

## IMPACTO SOCIAL DE LA PRISIÓN FEMENINA EN CHILE

Ximena Marcazzolo, Facultad de Derecho

Ana María Stuvan, Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política

Pilar Larroulet y Eduardo Valenzuela, Instituto de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales

Pontificia Universidad Católica de Chile

Artículo publicado en *Propuestas para Chile*, Centro de Políticas Públicas UC, 2012

A nivel mundial, el porcentaje de mujeres presas ha aumentado en las últimas décadas, superando el crecimiento experimentado por los hombres (Beey, Johnson, Severson y Postmus 2009; Gelb 2003). Esta realidad es consistente con lo ocurrido en nuestro país, donde en los últimos años se ha incrementado el número de mujeres condenadas, mientras el de los hombres se ha mantenido prácticamente estable. Según datos de Gendarmería, las mujeres representan hoy alrededor del 8% de la población condenada a penas privativas de libertad, y casi un 13% del total de imputados que esperan su condena en prisión.

Si bien podemos intuir que las motivaciones para delinquir o los factores de riesgo que facilitarían el inicio de una carrera criminal pueden diferir entre hombres y mujeres, la evidencia empírica al respecto es escasa, lo que se ha traducido en una asimilación de lo femenino a lo masculino en la forma de enfrentar el problema de la delincuencia. Esto queda de manifiesto, a su vez, en el debate sobre la prisión, donde la condición de la mujer ha sido escasamente integrada, dejando al margen el rol social que ella tiene y, por lo tanto, las graves repercusiones que implica el encierro femenino para la sociedad. En nuestro país, casi el 90% de las mujeres que están en prisión declaran tener hijos (Gendarmería, 2006), casi todos ellos menores de edad que quedan, en el mejor de los casos, bajo el cuidado de un familiar, contribuyendo a la *fragilización* de la familia. Asimismo, una importante proporción de mujeres –significativamente mayor que de hombres– es abandonada por su pareja al iniciar el cumplimiento de la condena, lo que genera problemas de salud mental, como depresión, y multiplica los riesgos familiares.

El encarcelamiento de la población trae consigo consecuencias sociales indeseadas que se suelen dejar de lado al momento de analizar sus beneficios para el control del crimen. Tanto hombres como mujeres suelen dejar atrás familias, que en su mayoría quedan sin su principal sostén económico, e hijos que se criarán con la prolongada ausencia de un padre o una madre. Aun cuando es difícil atribuir causalidad, cierta evidencia empírica en otros países ha vinculado la prisión de los padres con dificultades sociales, tales como abuso de sustancias, problemas en el colegio y delincuencia en los hijos (Huebner y Gustafson 2007; Tasca, Rodríguez y Zatz, 2011; Cho, 2011). A la vez, el paso por prisión disminuye aun más las probabilidades de acceder a un trabajo formal, lo que podría traducirse en una prolongación de la carrera criminal que también afecta a los hijos. Considerando que la mayoría de quienes ingresan a las unidades penales presentan condiciones de alta vulnerabilidad –baja escolaridad, altos índices de desempleo, consumo de sustancias, familias frágiles–, el paso por la prisión generaría, finalmente, un aumento en la trasmisión de riesgos intergeneracionales (Wildeman y Western 2010).

Las consecuencias sociales de la prisión se hacen más pronunciadas en el caso de la mujer, dado su

rol en la crianza y apoyo emocional de los hijos (Tasca, Rodríguez y Zatz, 2011). Datos norteamericanos señalan que 2/3 de las mujeres vivían con sus hijos antes de ingresar a prisión, porcentaje que es notoriamente inferior en el caso de los hombres (apenas 4%, en Cho, 2011). Además, la mayoría de las mujeres encarceladas eran las jefas de hogar, lo que implicaría que su ausencia redundó en la falta de soporte económico de los hijos.

El problema de la prisión femenina se enmarca también en una política más amplia de prevención del delito. La evidencia internacional señala que el riesgo de vincularse al mundo del delito es mayor en adolescentes cuyos padres –y específicamente, la madre- han sido privados de libertad (Huebner y Gustafson 2007; Murray y Farrington 2008). En esta línea, el estudio sobre las consecuencias de la prisión femenina debería estar en la base de programas de prevención del delito que hoy se aplican en el país, y motivar al fortalecimiento de intervenciones específicamente dirigidas a hijos de presos, que son una primera prioridad para una política exitosa de disminución del delito a mediano y largo plazo.

Ahora bien, a pesar de la especificidad de la mujer y de su condición de madre –y del abandono de menores que la condena privativa de libertad implica-, ni las políticas judiciales ni las penitenciarias consideran estas diferencias por sexo en su formulación y aplicación. Si bien existe evidencia de un sesgo discrecional de los jueces a favor de la mujer en el momento de juzgar un caso determinado (Medina 2007), esto no responde a consideraciones legales específicas que busquen mitigar el daño social de la prisión femenina. En términos de política penitenciaria, salvo la segregación por sexo que se realiza entre o al interior de las unidades penales o de la existencia de una zona materno-infantil que permite la permanencia de los hijos lactantes junto a sus madres, la arquitectura, el funcionamiento y el reglamento penitenciario responden a una lógica que no hace distinciones de género y que fue diseñada en un contexto en que la prisión era casi exclusivamente masculina. Un primer esfuerzo lo realizó Gendarmería de Chile en 2006, incorporando modificaciones a la ficha utilizada para clasificar el nivel de compromiso delictual de quienes ingresan a una unidad penal, de manera de generar ciertas distinciones que en el caso de las mujeres parecían significativos. Pero no se ha avanzado mayormente en la búsqueda de políticas específicas que aborden temas como el acceso a beneficios, o modificaciones al reglamento interno que consideren esta realidad.

### **1.- Impacto social de la prisión femenina**

La evidencia internacional indica claramente que la prisión parental es un factor de riesgo para un conjunto muy amplio de problemas en niños y adolescentes, incluyendo comportamiento delictivo, problemas de salud mental, abuso de drogas, fracaso académico y deserción escolar y desempleo (Murray & Farrington 2008). La principal dificultad de estos estudios consiste en determinar el efecto específicamente causal del encarcelamiento parental en estos resultados. La mayor parte de los riesgos que pesan sobre los niños están presentes mucho antes de cualquier condena a penas de reclusión, bajo la forma de padres con trayectorias delictivas que se asocian a condiciones de extrema pobreza, abuso de alcohol o drogas, desajustes familiares y parentalidad irresponsable, o escasísimo nivel educacional. La transmisión intergeneracional del riesgo delictivo está asociada incluso a factores genéticos (como han probado algunos estudios realizados con niños adoptados, Crowe, 1974) que poco tienen que ver con la reclusión parental. La relación

entre encarcelamiento parental y comportamientos de riesgo en los hijos se reduce considerablemente cuando se incluyen variables de control como antecedentes delictuales de los padres, pobreza, desajuste familiar, barrios peligrosos y otras semejantes, pero la asociación tiende a mantenerse significativa, lo que indicaría que la reclusión parental agrega algún riesgo a estos comportamientos (Murray & Farrington, 2008). Algunos estudios han intentado aislar más precisamente el efecto del encarcelamiento parental de dos maneras: a) comparando niños cuyos padres fueron encarcelados antes de que ellos nacieran respecto de niños cuyos padres fueron encarcelados cuando ya habían nacido (Cambridge Study in Delinquent Development en Farrington, 2003): en ambos casos se trataría de niños cuyos padres tienen trayectorias delictivas similares que fueron objeto de condenas, pero que se distinguen en que unos experimentaron la reclusión parental, mientras que otros no lo hicieron; b) comparando niños cuyos padres han tenido condenas con pena de privación de libertad respecto de niños cuyos padres han obtenido condenas por delitos similares que han cumplido en medio libre (probation), aunque en este caso suelen existir diferencias en los antecedentes delictivos, educacionales y laborales de quienes reciben condenas en una y otra modalidad. Los resultados que provienen de este tipo de estudios son mixtos, algunos estudios arrojan diferencias significativas, pero otros no. Murray & Farrington (2008: 170) concluyen que “there is no experimental evidence on which to draw firm conclusions about the causal effects of parental imprisonment on children”, de modo que el impacto de la prisión parental permanece todavía en un plano condicional, “parental imprisonment might cause child antisocial behavior, mental health problems, drug use, school failure, and unemployment, but rigorous tests of this hypothesis are required” (ibid.).

Los mecanismos a través de los cuales se produce este impacto han sido descritos de diversas maneras: el trauma de la separación madre/hijo, la conciencia que adquieren los niños de la conducta criminal de sus padres (incluso en edades muy tempranas), la vulnerabilidad económica en que quedan sumidos los hogares sin padres, las dificultades que se presentan en la capacidad parental del cuidador y en el ajuste familiar, la tensión que provoca la visita a la cárcel a menudo en condiciones de recepción muy lamentables y la estigmatización que provoca el encarcelamiento de los padres en el entorno cercano –residencial o escolar- de los niños. Generalmente se considera que la separación por motivo de encarcelamiento es más traumática que la separación por otros motivos, sobre todo por las condiciones de aislamiento y soledad que pesan en este caso mucho más que en el caso más común del divorcio. También respecto de divorcio –que habitualmente no implica la separación respecto de la madre- el encarcelamiento es una separación rodeada de mayor culpabilidad y estigma social. La separación por motivos delictivos también tiene ciertas características propias: usualmente es inesperada (para los niños), a veces violenta en el momento del arresto y en muchas ocasiones inexplicable: los niños no comprenden bien por qué sus padres han partido. La frecuencia y calidad de las visitas parentales son, a la vez, muy distintas del caso común del divorcio. La presencia de los niños en el momento del arresto es un motivo de especial preocupación, aunque no existen estudios que muestren consecuencias específicamente adversas en esta materia. La conciencia que adquieren los niños de la conducta delictiva de sus padres a través del encarcelamiento puede generar asimismo comportamientos imitativos en consonancia con la teoría del aprendizaje social. Muchos niños no son conscientes de la condición de sus padres hasta que son encarcelados y solamente entonces el modelo parental delictivo se activa y se vuelve más patente y efectivo. Existe la hipótesis de que el encarcelamiento de los padres puede operar al revés, como un efecto disuasivo de carácter vicario

en la medida en que incrementa la percepción acerca de los costos de delinquir (teoría de la elección racional). El efecto del modelaje parental, sin embargo, suele ser demasiado potente (teorías del vínculo social), algo que se exagera cuando la reclusión se percibe –como ocurre normalmente- como injustificada y excesiva (probablemente una percepción que aumenta en el caso de las madres).

El empobrecimiento de los hogares después del encarcelamiento de los padres es un hecho mejor probado (Arditti, 2003). La interrupción del flujo de ingresos legales, pero sobre todo ilegales, puede significar una severa merma en las posibilidades de sustentación de los hogares delictivos. También la cárcel reduce las posibilidades de empleo futuro por obsolescencia o estigma lo que repercute sobre los ingresos futuros que se puedan obtener. En muchas ocasiones, los hogares deben solventar gastos adicionales para sostener a los padres reclusos (especialmente visitas a gran distancia, pero también alimentos, medicamentos y comodidades que no provee la prisión, sin contar los gastos legales asociados a procedimientos judiciales) que hacen aumentar la presión sobre el bienestar familiar.

El impacto sobre la calidad del cuidado parental y el ambiente familiar ha sido también mencionado como una consecuencia adversa de la reclusión parental. La evidencia en este sentido indica que la ausencia de los padres (y en particular de la madre) introduce a los niños en un ambiente más hostil que incluye una disciplina más severa, castigo físico y en ocasiones una exposición mayor a riesgos de abuso sexual (Phillips et al., 2006), lo que seguramente es una razón que explica la preferencia por dejar a sus niños en manos de sus abuelas maternas. Es posible, sin embargo, que en la adolescencia los problemas de parentalidad sustituta sean, por el contrario, la falta de monitoreo y supervisión, y una parentalidad completamente pasiva e incluso negligente. Las teorías de la estigmatización han llamado la atención, por su parte, sobre la experiencia de rechazo y agresión que pueden sufrir los hijos de padres encarcelados algo que se modera, sin embargo, cuando los niños viven en espacios muy segregados que concentran conducta desviada. Algunas indicaciones de que niños con estas desventajas rechazan ir a la escuela o tienden a abandonarla antes de tiempo se han entregado a este respecto. El estigma policial y judicial que tiende a responsabilizar o aprehender con mayor frecuencia a hijos de padres reclusos que a aquellos que no lo son, ha sido también una materia especial de investigación.

Actualmente se considera que todos estos efectos deben estar exacerbados cuando es la madre – antes que el padre- el que se encuentra en prisión (Hagan & Dinovitzer, 1999). La mayor parte de los niños deben haber vivido con sus madres antes de su arresto, y relativamente pocos con sus padres lo que atenúa mucho el efecto de la prisión paternal (Cho, 2011). Por esta misma razón, la reclusión de la madre implica usualmente un cambio significativo en las condiciones de cuidado y residencia de los hijos. También se ha mencionado que las cárceles de mujeres que suelen ser muy pocas quedan por esto mismo a mucha mayor distancia del domicilio de los hijos, lo que explica en parte la importancia del contacto telefónico.

La extensión de la condena y las condiciones de reclusión refuerzan efectos indeseables: condenas más largas y condiciones más punitivas y truculentas de encierro pueden reforzar impactos negativos. El debate acerca de cuánto deben saber los niños de la situación de sus padres parece estar zanjado a favor de una información completa y veraz, en contra de la costumbre de ocultar

las cosas que es características en estos casos. La ausencia parental debe tener una explicación verosímil si se quiere evitar que los niños se culpen a sí mismos o permanezcan en un estado de confusión y decepción respecto del vínculo con sus padres. La visita carcelaria ha sido considerada un factor de riesgo cuando se realiza en condiciones adversas, que envuelven distancias largas y viajes incómodos, procedimientos carcelarios engorrosos, y limitaciones en el contacto físico y emocional. El riesgo de contagio criminógeno entre adolescentes que visitan regularmente la cárcel ha sido documentado alguna vez (Petrosino et al. 2003). En su conjunto, sin embargo, se estima que la visita carcelaria puede ser un poderoso mecanismo para contrarrestar las consecuencias negativas de la separación parental.

La investigación sobre diferencias en el impacto de la prisión parental tampoco ofrece conclusiones firmes. La presunción de que este impacto puede ser mayor en niños de corta edad – respecto de adolescentes por ejemplo- no está confirmada, ni tampoco que los niños –siempre más proclives a la conducta desviada- sean más vulnerables que las niñas. Es posible que la calidad de la relación parental preexistente mitigue los efectos más adversos.

Algunos de los principales riesgos asociados con la prisión materna pueden balancearse y compensarse con medidas que aseguren la estabilidad y calidad del cuidado sustitutivo de los niños y con subsidios especiales que eviten el colapso económico de los hogares. Ambas cosas intervienen sobre los dos mecanismos más poderosos de transmisión de riesgos, el desajuste familiar (especialmente de las condiciones de parentalidad) y la pobreza de los hogares sin sustento parental. También la mantención y mejoramiento del vínculo parental en condiciones de encierro son importantes como los programas de parentalidad que enseñan a manejar una relación a menudo resentida por los antecedentes delictivos y la reclusión misma y el mejoramiento de la condiciones en que se realiza la visita carcelaria. El trauma de la separación materna ha sido enfrentado con permisos especiales para que niños menores de uno o dos años residan con sus madres en la misma prisión, aunque el ambiente carcelario se considera nocivo para el desarrollo de niños (Eloff & Moen, 2003). No existen estudios concluyentes, sin embargo, que muestren que niños que han cohabitado con sus madres en la cárcel tengan mayores problemas que otros, salvo que la cohabitación haya durado largo tiempo.

## **2.- Diagnóstico de la situación actual y presentación del problema**

Según los datos de Gendarmería de Chile al 31 de Julio de 2012, de la población penal total, la mitad se encuentra reclusa cumpliendo condena en el subsistema cerrado 49.762 (49%). De ellos, el 91% son hombres (45.470) y 9% son mujeres (4.292). Prácticamente todas las mujeres reclusas son madres (95%) y la mayor parte (67% de las madres) tienen hijos menores de 18 años, lo que arroja una cifra de alrededor de 2.750 madres con hijos menores de edad en la cárceles chilenas en un momento dado del tiempo. Cárdenas (2010) ha encontrado que el promedio de edad de las reclusas chilenas es comparativamente alto respecto de otros países, y que las mujeres jóvenes son madres también en una proporción muy elevada. Tomando como referencia un promedio de 2,1 hijos menores de 18 años por reclusa (según las cifras obtenidas en este estudio), es posible que alrededor de 6.000 menores de edad tengan actualmente a su madre presa. No existen datos de flujo carcelario que permitan estimar el

número de madres recluidas en un período determinado de tiempo, lo que incrementa esta cifra en una magnitud no conocida.

Respecto del fenómeno de la prisión femenina en Chile, que contempla fundamentalmente su estructura, forma de funcionamiento y las normas que la regulan, se puede afirmar que existe poca información y estudio, y que ha sido una materia escasamente atendida por la política pública. Lo anterior obedece en parte al origen histórico del sistema carcelario en que la mayoría de la población penal era masculina.

Reafirma lo anterior, la propia legislación que regula el funcionamiento del sistema penitenciario nacional, en la cual la omisión de normas que refieran un estatuto según género es evidente. Expresión de esto es la propia Ley Orgánica de Gendarmería, Decreto Ley N° 2859, de 15 de septiembre de 1979, que no realiza ninguna referencia a la situación de la mujer privada de libertad, usando términos amplios como “las personas privadas de libertad” sin distinción de género; el Decreto del Ministerio de Justicia N° 518, de 21 de agosto de 1998, que aprueba el “Reglamento de Establecimientos Penitenciarios”, el cual se refiere a la condición de mujer de las internas solo en relación con que será un elemento a considerar al momento de crear las cárceles (artículo 13) y que en los establecimientos penitenciarios destinados a la atención de mujeres existirán dependencias que contarán con los espacios especiales para el cuidado y tratamiento pre y post- natal y el cuidado de los lactantes (artículo 19); ni el Decreto Ley 321 sobre libertad condicional, ni su reglamento se refieren a la situación de las mujeres privadas de libertad; el Decreto 943 de 14 de mayo de 2011 que aprueba reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario tampoco establece reglas particularmente dirigidas a la mujer<sup>1</sup>.

Por su parte, el actual Gobierno ha manifestado su intención de mejorar el sistema carcelario y lograr reducir el número de personas que residen al interior de establecimientos penitenciarios, para lo cual se comprometió con el denominado “Plan de las 11 medidas para mejorar las condiciones de las cárceles”. Además, a esta fecha se encuentran promulgadas y publicadas tres leyes cuyo objetivo es perfeccionar el sistema penitenciario, esto es, la Ley 20.588 de 1 de junio de 2012 sobre indulto general, la ley 20.587 de 8 de junio de 2012 que modifica el régimen de libertad condicional y establece en caso de multa la pena alternativa de trabajos comunitarios y la Ley N° 20.063 de 27 de junio de 2012, modifica la Ley N° 18.216, que establece medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad. No obstante ninguna de las iniciativas mencionadas contempla la elaboración de una política pública en materia de mujeres privadas de libertad.

La única excepción a lo expresado, pero que no implica el establecimiento de una política sobre el tema, ya que el indulto solo produce efectos respecto de quienes actualmente cuenten con los

---

<sup>1</sup> Otras leyes y reglamentos que conforman el derecho penitenciario chileno tampoco hacen referencia particular a la situación de la mujer privada de libertad, vgr: ley 18.216 de 14 de mayo de 1983 y su reglamento, DL 409 de 18 de agosto de 1932, Decreto Ley 222 de 2 de enero de 1974, solo por normar algunas.

requisitos que se estipulan, es lo dispuesto en el artículo 1<sup>2</sup> de la ley 20.588 que establece que las mujeres que se encuentran privadas de libertad y que cumplan con ciertos requisitos gozarán de un indulto general. Esta importante y novedosa iniciativa puede ser un punto de partida, en orden a que la condición de madre y la edad de los hijos pueda considerarse al momento de optar a beneficios intrapenitenciarios como la libertad condicional, la salida diaria o ser considerada respecto de otras iniciativas en relación con las mujeres.

En relación con el sistema de enjuiciamiento criminal y el derecho penal, éste no efectúa diferenciaciones en relación con el género de los autores o partícipes, lo que en todo caso no debiera extrañar a la luz de un derecho criminal de actos y no de autor, donde lo castigado son las conductas realizadas. Por ello la condición de mujer al momento de juzgar los ilícitos penales no se considera mayormente.

Por otra parte, las iniciativas y programas públicos y privados que se preocupan de las consecuencias de la prisión femenina, se encuentran en sus primeras fases de desarrollo y su alcance e incidencia han sido poco evaluadas.

**El Programa Abriendo Caminos**, tiene por objetivo generar acciones preventivas y reparatorias en las condiciones de desarrollo de niños, niñas y adolescentes con un adulto significativo privado de libertad para asegurar el correcto abordaje de los riesgos que enfrentan y procurar niveles adecuados de bienestar. Entre los servicios que entrega, está el apoyo psicosocial y conserjería a padres y/o cuidadores para mejorar las competencias parentales, así como un servicio de tutorías a niños de 7 a 9 años que busca el desarrollo de sus habilidades sociales. Por otro lado, provee a la familia de gestión de redes en su propia comuna dando respuesta a sus necesidades a través de servicios especializados a partir de la oferta presente.<sup>3</sup> En relación a la cobertura del programa, los datos indican que para el año 2010, el número de beneficiarios efectivos alcanza las 4.169 personas (niños, niñas y jóvenes de 0 a 18 años de edad cuyo principal responsable se encuentra recluido en algún centro penitenciario), lo que equivale al 29% de la población objetivo.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> "Artículo 1º.- Concédase un indulto general, consistente en la conmutación del saldo de las penas privativas de libertad que les resta por cumplir y, en su caso, de la multa, por la sujeción a la vigilancia de la autoridad en los términos del artículo 4º, a las mujeres que, a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, se encuentren privadas de libertad en virtud de una condena por sentencia ejecutoriada y que satisfagan las siguientes condiciones copulativas:

a) Tener cumplidos dos tercios de la pena.

Tratándose de mujeres con hijos cuya edad no supere los dos años, se entenderá cumplido este requisito si les faltaren hasta seis meses para enterar los dos tercios de la pena.

Si la condenada hubiere obtenido, con anterioridad a la vigencia de esta ley, reducción en su condena por indulto particular u otra causa, el cómputo de los plazos previstos en esta letra se efectuará respecto de la pena ya reducida.

b) Haber observado, durante los tres últimos bimestres, una conducta sobresaliente, de acuerdo a lo dispuesto en la ley Nº 19.856, que crea un sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de buena conducta.

c) Suscribir un compromiso de no volver a cometer un crimen o simple delito."

<sup>3</sup> Estrategia de apoyo integral a niños y niñas de familias con adultos privados de libertad, programa abriendo caminos. Ministerio de Planificación. MIDEPLAN.

<sup>4</sup> Resumen Ejecutivo, Evaluación Programas Gubernamentales (EPG) Programa Abriendo Caminos, Ministerio de Planificación, Secretaría Ejecutiva de Protección Social. Enero – Julio 2011.

El sistema penal chileno contempla también la **Residencia transitoria para niños y niñas con sus madres privadas de libertad**, programa que emana de lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento Penitenciario, mediante el cual se permite que los hijos de cero a un año puedan residir al interior de las cárceles con sus madres privadas de libertad, en espacios especialmente destinados para dichos efectos. La implementación de este programa está a cargo de Gendarmería de Chile y el Servicio Nacional de Menores. Además, Gendarmería y otras instituciones realizan iniciativas como el programa Conozca a su Hijo<sup>5</sup>, Integración familiar<sup>6</sup>, Rehaciendo Vínculos<sup>7</sup>, etc., cuyo objetivo es fortalecer la relación parental de los privados de libertad con sus hijos y su familia, al interior de la misma unidad penal donde residen.

Por su parte, la **Fundación Paternitas**<sup>8</sup> actualmente desarrolla programas que persiguen la reinserción social y, además, realiza trabajos con hijos de personas privadas de libertad. Otra iniciativa del mundo privado y enfocada en el tema de la mujer es la **Corporación Abriendo Puertas**, que ejecuta diversos talleres y cursos al interior de la cárcel de mujeres.

Tampoco existen políticas bien definidas que se encarguen de la situación de los menores de edad cuya madre está privada de libertad. Ello, desde la perspectiva del cuidado personal de éstos o el estado en que quedan una vez que algunos de los cuidadores y particularmente la mujer ingresa al sistema penal. En este sentido, nuestra legislación dispone que a los padres de consuno les corresponde el cuidado personal de los hijos y en caso que vivan separados a la mujer, no obstante ambos actuando de común acuerdo pueden disponer que dicho cuidado sea entregado

---

<sup>5</sup>En el documento "*normas técnicas de intervención psicosocial penitenciaria, elaborado por la subdirección técnica de Gendarmería de Chile*", del año 2008 ([http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/reinsercion/normas\\_tecnicas\\_tecnica\\_intervencion.pdf](http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/reinsercion/normas_tecnicas_tecnica_intervencion.pdf)), pág. 61 y siguientes, se explica que este programa tiene por objeto que los hijos de madres o padres privados de libertad puedan participar en el proceso de formación y educación de sus hijos, contribuyendo con ello a la reinserción social de los padres, la educación de sus hijos y la integración familiar. Para ello los padres o madres se forman como monitores. Los temas a tratar en reuniones talleres son entre otros: dinámica familiar, paternidad responsable, comunicación relaciones familiares, etc. La cobertura del programa a noviembre de 2008, comprendía a los hijos de padres con buena conducta que tuvieran de cero a 18 años, en todas las regiones del país con excepción de la X, XI y la XIV.

<sup>6</sup> Ídem. Página 58 y siguientes. El objetivo es brindar apoyo al interno y su familia, minimizar riesgos de la reclusión y tender a garantizar el apoyo familiar para los reclusos. El propósito es construir vinculaciones con la familia favoreciendo el apoyo de ésta en relación con el interno. Para la ejecución de estos programas primero se debe identificar un personaje significativo de la familia con el cual se profundizará el trabajo, luego se recopilan antecedentes con el objeto de determinar qué es lo que influyen en la comisión de los delitos. Finalmente, con cada interno se establece y define un plan individual de intervención. Cada plan de trabajo se debe orientar a la parte afectiva y a la reinserción social. Este programa se ejecuta de acuerdo a los lineamientos programáticos de cada unidad penal.

<sup>7</sup> Cuyo objetivo es desarrollar habilidades parentales para la crianza de los hijos.

<sup>8</sup> En <http://www.paternitas.cl/paternitas-integrado.html> Esta fundación cuenta con diversos programas dentro de los cuales se encuentran: 1) casa de acogida Santa Rosa de la Esperanza, se trata de un programa de prevención dirigido a 42 hijos de padres o madres privados de libertad, son derivados por tribunales de familia producto de casos graves de vulneración de sus derechos. Con el objeto de garantizar el vínculo con sus madres privadas de libertad son llevados a las visitas con una regularidad de cada 15 días; 2) Paternitas integrado, es post penitenciaria y se acoge a la persona y su familia. Hoy esta iniciativa se complementa con ayuda para hombres y mujeres en la búsqueda de trabajo después de salir de la cárcel, para esto incluso se los capacita en oficios. Se habla de un programa integrado ya que abarca paternitas familia y trabajo. 3) paternitas adolescentes, se dirige a la temática del consumo problemático de drogas y apunta a familias con problemas de violencia intrafamiliar, padre con antecedentes delictuales entre otros factores.



al padre<sup>9</sup>. En caso de inhabilidad física o moral de ambos padres, el juez puede entregar dicho cuidado personal a otra persona o personas competentes<sup>10</sup>. La privación de libertad de la madre, padre o ambos podría ser considerada como inhabilidad física o moral de éstos para realizar este cuidado personal y por ende entregar a los hijos a una persona distinta. En todo caso, esta decisión judicial supone la realización de un proceso en cuyo seno se acredite alguna de las inhabilidades mencionadas, los cuales no siempre se inician y en muchos casos incluso existe desconocimiento respecto de los mismos.

En relación con la pérdida del cuidado personal y otros derechos parentales como las visitas, producto de la privación de libertad de uno o ambos padres, nuestro sistema legal no lo considera como un motivo que de pleno derecho produzca dicha pérdida, incluso en caso que se otorgue la custodia legal a otra persona, es perfectamente posible que esta situación pueda revisarse o revocarse<sup>11</sup>. Tampoco se le privará del derecho a tener una relación directa y regular con los hijos, salvo sea necesario para garantizar el bienestar del menor<sup>12</sup>.

Adicionalmente, también los tribunales de familia están facultados para proceder de oficio a través de una medida de protección, procedimiento que también puede incoar el Sename o cualquier persona que tenga interés en ello, no obstante lo cual lo más recurrente es que los menores de madres privadas de libertad, que no se entregan a sus padres, sean cuidados de hecho por familiares o incluso en algunos casos por vecinos o amistades.

Estas situaciones ocurren no por falta de legislación<sup>13</sup> que regule estas materias, como se acaba de exponer, sino más bien obedece a la ausencia de una política pública que incentive en un primer término la entrega de información para las mujeres privadas de libertad en lo que al cuidado de sus hijos se refiere y que proceda de oficio para decretar medidas de protección respecto de los hijos de las mujeres que ingresan a los establecimientos penitenciarios, quedando los menores en una situación de facto. La excepción ocurre cuando los menores son víctimas de delitos de parte de sus padres por cuanto en esas circunstancias quedan a disposición de los Tribunales de Familia o cuando existe vulneración de derechos de los menores y éstas llegan a conocimiento del Sename o de los jueces.

Como se observa, la situación actual de la prisión femenina da cuenta de la ausencia de un enfrentamiento multidisciplinario del problema. No existen en la actualidad políticas penitenciarias ni legales que den cuenta de una realidad de género en estos temas, como tampoco existen políticas que aborden las consecuencias de esta prisión respecto de los hijos de quienes sufren privación de libertad.

---

<sup>9</sup> Artículos 224 y 225 del Código Civil.

<sup>10</sup> Artículo 226 del Código Civil.

<sup>11</sup> Artículo 242 del Código Civil.

<sup>12</sup> Artículo 229 del Código Civil.

<sup>13</sup> Véase el artículo 70 de la ley 19.968, que al referirse al procedimiento de protección, dispone que éste puede iniciarse de oficio o a requerimiento de algunas de las personas que ahí se mencionan, dentro de las cuales se encuentra el SENAME. Además, es de carácter informal en el que basta la sola petición de protección para darle curso. Por su parte, el artículo 71 se refiere a las medidas cautelares especiales y en su letra b) se refiere a la posibilidad que tiene el juez de confiar el cuidado del menor a una persona o familia en casos urgentes. En este caso se trata de un cuidado provisorio.

### **3. Propuesta, metodología y resultados de investigación**

El objetivo general del proyecto es poder contribuir con evidencia empírica a la discusión sobre el problema de la prisión femenina y proponer políticas y medidas específicas, tanto desde el ámbito legislativo/judicial como desde el ámbito penitenciario que permitan abordar la prisión femenina en su singularidad y necesidades, así como las consecuencias que ésta conlleva.

Para la obtención de la información necesaria se realizó una encuesta a una muestra representativa de madres con hijos menores de edad que cumplen condena en sistema cerrado de la Región Metropolitana (CPF de Santiago). La muestra total fue de 307 casos, con una tasa de rechazo de solo 4%. A cada una de las mujeres encuestadas se le solicitó información respecto al custodio de uno de sus hijos menores de edad, seleccionado de manera aleatoria. El 87% de ellas dieron la información solicitada, pero solo se logró contacto en un 68% de los casos (N=168). El objetivo de encuestar al custodio del menor fue conseguir información contrastada respecto de la que aporta la madre y ampliar la información entregada por la madre, especialmente en la identificación de trastornos asociados con la prisión materna.

#### **3.1 Principales resultados obtenidos**

##### **3.3.1 Caracterización de las mujeres madres de menores de edad privadas de libertad**

La muestra la componen 307 mujeres privadas de libertad que tienen hijos menores de edad. El promedio de edad de las madres es de 33 años. Su nivel educacional alcanzado corresponde a básica incompleta para casi un tercio (31%), básica completa (23%) y otro tercio (32%), media incompleta. En cuanto a su ocupación, casi un tercio de las mujeres (31%) afirma que solo se dedica a delinquir, un 24% tiene trabajo legal y 18% hacía ambas cosas. Respecto de su estado civil actual, el 57% declara ser soltera y un 17% declara estar casada y 17% conviviendo. Solo el 10% de las mujeres vivía con el cónyuge antes de ser detenida. Lo más común era vivir en la casa de algún familiar (40%).

En relación a los antecedentes delictuales, la mayoría de las mujeres (67%) han sido condenadas en otra ocasión por algún tribunal de justicia cualquiera haya sido la pena, sin embargo, el 57% de las mujeres son primerizas ya que la pena que cumplen actualmente es su primera condena en prisión. En relación a la duración de la condena, el 22% está condenada a menos de 3 años, el 43% tiene condenas entre 3 y 5 años y el 35% condenas de 5 años o más. El delito principal por el que están condenadas es por tráfico de drogas (47%) seguido por asalto o robo con amenaza o uso la fuerza (30%). En relación al tiempo que llevan cumpliendo condena en el Centro Penitenciario Femenino, un poco más de un tercio las mujeres (34%) lleva entre 1 y 2 años reclusa mientras que otro tercio lleva entre 3 y 5 años al interior del penal.

Las mujeres entrevistadas tienen en promedio 3 hijos. El promedio de edad de esos hijos es de 10 años, siendo un 29% de ellos menor de 7 años -en etapa pre escolar- el 48% tiene entre 7 y 13 años y el 22% tiene entre 14 y 17 años. Del total de hijos menores de edad (n=653), solo 18 nacieron en la cárcel, alrededor del 2%, casi todos ellos en situación de prisión preventiva. Las

condiciones en que se ejercía la maternidad antes de ser detenidas han sido bastante arduas. La mitad de los hijos considerados en esta muestra fueron el fruto de un embarazo precoz y un 27% de un embarazo no deseado, según la declaración de las propias madres. A pesar de esto, la mayoría de los niños estuvo a cargo de su propia madre hasta los 5 años de edad (85%) lo que implicó asimismo una adecuada preocupación por ofrecer lactancia materna, vacunas y controles de niño sano. Respecto a la naturaleza de la relación actual, el 47% de las madres declara tener una muy buena relación con el menor y 42% una buena relación madre-hijo.

A menudo trayectorias delictuales muy profundas y el abuso de drogas constituyen indicios de una maternidad negligente e irresponsable. Según los antecedentes disponibles para esta muestra, el 67% de las madres tienen reincidencia legal (condenada más de vez por un tribunal de justicia) y 43% ha estado en la cárcel por una condena anterior, lo que indica una trayectoria de separación familiar probablemente significativa. Por otro lado, más de un tercio (35%) reconoce consumo abusivo de pasta base y/o cocaína en algún momento de su vida (llegó a consumir todos o casi todos los días). Por contrapartida, el 39% de estas mujeres son primerizas (nunca antes habían estado en la cárcel) y no presentan abuso de cocaína o pasta base, lo que sugiere que una proporción importante no tiene antecedentes de negligencia maternal.

Del total de hijos con madre privada de libertad (N=653), el 79% de ellos vivía con su madre al momento de ser detenida -comúnmente en la casa de algún familiar-, mientras que el 9% no vivía con ella pero la veía varias veces por semana. En el caso de niños menores de 6 años, esta cifra desciende levemente a 75% de madre presentes, lo que indica que una proporción muy amplia de niños experimentó una separación por encarcelamiento de la madre.

Por otro lado, si se toma la totalidad de los hijos menores, aquellos que tenían a su madre presente, sin condenas anteriores ni abuso de cocaína, se puede decir que un 20% de los niños tiene una "buena madre". La mayoría (81%) de los niños que tienen una buena madre, están condenadas a más de 3 años. Sin embargo, la proporción más alta es la de menores (67%), que tienen una madre que estaba presente, pero que presentaba problemas de abuso de cocaína y/o reincidencia delictiva.

El padre biológico podría ser una figura clave en el proceso de control e integración familiar en remplazo de la madre, sin embargo, en muy pocos casos el padre juega un rol significativo. Rara vez el padre se convierte en el cuidador del niño (16%), y sólo un 11% de los niños vive con su padre desde que la madre está presa. El padre está completamente ausente para el 57% de los menores. Las razones de ese ausentismo, según los datos disponibles, se debe en un 28% de los casos a que el padre está cumpliendo condena en un centro cerrado y por eso no puede hacerse cargo del niño. En otro 21% de los casos, los hijos no tienen relación alguna con su padre (no lo ven o no la han visto nunca) y en el 8% de los casos el padre falleció. Por ende, el 70% de los menores queda en un hogar sin padre ni madre a cargo. Los datos muestran que los custodios de los menores suelen ser los abuelos maternos (40%), abuelos paternos (10%) y otros familiares distintos del padre o no familiares (34%)

Los abuelos maternos son quienes generalmente quedan a cargo de los menores. Ellos están bien evaluados por las madres quienes los eligen en un momento muy breve -menos de un día- entre

que son detenidas y son llevadas a prisión preventiva. La transferencia del cuidado de los niños está relacionada con inestabilidad residencial y escolar: muchos han debido cambiarse de comuna de residencia (44%) con ocasión del encarcelamiento de la madre, y otros debieron cambiarse de colegio (26%). Estos datos son corroborados por los mismos custodios (n=168): solamente en el 16% de los casos, el custodio vivía con el menor antes de que la madre cayera presa, aunque en la mayor parte de los casos (87%), los custodios declaran haber tenido una relación muy cercana con los menores que tienen actualmente a su cargo. Esta proximidad del custodio es una indicación de que el trauma de llegar a vivir con un familiar poco cercano es menos generalizado de lo que indican los datos de residencia.

Respecto del cuidador mismo, resulta clave que sean personas relativamente responsables que puedan hacerse cargo y ser un soporte de los niños cuando la madre cae presa. En este sentido, según antecedentes del hogar proporcionados por la madre, muchos de estos abuelos tuvieron problemas serios de consumo de alcohol y drogas, realizaban actos violentos en el hogar e incluso en un tercio de los casos fueron llevados a la cárcel.

Existen otros problemas adicionales que surgen cuando la madre está cumpliendo condena en la cárcel. Por un lado, la desprotección que esto puede ocasionar en el niño puede verse reflejado en una escasez económica ya que comúnmente estas mujeres eran jefas de hogar y aportaban la mayoría del ingreso mensual del hogar (60%), ello independiente de los tramos de ingreso del hogar. Al comparar las declaraciones de ingreso del hogar que realiza la madre antes de hacer presa y los custodios actualmente, se observa que en un 38% de los casos, los menores viven en hogares con menores ingresos que antes. El 65% de las madres declara haber trabajado dentro de la cárcel de manera regular generando sus propios ingresos, pero no se tiene información precisa sobre su capacidad de brindar un sostén económico significativo a sus hijos.

Una consecuencia importante que trae consigo la reclusión de la madre, es el contacto de los hijos con el sistema carcelario. El 26% de los niños estuvo presente en el momento en que detuvieron a su madre. No se disponen de antecedente adicionales acerca del modo cómo los niños elaboran la experiencia carcelaria de su madre. Un mecanismo compensatorio para esta separación una vez que la madre cae presa son las visitas. Respecto de esto, el 29% de los menores visita a su madre todas las semanas, lo que implica un esfuerzo significativo por acudir a la cárcel con todos los costos psicológicos y materiales que ellos implican. Es probable que esta proporción de visitas semanales esté sobredeclarada por las madres, ya que los custodios reportan sólo un 20% de casos en que la madre ve a sus hijos al menos una vez al mes. Lo mismo sucede con el contacto telefónico que aparece sobrerreportado por las madres (78%) respecto de los custodios (50% para contactos semanales). A pesar de los costos asociados con la visita carcelaria, la mayoría de los custodios considera que la visita es beneficiosa para el menor (66%). Un indicio de la inestabilidad del vínculo maternal dentro de la cárcel, sin embargo, es el hecho de que casi un cuarto de las mujeres afirma tener miedo a que le quiten a su hijo por causa de la condena que cumple actualmente. Por último, solamente el 18% de las madres ha participado en programas de maternidad que les ayuden a mejorar su relación con los hijos.

Sólo en el caso de menores de 7 años, la proporción que sabe que su madre está cumpliendo condena en prisión (43%) y conoce el delito por el que está condenada (14%) es más baja. A los

niños entre 7 y 13 años se les suele ocultar el delito materno (solamente 53% lo conoce), mientras que los adolescentes están enterados de todo. Según los custodios, más de la mitad de los menores (58%) está enterado de que su madre está cumpliendo una condena en prisión.

Un último aspecto clave son las expectativas de reunificación familiar que tienen las madres en relación a su futuro. La mayoría de las mujeres afirma claramente que una vez que salga en libertad volverán a vivir con sus hijos. Como base, la mayoría de las mujeres asegura poder contar con alguien que le dé un lugar para vivir sin tener que pagar y también alguien que le preste un poco de dinero para vivir una vez que salga en libertad. Los custodios respaldan este optimismo: 71% de los custodios declara que aceptaría que la madre volviera al hogar donde actualmente reside su(s) hijo(s). Por otro lado, casi todos (84%) los custodios considera que para el niño sería bueno volver a vivir con su madre, lo que según ellos ocurrirá en una amplia proporción (77%) y no tienen dudas de que la madre se encargaría de cuidarlo adecuadamente (83%).

### 3.3.2 Principales problemas de los menores reportados por sus madres y custodios

En esta investigación se consultó a las madres (n=307) y custodios (n=168) acerca de diferentes problemas que ha observado en sus hijos en las áreas usualmente críticas de la niñez y adolescencia. También se preguntó si acaso estos problemas aparecieron antes después de entrar a la cárcel, lo que permite establecer una presunción de que el encarcelamiento estuvo relacionado con dichos problemas (ver tablas en Anexo).

Las madres indican que las dos áreas de problemas más importantes son los desajustes escolares y familiares, mientras que los custodios mencionan problemas de salud y le restan importancia los problemas familiares. Como es natural, los problemas tienden a aumentar con la edad y se manifiestan sobre todo en la adolescencia (14-18 años). Según las madres, el 54% de los hijos adolescentes ha tenido algún problema escolar, que se ha manifestado sobre todo después que han entrado a la cárcel (63%). Según los custodios, esta cifra alcanza al 43% de los adolescentes casi completamente vinculada con la experiencia carcelaria de las madres (96%). El desajuste escolar incluye reportes más elevados de problemas de rendimiento y conducta, incluyendo agresión y victimización escolar. Casi un 20% de las madres indica que sus hijos adolescentes han desertado de la escuela mientras han estado en la cárcel, una declaración muy similar a la que hacen los custodios (16%).

Las madres indican asimismo que el 39% ha experimentado problemas familiares, probablemente más vinculados todavía con la experiencia carcelaria de las madres (73% de estos problemas han aparecido después que ingresaron a la cárcel). Los problemas de ajuste familiar son los más frecuentes, sobre todo por dificultades de monitoreo y control y conflicto familiar que alcanzan al 20% de los adolescentes. Existen pocas menciones de conflictos graves con el custodio, pero alrededor de 1 de cada 10 adolescentes ha tenido un embarazo precoz. Los custodios tienden a minimizar completamente los desajustes familiares que se han provocado tras el encarcelamiento de las madres.

Alrededor de un tercio de los adolescentes –según sus madres- ha experimentado algún problema de salud, sobre todo depresión que está reportada en 20%, casi toda ella como algo que sucedió

después que las madres entraron a la cárcel. Los custodios detectan con mayor facilidad el déficit atencional y la impulsividad adolescentes (14%). El reporte de consumo de alcohol y drogas en adolescentes es poco significativo en ambas muestras (9%), mientras que el reporte de delito y detenciones bordea el 12%.

#### **4 - Propuestas de políticas públicas en relación con las mujeres privadas de libertad que sean madres de hijos menores de edad:**

Nuestras recomendaciones de políticas públicas han sido divididas en cuatro acápite, los cuales se desglosan en iniciativas o propuestas concretas. Además, han sido ordenadas según la importancia que como equipo investigador les hemos atribuido.

4.1.- Propuestas de modificación a la legislación penitenciaria, mediante el establecimiento de criterios de género en materia de cumplimiento de penas y beneficios penitenciarios.

En este capítulo sugerimos un conjunto de modificaciones legales y reglamentarias, con miras a la incorporación de criterios de género en la legislación nacional. Estimamos que para garantizar coherencia en el proceso de reforma legislativa dichas modificaciones debieran ser discutidas y propuestas en un solo proyecto de ley de tal manera de evitar omisiones o enmiendas posteriores. En este sentido, consideramos que la mesa sobre políticas penitenciarias con enfoque de género liderada por el Ministerio de Justicia, es una instancia adecuada para la elaboración de un anteproyecto de ley, que aúne el conjunto de modificaciones legales que estimen necesarias.

Nuestras recomendaciones de reforma son:

##### **1. a.-Medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad de la ley 18.216 (a partir de la ley 20.063 de 27 de junio de 2012 penas sustitutivas a las penas privativas o restrictivas de libertad):**

- En materia de **remisión condicional de la pena, reclusión parcial, libertad vigilada e intensiva y trabajos comunitarios**, proponemos que se considere dentro de los requisitos de procedencia de los beneficios, en la parte relativa a los antecedentes personales del condenado, la condición de madre de hijos menores de edad.
- También esta circunstancia debiera estar presente al momento de establecer las condiciones que acompañan al beneficio (remisión condicional de la pena y libertad vigilada en general), por lo que el ser dueña de casa o estar dedicada al cuidado de los hijos menores debiera ser asimilable al ejercicio de un oficio o profesión.
- En el caso de los beneficios comunitarios es relevante que el ser dueña de casa o estar a cargo de la crianza de los hijos, se considere como un trabajo regular a fin de compatibilizarlo con el calendario de trabajos comunitarios que sea fijado.
- Es relevante estudiar la exclusión de las condenadas por delitos tipificados en la ley 20.000 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sicotrópicos de los beneficios comunitarios y en el caso de las reincidentes por estos delitos respecto de todas las penas sustitutivas, con la excepción de aquellas que hubiesen colaborado eficazmente con la investigación, en consideración a la alta incidencia de mujeres que participan en la ejecución de estos ilícitos.

#### 1. b.- Beneficios penitenciarios:

- **Incorporación de criterios de género** al momento de conceder beneficios penitenciarios, ya que actualmente no existe ninguna diferencia entre los hombres y las mujeres.
- **Reducción de la condena:** (ley 19.856) exige un comportamiento sobresaliente, para cuya consideración se toman en cuenta factores como el trabajo, estudio al interior del penal, la voluntad de rehabilitarse y la conducta (artículo 7), en este punto se sugiere considerar la situación de madre en cuanto se perciba como un elemento que incide en su rehabilitación y conducta. También el caso de las mujeres que se encuentran con hijos al interior de los pabellones cuna.
- **Libertad condicional para los penados:** Decreto Ley 321 de 12 de marzo de 1925, modificado recientemente por la ley 20.587 de 8 de junio de 2012. Nuestra propuesta es que dentro de los requisitos de la libertad condicional se considere la condición de madre siempre que este factor dé cuenta de su rehabilitación y no solamente factores como el trabajo y estudio como elemento principal.
- **Salida esporádica, dominical, de fin de semana y controlada al medio libre:** reguladas en el Decreto 518 de 21 de agosto de 1998, artículos 96 y siguientes. Estos beneficios se otorgan según las necesidades de reinserción social y la evaluación que se efectúa respecto de las actividades dirigidas a ese fin. Requieren informe favorable del Consejo Técnico y tienen distintas finalidades y requisitos.
- En éstos en general no se considera la condición de madre, las necesidades de los hijos y menos aun el tratarse de una dueña de casa o estar encargada del cuidado de los hijos, especialmente respecto de la salida que se puede autorizar durante la semana. Dentro de los requisitos (artículo 110), nuevamente se hace consideración a factores como trabajo o estudio.
- Además, un factor complejo es la letra d) que exige contar con medios o recursos de apoyo o asistencia de familiares, lo cual no siempre ocurre en el caso de las mujeres condenadas, las cuales sufren un mayor abandono familiar que el caso de los hombres.

#### 1. c.- Suspensión de la condena:

- En caso de mujeres con hijos menores de dos años se propone la suspensión de la ejecución de la condena hasta que los menores alcancen dicha edad, al cabo de lo cual se entienda cumplida esa parte de la pena, pudiendo, siempre que cumpla los requisitos, otorgársele una pena sustitutiva por el resto de la condena si la hubiera, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en la ley 18.216. El beneficio de la suspensión de la condena tendrá lugar siempre que se acredite por parte de los organismos técnicos encargados que la permanencia de la madre con el menor de edad se realizará efectivamente, supervisando que aquella cumpla con el rol materno.
- Esta recomendación, a diferencia de las anteriores, requiere que se establezca esta suspensión de la condena a través de una ley nueva, ya que actualmente no existe<sup>14</sup>.

4.2.- Propuesta de políticas públicas tendientes al mejoramiento de los pabellones cuna existentes al interior de los recintos penitenciarios:

---

<sup>14</sup> Actualmente el artículo 398 del Código Procesal Penal contempla una suspensión de la imposición de condena por falta.

En nuestro país existen 43 establecimientos penales con mujeres reclusas. Según los datos de Gendarmería a julio de 2012, son 190 los niños lactantes que residen con sus madres al interior de los recintos penitenciarios en sectores destinados para ello. Estas zonas materno-infantiles tienen una capacidad por diseño de 148 plazas, sin embargo, la capacidad habilitada es de 206 plazas, ya que en algunos penales se han visto en la necesidad de habilitar otros sectores por la demanda existente. Ello se da principalmente en penales pequeños donde no existe el espacio físico exclusivo para segmentar (CCP Los Andes, CCP San Antonio, CPF Chillán), mientras que en ciudades con mayor población penal femenina (CP Arica, CCP Iquique, CP Valparaíso y CPF de Santiago) existen pabellones cuna que permiten que las madres puedan ingresar a cumplir condena con sus hijos menores de edad.

El sistema funciona sobre la base de un Convenio firmado en Diciembre de 1998 que se denomina *“Convenio Programa Albergue Provisorio para Lactantes entre Gendarmería de Chile y el Servicio Nacional de Menores”*, cuyo artículo 19 dispone: *“Toda vez que ingrese una interna con hijos/as lactantes, el jefe del establecimiento deberá comunicar de inmediato este hecho al Servicio Nacional de Menores para los efectos de la respectiva subvención y de los programas o medidas que dicha institución deberá desarrollar para el adecuado cuidado de los niños/as”*.<sup>15</sup>

En relación con el ingreso de los lactantes a los centros penitenciarios, las posiciones son disímiles en el sentido que no existe consenso respecto de las bondades de la residencia de menores al interior de las cárceles en relación con el derecho de estos menores a ser amantados y residir cerca de sus madres durante la primera etapa de su vida.

Según nuestro juicio debe primar el derecho del menor de estar con su madre, el ser amantado y el desarrollar el apego con ella, pero, en condiciones que sean compatibles con un adecuado desarrollo de los lactantes, minimizando los efectos del encierro e instando por su máximo bienestar posible. Bajo esta premisa, nuestras recomendaciones son:

- **En materia de infraestructura carcelaria:** construcción de habitaciones individuales para madres e hijos, instalaciones adecuadas para menores de edad que garanticen privacidad en la relación madre- hijo y totalmente separado del resto de la población penal y que eviten el hacinamiento el cual favorece el estrés carcelario y la propagación de enfermedades. Esta recomendación está dirigida a Gendarmería y el Servicio Nacional del Menores, tanto respecto de la habilitación de esta tipo de instalaciones, así como respecto de los estudios que debieran hacerse en relación con la calidad de estas dependencias.
- **Modificación del régimen interno:** En lo relativo a las horas de encierro, prohibición de fumar en los lugares donde se encuentren los menores de edad, propender al aumento del contacto de los menores con la familia que se mantiene fuera del recinto penal. Desde la perspectiva de las madres sería recomendable tender a que éstas no sean esposadas frente a sus hijos.
- **Sala Cuna:** Asistencia a sala cuna y jardín infantil fuera del recinto penal y que el traslado no se realice en autos institucionales de Gendarmería. Esto permitirá el contacto de estos

---

<sup>15</sup> Bases Técnicas Específicas Modalidad Residencias de Protección para lactantes de madres internas en recintos penitenciarios. Documento de Gendarmería de Chile.



niños con otros menores que no forman parte del entorno carcelario facilitando su integración con el mundo extrapenitenciario.

- **Cuidados Médicos:** Que el control pediátrico (control sano) se efectúa al interior del recinto penal, a través de la visita mensual de un pediatra para ese efecto. Para esto es necesario contar con una consulta médica al interior del penal debidamente condicionada para estos efectos.

4.3.- Propuestas de políticas públicas dirigidas al mejoramiento de la capacitación laboral, desarrollo personal y formativo y el trabajo al interior y fuera de la cárcel:

- Aumentar los cupos para los cursos que capacitan a las mujeres, garantizando una oferta laboral que sea dirigida a la mujer. En este punto es relevante que los cursos de capacitación estén dirigidos a conseguir trabajo una vez que finalicen el período de cumplimiento de condena, es decir, se refiera a oficios y trabajos que sean demandados en el exterior, de tal manera que se facilite su proceso de empleabilidad. En este punto inclusive se sugiere la formación en actividades que tradicionalmente han sido abordadas por los hombres como gasfitería, carpintería, etc. pero que son rentables y contribuirán a cubrir los gastos de manutención de la familia.
- Además de la oferta de capacitación, sugerimos que se otorgue prioridad para el acceso a estos cursos a las mujeres que sean madres de hijos menores de edad, cediéndoles un porcentaje de la oferta disponible a ellas.
- Proporcionar cursos, a través de gendarmería y de ONG, que apunten al desarrollo personal, de habilidades y de carácter formativo, con miras a mejorar su reinserción social, velando por mejorar el estado anímico y psicológico de las reclusas al interior de los recintos penales. Esta recomendación obedece a la necesidad de mejorar el proceso de reinserción social de las mujeres, pero también el estado de salud mental de ellas durante su proceso de reclusión. Dentro de estos cursos formativos es fundamental aquellos que apuntan a las habilidades parentales y a la creación o reforzamiento de vínculos con sus hijos.
- Se sugiere la creación de un **delegado de salida** que facilite el proceso de incorporación de las mujeres al mundo exterior, la búsqueda de trabajo, su reinserción social, la acompañe y le proporcione información respecto de las redes públicas y privadas que pueden apoyarla durante este proceso. Este delegado debiera ser un funcionario del Ministerio de Desarrollo Social que cuente con el conocimiento la oferta del Estado para apoyarla durante este proceso. Este delegado de salida también debiera asesorar a las mujeres respecto de la legislación y procedimiento para borrar los antecedentes penales, ya que esto facilita la reinserción laboral.
- Con el objeto de facilitar su proceso de integración social y evitar que reincidan en la comisión de nuevos delitos, se sugiere que se les entregue un **subsidio** por tres meses, prorrogables por una sola vez por el mismo período siempre que acrediten haber buscado trabajo, con el objeto que puedan estabilizarse y reincorporarse a su familia de mejor manera. Lo anterior bajo el fundamento de la reunificación familiar y considerando que el beneficio se refiere no solo a la mujer sino que a su círculo íntimo. Esta recomendación de política pública se dirige al Ministerio de Desarrollo Social y al Ministerio del Interior, ya que en definitiva redundará en prevención del delito.

- Modificar el Decreto 943 que aprueba el Reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario, en primer término incluyendo criterios de género que establezcan que la condición de madre de hijos menores de edad debe ser considerada como un criterio para priorizar su acceso a trabajos y cursos de capacitación. Disponer que el Ministerio del Trabajo, a través de la Dirección del Trabajo tenga un rol más activo en esta materia. También se sugiere revisar el sistema de ahorro que contempla el Decreto 943, ya que muchas veces las internas requieren de sus ingresos desde ya para la manutención de sus familias.

#### 4.4.- Propuestas de políticas Públicas respecto de los hijos menores de edad de las mujeres privadas de libertad:

- Una vez que la madre hubiere sido privada de libertad y siempre que el padre no quede a cargo del cuidado de los hijos menores de edad, sugerimos la intervención de un juez de familia, con el objeto que defina de manera legal quien quedará a cargo de dicho menor de edad durante el período de privación de libertad. Lo anterior, debiera realizarse a instancias de Gendarmería mediante el oportuno aviso de esta situación al juez de familia y al Servicio Nacional de Menores, por si además existiera alguna situación de vulneración de derechos.
- Establecimiento de un **plan de intervención individual** para todos estos menores con miras a minimizar los efectos de la privación de libertad de la madre y evitar que en el futuro realicen conductas delictivas. Dicho plan se puede encuadrar en el contexto del programa Abriendo Caminos del Ministerio de Desarrollo Social, con apoyo del Servicio Nacional de Menores y del Ministerio del Interior. En este último caso abordando el tema desde la Subsecretaría de Prevención del Delito puesto que parte del programa individual de intervención, dependiendo de las características del caso concreto, debiera enfocarse en impedir que los hijos de madres condenadas repitan patrones delictivos.
- Como complemento de la recomendación anterior, se sugiere conceder un subsidio temporal a aquellas familias que producto de la privación de libertad de la madre han quedado sin sustento, siempre que existan menores de edad.
- Mejorar la información sobre los derechos de las madres privadas de libertad en relación con sus hijos.
- Mejoramiento de la infraestructura carcelaria disponiendo de zonas específicas para los encuentros con sus madres, segregados del resto de las visitas, con accesos diversos y además que las fechas sean compatibles con la asistencia a colegios (idealmente los fines de semana).

#### Referencias:

Arditti, Joyce; Lambert-Shute, Jennifer y Joest, Karen (2003), "Saturday Morning at the Jail: implications of incarceration for families and children", *Family Relations* 52:195-204.

Cárdenas, Ana (2010), "Mujeres y Cárcel: Diagnóstico de las Necesidades de Grupos Vulnerables en Prisión", Universidad Diego Portales-ICSO, Santiago de Chile.

Beey, Marianne; Johnson, Toni; Severson, Margaret y Postmus, Judy (2009), "Wives and mothers at risk: the role of maternal status in criminal activity and incarceration", *Families in Society* 90: 293-300.

Cho, Rosa (2011), "Understanding the mechanism behind maternal imprisonment and adolescent school dropout", *Family Relations* 60: 272-289.

Crowe, Raymond (1974), "An adoption study of antisocial personality", *Archives of General Psychiatry* 31:785-91.

Eloff, Irma y Moen M (2003) "An analysis of mother-child interaction patterns in prison", *Early Child Development and Care* 173:711-20.

Farrington, David (2003), "Key results from the first forty years of the Cambridge study in delinquent development", en *Taking stock of delinquency: an overview of findings from contemporary longitudinal studies*, editado por Terence Thornberry y Marvin Krohn, New York Kluwer Academic/ Plenum.

Gelb, Karen (2003), *Women in prison: why is the rate of incarceration increasing?*, <http://www.aic.gov.au/events/aic%20upcoming%20events/2003/~media/conferences/evaluation/gelb.ashx>

Gendarmería Chile (2006), *Caracterización criminológica y sociodemográfica de la población femenina condenada a penas de reclusión*, Departamento de Readaptación, Gendarmería de Chile.

Hagan, John y Dinovitzer, Ronit (1999), "Collateral consequences of imprisonment for children, communities and prisoners", en *Prisons* editado por Michael Tonry y Joan Petersilia. Vol. 26 *Crime and Justice: a Review of Research*, editado por Michael Tonry, Chicago: University of Chicago Press.

Huebner, Beth y Gustafson, Regan (2007), "The effect of maternal incarceration on adult offspring involvement in the criminal justice system", *Journal of Criminal Justice* 35: 283-296.

Medina, Edin (2007), *Discriminación por criterios de género en sentencias criminales*, Tesis para optar al grado de Magíster en Sociología, P. Universidad Católica de Chile.

Murray, Joseph y Farrington, David (2008), "The effects of parental imprisonment on children", *Crime and Justice* 37: 133-206.

Petrosino, Anthony; Turpin-Petrosino, Carolyn y Buehler, John (2003), "Sacred straight and other juvenile awareness programs for preventing juvenile delinquency: a systematic review of the randomized experimental evidence", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 589 41-62.

Phillips, Susan; Erkanli, Alaattin; Gordon, Keeler; Costello, Jane y Angold, Adrian (2006), "Disentangling the risks: parent criminal justice involvement and children's exposure to family risks", *Criminology and Public Policy* 5: 677-703.

Tasca, Melinda; Rodríguez, Nancy y Zatz, Marjorie (2011), "Family and residential instability in the context of paternal and maternal incarceration", *Criminal Justice and Behavior* 38: 231-247.

Wildeman, Christopher y Western, Bruce (2010), "Incarceration in Fragile Families", *The Future of Children* 20: 157-177.

**Tabla 1: Principales indicadores de prisión femenina**

	0-6 años	7- 13 años	14-18 años	Total
<b>% Madres</b>				
% con reincidencia legal	74	68	62	67
% con abuso de cocaína/pasta base	22	40	35	35
% sin reincidencia legal ni abuso	22	20	28	23
% condenada por ley de drogas	24	38	66	47
% aportaba principal ingreso al momento de ser detenida	50	58	65	60
<b>% Menores</b>				
% vivía con su madre al momento de ser detenida	77	81	79	79
% que vivía con su padre al momento de detención de la madre	7	10	15	10
% que cambió de residencia tras detención de la madre	37	47	46	44
% que cambió de colegio tras detención de la madre	12	33	28	26
% que visita todas las semanas a su madre en la cárcel	30	24	39	29
% que sabe que su madre está en la cárcel	43	85	94	75
% que conoce el delito que cometió su madre	14	53	80	48

**Tabla 2: Principales problemas mencionados por madre respecto de sus hijos**

	0-6 años	7- 13 años	14-18 años	Ocurrió después de la cárcel
Enfermedad crónica	13	10	9	12
Discapacidad	1	1	0	25
Depresión	3	13	20	90
Déficit atencional	5	8	10	35
Trastorno de la alimentación	5	7	8	41
Intento de suicidio	0	2	4	91
<b>Problemas SALUD</b>	<b>12</b>	<b>23</b>	<b>31</b>	<b>49</b>
Mal rendimiento académico	3	17	29	67
Mal comportamiento	11	20	26	59
Agresión escolar	7	14	23	57
Victimización (lo han molestado, burlado o agredido)	5	13	18	63
Inasistencias prolongadas o frecuentes	2	5	18	63
Deserción escolar	0	2	17	69
<b>Problemas ESCOLARES</b>	<b>16</b>	<b>36</b>	<b>55</b>	<b>63</b>
Alcohol, bebe regularmente, se embriaga a veces	0	0	4	100
Marihuana, ha comenzado a fumar, lo hace con frecuencia	0	0	5	75
Cocaína o pasta base, ha probado, ha comenzado a hacerlo	0	0	2	67
<b>Problema consumo DROGAS Y ALCOHOL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>81</b>
Detenciones por la policía	0	2	13	76
Faltas menores como pintar grafitis romper cosas en la calle	0	1	6	83
Delito como hurto, robo venta de drogas	0	1	12	70
Ingreso centro Sename por vulneración de derechos	3	5	6	35
Ingreso centro Sename por infracción a la ley	0	1	6	66
<b>Problemas de AUTORIDAD Y LA LEY</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>20</b>	<b>66</b>
Dificultades monitoreo y control	4	11	17	67
Conflicto y agresividad en el hogar	6	7	20	67
Abandono del hogar	0	2	4	82
Maltrato o agresión por parte de algún miembro de la familia	1	2	4	71
Conflicto grave con el custodio	1	3	4	75
Embarazo adolescente	0	1	10	65
Malas Juntas (pareja o amigos)	2	6	14	67
Se fue a vivir con la pareja	0	0	6	89
<b>Problemas FAMILIARES</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>39</b>	<b>73</b>
No ha tenido suficiente para comer	5	7	13	64
Ha debido vivir en la calle	0	0	4	20
Trabaja remuneradamente	0	5	17	76
Inactividad no hace nada	1	4	11	75
<b>Problemas ECONOMICOS O DE TRABAJO</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>34</b>	<b>59</b>

**Tabla 3: Principales problemas mencionados por custodios respecto de sus hijos**

	0-6 años	7- 13 años	14-18 años	Ocurrió después de la cárcel
Enfermedad crónica	14	7	11	11
Discapacidad	0	1	0	0
Depresión	2	11	11	93
Déficit atencional	2	10	14	79
Trastorno de la alimentación	3	3	11	50
Intento de suicidio	0	1	3	0
<b>Problemas SALUD</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>39</b>
Mal rendimiento académico	2	16	38	96
Mal comportamiento	5	21	35	88
Agresión escolar	7	16	27	89
Victimización (lo han molestado, burlado o agredido)	5	6	11	100
Inasistencias prolongadas o frecuentes	0	4	19	100
Deserción escolar	0	0	16	100
<b>Problemas ESCOLARES</b>	<b>5</b>	<b>24</b>	<b>43</b>	<b>96</b>
Alcohol, bebe regularmente, se embriaga a veces	0	0	17	100
Marihuana, ha comenzado a fumar, lo hace con frecuencia	0	0	9	100
Cocaína o pasta base, ha probado, ha comenzado a hacerlo	0	0	0	0
<b>Problema consumo DROGAS Y ALCOHOL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>67</b>
Detenciones por la policía	0	0	8	100
Faltas menores como pintar grafitis romper cosas en la calle	0	0	0	0
Delito como hurto, robo venta de drogas	0	0	0	0
Ingreso centro Sename por vulneración de derechos	3	0	3	67
Ingreso centro Sename por infracción a la ley	0	0	3	100
<b>Problemas de AUTORIDAD Y LA LEY</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>53</b>
Dificultades monitoreo y control	0	0	5	100
Conflicto y agresividad en el hogar	0	0	8	100
Abandono del hogar	0	0	5	100
Maltrato o agresión por parte de algún miembro de la familia	0	0	5	100
Conflicto grave con el custodio	0	0	5	100
Embarazo adolescente	0	0	0	0
Malas Juntas (pareja o amigos)	0	0	3	100
Se fue a vivir con la pareja	0	0	0	0
<b>Problemas FAMILIARES</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>75</b>
No ha tenido suficiente para comer	3	0	3	33
Ha debido vivir en la calle	3	0	3	33
Trabaja remuneradamente	0	0	0	0
Inactividad no hace nada	2	0	3	50
<b>Problemas ECONÓMICOS O DE TRABAJO</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>29</b>

