

La lucha contra la exclusión: panorama de las prácticas de integración socio-laboral de exreclusos en España ¹

Eulogio García Vallinas

*Universidad de Cádiz. Facultad de Ciencias de la Educación. Campus Universitario de Puerto Real. Polígono Río San Pedro, 11510 Puerto Real, Cádiz. Tfno. (956) 016229. Fax (956) 016253. E-mail: eulogio.garcia@uca.es
(Recibido Septiembre 2006; aceptado Diciembre 2006).
Bibliid (0214-137X (2005) 21; 125-138)*

Resumen:

Desde los referentes valorativos que nos aporta el análisis de buenas prácticas, se revisa el panorama de la integración socio-laboral de exreclusos y penados en libertad condicional en España; poniendo de relieve la orientación de la lucha contra la exclusión en diferentes ámbitos, instituciones y organizaciones.

Palabras claves: Exreclusos, Integración Socio-laboral, Inclusión/Exclusión Social.

Summary

From the valuable point of reference provided by the analysis of good practices, the overview on social-labour integration of exprisoners and convicted in parole bid in Spain is revised, highlighting the orientation of fight against exclusion in different fields, institutions and organizations.

Key words: Exprisoners, Social-labour Integration, Social inclusion/exclusion.

¹ Artículo basado en los informes de investigación: García Vallinas, Eulogio y Porras Vallejo, Ramón (2001a y 2001b)

Résumé

À partir des rapports issus de l'analyse des expériences réussies, nous tracerons un parcours de la situation de l'intégration dans le monde du travail des anciens détenus et des internés en liberté conditionnelle en Espagne, en montrant le rôle du combat contre l'exclusion dans les établissements et les organisations.

Mots-clé : Anciens détenus, Intégration dans le monde du travail, Inclusion/Exclusion sociale.

Introducción

Tomando como referentes las características que identifican las mejores prácticas de inclusión socio-laboral, se describe y analiza el tipo de proyectos y actuaciones de capacitación e integración socio-laboral del colectivo de ex-reclusos o penados en libertad condicional; llevadas a cabo por instituciones y organizaciones que trabajan con personas y grupos en situaciones de riesgo de exclusión social en el contexto español. Esta tarea fue parte de un proyecto de investigación más amplio que, con el título de NASCENT: *Network Against Social Exclusion / New Task (Red contra la Exclusión Social / Nueva Tarea)*, fue financiado por el directorio Vº (Empleo, Relaciones Industriales y Relaciones Sociales) de la Unión Europea, entre los años 1999-01 y 2002-04 en sus dos fases.

1.- NASCENT: *Red contra la exclusión social / Nueva Tarea*

El propósito del proyecto NASCENT fue promover la transferencia internacional de conocimiento entre organizaciones que trabajan por la integración socio-laboral o que luchan contra la exclusión social de grupos de riesgo como *inmigrantes, madres jóvenes solas, drogadictos* y *ex-reclusos*, en seis países de la comunidad europea: Alemania, Italia, España, Bélgica, Holanda y Finlandia. El proyecto se articuló en torno a dos objetivos básicos: el análisis descriptivo de la situación de los grupos de referencia en cada país y el análisis de prácticas de intervención concretas orientadas a la (re)inserción laboral y social de dichos grupos.

Las cuestiones esenciales planteadas por este proyecto se referían a si el tipo de propuestas e intervenciones que se fueron identificando eran las más adecuadas para promover la integración de las personas y colectivos amenazados o afectados de exclusión en el mercado de trabajo y, por consiguiente, de su participación en la prosperidad social general.

En muchos lugares de la Unión Europea, las personas pertenecientes a los grupos citados tienen una participación en la vida social de sus países respectivos bastante inferior a la media. Como estos grupos se encuentran en situaciones muy específicas, las medidas de integración sólo pueden implementarse si están orientadas al propio grupo, aunque posiblemente se enfrenten a problemas similares. También conviene atender al hecho de que, a menudo, tanto la causa como los efectos de la exclusión social son diferentes para mujeres y hombres.

"Estuve en la escuela primaria. No pude continuar porque mis padres no tenían suficiente dinero. Empecé a trabajar a la edad de 14 años y me quedé embarazada. He trabajado más de 14 años. Mi marido me dejó. Mis deudas aumentaron. Mi hija iba a una escuela privada pero yo ya no podía seguir pagándola. Entonces, cuando alguien me propuso un viaje a los Países Bajos, acepté. Empecé a transportar droga por Europa. Por cada viaje, ganaba cinco o seis mil dólares. Y después me detuvieron" (Atwood, 2005).

En el caso que nos ocupa, *exdelincuentes*, las dificultades encontradas en el proceso de investigación, como en el ejemplo que antecede, estuvieron relacionadas con el *solapamiento* de categorías/grupos a los que adscribir a la población; resultando difícil discriminar en muchos momentos entre sujetos ubicados en la categoría de delincuencia o de drogadicción. Según los datos facilitados en el momento del estudio por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (2000), la población reclusa ascendía a 45.516 personas, 3.781 de ellas mujeres. Según la tipología del delito, el 60% de los hombres tenían condena por delitos contra la

propiedad, y el 25% por delitos contra la salud pública (drogas); en cuanto a la población de mujeres, el 40% tenía condena por delitos contra la propiedad y el 50% por delitos contra la salud pública: Si tenemos en cuenta que la mayor parte de los delitos contra la propiedad eran cometidos por drogadictos a causa de su adicción, no sería aventurado afirmar que más de la mitad de la población reclusa debía su condena al consumo o tráfico de drogas. En estas circunstancias, cuando intentábamos recabar datos referidos a la inserción socio-laboral de la población reclusa, en la mayor parte de las ocasiones, nos encontrábamos con que no había programas específicos para delincuentes, sino que este colectivo se encuadraba en los programas para drogadictos y, aunque participaban en dichos programas, no lo hacían por su condición de delincuentes, sino como drogadictos, incluso cuando eran actuaciones desarrolladas en el interior de las instalaciones penitenciarias.

Es un conocimiento generalmente aceptado cómo en estos casos los efectos y consecuencias asociados a cada una de estas categorías no se funden ni se sintetizan unas en otras, sino que se agregan incrementando la dificultad y la complejidad del tratamiento, así como las posibilidades de conseguir una integración efectiva de las personas afectadas.

Los penados suelen mostrar una biografía desgarrada. La socialización en las instituciones penitenciarias refuerza a menudo problemas psicosociales existentes. El estigma que acarrea esta categoría hace mucho más difícil la reinserción sociolaboral, con la consecuente degradación objetiva y subjetiva de las condiciones de vida. En general, son pocas las empresas que ofrecen empleo a exconvictos. Son muchas las barreras objetivas levantadas incluso por el autoconcepto negativo del propio sujeto. La recaída en la criminalidad es más probable allí donde estas personas se muestran incapaces de distanciarse por sí mismas de su contexto psíquico y social anterior.

2.- Panorama general de la inserción laboral y social de exdelincuentes y exreclusos

En nuestro estudio pudimos constatar que las acciones y programas para la inserción sociolaboral de delincuentes se desenvuelven en dos ámbitos: el de las diferentes Administraciones Públicas y el de las entidades privadas. Dichos ámbitos se caracterizan por tener algunas actuaciones comunes o compartidas, pero sobre todo por la diferenciación de funciones: mientras que los organismos públicos tienen como misión principal el control y la provisión de fondos, bien financiando directamente proyectos o bien controlando la financiación de Iniciativas Europeas, las entidades privadas tienen como principales funciones el diseño de proyectos y la puesta en práctica de los mismos. En definitiva, la Administración ejerce un papel de nodriza hacia las entidades privadas que dependen de un cordón umbilical que se puede truncar con demasiada facilidad.

Una referencia aparte se debe hacer para la Administración Local, pues los Municipios en muchas ocasiones realizan las mismas funciones que las entidades privadas, pero al mismo tiempo tienen una más fácil conexión con el resto de instancias administrativas a la hora de conseguir fondos.

Por otra parte, aunque existen protocolos de acuerdo entre los Ministerios del Interior, del que dependen los Centros Penitenciarios, y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del que depende el Instituto Nacional de Empleo (INEM), no siempre existe la suficiente

La lucha contra la exclusión: panorama de las prácticas de integración socio-laboral de exreclusos en España
coordinación entre las distintas esferas administrativas. Este panorama conduce a dos características, a nuestro juicio negativas, de los programas de inserción para delincuentes: su *desconexión* y su *discontinuidad*.

Desconexión porque no se da una coordinación suficiente para aunar esfuerzos y rentabilizar actuaciones, de modo que no se repita el mismo programa en la misma zona, por ejemplo, por diferentes organizaciones, o para aprovechar experiencias, personal e instalaciones, que con frecuencia son infrautilizados. Aunque existen iniciativas públicas y privadas, a nivel comarcal, nacional o europeo, tanto desde la administración, como desde asociaciones privadas, para compartir información y recursos, estos esfuerzos en el momento presente son claramente insuficientes.

La *discontinuidad* reside principalmente en la corta periodicidad que tienen los proyectos al tener que ceñirse a las posibilidades de financiación de las distintas convocatorias de ayudas y concursos para conseguir fondos, que con demasiada frecuencia son para un corto período de tiempo: a veces de un sólo año y muchas veces de dos años. En estas circunstancias la evaluación de los proyectos, así como el aprovechamiento de las experiencias positivas y la mejora de competencias del personal que los desarrolla, pueden ser infructuosos.

3.- Rasgos distintivos de Buenas Prácticas

3.1. Las Buenas Prácticas han desarrollado mecanismos de coordinación entre entes públicos y privados que favorecen la plena realización de los proyectos de inserción y su continuidad, participando en la consolidación de redes de información y actuación.

Una buena coordinación requiere que los *entes públicos* asuman un papel prioritario en el establecimiento de políticas globales de inserción para las personas que delinquen en cuatro ámbitos esenciales de las mismas:

- a) *La prevención* durante la reclusión en los centros penitenciarios, en situación de libertad condicional o una vez cumplida las penas.
- b) *La coordinación democrática* (que no el control arbitrario y por intereses políticos) de las subvenciones, a nivel europeo, regional o local.
- c) *El seguimiento y evaluación* de las actuaciones, garantizando la continuidad de las mejores prácticas.
- d) *La difusión y el desarrollo de redes* que pueden asumir los organismos públicos debido a su mayor potencial organizativo y visión de conjunto.

Por su parte, el papel prioritario de los *entes privados* es el de *llevar a la práctica los proyectos*, tanto dentro como fuera de las instituciones penitenciarias, con la colaboración necesaria del personal de la administración pública que trabaja en las prisiones.

Las mejores prácticas están condicionadas por las posibilidades de coordinación, entre organismos públicos y privados, que favorezcan la plena realización de los proyectos de inserción y su continuidad. En esta línea se están haciendo esfuerzos por consolidar redes de información y actuación, pero los resultados son aun insuficientes.

La acción directa de la Administración Central y Autonómica se centra sobre todo en la Formación Profesional en la Orientación para el Empleo del colectivo de reclusos, mientras que

las organizaciones privadas, además de este tipo de actuaciones, van más allá al completarlas con la búsqueda activa de empleadores o, incluso, con la promoción y creación de empresas de inserción laboral para colectivos marginados.

Los organismos de la Administración, con frecuencia reducen su papel a la distribución de fondos o a la firma de convenios con organizaciones privadas que son las que realmente desarrollan los programas, algunas veces dentro de los Centros Penitenciarios, pero generalmente en sus propios centros, fuera de las prisiones, para lo cual es un requisito el que los reclusos gocen del tercer grado penitenciario o de la libertad condicional otorgada por los jueces, situación que afecta solamente a algo más del 10% de la población reclusa, lo que quiere decir que el restante 90% tiene escasas posibilidades de realizar programas completos de inserción social y laboral.

3.2. Las mejores prácticas son aquellas que abarcan en su planificación y desarrollo todas las posibles etapas y actuaciones necesarias para una inserción socio-laboral exitosa, desde las primeras medidas de detección de las personas a las que puede beneficiar el programa, hasta el seguimiento prolongado de quienes han logrado la inserción. Un diseño completo debería abarcar:

- a) Exploración de las necesidades, intereses y motivación, a nivel familiar, social y laboral.
- b) Personalización de la propuesta de orientación y formación sociolaboral.
- c) Actuación para mejorar la situación sociofamiliar: reestablecimiento de relaciones positivas, habilitación de una vivienda digna, etc.
- d) Actuación para la erradicación de cualquier tipo de adicción.
- e) Actuación para mejorar las habilidades sociales con respecto a la búsqueda y mantenimiento de un empleo.
- f) Promoción de la conexión entre los afectados y los posibles empleadores, incluyendo medidas de creación de empresas de economía social y cooperativas en nuevos yacimientos de empleo, creación de empleo en las administraciones locales o creación de autoempleo mediante la concesión de préstamos blandos.
- g) Seguimiento y apoyo continuado a los proyectos de vida y de trabajo de las personas insertadas, con especial incidencia en el mantenimiento de la motivación.

En general, las mejores prácticas se llevan a cabo por organizaciones privadas o por los Ayuntamientos, a través de sus servicios Sociales, en la medida en que abarcan actuaciones que contemplan todo el proceso de inserción, desde la Formación y Orientación Laboral, hasta el Seguimiento de la persona exdelincuente o exreclusa en su empleo, junto con otras medidas de inserción social personalizadas, como el abandono de la adicción, la reconstrucción de los lazos familiares o la consecución de una vivienda adecuada.

3.3. Las mejores prácticas son aquellas que llevan a cabo proyectos a largo plazo, que pueden evaluar los puntos fuertes y débiles de los mismos y, por lo tanto, pueden implementar medidas de mejora durante o al final del proceso. Un requisito importante de esta condición es la continuidad de los profesionales que trabajan en ellos y su formación permanente, incluyendo en ésta el intercambio de experiencias con otras organizaciones afines.

3.4. Las mejores prácticas son aquellas que junto a actuaciones de tipo remedial, abordan otras de carácter preventivo, sobre grupos en riesgo de delinquir de la población, ya sea con aquellos

La lucha contra la exclusión: panorama de las prácticas de integración socio-laboral de exreclusos en España que aún no han delinquido (por ejemplo, jóvenes o niños/as de sectores de población marginados) como con aquellos que pueden reincidir en la delincuencia.

3.5. El ámbito geográfico de actuación de una buena práctica debe ser limitado, para garantizar la adecuación a los grupos a los que va dirigido y a su contexto. Un proyecto dirigido a un sector muy amplio puede tener graves dificultades para personalizar y hacer el seguimiento de las distintas actuaciones.

4.- Algunos ejemplos de Buenas Prácticas en España

4.1. El *Proyecto Impulso*, desarrollado por la Asociación Diagrama, en la Comunidad Autónoma de Murcia, se inscribe en la Iniciativa Youthstart. La población a la que se dirige es a jóvenes que han estado bajo tutela judicial, en programas de protección de menores, y que al cumplir los 18 años ya no pueden disponer de la cobertura institucional que les ha protegido durante años, pero siguen siendo muy jóvenes para resolver su vida por sí solos, al no tener familia o al no querer ésta hacerse cargo de ellos, lo cual les coloca en alto riesgo de caer en conductas delictivas y de sufrir la exclusión social. El Proyecto Impulso cuenta con una Unidad de Orientación, para ayudar al joven a clarificar su situación personal respecto a la formación y el empleo, ayudando al joven a marcar su itinerario de inserción laboral; complementaria de la anterior, es la Unidad de Seguimiento, encargada de mantener la motivación y el apoyo durante el proceso de inserción; en tercer lugar, el Proyecto cuenta con un Servicio de Formación, con dos programas básicos: un programa de gestión de ayudas para la formación por agentes externos, y el Centro de Adaptación a la Vida Activa, para dotar al joven de las habilidades básicas necesarias para acceder a un trabajo.

4.2. *Eslabón*, es una asociación que actúa en la Comunidad de Madrid desarrollando proyectos variados para la inserción de personas marginadas. El *Proyecto ÍCARO*, consistente en apoyar la orientación socio-laboral de personas en situación penal de tercer grado o condicional, a través de Convenios de Colaboración Voluntaria con el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias. Esta labor se realiza en colaboración con el Centro de Inserción Social “Victoria Kent” y con la Comisión de Asistencia Social. En este proyecto se realiza un seguimiento constante de las personas del centro penitenciario que manifiesten interés en la búsqueda de empleo. La actividad siempre se ha mantenido en locales externos al Centro Penitenciario, porque uno de los principales objetivos es la preparación para la libertad y poder seguir manteniendo la actividad aunque su situación penal evolucione hacia la puesta en libertad condicional o total. El itinerario que sigue el usuario del proyecto se materializa en una entrevista inicial de derivación, y a partir de ella la inclusión en un proceso grupal o individual de asesoramiento. El proyecto se personaliza al máximo debido a las dificultades del colectivo.

5.- Otras Instituciones y Proyectos orientados a este colectivo

Paideia. Organización ubicada en Galicia, que aborda la inclusión laboral de colectivos vulnerables como proceso dirigido hacia la habilitación de capacidades y a la potenciación de la autonomía, la identidad y la responsabilidad de las personas con discapacidad o con riesgo de exclusión social, para contribuir a la mejora de su papel representativo en la sociedad. Colabora con la Administración Autonómica y Local y con Instituciones Públicas y Privadas.

REPRIS (Red Española de Promoción e Inserción Sociolaboral). Es una estructura dinámica de comunicación y trabajo asociativo para conseguir superar las dificultades de los colectivos que sufren la marginación del sistema socioeconómico en forma de paro, de exclusión social y de discriminación. Sus objetivos fundamentales son el intercambio de información y experiencias y la creación de empresas de inserción que permitan asegurar el empleo a los grupos marginados. Las organizaciones asociadas no tienen ánimo de lucro y participan activamente en la Iniciativa Comunitaria de Recursos Humanos HORIZON. Uno de los principios de REPRIS es que los proyectos de reinserción sociolaboral sean generadores de nuevos conceptos empresariales y personales: respeto al medio ambiente, lucha contra el paro y la marginación social, criterios de pensamiento y funcionamiento más democráticos... Las actividades de reinserción se pueden desarrollar a través de la formación, de la integración en trabajos por cuenta ajena o de la constitución de empresas de inserción.

Fundación San Valero. Institución que desarrolla sus actividades en la Comunidad de Aragón, participando en numerosos proyectos europeos de la Iniciativa HORIZON. En su programa de Inserción laboral y Adecuación al Entorno socio-económico de la zona de personas desfavorecidas se incluyen reclusos de centros penitenciarios. Las acciones formativas van dirigidas a dotarles de una capacitación profesional como Mecánico de Mantenimiento (Metal, Fontanería, Soldadura y Electricidad), lo cual hace que la población atendida sea mayoritariamente masculina. Los grupos son de 15 participantes. Durante la realización del curso los alumnos y alumnas disponen de una Beca. Una vez finalizado, la Fundación procede a ayudar al colectivo a encontrar un trabajo.

Apuesta por ellos. Es una asociación que se dedica a divulgar posibilidades de empleo para minorías y marginados, mediante la publicación de un listado de empresas, dependientes en su mayoría de ONGs, que ofrecen empleo a colectivos marginados, expresando el tipo de actividad y el número de puestos de trabajo que ofrecen.

Tomillo Sur. Es un proyecto en el que colaboran diferentes entidades, desde asociaciones para la inserción de colectivos marginados, hasta organismos de la administración y universidades de la zona, situada en el sur de la Comunidad de Madrid. Trata de estudiar la posibilidad de poner en marcha o apoyar las iniciativas existentes de empleo que se perfilan como nuevos yacimientos de empleo, y que sean el medio por el cual las empresas de economía social puedan desarrollar sus actividades conducentes a la inserción social y laboral de colectivos desfavorecidos, incluyendo a reclusos y exreclusos. Entre otras acciones está la de crear una empresa de inserción en el ámbito de las nuevas tecnologías, así como la de fomentar la demanda de ayuntamientos y mancomunidades sobre la oferta de empleo para las empresas de economía social.

Remar. Es una asociación que se dedica a la rehabilitación de personas drogodependientes, entre las que se encuentran también reclusos. La autoridad judicial les concede en algunos casos que reclusos drogodependientes cumplan su condena en un Centro de Remar como alternativa a la prisión. Los objetivos que se persiguen son: alcanzar la rehabilitación de cualquier adicción; desarrollar sus capacidades intelectuales y profesionales; restaurar los lazos familiares; apoyarles en la rehabilitación profesional; alcanzar su reinserción social. El programa se desarrolla en tres fases, caracterizadas por la progresiva disminución de la tutela y vigilancia que se les presta, en función de que van siendo cada vez más capaces de controlar la adicción y de desarrollar pautas adecuadas de inserción social. La primera fase es de quince días, con un control muy estricto, hasta el punto de que no pueden recibir visitas y se les asigna “una

La lucha contra la exclusión: panorama de las prácticas de integración socio-laboral de exreclusos en España
sombra”, o persona que les acompaña continuamente. En esta fase se realizan labores domésticas y de agricultura, así como con animales de la granja. Una segunda fase les permite realizar salidas, con un control muy estricto, y colaborar en algún trabajo realizado fuera del centro, y en la tercera fase, se permite desarrollar trabajos que vayan con su personalidad y capacidades, propios de su profesión, realizando contactos libres con la sociedad, llegando a desarrollar plenamente sus relaciones y actividades en el exterior del centro. Tanto la admisión como las normas durante el desarrollo del programa son muy estrictas. El éxito de este programa hace que los jueces cada vez confíen más reclusos a esta asociación.

Victoria Kent. Es una Asociación de Mujeres Progresistas del Campo de Gibraltar, la cual entre otras actuaciones lleva a cabo la realización de talleres de formación profesional en el Centro Penitenciario de Algeciras gracias a la colaboración del voluntariado social. También ha creado la Plataforma de Apoyo Local a favor del empleo y la integración en el Campo de Gibraltar, mediante una oficina en la que se coordinan las ayudas para desarrollar pequeños proyectos individuales de autoempleo o de creación de pequeñas empresas por colectivos de personas para mejorar su situación social. Las ayudas de la Plataforma constituyen una importante oportunidad para la colaboración entre personas, asociaciones, entes públicos y privados, para unir sus esfuerzos en un proyecto social común.

6.- Los esfuerzos de las Administraciones Públicas

6.1. En el ámbito Estatal

La Institución Penitenciaria se propone favorecer la inserción social de las personas reclusas con actuaciones específicas en tres fases diferentes del cumplimiento de la condena.

- *Internamiento:* las actuaciones se concretan en la formación instrumental, la formación profesional ocupacional y la formación social y cultural.
- *Tercer grado* de clasificación, que les permite un régimen de semilibertad, los programas formativos, se completan con intervenciones dirigidas a la mejora de sus habilidades sociales, conocimiento del mercado de trabajo, búsqueda de empleo, etc.
- *Libertad condicional.* La formación anterior se implementa con la asistencia social que se presta a todos los reclusos al ser *excarcelados*. Se les facilita el viaje hasta su domicilio y se les entrega una ayuda económica para cubrir los primeros gastos durante el desplazamiento. Las personas liberadas de prisión por cumplimiento de condena o libertad condicional, que acrediten encontrarse en situación de desempleo y hayan permanecido en prisión durante seis meses, tienen derecho al subsidio de desempleo que reconoce el Instituto Nacional de Empleo, organismo responsable de estas prestaciones. La *libertad condicional* deberá cumplirse conforme a las condiciones establecidas por el Juez y de acuerdo con el plan de actuación confeccionado en el Centro penitenciario. El plan de actuación responde a la evolución seguida por la persona en prisión, a las actividades formativas y socioculturales realizadas y a las condiciones en que se va a desenvolver su vida en libertad.

Este trabajo formativo y asistencial es desempeñado dentro y fuera de los Centros Penitenciarios por los *servicios sociales penitenciarios*. Durante los dos últimos años se ha transformado la asistencia social prestada por la Institución Penitenciaria para adaptarla al

reparto de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local, derivado del ordenamiento constitucional español, para evitar duplicidades e intentar una acción social coordinada. En este sentido, los servicios sociales penitenciarios centran su labor en los problemas generados por la situación de prisión, derivándose los demás casos a los servicios sociales básicos de toda la comunidad. La puerta de entrada de los servicios sociales la utilizaron 4.887 exreclusos en el año 2.001.

Como *programas de reinserción social* podemos citar los subsidios de desempleo por excarcelación, que se otorga previa comprobación de medios (means tested), y consisten en la percepción económica del 75 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional vigente durante un periodo de 6 meses, prorrogables por otros dos periodos de igual duración, hasta un máximo de 18 meses.

Los programas de inserción se desarrollan, en la medida de lo posible, en colaboración con otras instituciones públicas o privadas, para favorecer la normalización de quien ha sido privado de libertad. Varios de estos se encuentran integrados en las iniciativas de Empleo-Horizonte de la Unión Europea, que participa en su cofinanciación, y que se desarrollan en asociación con las autoridades penitenciarias de Portugal y Alemania, y con organizaciones públicas y privadas.

Para propiciar esa acción conjunta se han firmado *convenios*, en los que se regula la presencia de esas organizaciones públicas y privadas en el medio penitenciario para favorecer el trabajo en común y la coordinación. Los ámbitos de actuación son fundamentalmente los siguientes: educación reglada, formación profesional ocupacional, práctica laboral, programas de drogodependencia y salud, actividades culturales y deportivas, desarrollo personal, acciones de inserción, y unidades externas para apoyo a los permisos, las salidas y el régimen abierto. Entre los *convenios públicos* hay que destacar los firmados con el Ministerio de Educación y Cultura, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e Instituto Nacional de Empleo, Ministerio de Sanidad y Consumo, las Comunidades Autónomas y varias Diputaciones Provinciales y Municipios.

Mediante la colaboración con el *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* se ordena la presencia en el medio penitenciario de las organizaciones privadas que reciben subvención con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Fruto de la *colaboración pública y privada* es el funcionamiento de las *Unidades Dependientes*. Estas Unidades están ubicadas en pisos y locales en varias ciudades, y sirven para que las personas privadas de libertad con problemas para acceder al régimen abierto, por carecer de familias de acogida o medios, o por tener problemas de toxicomanías o similares, puedan hacerlo. Las Unidades Dependientes, son creadas por Orden Ministerial y dependen de un Centro Penitenciario. Los servicios que prestan son gestionados por organizaciones no penitenciarias.

La colaboración con las organizaciones públicas y privadas permite, también, que los internos con problemas de drogodependencia puedan cumplir su condena en un *Centro extrapenitenciario* donde siguen programas específicos para ellos. De igual modo, los internos que obtienen la libertad condicional por tener una enfermedad grave e incurable, y que no poseen una familia para su acogimiento, son atendidos por organizaciones públicas o privadas.

La lucha contra la exclusión: panorama de las prácticas de integración socio-laboral de exreclusos en España

Hay que destacar la labor que realizan dentro de estas organizaciones los voluntarios sociales, que prestan sus servicios en el interior y exterior de los Centros Penitenciarios sin ánimo de lucro. Las confesiones religiosas, por otra parte, tienen garantizado el libre acceso a los Centros Penitenciarios para el cumplimiento de sus servicios.

6.2. En el ámbito Andaluz: El Programa de Atención Social en Juzgados y Audiencias (PASJA).

El ordenamiento jurídico andaluz¹ prevé que los grupos con conductas disociales sean atendidos por Servicios Sociales Especializados, con el objeto de incidir en la prevención y tratamiento especial de la delincuencia y la reinserción de los ex-reclusos. En consecuencia, el *Plan de Servicios Sociales de Andalucía* incluye a detenidos y exreclusos en la categorización de personas con especial necesidad y, por lo tanto, como área de actuación social.

Los Servicios Sociales Especializados que se prestan a este colectivo incluyen el *Programa de Atención Social en Juzgados y Audiencias (PASJA)* para atender a las personas que, estando en régimen de libertad provisional o en situación de remisión condicional, son detenidas en los Juzgados de Guardia. Este programa es de índole preventiva, de reinserción, formativa, de coordinación y de investigación; tiene un carácter asesor y de seguimiento, sirviendo de apoyo tanto a jueces y fiscales, como a la población destinataria.

Considerando que existe relación directa entre las distintas carencias sociales, ya sean económicas, culturales, educativas, sanitarias, etc. y la delincuencia; se afirma que la metodología de la acción y la inserción social entre la población de personas detenidas y/o reclusas ha pretendido siempre prevenir y establecer las medidas para evitar las causas que generan desigualdades sociales, para que los efectos de la desigualdad no aboquen en actos delictivos o, cuando aparezcan, paliarlos y compensarlos.

En esta línea, el Plan dice sustentarse en una combinación de principios como: responsabilidad pública, solidaridad, igualdad, universalidad, globalidad e integridad, normalización, coordinación y descentralización, planificación y prevención; los cuales se concretarán en cinco objetivos que se articulan en un conjunto de recursos y actuaciones a desarrollar por diversos organismos o por la coordinación y cooperación de varios de ellos.

Son objetivos del Programa de Atención Social en Juzgados y Audiencias de Andalucía los siguientes:

- Proporcionar a la población detenida, en libertad provisional o en remisión de condicional la información, orientación y atención social necesaria para contribuir a resolver los problemas personales, familiares o laborales derivados de su situación.
- Promover programas y servicios sociales dirigidos a las personas detenidas, en libertad provisional o en remisión provisional, con el fin de facilitar una reinserción social adecuada.
- Facilitar información técnica adecuada a los Jueces y Fiscales respecto a la situación socio-familiar de las personas detenidas, en libertad provisional o en remisión condicional al objeto de asistir y mejorar el proceso de reinserción social.

¹ Ley de Servicios Sociales de Andalucía (Cap. III, Artº 11).

- Incrementar la formación de los profesionales de los Servicios Sociales y otras áreas administrativas implicadas que realizan funciones con las personas detenidas y/o reclusas, a través de programas de formación continuada.
- Profundizar en el conocimiento sobre las características y necesidades sociales en este sector de población a través de la realización de estudios e investigaciones.
- Establecer líneas de coordinación entre los Servicios Sociales Comunitarios, las Comisiones de Asistencia Social Penitenciaria y los Servicios de Atención Social en Juzgados y Audiencias, con el fin de contribuir a una mayor eficacia en su actuación social.

Organismos implicados en el cumplimiento de estos objetivos son el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio y la Administración de Justicia, la Consejería de Asuntos Sociales (Instituto Andaluz de SS.SS.), la Consejería de Gobernación, las Corporaciones Locales, los Servicios de Atención Social en Juzgados y Audiencias, Iniciativas Sociales, Universidades Andaluzas.

Entre los recursos y actuaciones que el programa ha activado cabe citar: el Convenio de colaboración entre la Consejería de Asuntos Sociales y el Consejo General del Poder Judicial; el Servicio de Atención Social en Juzgados y Audiencias; el Programa de Reinserción Social y alternativas de tratamiento; el Programa de Formación Personal; diferentes programas de colaboración y subvenciones económicas a empresas u organizaciones de origen privado, no gubernamental o grupos y asociaciones que articulan iniciativas sociales no gubernamentales; el fomento y apoyo a proyectos de investigación y evaluación.

6.3. Sugerencias de Mejora de la Actuación Pública en Andalucía

Algunas críticas y sugerencias de mejora, sobre el grado de cumplimiento o realización de estos objetivos, que se deducen del seguimiento y evaluación realizada por instituciones como la del Defensor del Pueblo Andaluz se refieren a que:

- Los objetivos señalados en el *Plan de Servicios Sociales de Andalucía* en el sector de detenidos y ex-reclusos han podido consolidarse sólo en algunos aspectos de los previstos debido, entre otras causas, a la inestabilidad laboral del personal encargado de llevar a cabo el programa, a la falta de instalaciones que permitieran a ese personal desarrollar sus funciones de información a detenidos y familiares, al escaso conocimiento y utilización del programa por parte de miembros de la judicatura o, también, a que los trabajadores sociales atienden a un porcentaje elevado de población que no siempre encaja con la destinataria del Programa, lo que sobrecarga a dichos profesionales y dispersa sus funciones.
- Al estar las Estrategias de Intervención inspiradas en los objetivos por los que se creó el *Programa de Atención Social en Juzgados y Audiencias*, las actuaciones de sus profesionales suelen consistir en informar y orientar. Dado el marco competencial existente para este sector, parece existir un vacío entre el trabajo realizado por Instituciones Penitenciarias y el realizado por los Servicios Sociales, cuyo sistema todavía no ha desarrollado un recurso especializado en este área. La falta de un nivel especializado de atención a la delincuencia, unido a las causas generales expuestas, explicarían la ausencia de un programa de formación específico para profesionales y de un programa de estudio e investigación en este área.

- Se pretende que sea la participación social, y en particular la acción del voluntariado, lo que articule la acción pública de los Servicios Sociales con la Iniciativa Social. Sin embargo, la participación social en este sector es escasa. Existen pocas asociaciones que se dediquen a esta población que, dadas sus características, carece también de asociaciones de afectados que pudieran reivindicar un cambio en su situación. Por otro lado, y aunque parezca contradictorio, la inserción en general está atendida exclusivamente por la iniciativa privada, aún de modo insuficiente, por lo que parece urgente incrementar la presencia de las instituciones públicas en el sector, incrementando los recursos materiales y humanos.
- Los Servicios Sociales Especializados, referidos a la atención de la población con conductas disociales, delincuentes o ex-reclusa, requieren una definición más clara de sus funciones, dependencia administrativa, perfil profesional y coordinación con los Servicios Sociales Comunitarios y otros existentes. El dinamismo y operatividad de este sector se está quedando estancado quizá, por razones presupuestarias, mientras otros Servicios Sociales Especializados (Jóvenes, Tercera Edad, Menores, Discapacitados, Inmigrantes, Madres Solas...) y otras prestaciones básicas de los Servicios Sociales Comunitarios (Información, Asesoramiento, Ayuda a domicilio, etc.), de fuerte demanda social, se consolidan y desarrollan. En la actualidad estos recaban la mayor parte de los recursos existentes. No obstante, nadie duda de que el *Programa de Atención Social en Juzgados y Audiencias* sigue siendo necesario para que los Magistrados puedan disponer de información y de asesoramiento técnico en esta materia de una forma estable y permanente, a través de profesionales en sus propia oficina judicial, y puedan contemplar, a su vez, en las sentencias la realidad social de los encausados y sus posibilidades de reinserción social.

Referencias

- Atwood, Jean Evelin (2005), “Salir de la cárcel, ¿salir adelante?” en *Revista de la Investigación Europea*, nº 45.
- Bauman, Zygmunt. (2000), *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona, Gedisa.
- Comisión Europea, Directorio Vº (1999): NASCENT Project: *Network Against Social Exclusion / New Task*.
- De Haan, Arjan (1999), “Social Exclusion: Towards an Holistic Understanding of Deprivation” en *Forum on Inclusion, Justice and Poverty Reduction*. (Actas del World Development Report 2001). Department for International Development, U.K.
- Defensor del Pueblo Andaluz (2001), *Memoria Anual*, Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz.
- Dirección General de Instituciones Penitenciarias (2000), *Informe General, 2000*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio del Interior.
- García Vallinas, Eulogio y Porras Vallejo, Ramón (2000a), “Report on social an labour integration methods for offenders in spain” en *International experts conferences about NASCENT Project (Network Against Social Exclusion / New Task): Youngsters with Criminal Records*.
- García Vallinas, Eulogio y Porras Vallejo, Ramón (2000b), “Some good practices for social and labour integration of offenders in spain” en *Interational Workshops about NASCEN Project (Network Against Social Exclusion / New Task): Youngsters with Criminal Records*.
- Giddens, Anthony. (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus.

- Hernández Aristu, Jesús (2005), "Mas allá de la exclusión y de la inclusión: la cohesión social. Más allá de la ayuda, la reciprocidad" en *Revista. Redsi*, nº 6.
- Junta de Andalucía (1988), *Ley de Servicios Sociales de Andalucía*, BOJA nº 29 y nº 44.
- Junta de Andalucía (1992), *Convenio de Cooperación entre el Consejo General del Poder Judicial y la Junta de Andalucía suscrito el 6/2/1992, mediante el que se crea el P.A.S.J.A. (Programa de Atención Social en Juzgados y Audiencias)*, Consejería de Asuntos Sociales.
- Millán Caleta, Jose Carlos (comp.) (2004), *Exclusión social y políticas activas para la inclusión*, La Coruña, Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias.
- Ministerio de Relaciones con las Cortes y de Secretaría del Gobierno (1988), *RD 285/1988, en el que se regulan las ayudas para fines de interés social derivadas de la asignación tributaria del IRPF*. Madrid, BOE.
- Asociación Eslabón, <http://www.eslabon.org/>
- Asociación Victoria Kent, <http://humano.ya.com/ampvictoriakent/>
- European Offenders Employment Forum <http://www.coef.org/>
- Fundación Diagrama, <http://www.diagrama.org/>
- Fundación Paideia, <http://www.paideia.org>
- Fundación San Valero, <http://www.svalero.es/>
- Fundación Tomillo, <http://www.tomillo.es/>
- Nascent.org, <http://www.nascent.org>
- Red Española de Promoción e Inserción Socio-Laboral (REPIS), www.eurosur.org/IMAGINA/repris.htm
- Remar.org, <http://www.remar.org>