

# Rediseño del Modelo de Defensa Penitenciaria para Adultos Privados de Libertad en el nuevo Sistema Procesal Penal

Sofía Libedinsky

Universidad de Chile

## Resumen

El presente estudio de caso tiene como objeto central rediseñar aspectos del “Programa de Defensa Penal Pública Penitenciaria” a partir de un análisis de su diseño original y funcionamiento actual, utilizando la metodología de marco lógico. La pregunta de investigación busca revisar si este programa contribuye a fortalecer el acceso a la justicia de las personas condenadas privadas de libertad. El estudio se desarrolló a través de la realización y posterior análisis de entrevistas a los actores claves del programa provenientes de la Defensoría Penal Pública y de Gendarmería de Chile. La visión de ambas instituciones resulta fundamental en la detección de los problemas y aciertos en la implementación del programa a fin de poder proponer algunos cambios y mejoras. Asimismo, se realizó un taller con condenados y se analizaron entrevistas de percepción de usuarios en las tres regiones en funcionamiento, con el propósito de poder contar con la percepción de los beneficiarios de este programa.

**Palabras clave:** Marco lógico, acceso a la justicia, políticas públicas.

Redesign of the prison defense model for adults deprived of liberty in the new criminal procedure system

## Abstract

This study case was to redesign aspects of the “Programa de Defensa Penal Pública Penitenciaria” from an analysis of its original design and current operation, using the methodology of logical framework. The research question sought to check if this program helps to strengthen the access to justice for convicted persons deprived of liberty. The study used interviews and subsequent analysis of the key actors of this program from the Defensoría Penal Pública and Gendarmería de Chile. The vision of both institutions is crucial to detect problems and successes on the implementing of the program, in order to propose some changes and improvements. A workshop with convicted and the analysis of interviews in three regions on operation, were made to know the perception of the beneficiaries of this program.

**Keywords:** Logical framework, access to justice, public policy.

<p><b>*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:</b> Sofía Libedinsky, Universidad de Chile E-mail: sofia.libedinsky@dpp.cl</p>
--

## Introducción

La Constitución política de la República, en su artículo 19 N°3, establece que toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale. Indica además que la ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos.

El Código Procesal Penal dispone del artículo 7, en donde establece que desde la primera actuación del procedimiento dirigido en su contra la persona tiene derecho a ser defendido por un letrado y esta defensa técnica se extiende hasta la completa ejecución del fallo. Complementando el derecho a defensa, el artículo 102 del CPP, establece que el imputado tendrá derecho a designar libremente uno o más defensores de su confianza. Si no lo tuviere, el Ministerio Público solicitará que se le nombre un defensor penal público o bien el juez procederá a hacerlo, en los términos que señale el artículo respectivo.

Finalmente, y con el objeto de concretar esta defensa jurídica garantizada por la Constitución Política, la Ley 19.718 crea la Defensoría Penal Pública, la que tiene por finalidad “proporcionar defensa penal a los imputados o acusados por un crimen, simple delito o falta, que sea de competencia de un Juzgado de Garantía o de un Tribunal de Juicio Oral en lo Penal, y de las respectivas cortes en su caso, y que carezcan de abogado”.

La experiencia acumulada en la Defensoría Penal Pública, como producto de los esfuerzos desarrollados para cumplir las garantías e instrucciones antes descritas y dar un servicio de defensa penal de alta calidad, ha permitido visualizar que la acción de la defensa en el ámbito penitenciario tiene dimensiones y características diferentes que afectan las posibilidades de desarrollar una acción eficiente en cobertura y calidad con los recursos humanos y materiales disponibles y con los procedimientos actualmente establecidos. En efecto, dicha defensa exige un mayor tiempo de intervención y entrevistas con los condenados y condenadas, realización de actuaciones de carácter administrativo, gestiones con equipos interdisciplinarios y asesoría post-penitenciaria.

Dentro de los ámbitos en que se desarrolló la reforma al sistema procesal penal, el ámbito penitenciario no estuvo considerado. No ha existido una decisión institucional ni una política pública que tenga como objeto reformar y mejorar este sistema. Ni desde un punto de vista de la defensa jurídica de los condenados, así como tampoco de la información y asesoría que reciben. Esto conduce a que frente a vulneraciones de sus derechos, estos pue-

dan emprender acciones legales. En oposición a la conducta de los imputados sujetos a prisión preventiva, quienes exigen la visita de sus defensores y el ejercicio de su defensa a través de profesionales idóneos, ocurre que las personas condenadas actúan débilmente como demandantes de servicios de asesoría jurídica de la Defensoría Penal Pública, lo que en última instancia incrementa su vulnerabilidad. La falta de un juez de ejecución especializado y con dedicación exclusiva y de recursos y procedimientos específicos, incrementa la falta de un control judicial regular en la etapa de cumplimiento de la pena. Esto evidencia la falta de integralidad y de una política criminal e intersectorial que se haga cargo de la ejecución penal, considerando que la población total condenada privada de libertad asciende a 35.792 personas.

Es por esto, que la Defensoría Penal Pública, implementó el proyecto “Programa de Defensa Penal Pública Penitenciaria” desde el año 2009 en la región de Coquimbo. Este proyecto consistía en que por medio de la contratación de abogados externos y de asistentes sociales, se daba defensa especializada a los condenados privados de libertad respecto de las peticiones de beneficios ante Gendarmería de Chile, y defensa de derechos ante los tribunales especializados en materia penal. Además, se les daba asesoría jurídica a los condenados que lo requirieran y charlas de difusión de derechos para todos los condenados privados de libertad. Este programa se implementó para los condenados del nuevo sistema procesal penal, salvo en lo relativo a la difusión de derechos que operaba para todos los condenados privados de libertad, sin importar si eran del antiguo o del nuevo sistema procesal penal.

El año 2011 este proyecto creció a la Región Metropolitana, a los penales de Colina I y II, Unidad especial de alta seguridad, el Centro Penitenciario Femenino, Puente Alto, CDP Talagante, CDP San Miguel; y a la región del Bío-Bío al Centro Penitenciario de Cumplimiento de Bío-Bío, el Centro Penitenciario de Cumplimiento de Concepción y el Centro de Educación y Trabajo de Concepción. El año 2012, en el mes de noviembre, comenzó a funcionar el programa en Santiago, en la Cárcel Centro de Detención Preventiva Santiago Sur.

El objetivo de este estudio de caso es poder evaluar el diseño de este programa de defensa penitenciaria para personas adultas privadas de libertad en el marco de la reforma procesal penal y la defensa de los derechos de los condenados privados de libertad. Para cumplir con este objetivo, se hará una revisión del modelo penitenciario chileno, así como del diseño del programa a la luz de la metodología de marco lógico. Si bien la Defensoría Penal Pública utilizó algunas figuras de la metodología

de marco lógico en el diseño; en particular el fin, propósito y los componentes; utilizó dicha metodología de manera incompleta y parcial al no hacer un análisis previo de los actores, problemas, objetivos y alternativas, lo que hace que esta metodología haya quedado mermada y sin matriz que sirva como insumo para hacer el seguimiento y la evaluación de un programa que se está implementando de manera progresiva.

## Elaboración de políticas públicas

Meny y Thoening (1992: 89) definen la política pública como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. En este sentido cobra importancia la idea de legitimidad, en cuanto que la autoridad que diseña y pone en práctica un determinado programa cuenta con tales características a fin de que este programa pueda funcionar adecuadamente. Así lo constata Lahera (2002: 16), al establecer que “una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”.

La discusión en torno a cómo se construyen las políticas públicas ha generado mucho debate. Por una parte, está el modelo clásico o weberiano que plantea una secuencia lógica, donde primero se hace el diseño y la planificación, y luego viene el proceso de implementación. Normalmente estos dos procesos no están conectados y se hacen por personas distintas. Este diseño obedece más bien al modelo top-down, donde hay un diseño que viene dado desde arriba y ciertas condiciones que deben cumplirse para poder tener éxito en la práctica (Subirats, 1989).

Este modelo generó muchas críticas, a partir de las cuales surgieron otras perspectivas de análisis, que en lugar de aproximarse desde arriba hacia abajo, optan por una visión down-top (Subirats, 1989), que parte desde el impacto producido y va subiendo hacia las instancias de decisión. En este proceso hacia arriba, resulta fundamental el aporte que los distintos actores involucrados han podido hacer desde su ámbito de decisión y de actuación dentro de la cadena de toma de decisiones, y luego en qué medida el diseño original, con sus objetivos y procesos ha influido en los resultados de la aplicación de esta política.

Este cambio de enfoque va mucho más allá de solo un giro en el procedimiento de análisis, implica mirar las conexiones causales y la realidad empírica de una manera más genuina, aproximándose a cómo efectivamente se desarrollan los procesos de

implementación de políticas públicas en la práctica.

En este sentido resulta muy apropiado lo planteado por Mintzberg, (Mintzberg y Jorgensen, 1995). El autor plantea que las estrategias adoptadas pueden ser deliberadas o emergentes. Las primeras son planteadas y diseñadas con anticipación a su aplicación. En cambio, las segundas surgen de nuevas situaciones o requerimientos. Estas últimas permiten innovar y generar procesos donde la realidad se incorpore al diseño de una política pública. El proceso de implementación recoge conflictos e impedimentos, sin desconocer el diseño y la planificación de la misma. La idea de políticas públicas así enuncia un proceso y un resultado, correspondiendo a un concepto de dinámica (Lahera, 2002)

Meny y Thoening (1992: 105) descomponen el proceso de las políticas públicas en cinco fases: 1) identificación de un problema; 2) formulación de soluciones; 3) toma de decisión; 4) ejecución del programa; y 5) terminación de la acción. Cada fase se caracteriza por actividades concretas y particulares en el seno de la autoridad pública. Las fases no sigue necesariamente a la precedente: pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso.

La fase de implementación ha sido considerada una etapa de aplicación mecánica y subordinada a las otras etapas. Pressman y Wildavsky, 1998, en cambio, plantean que el éxito de una política pública está sujeto a la fase de implementación y a la coordinación entre organizaciones. Siendo más compleja la implementación que el diseño, en la medida en que más instituciones se requieran coordinar.

Cortázar (2007: ix) señala que es “necesario prestar atención a los procesos de implementación, pues son ellos los que conectan los diseños de política (buenos o malos) con las necesidades y expectativas de las colectividades y de los ciudadanos”. Establece que la causa de la indiferencia “es la idea ¿muy extendida? de que la implementación consiste básicamente en la ‘aplicación’ de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado” (2007: 1).

La implementación abre oportunidades importantes para añadir valor a las políticas y supone necesariamente la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses (Cortázar, 2007). Estas características generan valor para los ciudadanos y para el sector público (Moore, 1998)

En este sentido, los actores cobran una importancia fundamental, ya que el éxito o fracaso de un determinado programa va a estar muy determinado por el número de actores y el compromiso que

tengan con el programa. En este sentido, Cortázar (2007) resume los tres factores que Pressman y Wildavsky, 1998 consideran influyentes en el proceso de toma de decisiones durante la implementación: 1) la dirección de las preferencias que los operadores tienen respecto del programa (¿están a favor o en contra?); 2) la intensidad con la que se manifiestan dichas preferencias (¿le dedican una atención significativa o son más bien indiferentes?); y 3) la magnitud de los recursos que comprometen el programa.

Así, es posible identificar distintas estrategias de negociación entre los operadores de un programa en función de la combinación de estos tres factores. Los más identificados, urgidos y comprometidos con el programa presionarán por una toma de decisiones rápidas, mientras que los que más se oponen a la marcha del programa prolongarán la negociación hasta el cansancio.

Sin embargo, aun cuando se consideren todos estos aspectos, siempre van a surgir aspectos inesperados que obligan a innovar y mirar los procesos con algún grado de flexibilidad. Por otra parte, debe verse a los procesos de manera conjunta, no como procesos autónomos, sino en relación al proceso completo.

La implementación de un programa debe considerar a los actores como ciudadanos y actores políticos. Mintzberg *et al.* (1999) señalan que “los individuos se relacionan con el Estado de varias maneras, en función del tipo de papel que desempeñan en situaciones y contextos diversos. Los roles sociales no son necesariamente excluyentes entre sí, pues como sucede con los papeles de ciudadano y de usuario, son las mismas personas las que los ostentan”.

## La normativa internacional de los Derechos Humanos en la protección de los privados de libertad y en su derecho a defensa jurídica.

A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1947, se desarrollan una serie de principios y pactos internacionales que se preocupan de los derechos de los reclusos y en particular de los condenados privados de libertad. Chile, al haber suscrito todos los tratados y pactos de derechos humanos que se refieren a la defensa y protección de los privados de libertad, incorpora estas en la legislación nacional y, por tanto, deben considerarse dentro de la normativa a analizar.

Los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos señalan: “con excepción de las limitacio-

nes que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; y del Pacto Internacional de Derechos Políticos y su protocolo facultativo, así como los demás derechos estipulados en los instrumentos de las Naciones Unidas” (Principio N°5). A esto se puede agregar que el “Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de prisión o detención” señala la preocupación que existe por regular la conducta de los estados y sus órganos cuando se priva de la libertad a cualquier persona, estableciendo procedimientos y derechos que reglamentan materias como la forma de detención, el acceso a defensa letrada y la regulación de las sanciones disciplinarias (DESUC, 2010).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 10 establece que: “Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. Luego, los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, indican: “Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor inherentes de seres humanos” (Principio N°1).

El primer congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente celebrado en Ginebra en 1955, originó una serie de normas a favor de las personas detenidas o en prisión preventiva denominadas Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Estas reglas representan las condiciones mínimas admitidas por las Naciones Unidas para “establecer, inspirándose en conceptos generalmente admitidos en nuestro tiempo y en los elementos esenciales de los sistemas contemporáneos y más adecuados, los principios y las reglas de una buena organización penitenciaria y la práctica relativa al tratamiento de los reclusos”. En efecto, estas reglas señalan: “la administración penitenciaria se esforzará constantemente por despertar y mantener, en el espíritu del personal y en la opinión pública la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia”. Al respecto, las reglas 57, 58 y 59 del documento citado indican que el sistema penitenciario no debe agravar los sufrimientos inherentes a la situación de privación de libertad (DESUC, 2010).

En el ámbito Latinoamericano, el mayor desarrollo en este ámbito proviene de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, suscrito el 22 de noviembre de 1969, que entró en vigencia el 18 de julio de 1978; y de

las 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, las que fueron aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Brasilia el año 2008.

En este sentido, todos los tratados y pactos internacionales, contemplan además, normas y principios específicos vinculados a la garantía de defensa jurídica efectiva de los privados de libertad.

La Declaración Universal de Derechos Humanos consagra los principios de la igualdad ante la ley, la presunción de inocencia, el derecho de toda persona a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, y el derecho de toda persona acusada de un delito a todas las garantías necesarias para su defensa.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 2, indica que cada uno de los estados partes en este se comprometen a garantizar que: “toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales”. Asimismo, proclama el derecho de las personas a ser juzgadas sin demoras injustificadas y a ser oídas públicamente y con justicia por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley.

Los principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión estipulan que toda persona detenida tendrá derecho a la asistencia de un abogado, a comunicarse con él y a consultarlo.

Asimismo, el Principio 33 establece que “La persona detenida o presa o su abogado tendrá derecho a presentar a las autoridades encargadas de la administración del lugar de detención y a las autoridades superiores y, de ser necesario, a las autoridades competentes que tengan atribuciones fiscalizadoras o correctivas una petición o un recurso por el trato de que haya sido objeto, en particular en caso de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos señala en su Regla 93: “el acusado estará autorizado a pedir la designación de un defensor de oficio cuando se haya previsto dicha asistencia, y a recibir visitas de su abogado, a propósito de su defensa. Podrá preparar y dar a este instrucciones confidenciales” (DESUC, 2010).

En este sentido, se observa que la normativa internacional ha sido muy específica en desarrollar las garantías relativas a la defensa jurídica de los pri-

vados de libertad, ya que considera que este es un ámbito donde se pueden vulnerar de manera importante los derechos de las personas, tanto por la situación jurídica de estas, al encontrarse privadas de un derecho fundamental, como es el derecho a la libertad y a la libre circulación de las personas, así como por que la defensa jurídica resulta fundamental para poner fin a esta situación de privación de libertad, o para que si esta no prospera, al menos se cumpla con las menos vulneraciones posibles a otros derechos que pueden verse conculcados.

## Legislación penitenciaria chilena

La principal característica de la legislación penitenciaria chilena, es la ausencia de una norma de rango legal que regule los derechos y deberes de las personas privadas de libertad, y que establezca un procedimiento y órgano jurisdiccional para la vigilancia del respeto a dichos derechos. Por otra parte, se observa una alta dispersión de la normativa que regula algunas materias relacionadas con la ejecución de penas. La ausencia de una ley con las características antes descritas implica una infracción evidente del principio de legalidad de la ejecución penal.

De esta manera, y a pesar de las críticas de la doctrina, esta materia ha estado siempre regulada en reglamentos penitenciarios dictados por el Ministerio de Justicia, con excepción de ciertos beneficios penitenciarios, como la libertad condicional. De este modo, primero existió un reglamento que rigió ininterrumpidamente entre 1928 y 1992; después se dictó otro que rigió entre 1992 y 1998, hasta la dictación del último reglamento que regula esta materia, el Decreto N° 518/98 del 21 de agosto de 1998. No existen normas legales que regulen la ejecución de penas restrictivas de libertad ni de penas privativas de otros derechos.

Una vez concluida la etapa de implementación de la reforma procesal penal, en el año 2005, y ante la carencia de una ley de ejecución de penas y de tribunales especializados en la materia, se comienza a observar la relevancia de asegurar de la mejor manera posible, derechos de quienes han sido condenados en el marco del nuevo proceso penal, número que alcanza a un total de 35.792 personas.

Sin embargo, hasta la implementación del primer programa piloto iniciado en región de Coquimbo el año 2008, no va a existir la defensa penitenciaria especializada, sino la que realizan los defensores penales públicos en el marco de sus obligaciones generales con la defensa de imputados y condenados.

Existe una problemática clara y bien definida que

fundamenta la ejecución de la defensa penitenciaria, resumida en el hecho de que ni el Estado ni las instituciones existentes han realizado políticas y normativas destinadas a resguardar la condición de los chilenos, que por haber sido condenados por crímenes o simples delitos, han perdido el derecho esencial de ser defendidos y protegidos en su dignidad y derechos; pues al entrar al sistema penal y salir condenados, han perdido la posibilidad de reclamo y defensa especializada, desconociéndose el principio de igualdad con respecto al individuo no privado de libertad (DESUC, 2010).

Fue la detección de estas carencias por la Defensoría Penal Pública en el ámbito de la defensa especializada penitenciaria la que llevó a la institución a desarrollar e implementar un programa de Defensa Penitenciaria Especializada. Este fue implementado primero como un programa piloto en la región de Coquimbo (2009–2010) y luego como un programa progresivo implementado además en la Región Metropolitana y en la región del Bío-Bío (2011–2013)

### **Reforma procesal penal y protección legal de los privados de libertad**

La reforma al sistema procesal penal vino a modificar todo un sistema inquisitorio que regía desde el siglo XIX y que daba la espalda a las garantías del sistema internacional de derechos humanos, así como a todas las implicancias jurídicas de un sistema transparente, eficiente y eficaz en el funcionamiento del derecho en el ámbito penal. El nuevo Código Procesal Penal fue publicado el 12 de octubre del año 2000 y en su mensaje podemos encontrar algunos de las motivaciones relativas a este cambio institucional, “Se ha dicho, con razón que los sistemas de justicia criminal son los más elocuentes indicadores del grado de respeto por los derechos de las personas que existe en un ordenamiento estatal, o dicho de otro modo, que el autoritarismo se revela en la forma en que los poderes públicos encaran el reproche a las conductas desviadas o anómicas. (...) La modernización del Sistema de Administración de Justicia, constituye un esfuerzo de crecimiento institucional ineludible para el desarrollo y consolidación de nuestro sistema constitucional y democrático”, que exige a su vez “el respeto a los Derechos Humanos como un principio fundamental de legitimidad”. En este sentido, se apunta a la “exigencia que nace de la idea y el principio de los Derechos Humanos, como núcleos sustentadores del modelo político chileno, constituyéndose en uno de los compromisos más delicados que asume en el ámbito nacional e internacional” (Olate Berríos, 2006).

A nivel legal, podemos decir que nuestro país ha avanzado con la reforma procesal penal en términos de garantías respecto de los condenados, ya que establece un control judicial respecto de determinadas materias, donde antes mantenía solo un control administrativo sobre todo el ámbito penitenciario.

### **Carencias del sistema nacional en relación a los condenados**

El sistema nacional de cumplimiento de penas, presenta una serie de carencias como se ha podido constatar de la regulación legal revisada, que hacen necesario realizar modificaciones dentro de este. Este se vio rezagado dentro de la modernización del sistema procesal penal, donde si bien se avanzó en muchos aspectos, la defensa penitenciaria aún resulta un tema pendiente, donde la defensa especializada es un factor de avance. Sin embargo existen algunas limitaciones legales y procedimentales a ser consideradas al momento de revisar el programa, entre las cuales se encuentran:

- Falta de una ley de ejecución de penas: En el sistema chileno de ejecución de penas, existe una abierta infracción al principio de legalidad o de reserva legal, establecido en el art 80 del Código Penal. Al entenderse este como una garantía de un derecho fundamental, en cuanto su limitación solo puede darse mediante una decisión sometida a diversos controles, se debe concluir que los derechos fundamentales de las personas condenadas y privadas de libertad están devaluados, careciendo de dicha protección. Se produce una vulneración del derecho de acceso a la justicia y de igualdad ante la ley.
- Falta de un procedimiento y de vías procesales específicas. Inexistencia de un derecho procesal de la ejecución: A pesar del reconocimiento constitucional y legal del derecho de toda persona de recurrir frente a los actos de la administración (art. 38 inc. 2 CPR y 9 RP) lo cierto es que en materia de ejecución de penas no se contempla un recurso específico para recurrir en caso de afectación de derechos.
- Ausencia de una asistencia legal, gratuita y especializada: Esta asistencia comprende contar con un abogado defensor y con una asesoría jurídica en materias de todas las jurisdicciones. Este proyecto viene a eliminar esta barrera institucional de acceso a la justicia, sin embargo tiene una cobertura limitada (un 20 % aproximado) aun cuando debiera ir expandiéndose a las regiones donde no existen coberturas especializadas en estas materias y se hacen con los

defensores generales del sistema procesal penal.

- Falta de una jurisdicción especializada: La falta de una judicatura especializada implica que no hay ningún juez que se dedique de manera exclusiva al ámbito penitenciario de los condenados en Chile, lo que va en desmedro de los condenados ya que los jueces, especialmente los de garantía, deben priorizar su labor en relación a los imputados que van ingresando al sistema y que demandan una gran cantidad de audiencias y tiempo. El hecho de que pudiese existir una jurisdicción especializada permitiría que los jueces contaran con el tiempo y la capacitación adecuada para velar por los derechos de los condenados dentro del marco de un Estado de Derecho, y así poder profundizar un área que se encuentra muy debilitada en relación al sistema penal general, y que no permite que los jueces puedan intervenir en todas las situaciones en que podrían hacerlo de existir una judicatura exclusivamente dedicada a estas materias.
- Dificultad en el acceso a la información: Por último, existen limitaciones en el acceso a la información en el ámbito penitenciario debido a que una serie de permisos (libertad condicional, rebajas de condena, etc.) se deniegan sin una fundamentación que permita conocer el por qué de estas negativas por parte de los condenados que las solicitan. Esto es debido a que el mismo sistema permite la discrecionalidad, pues no hay un procedimiento reglado para las respuestas de Gendarmería hacia las peticiones de los condenados, sino solo un reglamento penitenciario que regula algunos ámbitos, estableciendo un gran espacio para la discrecionalidad de la institución a cargo de los condenados. En este caso, de Gendarmería de Chile.

## Metodología

El estudio de caso se realizará de acuerdo a la metodología de marco lógico, ya que esta permite tener una visión global de un programa de política pública, desde su elaboración hasta su implementación y evaluación, con una perspectiva integral, que tome en consideración los aspectos fundamentales de la misma en un instrumento de fácil lectura y supervisión. Este estudio desarrolla todas las etapas consideradas en la metodología, así como el diseño de la matriz de marco lógico, que permita hacer un seguimiento y evaluación adecuada del programa.

Se elaboraron y aplicaron entrevistas semi-

estructuradas en profundidad a los actores institucionales relevantes en las tres regiones (IV, RM Y VIII) donde funciona actualmente el programa. Se incluyeron a los directores regionales, a profesionales del nivel central y a los alcaides de algunos recintos penitenciarios de las tres regiones. El análisis de estas, la revisión de las encuestas de satisfacción de usuarios realizadas por la Defensoría Penal Pública a los condenados privados de libertad y la revisión de fuentes secundarias, permitió construir el árbol de problemas y de objetivos, así como los distintos aspectos incluidos en la matriz de marco lógico.

Este estudio de caso va a ir de atrás hacia adelante, en el sentido de armar la metodología de marco lógico a partir de un programa que ya se encuentra en funcionamiento, aunque en las etapas iniciales del mismo. En este sentido resulta importante recuperar la lógica y el sentido del proyecto original y no tratar de adecuar lo que existe a una matriz, ya que esto se volvería una manera de tratar de hacer calzar la gestión de una institución en un formato preexistente, actividad que se torna carente de sentido. “Cuando se intenta llenar un formato en vez de establecer la lógica, se anula la posibilidad de evaluación (...) el marco lógico y la matriz de marco lógico que se deriva de él, son instrumentos para expresar la lógica de las relaciones causa-efecto que se concatenen para alcanzar cierto objetivo” (Aldunate y Córdova, 2011: 1).

## Propuesta de rediseño

### Diseño actual del programa implementado por la Defensoría Penal Pública

La Defensoría Penal Pública, implementó este programa, en abril de 2009, en base a un proyecto con financiamiento de la AECID como un programa piloto en la región de Coquimbo. Para implementar este programa, se utilizó la metodología de marco lógico de manera incompleta. Esta se limitó a definir los objetivos de la matriz a nivel de propósito y los componentes. No se desarrollaron los indicadores, ni los supuestos, ni las fuentes de verificación.

Si bien estos aspectos de la matriz de marco lógico fueron desarrollados desde la perspectiva vertical, el desarrollo de las etapas previas va a permitir revisar si efectivamente estos son el fin, propósito y componentes que deber primar en este programa o debieran ser otros a la luz de los actores relevantes y las carencias detectadas en el árbol de problemas.

## Revisión de los estudios de satisfacción de usuarios realizados por la Defensoría Penal Pública a los condenados privados de libertad

La Defensoría Penal Pública, realizó un estudio de satisfacción de usuarios el año 2011 y 2012, a través de la consultora Activa Research. En el primer estudio, se constató información del programa piloto en la región de Coquimbo, y se contrastó con los resultados de la región del Bío-Bío ese mismo año, en donde no se había implementado el programa de defensa penitenciaria. En el año 2012 ya existía el programa en las regiones de Coquimbo, Metropolitana y región del Bío-Bío, por lo que se pudo estudiar y comparar los resultados en los programas de las tres regiones. Para hacer este estudio, junto con entrevistar personalmente a privados de libertad en todas las regiones, se entrevistaron algunos defensores penitenciarios y asistentes sociales del programa. El objetivo de ambos estudios fue medir el nivel de satisfacción de usuarios respecto al desempeño de los defensores, en cuanto a la difusión de derechos y obligaciones aplicables durante la ejecución de la condena; la representación que prestan los defensores penales públicos ante los órganos administrativos y judiciales; y la asesoría jurídica prestada por el defensor penal público, en lo relativo a los distintos requerimientos formulados por los condenados.

### Análisis resultados del Estudio 2011

Primero, resulta importante constatar que en la región del Bío-Bío, donde no hay programa de defensa penitenciaria, se genera una alta expectativa en relación a la posibilidad de contar con un programa de esta naturaleza, se percibe que la posibilidad de contar con un abogado que ayude en la presentación y tramitación de las causas ante la autoridad administrativa y judicial, va a ayudar a obtener resultados más favorables y mayores beneficios a los condenados.

Mientras el 86,6% de los no participantes en el programa de defensa penitenciaria señala que contar con abogado aumenta la probabilidad de obtener algún beneficio, en los entrevistados con programa de la región de Coquimbo la proporción cae a un 75% del total de entrevistados.

En la región de Coquimbo, la satisfacción con el servicio entregado a los usuarios condenados privados de libertad fue negativa, donde casi un 80% de los entrevistados evaluó con nota insuficiente el servicio, constituyendo la principal causa de los bajos niveles de satisfacción global: la mala evaluación del

desempeño del abogado penitenciario (62%) con 8 de cada 10 usuarios calificando este desempeño con nota entre 1 y 4.

Otro aspecto relevante es que las personas privadas de libertad que participaron del piloto penitenciario en la región de Coquimbo, tienen mayor conciencia de sus derechos que los entrevistados de la región del Bío-Bío que no participaba en el programa el año 2011. Más del 90% de los entrevistados en la región de Coquimbo señaló estar de acuerdo con cada uno de los derechos consultados, aun cuando estuvieran privados de libertad.

Resulta fundamental fortalecer la calidad en la prestación de defensa por parte de los abogados penitenciarios, así como la relación e información que se entrega a los usuarios respecto a las posibilidades que tiene cada interno respecto de su caso particular.

### Análisis resultados del Estudio 2012

Los resultados, a nivel general, son bastante similares a los presentados en el año 2011. En relación a la evaluación del servicio prestado por el defensor penitenciario esta es baja, recibiendo una puntuación neta de 11,7 puntos. Esto implica que, desde la perspectiva de los usuarios, el servicio de defensa está mal evaluado. Por esto resulta fundamental revisar este programa, y mejorar la prestación del mismo, desde el punto de vista de la asesoría que prestan los abogados a los condenados.

Un aspecto a considerar son las diferencias regionales. La Región Metropolitana resulta peor evaluada que las otras dos. Sin embargo hay que considerar que la región de Coquimbo es donde más tiempo ha funcionado el programa, recibiendo un aumento considerable de valoración de un año a otro, sobretodo en relación a la dimensión de las gestiones y solicitudes del abogado defensor y a la asesoría jurídica. Estas diferencias anuales en relación a la percepción de los usuarios resultan muy relevantes. Al ser un programa nuevo, se carece de abogados con mucha experiencia; sin embargo, la experiencia acumulada en un año contribuye a mejorar este aspecto, lo cual resulta determinante en la valoración que tienen los condenados respecto del desempeño del defensor penitenciario.

Otro aspecto relevante es el cambio que se genera en torno a la percepción de sujetos de derechos de los privados de libertad y a cómo los condenados se consideran merecedores de derechos y oportunidades para reinserirse en el mundo laboral. Esta percepción debiera ir profundizándose a medida que este programa desarrolla más charlas y temáticas

vinculadas a la difusión de derechos de los condenados privados de libertad y se inserta dentro de las cárceles.

## Mapa de actores

Para el trabajo de rediseño, el análisis de actores permite identificar a los actores más relevantes para ser entrevistados con el objeto de conocer sus opiniones sobre el problema, sus causas y efectos así como los objetivos del programa. Esta herramienta permite clarificar sus posiciones e intereses, y al rol que desempeñan como actores estratégicos a considerar para poder implementar los cambios necesarios de acuerdo a los objetivos buscados con este programa.

Del análisis de actores, cabe destacar que los actores más relevantes para la implementación de este programa son la Defensoría Penal Pública y Gendarmería de Chile, ya que por una parte la Defensoría es la institución que lleva adelante el proyecto y que aporta las personas que se hacen cargo del programa en su conjunto. Gendarmería, por su parte es la institución responsable de los recintos carcelarios donde se lleva adelante este programa, y es la que entrega la información para las solicitudes de beneficios y requerimientos en el ámbito administrativo que representan el 70% del total de las solicitudes que hace la Defensoría.

La coordinación entre estas dos instituciones es fundamental para el éxito de este proyecto, y en la medida que esta coordinación sea mayor, el programa podrá funcionar de manera más efectiva y eficiente en relación a los condenados. El Ministerio de Justicia fue muy relevante al igual que el Ministerio de Hacienda en el momento de apoyar la concreción del programa, en el sentido que pasara de ser un programa piloto con financiamiento extranjero a uno que funcione dentro del programa de operaciones regulares de la Defensoría con presupuesto propio. Sin embargo, el Ministerio de Justicia mantiene un rol importante al ser el superior jerárquico de ambas instituciones y poder articular acuerdos y coordinación entre la Defensoría y Gendarmería.

El apoyo de las personas condenadas también es vital, ya que este programa va a funcionar en todas sus dimensiones y componentes en la medida que cuente con el apoyo y la legitimidad de los condenados privados de libertad. El trabajo y las funciones de los defensores penitenciarios van a estar marcados por el apoyo y la confianza que los mismos condenados les puedan dar, tanto en los ámbitos de difusión, como de asesoría y de defensa jurídica y administrativa.

Las agencias extra-gubernamentales, pese a no ser actores directamente involucrados en el programa, tienen una función en relación a la supervisión y desempeño de Gendarmería, sobre todo en el cumplimiento de los estándares internacionales en relación a los privados de libertad, y de apoyo a la labor de los defensores, reforzando su trabajo, ya sea por la misma supervisión y presión que pueden ejercer, así como a través de estudios que den cuenta de la realidad carcelaria de Chile, así como en relación a las labores de capacitación que puedan desarrollar para los distintos actores relativos a estas temáticas.

Por último, los jueces también son importantes, y en relación a estos hay quienes se encuentran muy comprometidos con su rol fiscalizador y jurídico en relación a los condenados, mientras que otros consideran su papel menor y no determinante en relación a esta población penal. Aquellos que sí se sienten comprometidos con este ámbito pueden desarrollar jurisprudencia relevante que, sin ser vinculante, más allá del caso particular, sienta jurisprudencia sobre aspectos penitenciarios no considerados hasta el momento.

Por último, los familiares son relevantes sobre todo en lo relativo a la recopilación de antecedentes y certificados de distintos ámbitos que sirvan para las solicitudes administrativas que se presentan y que pueden beneficiar a los condenados. En este sentido el trabajo de los asistentes sociales resulta fundamental. También son importantes en generar confianza y legitimidad en relación al programa y a los defensores penitenciarios en particular.

Este diagrama muestra la relación entre los distintos actores clasificándolos en dos grupos: un sector directamente implicado y otro sector interesado, sin estar directamente implicado. Dentro del sector implicado los vínculos más relevantes son entre Gendarmería y Defensoría, ya que de estas dos instituciones depende la magnitud y el alcance de este programa. Los otros grupos implicados directamente son las personas condenadas, beneficiarios del programa, los familiares de los condenados, donde el eje está dado por los condenados, y los jueces. Los jueces son muy relevantes en relación a poder poner límites a la labor de Gendarmería y en cambiar muchas prácticas institucionales que no eran fiscalizadas anteriormente, dejando la gestión de los condenados al entero arbitrio de Gendarmería. Luego, el sector interesado está determinado por el Ministerio de Hacienda, que financió este proyecto para hacerlo un programa permanente de la Defensoría Penal Pública, ampliando la cobertura iniciada con la reforma procesal penal a los imputados. En este mismo grupo se encuentran los Organismos no Gubernamentales y otras agencias gubernamenta-

les vinculadas a los privados de libertad y a los derechos humanos ejerciendo un rol fiscalizador y de capacitación.

La Defensoría Penal Pública es el principal interesado, junto a los condenados y sus familiares. Los jueces tienen un rol directo, ya que muchas de las gestiones se realizan directamente ante el Poder Judicial, y además supervisa la actividad y las decisiones de Gendarmería que también tiene una función fundamental en el proyecto y en su gestión. El funcionamiento de este programa está en parte determinado por la gestión y disposición de Gendarmería hacia los defensores penitenciarios y a cómo los incorpora en su actuar.

Al ser la Defensoría Penal Pública un organismo autónomo que se relaciona con el poder judicial a través del Ministerio de Justicia, este de alguna manera tiene un rol de jefatura respecto a la Defensoría tanto en el contenido y desarrollo del programa como en relación al tema presupuestario, por lo que cumple un papel importante en relación a la posibilidad de desarrollar un programa que involucre tanto presupuesto como este.

En relación al sector interesado, además del Ministerio de Hacienda como órgano estatal, el tema penitenciario ha tenido mucho desarrollo en el mundo académico y en los ámbitos internacionales y nacionales. El Instituto Nacional de Derechos Humanos ha participado destacadamente en la defensa de los derechos humanos de los condenados privados de libertad.

Según el análisis expuesto en los párrafos anteriores, los principales actores para el análisis del problema y objetivos, que permite rediseñar el programa de Defensa Penitenciaria, son la Defensoría Penal Pública, al ser la encargada de diseñar, licitar y supervisar la labor de los defensores penitenciarios y del programa en general en su aplicación; así como Gendarmería de Chile, al funcionar este programa dentro de las cárceles, las cuales se encuentran bajo el mandato y supervisión de esta institución. Además, al ser el ámbito penitenciario mayormente administrativo, esta institución tiene un gran poder de discrecionalidad sobre el otorgamiento de beneficios, la aplicación de sanciones y en general sobre el cumplimiento de los condenados del régimen penitenciario.

### **Análisis de entrevistas a los actores institucionales fundamentales del Programa de Defensa Penitenciaria**

La tabla 1 muestra las dimensiones, subdimensiones y variables que se utilizaron para elaborar y

posteriormente analizar las entrevistas.

La primera dimensión se construyó en torno a las contribuciones que los distintos actores percibían del programa, en relación a factores que no existían o lo hacían de un modo muy débil y que el programa vino a establecer o a reforzar significativamente. Dentro de esta dimensión la primera variable relevante fue cómo el programa ha contribuido a la información y protección de derechos de los usuarios. Esto queda en evidencia, por ejemplo, en la siguiente cita: “La difusión ha sido importante porque ahora la gente sabe que hay defensores que los pueden ayudar y que también pueden entregarle todos los antecedentes y acompañarlos en las postulaciones y requerimientos” (Jefa de Estudios (s), región de Coquimbo).

Esta categoría es fundamental, ya que es la base del programa. La posibilidad de contar con defensores especializados y personalizados no solo ha incidido en contar con mayor asesoría, sino también con solicitar mayores beneficios administrativos y legales que inciden en la disminución de las condenas o de la privación de libertad, así como en la calidad de la privación de libertad.

La segunda variable de esta dimensión es la institucionalidad del sistema. En primer lugar, la formalización de procedimientos que no existían o que operaban de manera informal, ha contribuido enormemente a conocer y hacer transparente la gestión de gendarmería en relación a su proceder respecto de los condenados, a la entrega de información y beneficios, a las sanciones y al hecho de que los procedimientos respeten la normativa vigente, aun cuando esta sea débil. La labor de los defensores penitenciarios ha incidido de manera decisiva en que la institución deba entregar la información requerida, justificar sus resoluciones y estar sujeta de manera permanente a la fiscalización de los defensores y a través de estos a los tribunales de justicia, en torno a las resoluciones que adopta y a su sujeción a la legalidad. Esto se refleja en la siguiente cita: “Las decisiones de gendarmería, sea cual sea, tienen que ser fundadas conforme a la ley de procedimiento administrativo cosa que antes no ocurría, se dictaban actos de mera autoridad sin fundamentación y se acataban” (Defensor regional, región del Bío-Bío).

Otro aspecto relevante de esta dimensión, es la incorporación de la normativa internacional relativa a la defensa de los privados de libertad, como una herramienta de trabajo habitual tanto en la labor de los defensores frente a Gendarmería, como en los tribunales de justicia. La institucionalidad de derechos humanos en relación a Gendarmería y a los privados de libertad cobró tal fuerza, que Gendarmería de Chile creó una unidad de protección

Tabla 1: Cuadro metodológico para el análisis de las entrevistas

Dimensiones	Subdimensiones	Variables
Contribución	Usuarios	Información y protección de derechos
	Institucionalidad	Formalidad de los procedimientos, transparencia, fiscalización e incorporación de normativa internacional
Fortalezas	Información	Entrega certera de información
	Capacitación	Capacitación especializada
	Trabajo interdisciplinario	Coordinación entre profesionales
Debilidades	Estructura Institucional	Gendarmería de Chile
		Defensoría Penal Pública
		Poder Judicial
	Usuario	Información y protección de derechos
	Diseño de programa	Estrategia de instalación
Gestión de RRHH		
Operatoria		
Desafíos	Estructura Institucional	Coordinación entre instituciones, fortalecimiento institucional y legal
		Usuario
	Diseño de programa	Estrategia de difusión
		Gestión de RRHH
		Operatoria

Fuente: Elaboración propia

de los derechos humanos el año 2012, al interior de la institución para velar porque estos se conozcan y se apliquen en plenitud. “Que nosotros, como institución, tengamos un departamento de derechos humanos, es un cambio importante en la visión institucional, y eso evidentemente es la consecuencia del impacto de la normativa internacional” (Alcaide penal (s) Complejo La Serena, región de Coquimbo).

La segunda dimensión se construyó en torno a la percepción sobre las fortalezas del programa desde el punto de vista de los entrevistados, no solo en una contribución reciente, sino incorporado un cambio en la gestión institucional. Estas fortalezas se abordaron desde las variables de la información, capacitación y trabajo interdisciplinario que proporciona el programa de defensa penitenciaria.

En relación a la información, resulta relevante destacar los conocimientos que hoy manejan los privados de libertad en torno a su situación y a sus derechos. También es relevante la información que entrega Gendarmería a los abogados y a los propios internos. “Los internos saben efectivamente qué cosas puede pedir y a quién pedirlo” (Defensor Regional, región de Coquimbo). “En Gendarmería no estaban acostumbrados a dar información de los reclusos, ni a las familias ni a nadie” (abogado Departamento de Estudios, Defensoría Nacional)

La capacitación ha sido un elemento importante de fortaleza de este programa, ya que no existían instancias de capacitación especializada en esta materia para los abogados penitenciarios. Estas capacitaciones han incidido no solo en el trabajo administrativo de los defensores sino también en el

trabajo de ellos en tribunales. Esto resulta fundamental desde la perspectiva de los usuarios, ya que como se vio en el estudio de percepción revisado, su evaluación de los abogados era deficiente. La inversión en capacitación es relevante porque aborda desde materias propiamente penitenciarias hasta técnicas y formas de entrevistas. Esto se ve reflejado en las siguientes citas: “Existe una academia penitenciaria que nos entrega todas las herramientas para lograr la mayor cantidad de éxito en las presentaciones” (defensora penitenciaria, C.P. Femenino, Región Metropolitana).

El trabajo interdisciplinario ha sido un gran aporte de este programa, ya que el trabajo de los asistentes sociales es fundamental en la recolección de papeles, la contención y el apoyo familiar que puedan dar. De hecho, según vimos en el estudio de percepción de usuarios, los asistentes sociales resultaban mejor evaluados que los abogados por los condenados. “Lo que sí ha funcionado bien son las labores interdisciplinarias, el aporte que hace la asistente social en el equipo es fundamental” (abogado Departamento de Estudios, Defensoría Nacional). “Tienen una oficina donde llegar y también los familiares una oficina donde preguntar cuando en gendarmería no le dan información respecto de sus familiares. Ellos sienten la confianza de recurrir a nosotros por cualquier cosa” (defensor penitenciario, región de Coquimbo).

La tercera dimensión fue la relativa a las debilidades del programa, siendo la de mayor peso relativo, abarcando aspectos desde múltiples dimensiones. Esta dimensión se dividió en tres subdimensiones, donde se encuentran la estructura institucional, el usuario y el diseño del programa.

Dentro de la estructura institucional, aparecen las tres instituciones que conforman el eje del funcionamiento del programa: Gendarmería de Chile, la Defensoría Penal Pública y el Poder Judicial. En relación a Gendarmería, la debilidad más notoria y repetida es la dificultad que implica hacer un cambio cultural que genere una institución diferente y con fines fiscalizadores como la Defensoría Penal Pública. Como se decía habitualmente, “los condenados son de Gendarmería”; entendiéndose por esto, la disposición absoluta sobre la forma en que se abordaban los condenados por parte de la institución. Por lo tanto, la instalación de este programa generó, sobre todo en sus inicios, mucha desconfianza y recelo por parte de Gendarmería, resistiéndose a ser fiscalizado y de alguna manera supervisado por los defensores del programa. Sobre todo esta desconfianza se ve reflejada en los funcionarios que trabajan directamente con los internos y con los defensores. Muchas veces la recepción desde arriba fue mejor que en los funcionarios de rango más bajo. Esto se ve reflejado en las siguientes citas: “Para los gendarmes todo lo que sale del margen de su círculo común de labores los mantiene alerta, atentos a lo que pueda romper los esquemas” (Director (s) de Gendarmería, región de Bío-Bío). “Gendarmería cree que los están observando en sus actividades, que ya no pueden tomar ellos solos resoluciones” (Jefa de Estudios(s), región de Coquimbo). “Desde arriba es muy generosa la recepción de Gendarmería, y un poco más abajo es mucho menos” (Coordinadora programa defensa penitenciaria, Región Metropolitana Norte).

Un aspecto importante es la alta rotación de funcionarios de Gendarmería, especialmente de alcaides de los centros penitenciarios, lo que genera que sea complejo establecer confianzas. Esta situación cobra aún más relevancia en un programa que se ha implementado de manera gradual, ya que todavía en muchos centros penitenciarios este programa es desconocido y, por tanto, implica volver a cero. En la medida que el programa esté funcionando en todo el país, será más sencillo compatibilizar con la alta rotación de funcionarios.

La Defensoría Penal Pública incorporó este programa como un anexo a sus funciones con respecto a la defensa de los imputados, pero sin incorporar esto de un modo institucional. Esto provoca que dentro de la misma institución no exista una coordinación adecuada en la que los defensores tengan claro el rol institucional, generándose así problemas en la derivación y funcionamiento interno. “Falta conocimiento al interior de la defensoría. A veces te derivan cosas que no corresponden a defensores penitenciarios” (Coordinadora programa defensa penitenciaria, Región Metropolitana Sur).

Desde el punto de vista del Poder Judicial, hay una fuerte tensión entre aquellos jueces que perciben las labores penitenciarias como un exceso de carga de trabajo, como una labor de alguna manera ajena a sus funciones; y otros que ven que esta es un área nueva que sí está dentro del rol de los jueces, especialmente de los jueces de garantía. En este sentido, el involucramiento de los jueces ha sido muy diverso, sin que exista una visión y orientación institucional. Por otra parte, al ser estas materias más próximas al derecho administrativo que al derecho penal, se revela una falta de preparación de los jueces. “Tú le vas a plantear temas administrativos a un juez que en su vida ha visto administrativo” (Coordinadora programa defensa penitenciaria, Región Metropolitana Norte). “A veces lo ven como una sobrecarga de trabajo del tribunal que nosotros pidamos certificaciones, copias de sentencias, que pidamos audiencia” (Defensora penitenciaria, región del Bío-Bío). “En el ámbito penitenciario, el conocimiento que tienen los jueces de garantía o los tribunales donde tenemos audiencia, es bastante pobre” (Defensora penitenciaria, región del Bío-Bío).

Otro aspecto relevante desde este punto de vista, ha sido la falta de reglamentación jurídica relativa a la implementación del programa. Al no existir una base legal para la implementación, se ha generado una mayor resistencia a su implementación, a la entrega de información a los defensores y a desarrollar de manera conjunta un programa que ha sido percibido como un atentado contra la independencia y autonomía de Gendarmería como institución. Dentro de nuestra cultura legalista, la implementación de programas sin que exista una ley, aun cuando operen dentro de la legalidad, resulta complejo, ya que puede implicar una resistencia aún mayor respecto de la institución que se va a sentir disminuida en sus atribuciones. “Existe un problema con que la defensoría penitenciaria es casi un apoyo de palabra por así decirlo, no está como reglamentado en sí propiamente tal” (Capitán de Gendarmería, cárcel del Manzano, región del Bío-Bío).

Dentro de la dimensión debilidades, fue relevante la información y protección de derechos de los usuarios. El acceso a la información de los casos por parte de los usuarios depende mayormente, de la información que Gendarmería pueda entregar de estos. En este sentido, por una parte, todavía falta que los condenados estén suficientemente informados de sus casos y de sus derechos; y, por otra parte, resulta una debilidad el acceso a la información de cada condenado con que cuentan los defensores penitenciarios ya que esta se encuentra en manos de Gendarmería. “Una de las grandes trabas hoy día es el acceso a la información, el acceso expedito a la información del condenado” (Defensor regional,

región del Bío-Bío). “Ha faltado una mayor información respecto a los beneficios penitenciarios a los que puede optar un interno” (Encargado programa de Derechos Humanos, Gendarmería de Chile).

En este sentido, cabe destacar que la actitud ha sido diferente en los distintos recintos penitenciarios, mientras algunos se han mostrado muy reticentes a la entrega de información, otros han estado más abiertos, no solo para entregar información sino también para hacer partícipes a los defensores de los consejos técnicos que se realizan. Esto se evidencia en la siguiente cita: “Primero los invitamos a participar en los consejos técnicos y que nos ayudaran a ver si acaso estábamos como muy fuera de foco de lo que la legalidad permitía o estábamos bien encaminados” (Alcaide C.P. Femenino, Región Metropolitana).

En relación a la subdimensión de diseño del programa de defensa penitenciaria, se detectan una serie de debilidades que debieran ir perfeccionándose a medida que el programa se instale de manera progresiva en el país. En esta categoría se incluyen tres aspectos: la estrategia de instalación del programa, la gestión de recursos humanos y la operatoria o funcionamiento del mismo.

En relación a la estrategia de instalación, se puede señalar que además del trabajo conjunto que se debió haber efectuado entre las distintas instituciones, la Defensoría debió haber trabajado más los instrumentos necesarios para implementar el programa de manera adecuada, como lo ha hecho en la defensa de imputados. En primer lugar, se debió haber elaborado un manual de prestación de defensa, de manera de contar con un nivel básico de procedimientos y calidad de prestación de defensa. Otro aspecto fundamental es contar con una ficha de primera entrevista adecuada donde se pueda dar cuenta de la situación del condenado, no solo desde una perspectiva jurídica sino de una manera integral, ya que por tratarse de condenados, los aspectos sociales, laborales y de vínculos con el exterior, resultan relevantes para postular a beneficios. Un aspecto relevante es contar con los estándares adecuados para la prestación de defensa, a fin de poder evaluar a partir de estos. Este programa opera sobre la base de un sistema de licitaciones, en las que los defensores, si bien están contratados por la defensoría, no son funcionarios públicos, lo que hace más difícil poder controlar adecuadamente la prestación de defensa, tanto desde la labor que se realiza dentro y fuera de la cárcel, como del horario y dedicación con que cumplen sus funciones. Este tema se mostró particularmente sensible en la IV región. “Se estableció un sistema de licitación de defensa penitenciaria sin que existieran todas las herramientas internas necesarias para controlar la

prestación de esa defensa” (Defensor regional, región del Bío-Bío). “No hay manual, no hay una sistematización del trabajo” (Encargada regional del programa de defensa penitenciaria, región del Bío-Bío). “No existe el mismo control que puede hacerse con un defensor normal o público” (Jefa de Estudios(s), región de Coquimbo). “Lo más importante es hacer instrucciones precisas de cuestiones que no están contenidas en las bases” (Defensor regional, región de Coquimbo).

Un aspecto fundamental es el impacto en la gestión de recursos humanos. Desde el punto de vista de Gendarmería, el hecho de que se generaran profesionales especializados, significó un aumento importante de las solicitudes de información a la institución, esto implicó que en los distintos recintos penales se tuviera que poner una persona dedicada exclusivamente a recibir y generar las solicitudes de información de los defensores en relación a internos. Esto significó un recargo en relación al personal de informática, generándose un aumento de la carga laboral de solicitudes que antes no se realizaban. Desde el punto de vista de la Defensoría Penal Pública, también significó una recarga en la labor habitual de las defensorías regionales, ya que el encargado regional de los programas, también realiza otras funciones vinculadas a responsabilidad penal juvenil, y recursos en las cortes, entre otros. Esta labor les ha implicado dedicarse casi de manera exclusiva a este tema por la alta demanda de coordinación y supervisión, quedando sin tiempo para ver otras materias de su competencia. Por último desde la perspectiva de los tribunales y cortes, también ha implicado una recarga por la presentación de solicitudes y recursos que antes normalmente se obviaban y no se hacían presentes en los tribunales de justicia. “Demanda una mayor cantidad de recurso humano, de horas de trabajo y de recursos administrativos y logísticos para poder dar respuesta a esos requerimientos” (Capitán de Gendarmería, cárcel del Manzano, región del Bío-Bío). “Se implementó un sistema de defensa penitenciaria sin tomar en consideración el impacto de carga de trabajo que tiene el controlar defensa penitenciaria para una defensoría regional” (Defensor regional, región del Bío-Bío).

En relación a la operatoria del programa, se presentan una serie de deficiencias siendo la más relevante las relativas al sistema informático. Por una parte, sería muy importante que entre las instituciones se pudiese coordinar el acceso a cierta información por parte de los defensores, en relación a documentos que permitirían optar a beneficios. Esto podría liberar recursos humanos en Gendarmería y agilizar las solicitudes de beneficios por parte de los defensores. Uno de los aspectos que más se trabajó al momento de implementarse la

reforma procesal penal fue la coordinación de los sistemas informáticos, a fin de que las instituciones pudiesen contar con información relevante de manera informatizada, agilizando el funcionamiento del sistema. Una sistematización de las solicitudes y de la información permitiría contar con un sistema mucho más ágil, moderno y transparente. “Si nosotros avanzáramos un poco más en la incorporación de tecnología, podríamos solucionar el problema de tener opción a información oportuna, básica y en el caso de que ese abogado requiere información un poquito más desarrollada se pueda solicitar en ese nivel y evitando los tiempos de espera” (Encargado programa de Derechos Humanos, Gendarmería de Chile).

La última dimensión que se estableció, muy relacionada con la anterior pero desde una perspectiva más propositiva, es la relativa a los desafíos pendientes, como objetivos, más que como problemas. Al igual que la anterior se orientó en estructura institucional, usuarios y diseño del programa.

En relación a la estructura institucional, se percibe como clave una mayor coordinación entre los organismos involucrados, especialmente entre Gendarmería y la Defensoría Penal Pública. Se agrega un tercer actor determinante el Poder Judicial. La coordinación con este, podría aumentar la participación de los jueces en el ámbito penitenciario.

Se incluye también el fortalecimiento legal del ámbito penitenciario. Es necesario contar con un área especializada en supervisión y fiscalización de la labor de los gendarmes. Por otra parte, resulta indispensable la dictación de una ley de ejecución penal que reemplace al actual reglamento penitenciario, según las observaciones de los entrevistados: “Hay que crear tribunales especializados en ejecución, que hayan jueces especialistas en materia de ejecución” (Defensora penitenciaria, C.P. Femenino, Región Metropolitana). “La reforma indispensable para mejorar el acceso a la justicia es la creación del tribunal de ejecución” (Defensor regional, región de Coquimbo).

Los desafíos en relación a los usuarios es seguir avanzando en términos de acceso a participación. Esto es poder contar con mayor información acerca de sus derechos y las posibilidades de acceder a beneficios, a través de las charlas de difusión y de las asesorías directas. Otro desafío es que se avance en el respeto a sus derechos. Por último, sería importante que la participación en las charlas de difusión estuviera sujeta a algún incentivo para que los internos participen, ya sea rompiendo la desconfianza o dejando de trabajar, como la mayoría de las internas del C.P. Femenino. “El tema de las sanciones es algo que nosotros quisiéramos revelar, pero no

lo podemos medir ahora, nuestra influencia en este ámbito ha sido muy pequeña todavía” (Abogado Departamento de Estudios, Defensoría Nacional). “En las cárceles, hoy día el tema de asistir a estas charlas no les implica a ellos algún beneficio digamos para efectos de conducta de nada, entonces ellos no van” (Coordinadora programa defensa penitenciaria, Región Metropolitana Sur).

La subdimensión diseño del programa, en relación a la difusión, contempla aún el desafío de hacer conocido este programa entre las distintas instancias relacionadas al tema penitenciario. Si bien la Defensoría ha hecho cartillas y carteles, el hecho de que el programa solo opere en tres regiones hace que esta tarea aún sea muy parcial. El trabajo más importante se ha focalizado en los usuarios privados de libertad, en relación a las charlas de derechos efectuadas para los internos, sin distinguir entre los condenados del antiguo y nuevo sistema. Esta es una labor gradual que requiere tiempo, pero que en la medida que se instale en todo el territorio debiera cumplir su objetivo de propagación interna. En este sentido, el desafío pendiente está orientado a la difusión externa del programa. “Es necesario dar a conocer más este programa en todo ámbito” (Encargada regional programa de defensa penitenciaria, región del Bío-Bío).

En relación a los recursos humanos, si bien se han realizado y se siguen haciendo capacitaciones a los prestadores del sistema, existe la percepción de que hace falta continuar y profundizar las capacitaciones en temas penitenciarios, a fin de reforzar la defensa y profundizar en áreas nuevas que son necesarias en una adecuada defensa. Por otra parte, se hace mención a la necesidad de ampliar el programa en términos geográficos y en términos de los profesionales que prestan el servicio en algunos recintos penales, dado el aumento de requerimientos por los condenados y a las diferencias de género entre condenados y condenadas. Según las observaciones de los entrevistados: “Las mujeres somos poli demandantes, por todo necesitamos algo, para nosotros siempre es un problema, todo es un problema, entonces yo creo que aquí es donde se necesitarían más profesionales” (Alcaide C.P. Femenino, Región Metropolitana). “Capacitar al personal de la defensoría en aspectos psicológicos o psiquiátricos, porque ya desde el inicio de abordar una entrevista con una persona que está privada de libertad requiere otro tipo de herramienta que siento, que en mi caso personal, que lamentablemente carezco de ella” (Defensora penitenciaria, región del Bío-Bío).

Por último en relación a la operatoria del programa, casi todos los entrevistados coincidieron en la necesidad de generar mayor coordinación tanto a nivel central como local, a fin de poder avanzar en

coordinaciones, confianza y agilidad entre las instituciones y dentro de estas. “Vamos evolucionando en el sentido de que ambas instituciones seamos colaboradoras una con la otra” (Defensora penitenciaria, región del Bío-Bío).

## Análisis taller de internos

El taller de internos se realizó en la Penitenciaría de Santiago con seis condenados por distintos delitos, tiempo y con distintos periodos de remanencia en la cárcel. Todos eran condenados del antiguo y nuevo sistema o solo del nuevo y habían tenido algún contacto con el programa de defensa penitenciaria. Se les preguntó acerca de la incidencia del programa en el aumento de los derechos y el respeto los condenados; del acceso a beneficios jurídicos y procesales; y sobre las charlas de difusión de derechos por parte de los defensores penitenciarios.

En relación a la pregunta sobre mayor respeto de sus derechos como condenados, todos coincidieron en que en la cárcel había una gran vulneración de los derechos de los condenados por los gendarmes, y que en ese sentido no se veía ninguna mejoría. Esto se evidencia en la siguiente cita: “Aquí se vulneran los derechos, acá no hay derechos humanos en nada” (Condenado 2).

Respecto del acceso a beneficios penitenciarios y/o judiciales por parte de los internos, algunos coinciden en que no ha tenido gran trascendencia, mientras otros opinaron que los abogados han ayudado bastante en sus casos y en la reducción de sus condenas. Dieron una mala percepción de los abogados particulares, en el sentido de que les sacaban plata y no los ayudaban en sus causas. La percepción de los abogados de defensa penitenciaria era mejor, aun cuando no los tenían identificados como abogados de un programa en particular, sino como abogados de la Defensoría Penal Pública en general. Algunos coincidieron en que los habían ayudado en beneficios penitenciarios o judiciales de manera gratuita. Otro tema relevante fue el planteamiento relativo a la dificultad para acceder a un abogado, la carencia de un sistema que permita acceder libremente a estos, sin la intermediación de Gendarmería. Los presos coincidieron en que la asesoría particular especializada de abogados para cada caso era el mayor aporte para ellos como condenados. “Estoy asesorado por abogados de afuera tal como le dije a ud., eso ha sido muy lento porque me dijeron que está instalado esto y todavía no me dan audiencia para que pueda acortar más tiempo y es por eso que estoy molesto” (Condenado 6). “No tenemos cómo salir, si aquí para ir a ver un abogado hay que salir con un papel, hay que salir esposado” (Condenado 5). “Me asignaron un abogado de la Defensoría y me unificaron mis penas, y me fue bien, afortunadamente” (Condenado 3).

El último tema tratado con los condenados fue el relativo a las charlas de difusión de derechos en particular. En general coincidieron en que este aspecto era muy precario y que no tenían acceso a asesoría general o particular de su caso con regularidad. Este estaba mediado por la voluntad de Gendarmería, la cual discriminaba entre ellos sin mostrarse con un carácter general, lo que incidía en mayor vulnerabilidad y menor protección de derechos. Los internos consultados, consignaron que nunca habían participado de una charla de información de esta naturaleza. “Es que esas charlas de difusión son sacadas por gente de Gendarmería con pinza” (Condenado 2). “Yo no salgo porque el funcionario que me sacó, sabe que yo voy a hablar y me voy a expresar” (Condenado 6).

## Conclusiones de entrevistas y taller de internos

Las entrevistas y el taller de internos entregaron mucha información respecto a la implementación del programa y a cuáles son hoy las contribuciones y fortalezas de este, así como cuáles aspectos se mantienen como debilidades y desafíos pendientes.

En relación a las contribuciones que este programa ha otorgado, una fundamental ha estado marcada por el mayor acceso a la información y protección de derechos de los condenados. En las entrevistas surge esta contribución como fundamental y como un ámbito en el cual se ha avanzado sustancialmente. Sin embargo, en el taller se puede apreciar que los internos siguen sintiéndose poco informados de sus casos y derechos como condenados, lo que refleja que es un área que debe trabajarse y en la que se debe avanzar mucho aún.

Otra contribución que se ve como preponderante es la relativa al control que realizan los defensores penitenciarios en relación al desempeño de los gendarmes y de Gendarmería en particular. Gendarmería históricamente no ha tenido una contraparte que la fiscalice desde cerca y que la obligue a mantener transparencia en el otorgamiento de información, de beneficios penitenciarios y en relación al trato que brindan a los condenados. En este sentido el aporte del programa ha sido fundamental y con el tiempo lo será cada vez más, al control y la supervisión que siempre ha sido una herramienta poderosa contra el incumplimiento de la normativa, sobre todo frente a la amenaza de la intervención del poder judicial, utilizando las garantías constitucionales.

Si bien los internos siguen manteniendo una visión crítica en torno al trato y al respeto de sus derechos humanos, Gendarmería se ha visto alterada por la figura del defensor penitenciario, interviniendo su institución desde el nivel central a través de la creación de un Departamento de Derechos Humanos, habiendo por primera vez una posición activa frente al tema, que debiera reflejarse en el corto plazo. La ampliación de este programa debiera tener una incidencia directa en su mejoría.

En relación a las fortalezas, un área que se destacó por los entrevistados fue el hecho de realizar las entrevistas de difusión por parte de los defensores penitenciarios, que sirven para que los condenados conozcan mejor el funcionamiento del sistema de beneficios, así como su caso particular. Si bien estas charlas han sido importantes y han contribuido a mejorar el acceso a la información desde la perspectiva de los actores entrevistados, los internos hicieron ver la falta de transparencia y de aleatoriedad en la selección de los internos, lo que debe ser corregido urgentemente a fin de que estas charlas, lleguen efectivamente a todos y no se circunscriban siempre a los mismos internos, ya que la finalidad es que todos los condenados cuenten con mejores herramientas y más información en relación al sistema penitenciario que les afecta.

La capacitación ha sido un elemento fundamental, ya que los abogados en general no cuentan con capacitación en el ámbito penitenciario y administrativo ya que esta ha sido un área a la cual nunca se le ha dado mayor importancia desde la enseñanza del derecho y la academia. Este programa ha sido una instancia y una oportunidad para contar con especialistas en el área, lo que permea todo el sistema judicial ya que el impacto de contar con abogados especialistas en este tema se ve reflejado en el ámbito judicial, donde los jueces deben informarse y capacitarse para resolver los planteamientos y recursos de los defensores y también en el ámbito administrativo donde las resoluciones y denegaciones de beneficios debe fundamentarse, lo que históricamente no se realizaba.

La tercera dimensión es la relativa a las debilidades del programa, donde se ven reflejadas las necesidades de mejoramiento del mismo desde el diseño en los instrumentos utilizados en la metodología de marco lógico del árbol de problemas y objetivos, así como en las alternativas de rediseño y en la propuesta de la matriz de marco lógico donde todos estos aspectos deben verse reflejados de alguna manera a fin de poder avanzar en la construcción de un programa que vaya solucionando las debilidades y problemáticas planteadas. En este sentido resulta fundamental lo planteado por Subirats en el marco conceptual en relación a implementar una políti-

ca down-top, donde los actores puedan aportar sus visiones particulares en sus distintos ámbitos de decisión y de actuación y cómo los diseños de políticas se van reflejando o no en los resultados buscados. Esta mirada implica considerar la realidad empírica y las estrategias emergentes de acuerdo a Mintzberg, ser lo suficientemente flexibles para mejorar un programa de acuerdo a las debilidades que este va mostrando en su proceso de implementación.

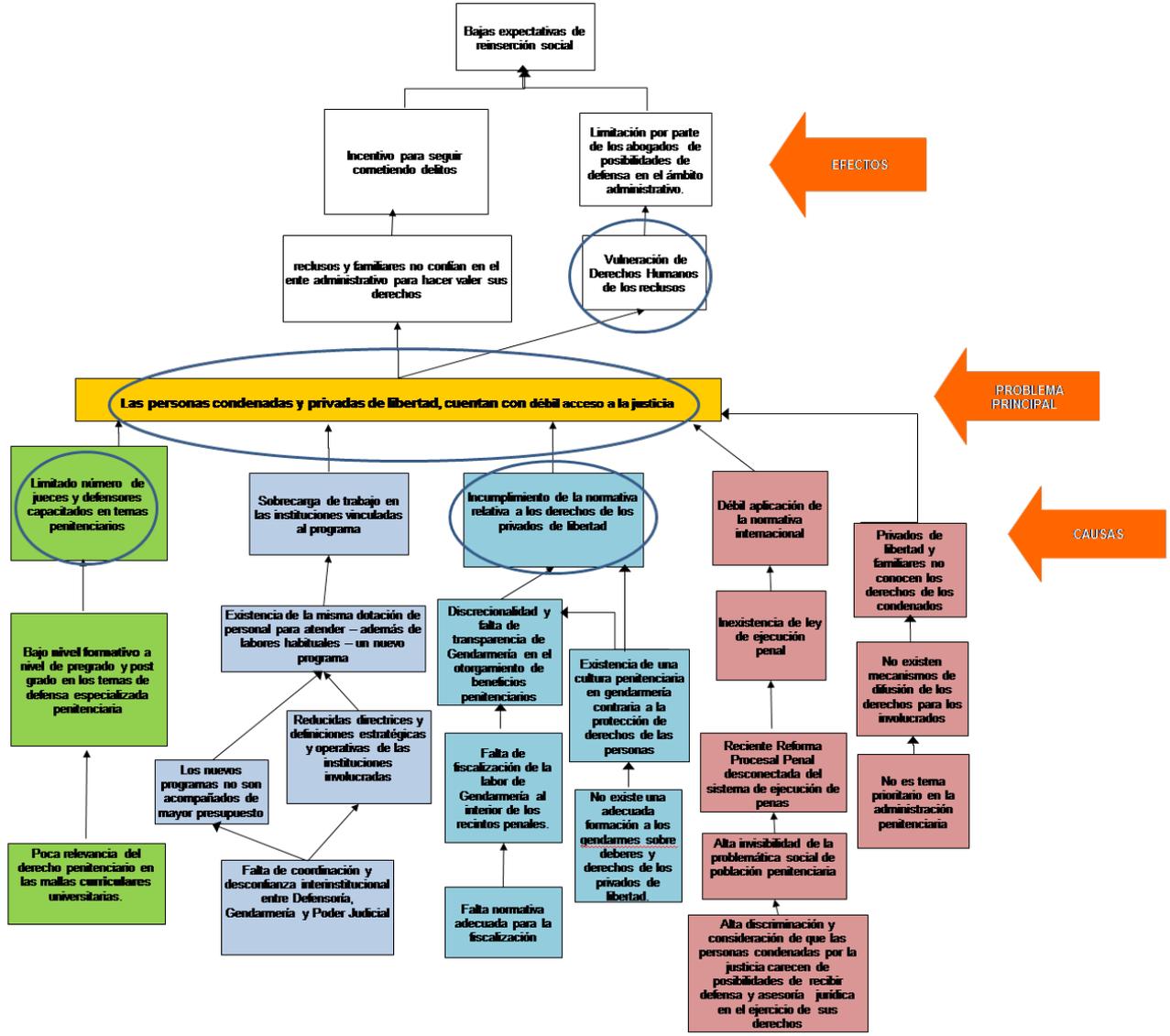
La fase de implementación se ve como la más difícil, donde, como dice Cortázar, se realiza la interacción estratégica entre actores con distintos valores, visiones e intereses que se vieron reflejados en las distintas perspectivas dadas por las entrevistas.

En este sentido resulta importante considerar el cambio cultural y el recelo que implica para una institución como Gendarmería este cambio, así como la adaptación institucional que implica en la Defensoría Penal Pública el incorporar un programa a una estructura preexistente sin generar los cambios requeridos. Las debilidades planteadas por los entrevistados se ven reflejadas en distintos ámbitos como en la falta de las coordinaciones necesarias entre las distintas instituciones involucradas, en la falta de diseño de los instrumentos apropiados para llevar adelante el programa por parte de la Defensoría, en la falta de una mayor regulación jurídica del mismo a fin de darle mayor legitimidad al programa a la luz de Gendarmería, en la falta de recursos humanos para enfrentar la mayor carga de trabajo que implica en las distintas instituciones protagónicas, en la ausencia de un sistema informático interconectado entre la Defensoría y Gendarmería que permita darle agilidad al acceso a la información por parte de los defensores penitenciarios, así como mayor transparencia a la situación y posibilidades de los condenados.

En la dimensión relativa a los desafíos pendientes, la necesidad de contar con una ley y una justicia especializada en relación a los condenados, se menciona por los actores como fundamental para avanzar en el mayor cumplimiento de los derechos de los condenados tanto a nivel nacional como en relación al cumplimiento de los tratados internacionales.

Finalmente, si bien el programa de defensa penitenciaria implica un mejoramiento en el acceso a la justicia y cumplimiento de los derechos de los condenados, persisten muchos problemas que requieren de cambios en la implementación según lo descrito, de acuerdo a la opinión de los distintos actores y que se describen en los distintos instrumentos a continuación, procurando contribuir a mejorar este programa que aún se encuentra en una etapa de implementación inicial.

Figura 1: Árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia

## Recomendaciones para la implementación del rediseño

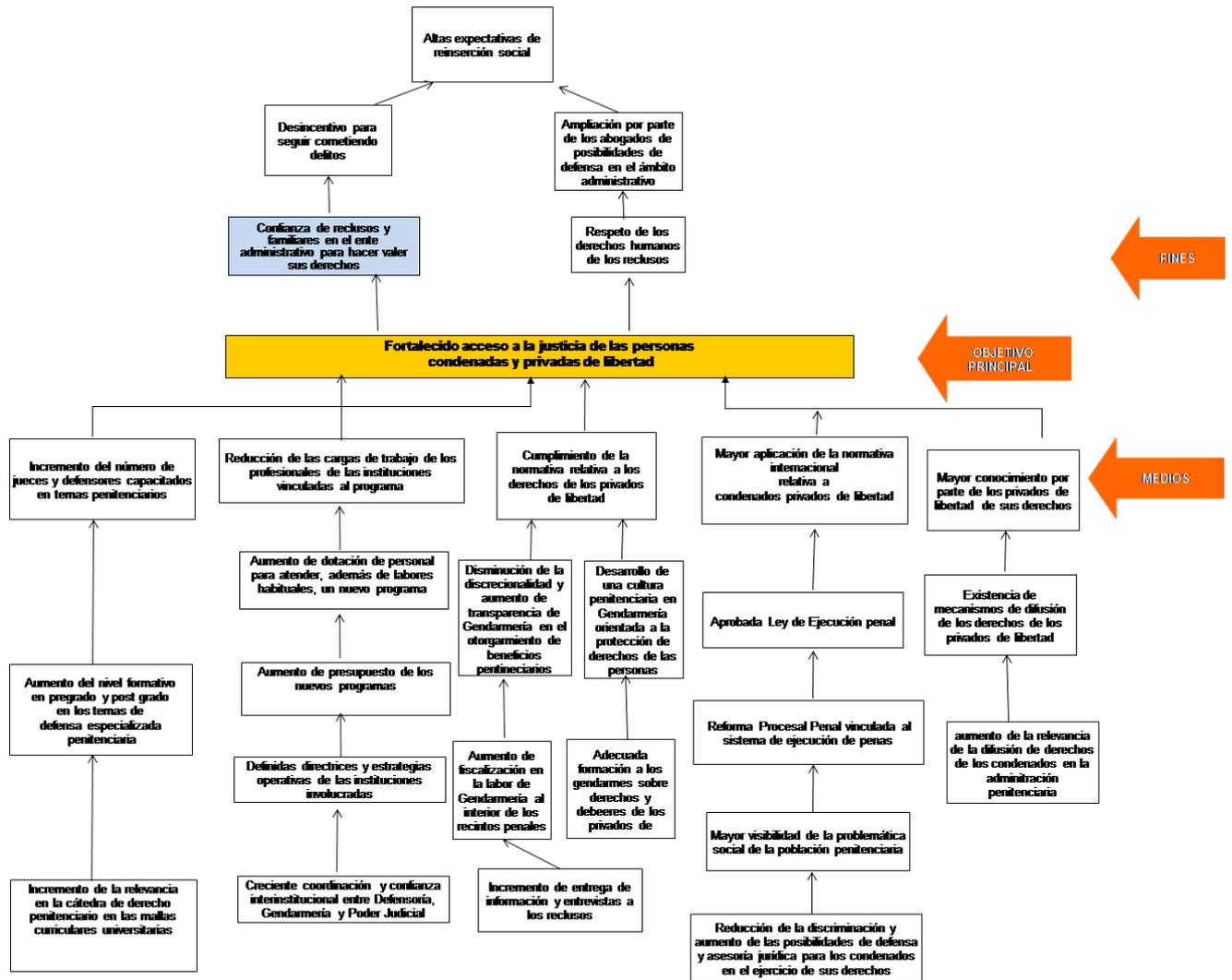
La información recopilada y obtenida con este estudio de caso permite realizar algunas recomendaciones que permitan mejorar y complementar el diseño actual, mientras dura la etapa de implementación del programa de defensa penitenciaria.

Uno de los aspectos que pueden ser mejorados apunta a la coordinación entre las distintas instituciones involucradas, así como al interior de una misma institución. Los problemas de coordinación interinstitucional están relacionados con diferentes niveles, tanto en la estructura horizontal como en la vertical. “Por horizontal se entiende todas aquellas

instituciones o actores que tienen un mismo nivel de responsabilidad respecto a las tareas que tienen que cumplir hacia dentro de su institución, donde el poder de decisión es autónomo hacia dentro del sector y donde existe un poder de negociación equivalente hacia las contrapartes”. En la estructura institucional vertical por su parte, “existe un nivel de autonomía para tomar algunas decisiones relacionadas con el ámbito del trabajo, pero por lo general hay algún nivel de subordinación en la toma de decisiones a otro nivel superior, debido a la existencia de estructuras normativas, presupuestales, niveles de gobierno o reglas operativas que determinan lineamientos específicos” (Aguilar Bellamy, 2012: 109).

En este programa en particular, resultan funda-

Figura 2: Árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia

mentales dichas coordinaciones, ya que al estar el tema penitenciario muy sujeto a la discrecionalidad de Gendarmería, solo por medio de coordinaciones entre esta institución y la Defensoría Penal Pública, se pueden establecer determinados protocolos de trabajo y de operación que permitan implementar este programa de manera exitosa y considerar las particularidades pero también fijar algunos criterios generales de aplicación del programa a nivel nacional, que aumenten la transparencia, incidiendo en la disminución de la discrecionalidad.

En ese sentido resulta importante lo realizado por algunos recintos penales, como el de Concepción y la Penitenciaría en Santiago, donde se designó un funcionario en Gendarmería para que se hiciera cargo de las peticiones de los defensores penitenciarios en el sentido de poder ordenar las solicitudes y tener claridad respecto a quien es el responsable del

programa por parte de Gendarmería.

Otro aspecto importante en este sentido lo constituye el hecho de que en estos mismos penales se les otorgó la posibilidad a los defensores penitenciarios de instalarse en un sector de la cárcel y poder establecer días y horarios fijos de atención a los condenados, lo que permite que los condenados puedan tener un acceso más directo a los defensores, sin el filtro que pueda establecer Gendarmería al respecto. Esto permite recoger mayores inquietudes de los condenados por parte de los defensores, así como la posibilidad de poder dar una asesoría jurídica directa y continua a los que la requieran.

Otra coordinación que resulta importante de establecer se presenta entre la Defensoría Penal Pública y el Poder Judicial. Primero en el ámbito de la gestión es importante considerar al momento

de realizar la agenda el poder judicial, un bloque que permita realizar las audiencias relativas al sistema penitenciario y así poder concentrar dichas audiencias, haciendo más eficiente la gestión de los defensores penitenciarios. Por otra parte, el hecho de poder concentrar dichas audiencias en determinados jueces contribuye a la formación de especialización entre los jueces, los cuales se verían en la necesidad de ir especializándose en estas materias, pudiendo contar con jueces dedicados, aun cuando no sea de manera exclusiva, mayoritariamente al ámbito de los condenados.

Por último resulta importante generar una mayor coordinación entre la Defensoría y el Ministerio de Justicia, que permita avanzar en la concreción de una ley penitenciaria que regule de mejor manera el sistema, restándole la discrecionalidad con que hoy cuenta Gendarmería, haciendo el sistema más eficiente y transparente, y con mayores posibilidades de intervención y fiscalización por parte de organismos externos al ámbito propiamente penitenciario.

Otra área susceptible de ser mejorada, dice relación con el modelo utilizado por la Defensoría Penal Pública para poner en marcha este programa. Este programa se verifica a través de la prestación de servicios de manera externalizada, verificada mediante un proceso de licitaciones públicas, realizado por la misma Defensoría. “La administración, cuando externaliza, suele preocuparse mucho de las cuestiones que afecta a la realización de los contratos pero no está bien preparada para hacer una evaluación de los resultados de la externalización y menos aún para un seguimiento en el día a día de la gestión del servicio externalizado” (Oliás de Lima Gete, 2011: 1).

Si bien se delega la ejecución de un programa, la responsabilidad por el servicio prestado sigue quedando en manos de la administración. “Cuando las organizaciones públicas deciden externalizar pueden enfrentarse por primera vez a la fijación de resultados claros y medibles, pero sobre todo, al establecimiento de estándares de calidad tanto cualitativa como cuantitativa” (Oliás de Lima Gete, 2011: 3).

Estas licitaciones donde se adjudica la defensa penitenciaria a terceros externos al servicio público, generan un vínculo contractual con la Defensoría. En este sentido, la definición de los contratos considerando las particularidades de los distintos recintos penales debe quedar muy clara y definida, ya que surgen conflictos entre las partes, los cuales se resuelven mediante la regulación contractual de los derechos y obligaciones de las mismas. Esto implica que la institución a cargo de la licitación, en este caso la Defensoría, debe fiscalizar la ejecución de

estos contratos tanto desde una perspectiva administrativa como técnica; “hay que tener en cuenta que a partir del momento en que se externaliza la gestión el seguimiento de los contratos se convertirá en una actividad esencial de la organización a la que habrá que dedicar todo el cuidado necesario” (Oliás de Lima Gete, 2011).

Deben generarse mecanismos, que permitan a la defensoría controlar la labor de los abogados, no solo en base a la información que ellos mismos otorgan, sino también en relación a la información que puedan generar las mismas Defensorías Regionales, los usuarios del programa de defensa penitenciaria, así como el Poder Judicial y Gendarmería. Este cruce de información permite ir implementando de una manera más ajustada a la realidad los cambios y modificaciones necesarios para dar cumplimiento a los objetivos trazados, así como fiscalizar de mejor manera la labor de los defensores penitenciarios en sus diversas aristas. “Una condición que cuesta asumir a las administraciones públicas es que los contratos no son meros actos administrativos, provistos de formalidades que garantizan su legalidad y la adecuación de sus objetivos a las normas vigentes, sino algo vivo cuyos efectos dependen en buena medida del grado de interacción y del buen entendimiento que se logre establecer entre las partes” (Oliás de Lima Gete, 2011).

Otro problema está constituido por que la institución a cargo de los condenados, en este caso Gendarmería, genera sesgos de selección entre los internos, donde reduce las posibilidades de acceder al programa a toda la población objetivo, restringiéndolo solo a aquellos a los que Gendarmería estime pertinente. En este sentido, el ejemplo relatado por los condenados en relación a las charlas de difusión que dan los defensores penitenciarios a los mismos, donde siempre se elegía a los mismos participantes para asistir, dejando fuera a todos los condenados que se consideraban conflictivos por parte de Gendarmería, impide cumplir el objetivo relativo a que la difusión de derechos de los condenados llegue a todos los privados de libertad, aumentando la conciencia de los mismos sobre sus derechos en tales circunstancias.

Por último, la calidad de la asistencia jurídica por parte de los defensores penitenciarios se considera una limitante por los usuarios del programa en relación a la asesoría y a los beneficios que pueden obtener los condenados. Al considerarse al derecho penitenciario como inferior respecto de las otras materias penales, dentro de la formación jurídica universitaria, la capacitación que se entregue a los defensores penitenciarios debe ser permanente y completa en términos de poder formar abogados que cuenten con las herramientas necesarias, tanto en

el derecho nacional como internacional, para poder avanzar hacia una defensa de mayor calidad y que permita ir mejorando los estándares actuales.

## Referencias

- Aguilar Bellamy, A. (2012). *Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para disminuir el trabajo infantil agrícola en México*. Instituto Nacional de Desarrollo Social, México D.F.
- Aldunate, E. y Córdova, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cortázar, J. C. (2007). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. En Cortázar, J. C., editor, *Entre el diseño y la evaluación*, pp. 1-62. Banco Interamericano del Desarrollo, New York.
- DESUC (2010). *Evaluación y Sitematización del Modelo y Sistema de Defensa Penitenciaria*. Santiago de Chile.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- Meny, I. y Thoening, J.-C. (1992). *La Políticas Públicas*. Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., y Lampel, J. (1999). *Safari a la Estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Gránica, Buenos Aires.
- Mintzberg, H. y Jorgensen, J. (1995). Una estrategia emergente para la política pública. *Gestión y Política Pública*, IV(1):25-46.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós, Barcelona.
- Olate Berríos, M. (2006). Hacia una Transformación del Sistema Penitenciario. *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, 11.
- Olías de Lima Gete, B. (2011). *La colaboración público-privada: la externalización de funciones y servicios*. Ponencia X Congreso Aecpa, Murcia.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación*. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia en la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública- Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.