

Rediseñando la respuesta penal para hijos e hijas de mujeres encarceladas

Avanzando hacia una política pública con enfoque de genero e infancia

Ulda Omar Figueroa Ossa
Catalina Rufs Orellana
Francisca Koppmann Kuester

INTRODUCCIÓN

Problema de investigación

Encarcelar personas genera problemas sociales en general, pero especialmente intensos en sus hijos

Daño social generado en sus hijos e hijas, genera conflicto entre el derecho del Estado a castigar y el interés superior del niño o niña

Estados suelen responder a estos problemas mediante 3 clases de estrategias

- Problemas sociales se generan tanto al encerrar hombres como mujeres (Petersilia, 2003)
- Estructura patriarcal de la sociedad hace que efectos negativos sobre los hijos sean más intensos cuando la encarcelada es su madre (Burgess-Proctor et al., 2016; Morales et al., 2015)
- **CDN. Artículo 9.3:** *Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.*
- **CDN. Artículo 20.1:** *Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.*
- Permitir el ingreso a las niñas y niños a la cárcel durante sus primeros años de vida
- Ofrecer ayuda social a los niños y niñas de estas madres y a quienes los cuidan mientras la mujer cumple su pena
- Suspensión temporal de la pena para sus madres condenadas por la ley penal

Objetivo del estudio y metodología

Objetivo del estudio y metodología

Objetivos del estudio

- Sistematizar evidencia sobre problemas sociales que genera el encarcelamiento de mujeres en sus hijos e hijas
- Sistematizar información sobre el funcionamiento de las estrategias actuales utilizadas por el Estado chileno para abordar estos problemas sociales
- Realizar propuestas de política pública para mejorar la respuesta del sistema penal y del Estado en su conjunto para abordar estos problemas

Metodología

- Revisión de la literatura sobre problemas sociales que genera el encarcelamiento de mujeres en sus hijos e hijas
- Estudio de caso sobre la experiencia chilena implementando estrategias para abordar estos problemas

Hallazgos

Problemas sociales del encarcelamiento de mujeres en sus hijos e hijas

CATEGORÍAS ANALÍTICAS	TIPOS DE PROBLEMAS QUE CONTIENE CADA CATEGORÍA	PREVALENCIA EN HIJOS E HIJAS DE MADRES ENCARCELADAS EN CHILE (RUF, 2020)	OTRAS CARACTERÍSTICAS EN CHILE (RUF, 2020)
Problemas escolares	Rendimiento escolar; inasistencia prolongada a la escuela y deserción escolar	22%	Mayor prevalencia en adolescentes
Problemas de salud mental	Depresión, déficit atencional, trastorno de alimentación o intento de suicidio	23%	Mayor prevalencia en niños/as de 4 a 8 años
Comportamiento problemático	Comportamiento antisocial	31%	Mayor prevalencia en adolescentes
Alguno de los problemas anteriores	Niños o niñas con al menos 1 de los problemas anteriores	48%	-

Fuente: elaboración propia en base a Hagan y Dinovitzer, 1999; Trice y Madison, 2004; Dallaire, 2007; Murray y Murray, 2010; Cho, 2010; Murray et al., 2012; Valenzuela et al, 2012; Muftic et al., 2016; McGee et al., 2017; Turney y Goodsell, 2018; Rufs, 2020

¿Cuántas mujeres están en contacto con el sistema penal en Chile?

- ✓ Mujeres representan un 10,5% de la población total en contacto con el sistema penitenciario y el 7% de las personas privadas de libertad (Gendarmería de Chile, 2020).
- ✓ Para 2019 en Chile habían casi 3.500 mujeres privadas de libertad (Gendarmería de Chile, 2020). De ellas el 91% son madres, y en promedio cada una tiene 2,7 hijas/os (Morales et al, 2015).
- ✓ Se puede estimar que alrededor de 8.000 niños o niñas tienen a sus madres encarceladas y cerca de 16.000 tienen a sus madres cumpliendo una pena alternativa a la cárcel.

Funcionamiento de las estrategias actuales para abordar estos problemas en Chile

Permitir el ingreso a las niñas y niños a la cárcel durante sus primeros años de vida

Nombre del programa o estrategia	Institución a cargo / año de inicio	Descripción	Presupuesto ejecutado (M\$ anuales)	Población atendida (anual)	Gasto promedio mensual por usuario
Creciendo Juntos	Gendarmería de Chile – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos / 2015 (desde 2001 en sus versiones previas)	Favorecer la permanencia de madres privadas de libertad en cárceles junto a sus hijos hasta los 2 años de vida de estos. Luego de ello, otorgarles apoyo social a las niñas/os hasta los 12 años y promover herramientas de control parental en sus familias.	\$1.112.280 (año 2017)	1.240 (año 2017)	\$ 74.750
Salas cunas en recintos penales	Junta nacional de Jardines Infantiles – Ministerio de Educación / 1999	Generar y fomentar buenas condiciones de estimulación cognitiva y social como elementos fundamentales para el desarrollo y crecimiento sano e integral de hijos/as lactantes de madres encarceladas, que viven juntos en la cárcel.	\$ 292.920 (año 2019)	Sin dato	Sin dato

- Ambiente carcelario no apropiado para niños/as. Extiende el castigo hacia ellos
- No evita proceso de desocialización de las mujeres ni promueve su desistimiento, fomentando su reincidencia futura y nuevas separaciones de sus hijas e hijos

Ofrecer ayuda social a los niños y niñas de estas madres y a quienes los cuidan mientras la mujer cumple su pena de cárcel

Nombre del programa o estrategia	Institución a cargo / año de inicio	Descripción	Presupuesto ejecutado (M\$ anuales)	Población atendida (anual)	Gasto promedio mensual por usuario
Abriendo Caminos	Ministerio de Desarrollo Social / 2008	Acompañamiento psicosocial y laboral de 24 meses a niñas/os con adulto significativo privado de libertad y a su cuidador principal	\$5.605.886 (año 2018)	7.645 (año 2018)	\$61.106

- **Intervención reactiva.** Opera cuando ya se ha interrumpido la crianza materna y la mujeres ya tiene una trayectoria delictiva consolidada
- **Problemas de efectividad** pues no interviene problemas sociales específicos de niños y niñas (Dipres, 2011, 2019; Gonzales et al, 2019)
- **Problemas de focalización** (Dipres, 2011, 2019; Gonzales et al, 2019)
- **No tiene perspectiva de derechos, de género ni de seguridad ciudadana:** no promueve el derecho a la crianza de las mujeres. Mujeres al terminar sus penas tienen elevadas probabilidades de reincidir

Funcionamiento de las estrategias actuales para abordar estos problemas en Chile

Suspensión temporal de la pena para madres condenadas por la ley penal

Nombre del programa o estrategia	Institución a cargo / año de inicio	Descripción	Presupuesto ejecutado (M\$ anuales)	Población atendida (anual)	Gasto promedio mensual por usuario
Ley Sayen	No aplica / en tramitación en el congreso	En su diseño normativo actual, regula la creación del mecanismo de suspensión de la pena para mujeres condenadas a penas de cárcel que estén embarazadas o tengan hijos o hijas menores a	No aplica *Supone ahorro para el Estado por menor uso de la cárcel	Potencialmente Aprox. 17.000 niños y niñas con madres en contacto con el sistema penal	Por determinar

- **Intervención reactiva.** Interviene cuando mujer ya tiene una trayectoria delictiva consolidada
- **Solo contempla estrategias de control:** pero no de intervención o apoyo a las mujeres y sus hijas e hijos

Diagnostico: principales falencias de las estrategias actuales

- ✓ **Son reactivas:** vinculan a las mujeres y sus hijas e hijos cuando la primera es condenada a una pena de cárcel por el sistema de justicia penal (habiendo tenido varios contactos previos con el sistema penal)
- ✓ **No se hacen cargo de factores que empujan a las mujeres a delinquir:** y que repercuten en que el sistema penal las separe de sus hijas e hijos.
- ✓ **Falta de especialización:** no vinculan a las mujeres y sus hijas e hijos a intervenciones especializadas que se hagan cargo de los factores que explican el comportamiento infractor de las mujeres, por una parte, ni de las necesidades específicas en materia de salud mental, escolarización y comportamiento antisocial de sus hijas e hijos.

Propuesta de política pública

Propuesta de política pública

Ideas centrales

- ✓ **Reorganizar las actividades que actualmente realizan los Estados:** uso de la teoría de cambio como mecanismo para explicitar, organizar y explicitar actividades, sus mecanismos y resultados
- ✓ **Foco en promover el derecho a la crianza:** que deben poder ejercer tanto niños y niñas como sus madres en contacto con el sistema penal

Ejes principales de la propuesta

1. **Redefinir la población objetivo:** mujeres madres que durante el proceso penal sean candidatas a medidas alternativas al encarcelamiento
2. **Uso activo de mecanismos de detección temprana de casos:** mediante equipos jurídicos y gestores de casos que detecten mujeres madres potenciales candidatas a ser intervenidas
3. **Uso de mecanismos alternativos al encarcelamiento:** Para evitar la separación de las mujeres y sus hijos e hijas y vincular a ambos a actividades de intervención psicosocial basadas en la evidencia
4. **Monitorear y evaluar actividades:** mediante indicadores de gestión coherentes con los resultados esperados
5. **Coordinación centralizada de las actividades:** a cargo de un órgano público con competencia en materias sociales

Propuesta de política pública



Propuesta de política pública

Redefinir el propósito, actividades y resultados del programa

Componentes necesarios para implementar dichas actividades

Equipo jurídico

Coordina acciones con fiscales, jueces y/o defensores para que usando las facultades legales ya existentes promuevan el uso de medidas alternativas al encarcelamiento respecto de mujeres embarazadas o con NN en edad escolar ofreciendo como soporte la intervención de ellas y sus NN de un programa coordinado por esta estrategia

Gestores de caso e infraestructura de intervención

- Acompaña a NN y a sus madres con un modelo de intervención basado en las necesidades levantadas por la evidencia nacional
- En caso de ser necesario debe proveer espacios para la crianza (salas cunas)

¿Cómo convencer a fiscales y jueces de no encarcelar a estas mujeres?

- Necesidad de la pena debe ceder ante el interés superior del niño (reconocido en el futuro sistema de garantía de derechos) (Corte Constitucional de Sudáfrica (2007) y del Ministerio Público argentino (2017))
- Programa puede colaborar al control de estas medidas cautelares y penas.
- Idea con adhesión ciudadana (57% se muestra a favor, DPP, 2021)

Propuesta de política pública

Redefinir población objetivo de la estrategia

“Actuar después del encarcelamiento es llegar tarde”

a. Mujeres que actualmente son objeto de un proceso penal y que arriesgan ser sometidas a prisión preventiva o condenadas a cárcel

- Pero que pueden optar a penas sustitutivas
- Esta intervención es su ultima chance de no ir a la cárcel. Si reinciden, será inevitable.
- Potencialmente ampliable a mujeres en proceso penal que no arriesgan prisión por este delito, pero que de no ser intervenidas pueden volver a delinquir.

b. Mujeres que ya están encarceladas (condenadas o en prisión preventiva)

- Promover activamente a concesión de permisos de salida, libertad condicional bajo o revocación de cautelares, bajo supervisión del programa coordinado por esta estrategia

Propuesta de política pública

Alinear la intervención con la evidencia nacional y comparada disponible

Niñas y niños	Madres
Promover su inserción escolar o preescolar	Promover de habilidades parentales
Gestionar intervenciones de salud mental	Gestionar tratamiento de adicciones y salud mental
Generar vínculo con sus madres fuera de la cárcel	Realizar intervenciones criminológicas (factores protectores, de riesgo) para evitar reiteración de la conducta infractora
Contemplar un componente de vinculación del niño o niña a la oferta social disponible en su territorio (gestor de caso)	Colaborar con el control de las medidas cautelares o penas (p.ej: monitoreo telemático)
Tener enfoque de género y estrategias diferenciadas para infantes, niños/as y adolescentes	Contar con un mecanismo de selección para excluir casos donde la liberación de la madre pueda generar más daño a sus hijos/as que mantener el vínculo materno - filial

Propuesta de política pública

Monitorear y evaluar con indicadores de gestión coherentes con las actividades y resultados esperados

Indicadores y metas de gestión esperables

- Reducir el número de NN que vive con sus madres en la cárceles
- Incrementar el número de NN cuyas madres cumplen medidas cautelares o penas en libertad
- Mejorar indicadores sociales de las mujeres (i.e: ingresos)
- Disminuir la reincidencia delictual de sus madres
- Incrementar inserción escolar de los NN
- Disminuir problemas de salud mental de lo NN

Conclusiones

Ventajas de la propuesta sobre las estrategias ya existentes

- ✓ **Actúa preventivamente:** detecta a interviene a mujeres que inician carreras delictivas para evitar que el sistema penal en futuros eventos las encarcele y separe de sus hijos o hijas
- ✓ **Promueve el uso de alternativas al encarcelamiento:** pero complementándolas con intervenciones basadas en la evidencia idóneas para necesidades de mujeres madres y sus hijos e hijas
- ✓ **Evita problemas sociales que genera el encarcelamiento**
- ✓ **Limita al mínimo indispensable ingreso de niños y niñas a las cárceles:** solo a casos de mujeres condenadas por delitos graves que no admiten uso de alternativas al encarcelamiento

Usos potenciales

- ✓ **Diseñar estrategias o programas para esta población objetivo o evaluar los ya existentes**
- ✓ **Rediseñar estrategias ya existentes**

GRACIAS

Contacto

uofiguer@uc.cl

cirufs@uc.cl

fakoppmann@uc.cl

Anexo

Ajustes a la legislación chilena requeridos para facilitar la implementación de la propuesta

Ajustes normativos requeridos

A la Constitución política de la república

En el contexto del mandato constitucional que establezca que las penas solo pueden recaer en quien haya infringido la ley penal, incorporar las siguientes normas:

- ✓ Establecer el deber del Estado de mitigar los efectos sociales negativos que generan las penas en las familias de las personas condenadas, en particular sobre niños y niñas u otras personas en situación de vulnerabilidad
- ✓ Establecer la prohibición de que niños y niñas habiten de manera permanente en las cárceles

Al proyecto de ley Sayen* (boletín 11.073-07)

- ✓ Reemplazar la facultad que actualmente se propone de sustituir la pena de cárcel por la suspensión de la pena, por la facultad de reemplazar la pena de cárcel por la de libertad vigilada intensiva. Ello condicionado al interés superior del niño o niña y a la condición psicosocial de la madre.
- ✓ Establecer como obligación al tribunal que el plan de intervención de la mujer se oriente a promover el ejercicio de la maternidad, la crianza de su hija o hijo y/o a evitar la reiteración delictual.
- ✓ Establecer la facultad de reemplazar la prisión preventiva por medidas cautelares no privativas de libertad junto a la obligación que incluyan la del art. 155 letra b), dejando mandatado al órgano a cargo de ejecutarla de procurar que se resguarde el interés superior del niño o niña

*Una explicación más detallada de los ajustes a este proyecto de ley y propuestas normativas concretas están contenidos en minuta ejecutiva adjunta a esta presentación