

MEDIDAS PARA FOMENTAR EL EMPLEO DE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO PRIVADAS DE LIBERTAD

ÁNGEL ELÍAS ORTEGA

Departamento de Derecho de Empresa de la E.U. de Relaciones Laborales. UPV/EHU

CÉSAR MANZANOS BILBAO

Departamento de Sociología de la E.U. de Trabajo Social. UPV/EHU

ABSTRACT

El tratamiento penitenciario pretende conseguir que una vez en libertad la persona respete la ley penal y sea capaz de subvenir a sus necesidades. Para ello parece imprescindible ayudar a la superación de las carencias formativas, para así posibilitar la consecución de un empleo en libertad. Sin embargo, la realidad de las actuales prisiones demuestra que los principios de seguridad, orden y disciplina, unido al elevado número de personas privadas de libertad, impiden la consecución de dicho objetivo. La alternativa es que tanto en el primer contacto con el sistema penal, como luego en la situación de preventivo y finalmente de penado, se ofrezca la posibilidad, fuera de las actuales prisiones, de participar en programas integrales de amplio contenido formativo y con experiencias prácticas laborales. Pues bien, en este artículo se analizarán las distintas alternativas formativas y de empleo actualmente existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como algunas propuestas para que puedan servir como instrumento para la inserción laboral de las personas que se ven privadas de libertad.

Presondegiko tratamenduaren helburua pertsonak, askatasuna lortu ostean, lege penala errespetatzea eta bere premiak bere gain hartzeko gai izatea da. Horretarako, ezinbesteko dirudi prestakuntza-gabezia gainditzen laguntzeak, gisa horretan aska-

tasunean enplegua lortzea ahalbidetzeko. Alabaina, gaur egungo presondegietako errealitateak erakusten du segurtasunaren, ordenaren eta diziplinaren inguruko printzipioek –bertan dauden askatasunik gabeko pertsonen kopurua handiarekin batera– helburu hori lortzea galarazten dutela. Alternatiba hauxe da: sistema penalarrekiko lehen harremanetan nahiz prebentzio-egoeran eta, azkenean, zigortutakoan, prestakuntza-eduki handia duten eta laneko esperientzia praktikoak barne hartuko dituzten programa integraletan parte hartzeko aukera eskaintzea. Artikulu honetan gaur egun Euskal Autonomia Erkidegoan dauden prestakuntza eta enplegu-aukerak aztertuko dira, baita askatasunik gabeko pertsonak lan-munduan sartzeko tresna gisa baliagarri izan daitezkeen zenbait proposamen ere.

■ *The aim of penitentiary treatment is to see that once prisoners have been released they will respect the penal code and will be able to see to own needs. In order to meet this goal it seems that certain gaps in training needs must be overcome if former prisoners are to find employment. However, the reality of prisons today indicates that security, order and discipline, along with the high number of people in prisons, makes it difficult to attain this objective. The alternative is for prisoners, in their first contact with the penal system, as well as later on as remand prisoners and finally as convicted prisoners, to be given the opportunity to take part in integral programmes outside of the prisons themselves, based on broad educational content and practical work experience. This article takes a look at the different training and employment alternatives available in the Basque Autonomous Community, as well as some proposals that may act as an instrument for introducing former prisoners in the job market.*

1. Introducción

El tipo de análisis en el ámbito de las diversas ciencias sociales tales como el derecho, la sociología, la psicología, la economía o la criminología, sobre el diagnóstico y tratamiento de la delincuencia procesada hoy por los sistemas penales, inciden y coinciden al considerar desde el punto de vista del diagnóstico, de entre las causas de la delincuencia, los factores relacionados con la deficiente socialización asociada a la falta de formación y de integración laboral normalizada (rasgo común de las personas procesadas penalmente), y desde el punto de vista del tratamiento o respuesta tanto legislativa como social en general, la resocialización a través de la formación y el trabajo como los ejes básicos para evitar la reincidencia. Independientemente de que estemos o no de acuerdo con estos análisis, lo cierto es que impregnan el espíritu de las leyes y su propia letra, y sin embargo, distan mucho de plasmarse en programas y políticas formativas y laborales necesarias para una efectiva y consistente prevención y lucha contra la delincuencia convencional que evite su producción, reproducción y cronificación.

En efecto, hoy en día la mayoría de los textos legales vigentes en los países de la Unión Europea afirma que la finalidad principal de la prisión debe ser la reeducación y reinserción de los penados¹. Junto a razones éticas contrarias al puro castigo, se suman otras de justicia social, que recuerdan que la mayor parte de presos han sido previamente víctimas de un sistema social injusto, así como el interés de la sociedad en que esas personas no vuelvan a delinquir en un futuro en libertad.

Para conseguir dicha finalidad es preciso que esa persona tenga la capacidad de subvenir a sus necesidades², para lo que requerirá haber superado sus frecuentes carencias formativas.

¹ Lo establecen el art. 25.2 de la Constitución española –en lo sucesivo CE–, el nº 3 de las Reglas Penitenciarias Europeas –en lo sucesivo RPE–, adoptadas por el Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa el 12 de febrero de 1987 (Recomendación 87/3), y la letra A de la Resolución sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea –en lo sucesivo RCCUE–, adoptada el 17 de diciembre de 1998 por el Parlamento Europeo.

² De esta forma reza el art. 59.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre –en lo sucesivo LOGP–, así como el nº 3 de las RPE, op. cit., y el art. 8 de la RCCUE.

Sin embargo la actual situación de las cárceles revela que esto no se cumple. Así, el 50% de los presos reinciden una vez, y un 10% tres o más veces³. Además, el elevado número de presos, junto a la insuficiencia de medios materiales y personales, así como las importantes limitaciones que las razones de seguridad y disciplina imponen, hace que sea muy deficiente la formación que reciben en las cárceles.

Una vez se sale en régimen abierto o libertad condicional el seguimiento y apoyo ofrecidos se limita generalmente a una cita periódica y a conceder el subsidio de desempleo o las posibles ayudas sociales.

El sistema penal permite –sin ofrecer una adecuada atención– que un elevado número de personas, generalmente jóvenes, cometa una pluralidad de hechos delictivos antes de que recaiga una primera sentencia penal firme. A su vez, la forma usual de eludir la prisión preventiva consiste en el abono de una fianza, lo que en sí mismo es un factor discriminatorio –por su imposibilidad material– para los más pobres.

Sin embargo en el ámbito de las drogodependencias ha habido en las dos últimas décadas una experiencia interesante, ya que se ha conseguido que se tenga en cuenta de forma especial el tratamiento de la adicción, lo que ha permitido la aplicación de atenuantes y eximentes incompletas, al igual que el inicio de terapias cuya realización se ha derivado a comunidades extrapenitenciarias.

En nuestra opinión algo similar habría que realizar con la gran mayoría de las personas que son privadas de libertad⁴. En casi todos los casos se repiten los dis-

³ Aparece en el apartado 2.3.5.2. sobre Población penitenciaria y exreclusos, pág. 55, del Programa de Iniciativa Comunitaria EQUAL (España) para el período 2000-2006. Esta Iniciativa Europea está destinada a fomentar y promocionar nuevos métodos de lucha contra las desigualdades en el mercado de trabajo, cuyas orientaciones se establecen en la comunicación de la Comisión Europea a los Estados miembros de 14 de abril de 2000, publicada en el DOCE de 5 de mayo de 2000. Dicha Iniciativa Comunitaria Equal reemplaza a las Iniciativas Comunitarias de Empleo y Recursos Humanos correspondientes a los anteriores períodos de programación 1994-96 y 1997-1999, articulada en los programas Now (destinada a fomentar la igualdad de oportunidades de empleo para las mujeres), Horizon (para mejorar las posibilidades de acceso al mercado laboral de los grupos de personas más vulnerables de la sociedad, principalmente el colectivo de personas con discapacidad), Integra (dirigida a favorecer la integración en el mercado de trabajo de colectivos desfavorecidos con problemas específicos, tales como inmigrantes y refugiados, drogodependientes, reclusos y exreclusos, minorías étnicas, personas sin techo y otras en situación de exclusión social), Youthstart (para jóvenes menores de 20 años, que carecen de formación por haber dejado la escuela prematuramente, o que están parados o subempleados y con riesgo de caer en la marginación) junto con la Iniciativa Adapt (que trata de contribuir a la adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales y mejorar el mercado de trabajo).

⁴ Según datos que aparecen en el apartado 2.3.5.1. sobre Drogodependientes, pág. 53, del Programa de Iniciativa Comunitaria EQUAL (España) para el período 2000-2006, el 73,1% de las personas drogodependientes ha sido alguna vez detenida, siendo la media de edad de la primera detención con 20,6 años. El 40,3% ha estado alguna vez en prisión, siendo la edad media del primer ingreso con 22 años, habiendo permanecido una media de 10 meses en prisión.

tintos factores que han generado un proceso de desestructuración personal y a veces de salud, que requiere un apoyo afectivo, así como un aprendizaje en las distintas habilidades sociales, amén de un soporte formativo y de empleo⁵.

Pues bien, conocido el diagnóstico habría que ofrecer la motivación y los medios necesarios, para afrontar la superación de dichas carencias. Las alternativas deben ser diversas para poder responder mejor a las necesidades de cada persona⁶. En cualquier caso es imprescindible contar con los recursos materiales y humanos necesarios para conseguir, de manera similar a lo que aconteció con las drogodependencias, que los órganos judiciales y la propia Administración penitenciaria sean favorables a estas soluciones.

Por ello, en este artículo vamos a repasar las distintas medidas actualmente existentes⁷ que pueden potenciar la formación y el empleo de estas personas, para terminar con la formulación de unas propuestas a modo de conclusiones.

2. Superar la actual posibilidad de pérdida del empleo por el hecho de la condena penal⁸

En caso de privación de libertad del trabajador/a el art. 45.1.g) del Estatuto de los Trabajadores –en lo sucesivo ET– suspende el contrato de trabajo mientras no existe sentencia condenatoria. Con ello exonera de las obligaciones recíprocas de trabajar y remunerar el trabajo (45.2 ET), manteniendo la reserva del puesto de trabajo (48.1 ET). Todo ello como consecuencia de la aplicación del principio de presunción de inocencia del art. 24.2 CE.

⁵ En esto último coinciden con la situación de otras personas que también están en riesgo de exclusión social.

⁶ Entre nosotros existen experiencias muy interesantes que van desde talleres formativos y de empleo, hasta pisos de día y también para pernoctar, donde se intenta ayudar en los hábitos alimenticios, de salud, de convivencia, así como en los formativos y laborales.

⁷ Tiene una gran importancia el Plan interinstitucional para el empleo aprobado en el verano del año 2000 por las diferentes instituciones vascas. De sus cinco ejes interesa especialmente las 9 medidas incluidas en el primero, que pretenden favorecer la inserción o reinserción de las personas desempleadas, con especial incidencia en aquellos colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, entre los que incluye a quienes están en riesgo de exclusión social. Igualmente deberá tener gran relevancia la aprobación del Plan Vasco de Inserción, en cuyo borrador aparecen diversas medidas.

⁸ En la revista electrónica *Diario Jurídico Aranzadi*, cuyo link es (http://www.aranzadi.es/online/publicaciones/aja/diario/activos/entrada_diario.html), correspondiente al día 17 de abril del 2001, puede consultarse el artículo de ELÍAS ORTEGA, A.: «La ausencia al trabajo como consecuencia de la privación de libertad, confirmada por sentencia condenatoria, no debiera derivar en la extinción de la relación laboral en dicho momento vigente o suspensa».

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁹ considera ausencia injustificada la derivada de detención o prisión, si posteriormente resulta condena penal, lo que acarrea que se convierta en causa de un despido disciplinario (art. 54.2.a) del ET)

Consideramos que ello es opuesto a la finalidad reinsertora de la pena privativa de libertad (25.2 CE y 1 Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre, –en lo sucesivo LOGP–), pues si se considera fundamental para ello el trabajo, parece un contrasentido la pérdida del anterior una vez se esté en condiciones penitenciarias para realizarlo. Así, el art. 82.3 del Reglamento Penitenciario¹⁰ –en lo sucesivo RP–, refiriéndose a la modalidad de régimen abierto restringido, afirma que tendrá como objetivo ayudar al interno a que inicie la búsqueda de un medio de subsistencia para el futuro, y el art. 90.1.3 del CP exige para la concesión de la libertad condicional la existencia de un pronóstico favorable de reinserción social, para lo cual la obtención de un trabajo es algo fundamental, tal como se deriva del propio art. 195-h) del RP.

La realidad muestra que la Administración Penitenciaria no consigue cumplir con su obligación de que durante la condena los penados desarrollen un trabajo remunerado. La posibilidad de mantener el trabajo anterior al ingreso en prisión, permitiría que, incluso estando en prisión¹¹ el penado pudiera salir a realizar aquel trabajo, lo que contribuiría a la mayor efectividad del citado derecho constitucional.

Por otra parte, parece importante que la actuación delictiva y el posterior período de privación de libertad no perjudique al empresario. Por eso, si el hecho delictivo perseguido, aunque luego resulte sobreseído, tuviera que ver con el trabajo o la empresa, cabría el despido disciplinario¹², dado que ambos órdenes jurisdiccionales persiguen fines diversos, operan sobre culpas distintas y no manejan de idéntica forma el material probatorio para enjuiciar en ocasiones una misma conducta¹³. Al mismo tiempo, la normativa laboral contempla como derecho de quien lleva un año en la empresa el de obtener una excedencia voluntaria de 2 a 5 años (46.2 ET), con derecho preferente al reingreso en las vacantes de igual o similar categoría a la suya que hubieran o se produjeran en la empresa (46.5 ET). Ello

⁹ Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo resolviendo sendos recursos de casación en unificación de doctrina de 28/2/90 y 9/3/94.

¹⁰ Aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero.

¹¹ Actualmente cabe en los casos de 3º grado (art. 86.1 RP) y sería recomendable que también se incluyese a quienes se encuentran en 2º grado (como hace el art. 117 RP para programas especializados).

¹² La posible vía es el art. 54.2.d) ET por trasgresión de la buena fe contractual, así como el abuso de confianza en el desempeño del trabajo, epígrafes que habitualmente tienen un desarrollo en los textos de los Convenios Colectivos.

¹³ Sentencias del Tribunal Constitucional de 8/3/85, 21/5/84 y 23/2/84, entre otras.

no supone un especial perjuicio a la empresa, por lo que vía negociación colectiva (46.6 ET) cabe pactar los supuestos habilitantes del acceso a la situación de excedencia, con los efectos –reserva o no del puesto de trabajo, cómputo a efectos de antigüedad– y régimen –duración mínima y máxima, forma de solicitud, plazos para instar el reingreso– que el convenio colectivo prevea¹⁴.

Sería negociable que, además de entenderse siempre justificada la ausencia al trabajo en los supuestos de detención o prisión preventiva¹⁵, aquel trabajador/a que ingresase en la cárcel para el cumplimiento de una condena de privación de libertad pudiera solicitar una excedencia que, al igual que acontece con la voluntaria, le diese derecho a pedir durante un plazo de hasta 5 años el reingreso preferente en las vacantes de igual o similar categoría a la suya que hubieran o se produjeran en la empresa. Dicha solicitud debiera realizarla en un breve plazo a contar desde el momento en que de conformidad a la normativa penitenciaria fuese factible volver al trabajo, pudiendo, en su caso, compatibilizarlo con la continuación del cumplimiento de la condena.

En definitiva se trataría de conseguir que la empresa no pueda considerar como injustificada la ausencia al trabajo derivada de una detención o ingreso en prisión –con independencia de que recaiga o no una sentencia condenatoria–, así como que el trabajador/a afectado por un ingreso en prisión pueda acceder a esa clase de excedencia.

3. Los Convenios de inserción

La Ley Vasca 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social¹⁶, los proclamaba como el principal instrumento de inserción, dado que definía la exclusión en términos de carencia de los recursos personales, sociales o económicos necesarios para desarrollar una vida independiente. El art. 9 de la Ley Vasca 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales establece el derecho a la inserción socio-laboral de las personas en situación de exclusión social mediante su participación obligada en convenios de inserción.

¹⁴ Aunque escasos, existen precedentes en diversos convenios colectivos donde, como en el supuesto de quienes ingresan en prisión para cumplir una condena por el delito de insumisión, se contempla la reserva del puesto de trabajo; en otros casos únicamente se considera como falta muy grave si el tiempo de cumplimiento de prisión excede de un determinado período (6 meses, 6 años, etc.). Especialmente interesante es el Convenio Colectivo Único para el Personal Laboral de la Administración del Estado que fue publicado en el BOE del 1/12/98, con una vigencia hasta el 31/12/2000.

¹⁵ Es decir, con independencia de que posteriormente pudiera recaer una condena penal.

¹⁶ La Disposición Derogatoria de la Ley Vasca 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales, derogó todas las disposiciones de esta Ley 12/1998.

Estos convenios consisten en documentos-programa, en los que las partes intervinientes establecen las actuaciones específicas de carácter social necesarias para conseguir la inserción de las personas en situación de exclusión social.

Para que podamos entender mejor la configuración legal de estos Convenios de Inserción, hay que remitirse al contenido del núm. 2 del artículo 4 de la Ley 12/1998, donde entre las acciones susceptibles de incluirse en los mencionados convenios de inserción se incluyen:

- «a) acciones encaminadas al desarrollo de los elementos necesarios para promover la estabilidad personal, el equilibrio en la convivencia y la inserción y participación social, en especial en su entorno de vida cotidiana;
- c) acciones que permitan el desarrollo de las actitudes y de los hábitos necesarios para la adquisición de nuevos conocimientos educativos y formativos;
- d) actividades específicas de formación, reglada o no, que permitan adecuar el nivel de formación de partida o las competencias profesionales adquiridas a las necesidades del sistema productivo;
- e) acciones que posibiliten el acceso a un puesto de trabajo, sea por cuenta ajena o por las vías de acceso existentes para la creación de una empresa propia.»

A su vez el artículo 6 de la citada Ley 12/1998 establece que los Ayuntamientos desarrollarán, de forma individualizada, el diagnóstico relativo a las necesidades de inserción personal, social y laboral de las personas que sean destinatarias de los convenios de inserción, para de acuerdo con el mencionado diagnóstico, diseñar la correspondiente propuesta de convenio de inserción. Éste incluirá la relación de compromisos a asumir por las partes intervinientes, y, en concreto, los relativos a las medidas a desarrollar para la más eficaz integración económica, social y laboral de las personas a las que van destinados, estableciendo además la periodicidad con la que será evaluada la idoneidad de las acciones específicas aplicadas.

Visto ya lo establecido en la Ley contra la Exclusión Social es fundamental conocer cuál es el procedimiento concreto de implantación de los Convenios de Inserción, para poder analizar en qué medida pueden ser un instrumento válido para la inserción laboral de las personas presas y cuáles son las dificultades en su aplicación. Es el Decreto 1/2000, de 11 de enero, por el que se regulan los Convenios de Inserción, quien desarrolla lo establecido al respecto en las Leyes 12/1998, de 22 de mayo y 10/2000, de 27 de diciembre, contra la Exclusión Social y Carta de Derechos Sociales, respectivamente.

Una de las cuestiones más importantes que aparecen en este Decreto 1/2000, de 11 de enero, es que, respecto de los Ayuntamientos, se especifican el conjunto de actuaciones que les corresponde realizar en esta materia, tales como la detección de las personas en situación de riesgo o de exclusión, el diagnóstico de sus necesidades, la negociación y elaboración de los convenios de inserción por los servicios sociales de base, su suscripción, el seguimiento continuado, así como su revisión,

modificación y, en su caso, suspensión. Además, es interesante observar que en el proceso de configuración y desarrollo de los convenios de inserción los Ayuntamientos podrán recurrir a la colaboración de otros organismos, públicos y privados.

Para incluir en esta regulación a aquellas personas no perceptoras del IMI –ahora renta básica– es preciso, según el propio Decreto, que sea solicitado por la persona que lo necesite¹⁷, y que, a juicio de los servicios sociales de base, requiera una intervención o actuación específica para la inserción enfocada en el medio o largo plazo¹⁸.

Esa detección de las personas en situación de riesgo o exclusión podría canalizarse a través de los grupos y asociaciones que trabajan con presos, que entrarían en contacto con los servicios sociales de base encuadrados en el Ayuntamiento donde tengan su campo de actuación; de esta manera mejoraría el problema de aislamiento del colectivo de presos, que suele imposibilitar la solicitud individual para la adopción de dichos convenios.

Además, la regulación legal permite que los Ayuntamientos recurran a la colaboración de otros organismos, públicos y privados¹⁹, con lo cual cabe la adopción de acuerdos para la puesta en funcionamiento de convenios de este tipo entre Instituciones Penitenciarias y aquellos ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco –en lo sucesivo CAPV– que lo soliciten; ayuntamientos que, por otra parte, pueden así mismo recabar la colaboración de las instituciones públicas vascas con responsabilidad en la materia.

Para delimitar los contornos del ámbito de actuación de los convenios de inserción es preciso tener en cuenta qué acciones se pueden llevar a cabo a través

¹⁷ Supone una dificultad que corresponda a la persona interesada el dirigirse a los servicios sociales de base de un Ayuntamiento para solicitar un Convenio de Inserción del que puede desconocer su existencia, dado su frecuente situación de absoluto aislamiento de la sociedad; no obstante, dicha traba se puede solucionar de forma sencilla, pues, el artículo 4 del Decreto establece que la detección de las personas en situación de riesgo o exclusión es tarea de los Ayuntamientos. Este art. 4 del Decreto 1/2000, de 11 de enero, dice lo siguiente: «Corresponde a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco la detección de las personas en situación de riesgo o exclusión, el diagnóstico de sus necesidades, la negociación y elaboración de los convenios de inserción por los servicios sociales de base, así como la suscripción de los mismos.»

¹⁸ Los presos/as deben ser uno de los grupos de atención preferencial en cuanto a la lucha contra la exclusión social, más aún cuando a estos ciudadanos/as, una vez cumplida la pena, se les obliga a la inserción normalizada en una sociedad en la que, generalmente, no han tenido la posibilidad de insertarse.

¹⁹ El mismo Decreto en su artículo 6 establece que la colaboración de otros organismos podrá referirse a los siguientes aspectos: a) Realización del diagnóstico especializado de situación de las personas destinatarias de los convenios de inserción, incluyendo la correspondiente propuesta respecto a las acciones e intervenciones a desarrollar; b) Desarrollo de acciones e intervenciones específicas incorporadas a los convenios de inserción, de acuerdo a lo previsto en el artículo 10.2, que establece que: «Estas intervenciones y actuaciones podrán desarrollarse en colaboración con empresas, sindicatos, organismos de formación profesional, asociaciones o cualquier otra entidad pública o privada interesada en los procesos de inserción.»

de los mismos. Esto se establece en el artículo 9, siendo lo más destacable, por un lado, el carácter globalizador de las recogidas (que conceptúa la exclusión desde sus múltiples aspectos) y, por otro, la importancia que se da a los procesos de inserción laboral y al trabajo remunerado, sobre todo en el punto 1-e).

Como paso previo para establecer estas diferentes acciones de inserción de forma individualizada, se regula en el art. 13 del Decreto lo que se denomina «diagnóstico», de forma que los servicios sociales de base de los ayuntamientos deberán, antes de establecer acciones concretas, determinar todos los factores que influyen y han influido para que la persona con la que se va a firmar el convenio se encuentre en situación de exclusión. Se prevé que los servicios sociales de base puedan determinar un diagnóstico realizado por especialistas o en colaboración con otras Administraciones, para los casos que presenten dificultades.

Este artículo 13 nos parece fundamental para su aplicación al colectivo de personas presas, pues la inserción siempre pasa por tener en cuenta todos los ámbitos de la vida del preso que han quedado afectados por la exclusión que ha padecido como son, entre otros, los aspectos familiares, sociales, emocionales, formativos y laborales²⁰.

Tras el exhaustivo diagnóstico, se produce la elaboración de la Propuesta de Convenio, que la ley regula de forma similar al diagnóstico, recogiendo todos los aspectos que afectan a la inserción. Esto se recoge en el artículo 14 mientras que en el artículo 16 se establece la firma del convenio definitivo, siendo destacable que el ayuntamiento lo traslada al resto de Administraciones competentes, que podrán suscribir expresamente la firma que reflejará la colaboración a la que cada Administración en concreto se compromete.

Finalizamos el análisis de esta regulación haciendo referencia a los artículos 17 y 18. El primero de ellos recoge los principios de actuación de los ayuntamientos (a través de los servicios sociales de base) en la elaboración de los convenios, destacando que las actuaciones e intervenciones incluidas en los convenios de inserción se realizarán, de acuerdo con los principios de coordinación, cooperación y servicio al ciudadano, por los ayuntamientos o por las demás Administraciones y entidades competentes. Por otro lado, el artículo 18 regula la posibilidad de crear Comisiones de Incorporación Social, dependientes de los ayuntamientos, para garantizar un trabajo en red que facilite la coordinación y el establecimiento de objetivos comunes mediante los cuales se pueda contar con los medios y recursos adecuados a las necesidades de inserción personal, social y laboral de las personas y familias destinatarias.

²⁰ Más adelante tendremos ocasión de abordar el programa general de ayudas Auzolan, que es un recurso económico a disposición de los Servicios Sociales de Base para la inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión.

4. Orientación y acompañamiento a la inserción laboral

Una vez vistos los convenios de inserción, analizaremos las medidas concretas existentes a la hora de facilitar la inserción laboral. Para ello comenzaremos por las acciones de orientación que se desarrollan en los Servicios de Orientación para el Empleo, así como el acompañamiento y apoyo realizado desde los diferentes Centros de Empleo.

El Decreto del Gobierno Vasco 76/2000, de 9 de mayo, articula estas ayudas. Este Decreto afirma que el Gobierno Vasco ha realizado un seguimiento informatizado y estadístico de las personas que se encuentran en situación de desempleo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, estableciéndose una relación entre éstas y la oferta de empleo, a través de la colaboración de la sociedad pública para la Promoción de la Formación y el Empleo EGAILAN y el Servicio Vasco de Colocación LANGAI.

Asimismo, se reconoce que dadas las características actuales del mercado de trabajo, que se modifica a un ritmo vertiginoso, estas actuaciones realizadas hasta el momento en relación a la orientación para el empleo no son suficientes.

Por ello con este Decreto se establece un sistema de ayudas y subvenciones para aquellas entidades, tales como Ayuntamientos o Mancomunidades, Agencias de Empleo, Centros de Formación Profesional y entidades privadas sin ánimo de lucro, que trabajen en este ámbito²¹.

Estas ayudas están destinadas a financiar el establecimiento por estas entidades de un sistema de orientación para el empleo basado en un modelo de acompañamiento a la inserción personalizado (diagnóstico profesional y personal, elaboración de un plan personal de inserción, motivación, habilidades sociales y de comunicación, técnicas de búsqueda de empleo, pre-emprender y centro de empleo); es decir, dirigido a cada persona desempleada que entre dentro del ámbito de aplicación de este convenio.

El citado Decreto 76/2000 establece que tienen carácter prioritario como destinatarias de estas ayudas aquellas personas que formen parte de colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, por lo que encajan debidamente las personas presas y ex-reclusas.

También conviene citar el Decreto 284/2000, de 26 de diciembre, por el que se regulan ayudas para la realización de actuaciones referidas al aprendizaje a lo largo de toda la vida. Las entidades beneficiarias de proyectos de dimensión local

²¹ Según aparece en la dirección web del Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco (<http://www.lanbide.net>) existen un total de 38 entidades colaboradoras del servicio de orientación, de las que 6 están en Álava, 13 en Gipuzkoa y 19 en Bizkaia.

o comarcal, entre las que el art. 3-f) incluye a Fundaciones y Asociaciones sin ánimo de lucro, deberán incluir dentro de sus contenidos mínimos el «Asesorar y orientar a las personas de su ámbito geográfico, con especial atención a colectivos más desfavorecidos e inmigrantes, de las posibilidades existentes, tanto a nivel local o/y comarcal como a través de Internet, en relación con el aprendizaje a lo largo de toda la vida.» (Art. 5.2-b).

Resulta de interés la experiencia que acaba de ponerse en marcha en Gipuzkoa consistente en un programa dirigido a jóvenes, mujeres y personas con más de un año en situación de paro, con la entrega gratuita de unos cheques mediante los que la persona interesada paga los cursos de formación en el ámbito de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación y sus prácticas en centros de trabajo²². La persona usuaria elegirá el centro donde quiera recibir la formación, que suele tener una duración media de 180 horas, y la empresa donde desee cursar sus prácticas²³, que suelen ser de media jornada durante dos o tres meses. Durante estas prácticas hay un seguimiento tanto por el instructor de la empresa, como por el tutor donde recibió la formación anterior²⁴. Esta metodología –que empieza ahora entre nosotros– tiene una importante tradición en países como Gran Bretaña, Suecia u Holanda. Puede ser también aplicable a personas en situación de riesgo de exclusión, siempre que haya una previa participación del Servicio Vasco de Orientación y Empleo que estudie cada caso y oriente hacia la formación más idónea a sus características y a una pronta inserción laboral²⁵.

A su vez, tenemos los Centros de Empleo, que suelen consistir en salas donde se disponen de las herramientas de autouso necesarias para que cualquier persona pueda emprender la búsqueda activa de trabajo por sí misma, contando también con el apoyo técnico preciso.

²² La Diputación y el Gobierno Vasco en colaboración con el Servicio Vasco de Orientación y la cofinanciación del Fondo Social Europeo, dentro del plan de formación a lo largo de toda la vida, ha previsto un gasto de unas 450.000 ptas. por cada usuario (valor de cada chequera), teniendo presupuestado que sean unas 300 las personas usuarias este año. Desde finales de marzo del 2001, y sin haber realizado publicidad, ya han solicitado la chequera 300 personas. Puede conseguirse más información en la dirección de internet: <http://txekinbide.e-lap.org/>

²³ La Diputación ha convenido con unas 300 empresas pertenecientes a las agrupaciones MCC, ASLE, Cámara de Comercio y Asociación de Mujeres Profesionales y Empresariales de Gipuzkoa (ASPEGI). La Diputación abona durante las prácticas en concepto de gastos varios 15.000 ptas. al mes a cada usuario/a. Igualmente, a través de los cheques que entrega la propia persona usuaria se abona a las empresas que reciben a estas personas en prácticas, así como previamente a los centros formativos.

²⁴ El tutor e instructor se reúnen dos veces al mes, realizando así un seguimiento y evaluación del aprendizaje práctico. Cada usuario/a debe rellenar su cuaderno de tareas, donde entre otros datos escribe las labores desarrolladas.

²⁵ En algunos casos de situaciones de exclusión puede ser necesario una mayor cercanía en el apoyo.

Habitualmente existe información sobre el mercado laboral²⁶, incluyendo las ofertas de empleo públicas y privadas, así como directorios de empresas del entorno y otras direcciones de utilidad para el empleo disponibles en internet. También se facilitan modelos diversos de *curriculum vitae* y de cartas de presentación, al igual que test psicotécnicos y manuales para superar con éxito las entrevistas de trabajo. En definitiva diversas técnicas de búsqueda de empleo, con una adecuada bibliografía, amén de la prensa diaria y revistas especializadas.

Actualmente en la CAPV hay 8 Centros de Empleo ubicados en Vitoria-Gasteiz, Bilbao (2), Barakaldo, Donostia-San Sebastián (2), Irún y Oiartzun.

5. Programas de Formación

Nos referiremos en este apartado tanto a los programas de iniciación profesional como a los de formación ocupacional, que frecuentemente terminan con prácticas en los centros de trabajo.

5.1. Programas de Iniciación Profesional

Comenzaremos haciendo referencia a estos programas de iniciación profesional, que surgieron al amparo de la Orden de 20 de septiembre de 1998 del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, con el objetivo específico de lograr la inserción laboral de los jóvenes que abandonan el sistema educativo sin cualificación académica ni profesional²⁷. Aunque el tema de menores y cárcel tiene sus problemas específicos, en la actualidad los jóvenes de entre 18 y 21 años condenados por sentencia penal firme sufren en casi todos los casos un régimen penitenciario cerrado que les limita el acceso a estos programas de formación²⁸. Estos programas se estructuran en tres fases:

- Curso de iniciación profesional básica.
- Período de profundización.
- Fase de formación en centros de trabajo.

²⁶ Suelen incorporar los perfiles profesionales demandados, las nuevas actividades y sectores económicos relevantes, así como diferentes estadísticas de contratación.

²⁷ Estos programas se configuran como desarrollo de la Ley 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que en su artículo 23.2 establece que para los alumnos que no alcancen los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria se organizarán programas específicos de Garantía Social.

²⁸ Las edades establecidas para los destinatarios de estos programas son entre 16 y 21 años

Dada la configuración de estos programas, especialmente en su última fase en los centros de trabajo, proponemos que se flexibilice la política penitenciaria, y se permita el acceso de los jóvenes presos a estos programas fuera de la cárcel, con el resto de destinatarios. Esta posibilidad, aunque complicada en su fase de negociación con la Institución Penitenciaria, es la más sencilla, puesto que, aunque se hiciese un esfuerzo enorme para implantar programas similares dentro de prisión (medios materiales y profesionales ajenos a la Institución), dada la configuración de la cárcel o los centros de menores como instituciones totales (controladora de todos y cada uno de los aspectos de la vida de las personas reclusas), sería de resultados muy dudosos.

Por lo tanto, dado que en estos centros de régimen cerrado no se dan las condiciones para implantar procesos de inserción social que preparen al individuo para su vida en sociedad, apostamos una vez más por adaptar los medios que ya existen en la sociedad al colectivo de personas presas, de manera que puedan acceder a programas de inserción laboral y formación en las mismas condiciones que el resto de ciudadanos.

5.2. Programas de Formación Ocupacional

En cuanto a la Formación Ocupacional constituye uno de los pilares de todo proceso de inserción laboral. Se incluye dentro del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional de nivel estatal, siendo subvencionado por el Estado y asimismo por el Fondo Social Europeo.

Esta formación es gratuita para los alumnos/as y se desarrolla en los Centros de Formación Ocupacional y Centros Colaboradores²⁹. Se regulan asimismo ayudas y becas de transporte y manutención para los alumnos.

Los cursos de formación profesional podrán ser de carácter presencial o a distancia, e incluirán una parte práctica que deberá realizarse en aulas-taller o en empresas con las que se hayan celebrado convenios de colaboración. Hay que tener en cuenta que la realización de prácticas no supondrá en ningún caso, según la regulación legal, el establecimiento de una relación laboral entre los alumnos/as y la empresa.

Además, se establece la posibilidad de que la empresa colaboradora pueda recibir una compensación económica por alumno/a y hora de práctica. El final del proceso de formación se verá reflejado en la expedición de Certificados de Profesionalidad.

En cuanto a los destinatarios/as se configura de forma muy amplia, siendo general la condición de desempleado/a, aunque se establece la preferencia de

²⁹ Podrán ser desde Centros de Formación Profesional hasta empresas que cumplan los requisitos que la normativa señala y soliciten ser Centros Colaboradores.

los/as mayores de 25 años que lleven inscritos más de un año como parados/as. Existe un colectivo preferencial que tiene relación con nuestro estudio, concretamente el de desempleados/as con especiales dificultades para su inserción o reinserción laboral, donde están incluidas las personas presas y exreclusas.

A su vez el Gobierno Vasco ha publicado el Decreto 83/2000, de 16 de mayo, por el que se regula el programa de formación ocupacional³⁰. La Exposición de Motivos de este Decreto declara que, dado el momento de expansión económica y del empleo de la CAPV, es preciso realizar los esfuerzos necesarios para que ese crecimiento del empleo alcance a toda la población, reconociendo que sectores como mujeres y grupos de exclusión social no se benefician del mismo.

Posteriormente pone de manifiesto la importancia de los procesos de formación señalando que la formación ocupacional ha de contribuir a atajar las diferencias de oportunidad de empleo que existen entre los colectivos de desempleados, a través de medidas transversales de igualdad de oportunidades para los excluidos sociales.

Para entender en qué consiste la formación ocupacional el artículo 1 de este Decreto recoge cuáles son las acciones de formación ocupacional³¹, y en su punto 3.º termina diciendo que se entienden por acciones de información, orientación y motivación hacia el empleo «aquéllas dirigidas al acercamiento de la persona desempleada hacia el puesto de trabajo para el que se le está cualificando a través del análisis de la información referida a esa ocupación y la movilización de la persona hacia la búsqueda de empleo (técnicas de búsqueda de empleo, motivación hacia el puesto de trabajo, orientación sobre el perfil ocupacional requerido, etc.).»

Dentro de la formación que se regula en el Decreto nos parece importante destacar los artículos 4.1-a) y 4.1-i), donde se priorizan, respectivamente, los planes formativos que conduzcan a una inserción laboral inmediata (de forma que no se olvida el objetivo primordial de todo proceso de formación) y los que

³⁰ El Decreto 302/2000, de 26 de diciembre, modifica algún artículo de este Decreto, para que puedan acogerse a dicho marco normativo las actuaciones derivadas de la Iniciativa Comunitaria Equal –referente a la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo–, así como todas aquellas Iniciativas Comunitarias de empleo y recursos humanos que se aprueben por la Comisión Europea.

³¹ El art. 1 de este Decreto define su objeto con las acciones siguientes:

- Acciones de formación presencial en aula con carácter teórico o teórico-práctico.
- Acciones de formación en el puesto de trabajo siempre que contemplen una metodología sistematizada de aprendizaje.
- Acciones de tutorización individualizada siempre que el proceso de aprendizaje tenga carácter individual y el proyecto justifique su necesidad, como es el caso de la formación de nuevos promotores o de las personas con discapacidad en situación de «enclave» en empresas.
- Acciones de formación a distancia, teleinformación asistida por ordenador y todas aquéllas basadas en nuevas tecnologías de la educación.

supongan procesos con colectivos de difícil inserción laboral, donde encajan perfectamente los dirigidos a personas presas en la CAPV³².

En cuanto a la cuantía de las subvenciones³³, el artículo 7 establece que se subvencionará el 100 % de los gastos corrientes que se deriven directamente de la aplicación de las acciones contempladas³⁴.

En la CAPV existe una red de Centros subvencionados y dotados de medios materiales y económicos por el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Es a través del Decreto 157/2000, de 28 de julio, por el que se regulan los centros tutelados de formación profesional ocupacional³⁵ y las ayudas destinadas a su dotación con equipamiento técnico, para el desarrollo de un proyecto formativo donde se definen, tanto las características que deben reunir dichos centros, como las ayudas que reciben³⁶.

³² Dicen así los apartados citados: «Artículo 4: Criterios de priorización y de adjudicación.

1.– Tendrá carácter prioritario:

a) Planes formativos que conduzcan a una inserción laboral inmediata, esto es:

- los promovidos por empresas o grupos de empresas que conlleven un posterior compromiso de contratación de, al menos, el 60% de las personas que inicien el curso y por un periodo mínimo de 6 meses.
- los dirigidos a la constitución, al término del curso, de empresas o pequeños negocios en régimen de autoempleo por parte de, al menos, el 25% de los/as participantes.
- los que justifiquen de forma fehaciente la inserción laboral inmediata, a la finalización del curso, mediante compromisos expresos de contratación por parte de las empresas o un perfil de entidades que demandan esos perfiles profesionales o estudios analíticos de contraste oferta-demanda de profesional concreto en un ámbito local, comarcal o sectorial específico.

i) Planes formativos innovadores que supongan la aplicación novedosa de metodología, contenidos, recursos o procesos con colectivos de difícil inserción laboral.»

³³ La cuantía presupuestaria que se destina en este Decreto se recoge en la Disposición Adicional segunda que dice: «A los efectos del cumplimiento del objeto del presente Decreto, se destinará para el año 2000 un total máximo de 1030 millones de pesetas (6.190.424,68 Euros), con un crédito de compromiso para el año 2001 de 950 millones de pesetas (5.709.614,99 Euros), cuantías que podrán verse actualizadas en el supuesto de que se aprueben modificaciones presupuestarias de conformidad con la legislación vigente.»

³⁴ En el punto tercero del art. 7 se especifican cuáles podrán ser esos gastos subvencionables, que son los siguientes: a) Preparación de los cursos; b) Diseño de contenidos y diseño metodológico; c) Difusión, captación y selección del alumnado; d) Funcionamiento y gestión de los cursos; e) Motivación y orientación profesional; f) Formación del personal docente; y, g) Viajes para la formación profesional.

³⁵ Entre las entidades que se pueden beneficiar de la organización de estos programas de formación aparecen las empresas, centros de formación profesional y diversas entidades locales, junto a otras como asociaciones legalmente constituidas, y escuelas y facultades universitarias. En todo caso, los programas de formación requieren para su implantación de personal docente y preparado al efecto.

³⁶ En cuanto al tipo y cuantía de las ayudas, el Decreto 157/2000, de 28 de julio, las regula en el artículo 13.1: «Las ayudas consistirán en subvenciones a fondo perdido hasta un 100% de los gastos de adquisición de los equipos técnicos descritos en el estudio de las necesidades en equipamiento que resulte

Aunque entre los colectivos destinatarios aparece el de quienes tienen especiales dificultades de inserción en el mercado de trabajo, parece difícil la aplicabilidad inmediata a las personas presas, puesto que la pérdida de libertad impide su acceso a esos cursos de formación. Sin embargo, merecería la pena hacer un esfuerzo de organización y negociación con la Institución Penitenciaria para conseguir la participación de las personas presas, quienes se verían doblemente motivadas al recibir dicha formación fuera de la cárcel.

La Ley de Servicios Sociales 5/1996 del Parlamento Vasco atribuye competencias específicas en el área de los Servicios Sociales a los órganos forales y municipales, estableciendo por un lado medidas de inserción social y por otro la obligación de éstos de dotar a sus presupuestos de partidas especiales destinados a sufragar los gastos que dichas medidas ocasionen.

Así, en la Exposición de Motivos del Decreto Foral 77/2000, de 6 de junio, de la Diputación Foral de Bizkaia, se recogen cuáles son los objetivos del mismo, siendo de aplicación para nuestro estudio el tercero, referido a facilitar la participación de los excluidos por el mercado laboral³⁷. Las ayudas se hayan reguladas en el Título II. «Apoyo a la igualdad de oportunidades para colectivos desfavorecidos»³⁸. El objeto y contenido de estas ayudas vienen recogidos en los artículos 24 y 25³⁹. Los programas de Formación se imparten mediante entidades colaboradoras que hayan firmado el preceptivo Convenio de Colaboración.

aprobado, contribuyendo necesariamente los Centros Tutelados de Formación Profesional Ocupacional a la realización de cuantas acciones formativas deriven del desarrollo y ejecución de su Proyecto Formativo tutelado.» y en su Disposición Adicional 5ª: «A efectos del cumplimiento del objeto del presente Decreto, se destinará para el año 2000 un total máximo de 53 millones de pesetas.»

³⁷ Entre los citados objetivos se incluyen: «3. Facilitar la participación de los excluidos por el mercado laboral. Entre estos colectivos se encuentran (...) los excluidos laborales de rentas bajas, que por sus propios medios tienen un difícil y precario acceso al mercado laboral.» Aunque en la Exposición de Motivos no hay mención expresa a las personas presas en la CAPV, podemos entenderlas incluidas en el colectivo de «excluidos del mercado laboral».

³⁸ Capítulo IV Formación para la Iniciación Profesional, Segundo Nivel, y Capítulo V Formación de excluidos laborales de rentas bajas, respectivamente.

³⁹ Dicen textualmente:

«Artículo 24.– Objeto: Incrementar las opciones de obtención de empleo de los colectivos desfavorecidos, principalmente en zonas con altas tasas de desempleo.»

«Artículo 25.– Contenido: Aprendizaje práctico que se adapte al perfil de los participantes y complete sus carencias, reforzando sus aspectos positivos teniendo como referencia el mercado laboral. Para ello, además de una formación en temas específicos en función del tipo de puesto de trabajo hacia el que se dirija la acción, se incluirá información sobre el mercado laboral, además de herramientas de orientación y búsqueda de empleo. Realización de prácticas de trabajo, desarrollando tareas que correspondan a la competencia profesional del participante.»

6. Programas de formación y contratación

La escasa o nula cualificación profesional es una característica destacada a la hora de analizar la población reclusa. Esto es debido a que la inmensa mayoría de las personas que entran en prisión provienen de un largo proceso de exclusión social que finaliza en la cárcel, lo que agrava esta situación de ruptura con la sociedad, por lo que a su salida dichas personas se ven aún más imposibilitadas para dar por sí mismas los pasos necesarios para lograr una cualificación profesional que les permita una exitosa búsqueda de empleo.

Tienen una creciente importancia los programas que vinculan formación y contratación. Frecuentemente se persigue la adquisición de hábitos y habilidades imprescindibles en cualquier empleo, y para ello nada mejor que la misma práctica laboral. Es por ello que creemos necesario realizar un análisis de las ayudas que existen en este campo, de manera que los presos⁴⁰ y las asociaciones y grupos que les apoyan puedan utilizarlas⁴¹. Iniciaremos con los programas del INEM, para luego referirnos a los del Gobierno Vasco.

6.1. Del Instituto Nacional de Empleo

En este apartado analizaremos los medios que se ofrecen desde el INEM relacionados con los procesos de formación e inserción laboral, que en el caso de la CAPV son de gran importancia, ya que junto a Ceuta y Melilla son las únicas comunidades que tienen sin recibir la competencia del INEM⁴².

El primero y más importante de estos medios son las Escuelas Taller y las Casas de Oficios, que consisten en centros de trabajo y formación en donde los jóvenes desempleados reciben formación profesional ocupacional en alternancia con la práctica profesional (trabajo en obra real), con el fin de que a su finalización se esté capacitado para el desempeño adecuado del oficio aprendido y sea más fácil el acceso al mundo del trabajo.

Para la implantación de estos centros en un territorio o zona determinada se valoran dos categorías, por un lado el número de personas jóvenes desempleadas

⁴⁰ Sin embargo, nos encontramos con grandes dificultades a la hora de buscar medios para que las personas presas que cumplen todos los requisitos para beneficiarse del acceso a estos centros puedan acceder a los mismos, dado que, antes que los procesos de inserción, se prima la seguridad en el régimen penitenciario.

⁴¹ Todos los agentes que trabajan con las personas presas están de acuerdo en la importancia que un trabajo remunerado tiene para toda persona presa, dado que: 1) le permite disponer de medios económicos, 2) le afianza en su autoestima, 3) es un elemento importante de integración psicológica, de manera que permite identificar socialmente a quien lo dispone como uno de los «nuestros».

⁴² La Comunidad Foral de Navarra tiene transferida esta competencia desde 1998.

de la zona y, por otro el entorno en el que se desarrollan. Estos programas buscan como fin, en cuanto a los jóvenes:

- Formación Profesional en una especialidad⁴³.
- Práctica y experiencia profesional en las ocupaciones en que se formen.
- Formación general para alcanzar, en su caso, los niveles de educación obligatoria.
- Información sobre técnicas de búsqueda de empleo y orientación.
- Formación sobre autoempleo y creación de empresas.
- Formación en prevención de riesgos laborales.

Los fines, en cuanto al entorno en el que se desarrollan⁴⁴, son los siguientes:

- Recuperación y puesta en valor de espacios rehabilitados.
- Promoción de actividades de servicios relacionadas con la tercera edad y grupos desfavorecidos.
- Integración de los jóvenes en su entorno social y fijación de la población.
- Dinamización social de su zona de influencia, potenciando recursos generadores de empleo.

Siguiendo con el análisis de estos centros debemos decir que las Escuelas Taller tienen un período de duración de entre uno y dos años, dividido en dos etapas: una primera de seis meses de formación profesional teórico-práctica, y una segunda de entre seis y dieciocho meses donde los alumnos trabajadores suscriben un contrato de trabajo con la entidad promotora, por el que reciben un salario, realizan un trabajo de utilidad pública y social, y continúan con el proceso formativo iniciado en la anterior etapa.

Las Casas de Oficios tienen una duración de un año y constan asimismo de dos etapas de 6 meses cada una, similares a las de la Escuela Taller, si bien en la primera (de formación profesional teórico-práctica) hay una especial referencia a la prevención de riesgos laborales.

Existen en la Comunidad Autónoma del País Vasco un total de 37 Escuelas Taller, Talleres de Empleo⁴⁵ y Casas de Oficios, siendo Bizkaia el Territorio His-

⁴³ Debe tenerse en cuenta que el Programa Nacional de Formación Profesional establece como objetivo 6.º: «Programar la oferta a grupos determinados y con necesidades específicas».

⁴⁴ Este planteamiento nos parece muy acertado dado que los procesos de inserción laboral tienen que desarrollarse con acciones globales que se dirijan no sólo a aquellas personas afectadas, sino que, como en cualquier proceso de integración, también atiendan al entorno social en el que se debe integrar el colectivo excluido.

⁴⁵ Tienen la misma metodología integradora que las Escuelas Taller y Casas de Oficios siendo un programa mixto de formación y empleo dirigido a desempleados de 25 o más años.

tórico que agrupa un mayor número de centros 24 –el 65%–, seguido de Gipuzkoa con 11 y Araba con 2⁴⁶.

6.2. Del Gobierno Vasco

Está el Decreto 182/2000, de 19 de septiembre, que articula el programa Auzolan, para la inserción laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión. Para la efectiva puesta en marcha de los convenios de inserción –ya analizados–, se hacía necesaria la regulación de ayudas económicas que permitieran, tanto a los servicios sociales de base, como a las entidades privadas y sin ánimo de lucro que tienen interés en la inserción social, adoptar convenios en los que se diesen los pasos necesarios para la pretendida inserción laboral.

Así, mediante este Decreto se regulan las ayudas que el Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco proporciona a las entidades mencionadas dentro de un programa general de ayudas denominado Auzolan. Por tanto, este programa no es un convenio de inserción para un colectivo determinado, sino que es un recurso económico útil puesto a disposición de los Convenios de Inserción, que deben ser utilizados desde los Servicios Sociales de Base.

Este programa tiene vocación de continuidad, ya que se establece hasta el año 2003 como instrumento válido y necesario para la formación y la inserción laboral de las personas en situación de exclusión. Tales objetivos son perfectamente extensibles al colectivo de personas presas en la CAPV, pero, no obstante, habrá que analizar detalladamente las posibilidades y dificultades reales existentes para su aplicación.

La Exposición de Motivos del citado Decreto comienza refiriéndose a lo dispuesto en la Ley Vasca 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social, puesto que este Decreto establece un instrumento concreto que se enmarca en las previsiones generales establecidas por la ley contra la exclusión social.

⁴⁶ A modo de ejemplo, en Bizkaia hay 12 Escuelas Taller, 9 Talleres de Empleo y 3 Casas de Oficios distribuidos geográficamente en las siguientes zonas:

- Bilbao: Existen cinco centros. Cuatro son Talleres de Empleo (tres promovidos por la Asociación de padres de afectados de autismo Infantil y una promovida por la Asociación contra la marginación social Agiantza) y una Casa de Oficios promovida por la Asociación de padres de afectados de autismo Infantil
- Ezkerraldea: Existen cinco centros de este tipo. En Barakaldo son dos: el Taller de Empleo «Operador Nuevas Formas de marginación Social en Áreas Urbanas» y la Escuela de Trabajo del Conservatorio Municipal de Música. En Santurtzi hay dos Escuelas Taller: «Recuperación y reutilización de pesqueros» y «Atención domiciliaria integral». En Portugalete hay una Escuelas Taller de «Rehabilitación de fachadas en edificios públicos».
- El resto de centros en Bizkaia se localizan dos en Abanto y Ciérvana, dos en Gordexola, dos en Ermua, dos en Derio, uno en Muskiz, uno en Leioa, uno en Lekeitio, uno en Arrigorriaga, uno en Zalla y uno en Balmaseda.

Ya analizamos en su momento la importancia que el legislador daba al derecho al trabajo en los procesos de inserción social, y a esa importancia responde la adopción de este Decreto, donde se establece que la ruptura del vínculo existente entre el individuo y la sociedad, característico de los procesos y situaciones de exclusión, se derivan de su no participación en el proceso productivo. A lo que cabe añadir que en muchas ocasiones le sigue la participación en actividades delictivas que determinan, con el tiempo, el ingreso de estas personas en la cárcel⁴⁷.

El Decreto de Auzolan recuerda que el propio Parlamento Vasco en muchas resoluciones ha instado al Gobierno Vasco a poner en marcha programas innovadores, con el objetivo de que cada perceptor o miembro beneficiario del Ingreso Mínimo de Inserción transite por un itinerario de inserción que partiendo de la formación permita hacerle desembocar en el empleo.

Aunque el Decreto tiende a equiparar una persona en situación de exclusión social con ser perceptora del IMI, por lo cual colectivos que quedan fuera del IMI –bien porque no se ajustan a las condiciones necesarias para su percepción (véase los presos), o por la situación de alegaldad en la que se encuentran (véase inmigrantes ilegales)– parecen no ser tenidos directamente en cuenta, sin embargo también menciona a cualquier persona en situación de riesgo de exclusión con la que se haya suscrito un convenio de inserción, en el cual se concrete una intervención o actuación específica para la inserción enfocada en el medio y corto plazo.

En cuanto a las ayudas, éstas consisten en el pago de los sueldos y gastos de formación de las personas sujetas a un convenio de inserción. Sueldos y gastos que son los derivados de los trabajos que ofrezcan aquellas entidades que soliciten, en una convocatoria de subvenciones, las ayudas que ofrece el programa Auzolan para las empresas colaboradoras⁴⁸.

Por tanto, todas las entidades privadas o sin ánimo de lucro encuadradas en la Ley de Servicios Sociales o las instituciones públicas (principalmente Diputaciones y Ayuntamientos) que presenten un proyecto donde se ofrezca un con-

⁴⁷ Tras el paso por prisión, estas personas, que habitualmente ya se encontraban en situación de exclusión social antes de que comenzasen su actividad delictiva, sufren un segundo e intenso proceso de exclusión, que continuará cuando terminen la condena, a no ser que hayan conseguido la capacidad necesaria para la participación en el proceso productivo y su inserción normalizada en la sociedad como ciudadanos de pleno derecho.

⁴⁸ Para acogerse al programa de ayudas de Auzolan es preciso que el tipo de empleo ofrecido corresponda a alguno de los siguientes: –mejora y rehabilitación de las viviendas y del entorno rural o urbano de los municipios o barrios más desfavorecidos o infradesarrollados; –atención a la tercera y cuarta edad; –cuidado y ayuda a grupos desfavorecidos: personas dependientes por discapacidad física o psíquica, o en situación de enfermedad crónica; –promoción de la cultura, la educación y la salud; –reciclaje y reutilización de recursos; –recuperación de arte y patrimonio; –mantenimiento de espacios públicos; –actividades relacionadas con el turismo, el tiempo libre y el deporte; –conservación de la naturaleza: masas arbóreas, especies animales, limpieza de ríos y costas.

trato de trabajo con una duración mínima de seis meses, a tiempo parcial, pagándose el salario mínimo interprofesional –en adelante SMI–⁴⁹ y la formación que el Decreto establece, pueden acceder a dichas ayudas⁵⁰.

Para el logro del objeto del programa se contemplan las siguientes acciones: a) Formación inicial; b) Contrato de trabajo de seis meses; c) Formación de apoyo; d) Formación ocupacional; y, e) Balance de competencias adquiridas y concreción de un programa de Inserción Laboral.

En el año 2000 el total de grupos participantes ha sido de 53, lo que ha possibilitado que sean 461 las personas contratadas, con un total de 13.058 horas de formación ocupacional, y un desembolso de 348.751.350 ptas., de las que 177.688.085 ptas. corresponden a gastos de formación y las restantes 171.063.265 ptas. a salarios de las personas participantes.

Existe una limitación a la hora de poder aplicar estas ayudas a personas presas y es que en el artículo 4.2-a) se establece que «dichos destinatarios podrán serlo siempre que: «a) no precisen acciones encaminadas a lograr la estabilidad personal, ni tratamientos médicos especializados, ni acciones específicas de desintoxicación o deshabitación.» Parece difícil, tal y como está configurado el sistema penitenciario español actual, que aquellas personas que han pasado por prisión no requieran acciones específicas para lograr la estabilidad que su regreso a la sociedad demanda, por lo que debe levantarse ese requisito a fin de que sea de aplicación al colectivo de personas presas.

7. Las empresas de inserción

Adelantándose a cualquier otra norma estatal, el Decreto 305/2000, de 26 de diciembre, del Gobierno Vasco regula la calificación y el procedimiento de acceso a las empresas de inserción, así como su registro. El preámbulo reconoce que estas empresas llevan años existiendo sin haber sido objeto de reconocimiento expreso.

El artículo 3.1 las define como «aquellas estructuras productivas de bienes o servicios que (...) tengan como fin la incorporación al mercado laboral de colec-

⁴⁹ En este importe se coincide con el actualmente vigente para la relación laboral especial penitenciaria. Dicha equiparación con el SMI ha sido criticada por suponer una notoria disminución respecto a lo habitualmente regulado en los diversos convenios colectivos. Sería preferible la aplicación del convenio colectivo del sector correspondiente.

⁵⁰ Estas ayudas cubren las siguientes partidas: a) Los gastos corrientes de la entidad; b) Los gastos del contrato de trabajo de la persona sujeta a convenio de inserción, excluyéndose los gastos de seguridad social; y, c) Los demás gastos derivados del establecimiento del programa.

tivos en situación de desventaja social o exclusión y lleven a cabo un proyecto personal de inserción mediante un proceso de aprendizaje adecuado que contemple la consecución de habilidades sociales, laborales, formación básica, cualificación laboral y conocimientos del mercado que les permitan mejorar sus condiciones de empleabilidad (...).» Según el art. 3.2-f) dichas empresas deberán ser promovidas y participadas como mínimo en un 33%, por una o varias entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro que, entre sus objetivos, contemplen la inserción social de personas desfavorecidas.

El art. 3.2 exige en el apartado d) que en cómputo anual, haya entre un 40% y un 75% de trabajadores y nunca menos de dos, que estén en proceso de inserción. El art. 4 indica las personas susceptibles de inserción sociolaboral, incluyendo en el n.º 2-c) la situación de «estar cumpliendo una pena privativa de libertad en un centro penitenciario cuando el correspondiente régimen permita acceder a un empleo, o haber finalizado dicho cumplimiento siempre que el proceso de inserción sociolaboral se inicie en los doce meses siguientes.»

El art. 15 establece dentro del procedimiento de acceso a una empresa de inserción que haya un certificado del servicio social de base⁵¹ sobre la concurrencia de los requisitos del art. 4 en la persona a contratar, así como que ésta haya suscrito un convenio de inserción, y el informe del servicio público de empleo⁵² en donde se dictamine sobre la adecuación de las aptitudes de la persona a las características del puesto de trabajo, así como si en los dos años precedentes ha prestado servicios en alguna empresa de inserción⁵³. Una vez reunida la documentación, el art. 16 señala que el servicio público de empleo o, en su caso, de orientación para el empleo, pondrá en contacto a la persona susceptible de incorporación con la empresa de inserción, recayendo en ambas partes la responsabilidad de decidir sobre la formalización o no de una relación laboral⁵⁴.

⁵¹ El art. 19 regula las funciones que asumirán los servicios sociales de base de los ayuntamientos, incluyendo –si se estimara oportuno– el diseño del itinerario de inserción en colaboración con la persona interesada, así como la prestación de servicios de acompañamiento y seguimiento.

⁵² El art. 18 regula las funciones que asumirán los servicios públicos de empleo y de orientación para el empleo, destacando la participación, a petición de los servicios sociales de base, en el seguimiento del itinerario de inserción durante el tiempo de permanencia en la empresa, así como en la orientación y formación posterior.

⁵³ En las enmiendas al borrador realizadas por distintos grupos sociales se prohibía la contratación de quienes ya lo hubieran estado en los 12 meses precedentes y hubiesen agotado el plazo máximo de duración de 3 años. Sin embargo en el Decreto no aparece dicho plazo máximo de tres años.

⁵⁴ En las enmiendas al borrador realizadas por distintos grupos sociales se determinaba que la jornada laboral no pudiera ser inferior al 50 % de la ordinaria, incluyendo dentro del concepto de jornada el tiempo dedicado al desarrollo de todas las actividades contempladas en el contrato (también las formativas).

Igualmente el apartado e) del art. 3.2 exige proporcionar medidas personalizadas de apoyo⁵⁵, entendiéndose como tales, tanto las dirigidas al aprendizaje de una determinada actividad profesional, como a la adquisición de hábitos sociales y de trabajo, así como el acompañamiento social, encaminado a resolver problemáticas personales y de convivencia que puedan dificultar el proceso de adaptación laboral.

Como contrapartida de la inscripción registral –que es condición necesaria– cabrá acceder a las medidas de fomento y programas subvencionables que se realicen para estas empresas, indicando la Disposición Final Tercera que dicha convocatoria anual de ayudas corresponderá al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de servicios sociales⁵⁶. Hasta la fecha no conocemos que se hayan dictado las citadas medidas.

Por su parte la Diputación de Gipuzkoa aprobó el Decreto-Foral 40/2000, de 18 de abril, por el que se reguló el Plan Aterpe para la inserción en el mundo laboral de personas con dificultades de carácter social. Se otorgaron ayudas a los proyectos de nuevas empresas que contasen con una mayoría de trabajadores en situación de riesgo de exclusión, entre los que el art. 1.2 incluía expresamente a los exreclusos o personas en libertad vigilada. Las ayudas financiaban total o parcialmente los planes de viabilidad de los proyectos de creación de nuevas empresas o de diversificación de las existentes hasta un millón de ptas., el apoyo directo a los proyectos y a los gastos derivados, incluidos los costes sociales de los trabajadores en riesgo de exclusión contratados hasta un millón de ptas., así como la tutoría y seguimiento de los proyectos hasta medio millón de ptas. El plazo de presentación de solicitudes acabó el 30 de junio del 2000.

⁵⁵ En las enmiendas al borrador realizadas por distintos grupos sociales se exigía a las empresas de inserción que tuvieran adscrito un educador/a-instructor/a por cada 6 trabajadores en proceso de inserción sociolaboral y en proporción a la jornada laboral contemplada.

⁵⁶ En las enmiendas al borrador realizadas por distintos grupos sociales se pedía que el Decreto regulase las diversas ayudas, donde además de subvencionar los estudios de viabilidad y las medidas de acompañamiento, se solicitaba como coste salarial:

- de la persona contratada el equivalente al SMI, con dos pagas extras, así como la cotización a la SS, en proporción a la jornada y períodos contratados.
- de los educadores/as-instructores/as el equivalente a 2 veces el SMI, con dos pagas extras, o la cuantía del convenio colectivo aplicable de ser ésta inferior, así como la cotización a la SS, en proporción a la jornada y períodos contratados.
- del gerente el equivalente a 1,5 del SMI, con dos pagas extras, o el 50% del convenio colectivo aplicable de ser ésta inferior, así como la cotización a la SS, en proporción a la jornada y períodos contratados.

8. Incentivos laborales a la contratación

En cuanto a incentivos para la contratación, el art. 4.1.3-e) del Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, incluye para su contratación –como beneficiarios del programa de empleo para el año 2001– a los internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y ex reclusos⁵⁷.

El art. 6.4 de este Real Decreto-Ley mantiene a las empresas y entidades sin ánimo de lucro que contraten temporalmente trabajadores en situación de exclusión social⁵⁸ una bonificación en las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes del 65% durante el resto del contrato⁵⁹, con un máximo de 24 meses⁶⁰, y siempre que reúnan los requisitos legales⁶¹. Dicha bonificación del 65% –relativa a los conceptos de recaudación conjunta de desempleo, formación profesional y Fondo de Garantía Salarial– aparecía ya contemplada para el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias –en lo sucesivo OATPP– u órgano autonómico equivalente que contratase penados para actividades laborales en instituciones penitenciarias, según lo había establecido el n.º 1 de la Disposición adicional trigésima de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre.

En el ámbito de la CAPV es destacable el Decreto del Gobierno Vasco 3/1998, de 20 de enero, por el que se regula el programa de ayudas a la inserción laboral, ya que constituye una de las pocas expresiones en las que el legislador se

⁵⁷ De forma similar, casi idéntica, a lo establecido por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, en el programa de empleo para el año 2000.

⁵⁸ Los servicios sociales que acrediten la situación de exclusión social deben proponer un itinerario de inserción sociolaboral que establezca las acciones más convenientes para lograr la integración laboral y social de la persona en situación de exclusión. Estas acciones, que incluirán la definición de las medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias, deberán ser aceptadas por la persona en situación de exclusión social. La estimación que se hizo en el Plan de Empleo del año 2000 es que en todo el Estado afectase a unos 6000 contratos de personas en situación o en riesgo de exclusión social, con un coste de 450 millones de pesetas.

⁵⁹ El art. 9 del Real Decreto-Ley 5/2001 indica que los beneficios no podrán, en concurrencia con otras ayudas públicas para la misma finalidad, superar el 60 % del coste salarial anual correspondiente al contrato que se bonifica. A su vez el art. 7 impide que las ayudas que se establecen para cada colectivo sean acumulables entre sí, debiendo optar por una de ellas el beneficiario.

⁶⁰ El art. 6.4 del Real Decreto-Ley 5/2001 establece que cuando un mismo trabajador celebre distintos contratos, ya sea con una misma empresa o entidad, o con otra distinta, con o sin solución de continuidad, el período de 24 meses se aplicará desde el inicio del primer contrato.

⁶¹ Según el art. 5 del Real Decreto-Ley 5/2001, son los siguientes: a) Estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, y b) No haber sido excluidos del acceso a los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo por la comisión de infracciones muy graves no prescritas.

hace eco de la especial problemática de las personas presas en relación a la inserción laboral, entendida como medio para evitar la exclusión social.

Comienza la regulación de este Decreto señalando en su Exposición de Motivos que el Parlamento Vasco, en sesión de 29 de marzo de 1996, instó al Gobierno Vasco a mantener las políticas activas necesarias para equilibrar las posibilidades de ocupación de aquellos colectivos que cuenten con mayores dificultades para acceder a un empleo, entre los que se encuentran las personas ex-toxicómanas, las personas discapacitadas por minusvalía física, psíquica o sensorial, y las personas internas en centros penitenciarios y ex-reclusas.

Siguiendo dicho mandato este Decreto regula las medidas de fomento a la contratación de los tres colectivos referidos:

- personas ex-toxicómanas
- personas con minusvalías
- personas internas en centros penitenciarios y ex-reclusas.

Como objeto de este Decreto se recoge la regulación de las subvenciones que pueden percibir las empresas en el caso de que contraten personas incluidas en cualquiera de los tres colectivos señalados⁶². Aquí analizaremos las subvenciones que recibirán las empresas que contraten a personas presas o ex reclusas.

Concretamente el artículo 16, titulado «Características del Colectivo», señala que: «Será subvencionable al amparo de esta Sección la contratación de personas internas en un Centro Penitenciario que carezcan de cualquier contrato de trabajo y cuyo régimen penitenciario les permita acceder a un puesto de trabajo. Asimismo se extenderá a la contratación de personas ex reclusas, siempre que la

⁶² La cuantía de las subvenciones que se establecen en el Decreto es la siguiente: 1.– La contratación por tiempo indefinido y a jornada laboral completa será subvencionada con 500.000 ptas.; 2.– La contratación temporal a jornada laboral completa será subvencionada con un mínimo de 200.000 ptas. y hasta un máximo de 300.000 ptas., en función de la duración del contrato; 3.– La conversión en indefinidos de contratos temporales realizada con personas que, al tiempo de la celebración del contrato temporal, reunían los requisitos establecidos en el artículo 16, será subvencionada con 300.000 ptas., siempre que la entidad contratante no hubiera disminuido su plantilla en relación a los doce meses anteriores a aquél en que se convirtió el contrato temporal en indefinido; 4.– En los supuestos de contratación a tiempo parcial, a las cuantías mínimas y máximas de subvención que se establecen en los párrafos anteriores, se les aplicará la proporción que represente la duración de la jornada que figure en el contrato de trabajo en relación a la jornada laboral completa establecida en el Convenio de aplicación.

Las Órdenes de 6 de abril de 2000 y 14 de marzo del 2001, del Consejero de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, proceden a publicar la vigencia durante los años 2000 y 2001, respectivamente, de los programas subvencionables contenidos en este Decreto, destinándose para el ejercicio 2000 un máximo de ciento setenta y ocho millones de pesetas (178.000.000), para el 2001 un máximo de doscientos cuarenta y dos millones de pesetas (242.000.000) y un crédito de compromiso para el año 2002 de ciento cincuenta y un millones quinientas mil pesetas (151.500.000).

misma se celebre durante los doce meses posteriores a su liberación y estén inscritas como demandantes de empleo en un servicio Público de Empleo de ámbito autonómico o estatal».

Aunque parece razonable dicha regulación, no oculta una primera dificultad derivada de la supeditación a la política penitenciaria que en cada momento quiera adoptarse. Por ejemplo, en la actualidad, el acceso a un puesto de trabajo en el exterior se autoriza casi en exclusiva a los presos en régimen abierto y liberados condicionales.

Llama la atención que el artículo 11, al regular las Ayudas a la contratación de personas con minusvalía física, psíquica o sensorial y de personas internas en centros penitenciarios y ex-reclusas, excluya de las entidades que podrán ser beneficiarias a las Administraciones Públicas y personas jurídicas públicas de ellas dependientes. Sin embargo, esto no sucede en las ayudas a la contratación de personas ex-toxicómanas, pues el artículo 3 establece que podrán ser entidades beneficiarias de estas ayudas, previo cumplimiento de los requisitos previstos, los ayuntamientos o entidades municipales y las organizaciones y empresas privadas. En el texto legal no aparece referencia alguna que explique este trato distinto y, en nuestra opinión, no parece razonable que ello sea así.

Respecto a la valoración de los resultados obtenidos, en la «Evaluación de Programas de Promoción de Empleo 1998», aparece que las ayudas concedidas han ido dirigidas mayoritariamente a la contratación de personas con minusvalía física o sensorial, concentrando cerca del 99% del número total de contratos (*Capítulo I*). El resto corresponde al Programa de Ayudas a la contratación de personas internas en centros penitenciarios y Ex-reclusas (*Capítulo II*)⁶³.

Cuadro 4.25. Colectivo de contrataciones del programa de ayudas a la inserción laboral (% verticales)

	Araba	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
Capítulo II	000,0	006,5	001,0	001,7
Capítulo I	000,0	093,5	099,0	098,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

⁶³ Publicada por Egailan, S.A., en junio de 1999, pág. 66, dentro del análisis de «4.3 el Programa de Ayudas a la Inserción laboral».

De esos datos⁶⁴ se deduce que ha sido prácticamente nulo –un 1,7% frente al 98,3% de personas con minusvalía física o sensorial– el número de contrataciones, lo que nos lleva a concluir sobre la mínima eficacia de estas ayudas, si previamente no se han resuelto las causas que lo provocan, como son:

- la escasa cualificación profesional de la mayoría de personas presas,
- el recelo por parte del empresariado (y de la sociedad en general) a su contratación.

El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián⁶⁵ también publicó en el año 2000 el otorgamiento de subvenciones municipales anuales para la contratación de personas en desempleo con especial riesgo de exclusión laboral y social.

Las empresas o entidades que contrataron a personas de este colectivo pudieron recibir subvenciones por un importe de 350.000 pesetas por contrato laboral a jornada completa, que podría incrementarse en 100.000 pesetas si se formalizaba un contrato indefinido, o si la persona contratada lo era por primera vez.

9. Un posible modelo: la Ley Vasca 18/1998, de 25 de junio, sobre prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias

La regulación de esta ley trata de la inserción en general de las personas drogodependientes y, por tanto, incluye la inserción laboral, afectando, aunque sea de forma tangencial, a las personas presas (los problemas de drogadicción llegan a porcentajes del 80 % entre la población penitenciaria)⁶⁶.

Interesa conocer los medios que esta ley dispone en un área, donde tanto asociaciones como poderes públicos han dedicado muchos esfuerzos y aten-

⁶⁴ A falta del informe de evaluación de Egailan, los datos provisionales del año 2000 señalan que de 584 trabajadores subvencionados 8 fueron exreclusos, por tanto un 1,37% del total.

⁶⁵ En materia de ayudas para que las entidades locales adopten iniciativas de inserción social, podemos mencionar la Orden de 20 de julio de 1999 del Ministerio de Educación y Cultura por la que se convocan subvenciones para el desarrollo de planes de inserción socioeducativa de personas con discapacidad o jóvenes socialmente desfavorecidos a realizar por entidades locales, mediante la que se regulan ayudas destinadas a la contratación de Técnicos de Inserción Socioeducativa por importe máximo de 5.000.000 pesetas por técnico y año.

⁶⁶ Debe tenerse muy en cuenta que según datos del Ministerio del Interior publicados en el Plan Nacional sobre drogas, aproximadamente el 50% de la población reclusa española tiene problemas de toxicomanías, cifra que según las asociaciones que trabajan con presos es bastante más alta. Igualmente, un 80% de los delitos cometidos por las personas que se encuentran en prisión han tenido que ver con el problema de la drogadicción.

ción, y en la que existen numerosas experiencias en procesos de formación e inserción laboral⁶⁷.

Es significativo que sea una de las pocas leyes que, a la hora de definir el ámbito de la problemática de la que se ocupa, menciona a las personas privadas de libertad. Así, en la Exposición de Motivos se establece que la ley se sitúa en el marco de las competencias que el Estatuto de Autonomía del País Vasco otorga a la Comunidad Autónoma en materia de sanidad, asistencia social, educación, policía, régimen local, juventud, comercio interior, instituciones penitenciarias y centros de menores, defensa del consumidor y usuario.

Nos parece interesante y ejemplificadora para nuestro estudio en relación a las personas presas la definición de inserción que se hace en el artículo 2.4-e) de esta ley, pues incluye los cambios sociales necesarios para la aceptación de las personas drogodependientes⁶⁸.

Asimismo creemos acertado que en el artículo 3 se recojan las obligaciones de los poderes públicos en cuanto al apoyo y promoción en su ámbito de una serie de actuaciones encaminadas a la inserción, como son:

- Informar y educar a la población (referido al problema de la drogadicción, pero que entiendo sería aplicable también al de la exclusión laboral de las personas presas y exreclusas),
- Formar a profesionales (lo que sería fundamental en nuestro ámbito),
- Intervenir sobre las condiciones sociales que inciden en el problema,
- Potenciar la implantación y desarrollo de programas de prevención comunitaria,
- Coordinar e impulsar, entre las Administraciones públicas y los diferentes colectivos sociales implicados en esta problemática, las actividades tendentes a prevenir el consumo de drogas.

⁶⁷ Iniciativas como el programa de intercambio de jeringuillas iniciado de forma piloto en Basauri con grandes dificultades, pero con participación tanto de las administraciones autonómica y estatal, como de los grupos y las entidades sociales, ha sido reconocido como un éxito por todas las partes y debe ser un ejemplo de actuación a favor de la inserción del colectivo de las personas presas en el ámbito de la formación y empleo.

⁶⁸ Dice el artículo 2.4.e): «Inserción es el proceso de incorporación de una persona a su entorno habitual como ciudadano responsable y autónomo, en el que se incluyen tanto la recuperación de las capacidades individuales de integración social como los cambios sociales necesarios para la aceptación de las personas drogodependientes.»

Igualmente vemos positivamente la importancia que se da a la información a la sociedad como medio de lucha contra la exclusión⁶⁹, lo que aplicado a las personas presas es fundamental, dada la incomprensión y desinformación general de la sociedad en cuanto a este colectivo⁷⁰.

Ya hemos hecho referencia anteriormente a la trascendencia que tiene en los procesos de inserción laboral de personas presas la formación de todos los agentes que están en contacto con ellas, sean colectivos sociales, profesionales o poderes públicos, de ahí la importancia del artículo 7 sobre la formación continua de los profesionales.

Dado que las causas de exclusión tocan todas las facetas de la vida de una persona, los procesos de inserción, sean del tipo que sean, también deben suponer un conjunto global de medidas que afecten positivamente a todos los aspectos de la vida de la persona excluida. A esto responden los artículos 8 de intervención sobre condiciones sociales⁷¹, el art. 26 que, entre otros criterios generales⁷², hace

⁶⁹ Como ejemplo de lo dicho en cuanto a la importancia de la información reproducimos el artículo 5.2 de esta ley: «Para la difusión de sus campañas institucionales sobre prevención de las drogodependencias, la Comisión Interdepartamental de Drogodependencias, regulada en el art. 40 de la presente ley, dispondrá de espacios gratuitos de publicidad en los medios de comunicación de titularidad pública de la Comunidad Autónoma, con un máximo del 5% del tiempo dedicado a la publicidad en cada una de las franjas horarias elegidas por la propia Comisión y durante todo el tiempo que duren las campañas.»

⁷⁰ En la misma línea también es importante la creación y regulación de un ente como el Observatorio Vasco de Drogodependencias, órgano que estudia permanentemente esta problemática en contacto con grupos y colectivos (art. 5.6), y que el Gobierno Vasco promoverá instrumentos como estudios, encuestas y materia documental que permita una lucha más eficaz al problema, medios todos ellos interesantes en cuanto a su posible aplicación al colectivo de personas presas (art. 5.7).

⁷¹ Dice literalmente: «Artículo 8.— Intervención sobre condiciones sociales.

- 1.— A los efectos de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales, las actuaciones de éstos que se dirijan a la prevención de las drogodependencias se considerarán como áreas de actuación preferente y deberán ser potenciadas dentro de los programas de servicios sociales existentes.
- 2.— Los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, potenciarán intervenciones preventivas para mejorar las condiciones de vida y superar los factores personales o familiares de marginación que inciden en el consumo de drogas, para lo cual:
 - a) Impulsarán actuaciones orientadas a favorecer la vida asociativa en los colectivos sociales de riesgo, con especial atención a los y las menores y jóvenes, mediante la promoción del asociacionismo juvenil y su participación en programas de ocupación, de ocio, deportivos o culturales.
 - b) Velarán para que la planificación del equipamiento de servicios socioculturales contemple el adecuado equilibrio e igualdad de oportunidades en el conjunto de la comunidad, a fin de superar cuantos factores inciden en la aparición de drogodependencias.
 - c) Promocionarán entre la juventud alternativas de formación profesional, primer empleo, autoempleo y promoción empresarial para evitar que el fracaso escolar y la carencia de alternativas laborales actúen como factores predisponentes en la aparición de las drogodependencias.
 - d) Velarán para que la planificación y desarrollo urbanístico responda a criterios de solidaridad, igualdad y racionalidad para lograr un desarrollo urbano equilibrado que actúe como factor de superación de los factores que inciden en la aparición de las drogodependencias.»

una declaración de trato igualitario en el ámbito sanitario y social, y el art. 33 que establece los principios básicos y criterios de actuación⁷³. Todos ellos vinculan a los poderes públicos en su cumplimiento.

Además, el factor fundamental para la inserción es la plasmación efectiva del derecho a un trabajo remunerado, con la previa formación casi siempre necesaria. Los artículos citados se acercan bastante a esta actuación global de los medios de inserción, siendo exigible a los poderes públicos una actuación interinstitu-

⁷² «Artículo 26.– Criterios generales.

- 1.– Corresponde a los poderes públicos, en su respectivo marco de competencias, asegurar que las acciones que se desarrollen en la Comunidad Autónoma del País Vasco orientadas hacia las personas afectadas por drogodependencias tengan por finalidad:
 - a) Garantizar la atención a la persona drogodependiente en iguales condiciones que al resto de la población, en sus aspectos sanitarios y sociales.
 - b) Asegurar que dicha atención se preste de manera coordinada entre los servicios sanitarios y sociales.»

⁷³ Dice así: «Artículo 33.– Principios básicos y criterios de actuación.

- 1.– La cobertura de las situaciones de necesidad social y el desarrollo de acciones dirigidas a la inserción social de la persona drogodependiente corresponde al sistema de servicios sociales, quien lo realizará de acuerdo con los principios que se recogen con carácter general en la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales.
- 2.– En este sentido, los servicios sociales se aplicarán de forma prioritaria:
 - a) A la prevención de las causas que producen la marginación social y desigualdad de las mujeres y hombres drogodependientes, así como de las que limitan el desarrollo de una vida autónoma de dichas personas.
 - b) Así mismo, se orientarán a la integración de la persona drogodependiente en su entorno personal, familiar y social, procurando su reinserción social.
 - c) Para la inserción en el mundo laboral de las personas drogodependientes se potenciarán las actuaciones que incidan sobre la mejora de la ocupabilidad de las mismas, y en especial a través de acciones como planes personales de empleo, desarrollo de los aspectos personales para la ocupación, información profesional para el empleo y técnicas de búsqueda activa de empleo. Asimismo se establecerán planes de formación que capaciten a los drogodependientes y les permitan una más factible inserción laboral.
 - d) Igualmente, se evitará la marginación asistencial de la persona drogodependiente, insertándola en el conjunto de las acciones normalizadas de todos los servicios públicos.
 - e) En el ámbito de la juventud se impulsarán intervenciones que fomenten la formación de grupos que, además de cumplir una importante función de prevención, se conviertan en instrumentos de integración de la juventud marginada de nuestra sociedad. A estos efectos, se aprovecharán especialmente los correspondientes programas generales educativos de capacitación profesional, de empleo, de vivienda y de la red de servicios sociales.
- 3.– En aras de propiciar la efectiva incorporación social de las personas drogodependientes, los poderes públicos, a través del sistema de servicios sociales, fomentarán los necesarios cambios en la percepción social del fenómeno de las drogodependencias que posibiliten la aceptación de las peculiaridades de las personas drogodependientes y de los servicios que necesitan.
- 4.– Las Administraciones públicas evaluarán y adecuarán los recursos destinados a la inserción tales como pisos tutelados, talleres de formación laboral y apoyo jurídico y psicosocial.»

cional para que se pueda conseguir, siendo positiva en este sentido la regulación que se hace en el artículo 9 de la ley⁷⁴.

Para terminar con el análisis de esta regulación debemos mencionar la necesidad de colaboración interinstitucional que ya hemos apuntado anteriormente y que la ley recoge en los artículos 40 y 42, estableciendo en el primero la Comisión Interdepartamental de Drogodependencias del Gobierno Vasco, y en el segundo los Consejos Locales de Drogodependencias en el ámbito de actuación de Ayuntamientos y Diputaciones.

Creemos que en el momento en que se plantea la adopción de un proceso de inserción laboral de las personas presas es necesaria la misma colaboración interinstitucional que se recoge en esta ley, siendo positiva la creación de órganos como los señalados, que actúen de forma coordinada y coordinadora con los agentes y grupos sociales que trabajen con personas presas.

La recaudación del IRPF en el concepto que los contribuyentes dedican a «otros fines de interés social» ascendió en el año 1998 a 20.251 millones de pesetas. De esa cantidad el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales repartió a las ONGs de todo el Estado y para todo tipo de fines un total de 16.200 millones. La cantidad que se derivó a programas destinados a personas presas fue de 485 millones de pesetas, lo que supone un 3% del presupuesto, que parece muy insuficiente y chocante, especialmente si tenemos en cuenta la alarma social que existe con el tema de la delincuencia y la preocupación que muestran las Instituciones a la hora de proponer el endurecimiento de las penas.

10. A modo de conclusiones

Es necesario la coordinación de esfuerzos del mundo institucional, empresarial y asociativo, cara a la materialización de actuaciones concretas.

El punto de partida sería la coincidencia de que la formación y el empleo constituyen los puntos centrales del itinerario de inserción individual de las personas que están o han estado privadas de libertad y que los mismos deben realizarse en el exterior de los actuales centros penitenciarios. De esa forma el objetivo

⁷⁴ Tiene el siguiente tenor literal: «Artículo 9.- Ámbito laboral. La Administración laboral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de Osalan, promoverá, en colaboración con los gestores de las distintas Administraciones públicas, los empresarios y las empresarias y las asociaciones empresariales y sindicales, la puesta en marcha de programas de prevención en el medio laboral, preferentemente en el marco de los servicios, actividades y participación previstos en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Así mismo impulsará la colaboración de las empresas en los programas públicos de asistencia e inserción.»

principal sería la promoción de la formación y el empleo para las personas presas y ex-presas, pero desarrollándolo fuera del ámbito de las actuales prisiones de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Los beneficios que para estas personas derivan de la formación y el empleo parecen evidentes. No obstante, aunque sea de forma esquemática, mencionaremos algunos:

- Facilita en el orden económico la autofinanciación, así como la ayuda a la familia y el futuro acceso a prestaciones de seguridad social.
- Es un factor de auto-estima y motivación fundamental, a lo que se suma el ser un medio de acceso al exterior de la prisión.
- Permite el acortamiento del tiempo de prisión a través del adelantamiento de la libertad condicional y otros beneficios penitenciarios.
- Posibilita la vivencia de otras problemáticas –laboral, sindical, política, etc.– ampliando y mejorando de esta forma su mundo relacional.
- Supone el desarrollo de la creatividad: trabajo propio (autoempleo).
- Ayuda al desarrollo de la solidaridad: trabajo asociado (cooperativas).
- Consigue que la sociedad mejore la imagen negativa existente sobre la integración de las personas presas.

Igualmente, de forma esquemática, habría que conseguir los siguientes objetivos generales:

- Impulsar cuantas transformaciones sociales permitan atajar las causas estructurales de la marginación y la pobreza, como principales razones que explican las actuaciones delictivas de la gran mayoría de las personas presas.
- Sensibilizar a los diferentes estamentos sobre la trascendencia de la formación y el trabajo remunerado para el proceso resocializador de estas personas.
- Evitar la pérdida del empleo anterior a la condena, posibilitando su continuidad en el mismo tras la liberación (por ejemplo, mediante la concesión de excedencia).
- Modificar el sistema penal a fin de que favorezca que las personas incurso en el mismo consigan la realización de proyectos de formación y empleo.
- Hacer disminuir el número de personas en prisión y favorecer la pronta salida de las que estén presas.
- Potenciar los programas de formación y empleo utilizables por las mismas.
- Luchar contra la discriminación laboral negativa que con frecuencia sufren por razón de los antecedentes penales.

Toda actuación deberá tener presente a los destinatarios, que serían las personas presas y ex-presas de esta CAPV, buscando su motivación y participación.

En esa línea será necesario potenciar sus habilidades sociales y hábitos laborales –asistencia, puntualidad, trabajo en equipo, etc.–, así como la formación ocupacional en campos con perspectivas de empleo.

Finalmente, enunciaremos algunas de las actuaciones principales que deben realizarse para la creación y demanda de empleo:

- Desarrollar importantes campañas divulgativas y de sensibilidad.
- A corto plazo conseguir que se interprete de una forma flexible el internamiento en «centro educativo especial» del art. 96.2.3 del Código Penal –en lo sucesivo CP– (aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre), de forma que se admitan todas aquellas situaciones donde exista un proyecto adecuado que posibilite la futura inserción laboral y social, y esté respaldado por el correspondiente servicio judicial (entre nosotros el Instituto de Reinserción Social de Euskadi –IRSE–). Igualmente habría que decretar la libertad provisional de quienes contasen con un proyecto que facilitase su inserción sociolaboral. También convendría hacer un uso generoso de las circunstancias eximentes y atenuantes contempladas en los arts. 20 y 21 del CP.
- Intentar el acceso fuera de la prisión para realizar las actividades formativas y de empleo de la mayor parte posible de las personas presas (especialmente para las de 2.º grado, a quienes podría facilitarse acompañamientos).
- Estudiar la conveniencia de una reserva legal para formalizar contratos laborales de formación, en su caso subvencionados, con personas de este colectivo⁷⁵.
- Potenciar la contratación de bienes y servicios obtenidos por el trabajo de los presos cara a las adjudicaciones de suministros y obras públicas por entidades públicas y privadas.
- Apoyar a empresas de inserción social, promoviendo la contratación de personas presas y ex-presas.

Para terminar consideramos también importante que el proceso de transferencias en materia penitenciaria llegue algún día a buen fin. Sin embargo, debemos recalcar la necesidad de que para facilitar el proceso de inserción social de las personas presas se adopten las medidas precisas dirigidas a que, de igual forma que lo acaecido con quienes sufren drogodependencias, se enfoque la exclusión en todos sus múltiples aspectos sociales, culturales, laborales, de formación, sanitarios etc., actuando de forma individualizada con cada persona, y adoptando las

⁷⁵ En el borrador del Plan Vasco de Inserción se contempla el aumentar en medio punto el cupo de reserva de puestos de trabajo y ampliar la consideración de población beneficiaria a las personas suscriptoras de convenios de inserción, pactando los acuerdos oportunos con las organizaciones sociales implicadas.

Administraciones y Organismos Públicos implicados un compromiso efectivo de intervención interinstitucional y global, en colaboración con el resto de agentes sociales implicados.

En definitiva, la búsqueda de medios que posibiliten la inserción laboral de las personas presas supone un gran avance para toda la sociedad, ante la que debe realizarse una adecuada labor de sensibilización para que apoye este tipo de procesos de inserción que tendrán resultados sociales mucho más positivos que los derivados de los procesos de criminalización.

