



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**REDISEÑO DEL MODELO DE DEFENSA PENITENCIARIA PARA
ADULTOS PRIVADOS DE LIBERTAD EN EL NUEVO SISTEMA
PROCESAL PENAL**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

SOFÍA LIBEDINSKY VENTURA

PROFESOR GUÍA:
ARIEL RAMÍREZ ORREGO

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
EDUARDO CONTRERAS VILLABLANCA
JORGE DE LA FUENTE OLGUÍN

SANTIAGO DE CHILE
MARZO 2014

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO
DE:
Magíster en Gestión y Políticas Públicas
Por: Sofía Libedinsky Ventura
Profesor Guía: Ariel Ramírez Orrego

REDISEÑO DEL MODELO DE DEFENSA PENITENCIARIA PARA ADULTOS PRIVADOS DE LIBERTAD EN EL NUEVO SISTEMA PROCESAL PENAL

El año 2009 la Defensoría Penal Pública inicia un programa piloto en la región de Coquimbo, para la defensa de condenados privados de libertad. Este programa se implementa con el objeto de defender y hacer solicitudes ante las autoridades administrativas y judiciales respecto de los condenados privados de libertad, así como darles asesoría personalizada y charlas informativas sobre sus derechos y obligaciones como condenados. El programa se materializa a través de defensores y trabajadores sociales seleccionados por un proceso de licitaciones públicas en todos los recintos penales de la región. Este programa actualmente funciona en tres regiones y se encuentra en proceso de expansión.

El presente estudio de caso tiene como objeto central rediseñar aspectos del programa a partir del análisis del diseño original y del funcionamiento actual del mismo, 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.

El análisis de las entrevistas, arrojó la necesidad de fortalecer el acceso a la información y a la protección de derechos de los condenados, así como la exigencia de contar con instrumentos legales que permitan reducir la discrecionalidad e informalidad de Gendarmería, mejorando la información y asesoría que se entrega a los condenados por los defensores penitenciarios.

La metodología de marco lógico utilizada originalmente para elaborar este programa fue revisada y complementada con la información extraída de las entrevistas y del taller de condenados, permitiendo construir una matriz completa que permita hacer seguimiento al propósito y a los distintos componentes del programa en las siguientes etapas de su implementación, así como revisar las regiones que se encuentran en funcionamiento actualmente.

El análisis de la información recopilada y extraída, permite realizar una serie de recomendaciones a la implementación del programa de defensa penitenciaria, en relación a diversos aspectos detectados como deficientes, donde la necesidad de contar con una coordinación permanente entre las instituciones involucradas resulta fundamental para el éxito del mismo.

Dedicatoria

Este trabajo de investigación se lo dedico a mi familia, a mis padres que me han apoyado siempre en todos mis emprendimientos que no han sido pocos y a mis queridos hijos que me incentivan la curiosidad y el aprendizaje.

Se lo quiero dedicar especialmente a mi marido Andrés, por su cariño y apoyo, por suplir mis ausencias y animarme a tomar nuevos desafíos.

Agradecimientos

A la Defensoría Penal Pública, por apoyarme en esta maravillosa posibilidad de poder dedicarme a estudiar y aprender.

A Conicyt, por creer en mis capacidades.

A mis compañeros de la Defensoría que me entregaron información y me ayudaron, en especial a Cata, Andrés, Alejandro, Rodrigo, Pablo, Roberto y María Cristina.

A la gente de la Defensoría que pude entrevistar y me ayudó a poder hacer las entrevistas a los otros involucrados.

A la Universidad de Chile, mi nueva vieja alma mater, por permitirme siempre incrementar mi formación.

A mi profesor guía y a mis lectores, Ariel, Jorge y Eduardo, por su buena disposición para ayudarme a hacer este trabajo de investigación.

A María Pía Martín, por apoyarme y enseñarme cómo se hace un trabajo de investigación.

A mis compañeros de curso, por los buenos momentos y recuerdos, y por poder volver a ser alumna en una sala de clases.

A Juan, por su ayuda cibernética.

Tabla de Contenido

| | |
|---|----|
| Dedicatoria | 3 |
| Agradecimientos..... | 4 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 8 |
| 2. METODOLOGÍA | 11 |
| 2.1 Enfoque metodológico de marco lógico | 11 |
| 3. MARCO CONCEPTUAL | 12 |
| 4. ANTECEDENTES DEL SISTEMA PENITENCIARIO | 16 |
| 4.1 Fundamentación del caso..... | 16 |
| 4.2 Antecedentes históricos y jurídicos internacionales..... | 19 |
| 4.3 Contexto jurídico chileno..... | 24 |
| 4.4 Análisis de datos y de información estadística de la realidad carcelaria y del programa de Defensa Penitenciaria | 29 |
| 5. ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL PROGRAMA DE ACUERDO A LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO | 35 |
| 5.1 Diseño actual del programa implementado por la Defensoría Pública..... | 35 |
| 5.2 Revisión de los estudios de satisfacción de usuarios realizada por la Defensoría Penal Pública a los condenados privados de libertad..... | 37 |
| 6. PROPUESTA DE REDISEÑO | 50 |
| 6.1 Elaboración mapa de actores | 50 |
| 6.2 Elaboración y análisis de entrevistas a los actores institucionales fundamentales del Programa de Defensa Penitenciaria | 57 |
| 6.3 Análisis taller de internos | 71 |
| 6.4 Conclusiones de entrevistas y taller de internos..... | 73 |
| 6.5 Elaboración de árbol de problemas. | 76 |
| 6.6 Elaboración de árbol de objetivos..... | 77 |
| 7. PROPUESTA MATRIZ DE MARCO LÓGICO | 78 |
| 8. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL REDISEÑO..... | 82 |
| BIBLIOGRAFÍA | 86 |
| 10. ANEXOS | 88 |

Índice de tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1: Etapas de la Reforma Procesal Penal | 17 |
| Tabla 2: Población condenada año 2008 | 18 |
| Tabla 3: Caracterización actual del Programa de Defensa Penitenciaria | 29 |
| Tabla 4: Tipo de régimen en regiones donde se implementa el Programa de Defensa Penitenciaria | 31 |
| Tabla 5: Sexo de la población penal en regiones donde se implementa el Programa de Defensa Penitenciaria | 32 |
| Tabla 6: Edad de la población penal en regiones donde se implementa el Programa de Defensa Penitenciaria | 32 |
| Tabla 7: Total de beneficiarios del Programa de Defensa Penitenciaria | 33 |
| Tabla 8: Tipo régimen población penal beneficiaria del Programa de Defensa Penitenciaria | 33 |
| Tabla 9: Tipos de requerimientos por recinto penal | 34 |
| Tabla 10: Costo actual y en régimen del programa (en MM\$) por año. | 35 |
| Tabla 11: Matriz de análisis de actores | 51 |
| Tabla 12: Posición, interés e influencia de los distintos actores involucrados en el Programa de Defensa Penitenciaria | 55 |
| Tabla 13: Cuadro metodológico para el análisis de las entrevistas. | 58 |

Índice de gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico 1: Distribución de la población reclusa según sexo | 30 |
| Gráfico 2: Distribución de la población masculina reclusa, según estado procesal | 31 |
| Gráfico 3: Satisfacción Global con la DPP y Dimensiones del Servicio de Atención Penitenciaria | 38 |
| Gráfico 4: Nivel de acuerdo con situaciones de derecho de los condenados. | 40 |
| Gráfico 5: Satisfacción con la experiencia del abogado defensor penitenciario. | 41 |
| Gráfico 6: Nivel de acuerdo con situaciones de derecho de los condenados. | 42 |
| Gráfico 7: Autorización de solicitudes tramitadas, | 44 |
| Gráfico 8: Percepción de los condenados respecto de la labor de los profesionales en la tramitación de beneficios. | 45 |
| Gráfico 9: Satisfacción global con el abogado defensor y dimensiones del Servicio de Atención Penitenciaria. | 45 |
| Gráfico 10: Satisfacción global con el abogado penitenciario según regiones. | 46 |
| Gráfico 11: Satisfacción dimensión de gestión y asesoría jurídica de abogado penitenciario | 47 |
| Gráfico 12: Satisfacción global dimensión gestión de solicitudes y asesoría jurídica de abogado penitenciario según regiones. | 48 |
| Gráfico 13: Nivel de acuerdo con situaciones de derecho de los condenados | 49 |
| Gráfico 14: Recomendación abogado penitenciario por regiones..... | 49 |

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución política de la República, en su artículo 19 N°3, asegura a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, estableciendo 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.

Por su parte, el Código Procesal Penal, materializando lo establecido por la Carta Fundamental, dispone en sus artículos 7 y 8 que en materia penal, las facultades, derechos y garantías que la Constitución Política de la República, el propio Código Procesal Penal y otras leyes reconocen al imputado, pueden hacerse valer por la persona a quien se le atribuyere participación en un hecho punible desde la primera actuación del procedimiento dirigido en su contra y hasta la completa ejecución de la sentencia. Destaca el citado artículo 7, 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, ubicado en el Párrafo 5°, Título IV, Libro I, al tratar “De la defensa”, establece que desde la primera actuación del procedimiento y hasta la completa ejecución de la sentencia, 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.

A continuación, el mismo código, en sus artículos 466 y siguientes contempla una normativa especial relativa a la ejecución de las condenas, estableciendo que durante la ejecución de la pena serán intervinientes ante el competente juez de garantía (juez de ejecución de penas en nuestro sistema) el Ministerio Público, el imputado y su defensor, lo que evidencia a nivel legal la competencia de los defensores penales para intervenir en la representación de los condenados y condenadas por causas penales.

Finalmente, y con el objeto de concretar esta defensa jurídica garantizada por la Constitución Política, la Ley 19.718 crea la Defensoría Penal Pública y en su artículo 2° señala que: “la Defensoría 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 el sistema penitenciario. Sobre todo desde un punto de vista de la defensa jurídica de los condenados, así como de la información y asesoría que reciben¹.

Lo anterior, conduce a que frente a vulneraciones de sus derechos, estos no emprendan 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. Por último, 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 personas².

Es por esto, que la Defensoría Penal Pública, implementó un proyecto piloto de defensa penitenciaria de condenados desde el año 2009 en la región de Coquimbo, denominado “Programa de Defensa Penal Pública Penitenciaria” con una duración de 18 meses³. Este proyecto consistía en que por medio de la contratación de abogados externos y de asistentes sociales, a través de un proceso de licitación pública realizado por la Defensoría Penal Pública y bajo su supervisión, se daba defensa especializada a los condenados privados de libertad respecto de las peticiones de beneficios ante Gendarmería de Chile, y su defensa de derechos ante los tribunales especializados en materia penal. Además de dar defensa especializada a los condenados a través de abogados dedicados especialmente a esa labor, se les daba asesoría jurídica a los condenados que lo requirieran y charlas de difusión de derechos para todos los condenados privados de libertad, a fin de que estuvieran en conocimiento de sus respectivos casos y de los derechos y obligaciones que los asistían. 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

¹ En la legislación chilena no existe 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, como sí existe en muchos países.

² Web institucional de Gendarmería de Chile.

³ Este proyecto piloto se hizo con la ayuda de la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo (AECID). Luego se hizo una evaluación por el Departamento de Sociología de la Universidad Católica, (Desuc) el año 2010, que permitió hacer una evaluación del piloto y solicitar fondos a la Dirección de Presupuesto (Dipres) para implementar un proyecto de defensa penitenciaria permanente.

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.

El estudio está organizado en ocho capítulos. En primer lugar se va a definir y delimitar la metodología de marco lógico que se va a utilizar: esta establece una serie de pasos previos al diseño de la matriz, que permiten contextualizar y analizar la situación del problema en sus diversas manifestaciones, analizándolo a la luz de las distintas aproximaciones al mismo. Resulta importante asimismo, contextualizar la información estadística disponible en relación a la situación actual de los condenados privados de libertad en el sistema carcelario, así como la información existente respecto al actual funcionamiento del programa de defensa penitenciaria en relación a la información estadística con que cuenta la Defensoría Penal Pública. Luego se va a revisar el marco conceptual del estudio, con un enfoque desde la perspectiva de la implementación de políticas públicas dentro del ámbito de la justicia, y del derecho penitenciario enfocado básicamente en programas específicos implementados desde el Estado. El cuarto capítulo, revisa los antecedentes tanto históricos como jurídicos que permiten contextualizar y darle sentido a la implementación de un programa de este tipo, dentro del ámbito del derecho penitenciario y cómo se presenta hoy a la luz de las distintas reformas implementadas en el ámbito procesal penal, así como a la luz de los tratados de derechos humanos internacionales que se refieren a las materias relativas a los privados de libertad, tanto en su dignidad como en relación a su derecho a la defensa jurídica.

El capítulo cinco, de acuerdo a la metodología de marco lógico, revisa el diseño actual del programa, en base a los antecedentes existentes, así como su rediseño en relación a la información previa. En este mismo capítulo se analizan los estudios de satisfacción de usuarios realizados por la Defensoría Penal Pública, tanto del 2011 donde solo se analizan los resultados con programa en la región de Coquimbo, así como los del 2012 donde se comparan las tres regiones, Coquimbo, Bío-Bío, y Región Metropolitana donde existe el programa actualmente. Luego en el capítulo seis, se propone un rediseño programático desde la perspectiva de marco lógico considerando el mapa de los actores, la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a los principales actores previamente definidos y la realización de un taller de condenados presos, así como los resultados obtenidos, a fin de poder construir correctamente y de acuerdo a la realidad el árbol de problemas y de objetivos.

Esta información permite la construcción de una matriz de marco lógico que dé cuenta de todos los antecedentes previamente analizados, lo que se va a realizar en el capítulo siete, y que viene a sintetizar el trabajo realizado en un instrumento que permita seguir mirando para adelante en el proceso de implementación de este programa. Por último, se realizan algunas recomendaciones para la implementación de este rediseño que permita poner los énfasis adecuados en los aspectos sensibles y en aquellos que pueden ser modificados con miras a que el programa de defensa penitenciaria pueda ser una herramienta útil y adecuada para los condenados privados de libertad.

2. METODOLOGÍA

2.1 Enfoque metodológico de marco lógico

El estudio de caso se realizará de acuerdo a la metodología de marco lógico⁴, debido a que esta permite tener una visión global de un programa de política pública, desde su elaboración hasta su implementación y evaluación, desde una perspectiva integral, que tome en consideración los aspectos fundamentales de la misma en un instrumento de fácil lectura y supervisión. Si bien, el programa de “Defensa Penal Pública Penitenciaria” funciona desde el 2009 como piloto y desde el 2011 de manera permanente en tres regiones, aún se encuentra en una etapa inicial de implementación, lo que permite intervenir el diseño programático de este programa a fin de poder mejorar la efectividad del mismo. En la elaboración de este programa, se realizaron algunos pasos de la metodología de marco lógico, pero no se implementó de manera adecuada, ya que no se realizó un análisis previo, que incluyera las distintas etapas, desde el mapa de actores, hasta la alternativas posibles. 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, y algunas recomendaciones tendientes a mejorar la implementación de este programa gradual.

Se elaborarán y aplicarán entrevistas semi-estructuradas en profundidad a los actores institucionales que se determinen relevantes en el mapa de actores, en las tres regiones (IV, RM Y VIII) donde funciona actualmente el programa. El análisis de estas, más la revisión de las encuestas de satisfacción de usuarios realizadas por la Defensoría Penal Pública a los condenados privados de libertad, junto a la revisión de fuentes secundarias, permitirá construir el árbol de problemas y de objetivos, así como los distintos aspectos incluidos en la matriz de marco lógico.

Diseño inverso de la matriz de marco lógico de un programa existente

Este estudio de caso va a ir de atrás hacia adelante, en el sentido de armar la metodología de marco lógico⁵ a partir de un programa que ya se encuentra en funcionamiento, aunque en las etapas iniciales del mismo. En este sentido resulta

⁴ La metodología de marco lógico y sus antecedentes revisada de un modo más completo se encuentra en el anexo 1.

⁵ Ver anexo 1 sobre metodología de marco lógico.

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, que es uno de los motivos por los cuales se estableció y desarrolló la metodología de marco lógico (...) 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. No son formatos para vaciar en ellos el quehacer de una institución” (Aldunate & Córdova, 2011, p. 1).

3. MARCO CONCEPTUAL

Este programa se implementó en base a la metodología de marco lógico, donde se puso como fin del mismo, “Contribuir a mejorar la aplicación de las garantías constitucionales y el acceso a la justicia de personas condenadas privadas de libertad”. El objetivo de este estudio de caso es responder al problema de investigación que surge y que dice relación con revisar si este programa ayuda a mejorar el acceso a la justicia a los condenados privados de libertad dentro del marco regulatorio actual. Este marco conceptual debe revisar si la implementación de un programa nuevo dentro del ámbito de la justicia, y en particular como es en este caso dentro del sistema penitenciario, implica un aporte en el sentido de que las políticas públicas deben tener como objetivo que la implementación de un programa contribuya a un cambio, implique un desarrollo en el ámbito que se aplique y esto debe ser revisado y supervisado ya que debe mantenerse en el tiempo, y ojalá ir escalando en relación a su utilidad, tanto en el ámbito de la gestión como en relación a la aplicación sustantiva de la misma.

Si bien la idea y el diseño de este programa en particular se realizaron dentro de la Defensoría Penal Pública, su implementación involucra también a la Gendarmería de Chile, que es donde se encuentran los beneficiarios del programa; a las defensorías regionales, que controlan el cumplimiento del mismo; y a los defensores licitados y trabajadores sociales que se adjudicaron los programas de defensa penitenciaria en los distintos penales.

Se encuentra una necesidad que solo puede ser cubierta por el Estado a través de una política pública. Meny y Thoening (1992, p.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, el hecho de que la autoridad que diseña y pone en práctica un determinado programa, cuente con tales características a fin de que este programa pueda funcionar adecuadamente. Así lo constata Lahera (2002, p. 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, el cual hoy sigue vigente. 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. Además, 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, p. 112). Y se establece por Subirats que “en ese modelo se habla de un estadio final a alcanzar, de unas directivas de acción no ambiguas, de objetivos legalmente establecido, etc. Y todo ello implica que las políticas tengan objetivos unívocos, claros y sobre los que los actores implicados tengan plena conciencia”. Este modelo ha recibido numerosas críticas, de entrada como señala Subirats (1989, p. 112) “porque este modelo tiene el riesgo de explicar poco”. Señala, asimismo, que los programas nunca son perfectos, los objetivos son múltiples (porque queremos cosas distintas y no una sola); contradictorios (porque queremos cosas diferentes) y ambiguos (porque ese es el camino para ponernos de acuerdo en que conviene hacer algo, sin que sea imprescindible ponernos de acuerdo sobre el qué hacer). Las administraciones no son nunca transparentes ni racionales y la sociedad es a menudo hostil y casi siempre contradictoria”. Todo esto que menciona Subirats, más otros motivos fundamentales como temas presupuestarios, políticos de contingencia y de planificación política, hacen que los programas de políticas públicas en distintos ámbitos fracasen.

A raíz de estas críticas surgieron otras perspectivas de análisis, que intentan hacerse cargo de lo complejo que resulta el proceso de diseño y de implementación de las políticas públicas, y que en lugar de aproximarse desde arriba hacia abajo, optan por una visión *down-top*, así “convendría partir del impacto producido, para ir progresivamente ‘subiendo’ hasta la decisión, tomando primero en consideración las interacciones entre los órganos administrativos y los sujetos externos que se ven afectados por la política a aplicar. Para ver, de esta forma, si las características específicas de las diversas ‘clientelas’ administrativas determinan relaciones de tipo diferente con las burocracias implementadas, sea en el contenido, sea en la manera de aplicar la política” (Subirats, 1989, p.113-114).

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.

“Esta perspectiva de ‘abajo a arriba’ puede resultar herética para aquellos que asumen con todas sus consecuencias normativas el modelo burocrático-weberiano, y, por tanto atribuyen a las diversas normativas o regulaciones específicas un valor trascendente” (Subirats, 1989, p.114).

Este cambio de enfoque va mucho más allá de solo un giro en el procedimiento de análisis, implica mirar las conexiones causales de distinta manera e incorporar la realidad empírica también de una manera distinta, es una manera más genuina de aproximarse 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 & Jorgensen, 1995, vol. IV N°1) en relación a que las estrategias son de dos maneras deliberadas o emergentes. Se hace la distinción entre ambas ya que para algunos

procesos, en general para los previsibles, las estrategias pueden ser deliberadas, lo que implica planearlas y diseñarlas con anticipación a su aplicación. Sin embargo, en relación a situaciones que se presentan y que no están contempladas, se requiere de otro tipo de estrategias, las estrategias emergentes, las cuales van a surgir a raíz de nuevas situaciones o requerimientos. Estas estrategias son las que permiten innovar y generar procesos donde la realidad se vaya incorporando al diseño de una política pública y donde el proceso de implementación vaya recogiendo los conflictos e impedimentos, a fin de que esta se pueda implementar de un modo exitoso, sin desconocer el diseño y la planificación de la misma, pero de un modo más flexible.

Como dice Lahera (2002, p. 19) “mientras la idea de administración pública corresponde a la de una estructura, la de políticas públicas enuncia un proceso y un resultado; el primero es un concepto de *stock* y el segundo, de flujo. La administración es un concepto de equilibrio y las políticas corresponden a un concepto de dinámica”.

Meny y Thoening (1992, p. 105) descomponen el proceso de las políticas públicas en cinco fases:

-La identificación de un problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública.

-La formulación de soluciones: se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.

-La toma de decisión: el decisor público oficialmente habilitado elige una solución particular que se convierte en política legítima.

-La ejecución del programa: una política es aplicada y administrada sobre el terreno. Es la fase ejecutiva.

-La terminación de la acción: se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida.

Cada fase se caracteriza por actividades concretas y particulares en el seno de la autoridad pública. Por otra parte, una fase no sigue necesariamente a la precedente: las fases pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también, ciertas actividades funcionales, pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso.

Este programa es importante tanto en su etapa de diseño como de implementación, al ser un programa nuevo y que está aún en desarrollo de manera gradual, por eso el diseño del mismo debe incluir una mirada a largo plazo y su implementación debe velar por hacer realidad el propósito que se planteó.

Si se mira la fase de implementación, entendida como “el conjunto de procesos que tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats, 1989, p.183), se encuentra con que esta ha sido una etapa, que pese a su importancia, ya que ella va a ser la que determine el que efectivamente una política pública pueda convertirse en tal, ha sido considerada como menos importante, de aplicación mecánica y subordinada a las otras etapas. En los años setenta Pressman y Wildavsky (1998), en relación al análisis de un caso concreto de

aplicación de una política pública en Oakland, California, resaltaban que el éxito de una política pública estaba más bien sujeto a la fase de implementación y a las coordinaciones entre organizaciones, siendo más compleja esta etapa en la medida que más instituciones se requieran coordinar, que a la etapa de diseño.

Es así que Cortázar (2007, p.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”. Y él 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, p. 1).

Siguiendo con Cortázar (2007, p. 6), la implementación tiene un potencial estratégico dado por dos argumentos: a) la implementación abre oportunidades importantes para añadir valor a las políticas y b) la implementación supone necesariamente la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses. Y esta forma de añadir valor se refiere a la generación de 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, p. 9-10) resume los tres factores que Pressman y Wildavsky (1998) consideran influyentes en el proceso de toma de decisiones durante la implementación:

- La dirección de las preferencias que los operadores tienen respecto del programa (¿están a favor o en contra?).
- La intensidad con la que se manifiestan dichas preferencias (¿le dedican una atención significativa o son más bien indiferentes?).
- 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, a fin de poder implementar de manera exitosa un programa, siempre van a surgir aspectos inesperados o no considerados que obligan a innovar y mirar los procesos con algún grado de flexibilidad. Y por otra parte, mirar los procesos de manera conjunta, no son procesos autónomos ya que se relacionan y retroalimentan permanentemente, por lo que no sirve una mirada a cada proceso de manera autónoma, sino en relación al proceso completo, que implica mirar los procesos anteriores y los posteriores.

Más aún, dentro del ámbito público, la implementación de un programa debe considerar además actores que no considera el mundo privado, no solo contempla a los clientes o

beneficiarios directos, sino que también se incluyen los ciudadanos y los actores políticos, existiendo un control y posibilidades de fracaso mayores sobre los programas públicos que en el ámbito privado. Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel (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”.

Esta mirada permite para poder revisar el diseño de un programa que recién comienza, en relación a los actores y sus beneficiarios, y mirar si dentro de un ámbito regulatorio deficitario, se ha podido contribuir a dar un mayor acceso a la justicia a quienes se encuentran en una situación de derechos restringidos y limitados por su condición de condenados privados de libertad.

4. ANTECEDENTES DEL SISTEMA PENITENCIARIO

4.1 Fundamentación del caso

El contexto de la reforma procesal penal

La modernización de la justicia en Chile ha sido uno de los grandes ejes de modernización implementados por nuestro país. La creación de un nuevo sistema procesal penal, materia en la que había consenso técnico y que se arrastraba durante todo el siglo XX, se fundaba en la necesidad de modificar el sistema inquisitivo de persecución penal, que concentraba las funciones de investigar, acusar y juzgar en el juez y que, por sus propias características, impedía un efectivo ejercicio de aquellas garantías propias del debido proceso.

Desde el punto de vista político y constitucional, el mayor defecto del sistema penal chileno es que carecía de un genuino juicio contradictorio, que satisficiera las exigencias del debido proceso. En este sentido, en su fase procesal, el sistema penal contradecía una de las garantías inherentes del Estado democrático, pues poseía una estructura inquisitiva, absolutista y secreta, que despersionalizaba al inculcado, negando su calidad ciudadana. Consecuentemente, la reforma procesal penal constituyó un importante avance en el carácter democrático del Estado chileno.

En términos institucionales, la reforma procesal penal consideró la creación de diversas instituciones, entre las que se incluyeron el Ministerio Público, los Tribunales de Garantía y de Juicio Oral en lo Penal, y la Defensoría Penal Pública (DPP). Asimismo, se desarrollaron una serie de mejoras en las policías. Todo ello involucró un complejo proceso de implementación, que se desarrolló entre los años 2000 y 2005. El siguiente cuadro, presenta el itinerario que siguió dicha implementación y cómo fue involucrando a la población nacional.

Tabla 1: Etapas de la Reforma Procesal Penal

| Reforma procesal penal | | | | |
|---|------|----------------------|------------|-----------------------------|
| Etapa implementación, año y población involucrada | | | | |
| Etapa implementación | Año | Región | Población | Peso en población total (%) |
| Etapa 1 | 2000 | IV, IX | 1.614.559 | 9,8 % |
| Etapa 2 | 2001 | II, III, VII | 1.795.579 | 10,9 % |
| Etapa 3 | 2002 | I, XI, XII | 732.716 | 4,5 % |
| Etapa 4 | 2003 | V, VI, VIII, X | 5.682.015 | 34,6 % |
| Etapa 5 | 2005 | Región Metropolitana | 6.607.805 | 40,2 % |
| Tota Población Involucrada | | | 16.432.674 | 99,9% |

Fuente: Defensoría Penal Pública 2008.

En lo que concierne a la DPP, la reforma procesal penal implicó establecer un sistema nacional que garantizara la defensa de todos los imputados que lo requirieran, por no contar con abogado de confianza, con independencia de los recursos económicos de los cuales dispusiera el imputado. En este contexto la reforma procesal penal garantizó el efectivo ejercicio de los derechos en el marco de la persecución penal, por medio de la existencia de una defensa técnica.

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.

Tabla 2: Población condenada año 2008

| Población condenada | Hombres | Mujeres | Total |
|---|---------------|--------------|---------------|
| En centros de educación y trabajo | 423 | 17 | 440 |
| Con beneficios intrapenitenciarios | 1.600 | 126 | 1.726 |
| Con libertad condicional | 570 | 55 | 625 |
| Con total privación de libertad | 30.969 | 2.032 | 33.001 |
| Total condenados sistema cerrado | 33.562 | 2.230 | 35.792 |

Fuente: Web institucional de Gendarmería de Chile, año 2008.

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, p. 37).

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), según se vio.

Este programa de defensa penitenciaria, se generó por la Defensoría Penal Pública para cubrir de manera específica la defensa de los condenados, aun cuando utilizó la metodología de marco lógico, sin embargo, lo hizo de una manera restringida, por esto la revisión del contexto y de los antecedentes que llevan a la implementación de una matriz de marco lógico, resulta fundamental para construir una matriz que dé cuenta del contexto en el cual se desarrolla este programa.

La mirada integral de un programa, puede incidir de manera determinante en el tiempo y la manera en que las personas condenadas, vivan su privación de libertad.

4.2 Antecedentes históricos y jurídicos internacionales

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

La protección de los privados de libertad y en particular de los condenados, se da en las legislaciones internas de los distintos países, de la cual nuestra legislación forma parte a través de la Constitución Política del Estado, de la normativa penal y procesal penal, así como del reglamento penitenciario, pero es sobre todo la normativa internacional que se ha desarrollado desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1947 en adelante, donde se encuentran una serie de principios y pactos internacionales que se preocupan por los derechos de los reclusos y en particular por los condenados privados de libertad⁶.

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 limitaciones 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, p.12).

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 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

⁶ Dentro de los instrumentos internacionales que se ocupan de este tema, los más relevantes son, además del mencionado: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, las Reglas mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, la Declaración Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica y las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia.

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, p.12).

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 y que entró en vigencia el 18 de julio de 1978⁷ 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, Brasil, en 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. El Principio 17 establece que:

“Las personas detenidas tendrán derecho a la asistencia de un abogado. La autoridad competente les informará de ese derecho prontamente después de su arresto y les facilitará medios adecuados para ejercerlo.

La persona detenida que no disponga de asistencia de un abogado de su elección tendrá derecho a que un juez u otra autoridad le designe un

⁷ Al alero de la Convención se creó la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fundamentales en la implementación de la Convención, controlando la aplicación de la misma por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA).

abogado en todos los casos en que el interés de la justicia así lo requiera y sin costo para él si careciere de medios suficientes para pagarlo”.

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 estas instrucciones confidenciales” (Desuc, 2010, p.20).

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

Resulta importante revisar el informe que realiza la fiscal de la Corte Suprema sobre la situación carcelaria de nuestro país y que establece:

La plena vigencia y aplicación de los Tratados y Acuerdos Internacionales sobre Derechos Humanos. Al efecto, el informe señala que —nuestro país ha suscrito y ratificado en los últimos años diversos tratados y resoluciones internacionales que buscan hacer respetar la dignidad de la persona humana. En tal sentido, Chile ratificó la Resolución N° 45/111 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 14 de Diciembre de 1991, norma que ha establecido principios básicos para el tratamiento de los reclusos. De acuerdo a estas disposiciones, todo recluso debe ser tratado con el respeto que merece su dignidad y valor inherente de ser humano, y no puede ser objeto de discriminación alguna por el hecho de estar privado de libertad. (...) Con excepción de las limitaciones propias del encarcelamiento, todos los reclusos siguen gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, normas incorporadas a la legislación nacional. Nuestro país, con la ratificación de la citada Resolución, se ha comprometido y obligado a abolir o restringir el uso del aislamiento en celda de castigo como sanción disciplinaria. Así también, se ha obligado como Estado a crear las condiciones que permitan a los reclusos realizar actividades que faciliten su reinserción, y les permitan contribuir al sustento económico de su familia y al suyo propio. Es obligación del Estado crear las condiciones necesarias para la reincorporación del recluso en la sociedad, y en las mejores condiciones posibles, de

modo de disminuir los actuales índices de criminalidad y reincidencia, contribuyendo así al bien común de toda la sociedad” (Maldonado, 2009, p.14-15)⁸.

Control judicial de los condenados en el derecho comparado

En relación al sistema de ejecución de penas en el derecho comparado, nos encontramos con distintos modelos de funcionamiento, donde podemos distinguir claramente tres modalidades: i) el control administrativo sin sujeción al poder jurisdiccional; ii) un sistema que sin crear un tribunal especializado determina un control sobre el órgano administrador del sistema penitenciario como son los jueces penales sentenciadores, ambos llamados “impropios o indirectos”; y, iii) un control llevado por órganos especializados, denominado “propio o directo” (Osvaldo & Palacios Martínez, 2006, p.169-170).

Dentro de estos tres sistemas, el primero no respeta el principio que establece el Estado de Derecho en relación a la separación de poderes y a la independencia de estos en la tutela de los derechos de las personas.

“El Estado de Derecho, al implicar, fundamentalmente, separación de los poderes del Estado, imperio de la Ley como expresión de soberanía popular, sujeción de los poderes a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y garantía procesal efectiva de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, requiere la existencia de unos órganos que, institucionalmente caracterizados por su independencia, tengan un emplazamiento constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la Ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos” (Rodríguez Alonso, 1997, p.59).

En este mismo sentido, “las normas penitenciarias europeas, en su primera parte, donde se consagran los principios básicos, en su regla quinta viene a establecer el respeto de los derechos individuales de los reclusos, en particular la legalidad de la ejecución de las penas, que deberá garantizar mediante un control que, de conformidad con la reglamentación nacional, ejercerá una autoridad judicial o cualquier otra autoridad legalmente habilitada para visitar a los reclusos y que no pertenezca a la administración penitenciaria” (Rodríguez Alonso, 1997, p. 61).

Ejemplo de los sistemas comparados impropios o indirectos de control lo encontramos en Suecia, donde sin embargo hay una aproximación muy distinta a las penas y a la privación de libertad ya que esta es muy excepcional y la regla es que las condenas se cumplan en el medio libre, minimizando el riesgo de afectación de derechos fundamentales por parte de los reclusos. En materia disciplinaria, las sanciones las

⁸ Al Fiscal Judicial de la Corte Suprema le corresponde vigilar directamente o por medio de los Fiscales Judiciales de las Cortes de Apelaciones, los establecimientos penales del país, así como las presentaciones que se han efectuado a las autoridades respectivas, en los casos en que se han constatado situaciones que merezcan observación, todo ello conforme a la disposición del artículo 353 N°2° del Código Orgánico de Tribunales.

impone el director de cada centro penitenciario, previendo un recurso de alzada ante la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, máxima autoridad administrativa de ejecución penitenciaria. En las restantes materias decide siempre en primera instancia la dirección general, con la posibilidad de un único recurso judicial contra tales decisiones ante el Tribunal de Apelación, y además, contra las resoluciones de este tribunal se puede interponer recurso ante el gobierno de la Corona (Osvaldo & Palacios Martínez, 2006, p. 172-173). Alemania también es un ejemplo de este sistema impropio, donde ha habido intentos por crear una magistratura especializada sin éxito.

El sistema propio o prestado por órganos especializados funciona básicamente en la Europa Occidental, siendo ejemplos de ello, Francia, Italia, Portugal y España.

El primer ejemplo aparece en Italia en 1930 con la creación del *Iudice di Sorveglianza*. El juez de vigilancia que tiene la categoría de Magistrado, posee un amplio abanico de competencias que van desde la organización de los centros de prevención y las propuestas de mejora de sus servicios, a la aplicación, ejecución y transformación de medidas de seguridad o su revocación, vigilar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, aprobar el programa de tratamiento así como la propuesta de admisión a trabajo externo, decidiendo en todo lo referente a derechos fundamentales de los internos (Domingo Hernando & Sánchez Masip, 1994, p.197).

En Francia, el juez de aplicación de penas, tiene la particularidad de que sus funciones no se limitan a las incidencias surgidas durante la aplicación de las penas privativas de libertad, sino que fuera de la cárcel tiene amplio control sobre la situación de los liberados condicionales, asistencia y tutela de estos liberados, que se extiende incluso durante el primer periodo tras su puesta en libertad. El inconveniente es la falta de dedicación exclusiva de los jueces que deben compaginar sus funciones con las que llevan a cabo en el Tribunal de Gran Instancia del que forman parte (Domingo Hernando & Sánchez Masip, 1994, p.198).

En 1976 aparece en Portugal la figura de los Tribunales de Ejecución, cuyas competencias se extienden a diferentes aspectos, desde la prolongación de penas impuestas a delincuentes peligrosos, sustitución de penas por medidas de seguridad, y la concesión de libertad condicional. Tiene la particularidad de que sus resoluciones no tienen recurso (Domingo Hernando & Sánchez Masip, 1994, p. 198).

España cuenta con Juzgados de Vigilancia Penitenciaria con funciones jurisdiccionales y funciones de ejecución penal, y por otra parte funciones de vigilancia destinadas a resguardar los derechos fundamentales de los internos. El sistema de control se lleva adelante por medio de recursos judiciales, quejas y conocimiento por actuaciones de oficio (Rivera, 1997; citado en Desuc, 2010, p.20).

Un caso interesante en la región, es el de Argentina donde se crea la figura permanente del juez de ejecución a partir del año 1994. Las funciones que les son encomendadas pueden clasificarse en aquellas que cumplen una labor de tutela, esto es salvaguardar los derechos de los internos; funciones decisorias, funciones de control, funciones de mero conocimiento y de conocimiento indirecto o por referencia.

4.3 Contexto jurídico chileno

El sistema chileno contempla una normativa mixta que se extiende desde la Constitución hasta la normativa reglamentaria, incluyendo el sistema internacional que, como se vio, incluye un gran número de declaraciones, tratados y principios relativos al sistema penitenciario y al derecho de los reclusos.

Protección constitucional de los privados de libertad

Ya el artículo 1° de la Constitución política del Estado de Chile establece que “el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

De igual forma, en su artículo 19, asegura a todas las personas, incluidos los reclusos condenados, ciertos derechos fundamentales. Entre ellos se encuentra el consagrado en su número 3: “la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos. Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si esta hubiese sido requerida (...). La ley arbitrará los medios para otorgar *asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselo por sí mismos*”.

El 11 de julio de 2007, se incorporó una modificación al art.19 N°3 de la Constitución estableciéndose que *“Toda persona imputada de delito tiene derecho irrenunciable a ser asistida por un abogado defensor proporcionado por el Estado si no nombrare uno en la oportunidad establecida por la ley”*. Esta modificación vino a reforzar aún más la idea de la defensa jurídica irrenunciable en materia penal dada la trascendencia que esta tiene, en relación a las posibles consecuencias que implica la pérdida de libertad.

El artículo 76 de la Constitución política del Estado y el artículo 1° del Código Orgánico de Tribunales señalan al efecto: “la facultad de conocer las causas civiles y criminales de resolverlas y hacer ejecutar los juzgados, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por ley”. Así, la ejecución de la pena tiene naturaleza jurisdiccional y no administrativa como pudiera entenderse en un análisis más liviano de las normas nacionales. Sin perjuicio de lo anterior, es una realidad que los tribunales descansan en la actividad administrativa para regular el cumplimiento de la pena, realizando ellos la actividad mínima de control de la misma, generándose un gran margen de discrecionalidad en el modelo penitenciario nacional (Desuc, 2010, p.29).

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, p.11).

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.

Así lo establece (Osvaldo & Palacios Martínez, 2006, p. 170) al caracterizar nuestro país:

“Nuestro país se caracterizaba, antes de la entrada en vigencia de la reforma procesal penal, por pertenecer al primer grupo de sistemas, esto es, aquellos que no contemplan, por regla general, control judicial alguno de los actos de la administración penitenciaria. A partir del año 2000, este control cae en el juez de garantía (al menos dentro del ámbito normativo), ya que el artículo 14 del Código Orgánico de Tribunales señala que: “...los juzgados de garantía estarán conformados por uno o más con competencia en un mismo territorio jurisdiccional, que actúan y resuelven unipersonalmente los asuntos sometidos a su conocimiento”. El Código Procesal Penal, así como el Código Orgánico de Tribunales, constituyen la normativa legal que regula la condición de los condenados, junto con la normativa reglamentaria⁹.

Regulación penitenciaria de los privados de libertad

Si bien existen algunas regulaciones legales en relación a los condenados privados de libertad, a propósito de la reforma procesal penal, la gran fuente de su regulación se encuentra dentro del rango penitenciario, como lo establecen (Horvitz & López, 2004, p.586) al referirse a los “condenados a penas privativas de libertad, la fuente de la regulación tiene rango reglamentario, infringiéndose el principio de legalidad en la ejecución penal, los mecanismos jurisdiccionales y administrativos existentes son

⁹ Dentro de esta normativa resulta fundamental el art. 567 y siguientes del Código Orgánico de Tribunales, que establece una visita semanal a los detenidos o presos en las cárceles o establecimientos de la respectiva jurisdicción, “a fin de indagar si se les coarta la libertad de defensa o si se prolonga ilegalmente la tramitación de su proceso”. El Código Procesal Penal establece numerosas normas relativas al derecho de la defensa, al derecho a un abogado y a los derechos y facultades de los abogados, así como a las obligaciones de las otras instituciones, entre ellas, el Poder Judicial, la policía y el Ministerio Público.

insuficientes para la adecuada protección jurídica de los derechos que no han sido afectados por la pena o medida de seguridad”.

El Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, Decreto N°518, de 21 de agosto de 1998, es el que regula el cumplimiento de las penas privativas de libertad, los castigos y cualquier otra materia relevante.

“El Reglamento Penitenciario de 1998 constituye un importante esfuerzo por adaptar la legislación interna a las obligaciones emanadas de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes en Chile, lo que el propio reglamento señala en su artículo 4°¹⁰” (Horvitz & López, 2004, p. 586).

Otro artículo importante es el art. 9 del Reglamento Penitenciario, que establece la potestad de que los internos se dirijan a la autoridad administrativa, para formular reclamaciones, peticiones y quejas¹¹.

“Claramente este procedimiento administrativo es insuficiente y no asegura debidamente los derechos del interno que no son afectados por la pena impuesta(...) por lo demás, los internos se enfrentan ante la propia autoridad que controla prácticamente todos los aspectos de su vida, circunstancia que los puede inhibir de presentar sus quejas ante el temor a represalias o abusos” (Horvitz & López, 2004, p.591).

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:

¹⁰ Art. 4° Reglamento Penitenciario: La actividad penitenciaria se desarrollará con las garantías y dentro de los límites establecidos por la Constitución política de la República, los tratados internacionales ratificados por Chile y vigentes, las leyes y sus reglamentos y las sentencias judiciales. Los funcionarios que quebranten estos límites incurrirán en responsabilidad, de acuerdo con la legislación vigente.

¹¹ Art. 9° Reglamento Penitenciario: Los internos, en defensa de sus derechos e intereses, podrán dirigirse a las autoridades competentes y formular las reclamaciones y peticiones pertinentes, a través de los recursos legales.

También podrán presentar a las autoridades penitenciarias peticiones y quejas relativas a su tratamiento o al régimen del establecimiento. Este art. debe conjugarse con el art. 58 RP donde se establece que las peticiones o reclamaciones deben hacerse de manera individual, verbalmente o por escrito, debiendo ser necesariamente cursadas y contestadas por escrito o verbalmente por el alcaide en las audiencias que conceda.

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

“La judicialización de la ejecución penal exige la existencia de un juez especializado con atribuciones durante toda la fase de cumplimiento de penas y medidas de seguridad. En consecuencia, la solución al problema es la creación de un juez de ejecución de penas (...) con competencia para resolver las quejas y reclamaciones que lo internos efectúen en contra de la administración penitenciaria. La instancia jurisdiccional especializada aparece como ineludible en el sistema penitenciario de un Estado de Derecho” (Horvitz & López, 2004, p. 591).

5. 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.

El enfoque de diseño y la implementación en una perspectiva de derechos

La protección de derechos de las personas privadas de libertad, tanto desde una perspectiva internacional como desde el derecho interno, se justifican en relación al enfoque de diseño e implementación de políticas públicas, ya que estos derechos en nuestro país, se traducen en la detección de un problema no resuelto. Los derechos implican la exhibición de los mismos, y en el caso de los condenados privados de libertad, no se da esa posibilidad por la falta de abogados que velen por la exigibilidad de derechos de los condenados frente al Estado. Si bien, como se analizó, la normativa internacional y nacional hacen exigible una serie de derechos para los condenados, estos materialmente se ven impedidos de ejercerlos, por falta de recursos humanos para ejercitarlos.

Esta situación genera un problema y como lo establece Meny y Thoening (1992, p. 105) al descomponer el proceso de las políticas públicas en fases, establecen las etapas que debe cumplir una política pública donde la identificación de un problema es la primera fase para llevar adelante una política pública.

“La identificación de un problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública”.

“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, p.37).

4.4 Análisis de datos y de información estadística de la realidad carcelaria y del programa de Defensa Penitenciaria

Este programa comenzó como piloto en la región de Coquimbo en abril de 2009, hasta el 2010. El año 2011 comenzó a funcionar como un programa permanente de la Defensoría Penal Pública, con fondos propios, en la región que había sido piloto más la RM y la región del Bío-Bío. Este programa se va a ir implementando de manera gradual en las distintas regiones hasta el año 2016, cuando debiera estar funcionando en todo el país.

Tabla 3: Caracterización actual del Programa de Defensa Penitenciaria

| Defensoría Regional | Unidades Penales | Casos Atendidos | Profesionales | | Fecha de inicio | Fecha de término |
|---------------------|--|-----------------|---------------|---------------------|-----------------|------------------|
| | | | Abogados | Asistentes sociales | | |
| Coquimbo | La Serena Ovalle Illapel Combarbalá | 1.733 | 2 | 2 | 01-Jun-11 | 01-Jun-13 |
| Metropolitana Norte | Colina I Colina II UEAS | 2.350 | 3 | 2 | 01-Dic-11 | 01-Jun-13 |
| | CDP Santiago Sur | 5.381 | 7 | 4 | 01-Nov-12 | 01-May-14 |
| Metropolitana Sur | Talagante Puente Alto | 2.400 | 3 | 2 | 01-Oct-11 | 01-Abr-13 |
| | CPF | 1.223 | 1 | 1 | 01-Dic-11 | 01-Jun-13 |
| Bio-Bio | Concepción Bio Bio CET Concepción | 2.308 | 3 | 2 | 01-Nov-11 | 01-May-13 |
| Totales | | 15.395 | 19 | 13 | | |

Fuente: Defensoría Penal Pública 2013.

El programa funciona en base a un diseño externalizado prestado a través de organizaciones que han sido seleccionadas por medio de un proceso de licitaciones realizadas con este objetivo. Dentro de los equipos que prestan el servicio se incluyen los abogados penitenciarios, así como asistentes sociales. Las licitaciones se realizan a través de la fijación de zonas en las distintas regiones y las exigencias se establecen para cada zona en particular, no coincidiendo todos los llamados ni las adjudicaciones, de allí que las fechas entre unas y otras no son las mismas, ni el tiempo de duración de cada contrato. Estas organizaciones se encuentran bajo el mandato y la supervisión de las defensorías regionales y de la Defensoría Nacional, aun cuando no cuentan con la condición de funcionarios públicos, sino mantienen un vínculo de carácter contractual con la institución licitante.

Caracterización de la población penal general

En relación a la población penal donde se inserta este programa encontramos que en Chile el total de la población privada de libertad a mayo del 2013¹² es de 49.056 reclusos¹³, de ellos un 7,8 % corresponde a población femenina, los 45.216 hombres reclusos representan al restante 92,2 %.

Gráfico 1: Distribución de la población reclusa según sexo



Fuente: Gendarmería de Chile.

De la población femenina reclusa, que suma 3.840 internas encontramos que según su estado procesal, la gran mayoría se encuentra en calidad de condenadas (68,9 %), las imputadas representan 31,0 % y solo un 0,1 % son detenidas.

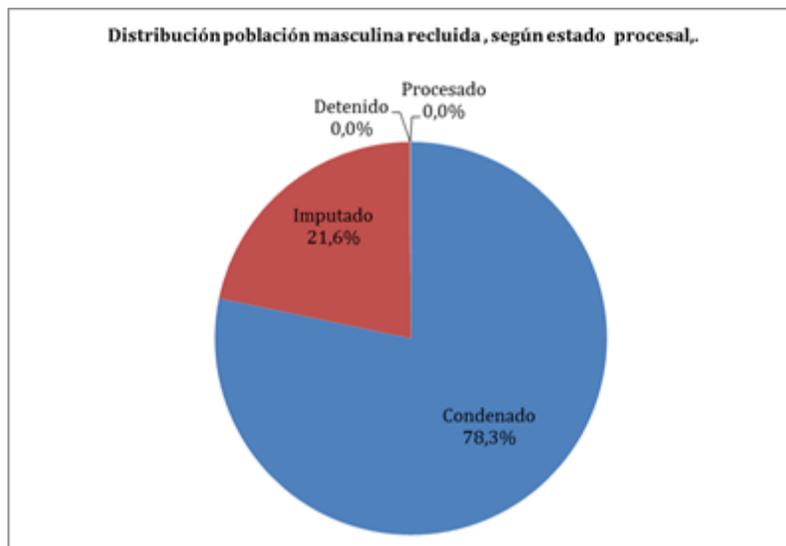
En cuanto a la edad, las mujeres privadas de libertad son principalmente jóvenes, en efecto más de la mitad (55,9 %) tiene una edad igual o menor a 35 años. El tramo etario más representativo es el de 25 a 30 años con 21,5 % de las reclusas. De ellas, la gran mayoría son de nacionalidad chilena (91,4 %), el 8,6 % restante son mujeres extranjeras.

Del total de población masculina reclusa (45.216 internos), 78,3 % son condenados y 21,6 % imputados, el 1 % restante se encuentran en situación transitoria de detenidos o procesados.

¹² Los datos fueron extraídos del Sistema de Internos de Gendarmería de Chile con fecha 17 de mayo de 2013. Debido a que la población penitenciaria es una población móvil, que va cambiando a partir de los ingresos y egresos de las personas al sistema carcelario, los datos deben entenderse como estimaciones que van cambiando día a día.

¹³ Se incluyen: jóvenes en secciones juveniles, condenados que forman parte de los centros de educación y trabajo, quienes son beneficiarios de la salida controlada al medio libre y quienes cumplen la reclusión nocturna en establecimientos penales.

Gráfico 2: Distribución de la población masculina reclusa, según estado procesal



Fuente: Gendarmería de Chile.

La población interna masculina se caracteriza por ser joven, donde 62,4 % de la población tiene menos o igual a 40 años. El tramo etario más representativo es el de 25 a 30 años (22,4 %). A medida que aumenta la edad disminuye la población. Solo el 2,8 % de la población interna es extranjera, bastante menor al porcentaje de mujeres extranjeras en las cárceles chilenas.

Caracterización de la población penal en las regiones donde se implementa el Programa de Defensa Penitenciaria.

Este programa funciona en tres regiones, la región de Coquimbo, la Metropolitana y la región del Bío-Bío. La población penal está distribuida de acuerdo al régimen de condena, la gran mayoría se encuentra condenada durante el nuevo sistema, lo que se traduce en que la atención del programa incluye a la gran mayoría de los condenados privados de libertad, con un total de 83,75 %.

Tabla 4: Tipo de régimen en regiones donde se implementa el Programa de Defensa Penitenciaria

| REGIÓN | TIPO DE RÉGIMEN QUE CONDENA | | | | | | | | Total general |
|---------------|-----------------------------|-------|---------|-------|-----|------|-----|------|---------------|
| | ANTIGUO | | REFORMA | | RPA | | S/I | | |
| | n | % | n | % | n | % | n | % | |
| DE COQUIMBO | 208 | 9,70 | 1.913 | 89,23 | 9 | 0,42 | 14 | 0,65 | 2.144 |
| DEL BÍO-BÍO | 313 | 8,64 | 3.187 | 87,97 | 28 | 0,77 | 95 | 2,62 | 3.623 |
| METROPOLITANA | 1.621 | 13,38 | 9.874 | 81,52 | 36 | 0,30 | 582 | 4,80 | 12.113 |
| Totales | 2.142 | 11,98 | 14.974 | 83,75 | 73 | 0,41 | 691 | 3,86 | 17.880 |

Fuente: Gendarmería de Chile.

De acuerdo al sexo de la población vemos que la proporción nacional se mantiene en estas tres regiones, donde el 92,96 % son hombres y 7,02 % mujeres.

Tabla 5: Sexo de la población penal en regiones donde se implementa el Programa de Defensa Penitenciaria.

| REGIÓN | SEXO | | | | | | Total general |
|----------------------|--------------|-------------|---------------|--------------|--------------|-------------|---------------|
| | FEMENINO | | MASCULINO | | SIN REGISTRO | | |
| | n | % | n | % | n | % | |
| DE COQUIMBO | 133 | 6,20 | 2.011 | 93,80 | 0 | 0,00 | 2.144 |
| DEL BÍO-BÍO | 175 | 4,83 | 3.444 | 95,06 | 4 | 0,11 | 3.623 |
| METROPOLITANA | 947 | 7,82 | 11.166 | 92,18 | 0 | 0,00 | 12.113 |
| Total general | 1.255 | 7,02 | 16.621 | 92,96 | 4 | 0,02 | 17.880 |

Fuente: Gendarmería de Chile.

En relación a la edad, en estos tres penales el 73 % se encuentra entre los 21 y los 40 años.

Tabla 6: Edad de la población penal en regiones donde se implementa el Programa de Defensa Penitenciaria

| EDAD | n | % |
|--------------------|---------------|------------|
| Entre 18 y 20 años | 481 | 2,69 |
| Entre 21 y 30 años | 7.707 | 43,10 |
| Entre 31 y 40 años | 5.360 | 29,98 |
| Entre 41 y 50 años | 2.820 | 15,77 |
| Entre 51 y 60 años | 1.105 | 6,18 |
| Entre 61 y 70 años | 306 | 1,71 |
| Entre 71 y 80 años | 76 | 0,43 |
| Más de 80 años | 25 | 0,14 |
| Total | 17.880 | 100 |

Fuente: Gendarmería de Chile.

Caracterización de beneficiarios del programa

Este programa funciona actualmente en 14 penales del país, en 3 regiones, donde el 78 % pertenece a la RM y casi el 50 % del total (47,4 %) se encuentran en el C. D. P. Santiago Sur.

Tabla 7: Total de beneficiarios del Programa de Defensa Penitenciaria

| NOMBRE RECINTO | Beneficiarios | Porcentaje |
|-----------------------------|---------------|------------|
| C.D.P. SANTIAGO SUR (Norte) | 1.830 | 47,4 |
| CCP BIOBIO | 462 | 12,0 |
| C.D.P. PUENTE ALTO (Sur) | 327 | 8,5 |
| CCP COLINA II (Norte) | 280 | 7,3 |
| CCP COLINA I (Norte) | 242 | 6,3 |
| CCP CONCEPCION MANZANO | 218 | 5,7 |
| C.P.F. SANTIAGO (Sur) | 158 | 4,1 |
| C.C.P. LA SERENA | 135 | 3,5 |
| C.D.P. TALAGANTE (Sur) | 89 | 2,3 |
| U.E.A.S. | 78 | 2,0 |
| C.D.P. OVALLE | 19 | ,5 |
| CET PUNTA DE PARRA | 15 | ,4 |
| C.D.P. COMBARBALA | 2 | ,1 |
| C.D.P. VICUÑA | 2 | ,1 |
| Total | 3.857 | 100,0 |

Fuente: Defensoría Penal Pública.

La distribución en relación a los beneficiarios del programa, de acuerdo a los sistemas que existen por centro penitenciario, es en un 95,3 % del nuevo sistema (reforma), quedando solo un 4,6 % del antiguo sistema condenado. Cabe destacar que los que han sido condenados en el antiguo y nuevo sistema figuran como reforma, ya que son beneficiarios del programa.

Tabla 8: Tipo régimen población penal beneficiaria del Programa de Defensa Penitenciaria

| | SISTEMA DE CONDENA | | | |
|-----------------------------|--------------------|------------|---------|------------|
| | ANTIGUO SISTEMA | | REFORMA | |
| | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje |
| C.C.P. LA SERENA | 3 | 2,2% | 132 | 97,8% |
| C.D.P. COMBARBALA | 0 | ,0% | 2 | 100,0% |
| C.D.P. OVALLE | 0 | ,0% | 19 | 100,0% |
| C.D.P. PUENTE ALTO (Sur) | 1 | ,3% | 326 | 99,7% |
| C.D.P. SANTIAGO SUR (Norte) | 104 | 5,7% | 1.725 | 94,3% |
| C.D.P. TALAGANTE (Sur) | 3 | 3,4% | 86 | 96,6% |
| C.D.P. VICUÑA | 0 | ,0% | 2 | 100,0% |
| C.P.F. SANTIAGO (Sur) | 2 | 1,3% | 156 | 98,7% |
| CCP BIOBIO | 29 | 6,3% | 433 | 93,7% |
| CCP COLINA I (Norte) | 12 | 5,0% | 230 | 95,0% |
| CCP COLINA II (Norte) | 10 | 3,6% | 270 | 96,4% |
| CCP CONCEPCION MANZANO | 11 | 5,0% | 207 | 95,0% |
| CET PUNTA DE PARRA | 1 | 6,7% | 14 | 93,3% |

| | | | | |
|--------------|------------|-------------|--------------|--------------|
| U.E.A.S. | 3 | 3,8% | 75 | 96,2% |
| Total | 179 | 4,6% | 3.677 | 95,3% |

Fuente: Defensoría Penal Pública.

En relación a los requerimientos de los internos, se hace la distinción entre los requerimientos administrativos y los judiciales por penal, donde encontramos que una gran mayoría 66,7 % son administrativos, en relación al 28,9 %. Esta distribución resulta coherente con la naturaleza del sistema, donde las mayores posibilidades de actuación y solicitudes son dentro del ámbito administrativo, donde se encuentran los permisos de salida, las solicitudes de rebajas de condena y la solicitud de libertad condicional, entre otras, quedando las del ámbito judicial más limitadas a los recursos judiciales (sobre todo el amparo y la protección).

Tabla 9: Tipos de requerimientos por recinto penal. (*)

| RECINTO | TIPO REQUERIMIENTO | | | | | | Total |
|-----------------------------|--------------------|-------------|--------------|-------------|------------|------------|--------------|
| | ADMINISTRATIVO | | JUDICIAL | | OTRO | | |
| | n | % | n | % | n | % | |
| C.C.P. LA SERENA | 158 | 64,2 | 71 | 28,9 | 17 | 6,9 | 246 |
| C.D.P. ILLAPEL | 0 | 0,0 | 1 | 100,0 | 0 | 0,0 | 1 |
| C.D.P. OVALLE | 27 | 71,1 | 5 | 13,2 | 6 | 15,8 | 38 |
| C.D.P. PUENTE ALTO (Sur) | 546 | 69,6 | 220 | 28,1 | 18 | 2,3 | 784 |
| C.D.P. SANTIAGO SUR (Norte) | 1.623 | 74,7 | 491 | 22,6 | 60 | 2,8 | 2.174 |
| C.D.P. TALAGANTE (Sur) | 241 | 82,3 | 52 | 17,7 | 0 | 0,0 | 293 |
| C.D.P. VICUÑA | 2 | 66,7 | 0 | 0,0 | 1 | 33,3 | 3 |
| C.P.F. SANTIAGO (Sur) | 119 | 34,1 | 200 | 57,3 | 30 | 8,6 | 349 |
| CCP BÍO-BÍO | 321 | 57,6 | 160 | 28,7 | 76 | 13,6 | 557 |
| CCP COLINA I (Norte) | 215 | 65,5 | 111 | 33,8 | 2 | 0,6 | 328 |
| CCP COLINA II (Norte) | 251 | 68,2 | 117 | 31,8 | 0 | 0,0 | 368 |
| CCP CONCEPCIÓN MANZANO | 112 | 44,6 | 116 | 46,2 | 23 | 9,2 | 251 |
| CET PUNTA DE PARRA | 5 | 23,8 | 12 | 57,1 | 4 | 19,0 | 21 |
| U.E.A.S. | 47 | 58,0 | 31 | 38,3 | 3 | 3,7 | 81 |
| Totales | 3.667 | 66,7 | 1.587 | 28,9 | 240 | 4,4 | 5.494 |

Fuente: Defensoría Penal Pública.

*La cantidad de requerimientos es mayor que la cantidad de beneficiarios, es decir, hay 3.857 beneficiarios para un total de 5.494 requerimientos ello da un promedio de 1,4 requerimientos por beneficiario. Según los datos el máximo de requerimientos por beneficiario es 6 y el mínimo es 1.

Por último, resulta importante revisar el presupuesto de este programa. Al ser un programa de implementación gradual, la tabla a continuación da cuenta de esta gradualidad de acuerdo a las distintas etapas y de su costo total en régimen que debiera producirse el año 2016. Cabe destacar que la jornadas están especificadas solo en relación a los abogados, aun cuando el programa lo integran asistentes sociales y asistentes administrativos, sin embargo en el presupuesto total están considerados todos los participantes del programa.

Tabla 10: Costo actual y en régimen del programa (en MM\$) por año.

| Región | Contratos Defensa Penitenciaria Base | | Nuevos Contratos Defensa Penitenciaria 2014 | | Nuevos Contratos Defensa Penitenciaria 2015 | | Nuevos Contratos Defensa Penitenciaria 2016 | | Total Jornadas | Total defensa penitenciaria en régimen |
|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------|---|------------------|---|------------------|---|------------------|----------------|--|
| | Jornadas | Costo Actual Licitación | Jornadas | Costo Licitación | Jornadas | Costo Licitación | Jornadas | Costo Licitación | | |
| Arica y Parinacota | | | 2 | 95,04 | | | | | 2 | 95,0 |
| Tarapacá | | | 2 | 95,04 | | | | | 2 | 95,0 |
| Antofagasta | | | | | 2 | 95,04 | | | 2 | 95,0 |
| Atacama | | | | | 1 | 52,8 | | | 1 | 52,8 |
| Coquimbo | 2 | 88,4 | | | | | | | 2 | 88,4 |
| Valparaíso | | | 5 | 237,6 | | | | | 5 | 237,6 |
| Lib. Bernardo O'Higgins | | | | | 2 | 95,04 | | | 2 | 95,0 |
| Maule | | | | | | | 2 | 95,04 | 2 | 95,0 |
| Bío-Bío | 6 | 260,3 | | | | | | | 6 | 260,3 |
| Araucanía | | | | | 3 | 141,9 | | | 3 | 141,9 |
| Los Ríos | | | | | | | 1 | 52,8 | 1 | 52,8 |
| Los Lagos | | | | | | | 3 | 141,9 | 3 | 141,9 |
| Aysén | | | | | | | 1 | 52,8 | 1 | 52,8 |
| Magallanes y Antártida | | | | | | | 1 | 52,8 | 1 | 52,8 |
| Metropolitana Norte | 11 | 407,3 | | | | | | | 11 | 407,3 |
| Metropolitana Sur | 3 | 137,5 | | | | | | | 3 | 137,5 |
| Total general anual | 22 | 893,4 | 9 | 427,68 | 8 | 384,78 | 8 | 395,34 | 47 | 2101,2 |

Fuente: Defensoría Penal Pública.

5. ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL PROGRAMA DE ACUERDO A LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO

Como ya se señaló, el diseño del programa se realiza de acuerdo a la metodología de marco lógico, utilizando todos los análisis que usa esta metodología y que permite luego arribar al producto que es una matriz que le dé seguimiento y evaluación a un programa, que al estar en etapa de implementación inicial, permite hacer cambios y correcciones.

5.1 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 limitada. Esta se limitó a definir los objetivos de la matriz a nivel de propósito y los componentes. La idea es aplicar la metodología de manera correcta, definiendo las etapas previas que se incluyen en este capítulo (mapa de actores, árbol de problemas y objetivos), así como definir la matriz de un modo que incluya la revisión de los aspectos definidos actualmente, así como aquellos que no se incluyeron y que no

permitieron construir una matriz de marco lógico completa que incluya los indicadores que permitirán evaluar y hacer los ajustes necesarios. De igual manera las entrevistas, junto con construir los problemas y las soluciones, van a permitir mirar el programa en relación al problema de investigación, definiendo si efectivamente su implementación ha contribuido a mejorar el acceso a la justicia de las personas condenadas privadas de libertad, o en qué medida lo ha hecho; no solo de un modo formal, sino desde incidir en proteger los derechos y el acceso a una justicia material en relación a los condenados privados de libertad.

La defensoría, al desarrollar este programa elaboró solo los aspectos de la metodología de marco lógico que se señalan a continuación, los cuales van a ser revisados y complementados a la luz del análisis proporcionado por las entrevistas realizadas a los principales actores del programa.

| |
|--|
| Modelo del Programa de Defensa Penitenciaria ¹⁴ |
|--|

| Resumen del Proyecto | Indicadores | Fuentes de verificación | Supuestos |
|--|-------------|-------------------------|-----------|
| <p>Fin: contribuir a mejorar la aplicación de las garantías constitucionales y el acceso a la justicia de personas condenadas privadas de libertad.</p> | | | |
| <p>Propósito: condenados privados de libertad cuentan con asistencia letrada especializada¹⁵.</p> | | | |

¹⁴ Esta fue la matriz de marco lógico que se hizo en la Defensoría Penal Pública cuando se inició el piloto del “Programa de Defensa Penitenciaria”, si bien se establecieron algunos aspectos, esta matriz no fue desarrollada de manera completa, dejando en blanco aspectos fundamentales.

¹⁵ Por asistencia letrada especializada se entiende aquella proporcionada por un abogado con título de tal, que cuente con especialización en la materia (derecho penal y penitenciario).

| | | | |
|---|--|--|--|
| <p>Componentes:</p> <p>Difusión de derechos (charlas y material impreso).</p> <p>Representación ante autoridades administrativas.</p> <p>Representación ante autoridades judiciales.</p> <p>Asesoría Jurídica.</p> | | | |
| <p>Actividades.</p> | | | |

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. Si bien estos son los ejes que se han utilizado en la construcción del programa debieran revisarse y ver si efectivamente se condicen con la implementación de un programa gradual y con las evaluaciones del mismo que se realicen en el procesos completo.

5.2 Revisión de los estudios de satisfacción de usuarios realizada 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 primero, pudo constatar información del piloto de la región de Coquimbo, en contraste con los resultados de la región del Bío-Bío donde aún no existía el programa de defensa penitenciaria. Mientras que el año 2012 ya existía el programa en las tres regiones de Coquimbo, Metropolitana y región del Bío-Bío, por lo que 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 era 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, así como la representación que prestan los defensores penales públicos ante los órganos administrativos y judiciales, así como la asesoría

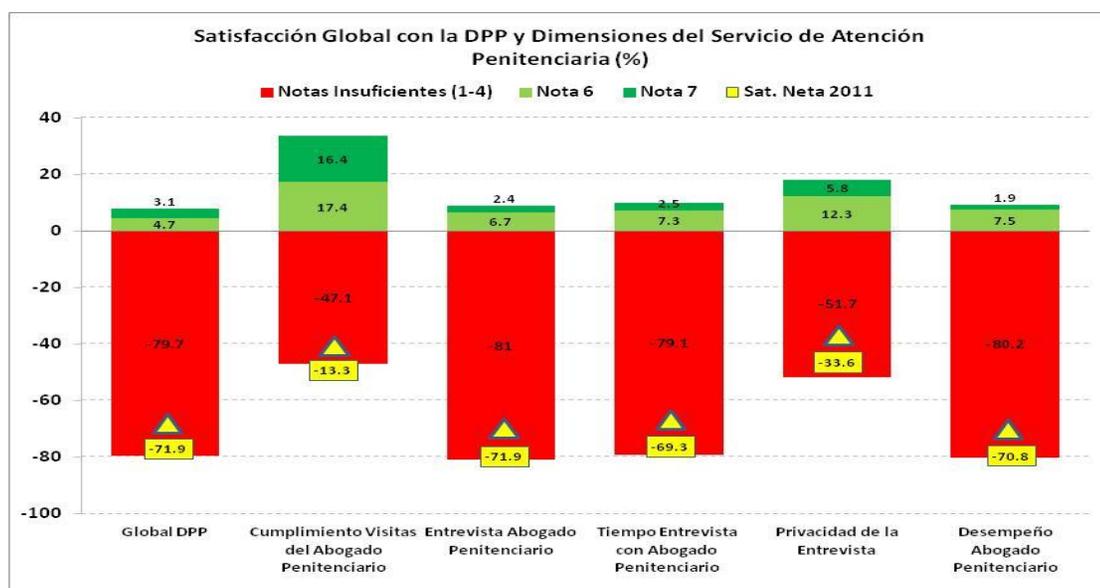
jurídica prestada por el defensor penal público, en lo relativo a los distintos requerimientos formulados por los condenados.

Resultados del Estudio 2011 en la región de Coquimbo a personas atendidas en el marco del programa de Defensa Penitenciaria

El 82 % de los entrevistados que se encontraba en el penal de La Serena (Huachalalume), tenía entre 30 y 45 años (48 %) y era hombre (90 %).

El nivel de satisfacción fue bajísimo. Casi el 80 % de los entrevistados calificó el servicio con notas de 1 a 4, dando un nivel de insatisfacción neta de 72 %¹⁶. Dentro de este negativo escenario, las áreas mejor evaluadas fueron “cumplimiento de las visitas del abogado penitenciario” y “privacidad de la entrevista”.

Gráfico 3: Satisfacción Global con la DPP y Dimensiones del Servicio de Atención Penitenciaria



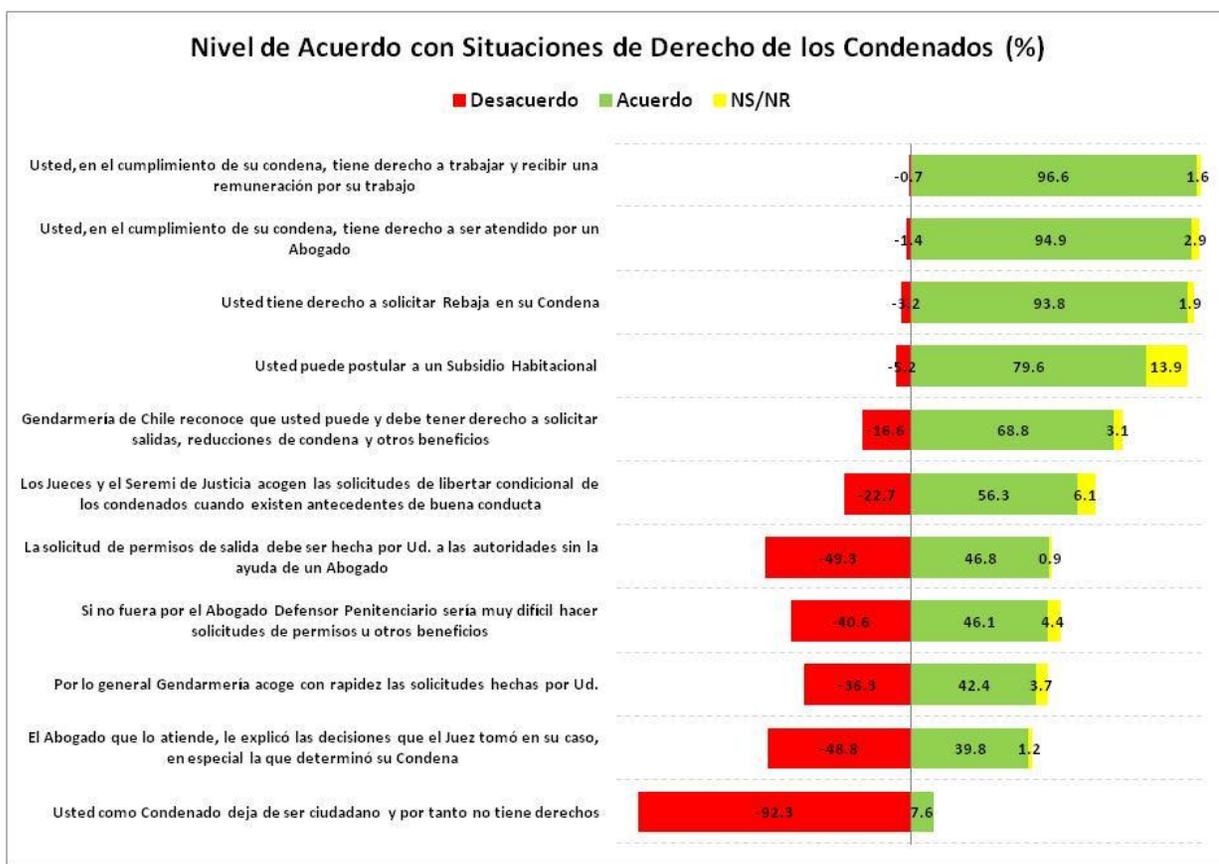
Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por la Defensoría Penal Pública 2011.

Durante las entrevistas, se les pidió a los entrevistados señalar su grado de acuerdo o desacuerdo con una serie de aspectos relacionados con su situación como condenados, según se muestra en el gráfico N°4. La situación donde se mostró más

¹⁶ Todas las referencias que se hacen son del informe final del estudio de “Auditoría Externa sobre la Calidad de la Atención Prestada por la Defensoría Penal Pública Año 2011”, realizado por Activa Research para la Defensoría Penal Pública el 14 de diciembre de 2011.

desacuerdo fue en relación al hecho de que por ser condenados, dejan de ser ciudadanos y tener derechos, más del 92 % de los entrevistados señala su desacuerdo con esta situación.

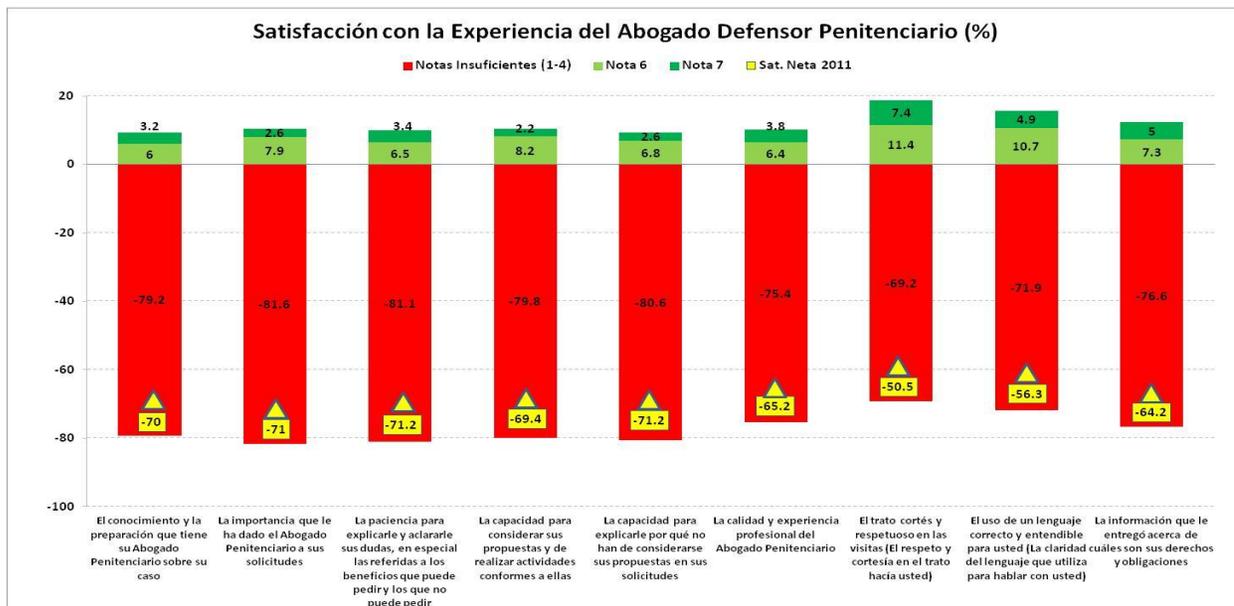
Gráfico 4: Nivel de acuerdo con situaciones de derecho de los condenados.



Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por la Defensoría Penal Pública 2011.

En relación a la satisfacción con el desempeño del defensor penitenciario en diversos ámbitos, esta fue mala, oscilando entre un -69 de satisfacción en relación al trato, y a un puntaje de -81, en relación a la importancia que el abogado ha dado a las solicitudes del entrevistado.

Gráfico 5: Satisfacción con la experiencia del abogado defensor penitenciario.



Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por la Defensoría Penal Pública 2011.

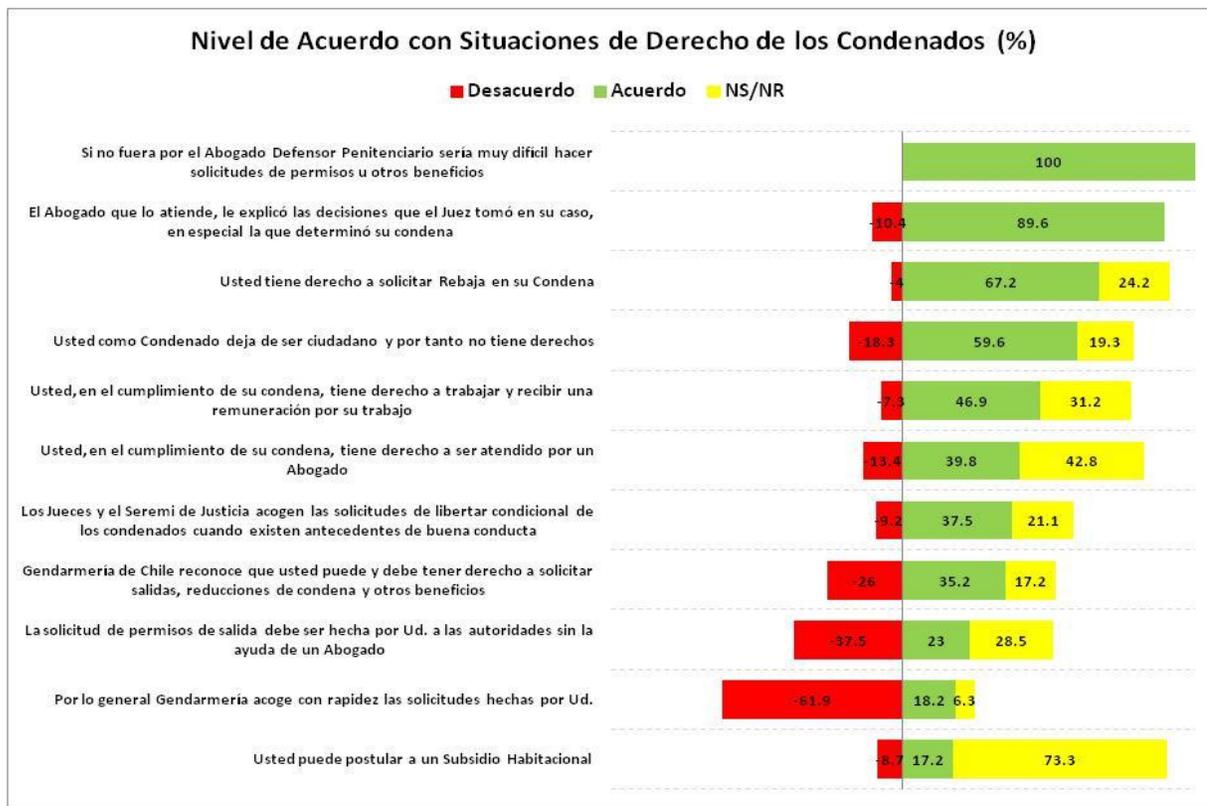
Resultados del Estudio 2011 en la región del Bío-Bío a personas condenadas privadas de libertad atendidas sin programa de defensa penitenciaria vigente.

La mayoría de los atendidos tiene entre 18 y 29 años (52,8 %), y son hombres (86 %).

Se les consultó a los entrevistados su grado de acuerdo o desacuerdo con un conjunto de aspectos relativos a su situación como condenados a prisión. Las respuestas se ven reflejadas en el gráfico N°6, donde los niveles más altos de desacuerdo se dan en relación a las afirmaciones “Gendarmería acoge con rapidez sus solicitudes” con un 62 % de los entrevistados en desacuerdo, y “la solicitud de permisos de salida de ser hecha sin ayuda de un abogado”, con un 37,5 % en desacuerdo. Los niveles más altos de acuerdo por el contrario, se reflejan en las afirmaciones “si no fuera por el abogado defensor sería muy difícil hacer solicitudes”, con un nivel de acuerdo del 100 %, lo que demuestra la importancia de la presencia de abogados en este ámbito, donde tradicionalmente los abogados han tenido que hacer personalmente todas sus solicitudes a la autoridad administrativa.

Se ven diferencias importantes en relación a los condenados atendidos por el programa en la región de Coquimbo, quienes en general están de acuerdo con las afirmaciones que confirman sus derechos durante el tiempo de reclusión y, por el contrario, y a diferencia de los no participantes de la región del Bío-Bío, presentan un nivel de desacuerdo superior al 92 % respecto de la afirmación que señala que por estar condenados dejan de ser ciudadanos y de tener derechos mientras dure esta condena.

Gráfico 6: Nivel de acuerdo con situaciones de derecho de los condenados.



Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por la Defensoría Penal Pública 2011.

Las solicitudes administrativas que se presentaron por los condenados sin programa, fueron muy similares a aquellas que se presentaron donde había programa. Ante la pregunta relativa a qué significa la intervención de un abogado, el 87 % de los entrevistados señaló que el hecho de que sea un abogado quien tramite las solicitudes frente a las autoridades, aumentaba las probabilidades de que se les concediera el beneficio. Solo un 13 % señaló que la ayuda del abogado era irrelevante (12,9 %).

Los tipos de reclamos y los motivos de los mismos son similares a aquellos que se presentan en el marco del programa de la región de Coquimbo. Sin embargo el nivel de conocimiento de la posibilidad de entablar un reclamo ante la autoridad por parte de los condenados es bajo, llegando solo a un 35 % de total de los entrevistados, lo que demuestra la importancia de entregar información a los condenados respecto de sus derechos mientras dura el cumplimiento de la condena, actividad que no realiza Gendarmería de Chile. Y de este porcentaje, solo el 23 % dice que va a entablar el reclamo correspondiente ante la autoridad.

En general se puede establecer que los que no presentan reclamos pese a que existan problemas, no lo hacen por el temor a las represalias de la autoridad o venganzas de los otros internos (82 %).

Algunas conclusiones en relación a estas entrevistas en ambos grupos.

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, ya que 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 relación a 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.

Otra conclusión 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, donde 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.

Resultados del Informe de Satisfacción de Usuarios sobre la Calidad Prestada por la Defensoría Penal Pública Año 2012¹⁷

Este estudio se realizó en las tres regiones donde actualmente existe programa de defensa penitenciaria (Coquimbo, Metropolitana y Bío-Bío), lo que permitió analizar y comparar estas tres regiones.

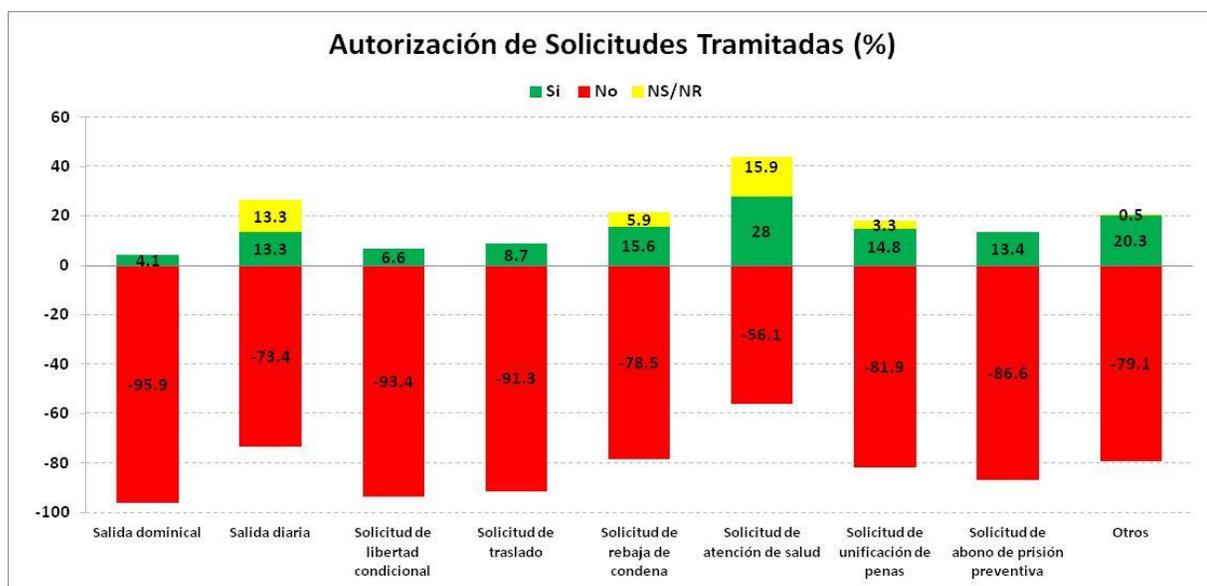
La población reclusa entrevistada se concentra mayormente en los tramos entre 30 y 45 años de edad (43,4 %) y de 18 a 29 años (38,1 %). Igualmente la mayoría son hombres (82 %).

¹⁷ Todas las referencias que se hacen son del informe final del estudio de "Auditoría Externa sobre la Calidad de la Atención Prestada por la Defensoría Penal Pública Año 2012", realizado por Activa Research para la Defensoría Penal Pública en agosto de 2012.

Respecto a las solicitudes realizadas ante la autoridad administrativa, un 54 % de los entrevistados señala haber realizado alguna solicitud mediante abogado o asistente social, mientras el restante 45 % declaró no haber realizado solicitud alguna. Las solicitudes más recurrentes se mantienen respecto del estudio anterior, con la salida dominical (32,5 %), seguida de solicitud de traslado (15,7 %), rebaja de condena (13,5 %) y unificación de penas (12,2 %).

De las solicitudes tramitadas, solo las peticiones relacionadas con atención de salud tienen un nivel de autorización sobre el 25 %, como se desprende del gráfico N°7. Le siguen las autorizaciones de solicitud de rebaja de condena y de unificación de penas, con un 15,6 % y un 14,8 %.

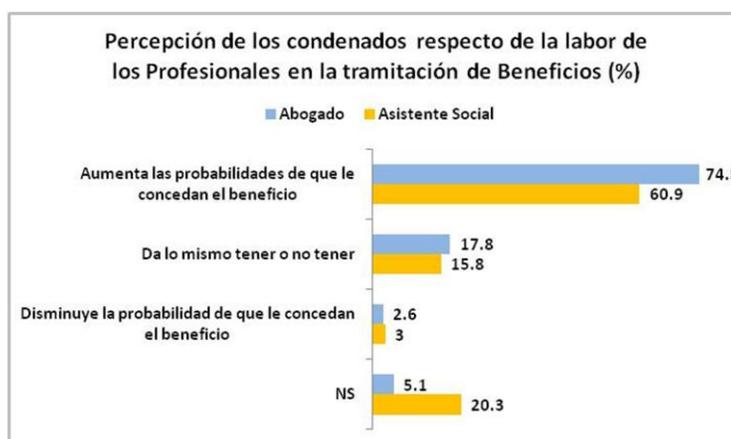
Gráfico 7: Autorización de solicitudes tramitadas,



Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por la Defensoría Penal Pública 2012.

En relación a la importancia que le atribuyen los condenados a la tramitación ante las autoridades representados por abogados o asistentes sociales, en general, existe confianza respecto a la labor de los profesionales como opción para obtener mayores beneficios. De acuerdo al gráfico N°8, el 74,5 % considera que las probabilidades de obtener beneficios aumenta cuando se interponen a través de abogados, debido principalmente a la experiencia con que estos profesionales cuentan (44,3 %) o al mayor acceso que tienen a las autoridades (16,9 %).

Gráfico 8: Percepción de los condenados respecto de la labor de los profesionales en la tramitación de beneficios.

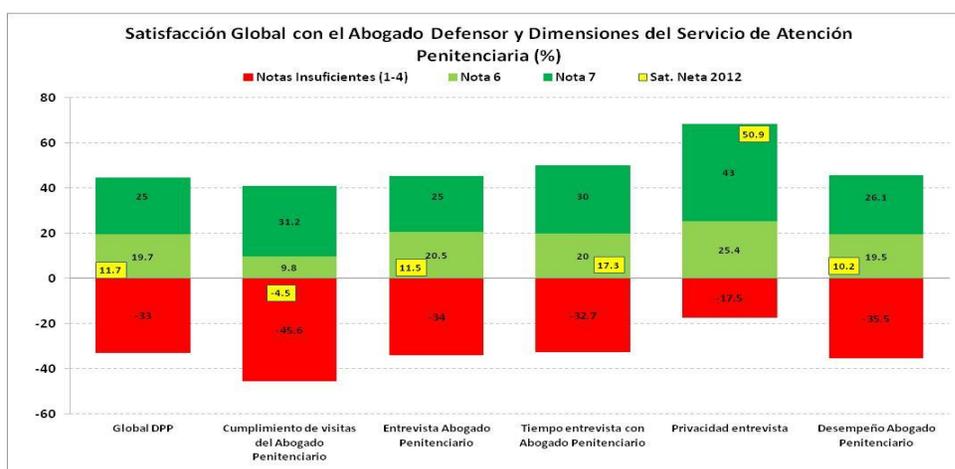


Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por la Defensoría Penal Pública 2012.

En relación a la satisfacción con el servicio prestado por el defensor, esta es baja, ya que de acuerdo al gráfico N°9, más de un tercio de los entrevistados (33 %) calificó el servicio con notas de 1 a 4, reflejando insatisfacción con el servicio, donde las áreas con más baja evaluación fueron “cumplimiento de las visitas del abogado penitenciario” y el “desempeño del abogado penitenciario”.

Esto demuestra la necesidad de mejorar este ámbito, el cual es el núcleo central del programa.

Gráfico 9: Satisfacción global con el abogado defensor y dimensiones del Servicio de Atención Penitenciaria.



Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por la Defensoría Penal Pública 2012.

El gráfico N°10 compara los resultados respecto de la variable satisfacción con la labor prestada por el abogado en las distintas regiones donde funciona el programa. Mientras que en la región de Coquimbo y Bío-Bío, la satisfacción neta fue de 22 puntos aprox. En la Región Metropolitana, este índice fue de -5,3 puntos siendo negativo, indicando una gran insatisfacción de parte de la población penal atendida, ya que la notas insatisfactorias (1-4) constituyeron un 42,1 % del total, mientras que la nota 6 y 7 sumaron un 36,9 %.

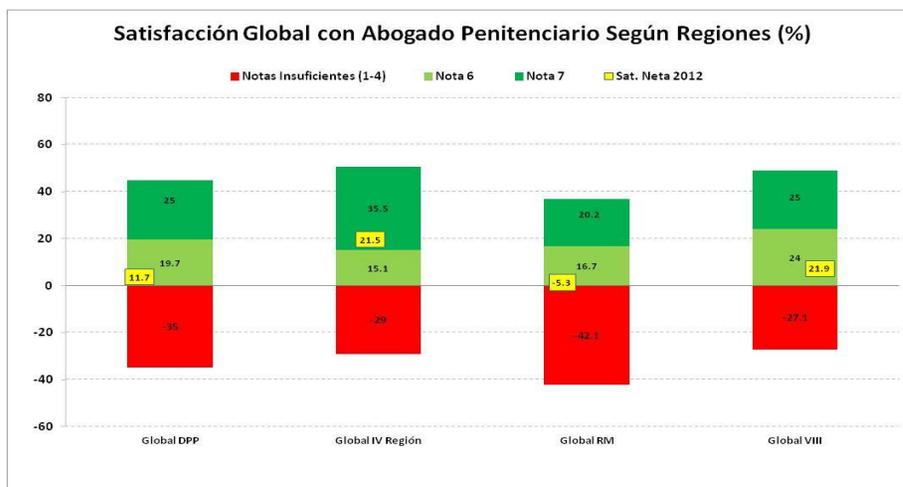
En la región de Coquimbo, en particular, se muestra un aumento en la satisfacción neta en relación al piloto realizado el 2011, pasando de un valor negativo de -71,9 en el 2011, a 21,5 puntos en el 2012, con un 50,2 % de aprobación de la labor del abogado penitenciario con nota 6 o 7.

En relación a las razones que se dan como negativas respecto de la evaluación de los abogados un 12,2 % considera que no hay preocupación por los casos, mientras que un 10 % considera que la información que se entrega no es clara ni completa.

Estas diferencias regionales en relación a la evaluación de la labor del abogado penitenciario, son importantes a efectos del rediseño del programa, ya que se requiere poner mucho énfasis en la Región Metropolitana, donde se obtienen las peores evaluaciones, y donde el número de condenados privados de libertad, constituye casi el 50 % del total nacional.

Respecto a los atributos relacionados con la gestión de solicitudes y asesoría jurídica se muestran niveles dispares, siendo los mejores niveles los relativos a trato cortés y respetuoso y al uso de un lenguaje correcto y entendible; y los peores, la poca importancia que le da el abogado a las solicitudes.

Gráfico 10: Satisfacción global con el abogado penitenciario según regiones.

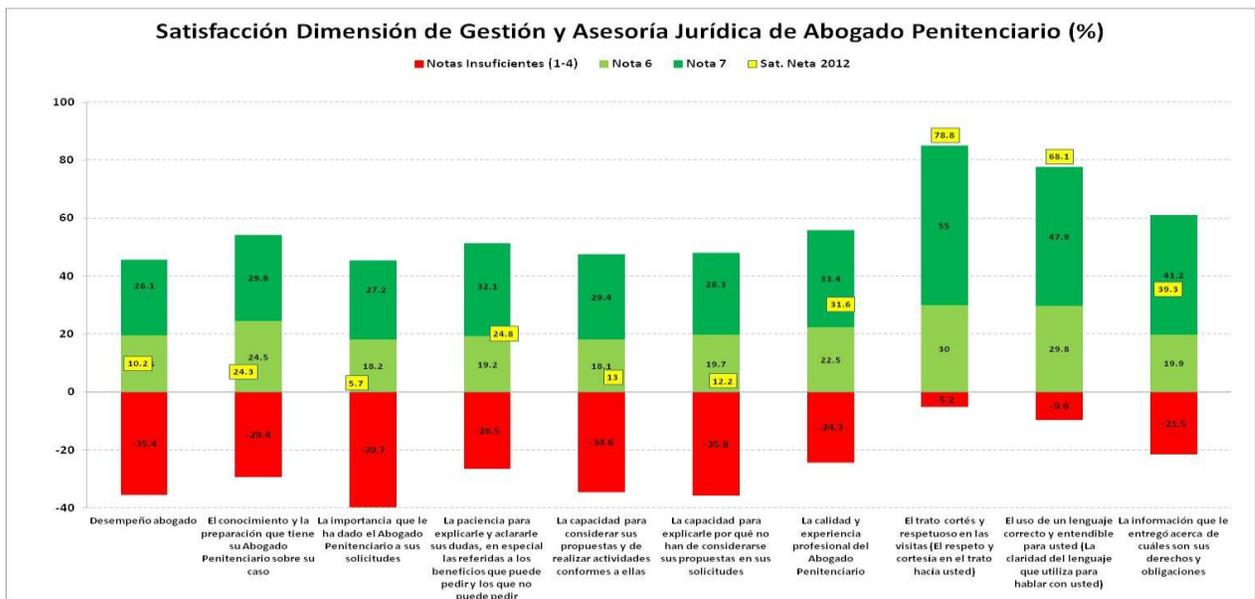


Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por la Defensoría Penal Pública 2012.

Los aspectos específicos relacionados con la gestión de solicitudes y asesoría jurídica entregada por el defensor penitenciario según el gráfico N°11, son dispares en sus resultados en la satisfacción de los distintos atributos del servicio. Los aspectos mejor evaluados lo constituyen el “trato cortés y respetuoso en las visitas del abogado” con 78,8 puntos neto y el “uso del lenguaje correcto y entendible” con 68,1 puntos neto. Por

otro lado, el aspecto más criticado está relacionado con la “poca importancia que le da el abogado a sus solicitudes con 39,7 % de nota insatisfactoria entre 1 y 4. Cabe destacar que respecto de la “información que le entregó el abogado acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones” un 61,1 % de los entrevistados lo calificó con un 6 o 7, lo que resulta importante ya que uno de los componentes del programa alcanzan un nivel razonable de satisfacción, aun cuando deba ser mejorado. En general esta información refuerza la anterior por región, en relación a que el desempeño de los abogados penitenciarios debe ser reforzado y mejorado, aun cuando el trato con los condenados se evalúa de manera positiva.

Gráfico 11: Satisfacción dimensión de gestión y asesoría jurídica de abogado penitenciario

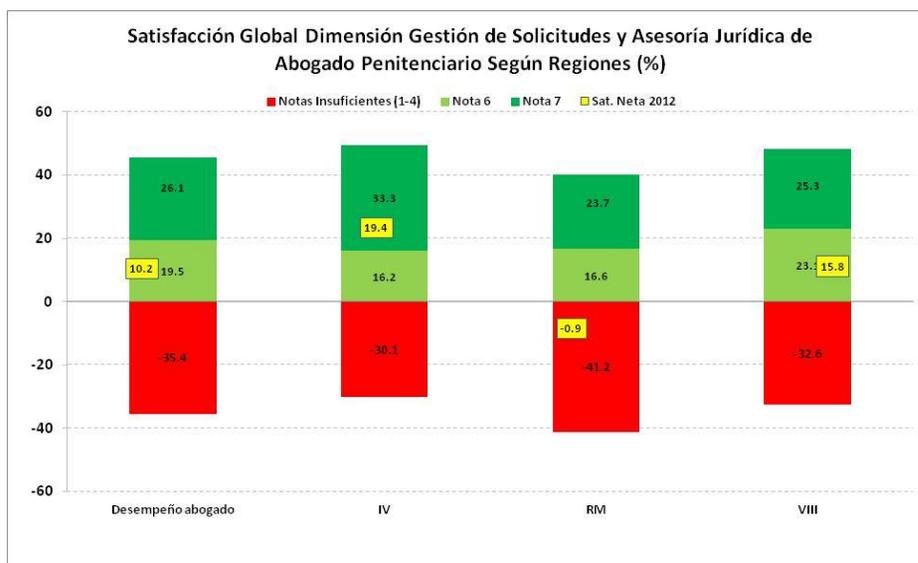


Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por la Defensoría Penal Pública 2012.

Tal como se observó en la comparación por regiones del desempeño general del abogado penitenciario, se observa en el gráfico N°12, que el desempeño a nivel regional de los aspectos específicos de la gestión de solicitudes y asesoría jurídica presenta la tasa más baja de satisfacción en la Región Metropolitana con -0,9 puntos netos, siendo casi idénticas las de las regiones de Coquimbo y Bío-Bío, con un 49,5 % y 48,5 % evaluadas con nota 6 o 7. Esta equivalencia resulta relevante ya que el programa empezó en la región de Coquimbo más de dos años antes en que en la región del Bío-Bío, y los resultados obtenidos son muy similares en ambas regiones.

Cuando se les pregunta a los condenados qué aspectos debería mejorar el defensor penitenciario, los más repetidos son tener más visitas por parte de los abogados, con un 24,3 %; seguido de tener más interés en sus casos, con un 21,1 %; siendo el menos mencionado el respetar las fechas y horas de visitas con un 1,4 %, lo que muestra que los abogados van a visitar a los condenados y respetan los horarios, pero hay una insatisfacción por parte de la asistencia técnica de los abogados hacia los condenados.

Gráfico 12: Satisfacción global dimensión gestión de solicitudes y asesoría jurídica de abogado penitenciario según regiones.



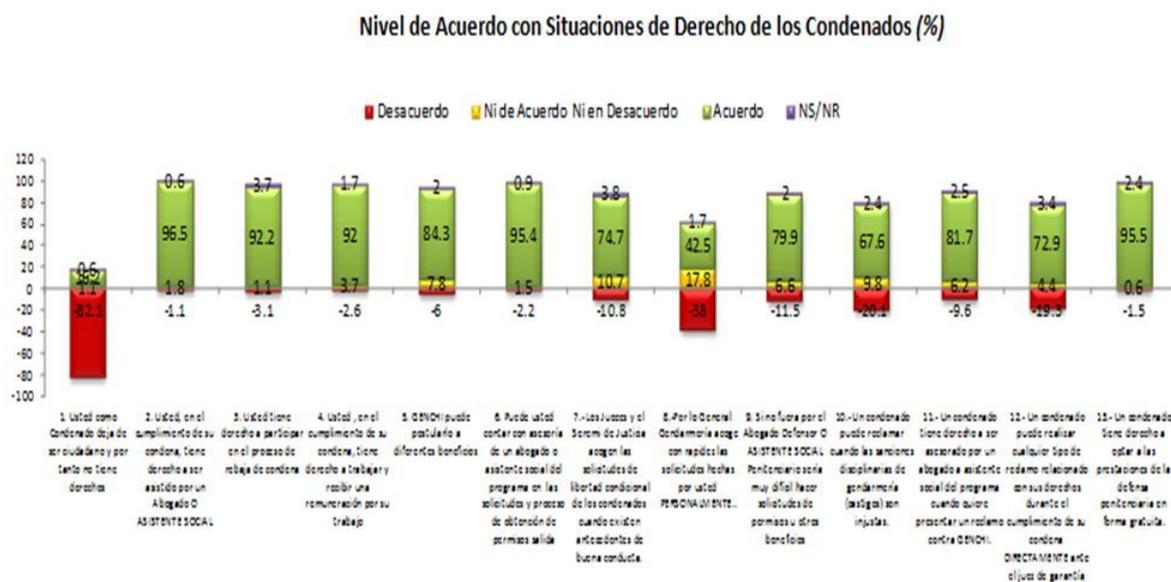
Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por la Defensoría Penal Pública 2012.

El gráfico N°13 muestra el nivel de acuerdo con aspectos relativos a la situación de los derechos de los condenados. El aspecto que se muestra con más desacuerdo es la afirmación “como condenado dejar de ser ciudadano y por tanto no tiene derechos” con un 82,1 % de los entrevistados en desacuerdo y “Gendarmería acoge con rapidez sus solicitudes” con un 38 % de desacuerdo. La relación con el abogado defensor en general se considera buena y sin problemas, solo en un 13 % los entrevistados consideraron que habían tenido problemas con el abogado, siendo el más relevante el considerar que no le dieron suficiente importancia a sus solicitudes (34,5 %); y luego, el que no les prestó la ayuda necesaria, con un 22,6 %; seguido por la falta de visitas, con un 18 %.

Los niveles de acuerdo más alto se encuentran en las afirmaciones que establecen que “En el cumplimiento de su condena, tiene derecho a ser asistido por un abogado o asistente social” con un 96,5 % de acuerdo y “El derecho a optar las prestaciones de defensa penitenciarias en forma gratuita”, con 95,5 % de acuerdo.

Respecto a las necesidades de los condenados, las que se mencionan como más recurrentes son la obtención de beneficios (salida dominical, condicional) con un 25,9 %, las oportunidades laborales con 24 % y la obtención de cursos y capacitaciones con un 14 %. Los aspectos relativos a derechos y necesidades se complementan en el sentido de que la percepción de derechos se vincula con la generación de oportunidades y mayores posibilidades de reinserción social a través del trabajo y la capacitación.

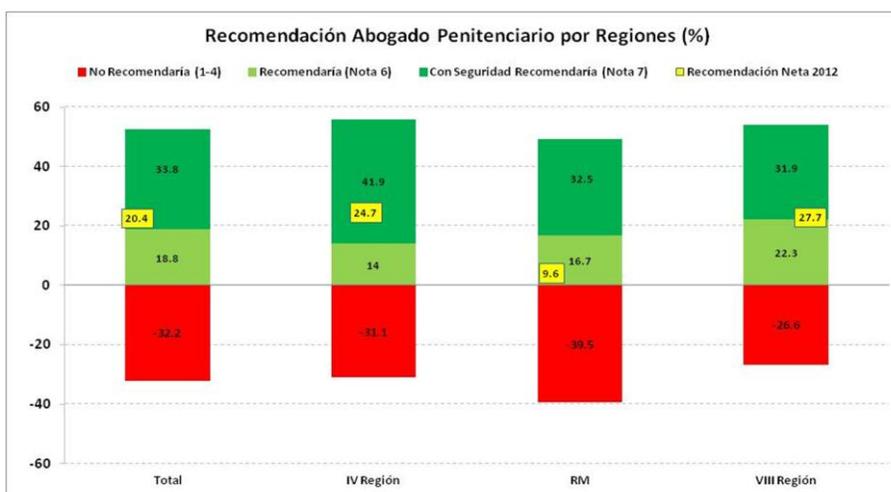
Gráfico 13: Nivel de acuerdo con situaciones de derecho de los condenados



Fuente: Defensoría Penal Pública 2012.

En relación a la pregunta relativa a si recomendarían el abogado penitenciario a familiares o amigos ante una necesidad, el gráfico N°14, muestra que la respuesta fue de un 20,4 % neto de recomendación. Esta situación revisada por regiones coincide con las evaluaciones regionales que hacen los condenados respecto de los abogados, donde la región de Coquimbo y Bío-Bío presentan niveles similares con 55,9 % y 54,2 % respectivamente con nota 6 o 7, contra un 49,2 % de la Región Metropolitana.

Gráfico 14: Recomendación abogado penitenciario por regiones.



Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por la Defensoría Penal Pública 2012.

Algunas conclusiones relativas a estas entrevistas

Este estudio, que consideró las tres regiones donde funciona el programa actualmente, presenta algunas conclusiones similares al estudio realizado 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, donde 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, en relación sobre todo a la dimensión de las gestiones y solicitudes del abogado defensor, así como en relación a la asesoría jurídica. Estas diferencias anuales en relación a la percepción de los usuarios resultan muy relevantes, ya que al ser un programa nuevo, se carece de abogados con mucha experiencia. Sin embargo, 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 de mencionar 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.

6. PROPUESTA DE REDISEÑO

Este capítulo va a desarrollar el Programa de Defensa Penitenciaria de acuerdo a la metodología de marco lógico que permita analizar lo ya realizado, detectar los problemas existentes y las posibilidades de cambio y optimización del mismo.

6.1 Elaboración 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.

Tabla 11: Matriz de análisis de actores

| Actores | Tipo y/o grado de organización | Principales intereses en la situación | Poder / influencia en la situación | Principal rol que juega (o jugaría) en la situación |
|--|--|--|---|--|
| 1. Defensoría Penal Pública (DPP) | Servicio público chileno dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente, que está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia. | Brindar defensa penal especializada a las personas imputadas o acusadas (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), que carezcan de abogado por cualquier circunstancia, velando por la igualdad ante la ley, por el debido proceso en el juicio penal y actuando con profundo respeto por la dignidad humana de los representados. | a) Fijar los estándares básicos que deben cumplir quienes prestan servicios de defensa penal pública. b) Realizar estudios e implementar modelos y sistemas de defensa penal especializada. c) Brindar defensa penal especializada a toda persona imputada de un delito o falta que lo requiera. Los defensores penales públicos pueden ser: <ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios públicos - Abogados privados licitados | <ul style="list-style-type: none"> - Defensa de la correcta aplicación de las facultades, derechos y garantías constitucionales de los condenados - Facilitación del acceso a la justicia y acompañamiento de adultos condenados privados de libertad en Chile |
| 2. Ministerio de Justicia | Ministerio del Estado de Chile encargado de relacionar al Poder Ejecutivo con el Poder Judicial y de ejecutar las acciones que la ley y el Presidente de la República le encomienden. | Velar por que las condiciones carcelarias se cumplan adecuadamente de acuerdo a la ley y reglamentos vigentes. | Supervisa las acciones de Gendarmería, que es la entidad encargada de la custodia de las personas privadas de libertad. | <ul style="list-style-type: none"> - Coordinación de Gendarmería con la Defensoría Penal Pública, para optimizar recursos al interior de los penales y permitir una buena relación entre gendarmes y defensores, así como con otros actores del sistema de justicia en Chile. - Participación en la discusión presupuestaria de la Defensoría Penal Pública con el Ministerio de Hacienda. |
| 3. Gendarmería de Chile | Organismo dependiente del Ministerio de Justicia. Participa en el sistema de administración de justicia y seguridad ciudadana. | Contribuye a una sociedad más segura, garantizando el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las penas privativas o restrictivas de libertad a quienes los tribunales determinen, proporcionando a los afectados un trato digno, acorde a su calidad de persona humana y desarrollando | Es la entidad a cargo de los establecimientos penitenciarios en Chile. Existencia de reglamentos penitenciarios que inciden en las condiciones del cumplimiento de condena de la población penal. | <ul style="list-style-type: none"> - Definir desde el alto mando hacia los estamentos inferiores las políticas y directrices que respalden las acciones de la Defensoría. - Dar cumplimiento a las instrucciones y compromisos de |

| Actores | Tipo y/o grado de organización | Principales intereses en la situación | Poder / influencia en la situación | Principal rol que juega (o jugaría) en la situación |
|--|---|--|--|--|
| | | programas de reinserción social que tiendan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual. | | <p>acuerdo con el nivel inter institucional (Gendarmería y Defensoría).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Brindar facilidades a los defensores penales de los acusados para cumplir con su labor, en el marco de sus normas y reglamentos. |
| 4. Ministerio de Hacienda | Ministerio del Estado de Chile en el ámbito del Poder Ejecutivo. | Maximizar el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía y fomentar el mejor uso de los recursos productivos del país para alcanzar un crecimiento económico sustentable que se traduzca en una mejor calidad de vida para todos los chilenos y chilenas, especialmente los sectores más postergados y vulnerables. | Es la entidad responsable de asignar y aprobar los recursos económicos de todos los organismos del sector público de Chile. | <ul style="list-style-type: none"> - Aprobar los presupuestos solicitados por la Defensoría, para realizar un mejor ejercicio de sus funciones y acciones. |
| 5. Personas condenadas o privadas libertad | Persona natural, que luego de ser imputada y seguir un proceso penal es declarada culpable, pudiendo ser hombre o mujer mayor de 18 años de edad. | Que se respeten sus derechos humanos y garantías constitucionales durante su condena y hacer valer su derecho a defensa de calidad. | Cuenta con normativa nacional e internacional e instituciones chilenas que los asisten, y a las cuales puede apelar en caso de que no se cumplan con sus derechos y garantías, en particular de defensa penitenciaria. | <ul style="list-style-type: none"> - Hacer valer sus derechos por medio de sus defensores penitenciarios. - Colaborar en los estudios, evaluaciones y monitoreos que la Defensoría pueda realizar en esta materia. |
| 6. Agencias extragubernamentales: - Organismos No Gubernamentales - Academia - Instituto de | Entidades con personería jurídica de asociación sin fines de lucro. | Velar por el respeto de los derechos humanos en el ámbito de los sistemas carcelarios a nivel mundial. | Cuentan con recursos financieros y tienen instrumentos de presión internacionales para aprobar distintas normativas y hacerlas cumplir. | <ul style="list-style-type: none"> - Denunciar y fiscalizar situaciones de violaciones de derechos humanos. - Denunciar incumplimiento de tratados internacionales de |

| Actores | Tipo y/o grado de organización | Principales intereses en la situación | Poder / influencia en la situación | Principal rol que juega (o jugaría) en la situación |
|---|---|---|---|--|
| Derechos Humanos | | | | derechos humanos relativos a privados de libertad. |
| 7. Jueces de Garantía y/o Jueces Orales en lo penal que intervienen en la etapa de ejecución de la pena. | Poder Judicial, poder estatal autónomo encargado de la administración de justicia en Chile. | Velar por el respeto de los derechos de los condenados en el ámbito carcelario. Velar por la correcta aplicación de la ley en relación a la normativa penitenciaria. | Contar con instrumentos legales para hacer cumplir la normativa legal nacional e internacional. | - Fiscalizar la labor de Gendarmería en el ámbito carcelario y pueden modificar decisiones de Gendarmería en el ámbito administrativo. - Garantizar el cumplimiento de la ley y los estándares internacionales en relación a los condenados privados de libertad. |
| 8. Familiares o amistades de los condenados | Personas con vínculos sanguíneos o de amistad con los condenados privados de libertad. | Que al condenado se le respeten sus derechos humanos y garantías constitucionales durante su condena. | Denuncia de situaciones de violaciones a derechos. | - Entregar información a los defensores y a las instituciones pertinentes ante cualquier situación irregular que vivan los condenados. |

Fuente: Elaboración propia a partir de María Fernanda Mejía, profesora del Diplomado AUSJAL en Cooperación Internacional al Desarrollo.

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 poder funcionar en todas sus dimensiones y componentes en la medida que cuente con el apoyo y la legitimidad por parte 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 relativas 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.

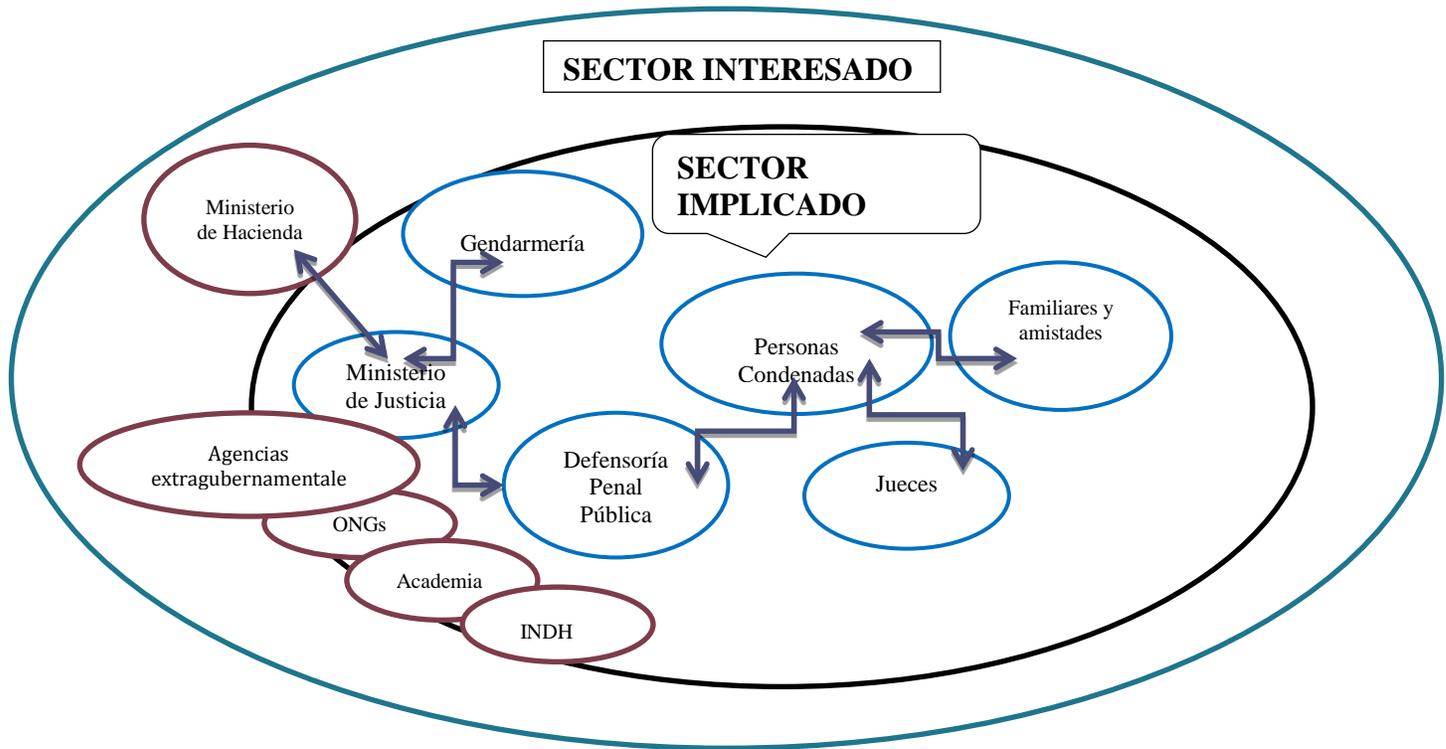
Por último, los familiares, son relevantes sobre todo en lo relativo a la recopilación de antecedentes y certificados de distintos ámbitos que sirvan para las solicitudes administrativas que se presentan y que pueden beneficiar a los condenados. En este sentido el trabajo de los asistentes sociales resulta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

Tabla 12: Posición, interés e influencia de los distintos actores involucrados en el Programa de Defensa Penitenciaria

| Actores | Posición | | | | | | Interés | | | | | | Influencia | | | | | |
|--|-------------|------------------|------------------|----------|--------------|--------------|-------------|-----------------------|---------------|------------------|---------------|-------------------|-------------|---------------------------|-------------------|---------------------|------------------|-------------------|
| | Desconocida | Oposición activa | Oposición pasiva | Indeciso | Apoyo pasivo | Apoyo activo | Desconocido | Poco o ningún interés | Algún interés | Interés moderado | Mucho interés | El más interesado | Desconocida | Poca o ninguna influencia | Alguna influencia | Influencia moderada | Mucha influencia | El más influyente |
| Defensoría Penal Pública | | | | | | X | | | | | | X | | | | X | | |
| Ministerio de Justicia | | | | | | X | | | X | | | | | | | | X | |
| Gendarmería de Chile | | | X | | | | | X | | | | | | | X | | | |
| Ministerio de Hacienda | | | | | X | | | | X | | | | | | | | | X |
| Personas condenadas o privadas de libertad | | | | | X | | | | | X | | | | | X | | | |
| Agencias Extragubernamentales | | | | | | X | | | | X | | | | | X | | | |
| Jueces de Garantía y/o Orales en lo Penal | | | | X | | | | | X | | | | | | | | X | |
| Familiares o amistades de los condenados | | | | | X | | | | | X | | | | | X | | | |

Fuente: Elaboración Propia.

Figura N°1: Relaciones entre los sectores implicados e interesados en el Programa de Defensa Penitenciaria.



Fuente: Elaboración Propia a partir del artículo Groups Politics an Public Policy en Subirast, 1994: p.120.

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

La Defensoría Penal Pública al ser el eje que diseñó e implementó el programa 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 involucra tanto presupuesto como este.

En relación al sector interesado, además del Ministerio de Hacienda como órgano estatal, el tema penitenciario ha tenido mucho desarrollo tanto en el mundo académico como en los ámbitos internacionales y nacionales. El Instituto Nacional de Derechos Humanos ha participado de un modo muy destacado 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.

6.2 Elaboración y análisis de entrevistas a los actores institucionales fundamentales del Programa de Defensa Penitenciaria

Este estudio de caso va a utilizar las entrevistas semi-estructuradas a actores relevantes institucionales del programa¹⁸, los de la Defensoría Penal Pública, del nivel central, de las distintas regiones involucradas (IV, VIII Y Región Metropolitana) y a los defensores penitenciarios, así como a Gendarmería de Chile, donde se incluyen a los directores regionales de las regiones involucradas así como a profesionales del nivel central y a los alcaides de algunos recintos penitenciarios de estas tres regiones. El objetivo es que estas entrevistas permitan profundizar un poco en la aplicación y desarrollo del programa en relación al mayor acceso a la justicia que debiera significar para los condenados privados de libertad el hecho de que existan profesionales y en particular abogados dedicados a la defensa de sus derechos tanto en la sede administrativa como judicial y en detectar los principales problemas del programa que permitan construir, junto a las otras herramientas, el árbol de problemas de la defensa penitenciaria y así poder avanzar en el rediseño de acuerdo a la metodología de marco lógico.

¹⁸ El listado completo de los entrevistados se encuentra en el anexo 2.

Tabla 13: 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 | Incentivos a participar |
| | Diseño de programa | Estrategia de difusión |
| | | Gestión de RRHH |
| | | Operatoria |

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas se realizaron en torno a cuatro ejes o dimensiones. 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 en relación a los usuarios y a cómo el programa ha contribuido a la información y protección de derechos de ellos, desde la perspectiva de los entrevistados, lo que se refleja en las siguientes citas:

“La difusión yo creo ha sido importante porque ha servido a la gente para saber que hay defensores que los pueden ayudar y que también pueden entregarle todos los antecedentes y acompañarlos en todas las postulaciones y los requerimientos” (Jefa de Estudios (s), región de Coquimbo).

“Los condenados hoy día sienten que tienen acceso al sistema de justicia como condenados y saben que existen defensores penitenciarios que pueden representar eventualmente sus derechos frente a alguna irregularidad que cometa gendarmería” (Defensor Regional, región del Bío-Bío).

Esta categoría es fundamental, ya que es la base del programa. Este programa se construyó para estos efectos que son el de dar información y protección a los condenados privados de libertad, que se encontraban en un estado de desamparo evidente, ya que los defensores generales (no penitenciarios) por su carga de trabajo no tenían el tiempo ni la especialidad para hacerse cargo de los condenados, que se encontraban sin la información necesaria ni las capacidades para enfrentar un sistema administrativo cerrado como el de gendarmería. 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, como por ejemplo en los traslados que se pensaba era un atributo exclusivo de Gendarmería, mientras que hoy con los recursos presentados se eliminó la discrecionalidad total por parte de Gendarmería, como se desprende de los siguientes comentarios:

“Hay peticiones que derechamente desconocían los internos que podían hacerlas, el tema de abonos, traslados de centro penitenciario, antes era un tema totalmente administrativo sin que nadie dijera nada. Hoy día ese es uno de los mayores requerimientos de los internos, traslados, porque en definitiva gendarmería actuaba por el reglamento y no había nadie que dijera nada” (coordinadora del programa en la Defensoría Regional Metropolitana Sur).

La segunda variable relevante dice relación con la institucionalidad del sistema, en particular con una serie de efectos que se han construido a partir de la implementación de este programa y que no han requerido de un marco normativo para implementarse. En primer lugar, la formalización de procedimientos que no existían o que operaban de manera informal ha contribuido enormemente a poder conocer y hacer transparente la gestión de gendarmería en relación a su proceder respecto de los condenados, tanto en lo relativo a la entrega de información, como de beneficios, así como en relación a las sanciones que se aplican a los internos 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, lo que se ve reflejado a continuación:

“Ahora hay más organización, hay más control, hay más transparencia, hay más coordinación con defensoría. Antes, cero coordinación” (coordinadora del programa en la Defensoría Regional Metropolitana Norte).

“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).

“Aparecen estas figuras nuevas dentro de lo que es la administración que es la defensa penal penitenciaria, que están ahí y obviamente si ellos ven algo inadecuado lo van a informar, lo van a informar, y de los tribunales van a pedir cuentas”(Alcaide C. D. P. Santiago Sur, Penitenciaría de Santiago).

“En el primer par de procedimientos que tuvimos un error, un cierto abuso de poder de alguna forma a lo mejor no voluntaria, pero si con un grado de abuso que el interno tuvo acceso al defensor penitenciario y tomaron declaración en el tribunal a los primeros funcionarios fue el primer impacto para el personal: ‘ah, no, esta cosa va en serio’; y ahí tuvimos que sentarnos a conversar” (Alcaide penal (s) Complejo La Serena, región de Coquimbo).

Otro aspecto relevante en relación a esta dimensión, lo constituye 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 relación a los tribunales de justicia, donde se invoca como complemento a la normativa nacional, dándoles un peso y una relevancia que no habían tenido los condenados privados de libertad, ya que una serie de tratados y acuerdos no se invocaban ni utilizaban en relación a este grupo, encontrándose muy desvalidos. La institucionalidad de derechos humanos en relación a Gendarmería y a los privados de libertad cobró tal fuerza, que incluso Gendarmería de Chile, creó una unidad de protección 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 que nos fiscalice a nosotros mismos nuestro trabajo en términos de garantizar los derechos de la población penal ya es un cambio importante en la visión institucional, y eso evidentemente es la consecuencia del impacto de la normativa de tratado internacional, que nosotros estamos obligados a asumir como institución penitenciaria, evidentemente que sí. La población también lo ha percibido” (Alcaide penal (s) Complejo La Serena, región de Coquimbo).

“El sector justicia ha hecho cambios en el tema penitenciario que son bajo los estándares internacionales” (Defensor Regional, 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 enfocado como en la dimensión anterior desde una contribución reciente, sino ya incorporado como 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 por una parte los conocimientos que hoy manejan los privados de libertad en torno a su situación y sus derechos, así como también en relación a la información que hoy entrega Gendarmería de Chile a los abogados del programa, así como a los internos directamente.

“Hoy día el condenado sabe que tiene que cumplir con ciertos requisitos y optan y están conscientes que cambiando algunas de sus conductas pueden optar a esos requisitos y después que hay una tramitación propiamente tal dentro de ese contexto” (Defensor Regional, región del Bío-Bío).

“Yo lo noto en el sentido de que los internos saben efectivamente cuando uno conversa con ellos, saben qué cosas puede pedir y saben a quién pedirlo” (Defensor Regional, región de Coquimbo).

“En Gendarmería no estaban antes acostumbrados a dar información de los reclusos, de lo que pasa adentro, a nadie, 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, y a raíz del programa se instauró la academia penitenciaria, donde participan tanto los defensores como personal invitado de Gendarmería. Estas capacitaciones han incidido no solo en el trabajo administrativo de los defensores sino también en relación al trabajo de ellos en tribunales. Esto resulta fundamental desde la perspectiva de los usuarios, ya que en relación al estudio de percepción de usuario revisado, la evaluación de los abogados por parte de los internos es deficiente. La inversión en capacitación resulta muy relevante a efectos de poder avanzar en la percepción de los usuarios, pues esta aborda desde materias penitenciarias propiamente tales hasta aspectos relacionados con las técnicas y formas de entrevistas que puedan hacer los abogados a los usuarios del programa, lo que se ve reflejado en las citas siguientes:

“Existe una preparación, una academia penitenciaria y nos entregan todas las herramientas para lograr la mayor cantidad de éxito en las presentaciones” defensora penitenciaria, C.P. Femenino, Región Metropolitana).

“A Gendarmería se les invita a participar en la academia penitenciaria” (abogado Departamento de Estudios, Defensoría Nacional).

El trabajo interdisciplinario ha sido un gran aporte de este programa, ya que en el ámbito de los condenados, muchas de las posibilidades de beneficios se manifiestan en el ámbito administrativo y ahí el trabajo de los asistentes sociales es fundamental en relación a la recolección de papeles, a la contención y al 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 ha funcionado mucho mejor, la función del 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 que están cumpliendo y también ellos sienten la confianza de recurrir a nosotros por cualquier cosa y generalmente la labor nuestra no es solamente judicial al final tratamos de hacer de todo” (defensor penitenciario, región de Coquimbo).

La tercera dimensión fue la relativa a las debilidades del programa, siendo la de mayor peso relativo en relación a las variables que arrojaron las entrevistas, 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, están las relativas a 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 dice relación con la resistencia al cambio, o la dificultad que implica hacer un cambio cultural en relación a que se involucre una institución diferente y con fines fiscalizadores como la Defensoría Penal Pública dentro de la labor de Gendarmería, donde esta estaba habituada a que respecto de los condenados no existía ningún componente exógeno a su labor. 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 en relación con los internos y con los defensores, muchas veces la recepción desde arriba fue mejor que en los funcionarios de rango más bajo, donde la desconfianza ha sido mucho mayor.

Un aspecto importante que se manifiesta en Gendarmería es la alta rotación de funcionarios, especialmente de alcaides de los centros penitenciarios, donde resulta complejo establecer confianzas, y una vez que se configuran los/las alcaides son trasladados, lo que implica volver a una situación previa, basada en la necesidad de volver a construir las confianzas necesarias para poder trabajar coordinadamente entre los defensores y el centro penitenciario. Esta situación cobra aún más relevancia, desde la perspectiva de 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 ya esté funcionando en todo el país va a ser más sencillo compatibilizar con la alta rotación de funcionarios que se pueda generar. Estas referencias dan cuenta de lo mencionado en los siguientes sentidos:

“En un principio tuvimos inconvenientes de operatividad respecto a la implementación en cambios culturales de nuestra gente, todo un tema que se nos vino de la noche a la mañana” (Alcaide penal (s) Complejo La Serena, región de Coquimbo).

“Para los gendarmes todo lo que sale del margen de su círculo común de labores, más que una amenaza diría yo es mantenerlos alerta, atentos a lo que pueda romper los esquemas” (Director (s) de Gendarmería, región de Bío-Bío).

“Yo creo que Gendarmería cree que los están observando en sus actividades, que ya no pueden tomar ellos solos resoluciones y a veces incluso con los castigos con lo que significa Gendarmería yo creo que el hecho de que haya gente que está permanentemente yendo a la cárcel, hablando con los imputados, teniendo los requerimientos es un poco diríamos de control” (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).

La Defensoría Penal Pública incorporó este programa como un anexo a sus funciones vinculado a la labor de los defensores con respecto a la defensa de los imputados, pero sin incorporar esto de un modo institucional, entonces dentro de la misma institución no existe una coordinación adecuada donde los defensores tengan claro el rol institucional, generándose problemas en la derivación y funcionamiento interno.

“Falta conocimiento al interior de la defensoría, de los defensores locales jefes, porque 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, y como una labor de alguna manera ajena a sus funciones, mientras que otros ven que esta es un área nueva que sí se encuentra dentro del rol de los jueces, especialmente de los jueces de garantía. En este sentido el involucramiento de los jueces ha sido muy diverso, dependiendo de las personas, sin que exista una visión y orientación institucional en este sentido. 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 en relación a las materias administrativas y penitenciarias propias de este ámbito, como se desprende a continuación:

“Tú le vas a plantear temas administrativos a un juez que en su vida ha visto administrativo” (Coordinadora programa defensa penitenciaria, Región Metropolitana Norte).

“En general, los jueces no tienen la concepción de que ellos también tienen que estar a cargo de la ejecución de la pena” (Defensora penitenciaria, Penitenciaría, Región Metropolitana).

“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 jurídica¹⁹ relativa a la implementación del programa. Al no existir una base legal para la implementación del mismo, sobre todo desde la perspectiva de Gendarmería, 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 las debilidades, fue relevante la relativa a los usuarios y a la información y protección de derechos de los mismos. El acceso a la información de los casos por parte de los usuarios depende mayormente, de la misma 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.

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 para analizar los beneficios solicitados por los internos, incorporando en la dinámica interna del centro penitenciario a los defensores, a fin de darles un rol más relevante en la protección de los derechos de los internos, como se refleja en las citas siguientes:

“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).

¹⁹ Si bien se hizo un convenio entre Gendarmería de Chile y la Defensoría Penal Pública, el convenio 773 de 27 de septiembre de 2011, a este no se le atribuyó por Gendarmería un carácter jurídico suficiente en términos de reglamentación interinstitucional del programa.

“Si el condenado no tiene acceso al conocimiento de su conducta y al tiempo mínimo no sabe que tiene derecho a postular al beneficio intrapenitenciario” (Defensora penitenciaria, región del Bío-Bío).

“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).

“Lo que sí ha faltado de información, y nosotros ahí recogimos el guante como institución, es quizás una mayor información respecto a los beneficios penitenciario que puede optar un interno” (Encargado programa de Derechos Humanos, Gendarmería de Chile).

En relación a la subdimensión de diseño del programa de defensa penitenciaria, se detectan una serie de debilidades las cuales debieran ir perfeccionándose a medida que el programa se vaya instalando de manera progresiva en el país. En esta categoría se incluyen tres aspectos relativos a 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 junto al trabajo conjunto que se debió haber efectuado en relación a las distintas instituciones, la Defensoría como institución a cargo de implementar un programa debió haber trabajado más los instrumentos necesarios para implementar este programa de manera adecuada, al igual que se 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 el 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, de vínculos con el exterior resultan relevantes para efectos de contar con la información adecuada que permita a los abogados penitenciarios postular a beneficios para estos. Un aspecto relevante lo constituye el contar con los estándares adecuados para los defensores en relación a la prestación de defensa, a fin de que sean evaluados de acuerdo a esos estándares. Este programa opera sobre la base de un sistema de licitaciones, donde los defensores si bien están contratados por la defensoría, no son funcionarios públicos, lo que hace más difícil contar con un sistema adecuado de bases de licitación que permita controlar adecuadamente la prestación de defensa por parte de los defensores penitenciarios, tanto desde la labor que realizan 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 donde la Defensoría planteó la necesidad de modificar aspectos relacionados a este ámbito, que se traducen en debilidades en la prestación de la defensa por parte de los defensores penitenciarios.

“Yo creo que 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)

“Entonces si yo no le pongo una instrucción de que a todas las personas que tienen un requerimiento pendiente tienen que visitarlo una vez al mes para decirle en qué estaban, igual que la visita cárcel de los imputados, si yo no le pongo eso, el defensor no lo hace” (Defensor regional, región de Coquimbo).

“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, no hay instrucción de visita de cárcel” (Defensor regional, región de Coquimbo).

Un aspecto fundamental es el relativo al impacto en la gestión de recursos humanos. Este aspecto fue tratado desde la óptica de todas las instituciones en relación a la falta de recursos que genera la implementación de un programa de esta naturaleza. 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, lo que se tradujo 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 que ha significado, 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. La recarga laboral se ve reflejada en las siguientes observaciones de los entrevistados:

“Demanda una mayor cantidad de recurso humano, de horas de trabajo y de recursos administrativos y logísticos para poder dar respuesta a esos requerimientos, ahora debido a la mayor cantidad de solicitud de respuestas que tenemos” (Capitán de Gendarmería, cárcel del Manzano, región del Bío-Bío).

“Ahora hay un funcionario que está dedicado solo a nosotros y nosotros nos entendemos con él y nos saca a los internos para las charlas y nos dice mire hoy día tenemos a toda esta lista, él espera que terminemos nuestras charlas y se lleva a los internos y nos recibe la solicitud diaria que nosotros tenemos y él tiene un libro donde ingresa las solicitudes de cada uno” (Defensora penitenciaria, Penitenciaría, Región Metropolitana).

“Es bonito trabajo pero implica que yo tengo que hacer mi trabajo de antes y también este y este tiene muchas cosas porque hay mucho por hacer, muchos recursos por presentar, cosas nuevas que hay que idear por donde recurrirlas, hay que revisar los estados de pago, que son casi manuales” (Encargada regional programa de defensa penitenciaria, 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).

“Hay defensores que tienen súper poco y hay otros que tienen muchos, entonces hay que ir equiparando la carga de trabajo” (Coordinadora programa de defensa penitenciaria, Región Metropolitana Norte).

En relación a la operatoria del programa, se presentan una serie de deficiencias siendo la más relevante las relativas al sistema informático. La ausencia de un sistema informático se traduce en distintas carencias. 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 a fin de poder agilizar el funcionamiento del sistema. Otra manifestación de la necesidad de contar con un sistema informático adecuado se da al interior de la misma Defensoría, donde se pueda perfeccionar el funcionamiento y contar con toda la información sistematizada y en orden, ya sea para hacer solicitudes, como para supervisar el trabajo de los defensores penitenciarios por parte de las defensorías regionales.

Esta sistematización de las solicitudes y de la información permitiría contar con un sistema mucho más ágil, moderno y transparente, como se refleja a continuación:

“Nosotros en algún momento pensamos que sería en el sentido de esta colaboración permanente que hay con la Defensoría, quizás explorar alguna alternativa para que muchos de los requerimientos que son a veces básicos por ejemplo cuanto es el tiempo que llevan en la unidad, por si uno quiere postular a un traslado o cuáles son sus redes familiares que tiene el interno, se pudiera optar a través de tecnología que permitieran que estos defensores penitenciarios accedieran a una base de datos obviamente con los niveles de confidencialidad requeridos” (Encargado programa de Derechos Humanos, Gendarmería de Chile).

“Yo creo que si nosotros avanzáramos un poco más en la incorporación de tecnología quizás 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).

“Ahí empezaron los inconvenientes administrativos entre Gendarmería y la Defensoría Penitenciaria en término de poder establecer un protocolo administrativo entre ambas instituciones porque nos estábamos dando cuenta que ellos pedían documentación formal al director regional, al alcaide al jefe interno, por mano, por teléfono, por correo electrónico entonces muchas veces se duplicaba o triplicaba muchas veces la misma información por distintas vías” (Alcaide penal (s) Complejo La Serena, región de Coquimbo).

“El sistema, el sistema informático es una cuestión que nosotros necesitamos que se mejore desde siempre” (Defensor penitenciario, región de Coquimbo).

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, también se orientó al igual que la anterior en estructura institucional, usuarios y diseño del programa.

En relación a la estructura institucional, se percibe como clave por los actores una mayor coordinación entre los organismos involucrados, especialmente entre Gendarmería y la Defensoría Penal Pública, donde esto podría darse de mejor manera al ser ambos organismos dependientes del Ministerio de Justicia. Sin embargo, se agrega un tercer actor determinante el Poder Judicial. La coordinación con este, podría aumentar la participación de los jueces en el ámbito penitenciario.

Igualmente se incluye el fortalecimiento legal del ámbito penitenciario, donde se hace necesario contar con un área especializada relativa a la 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:

“Ley de ejecución penal, no hay otra, es eso o nada” (Defensor penitenciario, región de Coquimbo).

“La Defensoría y Gendarmería no son enemigos, hay un actor que es el común denominador que es el interno X, pero entre Gendarmería y Defensoría no existe, no debería existir esta situación esto de andar maquillando algo, debe existir una confianza, debe existir una retroalimentación de información” (Capitán de Gendarmería, cárcel del Manzano, región del Bío-Bío).

“Crear tribunales especializados en ejecución, pero capacitar más o que hayan jueces especialistas en materia de ejecución” (Defensora penitenciaria, C.P. Femenino, Región Metropolitana).

“Cuál es la reforma indispensable para mejorar el acceso a la justicia: es derechamente la creación del tribunal de ejecución” (Defensor regional, región de Coquimbo).

Los desafíos en relación a los usuarios, se traducen en que puedan seguir avanzando en términos de acceso a participación. Esto es poder contar con mayor información acerca de sus derechos a través de las charlas de difusión y de las asesorías directas que reciban, así como información sobre las posibilidades de acceder a beneficios en sus casos y en sus realidades particulares. Otro desafío en relación a los usuarios es que se avance en términos de respeto a sus derechos, ya que al estar privados de libertad, pierden el acceso a la libre circulación pero no todo el tema relativo a los castigos y a cómo estos se imponen y se hacen efectivos. 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.

“Yo lo noto en el sentido de que los internos saben efectivamente cuando uno conversa con ellos, saben qué cosas puede pedir y saben a quién pedirlo” (Defensor regional, región de Coquimbo).

“Tener acceso a las celdas de castigo que cualquier día nosotros, los defensores llegamos y tuviéramos acceso a las celdas de castigo” (Defensor regional, región de Coquimbo).

“El tema de las sanciones es algo que nosotros quisiéramos revelar, pero no lo podemos medir ahora, pero yo creo que la influencia nuestra en ese 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 se han hecho cartillas y carteles, por la Defensoría, el hecho de que aún sea un programa que solo opera en tres regiones de manera parcial implica que hay una tarea pendiente en torno a este tema. 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, según las observaciones de los expertos:

“Es necesario dar a conocer más este programa en todo ámbito” (Encargada regional programa de defensa penitenciaria, región del Bío-Bío).

“Yo creo que igual están bien informados con las charlas de difusión, hay temas que manejan súper bien; por ejemplo, beneficios de salida, salida diaria, salida dominical, salida de fin de semana, esos son temas que ellos manejan muy bien, pero hay otros temas que no han tenido mucha difusión y que Defensoría se ha encargado de dar a conocer a los condenados sobre todo lo que es materia de derecho, pero falta aún más” (Defensora penitenciaria, C.P. Femenino, Región Metropolitana).

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 los entrevistados de que hace falta continuar y profundizar con las capacitaciones en temas penitenciarios a fin de reforzar la defensa y profundizar en áreas nuevas que para los abogados son desconocidas y 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 hoy el servicio en algunos recintos penales, dado el aumento de requerimientos por los condenados a medida que se hace más conocido, y también dado en relación a las diferencias de género entre condenados y condenadas:

“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).

“El defensor por norma no conoce el reglamento carcelario” (Alcaide penal (s) Complejo La Serena, región de Coquimbo).

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).

“Deberían cada 2 meses hacer una mesa de conversación para plantear las cosas que se han presentado” (Director (s) de Gendarmería, región del Bío-Bío).

“Cada uno tiene que tener claro cuáles son sus deberes y obligaciones y sus atribuciones, en base a eso podemos trabajar mucho mejor” (Capitán de Gendarmería, cárcel del Manzano, región del Bío-Bío).

“Con los meses se han obtenido cosas, y creo que a futuro se van a obtener más, pero todavía falta porque es un proceso y todos los procesos cuestan” (Defensora penitenciaria, Penitenciaría, Región Metropolitana).

“Hay que mejorar las instancias colectivas, como son pocas regiones tenemos la posibilidad de reunirnos y poner en común las inquietudes, que a veces son similares, hemos tenido un par de reuniones y eso ha servido para plantear varios cambios para algunos problemas” (Abogado Departamento de Estudios, Defensoría Nacional).

“Yo creo que la más difícil que es hacer el cambio cultural en el personal, entonces es ahí donde uno necesita parte de la Defensoría Penitenciaria para que vean este tema para que nos cooperen ahí en ese tema” (Alcaide penal (s) Complejo La Serena, región de Coquimbo).

6.3 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 de los mismos a los condenados, así como al mayor acceso a beneficios jurídicos y procesales, así como 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 sus derechos como condenados y como seres humanos no eran respetados, y que en ese sentido no se veía ninguna mejoría, como se refleja en sus observaciones:

“Aquí se vulneran los derechos, acá no hay derechos humanos en nada” (Condenado 2).

“Aquí estamos como un rebaño así se lo explico, como un rebaño con rejas por todos lados” (Condenado 4).

“Una comida que parece ni para perro, en mi calle hay un perro y un gato y ninguno de los dos se la comen” (Condenado 1).

“Aquí los gendarmes te roban todo, te roban todo, nosotros tenemos que andar con el dinero, porque te roban la plata, los relojes, la máquina de afeitar, etc.”(Condenado 2).

“Aquí es la ley de la selva” (Condenado 3).

“Son piezas para 3 y vivimos 5 y duermen algunos colgados en hamacas, hasta afuera del pasillo duerme la gente” (Condenado 2).

“Tú te acostumbras al sistema, no puedes acusar a nadie, porque no son todos abusadores, pero de un 100 % la mayoría son abusadores, la gran mayoría de los funcionarios abusan del poder que se les da y tú te vas callado” (Condenado 2).

Respecto del acceso a beneficios penitenciarios y/o judiciales por parte de los internos, debido a la presencia del programa y de abogados penitenciarios en la cárcel, 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 por rebajas o acumulaciones de causas. 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 nomás que 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).

“Ud. al que pregunte ven a los abogados como contrarios, ud. ve a los abogados, que la familia tenga el patrocinio poder y que la familia le pase la plata y de ahí si uno no tiene un teléfono para poderlo apurar no viene más a verlo” (Condenado 2).

“Tuve problemas con los abogados particulares, yo tuve abogado particular por las dos causas, tengo causa con la reforma y con el sistema antiguo en los dos fui condenado, iba con una condena de 7 años y una de 3 años, bueno los abogados particulares me pidieron la plata y se fueron” (Condenado 4).

“Tuve un abogado anterior, pero él no me atendió por el programa sino porque mis familiares por fuera lo buscaron, no era de la Defensoría Penal” (Condenado 1).

“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 único cambios es el tema de los beneficios intra-penitenciarios que se han dado” (Condenado 1).

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, como se refleja en los siguientes comentarios:

“Es que esas charlas de difusión son sacadas por gente de Gendarmería con pinza, de dependencia con pinza ahí no viene cualquiera” (Condenado 2).

“Yo no salgo porque el funcionario que me sacó, sabe que yo voy a hablar y me voy a expresar” (Condenado 6).

“Si tu familia no tiene una forma de pagarla, tú no tienes información” (Condenado 4).

“Sí, nos entregan folletos” (Condenado 2).

6.4 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, a fin de que este programa pueda responder a las expectativas y exigencias de ser una real contribución al fortalecimiento de los derechos de los condenados y de su mayor acceso a la justicia y respeto por sus derechos humanos.

Las entrevistas se realizaron en torno a cuatro ejes, dados por las contribuciones, fortalezas, debilidades y desafíos pendientes del programa en torno al problema del mejoramiento del acceso a la justicia de los condenados privados de libertad, planteado como eje de investigación de este estudio de caso.

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, donde se difunden, promueven y sancionan los incumplimientos por parte de los gendarmes, habiendo por primera vez una posición activa frente al tema, que debiera reflejarse en el corto plazo, y donde 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 política *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.

6.5 Elaboración de árbol de problemas.



7. PROPUESTA MATRIZ DE MARCO LÓGICO

Fortalecimiento del acceso a la justicia de las personas condenadas y privadas de libertad.

| Resumen del proyecto | Indicadores objetivamente verificables | Fórmula | Fuentes de verificación | Supuestos / Factores externos |
|---|--|---|--|--|
| <p>Fin:</p> <p>Contribuir al fortalecimiento de los derechos y garantías constitucionales de los privados de libertad.</p> | <p>Eficacia:</p> <p>Tasa de variación de atenciones de abogados especializados a la población condenada privada de libertad respecto del total de solicitudes de atención.</p> | <p>$(N^{\circ} \text{ de atenciones de abogados especializados a la población condenada privada de libertad al año } n / N^{\circ} \text{ de atenciones de abogados especializados a la población condenada privada de libertad al año base}) - 1) \times 100$</p> | <p>Informe de la DPP sobre atenciones de personas privadas de libertad por año.</p> | <p>La política pública sobre la defensa de los condenados privados de libertad se expande en el largo plazo.</p> |
| <p>Propósito:</p> <p>Las personas condenadas y privadas de libertad, cuentan con acceso a la justicia.</p> | <p>Eficacia:</p> <p>% de causas de personas condenadas privadas de libertad tramitadas por los defensores penitenciarios ante los jueces penales, respecto del total de personas condenadas privadas de libertad.</p> | <p>$(N^{\circ} \text{ de personas condenadas privadas de libertad tramitadas por los defensores penitenciarios ante los jueces penales al año } n / \text{total de personas condenadas privadas de libertad al año } n) \times 100$</p> | <p>Informes del poder judicial sobre las personas condenadas privadas de libertad que cuentan con defensores penales públicos.</p> <p>Reporte de gendarmería con el listado de personas condenadas privadas de libertad.</p> | <p>Las condiciones macroeconómicas se mantienen estables de acuerdo a los últimos 5 años.</p> |
| | | | | |

| Resumen del proyecto | Indicadores objetivamente verificables | Fórmula | Fuentes de verificación | Supuestos / Factores externos |
|--|---|---|--|---|
| <p>Componentes</p> <p>Comp 1:Elaboración de <u>mecanismos y procedimientos (MyP) de defensa de calidad</u> para las personas condenadas y privadas de libertad.</p> <p>Comp 2: Asesoramiento y defensa especializada penal por parte de los defensores penitenciarios.</p> <p>Comp 3: Difusión de derechos y deberes de las personas condenadas y privadas de libertad.</p> | <p>Eficacia:</p> <p>% de avance de elaboración de MyP respecto de lo programado.</p> <p>Eficacia:</p> <p>% de defensores penitenciarios respecto del total de defensores.</p> <p>Eficiencia:</p> <p>Promedio de defensores penitenciarios respecto del total de privados de libertad.</p> <p>Eficacia:</p> <p>% de las personas condenadas y privadas de libertad atendidas por la Defensoría</p> | <p>(N° de hitos del proceso de elaboración de MyP al año n/ N° total de hitos programados al año n) x 100</p> <p>(N° de defensores penitenciarios al año n/ N° total de defensores penales públicos) x 100</p> <p>Σ de defensores penitenciarios al año n/ N° total de condenados privados de libertad al año n</p> <p>(N° de personas condenadas y privadas de libertad participantes de charlas de difusión</p> | <p>Cronograma de elaboración de mecanismos y procedimientos elaborado por la defensoría pública.</p> <p>Informe de defensoría sobre contrataciones de defensores.</p> <p>Informe de defensoría sobre contrataciones de defensores.</p> <p>Reporte de gendarmería con el listado de personas condenas privadas de libertad.</p> <p>Informe de gendarmería con la asistencia de privados de libertad a charlas</p> | <p>Existe la voluntad de los involucrados para elaborar en tiempo y forma los mecanismos y procedimientos.</p> <p>El mercado laboral ofrece profesionales con capacidades suficientes en las materias requeridas.</p> <p>Los defensores de la DPP se capacitan permanentemente</p> <p>Los defensores de la DPP comparten con sus colegas las experiencias y buenas prácticas adquiridas.</p> <p>Los reclusos solicitan los servicios de los defensores de la DPP.</p> <p>A las charlas concurren todos los privados de libertad que quieran asistir o que la selección de asistentes no sea</p> |

| Resumen del proyecto | Indicadores objetivamente verificables | Fórmula | Fuentes de verificación | Supuestos / Factores externos |
|--|---|--|--|--|
| Comp 4: Incremento gradual de Cobertura y calidad de los servicios de defensa penitenciaria | <p>participantes de charlas de difusión respecto del total de condenados privados de libertad.</p> <p>Calidad:</p> <p>% de asistentes a charlas satisfechos respecto del total de asistentes.</p> <p>Eficacia:</p> <p>% de recintos penales con defensores penitenciarios respecto del total de recintos penales.</p> | <p>al año n/ N° total de condenados privados de libertad) x 100</p> <p>(N° de asistentes a charlas satisfechos al año n/ N° total de asistentes a charlas) x 100</p> <p>(N° de recintos penales con defensores penitenciarios al año n/ N° total de recintos penales al año n) x 100</p> | <p>Informe de estudio de satisfacción de usuarios aplicadas a los reclusos.</p> <p>Informe de defensoría sobre total de defensores penitenciarios, por recinto penal, por año.</p> | <p>selectiva.</p> <p>Gendarmería facilita la realización de entrevistas a los condenados privados de libertad.</p> <p>Gendarmería facilita la implementación del programa dentro de los recintos penales.</p> |
| <p>Actividades</p> <p>1.1 Elaborar manuales de actuación para defensores penales penitenciarios.</p> <p>1.2 Revisar y ajustar los principios orientadores de la Defensa Penal Pública, que incorpore efectivamente los convenios internacionales firmados por el gobierno en defensa</p> | | | | <p>Los actuales defensores de la DPP acuden a sus cursos de especialización.</p> <p>Los defensores de la DPP utilizan los materiales de apoyo.</p> <p>Los defensores de la DPP solicitan el servicio de asesoría ante las dificultades que encuentran.</p> |

| Resumen del proyecto | Indicadores objetivamente verificables | Fórmula | Fuentes de verificación | Supuestos / Factores externos |
|---|--|---------|-------------------------|---|
| <p>de los derechos de los penitenciarios.</p> <p>1.3 Revisar y adaptar la estructura organizacional, los roles y las funciones de los defensores existentes, para el funcionamiento del nuevo sistema de defensa de la DPP.</p> <p>1. 4 Revisar y adecuar los procesos, procedimientos y las áreas de conocimientos que los defensores de la DPP requieren fortalecer.</p> <p>2.1 Diagnosticar las áreas de conocimientos que los defensores de la DPP requieren fortalecer.</p> <p>2.2 Preparar los módulos de capacitación especializados para los Defensores de la DPP.</p> <p>2.3 Capacitar a los defensores de la DPP, a través de cursos especializados.</p> <p>3.1 Realizar charlas de difusión de derechos y deberes en los centros penitenciarios.</p> <p>3.2 Elaborar material de difusión de derechos tanto impresos como audiovisuales.</p> <p>3.3 Capacitar a los defensores penitenciarios en la realización de</p> | | | | <p>Los nuevos defensores contratados por la DPP asisten a sus cursos de capacitación.</p> |

| Resumen del proyecto | Indicadores objetivamente verificables | Fórmula | Fuentes de verificación | Supuestos / Factores externos |
|--|--|---------|-------------------------|-------------------------------|
| charlas de difusión. 4.1 Llamar a concurso de defensores públicos para ampliar la cobertura de defensa especializada a nivel nacional. 4.2 Contratar a los defensores que hayan ganado los concursos. 4.3 Capacitar a los nuevos defensores contratados. 4.4 Realizar asesorías jurídicas personalizadas a los condenados privados de libertad que lo soliciten. | | | | |

8. 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 Alexandra, 2012. P. 109).

En este programa en particular, resultan fundamentales 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 Gaete, Blanca 2011. P.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 Gaete, Blanca 2011. P.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 Gaete, Blanca 2011. P.7).

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 Gaete, Blanca 2011. p.9).

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.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Activa Research. 2011. Auditoría Externa sobre la Calidad de la Atención Prestada por la Defensoría Penal Pública Año 2011. 14 de Diciembre de 2011.
- Activa Research. 2012. Auditoría Externa sobre la Calidad de la Atención Prestada por la Defensoría Penal Pública Año 2012. Agosto de 2011.
- Aguilar Bellamy, Alexandra 2012. "Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para disminuir el trabajo infantil agrícola en México", Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.
- Aldunate, Eduardo y Córdova, Julio. 2011. Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Cepal, Naciones Unidas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2004. "El Marco Lógico para el Diseño de Proyectos". Oficina de Apoyo Regional de Operaciones (ROS), Oficina de Gestión de Cartera y Seguimiento de Proyectos (PMP).
- DESUC, D. d. 2010. Evaluación y Sitematización del Modelo y Sistema de Defensa Penitenciaria. Santiago de Chile.
- Código Procesal Penal, Editorial Jurídica de Chile.
- Constitución política de la República de Chile
- Cortázar, J. C. 2007. Introducción. En J. C. Cortázar, *Entre el diseño y la evaluación* (págs. vii-xii). New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cortázar, J. C. 2007. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. En J. C. Cortázar, *Entre el diseño y la evaluación* (pp. 1-62). New York: Banco Interamericano del Desarrollo.
- De la Fuente, Jorge. 2010. ¿Cómo se define un problema social y se elaboran objetivos en los procesos de planificación? República Dominicana, Dirección General de Desarrollo Económico y Social, Viceministerio de Planificación, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana.
- De la Fuente, Jorge. 2010. ¿Qué es la Metodología de marco lógico y para qué sirve? República Dominicana, Dirección General de Desarrollo Económico y Social, Viceministerio de Planificación, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo De República Dominicana.
- Domingo Hernando, L., y Sánchez Masip, A. 1994. Función de los juzgados de Vigilancia Penitenciaria. En I. Rivera, *Tratamiento Penitenciario y Derechos Fundamentales* (pp. 195-199). Barcelona: J.M. Bosch .
- "Estudio Evaluativo del Programa de Defensa Penal Pública Penitenciaria" Bárbara Barraza, M. Alicia Salinero, Miguel Macchino, Defensoría Penal Pública, abril 2013.
- "Fortalecimiento Institucional de la Defensoría Penal Pública. Apoyo al desarrollo de Modelos y Sistemas de Defensa Especializada". Defensoría Penal Pública, AECID Mayo 2008
- Horvitz, M. I., & López, J. 2004. *Derecho Procesal Penal Chileno Tomo II*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Lahera, E. 2002. *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Ley 19.718, crea la Defensoría Penal Pública

- Maldonado, M. 2009. *Informe de la Fiscal de la Corte Suprema a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado*. Santiago.
- Martínez, R. 2007. Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En J. C. Velarde, *Entre el diseño y la evaluación* (págs. 63-115). NewYork: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Meny, I., & Thoening, J.-C. 1992. *La Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- “Metodología de Marco Lógico”, Boletín N15 del Instituto, 2004, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. 1999. *Safari a la Estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Buenos Aires: Gránica.
- Mintzberg, H., & Jorgensen, J. (1995, vol IV N°1). Una estrategia emergente para la política pública. *Gestión y Política Pública*, 25-46.
- Moore, M. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Olate Berríos, M. 2006. Hacia una Transformación del Sistema Penitenciario. *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, 11.
- Olías de Lima Gete, Blanca. 2011.” La colaboración público-privada: la externalización de funciones y servicios”. Ponencia X Congreso Aecpa, Murcia, España.
- Osvaldo, A. V., & Palacios Martínez, M. 2006. *De Las Libertades en el Régimen Penitenciario*. Santiago: Editorial Jurídica Congreso.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. 1998. *Implementación*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pública, D. P. 2011. *Compendio Penitenciario Concordado*. Santiago: Defensoría Penal Pública.
- Rivera, I. 1997. *La devaluación de los derechos fundamentales de los reclusos*. Barcelona: J.M. Bosch.
- Rodríguez Alonso, A. 1997. *Lecciones de Derecho Penitenciario*. Granada: Comares.
- Salinero, A. 2012. *El acceso a la justicia en el ámbito penitenciario*. Santiago: Docuentos de Trabajo de la Defensoría Penal Pública.
- Subirats, J. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia en la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública- Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. 1993. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En L. A. Villanueva, *La implementación de políticas* (págs. 97-146). México D. F: Albornoz.
- Westermeyer, Nicolás “Percepciones y Expectativas de los Directivos Educativos sobre la Implementación de la Agencia de Calidad de la Educación”, Tesis para optar al Grado de Magister en Políticas Públicas, Julio 2013. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial.

10. ANEXOS

Anexo 1

Origen y Desarrollo de la Metodología de Marco Lógico

La metodología de marco lógico, deriva de las teorías de la gestión y de las teorías sistémicas, de mediados de siglo XX. “Por una parte, la idea de que la interacción entre causas y efectos ocurría sistemáticamente en el mundo social y que podía estudiarse mediante modelos abstractos, tal como lo hacen las disciplinas de las ciencias físicas, animó a muchos a la exploración teórica en las ciencias del comportamiento, como la gestión. (...) Ello llevó a la formulación de metodologías, técnicas e instrumentos que buscan fortalecer la gestión, en la medida que se apliquen en forma consistente y dentro del marco o contexto donde pueden dar buenos resultados” (Aldunate, Córdova, 2011, p.8).

Este proceso llevó a que en el ámbito de la gestión se cambiara el enfoque desde visiones más rígidas donde se hacía la planificación en etapas y con asignación de tareas específicas a las personas, sin poder modificarlas mayormente, a un enfoque hecho por objetivos, donde el cumplimiento de estos se volvía lo esencial en lugar de la forma o las tareas específicas asignadas, haciendo más flexibles los sistemas de planificación así como introduciendo la posibilidad de desarrollar ámbitos de creatividad e innovación en el trabajo y en el desarrollo de proyectos. Es así como nació la Metodología de Marco Lógico (MML) en Estados Unidos, a principios de los años 70, específicamente cuando la U.S. Agency for International Development- USAID, comenzó a utilizar esta metodología en el desarrollo de sus proyectos, el que luego fue utilizado por otros organismos tanto nacionales como internacionales, así como algunos países en el desarrollo de sus proyectos y programas.

El método fue elaborado buscando evitar tres problemas frecuentes según lo establecido por Aldunate y Córdova (2011, p. 8) “en proyectos de variado tipo y monto:

- La existencia de múltiples objetivos en un proyecto y la inclusión de actividades no conducentes al logro de estos.
- Fracasos en la ejecución por no estar claramente definidas las responsabilidades y no contar con métodos para el adecuado seguimiento y control.
- Inexistencia de una base objetiva y consensuada para comparar lo planificado con los resultados efectivos”.

Un aspecto importante que ha popularizado este método, es que entrega información de manera resumida y clara en relación a un fin concreto, lo que permite entender la lógica del proyecto de manera rápida y eficaz. Además “contribuye a una buena gestión del ciclo de vida de los proyectos en los siguientes aspectos:

- La amplia difusión que ha tenido su aplicación, así como el énfasis puesto en que su estructura sea consensuada con los principales involucrados, permite generar un lenguaje común, facilitando la comunicación y evitando ambigüedades y malos entendidos.
- Resume en un solo cuadro la información más importante para la gerencia del proyecto, permitiendo así focalizar la atención y los esfuerzos de esta.
- Facilita alcanzar acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto con todos los involucrados.
- Sienta una base para evaluar la ejecución del proyecto y sus resultados e impactos (Boletín N° 15 del Instituto, 2004, p. 9).

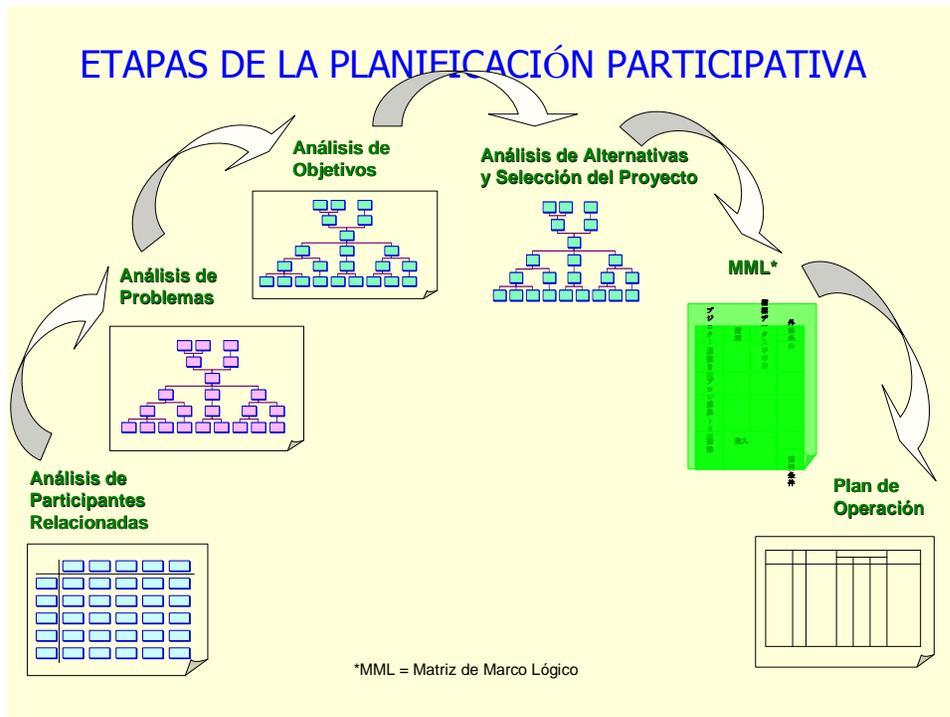
Todos estos aspectos muestran los múltiples beneficios de esta metodología que sirve tanto para proyectos en el ámbito privado como en el sector público. Sin embargo esta metodología no es autosuficiente, no soluciona todos los problemas que puedan presentarse ni garantiza el éxito de un proyecto. “Esta suele emplearse en conjunto con otros métodos, técnicas y herramientas en metodologías de formulación y gestión de proyectos” (Boletín N° 15 del Instituto, 2004, p. 10)²⁰.

Resulta importante hacer un diagnóstico previo al desarrollo de la MML, por ello se habla de tres fases de esta metodología. “En la primera, se identifica el problema a resolver, por medio de un diagnóstico sistémico amplio, que permita establecer las causas del problema y por qué no ha logrado ser resuelto; en la segunda fase, se construye un modelo sistémico que expresa las condiciones lógicas de toda índole que deben cumplirse para que el problema se resuelva; y en la tercera fase, se construye un instrumento gerencial que registra la estrategia de solución, en la forma de una matriz de objetivos secuenciales que deben alcanzarse. En esta tercera fase, se incorporan los indicadores necesarios para mantener el seguimiento y control sobre la gestión de la solución” (Boletín N° 15 del Instituto, 2004, p. 8).

Estas tres etapas son importantes, ya que la metodología está definida por todas ellas y no solo por el desarrollo de una matriz, lo que desvirtúa la metodología como tal.

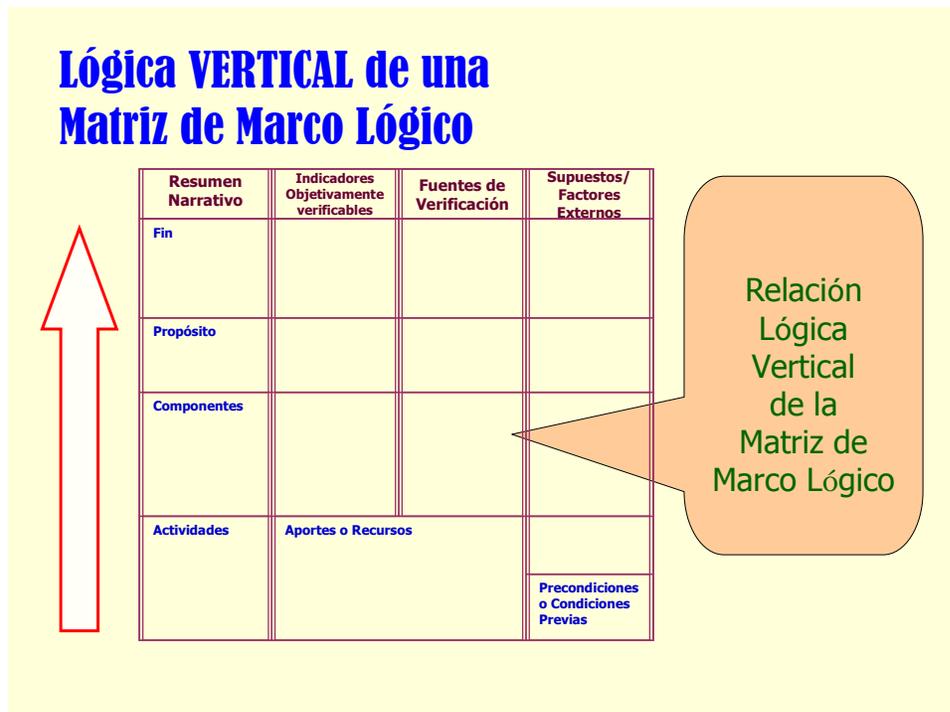
Dentro de la primera etapa resulta esencial el diagnóstico preliminar donde las herramientas más utilizadas son el análisis de los involucrados o actores y el árbol de problemas, el cual se construye a partir del árbol de efectos y del árbol de causas, y luego “una vez terminado el árbol de problemas se tienen todos los insumos para elaborar el árbol de objetivos, que corresponde a la situación deseada respecto a la solución del problema y la solución de las causas y efectos” (De la Fuente, 2010, p. 12). Por último, resulta necesario hacer el análisis de las alternativas disponibles. En este sentido, la definición de la población objetivo que va a ser la beneficiaria, la meta del programa es clave para la construcción de los siguientes aspectos.

²⁰ Esta metodología no es única ya que se han adoptado distintas versiones de la MML, de acuerdo a las distintas agencias y países que la utilizan.



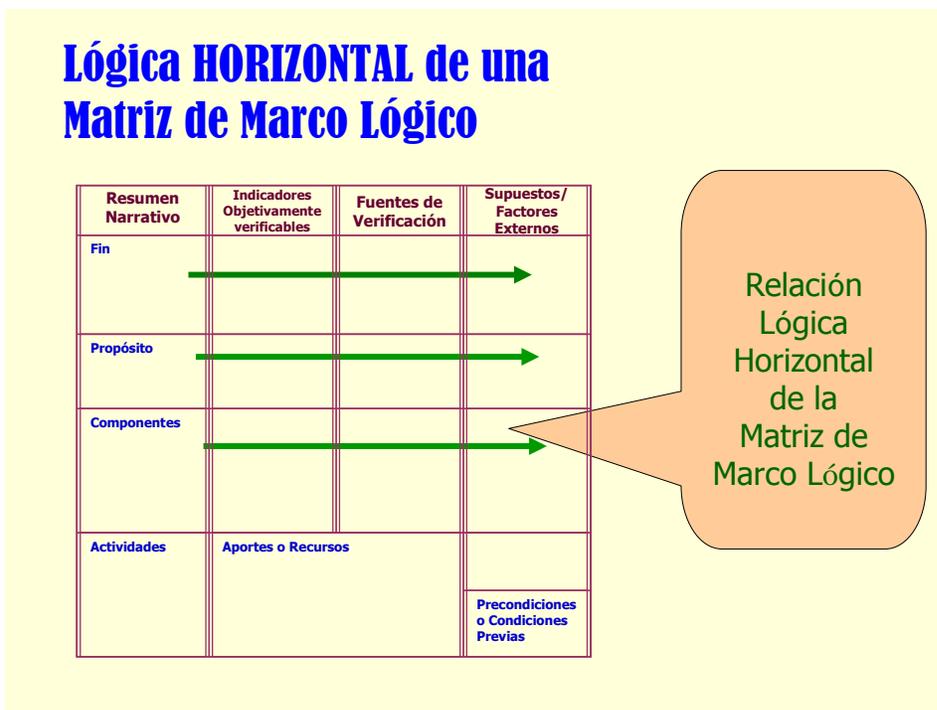
Dentro de esta metodología se incluyen dos lógicas a saber:

-La lógica vertical que vela porque las acciones tengan correspondencia con las razones que se tuvieron para crear el programa o proyecto. Acciones conducentes a la obtención de una solución a un problema.



-La lógica horizontal que es la carta de navegación, establece que los indicadores deben estar alineados con los objetivos, ya sea en cuanto a resultados esperados (cantidad y calidad) y uso racional de los recursos (Aldunate & Córdova, 2011, p. 17).

Esta metodología aplicada a programas públicos, tiene dos categorías lógicas donde el fin y el propósito son categorías exógenas pertenecientes al contexto político, económico y social en el cual se inserta el programa, y otras dos endógenas pertenecientes a la gestión gerencial del programa, donde se incluyen los componentes y las actividades.



“Estas categorías (fin y propósito) son exógenas pues reflejan situaciones externas al programa y anteriores a él. Más precisamente, ellas constituyen la razón por la cual se crea el programa: dar respuesta a las necesidades sociales, políticas o económicas detectadas y diagnosticadas previamente” (Aldunate & Córdova, 2011, p. 19).

La articulación de estas dos categorías es central para el desarrollo de un proyecto, de manera similar a lo que plantea Moore en relación al triángulo estratégico que establece la viabilidad administrativa y operativa, el apoyo político y que genere valor público, o que sea sustancialmente relevante. Estas categorías permiten tener un enfoque que vincule los procesos externos con los internos en la construcción de demandas sociales y solución efectiva de los problemas.

“Por una parte, está la lógica vertical que representa los objetivos del programa o proyecto (fin, propósito, componentes y actividades), en orden jerárquico de arriba hacia abajo (...). Por otra parte, está la lógica horizontal constituida por el resumen narrativo para cada objetivo, los indicadores con que se medirá cada objetivo, los medios de verificación

que permiten comprobar lo medido y los supuestos que reflejan los riesgos a los que está sometido cada objetivo. Al combinar la lógica vertical y la horizontal se obtiene la matriz de marco lógico, donde para cada línea de objetivos se tiene información sobre sus indicadores, medios de verificación y supuestos” (De La Fuente, 2010, p. 4).



La MML se presenta en forma de matriz de 4 x 4 (4 columnas y 4 filas). Las cuatro (4) columnas contienen:

Resumen Narrativo, de objetivos y actividades.

Indicadores verificables objetivamente, como metas específicas a ser alcanzadas.

Medios de verificación, donde puede obtenerse la información sobre los indicadores; y,

Supuestos, factores que están fuera de control de la unidad de ejecución del proyecto y de la entidad ejecutora, que implican riesgos.

Las cuatro (4) filas de la MML contienen información sobre objetivos y actividades, indicadores, medios de verificación y supuestos, en cuatro niveles jerárquicos:

Fin (impacto), al cual contribuirá el proyecto de manera significativa después que este entre en la fase de operación.

Propósito (efecto directo), que se logra después de completar la ejecución del proyecto.

Componentes (productos o servicios), que se producen durante la ejecución del proyecto.

Actividades (tareas o acciones), requeridas para producir los componentes planificados²¹.

Esta metodología aplicada a los programas públicos presenta algunas particularidades que se expresan a partir de un modelo general, que cuya estructura con las especificaciones de cada situación en particular, se encuentra presente en cada programa que atiende directamente a la población.

El modelo cuenta con los siguientes elementos:

- Existe una población que tiene un problema bien identificado en sus causas y consecuencias
- Las consecuencias del problema son consideradas como socialmente importantes por contravenir una línea de política pública vigente de tipo estratégico.
- La institución responsable produce y proporciona diversos bienes y servicios, que pone a disposición de la población afectada por el problema.
- Para realizar la producción de los bienes y servicios, la institución responsable realiza un conjunto de actividades, financiadas por un presupuesto.
- La institución responsable está consciente de los riesgos que tiene el programa y toma las medidas adecuadas para enfrentarlos.
- Para enfrentar el problema de la población afectada, se diseña un programa de acción, que se encomienda a una institución responsable, dentro de sus atribuciones establecidas.
- La población afectada logra resolver su problema como consecuencia de los bienes y servicios provistos por el programa, así como a consecuencia de otros bienes y servicios complementarios provistos por otras instituciones (Aldunate & Córdova, 2011, p. 95-96).

El modelo anterior (que interrelaciona los conceptos de población, problema, política pública, programa de acción, institución responsable, bienes y servicios producidos, actividades, presupuestos, riesgos, supuestos) es la base para organizar el contenido que se expresa luego en la Matriz del Marco Lógico del programa.

De esta manera, la definición de todos estos elementos previos que luego van a incidir en la construcción de la matriz de marco lógico, permiten contar con una visión integral, hacer el seguimiento y la evaluación necesaria que permite mantener el control de un

²¹ Este resumen se obtuvo del documento *El Marco Lógico para el Diseño de Proyectos*, del BID, Noviembre de 2004, p. 21.

programa a fin de que cumpla con los objetivos trazados y permita no perder de vista la generación de valor público.

Anexo 2

Actores entrevistados

I. Defensoría Penal Pública

Defensoría Nacional:

1. Rodrigo Lillo- abogado Departamento de Estudios.

Defensoría Regional Metropolitana norte:

1. Claudia Vergara- encargada regional programa defensa penitenciaria.

Defensoría Regional Metropolitana sur:

1. Sandra Haro- encargada regional programa defensa penitenciaria.

Defensoría Regional IV región:

1. Alejandro Viada- defensor regional
2. Inés Rojas- encargada regional programa defensa penitenciaria.

Defensoría Regional VIII región:

1. Osvaldo Pizarro- defensor regional.
2. Cristina Melgarejo- encargada regional del programa defensa penitenciaria.

II. Gendarmería De Chile

Gendarmería Nacional

1. Alejandro Arévalo Sarce- Gendarmería Nacional. Jefe de la Unidad de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de Gendarmería de Chile.
2. Alcaldes centros penitenciarios
 1. Alcaide- CPF Femenino Michelle Barahona Fuentes.
 2. Alcaide penitenciaria (C. D. P. Santiago sur) Coronel Ricardo Quintana Montoya.
 3. Alcaide penal IV región (s)“ Complejo La Serena” Mayor Patricio Roa
 4. Alcaide penal VIII región El Manzano- Concepción José Fuentes Hernández (oficial guardia interna), Cabo 1° Janitzio Bustos, Mayor Alonso Castillo Sudán.

Gendarmería Regional

1. Director Regional Gendarmería IV región Jorge Carrasco Reydet.
2. Director Regional Gendarmería VIII región (s) Sebastián Urra Palma.

III. Empresas licitadas defensa penitenciaria

Defensores penitenciarios:

1. 2 Defensores penitenciarios en RM: Denisse Morales (CPF) y Claudia Invernizzi (penitenciaria).
2. 1 Defensor penitenciario IV región: Patricio Tello
3. 1 Defensor penitenciario VIII región: Aileen Guzmán.

Total de entrevistas 18.

8 Región Metropolitana

5 IV región

5 VIII región

Pauta de Entrevistas

I. Explicar a grandes rasgos el proyecto.

II. Objetivos de la entrevista:

1. Establecer con claridad si el programa de defensa penitenciaria de la Defensoría Penal Pública ha contribuido a mejorar el acceso a la justicia de los condenados privados de libertad en términos de prestación de defensa judicial y administrativa.
2. Establecer cuáles son las principales fortalezas y debilidades del programa de defensa penitenciaria de la Defensoría Penal Pública.
3. Definir cuáles son los desafíos que presenta el programa de defensa penitenciaria de la Defensoría Penal Pública en su implementación y funcionamiento a nivel nacional.

III. Cuestionario:

1. Establecer con claridad si el programa de defensa penitenciaria de la Defensoría Penal Pública ha contribuido a mejorar el acceso a la justicia de los condenados privados de libertad en términos de prestación de defensa judicial y administrativa.

¿El programa de defensa penitenciaria de la Defensoría Penal Pública ha contribuido a mejorar el acceso a la justicia de los condenados privados de libertad?

¿Cómo se ha visto reflejada o no esta contribución en la práctica? ¿Hay mayores recursos administrativos presentados? ¿Se acogen más de lo que se acogían antes del programa? ¿Hay más beneficios otorgados a los condenados que antes de que intervinieran los abogados en las solicitudes?

¿Hay más recursos judiciales presentados? ¿Se traducen en un mayor acceso a la justicia de los condenados?

¿El hecho de que hoy existan abogados presentando los recursos de los condenados ha cambiado la situación de estos, en el sentido de mejorar sus condiciones carcelarias, y de obtener más beneficios mientras dura su condena?

¿En qué áreas se ha avanzado más? ¿En acceso a la justicia? ¿En igualdad de los privados de libertad? ¿En respeto a los derechos de los condenados mientras cumplen su condena? ¿En obtención de mayores beneficios administrativos y/o judiciales de los condenados?

¿Cree ud. que hoy los condenados entienden mejor su situación procesal y las posibilidades reales que cada uno tiene de acuerdo a su condena?

¿De qué manera este programa ha influido en Gendarmería? ¿Y en los gendarmes en particular?

2. Establecer cuáles son las principales fortalezas y debilidades del programa de defensa penitenciaria de la Defensoría Penal Pública.

¿Cuáles son las áreas que se han visto más fortalecidas con la implementación de este programa?

Respecto al servicio de defensa, ¿qué aspectos debieran reforzarse? ¿En relación a la gestión, a la eficiencia de los profesionales que trabajan en el programa, a la administración de los recursos humanos de este?

¿De qué manera ha incidido la difusión de derechos en los condenados?

¿Cuáles son las reformas indispensables para mejorar el acceso a la justicia de los condenados privados de libertad?

¿Cree ud. que la jurisprudencia en materia penitenciaria se ha visto influenciada por el funcionamiento de este programa?

3. Definir cuáles son los desafíos que presenta el programa de defensa penitenciaria de la Defensoría Penal Pública en su implementación y funcionamiento a nivel nacional.

¿Cuáles serían para ud. los desafíos institucionales en relación al actual funcionamiento del programa?

¿Cree que este programa debiera crecer en términos de número de profesionales? ¿De integrar otros profesionales?

¿Este programa ha incidido en generar cambios en las políticas públicas del sector justicia?

¿Qué rol cree que han jugado los estándares internacionales en el desarrollo del programa de defensa penitenciaria?