



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

**Seguridad en una UIPPL.
Modelo catalán: posibles modos de implementación en
nuestro país**

Héctor Juan Gargano

Seguridad en una UIPPL. Modelo catalán: Posibles modos de implementación en nuestro país¹

Héctor Juan Gargano (seipersei62@gmail.com)

Resumen

El sistema penitenciario catalán viene desde 1984 en que se transfirieron las competencias de gestión y ejecución en materia penitenciaria desde la Administración estatal española a la Administración autonómica.

Podemos decir que los ejes en que se basa el sistema catalán son:

- 1) cumplir el mandato constitucional y la legalidad.- tal como estipulan el A° 25 de la C.E., la Ley orgánica General Penitenciaria y el Reglamento Penitenciario.
- 2) renovación y ampliación de los equipamientos penitenciarios (centros penitenciarios y servicios anexos).
- 3) creación de los cuerpos de Técnicos Especialistas en II.PP. , Diplomados, Auxiliares en II.PP. y de los puestos de trabajo de Educadores, Asistentes Sociales, Graduados Sociales, Sicólogos, Psiquiatras, etc., en la relación de puestos de trabajo de los centros penitenciarios.
- 4) creación de la Empresa pública de Talleres Penitenciarios (CIRE) como administradora de los Talleres penitenciarios y su evolución a gestora de toda la actividad económica que generan y se genera en los centros penitenciarios.
- 5) desarrollo de una política integral de Tratamiento, desde el ingreso hasta el pre y egreso, para cumplir eficientemente el mandato constitucional de rehabilitar y reinsertar a los penados.

Palabras clave: Privación de libertad, Seguridad, Modelo Catalán.

¹ Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014

1) El mandato constitucional

La Constitución Española de 1978, en su artículo 25, establece que la ejecución de las penas privativas de libertad tienen como objetivo la reinserción y la rehabilitación social del individuo. Ello quiere decir que el fin último del sistema penitenciario debe ser reintegrar a la persona a la vida en convivencia, por expreso mandato legal y para ello se ha dotado al sistema penitenciario español primero (en el conjunto del Estado Español) y al sistema penitenciario catalán después de todo un contenido normativo para prever todas las instancias del trabajo a desarrollar en la institución penitenciaria, y que son, básicamente:

Ley Orgánica General Penitenciaria.- tiene carácter de ley orgánica pues al versar sobre derechos y deberes de los ciudadanos, recogidos en el capítulo 2 de la Constitución Española; requieren de mayorías especiales en el Parlamento para su aprobación (mayorías absolutas). Ello es así para la organización del Estado (capítulo 1 C.E.) y los derechos y deberes ciudadanos, lo cual eleva el rango y la importancia de la norma, son "leyes cuasi constitucionales". Y la L.O.G. Penitenciaria es de suma importancia, pues establece claramente cómo es el sistema penitenciario, la labor penitenciaria y todas las características propias del sistema.

Reglamento Penitenciario: El reglamento desarrolla la L.O.G. Penitenciaria y abarca desde la organización del sistema, hasta la relación de derechos y deberes de los internos, así como el conjunto de normas que rigen el trabajo de los funcionarios penitenciarios. En materia de organización del trabajo y de partes del tratamiento, y de gestión penitenciaria el reglamento penitenciario deja margen a la administración catalana para introducir sus propias normas y adecuarlo a sus dimensiones, cosa que efectivamente ha hecho, pues no es lo mismo gestionar los centros penitenciarios de 50 provincias y 52.000 internos que los centros penitenciarios de 4 provincias y 10.000 internos.

Luego existe un conjunto de normas que regulan el Trabajo Penitenciario, el Tratamiento Penitenciario, las comisiones de Asistencia Social y los Acuerdos (Convenios para los funcionarios) que regulan los aspectos generales y propios de los Funcionarios de prisiones (Operadores penitenciarios en UY/Técnicos Especialistas o Diplomados en Instituciones Penitenciarias en Catalunya).

Los funcionarios/operadores penitenciarios catalanes son un cuerpo civil creado en 1984, uniformado pero no es un instituto armado y no es un cuerpo especial de la Administración, no tiene Estatuto propio ni ámbito propio de representación, sino que es un grupo (cuerpo) de servicio con características propias en el servicio que desarrolla, que lo hacen singular (por lo tanto mejor retribuido) pero no especial en el trato ó en el régimen jurídico (se rige por la norma general adecuada -mejorada- a sus características propias).

2) Renovación y creación de centros penitenciarios

Desde el momento del cambio de Administración en el ejercicio de las competencias penitenciarias, de la Administración estatal a la catalana (autonómica-regional) en junio de 1984, comenzó un proceso de renovación y ampliación de las infraestructuras penitenciarias, de pasar de pocos centros hipermasificados (7 para 4 provincias con 6 millones de habitantes) a 11 centros modernos con capacidad media entre 600 (centro de jóvenes de 16 a 21 años) a 1300/1900 los penales y el gran centro de preventivos de Barcelona (para una población actual de 7 millones y medio de habitantes). De tal manera se dió solución dinámica al incremento constante de la población reclusa, con un altísimo nivel de procesados y un alto grado de giro (cada año ingresan y salen de prisión unas 13.000 personas) amortiguado por el funcionamiento adecuado de las concesiones de libertades provisionales, del cumplimiento de penas alternativas via juicios rápidos y de los regímenes abiertos al alcanzar el grado superior de tratamiento.

Asimismo se pusieron en marcha los servicios de Asistencia Social Territorial, para efectuar un correcto seguimiento y acompañamiento de los internos (penados) en el grado superior de tratamiento, desde la fase de pre-egreso a la de egreso y posibilidad definitiva...consiguiendo las condiciones adecuadas para la reinserción social de los internos que cumplen las 2/3 partes de la condena en adelante, colocación laboral, vivienda, educación, asistencia social, etc.

De ésta manera se ha podido contener el incremento de población reclusa, que crecía constantemente a un ritmo de 1000 internos anuales, o sea, generaba la necesidad de un centro penitenciario nuevo cada 1/2 años.

3) Creación de cuerpos penitenciarios

Al momento de constituirse la Dirección General de Servicios Penitenciarios y Rehabilitación como una Dir. General del Departamento (Ministerio) de Justicia, en 1984, se crearon los cuerpos de Técnicos Especialistas y Diplomados en Instituciones Penitenciarias y comenzaron a convocarse llamados a concursos de personal para cubrir los puestos penitenciarios. Posteriormente, a partir de 1990, se crea el cuerpo de Auxiliares Técnicos de II.PP. y se crean y se cubren por concurso de méritos los puestos de Educador, Graduado Social, Asistente Social, Sicólogos, etc. Todos los cuerpos penitenciarios se dotan de personal a través de llamados a selección de personal interino (sustitutos fijos) y anualmente se realizan concursos para consolidar la plaza, con temarios que implican una parte general sobre legalidad y una parte específica penitenciaria...la antigüedad se puntúa según un baremo mensual hasta un tope de 3,3 puntos y se aplica una vez que el funcionario ha aprobado las pruebas de conocimientos generales y específicos.

Todos los cuerpos penitenciarios están reflejados en la Ley de la Función Pública de Catalunya, como grupos de servicio dentro de cada grupo ó categoría de personal de la Administración civil, no son parte de un Instituto Armado ó cuerpo especial, lo que implicaría tener un Estatuto propio y un ámbito de representación propio, como es el caso de la Policía ó de los Bomberos.

Las funciones de cada cuerpo vienen determinadas en la propia Ley O.G.P. y el Reglamento penitenciario y en los Acuerdos que rigen las relaciones laborales, y son:

- a) Cuerpo de Diplomados en II.PP.: es el cuerpo de personal con titulación superior, que se ocupan de los puestos de mando de los módulos, centros operativos y de control y jefaturas de servicio. Directores, Subdirectores y Gerentes (Administradores).
- b) Cuerpo de Técnicos Especialistas en II.PP.: es el cuerpo de personal con titulación de Secundaria completa, es el personal que trabaja en módulos, sectores, áreas de servicio (economatos, cocinas, mantenimiento, talleres, etc.), y oficinas diversas. Ocupando desde un principio puestos básicos de servicio, pueden ocupar puestos específicos por llamados internos de la unidad o hacer carrera administrativa concursando a puestos de jefaturas de módulo, de área, de servicio (de reclusión) según su capacidad (formación general y específica) y mérito (antigüedad), que se convocan cíclicamente para dotar esos puestos presupuestados.
- c) Cuerpo de Auxiliares Técnicos de II.PP. es el cuerpo de personal penitenciario que se ocupa de los accesos a los centros penitenciarios y de la revisoría. Tiene formación de Primaria completa y solo trabaja en los accesos y dependencias de revisión de paquetes y suministros. Es un cuerpo de utilidad limitada, pues sólo en aquellos centros de estructura modular, con muchos accesos para controlar el movimiento de internos y personal.
- d) Otros cuerpos de la Administración catalana absorbieron los puestos de Educadores, Graduados sociales, Asistentes sociales, etc., que fueron creados específicamente para esta Administración pero no tenían prácticamente carrera administrativa ni garantía de dotación suficiente de personal, por lo que se dotan por llamados (para sustitutos fijos) y concursos de capacidad y mérito (para funcionarios de carrera).

Todos los puestos de trabajo creados en la Administración pública catalana y por lo tanto en la penitenciaria, están recogidos en la Relación de Puestos de Trabajo, que especifica cuantos puestos de trabajo existen en cada centro de trabajo de cada Dirección General de cada Departamento (ministerio). Ahí se especifica la dotación de personal por puesto de trabajo, su titulación, su horario, su grado y nivel, lo que facilita saber cuántos puestos hay en cada área y con qué características (y por lo tanto su retribución). Dicha R.P.T. se publica en el diario Oficial y se integra en el Catálogo de Puestos de Trabajo, que es la compilación de todos los puestos de trabajo que existen en todos los centros de trabajo de la Administración pública. Dichos Catálogos de P.T. se integran automáticamente en los Presupuestos Generales de la Generalitat en su Capítulo 1 (de personal), por lo que son partidas fijas y consolidadas. Lo que genera una gran estabilidad al servicio penitenciario, pues todos los puestos existentes y necesarios a corto y mediano plazo están creados y presupuestados, siendo un respaldo importantísimo para una administración tan dinámica y exigente como la penitenciaria (en cualquier país), donde todo son urgencias y gastos y necesidades de todo tipo.

4) Creación de la Empresa Pública de Talleres Penitenciarios (CIRE)

Un gran desafío para la Administración catalana fue como gerenciar los centros penitenciarios, con una importante población reclusa y con una dinámica de trabajo y estudio importantísima y un alto nivel de consumo de todo tipo de productos a través de los economatos. El sistema catalán implica la retribución económica por todos aquellos trabajos realizados, ya sean rutinas de mantenimiento, como productivas, de acuerdo a su nivel de carga de trabajo y productividad, lo que se ingresa en la cuenta de peculio de los internos, pudiendo éstos disponer de una cantidad semanal para gastar en el economato del establecimiento y/o habilitar el retiro por parte sus familiares ó representantes del resto. Los Talleres productivos en centros de dimensiones importantes cobraron tal importancia y giro económico, que conllevó la creación de una empresa pública, con su propio personal, encargado de la gestión de locales, contratos, liquidaciones y manejo de tributos sociales y seguros sanitarios, para gestionar todos los movimientos con agilidad y efectividad. El concepto de empresa pública en el estado Español implica que la titularidad es pública, pero se rige por el derecho privado para conseguir sus objetivos sociales. El presidente del Consejo de Administración de la empresa pública es el Consejero (Ministro) de Justicia y pertenece al Departamento (Ministerio) de Justicia. Este nombra a su Director General y se organiza de manera vertical por áreas (territoriales) de producción.

Una vez consolidada la empresa pública, como gestora de los Talleres Penitenciarios y con su propio personal consolidado y experimentado, la Administración penitenciaria dio el siguiente paso y transfirió paulatinamente la gestión económica de los servicios básicos y de economatos a la empresa pública, de tal manera que hoy en día gestiona todo lo relacionado con proveedores en materia de cocinas, lavanderías, equipamientos sanitarios, ropa de trabajo (uniformes), etc. Ello es así debido a que su posición como (comprador) interlocutor único frente a los proveedores le consolidó como el mejor cliente de toda la provincia de BCN (5 millones de habitantes)por volumen y por prácticas de pronto pago, gracias a su gran capacidad de giro generada en que la mitad de las ganancias de los internos y los aportes de las familias a los internos para su consumo de productos se quedan en las cajas de la empresa pública, que se gastan semanalmente todo el dinero al que acceden.

Así pues, hoy en día el CIRE gestiona todos los temas económicos de mantenimiento, suministros, cocina, panadería, y economatos de consumo interno en 11 centros penitenciarios para atender a 10/11.000 internos, además de gestionar todo lo relacionado con el funcionamiento de los Talleres Penitenciarios, tiene capacidad propia para contratar sus servicios con empresas e instituciones y tiene una labor muy importante de formación laboral (pues los cursos de capacitación se dan en sus dependencias)(beneficiándose así directamente de las subvenciones por políticas ocupacionales) y de reinserción social, al fomentar el hábito del trabajo productivo en la población reclusa. El régimen laboral de los internos que trabajan para las empresas que contratan con CIRE es de pago por productividad a partir de un horario de media jornada laboral o completa, de 6 horas...los tributos a la seguridad social y de IRPF son proporcionales, (4,5% de S.S y 2% de IRPF) (el empleador paga 9% de S.S., el doble de lo que se le devenga a cada trabajador). Los internos que trabajan en dependencias de mantenimiento, cocinas, panaderías, lavanderías,etc, cobran un sueldo fijo del CIRE por jornadas de trabajo de 6/7 horas diarias. Se

procura generar turnos dobles para que mayor población pueda acceder a los puestos de trabajo y a su vez, los internos puedan hacer actividades educativas y/o deportivas.

5) Desarrollo de una política integral de Tratamiento. La base del trabajo penitenciario es la vigilancia, el control (seguimiento) y el tratamiento penitenciario para conseguir el objetivo de la rehabilitación y la reinserción social. Para ello, el sistema penitenciario catalán puso en marcha una política integral de Tratamiento, que es la que se impone en todos los sistemas penitenciarios modernos y que implica un trabajo desde el ingreso hasta las fases de pre-egreso y egreso.

El trabajo de Tratamiento lo realizan los Educadores, que son operadores penitenciarios formados en la materia de la Educación social y Educadores Sociales que acceden a la condición de funcionario de prisiones y concursan a esos puestos de trabajo. Además participan los psicólogos, los psiquiatras, los graduados sociales y asistentes sociales, así como los pedagogos. Todos ellos forman parte de los equipos de Tratamiento. Cada Centro Penitenciario cuenta con un Subdirector de Tratamiento, un área de Tratamiento con oficinas y despachos propios y personal auxiliar adscrito a ellos para llevar los expedientes de los internos y sus clasificaciones al día. Todos los profesionales de Tratamiento conforman un Equipo de Tratamiento que son los que hacen las propuestas de clasificación de los internos, de acuerdo a su trabajo y la evolución del mismo. Estas se aprueban en las reuniones de la Junta de Tratamiento y se elevan a la Dirección y Dirección General, para efectivizar la evolución (o no) en su grado de convivencia y régimen de vida. Implica mucho trabajo burocrático de seguimiento y control de las actividades del interno, no solo las entrevistas y los cursos.

Al Ingreso. los internos permanecen en una unidad especial donde son detectadas sus necesidades en materia de salud, su situación personal y familiar, sus antecedentes de todo tipo (educativos, laborales, sociales, patológicos, penales), se le realizan exámenes de todo tipo y entrevistas y se determina en primera instancia su clasificación, el grado de régimen de convivencia adecuado a su personalidad y momento particular y la unidad de destino donde tiene que estar, así como el tipo de tratamiento inicial que se recomienda.

Durante su estancia en prisión. Dependiendo del tipo de régimen del centro y de sus características, accede a un tratamiento estipulado general (cursos de control del estrés, de la ira, de violencia doméstica, de deshabitación de las drogas, etc.) y a un tratamiento lo más personalizado posible (tratamiento sanitarios, psicológicos, psiquiátricos, etc.) y el seguimiento de su evolución en su vida en común en la prisión. Existen 3 grados de clasificación, primer grado es el de régimen cerrado (22hs. cerrado y 2 de patio) , segundo grado es el régimen ordinario (vida normal, patio x la mañana y tarde, acceso al trabajo y la escuela , permisos transitorios de salida, visitas conyugales regulares..) y el tercer grado es el régimen abierto para internos de muy buen comportamiento, respaldo familiar y económico (trabajo fijo) suficiente, salen al exterior a hacer su trabajo y vuelven solo a dormir a partir de las 21hs. Residen en módulos especiales sin contacto con el resto de la población reclusa. Estos grados de clasificación se aplican sobre todo a los internos penados totales (40%) y sobre ellos recae el grueso de la inversión en tratamiento, ya que los

procesados (55-60%) tienen el inconveniente de la inestabilidad para aplicar sobre ellos tratamientos prolongados e individualizados.

Durante el pre-egreso y egreso: cuando el interno ha llegado a la fase de preegreso por su clasificación interior (buen comportamiento) el cuasi cumplimiento de su condena efectiva y tener las condiciones necesarias para acceder a regímenes de semilibertad, los Asistentes Sociales y Graduados sociales y otros miembros de las Comisiones Territoriales de Asistencia Social trabajan con el interno y su familia para preparar las mejores condiciones para el egreso: soluciones laborales, habitacionales, educativas, de todo tipo, para lograr su reinserción social efectiva y evitar la reincidencia. Dicho trabajo continúa regularmente luego de la puesta en libertad condicional del interno hasta fechas incluso posteriores a su libertad definitiva.

Finalmente, podemos concluir que el sistema penitenciario catalán se basa en unas infraestructuras modernizadas y nuevas con gran capacidad y amplitud para absorber una población reclusa (adulta y juvenil) en constante expansión; unos cuerpos penitenciarios suficientemente dotados y diversificados (para poder desarrollar una carrera administrativa vasta y variada); unas políticas de tratamiento integral que abarcan todas las fases del periplo penitenciario de la persona privada de libertad y un sistema de trabajos productivos y de mantenimiento remunerados que generan un flujo continuo de recursos que ayudan a mantener el sistema penitenciario, a aliviar la carga de la pena a las familias y a mejorar sensiblemente la calidad de vida de los internos, presente y futura (post egreso, por las ayudas por las cotizaciones sociales). Es un sistema penitenciario inteligente, equipado y que busca constantemente generar recursos que se vuelquen en beneficio de los internos y de la propia viabilidad de la institución.



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay