





La participación ciudadana en las decisiones del Estado se tomará la agenda en 2020

# LA SOCIEDAD CIVIL PIDE ESPACIO PROTAGÓNICO

- ▶ Desde hace años la Defensoría ha impulsado iniciativas para fortalecer este ámbito a través de ideas pioneras. Uno de los factores decisivos en estos procesos sigue siendo la situación de la mujer, especialmente de quienes se encuentran privadas de libertad. Visibilizarlas y defender sus derechos, en el contexto del estallido social iniciado en octubre pasado, es una urgencia que debe ir de la mano de todos.

▶ Por **Keiko Silva V.**,  
periodista Defensoría Nacional.

Lo más relevante es la debilidad con que el Estado aún toma en cuenta el rol que las personas tienen en la toma de decisiones sobre políticas públicas que las afectan. En este escenario de desconfianza o ignorancia los ciudadanos somos objetos de las políticas públicas, siendo rara vez sujetos activos que podamos incidir de manera organizada y fundada en la definición y corrección de las mismas”, explica Jorge Rivera, presidente del Consejo de la Sociedad Civil de la Defensoría Penal Pública y académico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

Sus palabras aluden a uno de los factores puestos en relieve en el actual escenario de movilizaciones sociales que enfrenta el país, a partir del estallido social iniciado en octubre de 2019. Entre otras demandas de cambio, la participación ciudadana en la definición y ejecución de las políticas públicas se ha tomado la agenda. Y una de las áreas principales en que esta tendencia tiene cabida es la administración de justicia, que todavía es percibida por mucha gente como una realidad lejana e impuesta.

De hecho, una auditoría efectuada en abril de 2018 por la Dirección de Estudios Sociales (Desuc) del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile mostró un desconocimiento general sobre cómo funciona el sistema de justicia en Chile. Solo el 29 por ciento dijo conocer la existencia del derecho a guardar silencio si se es detenido y otros derechos básicos, como la necesidad de que un juez revise la legalidad de la aprehensión, recibieron apenas un 5 por ciento de menciones o menos. También llama la atención que un 52 por ciento afirme que la justicia en Chile discrimina a grupos o individuos particulares.

“Es cierto que en cuanto a la administración de justicia hay muchas frustraciones frente al sistema y muchas personas se sienten ajenas a estos procesos”, asevera Carolina Contreras, directora ejecutiva de la Fundación Pro Bono.

Existe consenso en que el remedio para la discriminación es la participación. Y es en ese marco que la Defensoría desarrolla desde hace varios años iniciativas de creciente importancia. Así, con la Ley 20.500 de 2011 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, junto al Instructivo Presidencial N° 7 de 2014 para la Participación Ciudadana, la Defensoría Penal Pública formalizó el trabajo

► “El fomento de la participación ciudadana está recibiendo un nuevo impulso con una iniciativa internacional a la que Chile se adhirió: la política de ‘Gobierno Abierto’. Bajo este planteamiento, el horizonte es superar problemas como el creciente desprestigio de las instituciones y la política”.

que venía realizando desde 2009, fecha en la que se aprobó la primera norma de participación ciudadana de la institución.

Asimismo, desde 2012 estableció el Sistema Integral de Atención al Usuario (SIAC), que implicó coordinar los diversos sistemas de atención, registro y respuesta a las inquietudes de las personas, tanto de los usuarios directos -imputados y condenados- como desde la comunidad en general.

La articulación del SIAC implicó poner en marcha las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), optimizar el acceso de las personas a la institución; capacitar a los funcionarios técnicos de atención de público en contenidos sobre tolerancia, no discriminación y participación ciudadana; elaborar material de difusión con contenidos construidos a partir de la detección de necesidades de información y, en 2015, incorporar formalmente la participación ciudadana a la Unidad de Comunicaciones, con el objetivo de “gestionar la institucionalidad ciudadana al interior de la Defensoría Penal Pública, promoviendo su fortalecimiento en la gestión pública, con la finalidad de llevarla adelante con un enfoque de derechos y de manera transversal, sin ningún tipo de discriminación arbitraria, respetando la diversidad social y cultural, reconociendo e integrando las particularidades, características y necesidades de los distintos grupos que conforman nuestra sociedad”.

Uno de los conceptos claves en este escenario es el de “democratizar”. Así, dentro del Cuarto Plan de Gobierno Abierto del Estado de Chile y a propósito del rol protagónico que le cabrá a la Defensoría en impulsar la meta de ‘Justicia Abierta’ contemplada en ese plan, la Defensoría inició



un proyecto integral de desarrollo -denominado 'Justicia Abierta'- que en esencia busca acercar la labor institucional a la ciudadanía a través de distintos soportes, formatos y puntos de contacto.

Para Carolina Contreras, la participación ciudadana tiene una importancia crucial en la puesta en marcha de políticas públicas. “Es muy importante, porque cuando las personas se sienten partícipes de los procesos, incluso cuando el resultado no sea el que esperaban, lo respetan más. Esto lo hemos comprobado en todo tipo de ámbitos en la sociedad civil”, aclara.

Ana María Morales, directora del Área de Justicia y Reinserción de la Fundación Paz Ciudadana, sostiene que es necesaria “la generación y promoción de canales para recoger la percepción de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios de administración de justicia y las necesidades que éstos pueden tener en su relación con los tribunales u otros órganos relacionados con el sistema de justicia en general”.

Ello se plantea “con miras no solo al mejoramiento continuo de los servicios prestados, sino para reforzar la legitimidad del sistema penal en su conjunto, cuestión especialmente importante en el contexto actual, en que la ciudadanía cuestiona la legitimidad de las instituciones en general”, señala.

### ‘JUSTICIA ABIERTA’

El fomento de la participación ciudadana está recibiendo un nuevo impulso con una iniciativa internacional a la que Chile se adhirió: la política de ‘Gobierno Abierto’. Bajo este planteamiento, que recibe impulso de las Naciones Unidas, el horizonte es superar problemas como el creciente desprestigio de las instituciones y la política, así como la mayor demanda de los ciudadanos por nuevos espacios en los que su voz sea escuchada. Se trata de un escenario que se mantiene hasta hoy, según evidencian fenómenos como el estallido social chileno, análogo a manifestaciones similares en otras latitudes.

Tres son los pilares básicos del Gobierno Abierto: transparencia, participación y colaboración. Dentro de este marco, la Defensoría se inscribió en la iniciativa “Justicia Abierta”, la gran “novedad” del plan de acción comprometido por Chile, que busca acercar la justicia a la ciudadanía a través de la democratización del conocimiento de los derechos de las personas en materia penal, mejorando así la confianza en las instituciones y fortaleciendo el estado de derecho y la paz social.

“Hemos sido la primera institución pública del sector justicia en incorporarse al Cuarto Plan de Gobierno Abierto impulsado por el Gobierno de Chile, para promover la transparencia, la participación y la colaboración en las acciones de los gobiernos”, destaca el Defensor Nacional, Andrés Mahnke.

¿Por qué Justicia Abierta? Precisamente por recomendación de las organizaciones de la sociedad civil que participaron en el proceso de co-creación de estas nuevas políticas. Fueron ellas las que recomendaron buscar la manera de incorporar a los demás actores del sistema en esta tarea. De esta manera, se configuró una mesa de coordinación institucional que agrupa a la Defensoría, el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial y otras instituciones del ámbito.

La creación en Chile de la primera Comisión de Gobierno Abierto del sector Justicia en América Latina sitúa al país en los primeros lugares en el impulso de esta iniciativa, que busca instaurar gobiernos cada vez más abiertos a las demandas de la ciudadanía.

Los funcionarios de la institución, además, inciden directamente en el proceso de co-creación, a través de acciones como talleres realizados en todo el país, en los que hasta ahora han participado más de 400 personas.

Otra de las ideas para acercar la justicia a la gente que ha tenido avances durante 2019 es la iniciativa ‘Lenguaje Claro’, orientada a simplificar la comunicación con los usuarios, con definiciones más accesibles a las personas no familiarizadas con el lenguaje jurídico.

El plan de acción, puntualiza Mahnke, tiene como uno de sus nortes superar la situación generada “por la baja de confianza que existe hoy en torno a la justicia y sus instituciones, lo mismo que el desconocimiento general sobre cómo ésta funciona y cuáles son sus conceptos claves (...) Sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva, basada en el estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible”, precisa el Defensor Nacional.

### DERECHOS FEMENINOS: “TRIPLE DISCRIMINACIÓN”

Entre las demandas de participación que se han tomado la agenda en los últimos meses, ocupan un lugar central el tema de la equidad de género y el empoderamiento de la mujer. En esto, y en el mundo de la justicia, existe una arista que alude a un colectivo victimizado tres veces: el de las mujeres privadas de libertad.



“Las mujeres sufren una triple condena: la penal, que determina su privación de libertad; la social, porque siempre hay una mirada más sancionadora respecto de los hombres que han cometido un ilícito, y la condena personal, porque ellas, en la mayoría de los casos, pierden la administración de su hogar y el cuidado y tuición de sus hijos”, aclara Mahnke, quien agrega que esto agrava “la situación de desigualdad y discriminación que hay en nuestra sociedad y que hoy tiene las banderas del feminismo poniendo a nuestra vista lo que antes no nos resultaba tan fácil ver”.

Fue en octubre de 2016 cuando uno de los casos de mayor crudeza en la vulneración de los derechos de la mujer -en un contexto de doble discriminación, pues la víctima también pertenece a un pueblo originario- remeció al país. La comu-nera mapuche Lorenza Cayuhán dio a luz a su hija Sayén con apenas 32 semanas de gestación, mientras se encontraba engrillada a una cama y bajo la vigilancia de funcionarios de Gendarmería que luego fueron imputados.

La rápida interposición de un recurso de amparo por el equipo de defensa penitenciaria de la Defensoría Regional de Biobío fue en ayuda de Cayuhán. Más tarde, fue la sociedad civil la que intervino a continuación para dar impulso a una iniciativa legal, conocida ahora como “Ley Sayén”.

En la elaboración de ese proyecto intervinieron organizaciones no gubernamentales que incluyen a la Corporación Humanas, Leasur y EnMarcha, junto con entidades gremiales como el Colegio de Matronas. La propuesta legal busca modificar el Código de Procedimiento Penal en cuanto a la

no procedencia de aplicar la prisión preventiva a mujeres embarazadas o que tengan hijas o hijos menores de tres años.

Sandra Haro, jefa de Estudios (S) de la Defensoría Regional de La Araucanía, y quien ha participado, entre otras iniciativas, en la comisión que elaboró el ‘Manual de actuaciones mínimas en materia de igualdad de género’ de la Defensoría, indica que actualmente existe una mesa técnica articulada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en la que participan diversos organismos públicos -entre ellos la Defensoría- y organizaciones de la sociedad civil. La instancia analiza la adopción “de algunas soluciones o formas alternativas de cumplimiento de condenas” aplicables a mujeres condenadas y privadas de libertad que tienen hijos pequeños a su cuidado.

Si bien una de las opciones apunta a la suspensión de condena en caso de tener hijos pequeños, también se discuten ciertas posibilidades de remisión de la pena, es decir, cumplimiento de la pena en libertad, entre otras. No obstante, Haro precisa que “el mecanismo no está definido aún” al interior de la mesa.

### DEFENSA CON ENFOQUE DE GÉNERO

¿Qué elementos forman parte de las iniciativas desarrolladas por la Defensoría respecto de los derechos de la mujer? En el espacio de la defensa penitenciaria, la institución comenzó en 2011 un proceso paulatino de desarrollo de programas dirigidos a este ámbito. Así, en 2018 se presentó un ‘Protocolo de atención para la defensa de mujeres condenadas priva-



das de libertad'. La iniciativa, cuya elaboración se logró con el apoyo del Programa EUROsociAL+ de la Unión Europea, ha permitido complementar el trabajo del modelo especializado de defensa penitenciaria.

Paralelamente, y también con el respaldo del programa EUROsociAL+, la Defensoría puso en marcha un 'Protocolo de atención para mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad' en Chile. En él también participaron *Justice Coopération Internationale* y la Fundación del Consejo General de la Abogacía Española.

Otra herramienta es el 'Manual de actuaciones mínimas de igualdad de géneros de la Defensoría Penal Pública'. A través de él, la institución se ocupa de los efectos discriminatorios más intensos que genera la privación de libertad de las mujeres, teniendo presente la excepcionalidad de las medidas cautelares -especialmente la prisión preventiva-, en que las mujeres presentan situaciones de vulnerabilidad que no están presentes en el caso de los varones.

En un marco general, la 'Política de igualdad de género de la Defensoría', oficializada en 2018, pone en relieve que las desigualdades históricas y estructurales de género necesariamente afectan el acceso, la interpretación y la aplicación de las normas que rigen el sistema de justicia criminal. Por esta razón, declara como su deber institucional la necesidad de velar por la aplicación del principio de igualdad y no discriminación.

No obstante, siguen pendientes enormes tareas en este ámbito. De hecho, al interior de la misma Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) percibieron que existe un "progreso desigual" a nivel internacional en cuanto a las iniciativas relacionadas directamente con temas de género. Así, a septiembre de 2019 apenas el 2 por ciento de los compromisos que contempla esta iniciativa (un total de 89 casos) incluyen específicamente las temáticas de mujeres.

La participación de la mujer es una prioridad establecida por la OGP. Así, 2020 debiera convertirse en uno de los años decisivos para la incidencia femenina en el fomento de acciones que lleven a los gobiernos a adoptar políticas cada vez más transparentes y participativas.

Un antecedente importante en el marco de los desafíos en materia de género fue la aprobación en Chile, a fines de 2019

► “La creación en Chile de la primera Comisión de Gobierno Abierto del sector Justicia en América Latina sitúa al país en los primeros lugares en el impulso de esta iniciativa que busca instaurar gobiernos cada vez más abiertos a las demandas de la ciudadanía”.

y tras una tramitación que duró 18 años, de la 'Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer' (Cedaw), que incluye la adopción de reformas que incorporen enfoque de género en los sistemas penitenciarios.

“En la Defensoría Penal Pública hemos sido iniciadores de las políticas en materia de género en el contexto del sistema de justicia penal en Chile”, destaca Sandra Haro, quien reconoce que la institución está cumpliendo un rol en sensibilizar no solo internamente, sino también hacia los tribunales de justicia y otros actores del sistema judicial, sobre la necesidad de incorporar esta problemática en su gestión.

## LOS DESAFÍOS

En el plano general del fomento de la participación ciudadana, desde la sociedad civil existe un juicio positivo del papel jugado por la Defensoría. “Creo que todas son muy buenas iniciativas que tienen que fortalecerse. Vamos muy bien, pero hay que seguir institucionalizando estos avances para que no dependan de los gobiernos de turno y se transformen en políticas de Estado”, recomienda Carolina Contreras, de Pro Bono.

No obstante, Jorge Rivera cree que “falta más convicción de otros organismos públicos para que se logren resultados más concretos. Falta también más claridad con lo que se pretende, definiendo roles, responsabilidades y alcances de la sociedad civil en la materia”.

El desafío no es simple y la Defensoría lo sabe. Y no solo en temas de género. Por eso, aún desde antes del estallido social había ofrecido a su Consejo de la Sociedad Civil participar en la pauta de la presente edición de “Revista 93”. La idea era y es, precisamente, incorporar sus miradas al quehacer institucional y recoger sus aportes en sus diversos ámbitos de acción. Por ahora, parece un buen principio...