

# HERRAMIENTAS EUROSOCIAL

Nº 09

aprendizajes en **COHESIÓN SOCIAL**

## Perspectiva de género y alternativas a las penas de privación de libertad en prisión: estrategias para mejorar los procesos de inserción y abandono del delito de mujeres

ANTONIO VIEDMA ROJAS

Profesor de Sociología de la UNED. España



# HERRAMIENTAS EUROSOCIAL

Nº 09

aprendizajes en **COHESIÓN SOCIAL**

## Perspectiva de género y alternativas a las penas de privación de libertad en prisión: estrategias para mejorar los procesos de inserción y abandono del delito de mujeres

ANTONIO VIEDMA ROJAS



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
www.eurosoci.al.eu

**Con la coordinación de:**



Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

**ISBN:** 978-84-09-24585-7

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, Septiembre de 2019



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

## Índice

1. Contexto institucional: lineamientos de la acción de EUROsociAL+ . . . . .	5
2. Evidencias sobre la necesidad de inclusión de la perspectiva de género en la construcción de un sistema de medidas alternativas al encarcelamiento . . . . .	7
3. Medidas alternativas y su relación con los procesos de inserción social y abandono del delito. . . . .	13
4. Medidas alternativas en América Latina, El Caribe y la Unión Europea: buenas prácticas desde una perspectiva de género. . . . .	15
5. Recomendaciones a modo de conclusión . . . . .	19
6. Bibliografía . . . . .	23



## I. Contexto institucional: lineamientos de la acción de EUROsociAL+

EUROsociAL+ es un programa de la cooperación de la UE con América Latina para promover la cohesión social, que ofrece apoyo a los gobiernos e instituciones en todo lo que se refiere al diseño, coordinación y ejecución de políticas públicas que mejoren la vida de la gente, poniendo el foco en personas en situación de vulnerabilidad.

Cualquier persona detenida, sean cuales sean las razones que la llevaron a su privación de libertad, se encuentra en una situación de vulnerabilidad. En esta Nota se aborda el caso específico de las mujeres privadas de libertad, pero no se olvida la posible extensión de las medidas alternativas a otros grupos que se hallan en una situación de vulnerabilidad.

Desde la fase anterior del Programa, se ha trabajado con diferentes actores, sistemas penitenciarios y poderes judiciales, pero también con ministerios de desarrollo social y ministerios de empleo, para incorporar elementos que favorezcan la formación, educación y el acceso al empleo de las personas privadas de libertad, facilitando su inserción social. La creación de un sistema público capaz de desarrollar y ejecutar medidas alternativas a la privación de libertad es una tarea que necesita de la implicación de diferentes actores sociales e instituciones públicas. Apoyar su coordinación y ayudar a mantener una orientación que promueva la cohesión social es el horizonte de la participación de EUROsociAL+ en esta tarea.

Por otro lado, esta línea de acción se ampara y es consistente también con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, promovida por Naciones Unidas y con la que EUROsociAL+ está profundamente comprometida. En el caso particular que nos ocupa, objeto del análisis realizado en este documento, la inclusión de la perspectiva de género en las políticas de medidas alternativas a la privación de libertad, los ODS directamente implicados son:



ODS 1 (Fin de la pobreza). El reducido número de prisiones para mujeres y su distribución geográfica, las conduce a una situación de aislamiento, desarraigo social y familiar que limita extraordinariamente sus posibilidades de inserción social, incorporación al mercado laboral y abandono del delito<sup>1</sup>. Además, al ser en su mayoría las únicas responsables de los cuidados de sus hijos y familiares dependientes, las únicas proveedoras de medios económicos para la subsistencia, el encarcelamiento supone en muchos casos

1. Para conocer en profundidad la situación de las mujeres encarceladas en América Latina y plantear políticas públicas de mejora de los procesos de inserción sociolaboral, EUROsociAL elaboró en el año 2015 un documento sobre "Normas de Inserción Social para mujeres privadas de libertad y liberadas" que fue aprobado por la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica en 2014, en San José de Costa Rica. Los dos documentos están disponibles en Internet. Consultados en septiembre de 2019.  
[http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1441030868-DP-27\\_Normasinsercionsocio-laboral\(web\).pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1441030868-DP-27_Normasinsercionsocio-laboral(web).pdf)  
[http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1418802634-Declaracion%20de%20Costa%20Rica\\_16122014.pdf](http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1418802634-Declaracion%20de%20Costa%20Rica_16122014.pdf)

un camino directo a la pobreza para ellas, sus hijos e hijas y los familiares que atendían. Las medidas alternativas son una manera de luchar contra la discriminación que el propio sistema crea, un modo de acabar con una inhumana doble condena, a saber: la privación de libertad y la pobreza de ellas y sus familias.



**ODS 5 (Igualdad de Género).** Las mujeres encarceladas en América Latina y El Caribe siguen siendo invisibles para el sistema penal. Las penas de privación de libertad en la prisión para mujeres son extremadamente duras en relación con los tipos de delito que cometen. Es imprescindible el uso de medidas alternativas que luchen contra esa discriminación punitiva. La inclusión de la perspectiva de género en las medidas alternativas es otra manera de visibilizar la discriminación que sufren y combatirla.



**ODS 10 (Reducción de las desigualdades).** Las mujeres son la minoría mayoritaria de las prisiones, la inclusión de la perspectiva de género en todas las acciones penales supone de manera indirecta la apertura de una puerta a la lucha contra la discriminación de otros grupos que también se hallan en situación vulnerable, como las personas LGTBI, los niños y niñas, los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes o los enfermos mentales. La inclusión de sus necesidades en la elaboración de medidas alternativas supondrá una reducción de las desigualdades y discriminaciones que ahora sufren en la prisión.



**ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones sólidas).** Las consecuencias del uso indiscriminado de la prisión están llevando a los sistemas penitenciarios a una situación de crisis que los hace injustos e inhumanos. Las medidas alternativas a la privación de libertad suponen un gran reto para los sistemas de justicia. En concreto: la reorientación de la concepción del castigo hacia medidas más justas y humanas. Hay un acuerdo generalizado sobre la importancia de las medidas alternativas en la lucha por la reducción de la sobrepoblación penitenciaria, la mejora de las posibilidades de tratamiento en el interior de las

prisiones y la seguridad, tanto interna como externa; ahora bien, el espíritu de la transformación no puede dejar pasar la oportunidad de mejorar los sistemas de justicia considerando a los grupos que la situación de crisis hace invisibles. La mejora de las medidas alternativas debe incluir las necesidades de los grupos en situación más vulnerables para crear sistemas judiciales más justos y humanos. Nadie puede quedar atrás.

La posibilidad real de implantar políticas justas y humanas que permitan mejorar la cohesión social justifica y demanda la participación de EUROsociAL+.

Como hemos mencionado al inicio, en esta Nota se aborda el caso específico de las mujeres privadas de libertad, sin olvidar la posible extensión de las medidas alternativas a otros grupos que se hallan en una situación de vulnerabilidad. En el documento se fundamenta primero la necesidad de integrar la perspectiva de género en la creación de sistemas de control y ejecución de penas y medidas alternativas a la privación de libertad en la prisión. A continuación, se analiza cómo esta integración y una buena ejecución de las medidas puede favorecer los procesos de inserción y abandono del delito de estas mujeres. Seguidamente, se revisan las mejores prácticas de medidas alternativas que se están llevando a cabo en América Latina, El Caribe y la Unión Europea, considerando con más detenimiento las que mejor se adaptan a las necesidades de este grupo de mujeres. Y, por último, se concluye con unas mínimas recomendaciones para su implantación considerando la perspectiva de género.

## 2. Evidencias sobre la necesidad de inclusión de la perspectiva de género en la construcción de un sistema de medidas alternativas al encarcelamiento

En este epígrafe se exponen los principales argumentos que justifican la necesidad de incluir la perspectiva de género en la construcción de un sistema de penas alternativas a la privación de libertad en la prisión. Dado el limitado espacio de este documento, aunque hay muchos más, se han seleccionado los cuatro más relevantes, a saber: a) el elevado crecimiento de la población de mujeres encarcelada en los países de la zona ha provocado hacinamiento en las prisiones de mujeres; b) las características criminológicas de las mujeres son especialmente adecuadas para la implantación de estas medidas; c) las situación de especial vulnerabilidad y las características sociodemográficas relacionadas con la decisión de delinquir; y, d) los lineamientos emanados de las Reglas de Bangkok.

A comienzos del siglo XXI, la estimación de las mujeres privadas de libertad en las prisiones de América Latina y El Caribe no llegaba a 33.000<sup>2</sup>. Tres lustros después, en el año 2015, la cifra se acercaba a las 100.000. Como primera evidencia, se ha de destacar que **el número de mujeres encarceladas en la zona en este período prácticamente se había triplicado**. Aunque su peso relativo entre la población penitenciaria se ha mantenido constante en casi todos los países de la zona (por debajo del 10%), un análisis más detallado de los datos indica que el crecimiento de la población de mujeres encarceladas está siendo muy rápido y proporcionalmente mucho mayor que el de los varones (Carranza 2012).

Entonces **¿por qué se sigue subestimando su crecimiento?** El uso del porcentaje de mujeres privadas de libertad respecto a la población penitenciaria de hombres es muy habitual, pero provoca errores de apreciación. El reducido peso de las mujeres en el conjunto no nos permite observar con precisión su tendencia. La solución a esta limitación es utilizar un indicador más fiable y utilizado internacionalmente para comprobar el comportamiento de los sistemas penales y de justicia respecto al encarcelamiento: el “índice de población encarcelada por cada 100.000 habitantes”. Este índice ajusta los efectos penales y demográficos sobre el cálculo y permite comparar países y grupos con mayor fiabilidad.

Al observar la tendencia global de este índice para la población de mujeres, el resultado se muestra muy preocupante. Si la media en la zona<sup>3</sup> de este índice, en el año 2000, era de 8 mujeres por cada 100.000 h, en el año 2017, el dato era de 17 mujeres. La tasa de crecimiento en este breve período

---

2. Datos obtenidos en World Prison Brief, Institute for Criminal Policy Research. La base de datos se crea a partir de los registros oficiales de los Gobiernos y es accesible a través de Internet en la dirección: <https://www.prisonstudies.org> . Consultado en septiembre de 2019.

3. Resultado referidos a los datos de América Latina.

ha sido del 103%. Es decir, en 15 años se encarcela proporcionalmente al doble de mujeres respecto a la población general.

**Cuadro 1. Datos sobre América Latina. Índice de mujeres privadas de libertad por cada 100.000 habitantes. Año 2000/2015/8 y tasa de variación en porcentaje**

	AÑO 2000	AÑO 2015/2018	TASA DE VARIACIÓN %
ARGENTINA	6,4	9,3	45,3
BRASIL	5,8	21,7	274,1
BOLIVIA	16,2	10,3	-36,4
CHILE	12,6	20,8	65,1
COSTA RICA	10,8	20,1	86,1
COLOMBIA	7,8	16,9	116,7
CUBA	-	-	-
ECUADOR	5,1	17,3	239,2
EL SALVADOR	6,2	49,0	690,3
GUATEMALA	3,8	15,4	305,3
HONDURAS	9,4	13,0	38,3
MEXICO	6,5	8,5	30,8
NICARAGUA	4,7	9,3	97,9
PANAMA	21,2	23,6	11,3
PARAGUAY	4,0	11,4	185,0
PERU	7,8	15,4	97,4
URUGUAY	7,3	17,0	132,9
VENEZUELA	3,7	9,5	156,8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de World Prison Brief, Institute for Criminal Policy Research.

Excepto Bolivia, que ha reducido en un 36% la variación del índice, el resto de los países ha incrementado significativamente sus resultados. El crecimiento más importante es el de El Salvador, en este país el índice ha crecido un 690,3%. Le siguen Guatemala (305%), Ecuador (239%) y Brasil (274%). Tras estos destacados crecimientos, también hay 6 países que doblan su población de mujeres en el período (cuadro 1).

La información sobre los países de El Caribe (cuadro 2) es más difícil de analizar. En este caso, la reducida población encarcelada en los países más pequeños impide hacer estimaciones de evolución. Es por eso, por lo que se ofrecen los datos de número absolutos para que se pueda observar la variación. Tan sólo los dos países que tienen varios centenares de mujeres encarceladas (Jamaica y República Dominicana) en los que el índice sería más útil. En el caso de Jamaica hay una reducción importante (más del 50%) y en el de República Dominicana hay una reducción del 15%.

**Cuadro 2. Data Caribe. Numbers Female in prison and Female/100.000 habitantes. Año 2000/2015-8**

	NUMBERS 2000	FEM. PRIS 2015/2018	FEM. / 100.000H	
			2000	2015/2018
ANTIGUA Y BARBUDA	7	17	8,5	18,1
BAHAMAS	23	54	7	13,5
BARBADOS	39	23	14,5	7,9
BELICE	20	46	8,4	12,6
DOMINICANA	1	3	1,4	4,1
GRANADA	9	7	8,8	6,5
GUYANA	47	70	6,4	9,2
HAITÍ	116	375	1,3	3,4
JAMAICA	371	182	14	6,5
REPÚBLICA DOMINICANA	654	727	7,6	6,6
SAN CRISTOBAL Y NIEVES	5	8	10,1	14,3
SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS	8	25	7,4	22,7
SANTA LUCÍA	11	13	6,9	6,9
SURINAM	42	28	9	5,3
TRINIDAD Y TOBAGO	120	117	9,3	8,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de World Prison Brief, Institute for Criminal Policy Research.

En el caso de América Latina, los efectos negativos de estas subidas tan importantes sobre las mujeres encarceladas son trascendentales y suponen incluso un deterioro mayor de la situación que en las prisiones de hombres.

En primer lugar, porque ya partían de una situación de desventaja respecto a los alojamientos y el incremento lo ha empeorado. Los establecimientos para mujeres eran antiguos, escasos, en condiciones insalubres y muy alejados de las zonas de residencia habitual de muchas mujeres. En muchos países hay muchas encarceladas a miles de kilómetros de sus redes de apoyo social y familiar. Esto provoca un enorme problema de desarraigo que hace muy complejo el proceso de inserción.

En segundo lugar, porque la participación en los recursos del sistema penitenciario es proporcionalmente mucho menor que la de los varones. A la hora del reparto son invisibles.

En tercer lugar, porque su participación en los programas de tratamiento, sobre todo el trabajo penitenciario, es muy escaso y, en muchas ocasiones, reproduce estereotipos de género. Las mujeres realizan muchos trabajos de artesanía y costura para que sus familiares puedan subsistir, pero no disfrutan de las mismas oportunidades que los varones.

En cuarto lugar, porque los sistemas de salud no son adecuados a sus necesidades específicas ni a la de los menores que convivían con ellas en la prisión<sup>4</sup>. El hacinamiento es una realidad. Con los mismos centros y menos recursos la situación es mucho peor.

4. Un ejemplo de la situación se puede observar en el caso de Lorenza Cayuhan, privada de libertad que se vio obligada a dar a luz engrillada y en presencia de funcionarios de prisiones varones. Disponible en Internte: <https://www.youtube.com/watch?v=2hNSgBgOL4o>  
Consultado en septiembre de 2019.

La segunda evidencia a tomar en consideración es el **perfil criminológico**. Es habitual que las recomendaciones en el uso de las medidas alternativas indiquen que son muy apropiadas para infractores que no han sido encarcelados con anterioridad, con delitos no violentos y de reducida gravedad social. Todos los trabajos de investigación, documentos de organismos internacionales y los propios datos de los sistemas de justicia indican que el perfil criminológico de las mujeres que ingresan en la prisión no supone un gran riesgo. En su mayoría, es la primera vez que ingresan, lo hacen por delitos no violentos y no están implicadas en la dirección ni en la toma de decisiones importantes de organizaciones criminales. ¿Por qué no empezar por ellas?

La tercera evidencia está relacionada con los **factores implicados en su decisión de delinquir**. El intento por resolver las penurias económicas derivadas de tener que abordar en soledad y precariedad las responsabilidades de los cuidados de sus hijos y familiares es un factor clave. Es conocido su papel subalterno en las redes de narcotráfico y se acepta que casi 3 de cada 4 mujeres ingresa en la prisión por el tráfico de pequeñas cantidades de droga (Olmo 1998; Almeda y Di Nela 2017). Es conocido también que alrededor del 75% ha sido víctimas de violencia de género (Viedma 2019). También hay muchos casos en los que han sido víctimas de trata o han sido explotadas en redes de prostitución. El papel que juega la discriminación social contra ellas y la falta de apoyos para combatir la pobreza las pone en una situación de extrema vulnerabilidad. La prisión es otro paso discriminatorio más para muchas de ellas.

Además, desde una perspectiva sociodemográfica, estas mujeres son en su mayoría muy jóvenes, desempleadas o sin apenas experiencia o relación formal con el mercado laboral. Tienen un nivel educativo y profesional bajo. Gran parte de ellas tiene menores y/o familiares a su cargo. Si lo que se pretende con la pena es favorecer el alejamiento del delito, los poderes públicos deben responder con medidas alternativas orientadas a la inserción socio laboral, no con penas de privación de libertad que fracturen aún más su vida.

La cuarta evidencia resulta de los **lineamientos propuestos por los grupos de expertos en medidas alternativas que ayudaron a crear las Reglas de Bangkok**<sup>5</sup>. La relevancia que le da la ONU a la aplicación de medidas alternativas para mujeres se pone de manifiesto cuando en el propio título de las Reglas considera dos ámbitos especializados: el tratamiento y las “medidas no privativas de libertad”<sup>6</sup>. En el epígrafe III se concreta un apartado específico en el que se enuncian 7 Reglas (57 a 63 y algunas disposiciones específicas) que fomentan el uso de las medidas alternativas a la privación de libertad así lo muestra. Las ideas más importantes se pueden resumir en los siguientes lineamientos:

- Los estados deben desarrollar medidas específicas para mujeres tomando en cuenta su historial de victimización y la responsabilidad de los cuidados familiares que asumen muchas de ellas.
- Las medidas alternativas deben impedir las rupturas de lazos familiares y social que el encarcelamiento provoca.
- Las medidas alternativas pueden ser utilizadas como un medio de protección para aquellas mujeres que lo necesiten. La gestión de estos medios puede estar ejecutada por organizaciones no gubernamentales, servicios comunitarios u otros agentes sociales.
- Las medidas alternativas deben poder ser combinadas con programas sobre víctimas de violencia de género, abusos sexuales o problemas mentales, así como programas de formación y empleo.

5. Las Reglas de Bangkok fueron aprobadas por la Asamblea de la ONU en 2011. Son un conjunto de Reglas que pretenden orientar las condiciones del encarcelamiento de mujeres.

6. Las Reglas de Bangkok están accesibles en Internet en la siguiente dirección: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ESP\\_24032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf)  
Consultado en septiembre de 2019.

- Las cortes de justicia deberán considerar como atenuantes la historia criminal no severa, las responsabilidades de cuidados y las condiciones de desventaja de las mujeres a la hora de emitir sentencia.
- Las medidas alternativas sin custodia serán elegidas preferentemente en caso de mujeres embarazadas o con niños. En los casos de delitos violentos o peligrosos, el mejor interés para el niño debe prevalecer.
- La institucionalización de jóvenes en conflicto con la ley se debe reducir al máximo. La vulnerabilidad de género en los casos de mujeres jóvenes debe ser considerada como un elemento clave.
- En el caso de las mujeres extranjeras y mujeres extranjeras con hijos hay que tener especial cuidado para proveer del máximo cuidado y protección a las víctimas del tráfico de personas.



### 3. Medidas alternativas y su relación con los procesos de inserción social y abandono del delito

La utilización de la privación de libertad en la prisión es una medida que, sin duda, tiene una elevada capacidad de contención. Tal es así, que el uso de la prisión como institución para combatir delitos graves sigue manteniendo su vigencia y nada hace sospechar que vaya a decaer. El aislamiento social como un elemento de seguridad para situaciones de elevado riesgo para la sociedad no está en cuestión. El cuestionamiento de la prisión ha venido por otras vías que no tienen relación con su capacidad de contención: la primera, tiene que ver con los efectos incapacitantes que tiene la reclusión sobre las personas que pasan largo tiempo encarcelados (Cohen y Taylor 1972) (Liebling y Maruna 2005); la segunda, con su dudosa capacidad para rehabilitar a los reclusos y favorecer su inserción social (Sherman y otros 1998); la tercera, la sospecha de que un uso indiscriminado, percibido como injusto por el infractor, reduce enormemente su potencial de disuasión (Kennedy 2016). En síntesis, lo que parece manifiestamente mejorable de la institución es su capacidad para favorecer los procesos de inserción social y abandono del delito.

Además de las mejoras introducidas en la política criminal a partir de la evaluación basada en la evidencia (Callejo 2018) y, sin dejar de considerar los efectos económicos que el incremento de la población penitenciaria estaba teniendo en los países de la UE durante los años noventa del pasado siglo, el giro hacia la utilización del encarcelamiento exclusivamente para delitos graves y la implantación de medidas alternativas tiene relación con el intento de reducir los daños del encarcelamiento y mejorar los procesos de recuperación de los infractores para la sociedad. Las medidas alternativas son en realidad una política criminal complementaria que tiene en su horizonte el objetivo de favorecer la inserción social. Desde esa perspectiva, parece inevitable legitimar la creación y el desarrollo de medidas alternativas como un sistema de control y rehabilitación social, en lugar de construir las como una intervención punitiva más o un apoyo instrumental a la prisión.

Los conocimientos adquiridos por el campo de investigación criminológica dedicado a la inserción social de privados de libertad (teorías del desistimiento) (Renae y Mazerolle 2015) deben ser, por tanto, el marco de referencia. **La pregunta que debe interesar a las medidas alternativas no es ¿por qué delinquen los infractores?** (cuestión de la criminología clásica), **sino ¿por qué dejan de delinquir?** La búsqueda de las acciones que favorecen la decisión de abandonar el delito es la clave en los procesos de inserción social de infractores y en las medidas alternativas.

Las teorías del desistimiento aportan una serie de importantes resultados (Shapland, Farral y Bottoms 2016) que pueden ayudar a fundamentar teórica y prácticamente la aplicación de las medidas alternativas hacia la inserción. Una síntesis de los resultados más importantes se puede resumir en los siguientes puntos:

- a. Los factores que explican la entrada de las personas en la vida delictiva no tienen por qué ser los mismos que explican su idea de abandonar el delito para insertarse. Por ejemplo, una

persona puede cometer hurtos para mantener una identidad delictiva aprobada por su grupo de amigos y abandonar esa actividad porque ha encontrado un empleo, una nueva pareja o ha tenido un hijo. Por es motivo, los factores que favorecen la inserción deben estar en el foco de la reflexión.

- b. La inserción social y el abandono del delito no son acontecimientos vitales individuales ni decisiones puntuales del sujeto. Ambas cuestiones atienden a procesos de maduración psicológica y social, a cambios personales que requieren del rechazo de una vida basada en vínculos delictivos, para construir una vida apoyada en instituciones prosociales integradoras como la pareja, los hijos, el trabajo, el ocio positivo, la educación, etc.  
Así mismo, el aprendizaje y la asociación diferencial prosocial es clave en el proceso. La interacción con pares prosociales, la imitación de modelos sociales integradores, la integración en redes sociales motivadoras que estén alejadas del delito constituyen marcos de adhesión que ayudan a que se produzca la inserción y el alejamiento del delito. Los vínculos familiares (siempre que sean prosociales), el empleo y la participación en actividades de formación constituyen redes de control informal que ayudan en el proceso.
- c. Desde la perspectiva del sujeto, estos procesos de cambio no pueden ser entendidos como una acción tutelada, los sujetos deben estar implicados en el proceso y abrirse a la posibilidad de cambiar. La inserción y el abandono del delito debe ser comprendidas por ellos como algo natural, como una oportunidad que deben aprovechar para construir una vida en la que el delito no tiene cabida. La inserción y el desistimiento dependen, en primera instancia, de la construcción de una nueva identidad con voluntad de cambio.
- d. Desde una perspectiva estructural, los agentes sociales implicados deben ofrecer oportunidades y vínculos prosociales que permitan al sujeto aprovechar esa voluntad de cambio que va construyendo.
- e. Los procesos de inserción y abandono del delito son más complejos a medida que aumenta la integración en la vida delictiva. El incremento de la reincidencia y los efectos de la prisionización hacen que los procesos de inserción y abandono de delito sean más complejos. Por este motivo, es tan importante actuar en los primeros estadios de integración en la vida delictiva. Cuando aún no se ha entrado en la prisión o se han tenido los primeros contactos con la justicia. En el caso de los jóvenes, la intervención temprana es un factor clave para posibilitar los procesos de inserción. Por este motivo es tan importante evitar el daño que produce la prisión.

## 4. Medidas alternativas en América Latina, El Caribe y la Unión Europea: buenas prácticas desde una perspectiva de género

En este epígrafe se analizan las condiciones de aplicación de las medidas alternativas en América Latina/Caribe y la Unión Europea y se observa los efectos más positivos que tienen este tipo de medidas sobre las mujeres y otros grupos en situación de máxima vulnerabilidad.

El desarrollo de la aplicación de medidas alternativas en la primera región está siendo muy lento y complicado. En la mayor parte de los países, algunas medidas alternativas han logrado establecerse formalmente en los marcos jurídicos, pero su grado de aplicación está siendo muy limitado. Los problemas de implantación tienen tres orígenes: el arraigo de una cultura punitiva, la deficiente organización y gestión de los incipientes servicios de medidas alternativas y las dificultades estructurales para su implantación.

Las resistencias derivadas de una cultura punitiva muy popular, el arraigo de las políticas de tolerancia cero provenientes de EE. UU. en el sistema político y en la judicatura desde hace décadas, el encarcelamiento masivo utilizado como primer y único recurso de disuasión, el efecto de inseguridad generado por la difusión de una cultura de guerra contra el narcotráfico o el miedo utilizado como un elemento de control social comunicativo, entre otras, ha hecho que las decisiones políticas y judiciales más balanceadas sean políticamente muy arriesgadas y difíciles de implantar. Es cierto que la violencia y el crimen es un problema de fondo gravísimo en la región y es cierto que el narcotráfico se ha incrustado en la estructura social, utilizando las situaciones de desigualdad y pobreza, pero la política criminal debe distinguir los niveles de gravedad de los delitos si quiere mantener la disuasión y pretende poder realizar una acción equilibrada, justa y humana. Hay que buscar estrategias sociales y comunicativas para movilizar una cultura alternativa a la de la punición y el miedo.

En un marco de rechazo social a cualquier política de reducción del castigo, los sistemas de medidas alternativas apenas han tenido la oportunidad de institucionalizarse. Esta cuestión organizativa y de gestión es el segundo problema clave. Para aplicar estas medidas se necesita un servicio público con capacidad de gestionarlas que, además, genere confianza en el sistema penal/judicial y en el sistema social. Es decir, la aplicación de medidas alternativas no se puede incorporar sin el respaldo de una acción administrativa fiable. La implantación necesita de un marco de actuación con medidas rehabilitadoras que permitan a los jueces su consideración real y a los infractores tomar conciencia de sus actos para cambiar y abandonar el delito.

Por último, desde esta perspectiva estructural, la implantación de esas medidas rehabilitadoras necesita de otras instituciones y actores sociales involucrados en los procesos de inserción y abandono del delito de los implicados. Es decir, necesita de actores con capacidad para apoyar desde

su acción cotidiana a las personas sancionadas con medidas alternativas. Estos actores deben proveer de ejemplos y valores prosociales orientados a la inserción. Hay que conseguir que entidades públicas de diferente nivel, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas y privadas adquieran una responsabilidad social real para dar respaldo a esos sistemas de medidas alternativas en la difícil tarea de insertar socialmente a los infractores. La tarea es compleja, pero supone una transformación social radical, moderna y humana en la concepción del castigo.

A pesar de las dificultades, en la región ha habido intentos y algún resultado positivo. Las experiencias mejores han sido: la difusión en algunos países de las medidas de control electrónico para situaciones de libertad condicional o regímenes de semilibertad. Las suspensiones de pena para personas sin antecedentes penales, con condenas cortas y con establecimiento de condiciones y restricciones.

Durante la celebración de la Conferencia Birregional de medidas alternativas, el Programa El PACCTO presentará un informe específico sobre la situación de las medidas alternativas en la región.

Por lo que se refiere a las mujeres, casi todos los ordenamientos jurídicos (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica...) recogen la posibilidad de que aquellas que tiene hijos menores (hasta 3 años) o familiares a cargo puedan cumplir la sentencia en su domicilio. Pero su grado de aplicación es muy reducido. Ha habido algún intento por reducir el tiempo de condena para algunos delitos relacionados con la introducción de drogas por parte de las mujeres en los centros penitenciarios. En algunos países, los regímenes de semilibertad se aplican con las mujeres para reducir el tiempo de estancia en prisión.

En los países de la UE las medidas alternativas comenzaron a desarrollarse formalmente en los años 90. Todos los países han creado servicios específicos para su aplicación que se apoyan en instituciones del Estado, en organizaciones de la sociedad civil y en proveedores de programas y servicios que muchas veces son entidades privadas. En la mayoría de los países de la UE los servicios de medidas alternativas gestionan un número mucho mayor de sentencias que los sistemas penitenciarios (Heard 2016:18). Esta situación es similar en los Países Nórdicos (Lappi-Seppälä 2019).

Las estrategias de aplicación de medidas alternativas se configuran según tres momentos diferentes del proceso judicial (Stefani 2016:12): "las medidas antes de entrar en prisión o de producirse el juicio", "las medidas durante la estancia en prisión" y "las medidas que pretenden reducir el tiempo de estancia en prisión". En el primer caso, la implantación de las medidas antes de entrar en prisión se basa en la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa que exige que la utilización de la pena de privación de libertad sea una medida de último recurso. La prisión sólo debe utilizarse para delitos realmente graves. Los ejemplos más importantes de esta acción se encarnan en: la aplicación de medidas que desjudicializan los delitos menores (pasar al ámbito administrativo y la imposición de multas), la intervención social temprana para evitar la entrada en el sistema judicial, cambiar las políticas de enjuiciamiento, poner restricciones a la capacidad para poner sentencias, usar alternativas a la prisión basadas en la comunidad o en programas de tratamiento. El caso de Portugal en la despenalización de delitos cometidos por personas con graves problemas de adicciones y la consideración de la adicción como un problema de salud pública es un referente a seguir. El caso de España, con los pisos de acogida para mujeres con hijos y la participación en programas de tratamiento de drogas como sustitutiva de la pena. En Grecia se ha aprobado un cambio legislativo de eliminar la judicialización del tráfico de pequeñas cantidades de droga. En Inglaterra y Gales se han aprobado cambios legislativos para evitar la

judicialización e iniciar programas de rehabilitación para personas con enfermedad mental y discapacidades intelectuales.

En el segundo caso, las medidas durante el encarcelamiento pretenden reducir el tiempo de condena en la prisión. La libertad condicional, el monitoreo electrónico, el arresto domiciliario, las salidas de prisión por motivos educativos, las casas de acogida, el voluntariado y otros programas que suponen una transición para el regreso a la sociedad son las propuestas más comunes. Todas estas propuestas suelen llevar implícita una suspensión de la condena a prueba.

En el tercer caso, la estrategia de las medidas se centra en reducir el tiempo de estancia en prisión con la intención de preparar la salida y el proceso de inserción. Los regímenes de semilibertad, las salidas para estudios y formación o los programas para el regreso son los más utilizados.

La información disponible indica que hay una gran variedad de medidas alternativas en cada fase, pero que las más utilizadas (Graebisch y Burkhardt 2014) son: a) suspensión de la sentencia a prueba y con el compromiso de realizar otras actividades educativas, formativas o de tratamiento; b) libertad condicional; c) trabajos en beneficio de la comunidad; e) participación en programas de deshabituación de sustancias (sometidos a controles analíticos); f) multas económicas; g) obligación de no salir del domicilio por la noche; h) control electrónico; i) reparación del daño causado; y, j) participación en programas de mediación (justicia restaurativa).

Las mejores prácticas desde una perspectiva de género son aquellas que no producen rupturas vitales que impliquen el desarraigo o la imposibilidad de mantener la convivencia familiar o con sus redes prosociales. Ahora bien, siempre y cuando se asegure la protección de los menores a cargo, la participación de las mujeres en programas educativos, de formación o de inserción laboral, tratamiento de deshabituación o de salud deben ser utilizados con prioridad. Es decir, si las mujeres se ocupan de los cuidados hay que proteger a los menores para que puedan participar en las actividades de rehabilitación que mejorarán sus procesos de inserción. Si no se tienen en cuenta estas situaciones, lo habitual es que se produzcan nuevas discriminaciones.



## 5. Recomendaciones a modo de conclusión

La implantación de medidas alternativas necesita de un servicio de gestión especializado que garantice el control efectivo del cumplimiento de las sanciones administrativas o la ejecución penal de la sentencia del juez. Sin ese control efectivo, los jueces no tendrán confianza en que sus decisiones se lleven a cabo y seguirán sin aplicar el limitado marco jurídico del que actualmente disponen. Este servicio debe tener un carácter administrativo y de gestión, no policial ni represor. Su trabajo se centra en asignar a las personas infractoras a las instituciones, organizaciones, programas o actividades que colaboran en la ejecución de las medidas alternativas y en requerir a esas organizaciones la información sobre el cumplimiento de las sentencias, para dar cuenta a los jueces o al sistema penitenciario. Su ubicación debe ser nacional porque las medidas alternativas se deben cumplir lo más cerca posible de los lugares de residencia de los infractores. Es por eso por lo que estas oficinas pueden localizarse en instalaciones de otras entidades públicas. En España, por ejemplo, estas oficinas se gestionan desde los centros penitenciarios de régimen abierto, pero en otros lugares están en locales de la judicatura o la policía.

- *Recomendación: crear un mínimo sistema de gestión y administración de las medidas alternativas que asigne a los infractores a los recursos según la sanción y de cuenta del cumplimiento al sistema judicial y/o penal.*

El desarrollo de medidas alternativas a la privación de libertad es una política pública que afecta a la política judicial y penal, pero que tiene un marcado carácter social. El sentido y el reto de esta política es mejorar los procesos de inserción y abandono del delito, usando como base la capacidad integradora de los agentes sociales, las instituciones públicas y las organizaciones ciudadanas. La disuasión proviene de la generación del vínculo social positivo, del reconocimiento del daño causado y del cambio que produce en el infractor una medida justa y equilibrada. La mejora de la justicia es algo que depende de toda la sociedad, no sólo de las instituciones especializadas. Es por este motivo que la necesidad de movilizar a agentes sociales, instituciones públicas y organizaciones ciudadanas para hacerlos partícipes del desarrollo de las medidas alternativas es un elemento clave.

- *Recomendación: involucrar formalmente (acuerdos o contratos) a todos los actores sociales implicados en el desarrollo de medidas alternativas.*
- *Recomendación: valorar los actores en función de su potencial integrador y su adecuación a la medida alternativa impuesta.*
- *Recomendación: buscar fórmulas para reconocer la tarea que realizan para que no sea gravoso en su cometido. Hay que pensar que los costes de las medidas son menores que los de la prisión y se están sustituyendo.*

La aplicación concreta de medidas alternativas debe estar vinculada a la infracción cometida y a su potencial integrador o reparador. Por ejemplo, si la infracción está relacionada con la conducción de vehículos, la medida adecuada puede ser la participación en un programa de concienciación de los daños producidos por los accidentes o la realización de un trabajo con personas víctimas de accidentes o la participación como voluntario para ayudar a estas víctimas. Por ejemplo, si una persona ha cometido alguna infracción porque tiene problemas de adicciones, las medidas más adecuadas son la participación en programas de deshabituación y pasar controles de consumo.

- *Recomendación: las medidas alternativas, en la medida de lo posible, tienen que estar vinculadas a la infracción cometida y deben tener un sentido educativo o reparador ejemplarizante.*
- *Recomendación: las medidas alternativas deben ser consistentes con las estrategias de inserción.*

Distinguir los tipos de medidas en función del momento del proceso judicial en que se aplican. Las medidas para las situaciones de personas que no han entrado en la prisión, las que están en la prisión y las que salen de la prisión en régimen de semilibertad o libertad condicional deben ser adecuadas a cada momento. Cuando las personas han sido privadas de libertad y han cumplido condena, la valoración del sistema judicial penal es clave en la creación de esas medidas y las condiciones que se deben imponer. Si las penas para entrar en prisión fueran el último recurso, se entendería fácilmente la diferencia entre la gravedad del acto cometido por una persona que incurre en una infracción y no entra en la prisión con la de otra que sí lo hace. El problema mayor es que vivimos en un momento en el que la sanción penal de la prisión es casi el primer y único recurso.

- *Recomendación: la elaboración concreta de las medidas alternativas debe adecuarse a las fases del proceso sancionador e involucrar al sistema penal en aquellas medidas de personas que están cumpliendo condena en la prisión o pueden salir de ella en libertad condicional, libertad vigilada o semilibertad.*

Es imprescindible evaluar los efectos de las medidas alternativas, tanto en lo que tiene que ver con la mejora de la inserción social y el abandono del delito, como los efectos que tienen relación con la reducción de la sobrepoblación y la reincidencia.

- *Recomendación: es imprescindible que los responsables de elaborar políticas públicas basen sus decisiones en la evidencia. En consecuencia, producir información de calidad acerca de los efectos de estas medidas sobre la inserción y la reincidencia es el mejor camino para tomar decisiones adecuadas.*

En el caso de personas que se encuentran en situaciones de gran vulnerabilidad es recomendable que las medidas alternativas adquieran un carácter educativo, formativo e integrador. Cuando se ofrece la oportunidad de conocer otras formas de construir la vida alejados del delito, los cambios que se producen en las personas son muy importantes.

- *Recomendación: las medidas alternativas deben ser una alternativa real al encarcelamiento, no una actividad vinculada a este. Su fuerza radica precisamente en la desvinculación.*
- *Recomendación: las medidas alternativas deberían desarrollarse en coordinación con políticas sociales y de salud, teniendo en cuenta las posibilidades de inserción y reintegración social de los grupos sociales en situación vulnerable.*

Las mujeres privadas de libertad es uno de esos grupos que ha vivido situaciones de discriminación y desigualdad, en consecuencia, utilizar las medidas alternativas con las mujeres es una decisión justa y humana. La aplicación de muchas de las recomendaciones ya enunciadas afectaría positivamente a las mujeres, sobre todo las generales expuestas por las Reglas de Bangkok, pero hay otras específicas que pueden ser consideradas especialmente relevantes para su situación.

- *Recomendación: es necesario promover medidas alternativas que desjudicialicen o sustituyan la pena de privación de libertad por delitos de tráfico de pequeñas cantidades de droga o los pequeños hurtos o faltas sin violencia por la participación en programas educativos o de tratamiento de deshabituación de drogas, voluntariado o programas de salud relacionados con la drogodependencia.*
- *Recomendación: en los casos de mujeres con hijos, embarazadas o víctimas de violencia de género o en peligro de ser captadas por las redes de trata de seres humanos es necesario que las medidas alternativas se puedan llevar a cabo en hogares de acogida que las proteja y que permita un proceso de inserción social sin poner en riesgo su vida o la de los menores a su cargo. Las medidas alternativas deben orientarse a la protección.*
- *Recomendación: el cumplimiento de medidas alternativas para mujeres debe evitar el alejamiento y el desarraigo. Hacer que las medidas se desarrollen en los lugares donde viven es un factor clave para la inserción.*
- *Recomendación: muchas mujeres cumplen penas de privación de libertad lejos de sus redes de apoyo o de sus países y sufren desarraigo. Sería muy recomendable ofrecer medidas alternativas para las últimas fases de cumplimiento que eviten dejarlas en una situación de desamparo que las condene a la vida en la calle o la indigencia. Es imprescindible que las medidas alternativas relacionadas con la salida consideren el alojamiento temporal tras la salida como un factor clave en el proceso de inserción.*
- *Recomendación: dado que la mayoría de las mujeres cometen delitos sin violencia es muy recomendable la utilización de medidas alternativas basadas en un espíritu educativo e integrador en valores sociales, en lugar de orientarse con un espíritu punitivo.*
- *Recomendación: es urgente evitar que las mujeres menores con hijos sean privadas de libertad. Es inaplazable desarrollar medidas alternativas educativas que protejan al menor, permitan los procesos de inserción y abandono del delito y que impidan los procesos de prisionización temprana.*
- *Recomendación: dada la especial situación de riesgo que viven los menores en la prisión, ofrecer medidas alternativas que supongan la excarcelación de los menores debe ser un objetivo prioritario. Es necesario desarrollar lo que en este sentido ya está incluido en muchos ordenamientos jurídicos de los países de la región.*
- *Recomendación: dada las situaciones de desigualdad, discriminación y victimización de violencia de género que tienen muchas mujeres privadas de libertad, es muy recomendable que las medidas alternativas de programas educativos se orienten a facilitar un empoderamiento prosocial. Así, la participación en programas contra la violencia sexual, la violencia de género y los problemas físicos y psíquicos que conlleva es muy recomendable.*



## 6. Bibliografía

- Almeda, E. y Di Nela (2017) Mujeres y cárceles en América Latina. *Papers*. 102/2.
- Carranza, E. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe: ¿Qué hacer? Anuario de derechos humanos, 8, 31-66.
- Cohen, S. y Taylor, L. (1972) *Psychological Survival*. Pantheon. Nueva York.
- Graebisch, C.; y Burkhardt, S. (2014). *Ambulant Sanctions as an alternative to imprisonment in the European Union*. Center for Study of Democracy. Zurich. Disponible en Internet: <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/187757> Consultado en septiembre de 2019.
- Heard, C. (2016). *Alternatives to imprisonment and Europe: a handbook of Good Practice*. European Prison Observatory. Alternatives to detention. Disponible en Internet: <http://www.prisonobservatory.org/upload/Good%20practice%20handbook%20AS.pdf> Consultado en septiembre de 2019.
- Kennedy, D. (2016) *Disuasión y prevención del delito. Reconsiderando la expectativa de la pena* (traducción de Laura Morón). Marcial Pons, Madrid
- Lappi-Seppälä, T. (2019). Community Sanctions as Substitutes to Imprisonment in the Nordic Countries. *Law and Contemporary problems*. Vol 8:17.
- Liebling, A. y Maruna, S. (Edt.) (2005) *The Effects of Imprisonment*. Willan Publishing. Canada.
- Callejo, MJ. (2108): "Evidencia empírica y política criminal" en: Melendo, M.; Callejo, MJ.; Lacruz, JM. (2018). Apuntes de Política Criminal. Dykinson, Madrid.
- Olmo, Rosa del (1998) «Reclusión de mujeres por delitos de drogas: Reflexiones iniciales». *Revista Española de Drogodependencias*, 23, 5-24 (coord.) (1998b). Criminalidad y criminalización de la mujer en la región andina. Caracas: Nueva Sociedad.
- Renae, Mc. y Mazerolle, T. (2015) *Developmental and life-course criminological Theories*. Ashgate, UK (recopilación de artículos fundamentales del campo de investigación de las teorías del desistimiento) (Desistance Theory).
- Shapland, J.; Farral, S. y Bottons, A. (2016) *Global perspectives on Desistance*. Routledge. Londres.
- Sherman, L.; Mackenzie, D.; Gottfredson, D.; Eck J.; Reuter, P. y Bushway, S. (1998). "Prevention crime: Whats Works, What Doesn't, Whats Promising", National Institute of Justice. Research in Brief, U.S. Department of Justice.
- Stefani, G., Kronberga, I., Sile, S., Bisi, R., Sette, R., Gregori, E., ... Freeman, R. (2016). Alternatives to imprisonment in Europe: increasing understanding and promoting implementation: Guidance. (Reducing Prison Population: advanced tools of justice in Europe; No. JUST/2013/JPEN/AG/4489). Rimini: Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII.
- Viedma, A. y Del Val, C. (2019) Evaluación de la eficacia de un programa de tratamiento para el empoderamiento de las mujeres en prisión. (Programa Sermujer.es) Documentos Penitenciarios nº 21. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Instituto de la mujer. Disponible en Internet: Consultado septiembre 2019. [https://www.researchgate.net/publication/335444531\\_Evaluacion\\_de\\_la\\_eficacia\\_de\\_un\\_programa\\_de\\_tratamiento\\_para\\_el\\_empoderamiento\\_de\\_las\\_mujeres\\_en\\_prision\\_Programa\\_Sermujer](https://www.researchgate.net/publication/335444531_Evaluacion_de_la_eficacia_de_un_programa_de_tratamiento_para_el_empoderamiento_de_las_mujeres_en_prision_Programa_Sermujer)
- Viedma, A.; Del Val, C.; y Rivera, L. (2014) "Normas de Inserción Social para mujeres privadas de libertad y liberadas". EUROSOCIAL. [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1441030868-DP-27\\_Normasinsercionsocio-laboral\(web\).pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1441030868-DP-27_Normasinsercionsocio-laboral(web).pdf) Consultado en septiembre de 2019.
- "Declaración de la Conferencia de Ministros de Justicia (COMJIB) en San José de Costa Rica" (2104) [http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1418802634-Declaracion%20de%20Costa%20Rica\\_16122014.pdf](http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1418802634-Declaracion%20de%20Costa%20Rica_16122014.pdf) Consultado en septiembre de 2019.





[www.eurosociel.eu](http://www.eurosociel.eu)

**EUROSOCIAL** es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 10 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROSOCIAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROSOCIAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.



EUROSociAL+ es un consorcio liderado por:

