

Dirección de Presupuestos

***“Evaluación del Programa de Licitaciones de Defensa
Penal Pública de la Defensoría Penal Pública”***

Resumen ejecutivo

Preparado por

CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS

UNIVERSIDAD DE CHILE

Septiembre 2017

“Evaluación del Programa de Licitaciones de Defensa Penal Pública de la Defensoría Penal Pública”

El presente resumen ejecutivo dice relación con el estudio “Evaluación del Programa de Licitaciones de Defensa Penal Pública de la Defensoría Penal Pública”, ejecutado por el Centro de Sistemas Público de la Universidad de Chile, de acuerdo con los requerimientos de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile.

El objetivo general y los objetivos específicos del referido estudio se presentan a continuación:

OBJETIVO GENERAL

Revisar y evaluar la eficiencia de las licitaciones de Defensa Penal Pública de la Defensoría Penal Pública.

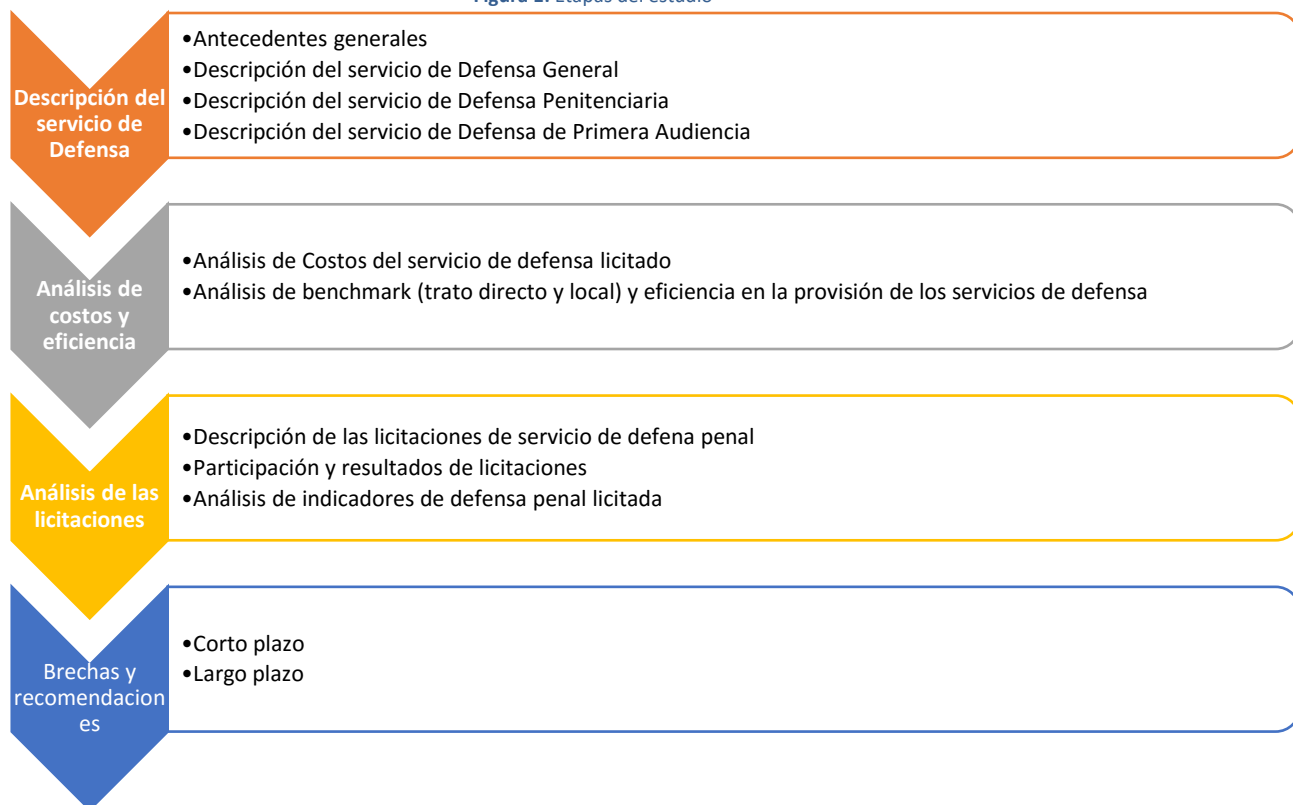
OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Los objetivos específicos son los siguientes:

- a) Definir el servicio de Defensoría General, Penitenciaria y de Primera Audiencia, estableciendo las etapas relevantes del proceso de cada una de ellas, provisto en forma mixta, pública y privada.
- b) Analizar y evaluar el desempeño e incentivos del mecanismo de licitación en los distintos llamados y para los distintos tipos de servicios de defensa, considerando a lo menos porcentaje de licitaciones exitosas, promedio de oferentes por licitación, porcentaje de ahorro por precio.
- c) Desagregar las etapas relevantes que aseguran la provisión del servicio de defensa para los distintos tipos de servicio de defensa penal pública, clasificando el costo (directo e indirecto, en caso de existir) y calculando el tiempo que ellas requieren (incluyendo aquellas que son delegadas a otras entidades públicas o privadas)
- d) Calcular el costo del servicio de defensa penal pública en los distintos llamados y para los distintos tipos de servicios de defensa desagregado por aquellas variables que considere relevante provisto por defensores locales, licitados por contratación directa y de manera particular. Para esto deberá proponer una metodología que permita dicho análisis, justificando tanto su elección como los resultados obtenidos.
- e) Comparar por etapas y en forma agregada, el costo del servicio de defensa penal pública, provisto por defensores locales, licitados por contratación directa y de manera particular. Para esto deberá proponer una metodología que permita dicho análisis, justificando tanto su elección como los resultados obtenidos.
- f) Indicar si hay espacios de mejora/optimización en términos de costo y oportunidad en la provisión del servicio.

El siguiente esquema (ver Figura 1) muestra un resumen de las etapas desarrolladas en el estudio, junto con los elementos contenidos en ellas.

Figura 1: Etapas del estudio



Fuente: Elaboración Propia

Para la primera etapa, de descripción del servicio de defensa, se realizó una extensa y exhaustiva revisión documental, junto con ocho entrevistas a autoridades de la DPP, a nivel central y regional y tres entrevistas a Defensores Locales Jefe (DLJ). El resultado de esta etapa fue la diagramación de los procesos involucrados en los distintos tipos de servicio de defensa, junto con un listado de las principales actividades (en términos de proporción de la jornada) de los defensores, en los distintos tipos de defensa.

Para la segunda etapa de análisis de costo, se contó con tres insumos principales: en primer lugar, datos administrativos permitieron determinar el desembolso financiero que implicaba la defensa proveída por medio de defensores licitados y sus benchmark, de defensores contratados directamente y por defensores propios de la institución (locales). En segundo lugar, la DPP dispone de un sistema de registro de actividades de los defensores, cualquiera sea su modalidad de contratación (SIGDP), lo que permitió caracterizar a los defensores licitados y su benchmark en términos de la frecuencia de gestiones¹. Por último, se levantó, por medio de un cuestionario cara a cara, el tiempo que demoraba un conjunto de actividades determinadas en la etapa anterior. Esta encuesta se realizó a 18 defensores de defensa general (cuatro locales, cuatro de

¹ En el caso de defensa penitenciaria, el sistema informático no permite distinguir entre defensores licitados y de trato directo.

contratación directa, cuatro particulares y seis licitados) y tres defensores de primera audiencia². Además, se implementa la encuesta tres defensores licitados de defensa³. Penitenciaria. Los levantamientos se realizaron en cuatro divisiones regionales de la DPP, que concentran más de la mitad de las causas que atiende la institución: Metropolitana Sur, Metropolitana Norte, O'Higgins y Valparaíso. El cruce de estos tres elementos, por medio de la metodología *Time Driven Activity Based Costing*, permitió generar un estimado del costo de proveer defensa penal por parte de defensores licitados y su benchmark.

Para la etapa de análisis de las licitaciones se realizó un levantamiento documental que dio cuenta de los procesos de licitación y la revisión de las bases empleadas, junto con cuatro entrevistas a actuales oferentes de defensa penal licitada y seis potenciales oferentes de defensa licitada. Además, se revisó información de registro para analizar los resultados, en términos de participación y adjudicación de los distintos llamados de licitación. Finalmente se analizó los indicadores involucrados en la gestión de estas licitaciones y sus resultados.

La última etapa consistió en la síntesis de brechas y recomendaciones, de corto y largo plazo, que la Universidad de Chile ha formulado, a partir de lo levantado en las etapas anteriores y un taller con la contraparte de DIPRES y la DPP.

1. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE DEFENSA

Con respecto al servicio de defensa penal, cabe señalar los actores del proceso penal entre los que figuran los Tribunales de Justicia, para estos efectos, los Juzgados de Garantía⁴, los Tribunales Orales en lo Penal⁵, Cortes de Apelaciones⁶ y la Corte Suprema⁷ (estos últimos por vía de algunas muy restringidas apelaciones y a través del recurso de nulidad). Asimismo, participa el Ministerio Público⁸, con sus respectivos fiscales y por el otro extremo, la Defensoría Penal Pública⁹.

Los abogados particulares, pueden intervenir como querellantes, de lado del Fiscal, o bien como defensores particulares, remunerados por las partes, evento en el cual reemplazan a los defensores públicos.

Como otros actores, podría distinguirse a la Policía de Investigaciones, Carabineros, Gendarmería y servicios técnicos auxiliares como el Servicio Médico legal, el Registro Civil, el Servicio Nacional de Menores.

² Al momento de realizar el levantamiento, se constata que en la actualidad todos los defensores de primera audiencia se encuentran contratados bajo la modalidad de trato directo

³ No existen defensores penitenciarios locales o defensores particulares que se desempeñen en las mismas funciones

⁴ Juzgados de Garantía: Son tribunales conformados por uno o más jueces, con jurisdicción sobre una o varias comunas, que conocen y fallan de manera unipersonales asuntos de competencia penal

⁵ Tribunales Orales en lo Penal: Son tribunales conformados por tres o más jueces, con jurisdicción sobre una o varias comunas que conocen y fallan en salas integradas por tres miembros los asuntos de competencia penal.

⁶ Corte de Apelaciones: Tribunal colegiado con competencia para conocer de diversas materias, con competencia sobre todo o parte de una o más regiones, que es superior jerárquico de los Juzgados de Garantía y Tribunales Orales en lo Penal

⁷ Excm. Corte Suprema: Tribunal colegiado con competencia para conocer de diversas materias, con competencia nacional y superior jerárquico de las Cortes de Apelaciones

⁸ Ministerio Público: es un organismo autónomo, jerarquizado, que dirige en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley. Debiendo adoptar las medidas para proteger a las víctimas y a los testigos y en caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales.

⁹ Defensoría Penal Pública: Es un órgano del Estado que depende jerárquicamente del Ministerio de Justicia y que tiene por fin proporcionar defensa penal a los imputados o acusados por un crimen, simple delito o falta que carezcan de abogado, asegurando de esta manera el derecho a defensa por un letrado y el debido proceso en el juicio penal.

Puede distinguirse, a su vez, en el servicio de defensa penal, entre Defensa General, primeras audiencias y defensa Penitenciaria, todo dentro del mismo proceso.

Así es como la DPP, si bien ha licitado con el concepto “primeras audiencias”, no lo ha definido qué comprende dentro de dicho concepto. La ley tampoco lo define por lo que, de la práctica, podemos colegir que las “primeras audiencias” son aquella primera comparecencia del imputado ante el respectivo Juzgado de Garantía, ya sea por la vía del control de detención, por citación a formalización o citación para requerimiento en procedimiento simplificado. Estas audiencias tienen la particularidad, además de ser la primera presentación ante el Juez de Garantía, que en ellas el procedimiento penal podría terminar. Es decir, es una vía expedita de descargar el sistema de la demanda por servicio.

En consecuencia, las primeras audiencias comprenderían las audiencias de control de la detención¹⁰, las citaciones para el 395¹¹ y las audiencias de formalización¹² programadas. En el caso que producto de la Primera Audiencia se fije la cautelar personal de prisión preventiva, el abogado defensor de Primera Audiencia se queda con la causa y debe interponer los recursos respectivos y visitar al imputado preso. Una vez revisado el recurso de apelación por la Corte de Apelaciones, el abogado de Primera Audiencia puede derivar la causa.

En el otro extremo de la defensa, está la defensa Penitenciaria que la DPP en su página web señala que: “comprende una serie de actuaciones judiciales y extrajudiciales, que se extienden durante el cumplimiento de la condena privativa de libertad hasta su completa ejecución. El objetivo es resguardar los intereses, garantías y derechos del condenado. La atención está a cargo de un grupo interdisciplinario, conformado por abogados y asistentes sociales, contratados mediante el sistema de licitaciones públicas”.

Asimismo, la DPP por el mismo medio, indica en qué tipo de materias asesorará a los Condenados o beneficiarios de la Defensoría Penal Penitenciaria:

- Permisos de salida (dominical, fin de semana, diaria).
- Libertad condicional.
- Rebaja de condena (“meses por año”).
- Abonos de prisión preventiva.
- Unificación de penas (“englobamientos”).
- Traslados dentro y fuera del país.
- Reclamos de castigos.
- Asistencia médica.

No existiendo en Chile los tribunales de cumplimiento de condenas u otra instancia similar, en definitiva, la iniciativa de la DPP se adelanta a que alguna vez lleguen a existir dichas instancias y entre tanto realiza estas gestiones principalmente ante los Juzgados de Garantía. Los Tribunales con competencia en lo penal, son los señalados y descritos previamente, a saber, Juzgados de Garantía y Tribunales Orales en lo Penal. Podrían además considerarse las Cortes de Apelaciones y la Excma. Corte Suprema, en lo que respecta a su competencia para conocer de temas penales.

¹⁰ Control de la Detención: es una audiencia que se realiza ante el Juez de Garantía y con presencia del Fiscal y Defensor en que se revisa si la detención del imputado ha cumplido con los estándares legales para considerarla ajustada a derecho

¹¹ Audiencia del 395: es la audiencia en que al imputado de un delito que no supera la pena de presidio menor en su grado mínimo (no más de 540 días de pena), se le interroga sobre si acepta o no su responsabilidad en los hechos que se le imputan.

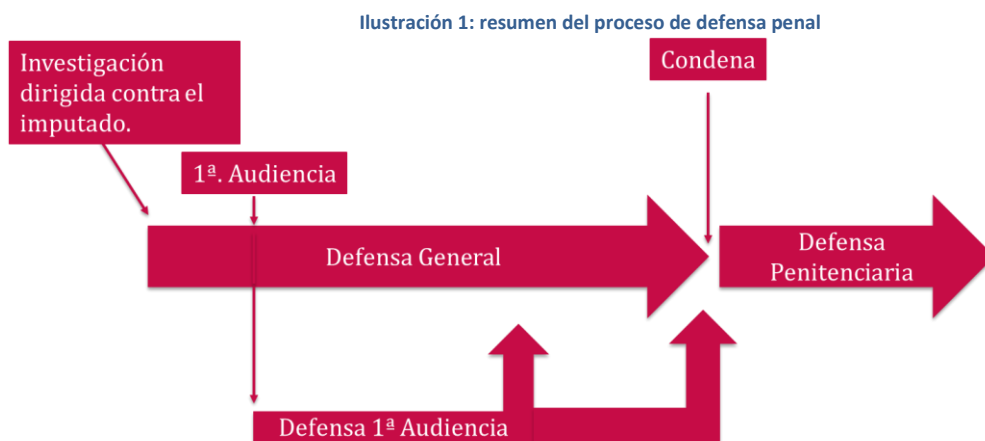
¹² Formalización de la Investigación: “es la comunicación que el fiscal efectúa al imputado, en presencia del juez de garantía, que desarrolla actualmente una investigación en su contra respecto de uno o más delitos determinados” (artículos 229 del Código Procesal Penal)

En resumen, en un extremo está la defensa de primeras audiencias, y en el otro la defensa Penitenciaria de los condenados. Podría, por ejemplo, darse el caso que alguien sea atendido en un control de detención, sea condenado, es decir termina su causa, y como ingresa a cumplir condena, reciba los servicios de la Defensoría Penitenciaria, para algún beneficio.

Entre ambos extremos descritos está la Defensa General que presta la defensoría penal pública. La causa que no se descarga del sistema en la Primera Audiencia, se deriva a la Defensa General, donde será un defensor licitado, trato directo o local el que asume la defensa del imputado en términos de ser defendido con “la debida asistencia jurídica, desde la primera actuación del procedimiento dirigido en su contra y hasta la completa ejecución de la sentencia, según corresponda, en cautela de sus derechos”. En las zonas en que no hay defensores de Primera Audiencia, por cierto, que el defensor general toma la Primera Audiencia y en las que sí, puede ser cualquiera de los dos, según disposiciones del Defensor Local Jefe.

Por su parte, los abogados particulares descargan el sistema de defensoría penal en cualquier etapa, así como si dejan la defensa, cargan el sistema, ya que ese imputado será defendido desde ese momento por la DPP.

Esta descripción se resume en la siguiente ilustración:



Fuente: elaboración propia.

LOS PROCESOS Y ACTIVIDADES DE LA PROVISIÓN DE DEFENSA DE PRIMERA AUDIENCIA, GENERAL Y PENITENCIARIA

Como se explicó, la defensa penal de “Primera Audiencia” ocurre en la primera fase del proceso penal. Éste se inicia con la denuncia y la recepción por parte del Ministerio Público, para luego programarse – según la naturaleza del delito – una Primera Audiencia Programada o el Control de Detención del imputado. En los dos casos, el o la imputada puede requerir de Defensa Penal y la DPP va a asumir su defensa a menos que el imputado cuente con Defensa Particular. Según sea el caso, se realiza la Audiencia de Control de Detención o la Primera Audiencia, en la que se define la continuidad o no del proceso penal.

La forma de asignación de las causas para su defensa básicamente se realiza conforme al turno de tomas de audiencias que asigna el Defensor Local Jefe. Pero hay que distinguir, en el caso de las zonas que existen defensores de Primeras Audiencia y si la causa no termina en la misma, la causa

seguirá en manos del Defensor General que sea asignado por el Defensor Local Jefe conforme la carga de trabajo.

En el caso de la Defensa General, si la investigación penal continúa con el imputado en libertad o revisada la medida cautelar de prisión preventiva por la Corte, el Defensor de Primeras audiencias, como hemos señalado, procede a realizar el traspaso de la causa al Defensor Local Jefe el cual se la deriva a un Defensor General, el cual realiza las acciones necesarias para acreditar su Teoría del Caso¹³. La defensa se extiende, como se ha señalado hasta que se dicte sentencia definitiva y la misma quede ejecutoriada¹⁴. En el caso que la sentencia suponga el ingreso a la cárcel, esto se registra por parte de la Unidad de Estudios de la Defensoría y se asigna un Defensor Penitenciario quien continúa con el proceso de defensa.

A continuación, se detallan las actividades involucradas en cada tipo de defensa (Primera Audiencia, General y Penitenciaria). El foco de la determinación de estas actividades es su utilidad para realizar, posteriormente, el costeo ABC, descrito en el capítulo respectivo.

PROCEDIMIENTO PARA LA DEFENSA DE PRIMERA AUDIENCIA

La causa puede comenzar por una denuncia ante las policías o el Ministerio Público o por querrela, que se interpone ante el Juzgado de Garantía, para ser conocida por el Ministerio Público. Tanto la denuncia como las querrelas son formas de comunicar que se ha cometido un delito o hechos que revisten características de delitos, para que los mismos sean investigados por el Ministerio Público. La diferencia entre una denuncia y una querrela es que en la querrela se debe actuar por intermedio de abogado, y la persona que presenta la querrela, pasa a ser parte en el proceso penal de investigación del delito.

Frente a esto, el Ministerio Público puede seguir dos caminos en el Tribunal:

- a. Citar al imputado para una audiencia programada de formalización o requerimiento en procedimiento simplificado
- b. Pasar a control de detención de inmediato

En ambos casos el defensor que se haga cargo de esta causa puede ser un Defensor General o un Defensor de Primera Audiencia. La definición de qué causa corresponde a qué defensor recae en el Defensor Local Jefe.

Según se haya seguido el camino de audiencia programada o control de detención, pueden ocurrir las siguientes situaciones:

- a. En caso de Audiencia Programada, el Ministerio Público envía la solicitud de formalización al tribunal o de requerimiento en procedimiento simplificado. El tribunal envía una citación al imputado y Defensoría Penal Pública local simultáneamente (defensor jefe). A partir de esta citación, la DPP manda, a su vez, una citación al imputado generalmente mediante carta enviada al mismo domicilio que ha indicado el Ministerio Público en su solicitud de audiencia de formalización o requerimiento en procedimiento simplificado.

El imputado puede ir a la DPP u optar por defensa particular. Si el imputado llega a la Defensoría Penal Pública se le realiza una entrevista que permite preparar la Primera Audiencia, por regla general, el imputado es citado a una entrevista con su defensor, la

13 Teoría del caso: es la hipótesis que sostiene una de las partes en el juicio, y que orienta su trabajo de recolección de evidencia con el objeto que la narración de los hechos presentados al juez, persuadan a éste para fallar a su favor.

14 Sentencia firme o ejecutoriada es aquella respecto de la cual no se han deducido recursos en su contra, o de haberse deducido los mismos, estos han sido rechazados.

cual se agenda. En caso contrario, el defensor e imputado se encuentran en la audiencia programada. Estas audiencias programadas, normalmente, se realizan unos 20 a 45 días después de la citación.

- b. En caso de Control de la Detención, el imputado pasa inmediatamente a una breve entrevista previa con un defensor que esté de turno (los turnos son asignados por el Defensor Local Jefe) y, luego, a la Audiencia de control de detención.

Terminada la defensa de Primera Audiencia, el caso puede concluir o continuar, según el acuerdo entre las partes. Si el caso continúa los pasos a seguir dependen de si el defensor con la causa es Defensor de Primera Audiencia o Defensor General. Si se trata de un Defensor de Primera Audiencia, el defensor prepara una carpeta de derivación (carpeta con todos los antecedentes recopilados hasta la Primera Audiencia por el defensor) para el defensor local jefe y este designa el defensor que continúa con la causa (que puede ser especializado o general).

Es decir, para efecto del levantamiento de proceso para el costeo, las actividades relevantes para el coste de servicio de defensa de Primera Audiencia son¹⁵:

- Audiencias: Audiencias programadas efectuadas en tribunales de garantía (Primera Audiencia)
- Controles de Detención: Incluye acciones tales como la entrevista con imputados previa a las audiencias, la preparación y presentación de recursos y las derivaciones
- Otras actividades: Se trata de actividades no catalogables en categorías anteriores que por su naturaleza no son registradas en SIGDP (Clínicas Jurídicas, Capacitaciones, reuniones de coordinación, ingresos de actividades el SIGDP y derivaciones)

PROCEDIMIENTO DE JUICIO GENERAL

Posterior al servicio de defensa de Primera Audiencia comienza una serie de actividades muy heterogéneas en su naturaleza y frecuencia, según las características del caso. Si bien, por la especificidad de la materia pueden existir Defensores Especializados (Son aquellos defensores que tienen algún grado especial de preparación en temas particulares, tales como, por ejemplo, de defensa juvenil, defensa de indígenas, migrantes, minorías), existen defensores generales que, en teoría, podrían hacerse cargo de cualquier caso que surja.

Para caracterizar esta heterogeneidad, estas se subdividen en diferentes tipologías que incluyen audiencias de diversa índole, y diligencias de investigación, audiencias de preparación de juicio oral, selección de prueba, audiencias juicio oral, acciones recursivas, entre otras. Especial atención merece la actividad de “visita a cárcel” que ocurre en los casos en que se decreta la medida cautelar personal de prisión preventiva y en los que el defensor tiene la obligación de realizar al menos dos visitas al mes a cada imputado. Además, otra actividad relevante es que el defensor debe destinar tiempo para atender público, ya sea a imputados en libertad con sus familiares o familiares de imputados privados de libertad.

Es decir, para efecto del levantamiento de proceso para el costeo, las actividades relevantes para el coste de servicio de defensa Juicio Oral/General¹⁶:

¹⁵ La diagramación en detalle de este proceso, se encuentra en el cuerpo del informe

¹⁶ La diagramación en detalle de este proceso, se encuentra en el cuerpo del informe

- Audiencias: Audiencias programadas efectuadas en tribunales de garantía (salida alternativa, procedimiento abreviado, etc.) y audiencias de juicio oral. Se incluye en las indagaciones el tiempo requerido en las audiencias propiamente tal, además del tiempo ocupado por los defensores en preparar su participación en dichas audiencias.
- Controles de Detención: Incluye acciones tales como la entrevista con imputados previa a las audiencias, la preparación y presentación de recursos y las derivaciones
- Otras actividades: Se trata de actividades no catalogables en categorías anteriores (visitas a cárcel, atención de público, diligencias, etc.) y/o aquellas en las que los defensores ocupan parte de su jornada pero que por su naturaleza no son registradas en SIGDP (clínicas jurídicas, capacitaciones, reuniones de coordinación, ingresos de actividades el SIGDP)

PROCEDIMIENTO PARA LA DEFENSA PENITENCIARIA

A diferencia de los servicios anteriores, en este caso los procedimientos se ven regulados principalmente por el reglamento penitenciario más que por el código procesal penal. En efecto, al estar el imputado condenado, se debe regir su conducta por el Reglamento Penitenciario ya que es la norma que los regula al interior de los recintos de Gendarmería de Chile. Existe, además, una notoria separación organizacional en las gestiones relacionadas con la defensoría previa a la sentencia y la Penitenciaria.

El Servicio de Defensa Penitenciaria comienza cuando se realiza un requerimiento por parte del imputado condenado. El requerimiento puede ser realizado por un familiar del condenado o una ONG en la DPP, en cuyo caso, este requerimiento se transmite al Coordinador de Defensa Penitenciaria (que puede ser el Jefe Regional de la Unidad de Estudios o un Profesional de la Unidad de Estudios al que se le haya asignado este rol). Este le transmite el requerimiento a un Defensor Penitenciario que ha sido asignado al recinto penitenciario donde se encuentra el condenado.

El otro mecanismo por el que puede comenzar el Servicio de Defensa Penitenciaria es por medio del requerimiento del mismo condenado. Esto último, según las entrevistas a los defensores penitenciarios, se daría como resultados de actividades de difusión del mismo defensor penitenciario, y muy rara vez por iniciativa espontánea del condenado. De hecho, una de las labores de los defensores penitenciarios es la realización de charlas al interior de los centros penitenciarios, para informar a los presos sobre sus derechos y beneficios. Es una suerte de autogeneración de demanda.

Estos requerimientos son de naturaleza y duración muy diversa e incluyen, entre otros, petición de traslado de un centro penitenciario a otro, salida dominical u optar a libertad condicional, que son beneficios que operan cuando se ha cumplido parte de la condena, optar a cursos de capacitación al interior del centro penitenciario, ejercer derechos a visita por parte de familiares, revisión a sanciones impuestas al interior del recinto penitenciario por malas conductas, recursos de amparo ante la Corte de Apelaciones o Juzgado de Garantía, “englobamiento” de sentencias, que dice relación con poder cumplir a un mismo tiempo varias condenas, etc.

Por otro lado, los defensores penitenciarios realizan charlas y actividades de difusión en los recintos a los cuáles son asignados. Estas charlas tienen el efecto de generar mayor demanda de requerimientos.

Es decir, para efecto del levantamiento de proceso para el costeo, las actividades relevantes para el costeo de servicio de defensa Penitenciaria:

1. Requerimientos: Salida dominical, optar a libertad condicional, optar a cursos, ejercer derechos a visita, revisión a sanciones, recursos de amparo, “englobamiento” de sentencias, etc.).
2. Actividades de difusión: charlas y actividades interregionales.

2. ANÁLISIS DE COSTOS Y EFICIENCIA DE LA PROVISION DE SERVICIOS DE DEFENSORIA

El estudio contempló como uno de sus productos principales la realización de un ejercicio comparativo del costo de producción de los servicios de defensoría provistos por la vía de las tres modalidades utilizadas en la actualidad para estos efectos: defensores locales, defensores licitados y defensores trato directo. Para ello se delineó una metodología fundada esencialmente los procedimientos de estimación considerados en el modelo ABC de costeo de actividades (*Activity Based Costing*), en la cual se utilizó una combinación de información primaria, en la forma de una encuesta y secundaria utilizando los registros administrativos de las actividades efectuadas por los defensores. En particular, la encuesta fue utilizada para indagar en los tiempos que defensores de distintos tipos destinan a la realización de las tareas que la defensa implica, mientras que la información administrativa obtenida del Sistema de Gestión de la Defensoría (SIGDP) fue utilizada para la individualización de la cantidad de ocasiones en las que cada defensor realiza las actividades individualizadas. Es importante señalar que dado que el tiempo dedicado a cada actividad se recogió mediante una encuesta, el equipo del CSP procedió a la identificación de un listado de actividades que a juicio de la contraparte DPP permitiera caracterizar al menos el 80% de la jornadas de los defensores, objetivo que en el caso de las acciones de defensoría general fue alcanzado con un subconjunto compuesto por las siguientes actividades:

- 1.1. Aud. Preparación de Juicio Oral
- 1.2. Aud. de Juicio Oral
- 1.3. Aud. Juicio Abreviado
- 1.4. Aud. Revisión de Prisión Preventiva u otras cautelares
- 1.5. Aud. de Cierre de Investigación
- 1.6. Aud. de Juicio Oral Simplificado
- 1.7. Aud. de Preparación de Juicio Oral Simplificado
- 1.8. Aud. de Salida Alternativa
- 1.9. Aud. de Revisión de Penas Sustitutivas
- 1.10. Aud. de Control de Detención o 1° Aud. Prog.
- 2.1. Entrevista
- 2.2. Presentación de Recursos
- 3.1. Visitas a Cárcel
- 3.2. Atención de Público
- 4.1. Clínicas jurídicas
- 4.2. Capacitaciones
- 4.3. Reuniones de coordinación
- 4.4. Registro SIGDP

Dada la naturaleza de algunas de las actividades no todas son registradas en SIGDP. Tal es el caso de las clínicas jurídicas, las capacitaciones, la participación en reuniones de coordinación con otros defensores y el registro de actividades en SIGDP. En estos casos se utilizó la encuesta no sólo para la recolección de información de duración, sino que también de frecuencia semanal/mensual según fuese el caso. Luego, al efectuar la multiplicación de la frecuencia de actividades por el tiempo requerido para cada una de ellas y efectuar la suma de estos productos para todas las

actividades incorporadas en el instrumental se puede obtener una estimación de la cantidad de horas mensuales y/o semanales dedicadas por los defensores a las actividades incluidas en el instrumental. Puesto que los tiempos de dedicación a cada actividad se estiman mediante una muestra de defensores pero las frecuencias SIGDP son censales, el procedimiento permite estimar el total de carga de trabajo anual de la Defensoría, así como también el total de carga de trabajo desarrollada por el total de defensores locales, de trato directo y licitados, por lo que intuitivamente podría calcularse una carga de trabajo promedio por defensor dividiendo el total anual de la carga de trabajo asumida por los defensores del tipo A, B o C por la cantidad de defensores registrados en el SIGDP de cada tipo. Este procedimiento intuitivo adolece sin embargo de una serie de dificultades. En primer lugar, existe una alta dinámica en el tipo de contratos que puede tener un mismo defensor en el transcurso de un año calendario. Por ejemplo, una proporción que varía entre un 20 y un 30% de los defensores contratados durante un año han sido registrados. En segundo lugar, existe un alto número de defensores para los cuales aparecen registros en SIGDP pero que solamente se desempeñaron en sus tareas por un número limitado de meses y/o semanas, tratándose esencialmente de suplencias. En consecuencia, la cantidad de defensores para los cuales se registra actividades en SIGDP sobre estima la cantidad efectiva de defensores que durante un año se desempeñan en dicha condición, y por consiguiente, calcular las cargas de trabajo promedio utilizando como denominador estas cantidades de defensores subestimaría las cargas de trabajo efectivas. Para solucionar este problema las estimaciones se efectuaron implementando la misma modalidad utilizada por el Departamento de Estudios de la DPP a la hora de calcular cargas de trabajo anual, esto es, dividiendo la carga de trabajo total de la DPP por el número de “cupos” de defensores asignados a cada defensoría regional en cada año, estableciéndose dicho número sobre la base de información del Departamento de Personas y de la información de contratos licitados y tratos directos.

Es importante mencionar que la propuesta metodológica delineada por el CSP determinó necesario incorporar en los análisis el eventual efecto que en la carga de trabajo tendría una distribución heterogénea de causas entre defensores contratados por diversas modalidades considerando su complejidad. En efecto, más allá de las frecuencias y duraciones en las que se indagaría en la forma ya descrita precedentemente, dado que a priori resulta verosímil interpretar que la carga de trabajo asignada a un defensor podría verse incrementada significativamente en la medida en que le corresponda asumir la defensa de imputados en causas de mayor complejidad (dada una mayor cantidad de audiencias y un mayor tiempo de dedicación a la preparación de las mismas, sería necesario matizar los análisis con esta variable incidente. Sin embargo, dado que el SIGDP es una base de datos cuya arquitectura está orientada al registro de actividades (gestiones) efectuadas por los defensores y no al registro de antecedentes de las causas, no fue posible obtener de esta fuente información que permitiese incorporar en los análisis esta variable por la vía de antecedentes cuantitativos (y censales). Es por ello que la indagación del efecto de una asignación heterogénea de causas considerando su complejidad se efectuó incorporando en las pautas de entrevistas a los diversos actores entrevistados en el desarrollo del estudio, preguntas en las que estos son consultados respecto a su percepción sobre si las causas, dada su complejidad, son asignadas heterogéneamente entre distintos tipos de defensores, información que posteriormente es utilizada en el análisis de los hallazgos.

Previo al análisis de las cargas de trabajo se efectuó el análisis del costo unitario (por defensor) que implica a la DPP proveer el servicio de defensa general en las tres modalidades de contratación. Para ello se utilizó la información de remuneraciones de los defensores locales así como los precios a los cuales se ha adjudicado la provisión de este tipo de servicios por la vía de

licitación entre los años 2014 y 2016, junto con el precio fijado para la contratación por trato directo. Para garantizar la comparabilidad, dado que en el caso de los defensores licitados y trato directo se exige a los adjudicatarios tanto la contratación de personal de apoyo a la tarea de los defensores como el pago de oficinas que deben cumplir con ciertos estándares de calidad, en el caso de los defensores locales se efectuó una estimación de los costos en que debe incurrir la DPP por estos conceptos (arriendo, servicios básicos y gasto en personal de apoyo a la tarea de los defensores). Habiendo efectuado este ajuste, se estimó que la provisión de defensa por medio de defensores licitados implica un desembolso aproximadamente 44% menor que mediante defensores locales. Con el objeto de minimizar el efecto de eventuales errores en la estimación de los costos por concepto de arriendos, servicios básicos y pago en recurso humano que brinda apoyo a los Defensores locales se restimaron estos costos arribando a la conclusión de que incluso en este caso el costo de los defensores locales supera en 33% al de los licitados. De acuerdo con las declaraciones de actores relevantes del proceso de producción de los servicios de defensa, tal como los DLJ, este mayor valor dice relación con el hecho de que los defensores locales tienen un mayor grado de preparación y especialización, razón por la cual les suelen encargar las causas de mayor complejidad y focalizando la labor de los defensores licitados en gestiones de menor complejidad. Por otro lado, la provisión de defensa, por medio de defensores licitados, implica un desembolso 16% mayor, que mediante defensores de trato directo. Lo anterior es coherente con el hecho de que la DPP se ha propuesto desincentivar la contratación por la vía de trato directo, para lo cual ha congelado sus precios desde 2014 y se suma al hecho de que los precios licitados han aumentado paulatinamente. Al igual que la conclusión anterior, esta constatación debe ser analizada con precaución puesto que la complejidad de las causas susceptibles de ser abordada por contratados por diversos mecanismos sea homologable a un punto tal que los servicios de un defensor licitado sean un sustituto perfecto de los de un defensor local.

En cuanto a la frecuencia de gestiones, hay una clara tendencia en cuanto a que son los defensores licitados los que más actividades realizan. Si bien los tiempos de dedicación a cada actividad varían entre las modalidades, con varias actividades requiriendo más tiempo por parte de los defensores locales, al cruzar las frecuencias de gestión y tiempos, sigue siendo notoriamente más alta la carga de trabajo de los defensores licitados.

Por otro lado, sin perjuicio que a pesar del conjunto de medidas/estrategias adoptadas con el objetivo de minimizar la probabilidad de sesgos en las estimaciones, tanto en la selección de los sujetos a encuestar, como en el diseño de los instrumentos y la modalidad de entrevista, no se puede descartar la existencia de sobre-estimaciones, la carga de trabajo administrativo que implica el registro de todas y cada una de las gestiones SIGDP, si bien necesaria, concentra una proporción que oscila en torno al 20% de la jornada de profesionales cuya labor esencial es la provisión del servicio de defensa.

Ahora bien, la mayor frecuencia en gestiones de defensa general por parte de los defensores licitados puede explicarse por varios motivos. En primer lugar, no es posible descartar diferencias en las formas en que las gestiones son registradas en el SIGDP. Esto puede ser resultado del hecho que el ingreso de los defensores licitados está ligado directamente al resultado en indicadores que dependen de los registros SIGDP, y que de cumplirse se traducen en aumentos porcentuales en sus ingresos mensuales¹⁷, mientras que las otras modalidades de contratación no tienen este

¹⁷ Según los datos proporcionados por la Unidad de Finanzas de la Defensoría Nacional, para el periodo 2014-2016, cerca de un 80% cumple con las condiciones para recibir el pago variable.

incentivo. En segundo lugar, de acuerdo a la declaración de los DLJ y otros actores de del nivel central de la DPP entrevistados, se señala que los defensores locales realizan una serie de otras actividades diferentes a la defensa general. Por un lado, algunos defensores locales asumen el rol de jefatura lo que implica varias tareas administrativas adicionales, entre las cuales se destaca por su importancia y la carga de trabajo que implica, la supervisión y coordinación de los defensores bajo dependencia. Por otro lado, los defensores locales asumen tareas de defensa especializada (como defensa de temáticas relacionadas a género y pueblos indígenas). Estas tareas, además, requieren de capacitaciones específicas.

En cuanto al costo por hora de provisión de servicio de defensa se observa que al Estado le cuesta aproximadamente lo mismo proveer servicio de defensa por la vía de licitación o contratación directa. Esto se debe a que el mayor desembolso en la provisión de defensa por medio de licitaciones se ve morigerado por la mayor cantidad de horas en la jornada de este tipo de defensores. Por otra parte, producto de la interacción entre un mayor precio, un promedio de gestiones efectuadas mensualmente y un promedio de duración en la preparación y realización de las gestiones que dan cuenta de una carga de trabajo menor que la de sus colegas, se confirma la diferencia de costos que le implica a la DPP contratar el servicio de defensa penal por medio de defensores locales en relación con licitados o de trato directo. La provisión de defensa penal a través de defensores licitados le cuesta al Estado entre un 33% y un 46% menos que con defensores locales. Este margen se da en el contexto de un análisis de sensibilidad de estos precios en el cuál se efectúan algunos ajustes al precio originalmente estimado para los defensores locales eliminando de las estimaciones la proporción del gasto en bienes y servicios de consumo y arriendos atribuible al trabajo de los defensores locales, así como incorporando el hecho de que algunos defensores locales son también defensores locales jefes por la que asumen carga de trabajo adicional a la prestación de servicios de defensa lo que encarece sus funciones.

De este modo, dada su mayor duración, la gestión de mayor precio son las audiencias de juicio oral, cada una de cuales puede llegar a costar una cifra que bordea los cuatrocientos mil pesos en caso que sea asumida por un defensor local, mientras que en el caso de los contratados por trato directo y licitados la cantidad asciende a una cifra cercana a los \$230.000. Le siguen en precio las visitas a cárcel y las capacitaciones. De la misma forma, se estima que la realización de capacitaciones requiere alrededor de 3 horas y media al mes a un costo mensual de \$160.492 en el caso de los defensores locales, y de \$85.169 y \$83.704 en el caso de los defensores trato directo y licitados respectivamente, a lo que debe sumarse el costo de la realización de las capacitaciones propiamente tal. De la misma forma, cada una de las visitas a cárcel tiene un costo de \$114.375, \$70.744 y \$100.626 en el caso de los defensores locales, trato directo y licitados respectivamente.

Por otro lado, y tal como lo requieren las bases de licitación se efectuaron análisis segmentados en el caso de las acciones desarrolladas por los denominados defensores de primera audiencia, esto es, los abogados contratados para asumir exclusivamente (en principio) el acompañamiento de los inculcados en sus primeras audiencias. Sin embargo, de las indagaciones efectuadas se constató al menos cuatro situaciones que dificultan la posibilidad de efectuar los análisis requeridos. En primer lugar, las acciones defensa de primera audiencia forman parte de un continuo (la defensa general) de manera tal que en aquellas regiones en las que no se contrata por separado defensores de primera audiencia estas tareas son asumidas por defensores generales. Más aún, en el caso en que la defensa de primera audiencia se contrata por separado, de acuerdo a las declaraciones de los actores entrevistados, no existirían diferencias relevantes en la manera en que la gestión es desarrollada a cuando dichas gestiones son efectuadas por defensores generales. En segundo lugar, la secuencialidad de las acciones del proceso de defensa en sus dos etapas

previas a la ejecución de la pena, esto es defensa de primera audiencia y defensa general no es opcional. En efecto, en caso de no lograrse salida alternativa (suspensión condicional o acuerdo reparatorio) en primera audiencia, ya sea porque no se cumplen las condiciones requeridas o no se llega a acuerdo, la causa continúa su tramitación ya sea por el mismo o por otro abogado, según existan o no defensores de primera audiencia. En tercer lugar, al efectuar las entrevistas a defensores de primera audiencia se detectó que en la práctica asumen la defensa de inculpados incluso más allá de la primera audiencia, siendo la única limitación efectiva el hecho de que no asumen la representación en todo lo relacionado con las audiencias de juicio oral. Finalmente un último hallazgo inviabilizó drásticamente la posibilidad de efectuar análisis de eficiencia segmentados para primeras audiencias: más allá del hecho de que se efectuaron en su momento licitaciones para la contratación de defensores de primera audiencia, al momento de realización del estudio se constató que no existen abogados de primera audiencia contratados por licitación, siendo todos ellos contratados por trato directo, por lo que resulta imposible efectuar los análisis en la forma solicitada (contraste entre licitados y locales y entre licitados y trato directo). Por esta razón, de mutuo acuerdo entre el CSP y la contraparte de la Dirección de Presupuestos el informe no incorporó análisis segmentados en de la licitación de defensa de primeras audiencias.

En relación con la caracterización de actividades de defensa penitenciaria y el contraste con el gasto requerido para la prestación de este tipo de servicios entre distintos tipos de defensores, el primer elemento que es necesario destacar es el hecho de que esta modalidad de defensoría implica la realización de actividades que no son realizadas regularmente por defensores privados ni tampoco por defensores locales, razón por la cual el análisis se limita únicamente a estos dos modalidades de contrato. Sin embargo, a pesar de que se efectuó entrevistas a abogados licitados y trato directo que prestan este tipo de defensa, no se pudo efectuar contraste de eficiencia entre ambas modalidades de contratación puesto que el sistema de información con que la Institución cuenta para dar soporte a este tipo de defensa (SIGDP penitenciario) no permite distinguir la calidad contractual de los abogados contratados para la provisión de este tipo de defensa. En consecuencia, en los análisis efectuados a la defensa penitenciaria sólo fue posible estimar costos por actividad sin que sea factible efectuar contrastes para verificar distintos grados de eficiencia.

3. ANÁLISIS DE LAS LICITACIONES

A continuación, se presenta el análisis de las bases de licitación. Para lo anterior, se emplea como insumo para el informe, además de lo presentado en ese capítulo, la revisión de las bases 2014-2017 y las entrevistas realizadas a oferentes licitados y a defensores de trato directo y particulares, como potenciales oferentes de licitación.

ANÁLISIS DE LAS BASES DE LICITACIÓN

Las actuales bases de postulación exigen una garantía de seriedad de la oferta de 10 UF, en línea con la tendencia que se ha mostrado en otras compras públicas que realiza el Estado chileno. En este sentido, el Reglamento de la ley N°19.886 de Compras Públicas, modificado el 2015, señala, en el artículo 31 referente a garantía de seriedad: *“Tratándose de contrataciones iguales o inferiores a las 1.000 UTM, la entidad licitante deberá ponderar el riesgo involucrado en cada contratación para determinar si requiere la presentación de garantías de seriedad de la oferta....”*. Es decir que, para contrataciones iguales o inferiores a 1000 UTM, como las de la mayoría del servicio de defensa penal licitado, esta condición es opcional.

En la actualidad, las bases de postulación consideran un 5% de ponderación por cumplimiento de aspectos formales. Este 5% se implementó en 2016, en desmedro de la ponderación de la oferta técnica, que pasó de 70% a 65%. Este criterio de evaluación se ha vuelto una práctica extendida en las compras públicas. Si no se cumplen los requisitos formales y el incumplimiento es subsanable, se debiera corregir, y, de no ser subsanable, se debiera descalificar la propuesta (es decir, no se debiera evaluar el resto de las dimensiones, convirtiéndose así en un requisito de admisibilidad de la propuesta).

Según los entrevistados, pareciera haber algunas complicaciones con las condiciones de licitación en relación a la escala. Así, si bien existe la convención (definida autónomamente por cada región como parte de los requisitos administrativos y de apoyo, pero establecida como estándar por la costumbre) de que cada dos defensores se requiere de una secretaria o asistente jurídico, no es claro cómo esta condición podría relacionarse con el hecho de que se licite a un defensor y no se permite la contratación de secretaria por media jornada. En la práctica, se observa que existe un mercado secundario en que defensores y oferentes acuerdan compartir elementos postulados en la oferta (secretaria, infraestructura, etc.), pero esto no siempre es posible. En este sentido, los oferentes de que solo presentan un defensor tendrían dificultades para cumplir con los requisitos técnicos, o lo tendrían que hacer a un mayor costo (contratando una secretaria para un defensor, por ejemplo).

Por otro lado, una auditoría realizada por la DPP (2016), encuentra que en la Región Metropolitana existiría una “subdotación” de personal administrativo. Sin embargo, es posible que lo que se observe es una economía de escala en la necesidad de apoyo administrativo. Así, no es necesariamente cierto que si para dos defensores se requiere una secretaria, para 10 defensores se necesiten cinco.

La experiencia del profesional en el nuevo sistema penal pondera un 40%, encima de la evaluación de cualificación profesional y de antecedentes académicos que pondera 10%. Esta relación parece excesiva. Como surge en las entrevistas, dado que se ha reducido significativamente el número de audiencias requeridas en este factor, se ha permitido aumentar el número de oferentes a los llamados de licitación, pero este ha perdido capacidad de discriminación entre oferentes.

El proceso de licitación de la DPP no considera todas las diferencias geográficas ni particularidades de las regiones. Por ejemplo, en muchas regiones a diferencia de la Metropolitana, comparecer a las Cortes de Apelaciones supone grandes desplazamientos, con elevados costos, que no necesariamente se ven reflejados en la licitación. Todos los recursos que contabilizan en la sección de análisis de frecuencia de gestiones se presentan ante esta instancia. Por ejemplo, la licitación de la región de Valparaíso no contempla diferencias mayores entre los valores que se licitan en Los Andes o San Felipe, con los de Valparaíso, aun cuando la Corte de Apelaciones tiene su asiento en esta última ciudad. Asimismo, los recursos de nulidad deben ser resueltos por la Corte Suprema en Santiago, ya sea que el juicio oral haya ocurrido en Arica, Puerto Montt o Santiago. Estas diferencias requieren de una distinción más desagregada que la que se realiza con las macrozonas consideradas por la DPP.

PARTICIPACIÓN Y RESULTADOS DE LICITACIONES

Los informes de evaluación de los procesos de licitación 2014-2016 de la DPP arrojan algunos resultados de los procesos licitatorios que serán analizados a continuación.

Los contratos de las licitaciones de defensa general alcanzan en su mayoría una duración de 3 años de servicios dividido en 36 pagos mensuales. La media de las cargas máximas de causas licitadas en este periodo es de 820 causas por defensor licitado anual en total a nivel nacional. Cabe destacar que el porcentaje consignado a licitación varía según tipo de zona, es decir, no en todas las zonas los abogados licitados tienen el mismo número de causas anuales, que se traduce en su carga de trabajo promedio anual.

En los dos últimos ciclos de llamados de licitación se observa un aumento del precio por jornada-abogado (aumento de un poco más de 20%, desde \$2.976.00 a \$3.597.541, en defensa general), en línea con condiciones más atractivas de las bases de licitación (aumento precio máximo por jornada).

Tabla 1: Progresión de llamados a licitaciones

Modalidad de Defensa	Abogados Llamados 21, 2 y 10	Presupuesto		Abogados Llamados 22, 1, 3 y 11	Presupuesto	
		Por abogado	A 3 y 2 años		Por abogado	A 3 y 2 años
General	60	\$ 2.976.000	\$ 6.696.000.000	226	\$ 3.597.541	\$ 29.167.200.000
RPA¹⁸	0	\$ -	\$ -	4	\$ 3.950.000	\$ 568.800.000
1ª Audiencia	4	\$ 2.100.000	\$ 201.600.000	12	\$ 2.730.000	\$ 1.162.800.000
Penitenciaria	39	\$ 3.194.259	\$ 4.448.160.000	31	\$ 4.153.333	\$ 4.586.400.000
Total	103		\$11.345.760.000	273		\$ 35.485.200.000

Fuente: Bases de datos Llamados de licitación

A la vez, parece observarse una mayor efectividad de los llamados de licitación con mayores porcentajes de adjudicación.

¹⁸ Responsabilidad Penal Adolescente

Tabla 2: Capacidad de cumplimiento de la oferta

	Modalidad de defensa	General	Primera audiencia	Penitenciaria
2014	Abogados requeridos	244		
	Abogados adjudicados	184		
	% adjudicado	74%		
2015	Abogados requeridos	212	12	39
	Abogados adjudicados	163	8	10
	% adjudicado	77%	67%	36%
2016	Abogados requeridos	57	4	39
	Abogados adjudicados	51	4	27
	%	89%	100%	69%

Fuente: Informes de evaluación procesos de licitación 2014-2016

Al desagregar este análisis por regiones, se observa que, para defensa general, las regiones alcanzan porcentajes entre 25% y 100% de adjudicación. Es decir, hay mucha variabilidad entre llamados. Es importante considerar que los contratos tienen una duración de tres años, por lo que las licitaciones adjudicadas en un año satisfacen necesidades de dotación de los siguientes años. Por eso no es de extrañar que en varias regiones en que existe un alto porcentaje de adjudicación el 2014, disminuya, en general, el número de licitados el 2015 y lo mismo ocurre en la relación entre adjudicados el 2015 y licitados el 2016. Así, por ejemplo, el Maule, en el que todos los llamados de licitación tienen una tasa de adjudicación superior a 80%, pasa de licitar 19, el 2014, a licitar 5, en 2015, y 3, en 2016. En cambio, en la Región Metropolitana, pese a tener relativamente alto número de adjudicaciones, aumenta el número de plazas licitadas, entre 2014 y 2015 (y, en menor medida, ocurre en fenómeno similar en Antofagasta). En este sentido, se podría hablar de dos contextos de licitación diferentes: mientras que en algunos casos las licitaciones del 2015 y 2016 podrían deberse a plazas no adjudicadas en el año anterior, en los casos de la Región Metropolitana, para el 2015, se observaría un crecimiento motivado principalmente por la apertura de nuevas plazas a licitar.

Al observar la efectividad de las licitaciones de primera audiencia de forma desagregada (solo se realizan estas licitaciones en la Región Metropolitana), se observa un comportamiento el 2016 coherente con las licitaciones que buscan satisfacer dotación no adjudicada el año anterior. De hecho, el llamado de 2016 se corresponde exactamente con las plazas no adjudicadas en 2015. Es importante notar que, en el levantamiento realizado se encontró que todas las plazas adjudicadas, tanto en 2015 como en 2016, terminaron perdiéndose y la DPP tuvo que realizar tratos directos para satisfacer esta demanda.

En materia penitenciaria, se muestran bajos porcentajes de adjudicación, en especial en el año 2015 en donde alcanza un 26%, con varias regiones en donde el porcentaje es del 0%. Esto es coherente con el alto gasto relativo que tiene la DPP para la contratación directa en este tipo de defensa. No obstante, existe una importante mejoría en la tasa de adjudicación de la defensa penitenciaria entre 2015 y 2016, que pasa de 26% a 69%.

Al analizar los resultados de los llamados de licitación en términos de número de oferentes que se presentan a los llamados se llega a las siguientes conclusiones:

En primer lugar, se observa que en todas las regiones existen oferentes que se presentan a las licitaciones. En general, las tres regiones con menos oferentes son Aysén, Magallanes y Antofagasta. Las tres regiones con más oferentes son la Metropolitana Sur, la de Valparaíso y la Región Metropolitana Norte.

Entre 2014 y 2016, se observa un aumento considerable en el número de oferentes. Esto se corresponde con un aumento importante de la tasa de jornadas adjudicadas que pasan de 26% a 69%, en proporción a las jornadas requeridas. Llama la atención el caso de Biobío que junto con la Región Metropolitana Sur, es la región que más oferentes obtuvo y, sin embargo, no se adjudicó ninguna jornada.

En cuanto al número de abogados por oferente de defensa general adjudicado, se observa que este no supera los 4,5 (en promedio). Por otro lado, la media nacional para el 2014 fue de 1,9 abogados por oferente adjudicado de 2,8 en 2015 y de 2 para 2016.

Tabla 3: Defensores por oferente adjudicado en defensa general

Defensores por oferente			
Región	2014	2015	2016
Arica y Parinacota	2	3,0	2
Tarapacá		2,8	2
Antofagasta	4	4,0	4,5
Atacama	1,1		
Coquimbo	3,8	1,0	
Valparaíso	1,3	1,4	1,4
O'Higgins	1,7	1,5	1,6
Maule	1,8	1,3	1
Biobío	3,1	2,7	1,5
Araucanía	1,7	4,0	1,5
Los Ríos	2,5		
Los Lagos	1,8	3,3	
Aysén			
Magallanes	1	4,0	
RM norte	1,8	4,2	
RM sur	1,9	2,6	4
Total	1,9	2,8	2

Fuente: Informes de evaluación procesos de licitación 2014-2016

ANÁLISIS DE COHERENCIA DE INDICADORES DE DESEMPEÑO DE DEFENSA PENAL LICITADA

En este subcapítulo del informe se buscó analizar la coherencia de los indicadores que la DPP emplea para la medición de la gestión de los defensores licitados y que se establecen en las bases de licitación. En particular, se buscó reconocer si los indicadores están alineados con la propuesta de valor que establecen los estándares de defensa o si su cumplimiento permite satisfacer estos estándares.

Dado que resulta difícil fiscalizar y objetivar la prestación del servicio de defensa penal, la DPP ha definido, para estos efectos, los “Estándares de Defensa” como los “parámetros de actuación que buscan maximizar los derechos e intereses de los beneficiarios del servicio, proporcionando una asesoría jurídica de alta calidad”¹⁹.

Los estándares de defensa se dividen en tres grandes grupos:

- La competencia profesional de los defensores.
- La relación entre el defensor y su cliente
- La correcta y adecuada gestión administrativa de las causas.

INDICADORES DE CONTROL

Cabe señalar que el servicio que presta la DPP, ya sea en modalidad local o licitada, dice relación con la defensa de un imputado a quien el Ministerio Público indaga su participación en un delito. Esto fija el marco conceptual que define la prestación, a saber, servicio de defensa penal a imputados por un delito. Dado que la persona investigada por el delito podría ser o no responsable del ilícito que se le imputa, también es cierto que podría ser responsable, pero no haber pruebas en su contra para incriminarlo. O bien, podría ser responsable y existir las pruebas en su contra, pero que a su respecto concurren atenuantes o eximentes de responsabilidad penal. Por lo anterior, resulta básico y fundamental, comprender que una buena defensa, no implica necesariamente la absolución del condenado, sino que, podría consistir en una pena menor, o bien, en un juicio rápido.

Entre los indicadores que se han mantenido en los procesos licitatorios como indicadores de gestión, está el de visitar a los presos privados de libertad. En efecto, este indicador dice relación con el estándar de la relación entre defensor y sus clientes. Otro indicador que ha permanecido en el tiempo, es el de cierre de la investigación por solicitud de apercibimiento²⁰, indicador que dice relación con el estándar de la competencia profesional de los defensores. El otro índice que ha permanecido es el que dice relación con la tasa de entrevista de imputados, que dice relación con el estándar de relación entre su defensor y cliente.

Dentro de los indicadores de defensa general, que han sido abandonados por la DPP entre las licitaciones del 2014 y 2017, están el que pretendía fijar el plazo judicial de investigación y el de apercibimiento del cierre de la investigación con plazo judicial vencido²¹, que decían relación con la competencia profesional de los defensores; tiempos de ingreso de datos al SIGDP y consistencia y completitud del registro de datos, que decía relación con el estándar de correcta y adecuada

¹⁹ Estos estándares de defensa fueron publicados el 11 de diciembre de 2010 en el Diario Oficial y están explicitados y expuestos en la página web de la DPP (www.dpp.cl).

²⁰ La defensa puede pedir al Juez de Garantía, cuando ha vencido el plazo de investigación, que aperciba la Ministerio Público para que cierre la investigación, lo que obliga a la fiscalía a acusar y llevar la causa a juicio o sobreeser.

²¹ El apercibimiento de cierre de la investigación por parte de la defensa, dice relación con el imputado a su derecho a un juicio oral y público.

administración de las causas y finalmente el indicador denominado, producción promedio por abogado, que decía relación con la correcta y adecuada gestión administrativa de causas.

INDICADORES DE PAGO VARIABLE

De acuerdo con las bases de licitación, el adjudicado podrá optar, trimestralmente, al pago de una suma adicional al monto del pago mensual fijo. Este monto adicional es variable y depende del nivel de cumplimiento de los indicadores de pago variable.

Es de responsabilidad del Defensor Regional la verificación de haberse dado efectivo cumplimiento a los indicadores de gestión, tanto por revisión de datos SIGDP, como por informes respectivos del prestador del servicio.

En los indicadores de pago variable se han concentrado aquellos que tienen un carácter de resultados fijados del proceso penal, los cuales no dependen únicamente de la defensa, pero sí pueden influirse por esta. Dada su interdependencia con el entorno, se requiere de un cuidadoso análisis para evitar riesgos de problemas de agencia.

Cabe señalar que los indicadores de pago variable también dicen relación con determinados estándares de defensa y al igual que los indicadores de gestión, hay algunos que se han abandonado, entre la licitación del 2014 y la del 2017, a saber, asistencia a actividades de capacitación y clínicas jurídicas, que dice relación con el estándar de competencia profesional de los defensores y el indicador de rotación de abogados, que dice relación con el estándar de la relación entre el defensor y su cliente. Además, se puede observar que para el 2014, tres de los indicadores estaban relacionados a resultados, dos eran más bien de productos o procesos y dos indicados con la gestión administrativa.

RESULTADOS DE INDICADORES DE DEFENSA PENAL LICITADA

En el caso de defensa general, el indicador de control con menor desempeño es el “cierre de investigación por solicitud de apercibimiento”, con un 61,8% siendo particularmente significativo el bajo desempeño alcanzado en el caso de los defensores de la defensoría Metropolitana Sur. Este indicador está relacionado con el estándar de defensa de competencia profesional de los defensores y, por lo tanto, su incumplimiento significa un rendimiento bajo los requerimientos de servicio mínimo de la DPP. En la misma línea argumental se observa que las dos Defensorías de la RM presentan los menores niveles de desempeño también en el segundo indicador con menor desempeño global esto es “entrevista de imputados privados de libertad” (relación con el estándar de defensa de relación cliente/usuario). Por otro lado, en el resto de los indicadores con mayor desempeño se observa una alta homogeneidad en el desempeño entre defensorías.

En este sentido, es relevante que sean los indicadores de mayores niveles de exigencia los que se haya mantenido en el periodo 2014-2016 (como se detalló en el subcapítulo anterior). Esto es evidencia sugerente de que no se está ante un fenómeno de *gaming*²², en que la tendencia sea remover los indicadores con mayores dificultades de cumplimiento.

Siguiendo con defensa general, pero en el caso de los indicadores de pago variable, en estos indicadores se observa en términos generales un menor desempeño que en el caso de los indicadores de control, siendo el de menor desempeño global la “tasa de recursos de nulidad

²² Estrategia desplegada en el contexto de pagos o multas ligadas al desempeño, orientada a alcanzar el beneficio o evitar el castigo esperado a través de indicadores y metas alcanzables fácilmente y otras estrategias tendientes a no poner en riesgo la retribución esperada.

contra sentencias condenatorias”, seguido por el “Resultado favorable en procedimiento abreviado y sentencia en juicio oral”. Por otro lado, y al igual que en el caso de los indicadores de control se observan los menores desempeños en el caso de los defensores de las Defensorías de la Región Metropolitana.

En el caso de los indicadores de control de defensa penitenciaria se observa un desempeño menor que el observado en defensa general, siendo el indicador con menor desempeño el que considera la realización de entrevistas de cierre de requerimiento, con sólo un 2% de logro, y el de mayor desempeño el que considera a aquellos requerimientos presentados a tramitación dentro de plazo en donde se alcanza un 74,8% de logro. Esto último es relevante, porque habiendo sustituido indicadores relacionados con procesos, como la difusión y charlas informativas, el indicador de mayor cumplimiento es de características formales. Esto es evidencia sugerente de *gaming*. Es necesario destacar que a pesar de observarse mayor heterogeneidad en el desempeño en regiones que el observado en los indicadores de defensa general, vuelve a reiterarse el hecho ya señalado que las zonas de la Región Metropolitana son aquellas en las que se observa peor rendimiento en varios de los indicadores.

En el caso de los indicadores de defensa de primera audiencia (en la actualidad no hay defensa primera audiencia licitada) la totalidad de los indicadores para los cuales se cuenta con información el desempeño supera el 60% siendo el de menor desempeño el relacionado con las solicitudes de plazo judicial de investigación. Es llamativo que para el caso de citación a entrevista de imputados con audiencia programada, la tasa de cumplimiento sea de 100% en todas las zonas. Es posible que exista *gaming* y, en cualquier caso, podría ser más útil para el control de gestión seguir el desarrollo de indicadores con más variabilidad.

4. BRECHAS Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se presentan las brechas y recomendaciones que el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile ha formulado, a partir del análisis de la información levantada y su juicio experto. Estas recomendaciones fueron discutidas en un encuentro realizado el 01-08-2017, con la contraparte de DIPRES y representantes de la DPP.

Las recomendaciones se han organizado en dos secciones, según el plazo que requieren para su implementación.

1.6. CORTO PLAZO

En esta sección se presentan recomendaciones para el programa de licitaciones de defensa penal de la DPP que pueden ser implementadas en el corto plazo.

MODIFICACIONES A LAS BASES

GARANTÍA DE SERIEDAD DE LA OFERTA

Las actuales bases de postulación exigen una garantía de seriedad de la oferta de 10 UF. Sin embargo, el requisito de garantía de seriedad por definición puede disminuir la competencia en las licitaciones, afectando negativamente la calidad y precios de las propuestas, sin ventajas distinguibles. Es preferible reducir el monto al mínimo posible (eventualmente cero) y especificar sanciones de no participación, en llamados siguientes, por incumplimiento. En este sentido, el Reglamento de la ley N°19.886 de Compras Públicas, modificado el 2015, señala, en el artículo 31

referente a garantía de seriedad: *“Tratándose de contrataciones iguales o inferiores a las 1.000 UTM, la entidad licitante deberá ponderar el riesgo involucrado en cada contratación para determinar si requiere la presentación de garantías de seriedad de la oferta...”*.

Es decir que, para contrataciones iguales o inferiores a 1000 UTM, podría estudiarse la posibilidad de flexibilizar esta exigencia, incluso hasta prescindir de esta.

PUNTAJE POR CUMPLIMIENTO FORMAL

En la actualidad, las bases de postulación consideran un 5% de ponderación por cumplimiento de aspectos formales. Este 5% se implementó en 2016, en desmedro de la ponderación de la oferta técnica, que pasó de 70% a 65%. Este criterio de evaluación se ha vuelto una práctica extendida en las compras públicas. Sin embargo, este porcentaje podría disminuirse, pues no ayuda en la selección del oferente. Si no se cumplen los requisitos formales y el incumplimiento es subsanable, se debiera corregir, y, de no ser subsanable, se debiera descalificar la propuesta (es decir, no se debiera evaluar el resto de las dimensiones, convirtiéndose así en un requisito de admisibilidad de la propuesta. Es preferible reducir el porcentaje asignado al cumplimiento de los aspectos formales al mínimo posible (eventualmente cero). La Ley Nº19.718 de la DPP no regula esta materia, por lo que son las bases las que establecen estas exigencias.

ESCALA ÓPTIMA DE LICITACIÓN

Para los años estudiados (2014 a 2016) El tamaño del oferente promedio bordea los dos defensores por empresa. No obstante, existe una importante variabilidad en la escala con la que funcionan los oferentes del servicio de defensa. Por un lado, no es infrecuente la existencia de oferentes que consisten en un solo defensor, que funciona simultáneamente como contraparte administrativa y ejecutor de la defensa. Por otro lado, sobre todo en la Región Metropolitana, existen empresas oferentes que funcionan agrupando 10 o más defensores. Una de las preguntas que surgió en diversas entrevistas era por el motivo de estas diferencias. Más allá de responder sobre la existencia o no de economías de escala, parece haber algunas complicaciones con las condiciones de licitación en relación a esta escala. Así, si bien existe la convención (definida autónomamente por cada región, pero establecida como estándar por la costumbre) de que cada dos defensores se requiere de una secretaria o asistente jurídico, no es claro cómo esta condición podría relacionarse con el hecho de que se licite a un defensor y no se permite la contratación de secretaria por media jornada. En la práctica se observa que existe un mercado secundario en que defensores y oferentes acuerdan compartir elementos postulados en la oferta (secretaria, infraestructura, etc.), pero esto no siempre es posible. En las entrevistas efectuadas tanto a defensores contratados por Licitación y/o trato directo y entre los actores de la DPP existe consenso en que tiene ventajas licitar a oferentes que tengan más de un defensor, debido a las dificultades de oferentes unipersonales. En entrevistas realizadas, se recogió casos en que sería posible sincronizar los llamados de licitaciones para promover esto, licitando más de una jornada en una zona. No obstante, en zonas de baja demanda, las dificultades de oferentes unipersonales no son evitables.

Por otro lado, la auditoría realizada encuentra que en la Región Metropolitana existiría una “subdotación” de personal administrativo. Sin embargo, es posible que lo que se observe es una economía de escala en la necesidad de apoyo administrativo. Así, no es necesariamente cierto que si para dos defensores se requiere una secretaria, para 10 defensores se necesiten cinco. De este

modo, es necesario estudiar los requerimientos administrativos y de apoyo, en términos de secretaria y asistente jurídico, en cuanto a su escala óptima, cuando hay licitaciones de distintos tamaños.

REQUISITOS TÉCNICOS: APOYO ADMINISTRATIVO Y EXPERIENCIA

La experiencia del profesional en el nuevo sistema penal pondera un 40%, encima de la evaluación de cualificación profesional y de antecedentes académicos que pondera 10%. Esta relación parece excesiva. La Unidad de Licitaciones explica que, dado que se ha reducido significativamente el número de audiencias requeridas en este factor, que ha permitido aumentar el número de oferentes a los llamados de licitación, ha perdido capacidad de discriminación entre oferentes (que en su mayoría alcanzan el máximo puntaje en este requisito). Disminuir esta ponderación liberaría más peso para la ponderación de desempeño anterior, en la que se observarían, según las entrevistas, algunas diferencias significativas entre los oferentes²³.

ESCALAMIENTO DE PRECIOS Y REQUISITOS: LAS DISTANCIAS

El proceso de licitación de la DPP, no considera las diferencias geográficas ni particularidades de las regiones, toda vez que sólo se aprecian diferencias en los montos de los valores de las jornadas licitadas, pero no en otros aspectos. Por ejemplo, en muchas regiones a diferencia de la Metropolitana, comparecer a las Cortes de Apelaciones supone grandes desplazamientos, con elevados costos, que no necesariamente se ven reflejados en la licitación²⁴. Así, la licitación de la región de Valparaíso no contempla diferencias mayores entre los valores que se licitan en Los Andes o San Felipe, con los de Valparaíso, aun cuando la Corte de Apelaciones tiene su asiento en esta última ciudad. Asimismo, los recursos de nulidad deben ser resueltos por la Corte Suprema en Santiago, ya sea que el juicio oral haya ocurrido en Arica, Puerto Montt o Santiago. Si bien estos casos podrían ser asumidos por la Defensoría Local, lo cierto es que la delegación de un alegato afecta el estándar de defensa. Otra situación similar ocurre por la exigencia de visitas a cárcel. Por ejemplo, los presos de mayor compromiso delictual están en cárceles especiales, generalmente ubicadas en los centros urbanos, lo que puede implicar largos desplazamientos para los defensores que no se encuentran en esas ciudades.

Nuestra recomendación es realizar un estudio en profundidad para determinar con más exactitud los costos de provisión en las distintas localidades, que tome en consideración la cercanía a las sedes de la Corte de Apelaciones y cárceles, además de los criterios que ya son tomados en cuenta por la DPP, e incorporar estos factores en las licitaciones. Este estudio en profundidad también

²³ El artículo 46 de la Ley 19718 que crea la DPP regula esta materia, que, si bien determina lo que debe ser evaluado, no establece la ponderación de los mismos. Al efecto dispone: “Artículo 46.- La licitación se resolverá conforme a los siguientes criterios: a) Costo del servicio por ser prestado; b) Permanencia y habitualidad en el ejercicio de la profesión en la Región respectiva; c) Número y dedicación de abogados disponibles, en el caso de las personas jurídicas; d) Experiencia y calificación de los profesionales que postulen, y e) Apoyo administrativo de los postulantes”.

²⁴ Los recursos de apelación que se deducen en contra de las resoluciones que fijan medidas cautelares personales, son vistos y resueltos por las respectivas Cortes de Apelaciones. Las apelaciones en contra de otro tipo de resoluciones, también son vistas y resueltas por la respectiva Corte de Apelaciones. Por su parte, los recursos de nulidad de los juicios, son vistos y resueltos, ya sea por las respectivas Cortes de Apelaciones o Corte Suprema. En resumen, todas las apelaciones y los recursos de nulidad, son vistos por las Cortes de Apelaciones o La Corte Suprema. La frecuencia de estas gestiones (recursos) se presenta en el respectivo capítulo

debería considerar la posibilidad de calibrar los requisitos de infraestructura y apoyo administrativo, según las realidades locales.

GESTIÓN DE DEFENSA LICITADA

GARANTÍA Y ANTICIPO

Se mencionaron algunas dificultades de liquidez que genera el hecho de tener que demostrar el gasto del oferente, antes de liberar los recursos mensuales por parte de la DPP, esto ocurre en los casos de defensa licitada y de trato directo, por igual. Se recomienda modificar esta modalidad. Una forma de hacer más atractiva la participación de oferentes en las licitaciones, es evitar que el oferente deba financiar con recursos propios los estados de pago que rinde a la DPP y, para efectos de capitalizar a los oferentes, con las debidas garantías, efectuar un anticipo del contrato. Esta garantía puede ser el monto ya exigido a los adjudicados, para eventuales multas por incumplimiento, por lo que no se necesitaría más recursos.

Esto ayudaría a remover una barrera de entrada y facilitaría la administración de los oferentes, sobre todo en aquellas zonas donde sean frecuentes los oferentes unipersonales.

En las bases de antiguas licitaciones de la DPP se permitía la posibilidad de entregar hasta un 10% de anticipo del contrato²⁵. La otra posibilidad, que está siendo estudiada por la DPP, es exigir el pago de las remuneraciones del mes anterior como requisito para recibir el pago, reduciendo la necesidad de liquidez.

AJUSTES AL ÍNDICE DE CARGA DE TRABAJO

En cuanto a la calibración del índice de carga de trabajo, el análisis sugiere que su calidad y representatividad podría mejorarse sustancialmente agregándole actividades actualmente no incorporadas, tales como el registro de actividades SIGDP, junto con la calibración de los ponderadores actualmente vigentes. En particular, se sugiere reevaluar los ponderadores, particularmente en el caso de las audiencias de juicio simplificado (revisar al alza) y juicio abreviado (reevaluar a la baja).

²⁵ “Podrán efectuarse anticipos sobre los pagos que habrán de realizarse en el contrato si éstos son solicitados por los proponentes. El monto máximo de anticipo será equivalente al 10% del valor resultante de multiplicar el total de causas adjudicadas por el precio promedio ponderado ofertado. La cantidad resultante, o cualquiera menor que el contratante determine, podrán ser anticipadas conforme con las siguientes reglas:

- a) Podrá solicitarse uno o más anticipos dentro de los primeros 12 meses de contrato. Para cubrir el anticipo se descontará de cada pago que se efectúe al contratado una suma correspondiente al 10%, durante el término que se encuentre vigente el contrato, y hasta alcanzar el monto que se hubiese anticipado. De no cubrirse la totalidad del anticipo se descontará de la garantía constituida conforme al párrafo siguiente.
- b) Las cantidades anticipadas deberán garantizarse íntegramente, mediante boleta de garantía bancaria a la vista a la orden de la Defensoría Penal Pública, con una duración que exceda en 60 días la fecha máxima señalada por el oferente para la devolución del anticipo.
- c) La garantía por el anticipo podrá ser rescatada parcialmente y sustituida por otra, de acuerdo a los montos liquidados que exhiba el oferente, y en la medida que las cantidades efectivamente pagadas por salidas concluidas se encuentren dentro de los montos anticipados.

Cuando la sumatoria de las liquidaciones realizadas por el contratado, supere el monto de los anticipos, será devuelta la garantía, y se pagará estrictamente los montos correspondientes”.

AJUSTES A LOS INDICADORES

La DPP ha tendido a simplificar y disminuir los indicadores que exige cumplir a los defensores licitados y los indicadores que considera para el pago variable. De este modo, en la defensa general, por ejemplo, ha pasado desde ocho indicadores de control y siete indicadores de pago variable a tres y cinco, respectivamente. Además, los indicadores que han permanecido en el tiempo tienen mayor relación con procesos, en el caso de indicadores de control, y de resultados, entendidos como términos favorables de causas, en el caso de los indicadores de pago variable (Esto en desmedro de indicadores relacionados con gestiones administrativas, como el ingreso de datos al SIGDP). Estos cambios son adecuados y en línea con las recomendaciones de la literatura en usos de indicadores. Ésta recomienda el control de productos, asociado a incentivos monetarios, para tareas simples y bien definidas, como es el caso de los indicadores de pago variable, y el control de procesos, no necesariamente asociado a incentivos monetarios dada la discrecionalidad requerida, para tareas rutinarias, como las de los indicadores de control²⁶.

Sin embargo, en vista de la forma en que funcionan las defensorías locales, es difícil atribuir a un defensor en particular el resultado de una causa, en la que inciden varios defensores de distintas modalidad de contratación, según los turnos. Si los agentes cuya acción se busca motivar no tienen capacidad de incidir directamente sobre los resultados buscados, es posible que los incentivos monetarios terminen generando más costos que beneficios, al no generar los cambios de conducta buscados. Por lo tanto, se recomienda revisar si los indicadores que se miden a los defensores licitados son efectivamente resultados de su gestión y eventualmente, si no es posible definir claramente sus tareas, acotarse a indicadores de procesos.

Por otro lado, desde un foco en el control de gestión y no de gestión de personas, respecto a los indicadores de resultados, si no es posible atribuirle el resultado a un defensor en particular, estos debiesen medirse respecto a las defensorías zonales en su conjunto.

Por otro lado, en el caso de la defensa penitenciaria, la evolución de los indicadores ha significado un deterioro en la calidad de estos. En particular, no parece adecuado haber eliminado los indicadores de número de actividades de difusión realizadas. Dado que la demanda de la defensa

²⁶ Frey, Homberg y Osterloh (2013) aplican la teoría del control de gestión (Eisenhardt, 1985; Ouchi, 1979; Turner & Makhija, 2006)²⁶, y sugieren la siguiente relación entre tipo de tarea y mecanismo de control de gestión en el sector público:

- El control de producto puede emplearse en la administración pública para tareas simples y bien definidas (como manejo de desperdicios o construcción de infraestructura). En estos casos se puede incorporar mecanismos de incentivo monetarios al desempeño, siguiendo la teoría “agente-principal”.
- El control de procesos debiese emplearse cuando las reglas son claras y sin ambigüedades. En casos, en los que no hay espacio a la interpretación, como tareas rutinarias, se puede incorporar incentivos monetarios al desempeño. Sin embargo, se recomienda mucha precaución con los incentivos monetarios si se requiere algún grado de discrecionalidad en la interpretación de las reglas.
- El control de insumo debiese ser aplicado cuando las tareas son complejas, ambiguas o el ambiente en que se desenvuelven es muy cambiante. En estos casos los incentivos monetarios no son recomendados, pues generan desplazamiento de los objetivos correctos y minan la motivación intrínseca, necesaria en este tipo de tareas. En estos casos, el pago monetario genera la percepción de estar frente a una relación de mercado, erosionando la ética de servicio público. El cumplimiento voluntario de estándares éticos y las normas debe ocurrir aunque vaya contra el interés personal del trabajador (Lindenberg & Foss, 2011).

Para más detalle, se puede revisar el estudio realizado por el CSP, en el marco del Programa de Modernización del Sector Público: <http://modernizacion.hacienda.cl/estudios/gestion-publica/estudio-sobre-incentivos-de-desempeno-en-el-sector-publico-finalizado>

penitenciaria depende de las actividades de difusión que estos defensores realicen, sería importante volver a tener indicadores que estimulen actividades de difusión y que estén más vinculados a la cantidad y calidad de los servicios entregados, tales como indicadores de requerimientos resueltos exitosamente (y no solo finalizados en plazo). Centrarse en aspectos formales de cumplimiento de los requerimientos, acarrea el riesgo de que el cumplimiento no signifique un mejor servicio para el cliente.

REGISTRO EN SIGDP Y TRABAJO ADMINISTRATIVO DEL DEFENSOR

Uno de los hallazgos relevantes del estudio es la importancia relativa del tiempo destinado al ingreso de información al SIGDP. En este sentido, buena parte de la jornada de los defensores en todas las modalidades de contratación se destina a tareas más bien administrativas (concentra una proporción que oscila en torno al 20% de la jornada de profesionales), en lugar de la labor de defensa. Por otro lado, existe preocupación de que en caso de que no sea el defensor quien ingrese la información podría aumentar el número de errores, debido a la legibilidad de los documentos escritos. En este sentido, de facto, la mayoría de los defensores, contra normativa, delega esta tarea en la asistente jurídica. Tanto el levantamiento realizado, como la auditoría de la DPP, encuentran que un porcentaje importante de los defensores delega algunas de las tareas de ingreso de SIGDP, pero existiría mucha variabilidad en cuántos y cuáles elementos son ingresados por los defensores y por los asistentes.

La DPP es consciente de la excesiva carga de trabajo que se destina a esta tarea y ha habido importantes avances en la integración de los sistemas informáticos de las defensorías con las de los Tribunales, lo que debiese, una vez implementado, disminuir esta carga. Además, los datos más sensibles se cargarían de forma automática, disminuyendo la posibilidad de errores. Sin embargo, hay aspectos, menos sensibles, que seguirán requiriendo de ingreso manual. Para estos, nuestra recomendación es formalizar y esclarecer la responsabilidad de los asistentes jurídicos de realizar el ingreso a SIGDP. Se podría complementar introduciendo la tasa de error de registro SIGDP como un indicador de pago variable, siempre y cuando los ingresos SIGDP no requieran de discrecionalidad (porque los asuntos más sensibles se ingresen automáticamente por la integración de sistemas informáticos)

Parece interesante replicar experiencias, como la de Rancagua, en que los defensores ingresan directamente las minutas respectivas en la nube de internet, y el asistente solamente realiza la tarea manual de ingresar esas minutas al SIGDP. Esto podría complementarse con la revisión de las minutas por parte del Defensor Local Jefe. La eventual mayor carga administrativa del Defensor Local Jefe se debería compensar y superar con el mayor tiempo de los demás defensores para las tareas de defensa.

1.7. LARGO PLAZO

A continuación, se presentan recomendaciones de largo plazo en su implementación, para el programa de licitaciones de defensa penal de la DPP²⁷.

²⁷ Si bien excede el foco de este estudio, la implementación de las recomendaciones de largo plazo debiese incluir realizar actividades deliberativas con *stakeholders* en el marco de generar una definición más precisa de cuáles son los resultados que debería perseguir el Instituto de Seguridad Laboral (para qué y qué) y si las políticas de gestión de personas actuales son la forma adecuada de alcanzarlo (cómo), lo anterior con foco en el valor público que entrega la DPP.

ORDENAMIENTO INTERNO: TRANSPARENTAR JERARQUÍAS

De acuerdo a las entrevistas, existe una jerarquía *de facto* al interior de la Defensorías zonales con mayor cantidad de defensores, como las de la Región Metropolitana. Se observa un nivel superior en donde se ubican, en general, los defensores locales, lo que explicaría, según los entrevistados, su mayor remuneración. Estos atienden, de acuerdo a las entrevistas, las causas de mayor complejidad y connotación social. Además, en las entrevistas se recoge que existen zonas en las que defensores locales se especializan en gestiones de mayor complejidad, como el juicio oral. En el otro extremo de la jerarquía, se encuentran los defensores licitados. Estos suelen atender las causas de menor complejidad y gestiones mayormente rutinarias y que requieren una menor experiencia. Así, por ejemplo, los defensores licitados ocupan 7% de su jornada semanal en audiencias de cierre, en comparación con el 3% y 2% que ocupan los de convenio directo y locales, respectivamente. Lo mismo ocurre con primeras audiencias, en las que los licitados ocupan 16% de su jornada, en comparación al 11% y 12% que ocupan los de convenio directo y locales, respectivamente. Esto es coherente con la impresión descrita en las entrevistas en cuanto a que el puesto de trabajo del defensor licitado es un camino de entrada a la carrera de Defensa Penal, que permite acumular una importante experiencia. Por otro lado, al menos a nivel de percepción, existiría una importante rotación en estos defensores, por cuanto los sueldos serían relativamente bajos en relación con la carga de trabajo (que sería poco motivante relativamente, por su carácter rutinario) y las otras oportunidades laborales a las que pueden acceder. Además, a medida que el defensor acumula experiencia, aumenta su aspiración salarial.

Entre medio de estos dos extremos en la jerarquía, se encuentran los defensores licitados que son dueños de la empresa oferente y que, por lo tanto, tienen mayores ingresos, y los defensores de trato directo, que, al ser, en general, ex defensores licitados o locales, suelen tener mayor experiencia.

De algún modo, las licitaciones de servicio de defensa de primera audiencia reconocen esta realidad. Sin embargo, se ha tendido a expandir el ámbito de acción de los defensores a todas las acciones que anteceden el Juicio Oral. Una forma de enfrentar estas situaciones podría ser transparentar la jerarquía que se da en las defensorías zonales, vale decir, establecer formalmente defensas de diferentes niveles de complejidad y los defensores son asignados a las distintas causas y gestiones de acuerdo con su formación y experiencia.

En este sentido, podría plantearse que, dentro del servicio de defensa general, existen tres niveles jerárquicos de distinta complejidad, que se puede asociar a tres niveles de formación de defensores. Un primer nivel de defensa básica que incluiría audiencias y gestiones, como primera audiencia y audiencias de cierre de investigación entre otros, que correspondería a los defensores de menor experiencia/formación. Un segundo nivel de defensa de complejidad media, incluye audiencias y gestiones de complejidad media, como audiencias de juicio simplificado. Por último, un nivel de defensa general de alta complejidad, incluiría las Audiencias de Preparación de Juicio Oral y las Audiencias de Juicio Oral.

Para cada uno de estos niveles jerárquicos se debiese establecer un perfil del cargo que especifique los ámbitos de acción del defensor y el nivel de formación/experiencia que debe tener. Esta modalidad de organización interna, además de darse de facto en las defensorías locales estudiadas, se asemeja a la forma de organización que tienen los *benchmark* de defensa particular, en cuanto a maximizar el tiempo del defensor principal en aquellas gestiones menos rutinarias y que requieren mayor criterio y experiencia. En este sentido, la defensa de alta complejidad

debiese asumir la responsabilidad de la causa de comienzo a fin, aunque no necesariamente ejecutar todas las etapas de esta.

Una vez establecida esta reorganización de los perfiles de trabajo en las distintas zonas, podrían definirse las modalidades de contratación de la provisión de servicios de defensa básica, complejidad media, o de alta complejidad. La ventaja de transparentar la carrera de defensor es que permite a un defensor “hacer carrera” dentro de la defensoría, postulando sucesivamente a licitaciones de mayor complejidad, a medida que acumula más experiencia. Además, transparentar esta diferencia jerárquica podría significar una mejor distribución del trabajo, asegurando que a los defensores de mayor formación y nivel jerárquico se les asigne tareas de mayor complejidad.

TRATO DIRECTO

La Ley 19718, que crea la Defensoría Penal Pública, regula, muy brevemente, la contratación directa.

El Artículo 49 de la referida ley es la regulación para la contratación directa y establece que ésta procede en tres casos, siempre referido a la falta de defensores licitados:

1. La licitación sea declarada desierta;
2. El número de postulantes aceptados sea inferior al requerido para completar el total de casos licitados;
3. El Defensor Nacional podrá, además, celebrar convenios directos, por un plazo fijo, con abogados o personas jurídicas públicas o privadas que se encuentren en condiciones de asumir la defensa penal de los imputados, hasta que se resuelva la nueva licitación.

Es decir, la ley considera implícitamente que la contratación directa es una modalidad temporal que será resuelta mediante una licitación²⁸.

Esta es la razón por la que los tratos directos se acuerdan por un plazo de seis meses. No obstante, para asegurar la continuidad del servicio, en muchas ocasiones se renuevan para durar más²⁹.

Según lo levantado en las entrevistas, existirían dos motivos por los que se emplea con frecuencia el trato directo (convenio directo) para la provisión del servicio de defensa penal. Por un lado, existen dificultades para que todas las jornadas requeridas sean llenadas en las licitaciones (causal 1 y 2 del artículo 49). Esta situación ha mejorado considerablemente en el último tiempo, como se describe en el respectivo capítulo, gracias a precios más atractivos de las licitaciones y menores barreras de entrada, por la experiencia que se pide a los defensores en términos de números de audiencia realizadas en el proceso penal.

No obstante, existen zonas que la Unidad de Licitación ha detectado que tienen muchas dificultades para contratar defensores por medio de licitaciones debido a la baja de densidad de oferta en estas (que, en general, coinciden con zonas de baja densidad poblacional).

El otro motivo por el que se realizan tratos directos corresponde a aumentos repentinos³⁰ de la demanda de defensores que no alcanzan a ser cubiertos por la dotación actual. En esos casos se

²⁸ La misma ley limita el plazo de la contratación directa, en los siguientes términos: “Esta labor se deberá realizar por el plazo que el Consejo señale, el que no podrá ser superior a seis meses, al cabo del cual se llamará nuevamente a licitación por el total de casos o por el porcentaje no cubierto, según corresponda”.

²⁹ De acuerdo con la DPP, cerca del 50% de los defensores a trato directo renuevan su condición, luego de 6 meses

realizan tratos directos, previo a que se realicen licitaciones, para cubrir el exceso de demanda. Esta situación se da, por ejemplo, cuando desde el Poder Judicial se habilita una sala de audiencia nueva en una zona, sin el suficiente tiempo para convocar a licitación de nuevos servicios de defensa³¹.

Deben distinguirse dos situaciones:

1. Para el caso de licitaciones fallidas o que la oferta adjudicada no alcanza a cubrir todas las jornadas requeridas:

Si bien en todas las licitaciones, y en todas las regiones se ha presentado al menos un oferente, en algunas regiones la cantidad de jornadas ofrecidas no ha sido suficiente para cubrir lo requerido. Por otro lado, incluso si se alcanza a cumplir la cantidad de jornadas requeridas, mayor competencia debiese generar mejores condiciones para la DPP en términos de costos y calidad de la ofertas. Por lo tanto, se pueden considerar las siguientes medidas para fomentar la competitividad en las licitaciones:

- a. Incentivar y promover la postulación, por parte de defensores de trato directo y licitados (tanto dueños de las empresas como trabajadores de éstas) como oferentes. Dado que el oferente promedio adjudicado tiene en torno a dos abogados, no se trataría de grandes iniciativas que requieren de una inversión inicial elevada o de cualificaciones gerenciales excesivas. En este sentido, es recomendable organizar, desde el nivel central y regional actividades de difusión para fomentar que estos defensores avancen a asociarse y conformar empresas oferentes.
 - b. Segmentación de precios y requisitos más precisos por zona y disminución de barreras de entrada (experiencia): estas modificaciones se describen en la subsección de medidas de corto plazo. Además de los beneficios mencionados, estas modificaciones podrían mejorar las tasas de adjudicación de las licitaciones.
2. Para el caso de demanda inesperada de defensores ocasionada por modificaciones externas del contexto:
 - a. Mejorar coordinación con poder judicial para planificación: una de las razones que se menciona como motivo de aumentos no planificados de demanda es la apertura de nuevas salas de audiencia. No existe razón técnica para que estas aperturas lleven a contratar directamente, pero dado que no existe coordinación suficiente del Poder Judicial con la DPP en estas temáticas, la apertura de nuevas salas de audiencia no considera los plazos requeridos para implementar un proceso licitatorio y no informan con la anticipación necesaria. Esta es una problemática que sobrepasa las capacidades de la Unidad de Licitaciones y es síntoma de una problemática común en el sector público: la falta de coordinación de las distintas organizaciones que lo componen. Sin embargo, la reciente integración de los sistemas informáticos de los tribunales con la DPP puede ser una señal positiva y en la dirección de mejorar la coordinación. Las más altas

³⁰ De acuerdo con la información entregada por DPP, en los calendarios históricos de licitación, la duración promedio del proceso es de aproximadamente cinco meses

³¹ Según la DPP, entre 2015 y 2016 se abrieron en torno a 7 salas de audiencia nuevas.

autoridades de la DPP deben conversar con sus pares del poder judicial para exponer esta situación y, eventualmente, acordar un protocolo de acción para la apertura de nuevas salas de audiencia que permita tomar las medidas apropiadas para atender los aumentos de demanda resultantes (entre muchos otros aspectos).

- b. Modificación de bases: dado que un cambio inesperado de demanda es siempre una posibilidad que enfrenta la DPP, y que la coordinación con el Poder Judicial es una iniciativa de largo plazo, para el mediano plazo se recomienda incorporar en los contratos la eventualidad de requerirse una expansión de oferta producto de un aumento de demanda, por la vía de explicitar en las bases un margen de ampliación de servicios de hasta un 15%.



Director Académico

Pablo González S.

Director Ejecutivo

Carlos Castro G.

Directora de Proyectos

Ximena Pizarro B.
(56-2) 2978 4007
xpizarro@dii.uchile.cl

www.sistemaspublicos.cl

Avenida República 701
Santiago – Chile

Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial



OFICIO N° : 336

ANT.: OF. N° 0768, de 2018, de Director de Presupuestos.

MAT.: Responde y remite Informe con Compromisos Institucionales.

SANTIAGO, 15 JUN 2018

**A: SR. RODRIGO CERDA NORAMBUENA
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**

**DE: VIVIANA CASTEL HIGUERA
DEFENSORA NACIONAL (S)
DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA**

En atención a su Oficio señalado en el Antecedente, que dice relación con Evaluación Focalizada de Ámbito del Programa de Licitaciones de la Defensoría Penal Pública, adjunto remito a Ud. documento con comentarios generales sobre el Informe de Evaluación y Documento Base de Compromisos Institucionales respecto del Programa de Licitaciones.

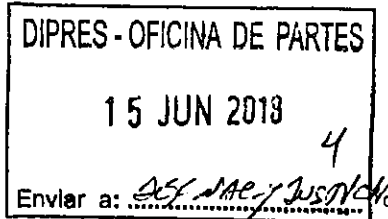
Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,



**VIVIANA CASTEL HIGUERA
DEFENSORA NACIONAL (S)
DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA**

Wc B/C
DAN/DEP/DAF/naa.
Distribución

- La indicada
- Gabinete Defensoría Nacional
- Dirección Administrativa Nacional
- Departamento de Estudios y Proyectos
- Departamento de Administración y Finanzas
- Of. de Partes



“Evaluación del Programa de Licitaciones de Defensa Penal Pública de la Defensoría Penal Pública”

DIPRES – Universidad de Chile

I. Objetivo General:

Revisar y evaluar la eficiencia de las licitaciones de Defensa Penal Pública de la Defensoría Penal Pública.

Objetivos específicos:

1. Definir el servicio de Defensoría General, Penitenciaria y de Primera Audiencia, estableciendo las etapas relevantes del proceso de cada una de ellas, provisto en forma mixta, pública y privada.
2. Analizar y evaluar el desempeño e incentivos del mecanismo de licitación en los distintos llamados y para los distintos tipos de servicios de defensa, considerando a lo menos porcentaje de licitaciones exitosas, promedio de oferentes por licitación, porcentaje de ahorro por precio.
3. Desagregar las etapas relevantes que aseguran la provisión del servicio de defensa para los distintos tipos de servicio de defensa penal pública, clasificando el costo (directo e indirecto, en caso de existir) y calculando el tiempo que ellas requieren (incluyendo aquellas que son delegadas a otras entidades públicas o privadas)
4. Calcular el costo del servicio de defensa penal pública en los distintos llamados y para los distintos tipos de servicios de defensa desagregado por aquellas variables que considere relevante provisto por defensores locales, licitados por contratación directa y de manera particular. Para esto deberá proponer una metodología que permita dicho análisis, justificando tanto su elección como los resultados obtenidos.
5. Comparar por etapas y en forma agregada, el costo del servicio de defensa penal pública, provisto por defensores locales, licitados por contratación directa y de manera particular. Para esto deberá proponer una metodología que permita dicho análisis, justificando tanto su elección como los resultados obtenidos.
6. Indicar si hay espacios de mejora/optimización en términos de costo y oportunidad en la provisión del servicio.

II. Apreciación Global del Estudio:

La Ley N° 19.718 que crea la defensoría penal pública en su artículo 2°, y los considerandos 1° y 2°, del Decreto Supremo N° 495, de 2002, del Ministerio de Justicia, que aprueba el reglamento sobre licitaciones y prestación de defensa penal pública, establecen que ésta tiene por "finalidad proporcionar defensa penal a los imputados 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"(...) **utilizando para ello defensores locales, funcionarios a contrata de la defensoría, y de otro sector de prestadores de defensa, abogados o personas jurídicas que integren a tales profesionales, seleccionados a través de licitaciones públicas que prestarán dicho servicio mediante contrato celebrado con la administración.**

La anterior precisión resulta relevante toda vez que en el informe, se plantea la provisión de jornadas de abogado por la vía de contrataciones directas, graficado en un cuadro de Ejecución Presupuestaria en la página 14. En este sentido cabe hacer notar que las normas antes citadas establecen con carácter imperativo el mandato legal y la autorización a la institución y a su Jefe de Servicio, para asegurar la cobertura y disposición de un abogado que garantice la presencia efectiva de la defensa penal pública, en cada tribunal con jurisdicción penal de la República. Igualmente, los citados cuerpos legales, en sus artículos 49 y 22 respectivamente, facultan al Defensor Nacional para celebrar convenios directos con personas naturales o jurídicas que se encuentren en condiciones de asumir la defensa de los imputados cuando se ha declarado desierta una licitación, ya sea en forma total o parcial, y hasta que se resuelva la nueva licitación. Mismo caso, las resciliaciones de contratos, disminuciones de jornadas, términos anticipados de contrato, postergación de la entrada en vigencia de un contrato por la existencia de reclamos en curso, etc., demandan responder a la necesidad de cobertura consecuente, mediante un convenio directo vigente hasta el nuevo proceso licitatorio, que por lo demás se efectúa una vez al año, debido al importante número de actividades administrativas que conlleva y el gran número de recursos profesionales que moviliza.

Consecuentemente, los convenios directos corresponden a una modalidad de contratación contingente, cuya vigencia es limitada (menos de un año) y que por tanto no puede contener las exigencias que tiene un contrato adjudicado por licitación pública que tiene una vigencia de 3 años, como tampoco involucrar los mismos costos. Así y a nuestro juicio, no debería analizarse este recurso de manera independiente de la jornada proveniente de un contrato adjudicado por licitación pública.

En lo que concierne al contenido específico del estudio, podemos indicar:

1. Se observa que fueron abordados todos los objetivos específicos, cumpliendo por parte del Estudio de la Universidad de Chile, los tópicos propuestos analizar.
2. Se trabajó en forma estrecha con el equipo de profesionales que realizó el Estudio a través del intercambio fluido de información entre ellos y la Defensoría. Se articularon y consiguieron los diferentes datos requeridos para el análisis y estudio propiamente tal, realizándose diversas reuniones técnicas de trabajo.
3. Se destaca positivamente que el equipo Consultor levantó procesos de los diferentes tipos de defensa. Si bien es cierto, este es un trabajo que la Defensoría ya estaba realizando en ese momento, sin duda constituyó un aporte con un mirada externa e integradora de cómo hacemos las cosas. Además diagramaron los componentes de la prestación de defensa.
4. Estudiaron los costos y tiempos estimados para la ejecución de las diversas gestiones que realizan los defensores. Estas gestiones fueron informadas directamente por actores claves de los diferentes tipo de defensa, ejemplo: Jefe de Estudios, Coordinador Penitenciario,

Defensores, etc. Además, se efectúan las mismas estimaciones en los servicios de defensa locales y posteriormente son usadas como *benchmark* de los servicios de defensoría contratados por licitación, así como también efectúa la comparación con los servicios de defensa provista por privados.

- En el estudio en terreno comprobaron que el Defensor Local Jefe (DLJ) distribuye la carga de trabajo entre los abogados a su cargo y éstos no hacen distinción en la asignación de causas en los defensores de su dependencia. En la práctica, todos los defensores efectúan en algún momento audiencias de control de detención, entrevistas con imputados previa a audiencias de formalización, Audiencias de procedimiento abreviado, etc. Esta constatación resultó fundamental en la determinación de la unidad de costeo comparable (“actividades”).
5. Realizaron una estimación de costos en base a las “Actividades”. Para efectos del levantamiento de información de costos de los procesos, la propuesta original del Centro de Sistemas Públicos contempló en lo esencial dos pasos secuenciales: La identificación de las “actividades” que implica la prestación de los servicios de defensa y la medición del tiempo que cada una de dichas “actividades” requiere. La definición de actividades permitió orientar el Estudio.
 6. Para el costeo utilizan el modelo *Time Driven Activity based costing* que requiere solo dos parámetros: (1) costo unitario de proveer capacidad y (2) el tiempo requerido para realizar una actividad. Esto fue explicado en reunión de trabajo y compartido.
 7. El trabajo en terreno se desarrolló a través de entrevistas a defensores y actores claves que fueron señalados por la propia Defensoría. Este trabajo fue muy relevante para obtener información de nuestros mismos protagonistas en la provisión de defensa penal.
 8. Para efectos de efectuar el conjunto de análisis comparativos solicitados en las Bases de Licitación se complementó los hallazgos descritos en las secciones anteriores con los análisis efectuados en los antecedentes, particularmente en lo relativo al análisis de procesos y al análisis de costos.
Para hacer esta comparación de modo claro y contundente generaron indicadores de eficiencia y eficacia que facilitaron esta comparación. Estos incluyen tiempos de duración de actividad, costo hora, costo jornada, entre otros. Para validar los hallazgos preliminares, se realizó un taller de validación guiado con los principales hallazgos del levantamiento de costos y revisión documental. El foco de este taller fue la validación de hallazgos y brechas detectadas. Este taller se realizó el 10 de julio de 2017. Esta etapa de validación es clave a nuestro juicio pues le da seriedad al Estudio y nos permitió corregir.
 9. Se analizaron las frecuencias promedio de cada una de las agrupaciones de gestiones del SIGDP en función de las categorías creadas para ser incluidas en el instrumento de encuesta, además del tiempo en la ejecución de las mismas: “Se observó que en 10 de las 18 gestiones consideradas, el promedio de tiempo declarado por los abogados licitados supera el promedio de tiempo señalado por sus colegas locales, de la misma forma que en 6 de las gestiones el tiempo declarado por los defensores locales es más bajo que el de la otra categorías (Por las razones expuestas al inicio de estos comentarios generales, no nos pronunciamos sobre los convenios directos como otra categoría). En síntesis, este hecho refuerza el hallazgo constatado en la sección anterior (frecuencias promedio) de acuerdo con el cual los defensores licitados tendrían una mayor carga de trabajo (tiempos y frecuencias promedio) que el resto”.
 10. Uno de los hallazgos que exponen en el Índice de Producción (IP) se comparte y fue estudiado por la mesa de trabajo que analizó el ajuste al IP, sin embargo tras ponderar varios

factores no fueron considerados en al menos esta versión del IP. Respecto de lo anterior, el Estudio nos solicita calibrar el IP pues el hecho que el tiempo administrativo que involucra el ingreso de datos al SIGDP no esté incluido es un primer hallazgo importante, considerando la alta incidencia que tiene para todas las modalidades de contratación según el trabajo en terreno constatado. El segundo elemento que se solicita calibrar tiene relación con el ponderador que multiplica la frecuencia de actividades para generar el índice. Estos ponderadores pueden ser calibrados en términos cardinales u ordinales, por ejemplo mide de tiempo atención en público en algunos casos y en otras frecuencias de gestiones.

11. Respecto del análisis de frecuencia y de tiempo de la defensa penitenciaria, se condice con lo esperado, siendo la visita a cárcel la actividad que más realizan estos defensores y por tanto que más tiempo les consume.

12. Dentro de las conclusiones más importantes destacan:

- La confirmación de lo eficiente que resulta para el Estado de Chile , la provisión de *un servicio público como es la Defensa Penal Pública*, mediante un sistema mixto público – privado de prestación de servicios, lo anterior originado en la diferencia de costos que le importa al Estado la contratación de defensores licitados en relación a la estructura institucional. Cabe hacer notar que esta opción estratégica tiene un límite puesto que la Ley de la defensoría considera una dotación de defensores a contrata de 195, sobre la cual se licitan las jornadas adicionales para asegurar cobertura nacional.
- En cuanto a la frecuencia de gestiones, hay una clara tendencia en cuanto a que son los defensores licitados los que más actividades realizan. Si bien los tiempos de dedicación a cada actividad varían entre las modalidades, con varias actividades requiriendo más tiempo por parte de los defensores locales, al cruzar las frecuencias de gestión y tiempos, sigue siendo notoriamente más alta la carga de trabajo de los defensores licitados. En este punto hay que tener presente que los defensores licitados tienen indicadores que incentivan esta conducta y que por parte los defensores locales realizan algunas tareas administrativas que no se reflejan del todo.