenadas la asistencia y las oportunidades necesarias para desarrollar su potencial individual y hacer frente de manera positiva a su retorno a la sociedad, así como la prohibición de entorpecer este desarrollo. (...) Así, los Estados deben adoptar políticas públicas integrales, orientadas a la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados. El logro de estos objetivos, depende necesariamente del establecimiento de un sistema integral en el que los Estados establezcan planes y programas de trabajo, educación y otros, orientados a brindar a los reclusos las herramientas necesarias para su eventual retorno a la sociedad (...) La CIDH observa que uno de los problemas más graves y extendidos en la región es precisamente la falta de políticas públicas orientadas a promover la rehabilitación y la readaptación social de las personas condenadas a penas privativas de la libertad. En este sentido, el hecho de que la población carcelaria del Estado sea significativamente joven, hace aún más imprescindible el que se desarrollen políticas efectivas de rehabilitación, que incluyan oportunidades de estudio y trabajo; toda vez que se trata de una población que puede tener una vida productiva por delante, y que de no ser así dicha población corre el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal (...) La CIDH considera que es esencial que toda política penitenciaria orientada a lograr la rehabilitación personal y la readaptación social de los condenados, deberá prever planes y proyectos capaces de prestar al recluso puesto en libertad una ayuda post-penitenciaria eficaz que le permita readaptarse a la comunidad y que tienda a disminuir los prejuicios hacia él. Esta ayuda postpenitenciaria deberá lograrse con la participación y ayuda de la comunidad y de instituciones públicas y privadas, y con el debido respeto de los intereses de las víctimas. A este respecto, juegan un papel importante los incentivos, incluso fiscales, que el Estado pueda ofrecer a las empresas privadas que participen activamente de estos planes...”

dejándolos librados a su suerte y con escasas posibilidades de reinserción laboral.

Lo expuesto resulta paradójico. Justamente es en este proceso de reincorporación al medio libre que resulta crucial la presencia del Estado a los efectos de confirmar el camino hacia la resocialización y evitar, por el contrario, acentuar las condiciones que definen la reincidencia o la exclusión social. En esta última instancia el Estado debe jugar un papel fundamental, no solo evitando que la persona sea estigmatizada por su pasado con la consecuente discriminación que pueda sufrir, sino también brindando –según palabras textuales del Informe sobre los Derechos Humanos citado precedentemente– una “...ayuda pospenitenciaria eficaz que le permita reinsertarse exitosamente en la sociedad...”. Si así no se hiciera, el encierro del condenado no cumpliría el fin para el cual fue dispuesto, esto es, su readaptación, resocialización y reinserción, operando el aparato carcelario solo como un mecanismo tendiente a la separación del interno por la separación misma, abrazando este funcionamiento –creemos– las teorías retributivas de la pena.

A mayor abundamiento, y teniendo en consideración lo visto en el acápite precedente, no debe perderse de vista que la propia Constitución Nacional reconoce el derecho a trabajar, debiéndose destacar también que por imperio del Art. 75 inc. 22 de dicho Texto Supremo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, cuentan con jerarquía constitucional, razón por la cual el trabajo –con todos sus atributos inherentes a su goce– constituye un verdadero Derecho Humano que el Estado debe progresivamente asegurar.

### *III.B.2. La Ley Provincial 14.301: un primer paso hacia la implementación de mecanismos eficaces de reinserción*

Lo expuesto permite aseverar que es necesaria la generación de mecanismos desde el Estado que, en línea con las

disposiciones de jerarquía constitucional mencionadas, le permitan al liberado superar la situación crítica en que se encuentra una vez recuperada su libertad. También permite concluir que la reinserción laboral –por las bondades inherentes al trabajo– es la herramienta por excelencia a los efectos del logro de tal fin.

Es claro que los programas que implemente el Estado en materia de reinserción laboral pueden, lógicamente, abarcar un doble ámbito público-privado. Y justamente la Ley 12.256 de Ejecución Penal Bonaerense contiene disposiciones en ambos sentidos.

Con respecto al ámbito privado faculta al Patronato de Liberados Bonaerense a solicitar a empresas privadas, organizaciones gremiales, sindicales, cámaras empresariales, entidades profesionales, instituciones educativas, y a cualquier otra entidad, la ocupación y/o capacitación laboral de sus tutelados, pero sin establecer mecanismos que coadyuven al logro de respuestas positivas de su parte<sup>12</sup>. También establece que el Patronato “...*procurará capacitar al tutelado para el ejercicio de una profesión u oficio, por medio de subsidios o aportes directos en dinero o en especies, con o sin reintegro...*” debiendo en tal sentido “...*articular los mecanismos pertinentes con el Servicio Penitenciario para lograr la necesaria continuidad de la capacitación laboral adquirida por el tutelado en el medio penitenciario...*”<sup>13</sup>.

A su vez, con respecto al ámbito público, obliga a adaptar la legislación de la provincia de Buenos Aires que establezca y regule la actividad laboral para el empleado público provincial, en forma tal que prevea que un tres (3) por ciento del total de los puestos de trabajo se reserve para los liberados, a fin de promover su ocupación laboral; a la vez que invita a las Municipalidades a adoptar idéntico criterio al seguido en la disposición en cuestión<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Artículo 179 de la ley 12.256

<sup>13</sup> Artículo 177 de la ley 12.256

<sup>14</sup> Artículo 178 de la ley 12.256. Es por ello que, en el ámbito municipal, queda facultada cada comuna a seguir los lineamientos establecidos en la disposición precedente, obligándose así

Sin dudas estas disposiciones constituyen el germen de la Ley Provincial 14.301<sup>15</sup>. Ésta regula con mayor detalle lo relativo a la obligación estatal de incorporar liberados a su planta permanente, pero en forma cuestionable reduce la proporción destinada a tal fin al dos (2) por ciento<sup>16</sup>. A todo evento, invita a los municipios a adherirse al régimen que prevé<sup>17</sup>. Y a su vez, prevé un régimen de incentivos económicos con relación a aquellas empresas del ámbito privado que incorporen liberados a su personal, lo cual constituye un apartado valioso que incorpora un sesgo novedoso a la regulación heredada de la Ley Provincial de Ejecución Penal antes citada<sup>18</sup>. Por último, prevé la creación de un sistema de cooperativas locales de producción, dirigidas a la integración laboral de los liberados en cada comunidad.<sup>19</sup>

---

a procurar la adaptación de la legislación de empleo público local a los efectos de cumplir el cupo del tres (3) por ciento de la planta laboral de que dispone

<sup>15</sup> B.O. 08/09/2011.

<sup>16</sup> Artículo 1: “El Estado Provincial, sus organismos descentralizados y las empresas del Estado, con las salvedades que establezca la reglamentación, están obligados a ocupar a los liberados con domicilio o residencia en territorio provincial que hayan cumplido más de cinco (5) años de privación de libertad y reúnan las condiciones de idoneidad para el cargo y de ingreso en los términos del artículo 3º inciso b) de la Ley 10.430, en una proporción no inferior al dos por ciento (2 %) de la totalidad de su personal; y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser ocupados exclusivamente por ellos, de acuerdo con las modalidades que fije la reglamentación. Se dará prioridad de ingreso a aquellos liberados que hayan resultado sobreesidos o absueltos.”.

<sup>17</sup> Artículo 7: “Invítase a los Municipios a adherir al régimen instituido por la presente Ley”.

<sup>18</sup> Artículo 6: “Modifícase el Artículo 208, CAPÍTULO IV EXENCIONES, de la Ley N° 10.397 (T.O. Resolución 39/11 del Ministerio de Economía) y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera: “Artículo 208: Los empleadores de personas con capacidades diferentes y/o de quienes revisten en la categoría de tutelados o liberados según artículo 161 de la Ley N° 12.256 podrán imputar, en la forma y condiciones que establezca la Autoridad de Aplicación, el equivalente al cincuenta por ciento (50%) de las remuneraciones nominales que éstas perciban, como pago a cuenta del impuesto sobre los Ingresos Brutos. Dicha deducción se efectuará en oportunidad de practicarse las liquidaciones de acuerdo a lo establecido en el capítulo asignado a la Determinación, Liquidación y Pago. En ningún caso, el monto a deducir sobrepasará el impuesto determinado para el período que se liquida, ni tampoco originará saldos a favor del contribuyente. Este artículo no resulta aplicable cuando la persona empleada realice trabajos a domicilio”.

<sup>19</sup> Artículo 4: “La Autoridad de Aplicación promoverá la creación de cooperativas de producción, dirigidas a la integración laboral de los liberados en cada comunidad local.”

Fruto de esta invitación a los municipios, un grupo de concejales presentó en el mes de Marzo ante el Concejo Deliberante del Municipio de Bahía Blanca un proyecto de ordenanza municipal que crea un programa titulado “Bahía Integra”, el cual prevé una serie de disposiciones destinadas no solo a adherir a la reglamentación provincial citada, sino también a profundizar la regulación sobre la materia, ello en el ámbito estrictamente municipal órbita de su competencia<sup>20</sup>.

El proyecto en cuestión fue elaborado a partir de las conclusiones que oportunamente fueran expuestas a los ediles en el marco de una investigación realizada en el Área de Intervenciones Especiales, Querellas y Recursos de la Defensoría General Departamental de Bahía Blanca, en conjunto con la Cátedra de Derecho Procesal Penal de la Universidad Nacional del Sur, equipos de los cuales formamos parte.

En línea con la ley provincial, el proyecto prevé como objetivos inmediatos –entre otros– el de promover una revalorización del trabajo como herramienta de reinserción social –reconociendo los valores inherentes a su ejercicio como Derecho Humano y sus virtudes como instrumento de desarrollo personal y familiar–, promover la adopción de mecanismos tendientes a facilitar la reinserción laboral de las personas que estén y/o hayan estado bajo proceso penal, y desarrollar una progresiva toma de conciencia en la población respecto de la importancia del trabajo como herramienta de reinserción social y de prevención de la recaída en el delito.

A su vez, crea el Registro Municipal ‘Bahía Integra’ en el ámbito de la Dirección de Empleo de la Municipalidad de Bahía Blanca, y dispone que en él deberán inscribirse todas las personas que puedan quedar incluidas en el programa a implementarse. Exige además la presentación, por parte de las personas que

---

<sup>20</sup> “Bahía Integra. Proyecto de ordenanza municipal para contribuir a la reinserción social de los libertados”, en *Revista Pensamiento Penal* [en línea], ISSN 1853- 4554, Mar. 2018, disponible en web: <http://www.pensamientopenal.com.ar/legislacion/46307-bahia-integra-proyecto-ordenanza-municipal-contribuir-reinsercion-social-liberados>

deseen inscribirse –cada seis meses–, de certificados de Buena Conducta emitidos por el Patronato de Liberados, a fin de acreditar la ausencia de causas contravencionales y/o penales pendientes de resolución judicial. Por otro lado, dispone que deberán acreditar la imposibilidad de procurarse recursos para su subsistencia y eventualmente para la de su familia, por otros medios, agregando que a tales fines bastará con un informe multidisciplinario socioambiental y psicológico efectuado por el área de Asistencia Social de la Municipalidad de Bahía Blanca con apoyo de psicólogos de la planta municipal, que constate la falta de empleo y sus dificultades para obtenerlo.

#### **IV. Colofón**

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la resocialización y reinserción del condenado es la finalidad inherente que debe perseguirse en la etapa de ejecución de las penas privativas de la libertad. Existe una vasta legislación que permite aseverar la conclusión precedente. El Estado se encuentra convencionalmente obligado a poner en práctica mecanismos eficaces que tiendan a la obtención del objetivo mencionado.

Lo expuesto importa que el deber del Estado y de la sociedad en su conjunto no culmina en el momento en que el recluso es puesto en libertad. Se vuelve menester la implementación de mecanismos y servicios que tiendan a prestar al liberado una asistencia post-encierro que le permita afrontar el difícil período que constituye aquel en el cual recupera su libertad, contribuyendo a minimizar los prejuicios que sobre él puedan recaer y, por supuesto, disminuir las causas que puedan eventualmente conducirlo a una recaída delictual.

En el marco del cometido en examen, el trabajo, además de ser un verdadero Derecho Humano, es visto –a raíz de las virtudes que le son inherentes– como la herramienta por excelencia a la hora de procurar su alcance.

Creemos que el mecanismo de inserción laboral previsto por la ley provincial 14.301 –con sus posibles proyecciones al

ámbito municipal– importa un primer paso hacia la implementación de políticas eficaces de reinserción social, contribuyendo a disminuir los prejuicios sufridos por los liberados y a generar un marco de contención en derredor de aquellos, aunando esfuerzos en aras de combatir la situación de vulnerabilidad y desamparo en la que se encuentran al recuperar su libertad.

## V. Referencias

- ALVARADO LLANO, Lilian Carolina (2015), “Los Fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Inobservancia de ellos por parte de los Gobiernos de algunos países miembros como atentado al respeto a los Derechos Humanos”, *Revista Pensamiento Penal*, disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina> (consultado el 10/04/2018).
- BIDART CAMPOS, Germán J. (2006), *Manual de la Constitución Reformada*, T. II, Tercera Reimpresión, Ed. Ediar, Buenos Aires, 2006, p. 145.
- BINDER, Alberto M. (2009), *Introducción al derecho procesal penal*, 2º Edición, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires.
- BOMBINI, Gabriel. (2000) *Poder judicial y cárceles en la Argentina*, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires.
- CAFFERATA NORES, José Ignacio (2011), *Proceso penal y derechos humanos: la influencia de la normativa supranacional sobre derechos humanos de nivel constitucional en el proceso penal argentino*, 2ª edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. Del Puerto.
- CARNEVALE, Carlos A. (2016) “Antecedentes penales y reinserción laboral en América Latina”, *Indret 3/2016*, disponible en <http://www.indret.com/pdf/1232.pdf> (consultado el 12/04/2018).
- GARZÓN VALDES, Ernesto (2006), “¿Cuál es la relevancia moral del principio de la dignidad humana?”, en AA.VV., *Derechos fundamentales y derecho penal*, BINDER, Alberto M. [et. al.], 1º edición, Córdoba, Ed. Advocatus, 2006, p. 34.
- GORSO, Paula (2015), “La Ejecución”, en AA.VV., *Proceso y procedimientos penales de la provincia de Buenos Aires*, BERTOLINO, Pedro J. y SILVESTRINI, Alberto J. (directores),

- 2º edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. AbeledoPerrot, 2015, pp. 723-724.
- JAUCHEN, Eduardo (2012), *Tratado de derecho procesal penal*, t. 3, 1º edición, Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni,
- MAIER, Julio B. J. (2004), *Derecho Procesal Penal, Tomo I*, 2da edición, Ed. Del Puerto S.R.L., Buenos Aires.
- SECO, Ricardo Francisco (2014), “Una visión positiva de algunos institutos previstos en la LCT. El “trabajo” y la “dignidad” desde el derecho del trabajo y la Doctrina Social de la Iglesia”, *Revista Derecho del Trabajo*, Ed. Infojus, Año III, N° 9.
- VITALE, Gustavo L. (2007), *Encarcelamiento de presuntos inocentes. Hacia la abolición de una barbarie*, Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2007, p. 118.