

Instrumento Post-penitenciario - Una Ley Modelo de Políticas Carcelarias que incluya claramente el enfoque dirigido a las mujeres.

### Antecedentes

Para comenzar a conocer cuál es la situación de las cárceles de mujeres en Uruguay, es importante que se tenga en cuenta la cantidad de mujeres que se encuentran en esta situación y cuál ha sido su evolución.

Desde fines del siglo XIX y hasta 1989, el Estado uruguayo delega la prisión femenina en manos de las monjas del Buen Pastor. La primacía de la visión de la delincuencia femenina como «desvío moral» es clara. Si tomamos en cuenta que a fines de los ochenta las cárceles en Uruguay eran administradas por órdenes religiosas (Iglesia Católica Apostólica Romana) gobernada por monjas, figuras femeninas sumisas, con hábitos de castidad, con un fuerte componente maternal (nutrición, sostén, abrigo, cuidados), a pesar del paso del tiempo y de los cambios institucionales, estos aspectos se encuentran presentes, significados en los estereotipos de género femenino.

Es importante recordar que recién en 1989 la «Cárcel de Mujeres» dejó de ser administrada por la Iglesia católica y sus operadoras, las monjas, y pasó a integrar el sistema nacional de cárceles, quedando la atención de las reclusas centrada en el sistema policial, perteneciente al Ministerio del Interior.

Pero, además, el sistema penal uruguayo ha atravesado en los últimos años una serie de grandes modificaciones, en los tres órdenes que lo componen: justicia, policía y sistema penitenciario.

A grandes rasgos, estos cambios se cristalizan en la aprobación del nuevo Código del Proceso Penal (CPP) en el orden de la justicia, que ha implicado un pasaje del modelo inquisitivo a uno acusatorio. En principio, se plantean entre sus fortalezas: una mayor transparencia por promover la división de tareas entre la Fiscalía General de la Nación y el Poder Judicial; mayores garantías, porque se promueven juicios públicos y orales y la posibilidad de acuerdos reparatorios.

En diciembre de 2010, por Ley de Presupuesto Nacional, número 18.719, se creó el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) sustituyendo a la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación (DNCPyCR). Entre sus cometidos y 14 objetivos, se colocan la integración de personal civil especializado (operadores penitenciarios), el fortalecimiento de programas de tratamiento,

nivelación educativa e inclusión sociolaboral. Se da el pasaje de un sistema de aseguramiento y custodia a un modelo de justicia restaurativa .

En este nuevo marco, se destaca la articulación de intervenciones desde el Ministerio de Desarrollo Social que toma a la población detenida como una de sus destinatarias en la planificación y ejecución de políticas públicas , el convenio celebrado entre Ministerio de Salud Pública (ASSE) y el Ministerio del Interior, que ha desarrollado el Sistema de Atención Integral a las Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL) , entre otros.

## El hoy

Diversos estudios dan cuenta de características similares en los establecimientos penitenciarios para mujeres en América Latina: regímenes duros y violentos, largas y desproporcionadas condenas, alta proporción de detenidas sin condena, falta de atención y tratamientos médicos especializados, alta tasa de medicalización, mal estado de las instalaciones, escasa o nula capacitación laboral y pocas actividades educativas y recreativas.

En números concretos, desde hace algunos años Uruguay es el país de América Latina que tiene más población reclusa, muy por encima de Perú (278 presos cada 100.000), Chile (235), Colombia (247), Paraguay (199), México (163) o Argentina (207). Esta alta tasa no condice con sus índices de delincuencia y violencia que lo sitúan en el número 35 de los países más pacíficos del mundo y el tercero en América Latina.

En relación con esto, las cifras también muestran que en distintos países del mundo la población penitenciaria femenina ha crecido a una tasa superior que la masculina (pese a que sigue representando una minoría). En Uruguay, en 2002 había 114 mujeres privadas de libertad, mientras que hoy ese número ascendió a alrededor de 1100 mujeres. Esto significa un incremento del 964,9%

Es relevante mencionar que los delitos vinculados a las drogas se enmarcan en complejas redes y jerarquías sociales que trascienden las fronteras geopolíticas. De esta forma, los puestos más bajos, ocupados por mujeres en condiciones de alta vulnerabilidad socioeconómica, tienen una mayor exposición al poder punitivo del Estado. El hecho de que ellas desempeñen los roles inferiores en las redes de comercialización encuentra su paralelo en las condiciones de pobreza que padecen dentro del régimen social.

## DATOS CUANTITATIVOS -

A julio de 2022, según una información aportada por el INR, se encontraban recluidas en centros del país 1033 mujeres privadas de libertad, casi de de 2 cada 3 (63,7%) en centros penitenciarios de Montevideo. El 36,3% restante se encuentran en centros de los departamentos del interior del país, excepto Colonia, Flores y Rocha.

Los departamentos del interior que alojan las mayores proporciones de mujeres privadas de libertad son Maldonado (7,3% radicadas en la unidad N.º 13 «Las Rosas»), Salto (6% radicadas en la unidad N.º 20) y Rivera (2,9% radicadas en la unidad N.º 12). Entre quienes cumplen su condena en Montevideo, el 94,2% lo hacen en la Unidad Penitenciaria N° 5.

La edad de la menor de las mujeres privadas de su libertad es 19 años. El 20% de las internas se encuentran entre los 19 y los 24 años. Más de la mitad (57,9%) tienen entre 25 y 39 años y el 22,1% tienen entre 40 y 69 años. La edad media de las internas es de 33 años (32,99) con un desvío estándar de 9,8 y una mediana de 31 años.

En relación con la calidad procesal de las internas, el 85,6% se encuentran condenadas, el 8,7% formalizadas, 4,8% penadas, y 0,9% aún procesadas. El delito prevalente es, en más de la mitad de los casos contemplados en el estudio (51,2%), el tráfico de drogas y estupefacientes, mientras que el hurto o rapiña ocupa el segundo lugar con un 22,4%, seguido por el homicidio (7,6%), lesiones (3,4%) y la receptación (3,2%). Estos cinco tipos acumulan el 87,8% de los delitos prevalentes de las mujeres privadas de libertad en 2022; 13% de ellas tienen simultaneidad de delitos en su condena.

A su vez, del total de las privadas de libertad, el 38,3% están cumpliendo condena primaria, el 37,9% son re - incidentes y un 23,8% no están confirmados.

## EDUCACIÓN

El nivel educativo máximo alcanzado por la población de mujeres privadas de libertad está por debajo de la media del país . entre esta población específica hay un 36% que cursaron sólo enseñanza primaria. El estudio muestra que el 74,7% no completaron el primer ciclo de la enseñanza media y el 94,7% de ellas no acreditaron el segundo ciclo; la educación terciaria o universitaria es prácticamente inexistente entre esta población.

Conforme crece la edad (en años de privación de libertad cumplidos), aumenta la proporción de quienes acreditaron sólo primaria; el ciclo básico lo alcanzaron el 40%

de las de 18 a 24 años, apenas el 22,7% de las de 25 a 39 años y sólo el 14,4% de las de 40 a 69 años; el segundo ciclo de la educación media no lo completó ninguna del tramo de 18 a 24 años, sólo el 4,5% del tramo de 25 a 39 años, y el 9,6% de las de 40 años y más.

Respecto a las causales de desvinculación prevalecen los siguientes motivos: desinterés-desinformación (21,9%), hijos-cónyuge (20,3%), actividades de cuidados en el hogar (17,1%), trabajo (12,5%); otras causales participan en menor proporción. el inicio de consumo de sustancias psicoactivas.

Se viene dando una nueva concepción en los sistemas penitenciarios y es aquí donde se pasa del concepto de rehabilitación al concepto de habilitación ya que para muchas mujeres privadas de libertad es la primera vez que se accede a las oportunidades. Visualizan este tiempo, en el que están encerradas, como una oportunidad que no tuvieron en otros momentos de su vida para finalizar sus estudios primarios y secundarios y así poder acceder a otras oportunidades de formación que mejoren su inserción laboral a su egreso.

## TRABAJO

Podemos observar un hecho por demás relevante entre las que tuvieron alguna vez trabajo remunerado formal, la mayoría (42,7%) cambiaron de condición (lo dejaron/lo perdieron/no lo pudieron sostener) antes de ingresar a la unidad penitenciaria y se encontraban en la informalidad o desocupadas en los dos últimos años previos a la fecha de este diagnóstico.

También se observa una alta tasa de inactividad o trabajo informal de dos años o más antes del ingreso a la unidad para el 74,7% del total de las internas y de hasta un año o fracción para el 41,3% de ellas. A su vez, también se identifican casos en los que nunca habían trabajado formalmente en sus vidas por encontrarse en situación de calle

Este dato se corresponde con lo antes mencionado: la calidad de desocupada refiere a no tener un trabajo formal pero, en su gran mayoría, sí uno informal e ilegal: contrabando y venta de drogas.

## SALUD

Recibir tratamiento para su salud mental. Muchas de estas mujeres privadas de libertad están atravesando estados depresivos y cuadros de ansiedad que llegan a desencadenar crisis de pánico. Las mujeres PPL expresaron la necesidad de espacios de encuentro y de escucha, de un otro habilite el diálogo y acompañe el tratamiento, si es que este fue indicado, no siendo esa la única solución.

## EGRESO

Consultadas sobre las dificultades que visualizan al momento del egreso, casi ocho de cada diez mencionan en primer lugar «no conseguir empleo» y «no estar con mis hijos/as». En segundo lugar, «no conseguir empleo» (repite) y «no poder seguir estudiando» . La tercera mención fue «no conseguir empleo» (repite por segunda vez) y «quedarme en situación de calle» .

La mayoría de las mujeres privadas de libertad reclaman poder promover y fortalecer sus capacidades de emprender acciones que las emancipen de los entornos que comprometieron su libertad, generar redes de apoyo y lugares donde pernoctar luego del egreso

Poder transitar esta etapa de sus vidas de la mejor manera posible, evitando conflictos y salir con herramientas que les permitan una reinserción real a su egreso. Las egresadas necesitan un acompañamiento cuerpo a cuerpo, por un cierto tiempo, según el proceso de cada una desde su singularidad.

### Derecho Penal y Derecho Procesal Penal

Se plantea el interrogante sobre la clase de modificaciones que resultan apropiadas para avanzar en la justa igualdad de las mujeres en un sistema carcelario.

Efectuar un análisis del Derecho Penal y poniendo en evidencia aquellos elementos discriminatorios que contribuyen a la subordinación de la mujer y que se encuentran camuflados bajo un manto aparente de neutralidad.

Debemos proponer reformas tendiente a una legislación penal antidiscriminatoria mediante la eliminación de elementos discriminatorios y descalificantes; la desnaturalización y visibilización de la violencia que se ven sometidas las mujeres y el reconocimiento de que las mismas son sujetos autónomos para tomar decisiones de sus vidas y asumir los conflictos que enfrentan.

Todavía resta mucho camino por recorrer en la construcción de una criminalidad y criminología con perspectiva de género

Hoy contamos con algunos proyectos de leyes presentados que intentan mitigar los efectos del micro narcotráfico que muchas de las veces es realizado por mujeres en situación de vulnerabilidad. Como por ejemplo modificaciones a la legislación penal y procesal penal relativa a estupefacientes, en donde se incorpora un nuevo artículo 60 al decreto ley 14.924 , previendo una causa de impunidad para quien ingrese cannabis psicoactivo a un establecimiento penitenciario siempre que este último sea con destino al consumo personal del recluso.

Mismo en este proyecto , se establecen circunstancias atenuantes especiales para los delitos de drogas, para revertir los altos guarismos punitivos que se aplican actualmente a las hipótesis de narcomenudeo, siendo este último de alto impacto en la vida de las mujeres, las cuales se encuentran en una situación vulnerable por el contexto que las rodea.

Además de proyectos de ley , contamos con institutos como la DINALI ; la misma es una Dirección Nacional de Apoyo al Liberado , dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y tiene como objetivo reinsertar en la sociedad a las personas adultas que egresan del sistema penitenciario. En ese sentido, la dirección brinda cursos de capacitación, realiza un acompañamiento de la persona egresada y mantiene una bolsa de trabajo, a través de la que se gestionan oportunidades laborales.

La DINALI desarrolla diferentes cometidos según la etapa del proceso en que se encuentre el participante: asesoramiento laboral, capacitación y acompañamiento desde los seis meses previos a su egreso y hasta que se encuentra trabajando de forma efectiva. A su vez, brinda asistencia personalizada a las empresas contratantes que contarán con el apoyo de la DINALI para resolver cualquier situación emergente.

A continuación detallaré brevemente las etapas del proceso de inserción en una empresa.

#### 1º- Etapa de pre-egreso

En esta etapa , técnicos de la DINALI en todas las unidades del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) se contactan con personas privadas de libertad que están a seis meses de su egreso. Mantienen una entrevista individual para informar sobre los servicios que tienen a disposición en DINALI y, en algunas ocasiones, son invitados a participar de talleres grupales.

Durante el “pre-egreso” se brinda la continuidad necesaria a la intervención del Estado para promover una adecuada reinserción social, con ello se previene la reincidencia en el delito.

## 2º- Recepción del participante

Aquí, cuando la persona recupera la libertad se la recibe en las oficinas de DINALI de todo el país (en el interior en las Oficinas Territoriales del MIDES), donde participa de una entrevista en la que se le asigna un referente técnico.

En la entrevista se evalúa su situación y se activa (en caso de ser necesario) una coordinación con las redes de apoyo: Ministerio de Desarrollo Social, BPS, hospitales, Dispositivo Ciudadela, Portal Amarillo y referentes familiares, entre otros.

Además, se gestiona la documentación de acuerdo a lo que se requiera: cédula de identidad, carné de salud, credencial cívica, etc.

## 3º- Entrevista de trabajo con el equipo técnico

La persona es derivada al Área de Acompañamiento Psicosocial donde, mediante una o varias entrevistas con técnicos especializados, se elabora su perfil psicosocial y laboral.

El acompañamiento, que es de carácter voluntario, está a cargo de psicólogos y trabajadores sociales. Se vuelve una condición obligatoria cuando la persona accede a realizar una capacitación o una pasantía laboral.

De este modo, se asegura un espacio personal de trabajo en aquellas habilidades sociales, cognitivas y emocionales que la persona necesite desarrollar para sostener la actividad, de manera tal que adquiera las herramientas necesarias para la vida en sociedad, sin depender de apoyos institucionales.

## 4º- Capacitación y Empleo

En esta etapa del proceso, la persona pasa a integrar la bolsa laboral de DINALI, siendo posible su contratación en el marco de la Ley de Promoción del Empleo N° 19.973.

## 5º- Contacto con la empresa

Las empresas interesadas en contratar personas que han recuperado la libertad, deben contactar a DINALI y plantear los requisitos laborales para

cubrir sus vacantes. DINALI selecciona de su bolsa laboral los perfiles que se ajustan al cargo y envía CV e historia laboral a la empresa para concretar una entrevista de trabajo; siempre es la empresa la que decide si contrata, o no, al candidato.

Todas las personas postuladas transitan un proceso de acompañamiento psicosocial y capacitación laboral, y cuentan con un referente personal.

#### 6°.- Contratación de una persona con apoyo de DINALI

Además de los beneficios establecidos por la Ley N°19.973, al contratar una persona de la bolsa laboral de DINALI, la empresa obtiene el asesoramiento permanente de la institución.



## Consideraciones finales

Las mujeres privadas de libertad del Uruguay no son un universo homogéneo. Nos encontramos con una población heterogénea: mujeres trans, mujeres afrodescendientes, mujeres indígenas, las jóvenes, las más adultas, las lesbianas, las mujeres en cárceles del interior y varias categorías que atraviesan a este universo de personas

El olvido de las mujeres presas no es fruto de la casualidad, responde una vez más a la mirada masculina que hegemoniza los discursos y las formas y, a su vez, olvida que también la cárcel es atravesada no solo por las desigualdades económicas, sino por la desigualdad de género.

El abandono temprano de los estudios formales, precariedad laboral y maternidad temprana, sin hablar de las adicciones y los conflictos socioeconómicos que se presentan, son las mayores causas de delitos. Se deberá abordar estas problemáticas en conjunto con políticas públicas que si o si tengan una perspectiva de género.