

EL DESAFÍO DE LA DEFENSORÍA: IMPULSAR EL GOBIERNO ABIERTO DURANTE EL ESTALLIDO SOCIAL Y LA PANDEMIA EN CHILE

Carlos Mora Jano

Defensor Nacional.
Defensoría Penal Pública (DPP).

El gran objetivo que impulsó la incorporación de la Defensoría Penal Pública en el Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto del Estado de Chile (2018-2020), y su actual participación en el Quinto Plan de Acción (2020-2022) - actualmente en ejecución - se denomina "Justicia Abierta".

Tal como fue presentado, buscó "acercar la justicia a la ciudadanía a través de la democratización del conocimiento de los derechos de los ciudadanos en materia penal, así como aclarar y transparentar los distintos roles de los actores del sistema de justicia, para mejorar la confianza en las instituciones y fortalecer el estado de derecho y la paz social".

Se trata de una iniciativa ambiciosa, desarrollada en un contexto muy complejo, que ha involucrado, entre otros ingredientes, una progresiva crisis de credibilidad de las instituciones, una creciente falta de conocimiento de la población sobre sus derechos - particularmente en el ámbito penal - y, como grandes hitos orientadores, el estallido social iniciado en octubre de 2019 - que decanta hoy en un inédito proceso constituyente en el país - y la pandemia de COVID-19, que desde marzo de 2020 ha alterado fuertemente no sólo el funcionamiento del sistema de justicia, sino del país en su conjunto.

El 20 de septiembre de 2011, durante una reunión de la Asamblea General de la ONU, los jefes de Estado de los ocho países fundadores - Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos - aprobaron la "Declaración para un Gobierno

Abierto” y anunciaron sus respectivos planes nacionales, apoyados por representantes de la sociedad civil.

Más tarde, otros 38 gobiernos se unieron a esta Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), lo que hasta 2020 permitió sumar más de 2 mil 500 compromisos, de 78 países participantes, que en conjunto suman un tercio de la población mundial. Se trata de una iniciativa multilateral, que busca asegurar compromisos concretos de gobiernos nacionales y locales para promover el Gobierno Abierto, dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza.

OGP recoge, a su vez, diversos principios de la llamada Agenda 2030 de la ONU, que reúne 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), previamente formulados a través de un inédito proceso abierto y participativo liderado por los gobiernos, que involucró tanto a la sociedad civil como al sector privado. Particularmente, el Objetivo 16 de la Agenda 2030 apunta directamente al Gobierno Abierto, porque propone “configurar un nuevo marco de gobernanza pública y renovar la arquitectura estatal, para permitir que se promuevan sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir, a todos los niveles, instituciones eficaces, responsables e inclusivas, que regularmente puedan rendir cuenta de su gestión”.

Las tareas del Cuarto Plan de Acción OGP

Luego de que Chile participara en los tres planes de Gobierno Abierto desarrollados previamente (2012-2013, 2014-2016 y 2016-2018), el Cuarto Plan de Acción incorporó por primera vez una iniciativa en el ámbito de la justicia. Propuesta por la Defensoría Penal Pública, la iniciativa de Justicia Abierta contenía cinco tareas específicas a desarrollar:

Mesa de coordinación interinstitucional para una “Justicia Abierta”.

En su rol de garantizar derechos de las personas en el ámbito penal, la Defensoría Penal Pública es parte de un sistema tripartito, integrado también por el Poder Judicial y el Ministerio Público, cuyo funcionamiento se ha complejizado con los años, particularmente tras el estallido social y el inicio de la pandemia.

Antes de eso, al iniciarse en todo el país la co-creación del Cuarto Plan, la propuesta de la Defensoría se denominaba Defensoría

Abierta, proponía sólo acciones institucionales y no incluía la creación de una mesa sectorial. Eso se decidió después, tras recoger las recomendaciones de distintas organizaciones de la sociedad civil, según las cuales un rol activo de la defensa pública no bastaba para mejorar el sistema de justicia, por lo que se debía buscar la incorporación de sus demás actores. Crear la mesa apareció como la mejor forma de hacerlo.

El proceso de co-creación mostró que la mayoría de los consultados creía que el sistema de justicia entrega poca información y en formatos poco claros, lo que incide en una baja comprensión sobre su quehacer y en desconfianza en sus instituciones. También se percibía una baja coordinación y articulación operativa entre éstas, además de la ya mencionada escasa formación ciudadana en el ámbito de los derechos.

El principal objetivo de esta red es disminuir progresivamente las brechas de información y educación, para empoderar a ciudadanos conscientes de sus derechos y, por tanto, capaces de involucrarse y participar tanto en sus territorios y comunidades locales como en la sociedad en su conjunto.

Luego, tras recoger la valiosa mirada ciudadana de las organizaciones que integran el Consejo de la Sociedad Civil de la institución, la Resolución N° 323 de la Defensoría Penal Pública sancionó la primera Comisión de Gobierno Abierto de América Latina.

Programa de Lenguaje Claro.

El objetivo de esta iniciativa fue crear un programa de contenidos para que las personas, desde sus diversas características o condiciones (migrantes, jóvenes, de pueblos originarios, privadas de libertad, de minorías sexuales, con capacidades diferentes o ciudadanos en general) puedan conocer y exigir sus derechos en el ámbito penal.

Como parte de estas actividades, el equipo de comunicaciones de la institución creó el proyecto “El juego del lenguaje claro”, que en distintos formatos busca simplificar la explicación de conceptos jurídicos complejos, favoreciendo la educación legal de la ciudadanía.

Bajo la idea de aprender jugando, la iniciativa se desarrolló a través de las redes sociales de la Defensoría, también mediante un juego de mesa - con cartas y dados, que se utilizó como herramienta de capacitación para que los defensores públicos aprendieran a simplificar conceptos legales a través de metáforas y sinónimos - y a través de una versión digital del juego, que permitió a estudiantes universitarios y funcionarios públicos aprender distintos términos de derecho penal, con un alcance total que sumó a más de 50 mil personas y prácticamente sin costo para el erario fiscal.

La institución postuló esta iniciativa al concurso “Funciona! 2019”, organizado por el Servicio Civil, y fue seleccionada entre las diez finalistas del certamen, que anualmente reconoce a equipos de funcionarios públicos que desarrollan iniciativas innovadoras para mejorar tanto el servicio que entregan a la ciudadanía como la eficiencia de sus respectivas instituciones.

Además, se difundieron contenidos de educación legal a través de diversos soportes y canales, mediante cápsulas audiovisuales para redes sociales y web, y se rediseñó el portal institucional para jerarquizar sus contenidos de modo más accesible a los usuarios.

Datos abiertos.

Implicó el desarrollo de una plataforma digital participativa, para que usuarias y usuarios pudieran acceder rápidamente, con claridad gráfica y en formatos abiertos y editables, a información sobre la labor de la defensa pública en materia de políticas institucionales, estadísticas, presupuestos, contratos y otros temas relevantes del servicio.

Estrategia multicanal de atención de usuarios.

Buscó fortalecer la atención de los usuarios, con foco en personas migrantes, de pueblos originarios, jóvenes o privadas de libertad, a través de todos los puntos de contacto presencial o virtual, para ofrecer información en línea sobre causas, ubicación de oficinas y agendamiento de entrevistas con las y los defensores públicos.

Política de Gobierno Abierto.

Su objetivo fue co-crear, con la activa participación de funcionarios y colaboradores de la institución, un documento que recogiera los valores y principios que debían orientar la aplicación concreta de este plan, enfocado en el derecho a defensa y en la urgencia de acercar la justicia a las personas. Para ello fue necesario desarrollar y fortalecer estrategias o acciones internas que fomentaran la participación de todos quienes trabajan en la defensa pública, para luego incorporar sus aportes en una mirada común.

El proceso se realizó durante 2019 e involucró a todos los estamentos institucionales y colaboradores de todas las defensorías regionales, incluidos los prestadores de defensa pública licitada. Entre junio y septiembre de ese año, en todas las sedes regionales de la Defensoría se organizaron encuentros sucesivos que, en total, convocaron a 432 personas para conocer su visión sobre estos temas.

Para ordenar el debate se utilizó la metodología World Café, porque según sus creadores favorece la generación de procesos creativos que promueven, a su vez, la ocurrencia de diálogos

colaborativos, muy favorables para avanzar en este proceso. Tanto la organización como las presentaciones, el desarrollo de los talleres y la sistematización de la información recogida estuvieron a cargo de un equipo multidisciplinario, integrado por profesionales de los Departamentos de Evaluación, Control y Reclamaciones (DECR), y de Gestión de Personas y Desarrollo Organizacional (GPYDO), como también de la Unidad de Comunicaciones y Participación Ciudadana (UCyP).

Cada encuentro regional convocó a un promedio de 20 a 30 personas y se estructuró en dos etapas: una informativa y otra teórico-práctica, con una duración total cercana a tres horas. En la primera fase, cada Defensor o Defensora Regional introducía el tema, explicaba qué es el Gobierno Abierto y en qué consistía la iniciativa de Justicia Abierta, para luego abordar el rol específico de la institución en este proceso.

En la segunda etapa, un facilitador aplicaba la metodología, para lo cual se crearon mesas de discusión integradas por seis personas, una de las cuales asumió como representante de su grupo. Según la región, en cada una se crearon 3 ó 4 mesas de debate, cada una de las cuales abordó a un grupo o público objetivo de la Defensoría: usuarios, intervinientes del sistema penal, ciudadanía y funcionarios o colaboradores. Tras cada reflexión grupal en torno a los pilares del Gobierno Abierto, cada grupo debía responder preguntas específicas, vinculando sus respuestas con experiencias concretas asociadas a esos públicos.

A continuación, se aplicó el modelo Canvas para recoger los aportes de los participantes, cada uno de los cuales debió escribir en un papel una idea vinculada a la temática de cada taller. Los directivos regionales moderaron los debates, para asegurarse que todas las ideas fueran registradas. Más tarde, el delegado de cada grupo expuso las principales reflexiones de cada mesa y entregó un documento resumen a los demás grupos, con la idea de complementar y unificar sugerencias y conclusiones, noción que también se reforzó luego en cada plenario final.

Durante todo el proceso se difundieron internamente tanto los objetivos de esta iniciativa como la política misma -una vez elaborada-, para que todos los participantes supieran cómo aportar, desde una perspectiva de Gobierno Abierto, a garantizar el acceso igualitario a la justicia y el respeto a la dignidad de las personas.

Conclusiones principales de los talleres de co-creación.

En la dimensión de usuarios, los talleres de co-creación de la política institucional de Gobierno Abierto propusieron ampliar iniciativas como 'Lenguaje Claro', para contribuir a reforzar el conocimiento de la justicia en este público, facilitar la resolución de sus dudas y recibir de modo oportuno sus opiniones, sugerencias y reclamos.

Respecto de los canales de comunicación con los usuarios, se propuso amplificar el alcance de esta herramienta, incorporando un trabajo activo en redes sociales; instalar tótems de atención, instalar calls centers y desarrollar aplicaciones móviles orientadas a los usuarios, para que tengan acceso a información actualizada sobre sus causas y sobre la labor de sus defensores públicos, además de crear un sistema de agendamiento on-line para horas de atención.

También se propuso instaurar un sistema de chat en la página web institucional, para que las personas puedan consultar información relevante; realizar encuestas de satisfacción cada vez que termine una causa penal; establecer un registro de los acuerdos entre defensores y usuarios; difundir por los canales internos el listado semanal de defensores públicos de turno en tribunales y comisarías a nivel nacional; incrementar el número de intérpretes disponibles para comunicarse en lenguas originarias con los imputados que lo requieran y fijar turnos de atención telefónica para que los usuarios puedan requerir información técnica a los defensores, sobre todo en localidades más alejadas, con una sola asistente, donde también se propone establecer turnos quincenales para que los defensores atiendan en terreno.

En la dimensión de ciudadanía se propuso ampliar la difusión física y digital; crear redes sociales para las defensorías regionales; establecer Consejos Regionales de la Sociedad Civil y difundir cápsulas informativas, micro notas y afiches sobre la labor institucional en diversos servicios públicos (Fiscalía, Gendarmería, servicios de salud, municipalidades, juntas de vecinos y otros). También se sugirió generar iniciativas conjuntas de difusión con las universidades en carreras relacionadas con la justicia y el trabajo social, y posicionar a la Defensoría como fuente técnica para tesis y investigadores.

En el ámbito de funcionarios y colaboradores de la defensa pública se propuso estandarizar los canales internos de información con las defensorías locales; aumentar las capacitaciones para los funcionarios administrativos; reforzar la homologación de los sistemas de información; perfeccionar los canales de comunicación entre prestadores institucionales y licitados; incorporar a los asistentes a las reuniones de los equipos de defensa, incorporar a los peritos externos a capacitaciones pertinentes a su rol e instaurar informativos regionales de las actividades internas.

Respecto de los intervinientes, por último, se propuso crear un organismo interinstitucional que permita reunir y transparentar cifras de la Defensoría, la Fiscalía, el Poder Judicial y Gendarmería, con miras a crear un anuario estadístico interinstitucional; desarrollar campañas de comunicación conjunta con los demás actores del sistema y coordinar en conjunto actividades de formación ciudadana en temas penales, de derechos humanos y de acceso a la justicia, entre otros.

La política y sus aprendizajes.

Tras sistematizar toda esta información, la institución creó su “Política de Defensoría Abierta”, sancionada oficialmente en diciembre de 2019. A partir de los principios del Gobierno Abierto, el documento establece objetivos generales y específicos, define las formas en que estos principios se aplican en el servicio e incorpora estrategias para lograrlo.

En lo fundamental, señala que esta política “pretende contribuir a una mayor coordinación entre las diversas personas que forman parte de la institución, para alcanzar el objetivo de acercar la justicia a las personas”. Agrega que este marco institucional “responde a un contexto y a una cultura organizacional que, por lo mismo, es flexible y se encuentra sujeta a evaluación permanente”, para ajustarla cada vez que sea necesario.

Indica, por último, que “busca entregar herramientas y lineamientos concretos para dar cumplimiento a la misión institucional y a los objetivos estratégicos, alineando a los equipos, ordenando las actuaciones públicas, definiendo lo que hacemos y lo que no hacemos en la Defensoría y cómo nos relacionamos entre nosotros y con nuestros usuarios, la sociedad civil, la ciudadanía, las instituciones del sistema penal, otros servicios públicos y todos los actores con los cuales nos vinculamos”.

A la hora de evaluar los resultados del proceso, es relevante señalar que al asumir el desarrollo del compromiso de Justicia Abierta, la Defensoría Penal Pública la incorporó como un objetivo de corto plazo, en el ámbito del posicionamiento institucional, dentro de su cartera de proyectos estratégicos para el período 2020-2021.

Así y tras un arduo trabajo, casi todas las iniciativas (datos abiertos, lenguaje claro, atención de usuarios y Política de Gobierno Abierto) lograron un cien por ciento de cumplimiento, verificando una mayor lentitud en la creación de la mesa interinstitucional prevista, debido a la complejidad que ha supuesto incorporar estos criterios en cada una de las instituciones convocadas, en un contexto social y sanitario tan complejo como el que ha vivido el país en los últimos dos años.

Otro efecto relevante ha sido la incorporación de la Defensoría Penal Pública a la Red de Lenguaje Claro, que se formalizó el 13 de noviembre de 2019, durante el “Seminario internacional de lenguaje claro en la función pública”, organizado por la citada red y por la Comisión de lenguaje claro del Poder Judicial.

Por último, resulta destacable un efecto indirecto del impulso que la institución dio al Cuarto Plan de Acción, empuje que motivó tanto al Poder Judicial como al Congreso Nacional para sumarse al Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto - actualmente en

pleno desarrollo - de modo tal que Chile es el único país asociado a la OGP en que los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) han comprometido acciones específicas para promover - desde sus respectivas ópticas - la transparencia, la participación y la colaboración de la ciudadanía en su quehacer.

Lo anterior es coherente con una de las obligaciones que el marco jurídico de una sociedad democrática como la chilena impone a los poderes públicos y a las instituciones del Estado, entre ellas la Defensoría Penal Pública: promover las condiciones para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, junto con garantizar el principio de publicidad de los actos de la administración y estar al servicio de la persona humana.

Por lo mismo, los principios del Gobierno Abierto deben constituir una preocupación central de ese estado social y democrático de derecho. Para la Defensoría, se trata de un mandato insoslayable, que demanda una estrategia sustentable y sistemática de acciones en todos los ámbitos de su quehacer, con la participación activa de todos los actores políticos y sociales, y cuyo avance y consolidación es medible y verificable.

