

¿QUIÉN ES EL CLIENTE DEL SISTEMA PENAL? APROXIMACIÓN AL PARADIGMA CLIENTE-USUARIO EN LA POLÍTICA CRIMINAL

*WHO IS THE CLIENT OF THE PENAL SYSTEM? APPROACH TO
THE CLIENT-USER PARADIGM IN CRIMINAL POLICY*

CLAUDIO GONZÁLEZ GUARDA

Instituto de Ciencias Sociales Universidad de O'Higgins (Chile).
claudio.gonzalez@uoh.cl

Recibido em: 07.05.2018

Aprovado em: 12.06.2018

Última versão do autor: 18.06.2018

ÁREA DO DIREITO: Penal

RESUMEN: El presente trabajo explora una de las manifestaciones gerenciales más palpables de la política criminal contemporánea, nos referimos al proceso de introducción del *paradigma cliente-usuario* en el sistema penal. Para lo anterior repasamos la evolución de cómo la víctima adquirió protagonismo, llegando al punto de ser tratada como cliente de una empresa prestadora de servicios (servicio y producto justicia penal). Asimismo, observamos el complejo debate acerca de qué debe entenderse por "cliente" en la administración pública, y cómo esa discusión impacta en la política criminal. Para concretizar lo anterior, nos centraremos en la realidad chilena, exponiendo nuestro análisis sobre los denominados Modelos de Atención a Usuarios del sistema de justicia penal, especialmente lo implementado por el Ministerio Público de Chile. A partir de dicha observación, concluimos que esta manifestación gerencial corresponde a un proceso en marcha, que tiene un lado positivo relacionado con la mejora en el acceso "al servicio justicia". Sin embargo, también podría haber consecuencias político criminales indeseadas,

ABSTRACT: This paper explores one of the most palpable managerial manifestations of contemporary criminal policy, we refer to the process of introducing the client-user paradigm in the penal system. To do this, we review the process of how the victim acquired prominence, reaching the point of being treated as a client of a service provider company (service and product criminal justice). We also observe the complex debate about what should be understood by "client" in public administration, and how that discussion impacts on criminal policy. To concretize that, we will focus on the Chilean reality, exposing our analysis on the called Models of Attention to Users of the criminal justice system, especially that implemented by the Public Ministry of Chile. Based on this observation, we conclude that this managerial manifestation corresponds to an ongoing process, which has a positive side related to improving access to "the justice service". However, on the other hand, there could also be unwanted political criminal consequences, such as the risk that many customer service policies become only a "symbolic or substitute" offer to

GUARDA, Claudio González. ¿Quién es el cliente del sistema penal? Aproximación al paradigma cliente-usuario en la política criminal.

Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 147. ano 26. p. 89-113. São Paulo: Ed. RT, setembro 2018.

como el riesgo de que muchas políticas de atención al usuario se conviertan solo en una oferta "simbólica o sucedánea" de resolución del conflicto penal. Concluimos, que el origen de este peligro está, en que algunas de dichas medidas, están inspiradas en mejorar la imagen de las instituciones de la justicia ante la ciudadanía, y no dirigidas a cambios profundos del sistema de justicia penal.

PALABRAS CLAVES: Política-criminal – Cliente-usuario – Víctimas – Gestión – Gerencialismo.

resolve the criminal conflict. We conclude that the origin of this danger is that some of these measures are inspired to improve the image of the institutions of justice among the citizens, and not aimed at profound changes in the criminal justice system.

KEYWORDS: Criminal-policy – Client-user – Victims – Management – Managerialism.

SUMÁRIO: 1. Introducción. 2. Nuevas herramientas organizacionales en los sistemas penales. 3. La emergencia del paradigma cliente-usuario en la política criminal. 4. Materialización del paradigma cliente-usuario en el sistema penal. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Históricamente el derecho penal,¹ la política criminal y la criminología han centrado su foco en el protagonista indiscutible del conflicto penal, el delincuente. Salvaguardar diversas garantías procesales-penales al sujeto imputado, procesado o condenado ha sido el eje de casi todo el derecho penal liberal, lo cierto es que sin el desarrollo de estudios que miraran a ese objetivo, probablemente no se habrían sofisticado principios como el de inocencia, de *ultima ratio* o de proporcionalidad penal, entre otros. Sin embargo, en las últimas décadas este estado de cosas ha mutado, así, tanto las ciencias criminales como la propia legislación penal, han girado o extendido su mirada hacia otros actores de la escena penal.

Esta transformación, la literatura penal y criminológica, la explican especialmente por la asunción y protagonismo de la víctima en el proceso penal. El sismo disciplinar ha sido tal que ha dado origen a nuevas vertientes criminológicas, tales como la victimología (Bustos y Larrauri, 1993; Tamarit, 2006; Cerezo, 2010) y, en menor medida, la victimodogmática (Cancio Meliá, 2001). Pero el denominado "redescubrimiento de la víctima" es un tema incómodo y polémico para la política criminal. Sin dudas, existen serias razones para restringir la participación de la víctima en la formulación de la legislación penal (Shapiro, 1997), especialmente por su peligrosa conexión con el denominado fenómeno del "populismo punitivo"

1. El presente trabajo corresponde a un avance del proyecto FONDECYT-CONICYT/postdoctoral denominado "Análisis del concepto y uso de la eficiencia en el sistema penal chileno: El factor cuantitativo-gerencial" (2018-2020) N°: 3180458.

(Diéz-Ripollés, 2004; Bottoms, 1995; Garland, 2001). Sin embargo, a pesar de los evidentes problemas que genera una víctima hipervalorada en la configuración de la política criminal, el discurso pro-víctima ha terminado por calar profundamente en el sistema penal actual (Diéz-Ripollés, 2006; 2007).

De todas maneras, más allá del protagonismo privilegiado de la víctima en la política criminal, existe un conjunto de ámbitos donde su consideración pareciera sensata. Un primer contexto corresponde a todo lo relativo a la mediación penal y a la justicia restaurativa, sin perjuicio de las críticas a su limitado rango de aplicabilidad para resolver conflictos sociales del núcleo duro del derecho penal, su vigencia y desarrollo es incontestable (Highton, et al; 1998; Carnevali, 2005, Esquinas, 2006). Otro campo, donde por sensatez político criminal también pareciera pertinente la relevancia de la víctima, es todo lo relativo a la protección y defensa de sus derechos en el juicio penal, de este tipo son el derecho a ser oída o incluso a accionar penalmente si fuese el caso, entre otros (Maier, 1991).²

Un tercer posible contexto, ya no proviene del ámbito meramente penal, sino que nace de ciertas necesidades organizacionales y gerenciales del sistema penal. Esto ocurre cuando a la víctima se la conceptualiza y trata como un mero cliente del sistema penal, con todas las implicaciones que ello puede llegar a producir. En otras palabras, una vez instalada la víctima en el campo penal ha comenzado a colonizar otro punto de cambio de los modelos penales modernos, a saber, la dimensión organizacional del sistema.

Este último punto está relacionado con uno de los cambios más relevantes en la política criminal contemporánea, como es la incorporación intensa y masiva de nuevas herramientas de gestión provenientes de la Nueva Gestión Pública

-
2. El estatus de víctima es recogido normativamente en diferentes partes del Código procesal penal chileno, las normas más relevantes son el art. 6º, que establece la protección a la víctima, a lo anterior se agrega el art. 12 que reconoce su calidad como interviniente en el proceso penal. Además, los artículos 108 y 109 al referirse a los sujetos procesales, establecen los derechos esenciales de la víctima (definida como la ofendida por el delito), entre otros: "a) Solicitar medidas de protección frente a probables hostigamientos, amenazas o atentados en contra suya o de su familia; b) Presentar querrela; c) Ejercer contra el imputado acciones tendientes a perseguir las responsabilidades civiles provenientes del hecho punible; d) Ser oída, si lo solicitare, por el fiscal antes de que éste pidiere o se resolviera la suspensión del procedimiento o su terminación anticipada; e) Ser oída, si lo solicitare por el tribunal antes de pronunciarse acerca del sobreseimiento temporal o definitivo u otra resolución que pusiere término a la causa, y f) Impugnar el sobreseimiento temporal o definitivo o la sentencia absolutoria, aun cuando no hubiere intervenido en el procedimiento...". Biblioteca del Congreso Nacional: [<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=176595&idParte=0>].

(*New Public Management*), también conocido como gerencialismo (*Managerialism*). Esta transformación no solo está teniendo efectos de carácter administrativo o de gestión, sino que también ha traído consigo cambios en la configuración de los fines del sistema penal.

Así, una de las transformaciones icónicas del modelo gerencial son las propuestas acerca del concepto de cliente que ha desarrollado el denominado *management* público moderno. Este paradigma cliente-usuario ha sido fuertemente impulsado por una de las tendencias gerenciales más actuales, la llamada Gestión Pública por Resultados (GpR). Esta corriente sintéticamente pregona que el objetivo último de la empresa (institución u organización) son sus resultados, de esta manera, se logra alinear el modelo de negocios, el producto final y el rendimiento de la organización, que para esta tendencia no es otro que “la satisfacción del cliente”.³

Lo cierto es que la GpR ha sido asumida explícitamente (al menos formalmente) por los gobiernos de la región, así, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, menciona dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático:⁴ “1. Toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; 2. La gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas”.⁵

3. Un ejemplo de cómo este modelo gerencial basado en los resultados y en la preeminencia del cliente sobre cualquier otra consideración lo encontramos en la idea de Osborne y Plastrik (1998:226), ellos sostienen que el “enfoque a usuario” puede ayudar a reducir la burocracia, así indican, “cuando los organismos públicos pasan a ser responsables ante sus clientes, su conducta cambia. Se trata de una eficaz herramienta de cambio” (Cornejo, 2012:3).
4. La “Carta iberoamericana de la calidad en la gestión pública” (2008) define calidad de gestión pública: “como una cultura transformadora que impulsa a la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficacia en el uso de los recursos públicos. La calidad de la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la administración pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad”.
5. Información disponible en: [<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>].

Sin duda, el trasvase del pensamiento gerencial que anida el paradigma cliente-usuario al sistema penal, no es tarea fácil. Primero que nada, porque aún existe bastante debate en el propio seno del sector público sobre la pertinencia de este modelo organizacional, y segundo, porque en nuestro contexto disciplinar surgen preguntas relevantes acerca de ¿qué entendemos por cliente dentro del sistema penal? ¿es lo mismo cliente, que usuario o que beneficiario? ¿cómo se compatibiliza un concepto de cliente con la estructura clásica de derecho penal liberal? ¿cómo juegan el concepto de eficiencia penal con el de paradigma cliente-usuario?, entre otras.

Muchas de esas preguntas requieren sin duda la apertura de una línea específica de investigación, por ello, la complejidad del problema solicita un abordaje político criminal hecho desde diversas perspectivas. En este artículo, basado en la experiencia chilena, abrimos la exploración de esta temática, para lo cual, se ha iniciado una investigación que en su primera aproximación ha dado cuenta de que efectivamente nos encontramos ante la aplicación del modelo gerencial-penal, constituyendo Chile probablemente una de sus versiones más ortodoxas del mismo (González, 2018). A efectos metodológicos se ha utilizado la perspectiva cualitativa al objeto de relevar información desde los operadores que toman decisiones gerenciales, complementándose mediante estadísticas secundarias, o documentación proveniente de instituciones del sistema penal como: planificaciones estratégicas, boletines institucionales, cuentas públicas, instructivos internos, evaluaciones o auditorías externas, etc.

Es relevante indicar además otra complejidad que, por lo demás es una constante en los análisis de política criminal. Nuestro estudio no se alinea con “una visión del todo o nada” respecto del paradigma gerencial en el sistema penal. Esto se explica, porque creemos que cualquier investigación que se haga sobre la materia, debe considerar las necesidades organizacionales de los sistemas penales de la región. De hecho, inicialmente nadie podría oponerse a modernizar la gestión del sistema penal, y menos aún criticar las iniciativas para mejorar la atención del público, usuario o clientes que acceden al servicio justicia. Sin embargo, también tenemos claro que no se trata de meras transformaciones organizacionales, referidas a una “inocua” atención al usuario, sino que implican cambios sustanciales al paradigma político criminal, es decir, directa o indirectamente existe una ideología penal. En síntesis, este fenómeno no solo se relaciona con el uso de conceptos devenidos del marketing o de la gerencia pública, sino que también afectan al concepto mismo de sistema y garantías penales.

2. NUEVAS HERRAMIENTAS ORGANIZACIONALES EN LOS SISTEMAS PENALES

Al día de hoy, existe una profusa literatura y estudios internacionales que dan cuenta del fenómeno transformacional del sistema penal, dicha mutación

se estaría dando por vía de cambios organizacionales al introducirse un amplio espectro de nuevas herramientas de gestión en el sistema penal (Garland, 2001; Simon, 2012; Harcourt, 2013; Brandariz, 2014, Vigour, 2006). Esta literatura, ya sea de carácter crítico o descriptiva del fenómeno, ya sea de origen anglosajón (donde se desarrolló inicialmente), de la europea continental o de otros contextos como Latinoamérica, concuerda que éste es un fenómeno complejo y actual, que está calando más allá de la mera dimensión organizacional del sistema penal, materializándose a la larga en consecuencias político criminales y criminológicas de primer orden.⁶

Una de las aproximaciones teóricas más sugerentes de la criminología contemporánea que aborda el tema organizacional, ha sido, sin dudas, el denominado paradigma actuarial. Históricamente los trabajos de Feeley y Simon fueron pioneros en delimitar esta temática, especialmente en *The new penology* (1992) y en *Actuarial justice: The emerging of a new criminal law* (1994). Así abrieron paso a lo que se ha denominado *la nueva penología*, tendencia crítica que se caracterizaría por describir un escenario donde: a) Se prioriza el colectivo o categoría de sujetos sobre los individuos respecto de los cuales se ejerce el poder penal. b) Los individuos se entienden como sujetos que requieren ser gestionados, y c) Las normas de evaluación y decisión se acomodan a las formas tecnocráticas del saber, focalizadas a la idea de probabilidad y de riesgo.⁷ Sin embargo, será Harcourt (2007:1) referente indudable de esta visión, quien define el actuarialismo punitivo como una tendencia caracterizada por el uso de métodos estadísticos, en vez de clínicos, asentada en amplias bases de datos, con el objetivo de determinar los

6. En el contexto de habla hispana los análisis en esta línea aún son escasos. Así, Brandariz (2016:24.25) explica esta circunstancia poniendo de relieve la situación *sui generis* del caso español. En Latinoamérica, algunas razones podrían ser la tardía entrada en el modelo acusatorio y, la baja preponderancia de técnicas organizacionales en el sistema de justicia. Esto último es efecto de la falta de una masa crítica y de literatura autóctona en el campo de la administración y de procesos políticos complejos cubiertos por el modelo de seguridad nacional.

7. La denominación actuarial deriva de la forma en que actúan las compañías de seguros cuando proceden a clasificar a sus asegurados en diferentes grupos según la probabilidad de riesgo que se les asigne. El proceso de elaboración de categorías continúa hasta el momento en que los costes de elaboración de una nueva categoría superan los beneficios que se espera obtener con ella. Habitualmente, la categorización no descenderá hasta el nivel individual (Ortiz de Urbina, 2003: 49). Si el desarrollo empírico y teórico del actuarialismo tiene un cuño anglosajón, en opinión de algunos, un fenómeno similar habría ocurrido en el campo de la tradición penal continental europea a través de la doctrina alemana del Derecho penal orientado a la eficacia/eficiencia (orientado a las consecuencias), en especial mediante los trabajos de la escuela de Frankfurt (Ortiz de Urbina, 2003: 51).

diferentes niveles de actuación criminal a partir de uno o más rasgos grupales, a los efectos (1) de predecir (determinar) la conducta criminal pasada, presente o futura, y (2) de administrar una solución político criminal.

Sin embargo, pensamos que la explicación vía paradigma actuarial no alcanza a cubrir todos los fenómenos organizacionales-penales, por ello, creemos que la perspectiva del análisis gerencial del sistema penal, puede ofrecer mejores rendimientos científicos. Quizás la mayor falencia del actuarialismo estriba en que se enfoca, lo cual es ciertamente razonable, casi exclusivamente en el control del sujeto peligroso para el sistema penal. Pero nosotros, fijamos el nuevo objeto político criminal en la emergencia del paradigma cliente-usuario, el cual se basa en la idea de que las víctimas (y probablemente otros usuarios) se han convertido en uno de los ejes sobre el que gira gran parte de la política criminal contemporánea.

De todas maneras, es evidente que la implementación a ultranza del "modelo de prestación de servicios", brazo ejecutor del paradigma cliente-usuario, puede provocar un empoderamiento de ciertos usuarios y esto a su vez crear un efecto en cadena con el fin de incrementar las exigencias punitivas. Es decir, por una vía más remota (acomodar el sistema penal a lo que el cliente quiere: "el cliente siempre tiene la razón") se puede llegar a las mismas conclusiones del actuarialismo, o sea, punitivismo intenso y gestión penal masiva de sujetos peligrosos.

Por tanto, lo realmente "problemático" de este nuevo fenómeno no son las transformaciones organizacionales en sí mismas, sino, tal como lo indican las corrientes críticas, que se trata de reformas organizacionales llevadas a cabo por políticas públicas específicamente gerenciales. Entendiendo por éstas, aquellas que miran esencialmente a la eficiencia y a los resultados del sistema penal, y que no necesariamente resultarán positivas para la organización en términos de calidad del sistema de justicia o en mejores salvaguardas de los derechos ciudadanos. Una referencia muy lúcida a este punto la encontramos en Brandariz, 2014:120:

En suma la racionalidad gerencial del NPM, importada de los modos de funcionamiento de los entes privados de naturaleza empresarial, ha ido introduciéndose en las últimas décadas en un ámbito de políticas públicas que en principio parecía distante de esa lógica operativa, como es el sistema penal y penitenciario. En este punto la lógica gerencial ha logrado ir superando ciertos escollos, derivados de la particular posición soberana y jurídico-constitucional de los tribunales, de la centralidad de la lucha contra la delincuencia en el ámbito de las políticas estatales, o de la tradicional refractariedad de la actividad pública al control de costes.⁸

8. Por su extensión, en este artículo no nos podemos referir en detalle a este Dilema Organizacional-Penal, es decir, cómo introducir tecnología y gestión sin afectar las garantías

Algunas consecuencias político criminales de esta transformación se relacionan con los procesos de criminalización, con la velocidad que la incorporación de nuevas herramientas gerenciales pueden aportar a los modelos de persecución penal o incluso con la forma y prioridades en que puede desarrollarse la agenda legislativa penal. Sin embargo, no todas las consecuencias pueden ser catalogadas de negativas, de hecho, hay una serie de elementos de gestión que difícilmente podríamos rechazar de plano para ser insertados en el sistema penal. Por ejemplo, la necesaria introducción de herramientas organizacionales para manejar y controlar la gestión de las instituciones penales, el uso de las ciencias informáticas al objeto de optimizar los recursos del Estado, o bien, adecuar el acceso a la justicia penal vía el mejoramiento de su gestión, entre otros. En este último punto probablemente se incardine el perfeccionamiento de los modelos de atención a “clientes” y usuarios, y la satisfacción de los mismos.

En lo que respecta al contexto latinoamericano, las transformaciones organizacionales al sistema penal han ido de la mano con las reformas a la justicia penal de los últimos 30 años. Lo que comenzó como cambios de códigos y la demolición del viejo modelo inquisitivo penal ha devenido en modificaciones en la operatividad misma del sistema (Maier, Ambos, Woischnik, 2000; Binder, 2000; Duce, 2009; Riego y Duce, 2007; Vargas y Dezhazo, 2005). Asimismo, estos cambios iniciados en el contexto de la justicia penal prontamente cruzaron la disciplina siendo visibles en la actualidad en otros contextos, como civil, laboral, etc. (Valdivia, 2006).

En algunos países las transformaciones organizacionales comenzaron en la gestión específica de sus cortes, Apelaciones o Supremas,⁹ pero rápidamente se extendieron a los despachos y organización de los tribunales de instancia menor,

penales, y al mismo tiempo, cómo incorporarlas sin que se conviertan en catalizadores criminógenos. Lo mismo es aplicable a la incorporación del modelo de atención al usuario, cómo agregar por ejemplo conceptos como, la customización o marketing sin que transformen al sistema penal en un simple prestador de servicios “gerenciales” carentes de contenido. De estos asuntos nos encargaremos en trabajos sucesivos.

9. Por ejemplo Costa Rica a partir de la implantación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, con las reformas de la Ley de Reorganización Judicial (Nº: 7728 del 15 de diciembre de 1997) introdujo una serie de reformas organizacionales. La cúpula judicial fue la primera en experimentar los beneficios de una mejor organización del despacho. La Sala Constitucional sirvió de “conejiillo de Indias” para probar sistemas de seguimiento de casos para implantar mecanismos de apoyo a fin de aumentar la producción de resoluciones judiciales. Allí se estableció un grupo de abogados asistentes que ayudan a los magistrados a estudiar los casos y preparar los proyectos de resoluciones. Igualmente, en esta Sala se probó un sistema de atención al público computarizado: se instalaron pantallas en donde los usuarios pueden consultar el estado de sus causas y se dispuso de un salón especial para el recibo de documentos. Para ello, la Sala usa formatos

GUARDA, Claudio González. ¿Quién es el cliente del sistema penal? Aproximación al paradigma cliente-usuario en la política criminal.

Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 147. ano 26. p. 89-113. São Paulo: Ed. RT, setembro 2018.

como tribunales de garantía, de flagrancia o tribunales orales (Vargas, 2014). En cuanto a la sección del sistema penal donde estos cambios se hicieron, inicialmente tuvieron su primera acogida en el sistema de justicia penal, pero luego se han hecho visibles en otros contextos, a saber, el campo de la organización policial, el ámbito de la organización de las actividades de prevención del delito, el sistema carcelario (externalizaciones de servicios). En resumen, prácticamente no hay ámbito del sistema penal, que en mayor o medida, no haya sido tocado por esta ola de transformaciones organizacionales.

Esta diversidad de ámbitos en proceso de transformación, son congruentes con lo que la literatura internacional, especialmente anglosajona, menciona como aspectos del sistema penal que también han cambiado en sus propios contextos, algunos de ellos son: el incremento de la colaboración público/privada en materias de seguridad ciudadana y de lucha contra el delito; implementación de modelos de externalización hacia la seguridad privada, y de tercerización de la defensa penal y del ámbito penitenciario; la utilización de planes estratégicos en las organizaciones de justicia; la tendencia a estandarizar procesos en las diversas agencias del sistema penal, entre otros.

Si fuera posible resumir estos cambios en dos grandes contextos estos serían: a) La incorporación de nuevas herramientas de gestión al sistema de justicia criminal, lo cual ha desembocado en novedosos modelos de gestión y, b) El ingreso al sistema de nuevos profesionales formados en el mundo de la economía, la ingeniería o las ciencias administrativas, quienes por lo general han traído consigo una importante experiencia en el ámbito de la gestión privada. El paradigma cliente-usuario de alguna manera emerge de ambos aspectos, pero en forma más detallada lo podríamos conectar con seis áreas o indicadores del modelo gerencial en el sistema penal:

1. La orientación del sistema hacia modelos de prestación de servicios con el objetivo de aumentar la productividad.
2. Con relación al punto anterior, la tendencia de ciertas agencias del sistema a incorporar el modelo de atención al cliente-usuario proveniente de los servicios privados.
3. La incorporación masiva, para mejorar la eficacia, del uso de los indicadores de desempeño y de gestión y, correlativamente, del uso de modelos de control de la gestión.
4. El uso extendido de auditorías y evaluaciones externas a los organismos del sistema de justicia penal.

automatizados, con información básica o rutinaria para la emisión de sus resoluciones (Rivera-Cira, 2001).

5. La incorporación, especialmente a nivel policial, de amplias bases estadísticas y de herramientas para medir la calidad del servicio, como normas ISO o similares.

6. La integración a las diferentes organizaciones de justicia penal de profesionales formados en las áreas de economía, ingeniería, ciencias administrativas.

Cada uno de estos seis elementos han contribuido de una u otra forma a permitir que el sujeto hacia el cual está dedicado el sistema penal se haya ido reconfigurando. Ya no se trata de un sistema penal que pivota sobre la idea de protección del ciudadano imputado frente al poder del Estado, sino que es un sistema con múltiples misiones, entre ellas la de dar satisfacción a diversos usuarios del sistema de justicia con intereses distintos y la mayoría de las veces contradictorios.

3. LA EMERGENCIA DEL PARADIGMA CLIENTE-USUARIO EN LA POLÍTICA CRIMINAL

Como lo hemos dicho anteriormente la “aclimatación” de los conceptos gerenciales del ámbito privado al contexto del sector público es bastante polémica, situación mucho más controversial en el contexto del derecho penal por la naturaleza del “servicio” prestado, o, mejor dicho, los valores sociales en juego. En el caso de la temática de usuario en la literatura internacional no hay acuerdo, así es posible observar el uso de conceptos tales como “cliente”, “consumidor”, “comprador” “usuario”, “ciudadano” y en algunas voces anglosajonas como *stakeholder* y “*taxpayer*” (Cornejo, 2006; Alford, 2002).¹⁰ Lo cierto es que en general las

10. En principio, ninguna de las acepciones de la RAE de la palabra cliente es asumible directamente para caracterizar un servicio prestado por una institución como por ejemplo la Fiscalía. La única acepción cercana sería “persona que compra en una tienda, o que utiliza con asiduidad los servicios de un profesional o empresa”. Etimológicamente proviene del romano *cliens*, *clientis*, que era aquel que estaba bajo la protección o la tutela de otro, a quien escuchaba, seguía y obedecía. “Este sentido ha cambiado en el castellano moderno: el comerciante, el banquero, el profesional universitario no ven en el cliente a alguien que les obedece humildemente, sino a una persona que los favorece porque paga sus mercaderías o servicios. Sin embargo, la antigua denotación romana se mantiene aún hoy en la ciencia política, en cuyo marco se llama clientes a los ciudadanos que acuden a los políticos en busca de favores, y política clientelista, a la que se basa en ese tipo de relación corrupta, en la que el político presta favores –empleos, ascensos, jubilaciones– a cambio de votos”. Por su parte, la palabra “usuario” tiene tres posibles acepciones 1. que usa algo. 2. Dicho de una persona: Que tiene derecho de usar una cosa ajena con cierta limitación. 3. Dicho de una persona: Que, por concesión gubernativa o por otro título legítimo, goza un aprovechamiento de aguas derivadas de

reflexiones que se hacen en el sector público (Subirats, 1994; Fiorentini, 1990 y Barzelay, 1992; 1998) Chias (1995: 32-34), tienden a ser bastante críticas con el uso del concepto cliente, usuario o administrado, prefiriendo el de ciudadano.

Por ejemplo, Barzelay (1992), argumenta para no recomendar el uso de la palabra cliente en el sector público, que en muchas situaciones "cliente" es algo más que pura retórica, ya que es un concepto que estructura argumentos para alcanzar objetivos y líneas de acción. El autor indica que el uso del término cliente promueve un alto nivel de confusión y pseudo-interpretaciones, ya que invoca conceptos muy diversos como usuario, beneficiario, aportador de fondos, coproductor y, ciudadano-propietario.

Si asumiéramos el concepto de cliente-usuario como consumidor nos lleva a la idea de la interacción entre el sujeto con las empresas mediante el uso de mercados de precios. Aún con lo criticable que pudiera parecer la asimilación a consumidor, nos podría servir como explicación para la introducción del concepto de "satisfacción al cliente". Sobre esto, Cornejo, 2006, citando a Kelly (2005) y a Moore (1998) indica:

En el sector público, la capacidad de satisfacer al usuario presenta diferencias importantes. Moore (1998) señala que el énfasis en los usuarios del sector público presenta el problema de la identificación. Obviamente, los usuarios de los organismos públicos son los ciudadanos. Mientras se observan instituciones orientadas a la prestación de servicios y beneficios de los ciudadanos, es posible realizar el ejercicio de identificación, segmentación y evaluación, sin embargo, los organismos públicos también imponen obligaciones a los ciudadanos en función del interés público y no del interés privado de los obligados. En este caso, no es posible utilizar el criterio de la satisfacción de los usuarios. Esta situación ha sido denominada como el *dilema del consumidor insatisfecho* en un modelo de mercado para la administración pública. (Cornejo, 2006:7).

Este punto es importante pues nos reenvía a un tema de fondo, si es o no posible medir la satisfacción del cliente-usuario del sistema penal. Si el *Dilema del Consumidor Insatisfecho* se aplicara a nuestro contexto podríamos preguntarnos ¿es imposible que los servicios prestados por el sistema penal otorguen satisfacción a sus usuarios?, si lo que gestiona el sistema penal son básicamente "dramas y complejidades humanas" (dolor, pérdidas, impotencia y daño emocional, expectativas de justicia, venganza, etc.), ¿habrá realmente un usuario satisfecho? Entonces, ¿qué puede medir una evaluación de satisfacción usuaria?, ¿solo debe

corriente pública (DRAE, 2018; [<http://etimologias.dechile.net/?cliente>]; [<http://www.elcastellano.org/palabra/cliente>]).

contentarse con cuantificar elementos superficiales? ¿Acaso, es ético que las instituciones del sistema penal, sabiendo esta incapacidad en la medición de sus servicios, exhiban la aprobación o satisfacción de los usuarios para legitimarse y fundar su política criminal?

En síntesis, tal como lo indica Chias (1995:33) citando a Fiorentini (1990), la acepción “ciudadano-cliente” se relaciona con un ciudadano con un elevado poder discrecional y de sustitución a la hora de elegir un servicio, en un contexto de intercambio libre y competitivo. Es decir, una situación en la que el ciudadano puede escoger entre opciones públicas y privadas. Pero en el ámbito penal, dicha “alta capacidad de elección”, es inexistente, simplemente porque no existe un mercado como en el ámbito privado, esto a pesar de los esfuerzos economicistas de dar forma de mercado a algo que claramente no lo puede tener.

Lo cierto es que en la práctica el término se usa con cierta ligereza, y ni los usos de organismos internacionales como la OCDE, ni el lenguaje utilizado en las organizaciones para difundir el principio de la calidad del servicio al usuario, terminan de despejar las dudas. En todo caso, la nomenclatura que se impone es la de “cliente-usuario”.

En suma, ¿es aceptable asumir, para poder entender la palabra cliente o usuario que el sistema penal es un mercado y que la fiscalía conceptualmente es “una empresa”? Sea como sea, la palabra cliente está indefectiblemente unida al mundo y a la visión de los negocios privados. Quizás, el concepto de cliente tiene cierto sentido en el ámbito de la defensoría, como una prestación legal de ser defendido en un pleito, pero no en el de la Fiscalía, la cual no defiende intereses particulares sino intereses sociales a través de la acción penal pública, tal como se lo ordena la ley y la Constitución.¹¹ Por otro lado, el concepto de “beneficiario” solo es entendible bajo una conceptualización muy amplia de “prestación” de servicios, lo que obviamente tampoco ayuda a clarificar este asunto.

Como indicamos anteriormente, quizás todo lo anterior podría ser entendido como una expresión más del protagonismo que las víctimas, en este caso su empoderamiento como “consumidores” de un producto, han asumido en los sistemas penales contemporáneos. Lo cierto es que la literatura sobre este tema

11. Artículo 83. “Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá 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, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales” (Constitución Política de la República de Chile).

normalmente alude a las víctimas como un grupo de presión para la configuración de la política-criminal (Garland, 2001). Pero en este caso la relevancia de las víctimas vendría ya dada o fomentada por las propias instituciones del sistema penal, a través del paradigma de orientación al cliente, sin necesidad de factores externos. Así, la idea de los derechos del consumidor por la vía de los derechos de la víctima, se ha ido introduciendo de forma inocente en el sistema penal mediante el uso de un lenguaje ambiguo y gerencialmente simbólico. Esta incrustación se ha dado especialmente en la dimensión organizacional del sistema de justicia criminal, para luego trasladarse al ámbito jurídico-penal sustantivo y procesal, escarbando en secciones punitivas concretas. Es, pues, una vía por la que las víctimas y otros usuarios, bajo el disfraz de la idea cliente-usuario, han terminado, sin proponérselo, por colonizar importantes sectores del discurso político-criminal.

Una posible hipótesis político-criminal es que, bajo este acomodo conceptual, subyace realmente la pretensión de construir una plataforma propicia para facilitar la entrada de diversos elementos propios de la prestación de servicios privados, como la fidelización del cliente, la privatización de servicios accesorios, los modelos de servicios al cliente, la "sugerencia" de escuchar siempre al cliente o consumidor, las carteras de clientes, los conceptos de gestión de quejas y reclamos, la segmentación de mercados, o la externalización de operaciones organizacionales que miran a la satisfacción del cliente como los centros de llamados, entre otros.¹²

Lo anterior, en principio, es perfectamente subsumible en lo que teóricamente se denomina el paradigma del cliente en la gestión pública. Este paradigma, entre otras cosas, da cuenta del poder retórico del concepto de cliente, al introducir la idea de aprendizaje en la organización, en función de los requerimientos del mercado (del cliente). De esta manera, las preferencias del cliente podrían llegar a jugar un rol primordial en la definición del bien público, y consecuentemente ser relevante en la fijación de los objetivos organizativos (Richards, 1994). En síntesis, no estaríamos tan distantes de una especie de clientelización, personalización o customización de la justicia penal, lo cual estaría indisolublemente unido a la idea de productividad y eficiencia. Ambos objetivos, podrían ser organizacionalmente estimulados y conseguidos a través de la búsqueda de lo que requiere el cliente, y de cómo debiera comportarse la política criminal.

12. Un caso remoto de ello es por ejemplo La ley 20.861 referida a la Unidad de Análisis Criminal de la Fiscalía chilena. Esta utiliza el concepto de "mercado delictual", referencia claramente gerencial, que interpretamos, ligada a la diversidad y a la segmentación de delitos. Tampoco son infrecuentes las referencias a "cartera de clientes" concerniente a los usuarios del sistema penal.

Otro argumento crítico para poner en alerta acerca de una posible “customización o clientelización del sistema penal”, provendría no ya de estudios político criminales sino que más bien de las críticas que la aplicación del propio gerencialismo ha producido. Así, alguna literatura a propósito de la evaluación de las reformas gerenciales en la administración pública latinoamericana ha descrito un fenómeno llamado “modernización de ventanilla”.

Estos autores indican que las reformas orientadas a mejorar la atención al cliente-usuario que “no obstante, los logros que se obtuvieron, se limitan a “tiempos máximos de espera”, reducción de períodos de tramitación en algunos servicios como aduanas, tesorerías móviles o sistemas de control de calidad, así, sólo hubo una “modernización de ventanilla”, lo cual sólo implica cambios en la apariencia del funcionamiento de los servicios públicos, [pero] sin enfrentar directamente los problemas de fondo” (Vicher, 2009: 71; Bonnefoy y Armijo, 2005: 30).¹³

4. MATERIALIZACIÓN DEL PARADIGMA CLIENTE-USUARIO EN EL SISTEMA PENAL

Como se ha indicado previamente, la materialización del paradigma cliente-usuario en el sistema penal, es mayormente perceptible en el sistema de justicia penal, la razón de esto es porque en ese lugar se genera una gran cantidad de interfaces entre las instituciones penales y los ciudadanos (clientes-usuarios). Es justamente en la etapa de criminalización secundaria (implementación de la ley penal) donde es posible medir la satisfacción de los ciudadanos con la política criminal. Aquí también es más ostensible observar los debates relativos a factibilidad costo-beneficio, modelizaciones gerenciales, reorganización, estadística, gestión de procesos, etc., asuntos, que en fase de criminalización primaria (definición de delitos) o en fase de criminalización terciaria (ejecución de sentencias y períodos postpenitenciarios), si bien existe, su presencia por ahora pareciera de menos intensa.

Ahora bien, dentro del sistema de justicia penal, el paradigma cliente-usuario es más notable en el tándem Fiscalía-Policía y en la forma en que se gestiona el acceso a la justicia en el Poder Judicial. A los efectos de este artículo, nos centraremos en describir cómo se ha ido instalando en el Ministerio Público de Chile una cultura político-criminal volcada hacia el cliente-usuario de la misma. Lo

13. Un amplio estudio descriptivo, que da cuenta de muchas experiencias y buenas prácticas, entre otras cosas en la atención de usuario, lo encontramos en un proyecto de Euro-social-Justicia, donde se analizaron 25 países, además de la experiencia del Consejo de Europa. Se puede ver en; Pastor y Robledo (2006), “Experiencia y buenas prácticas en gestión de calidad aplicada a la administración de justicia, información y transparencia judicial y atención al usuario”.

que no significa que este proceso no esté ocurriendo a nivel de las policías o del Poder Judicial, de hecho, esta última institución es una de las que desarrolla las políticas más vanguardistas en este sentido.¹⁴

Sin duda, uno de los factores que ha impulsado a las instituciones penales a introducir este nuevo paradigma es la pretensión de mejorar su imagen ante la opinión pública y, especialmente, ante sus usuarios. Este hecho lo manifiestan en sus planificaciones estratégicas, en sus objetivos declarados o incluso en sus cuentas públicas. Así, por ejemplo, el Plan Estratégico del Ministerio Público para los años 2016-2022, establece como objetivo "una mejor relación y atención con nuestros usuarios". Esto fue reafirmado en la cuenta pública del año 2018, textualmente el Fiscal Nacional indicó:

El año pasado, ejecutamos nuestro segundo Plan Anual Institucional, a partir de las líneas de trabajo contenidas en nuestro Plan Estratégico 2016-2022. En ese contexto, hoy puedo informar que alcanzamos el cien por ciento de cumplimiento en las nueve iniciativas que priorizamos para el año 2017. De esta forma:... 6. Mejoramos el Sistema de Información y Atención a Usuarios, con ajustes en los protocolos de atención y la implementación de nuevas funcionalidades del portal "Mi Fiscalía", entre otros avances.¹⁵

Pero el factor general de este proceso han sido las reformas del Estado, o si se quiere decir el plan general de modernización del Estado de Chile. Estas reformas iniciadas desde el comienzo de los gobiernos democráticos han propendido a un esfuerzo sistemático por mejorar la calidad de servicio y atención al usuario en la administración pública. Así, por ejemplo, el Decreto Supremo N° 680 de 1990, del Ministerio del Interior, aprobó instrucciones para el establecimiento de Oficinas de Información para el público usuario en la Administración del Estado. Más tarde estas oficinas se plasmarían en las denominadas OIRS (Oficinas de Información, Reclamo y Sugerencias), con el tiempo, todo lo anterior, se vio potenciado con el énfasis puesto en la simplificación y eliminación de trámites aprovechando la aparición de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), incardinándose en la agenda de gobierno digital. (Cornejo, 2012).

Aunque hoy podemos ver con claridad que los últimos dos planes estratégicos de la Fiscalía, el pasado (2010-2015), y el actualmente en vigencia (2016-2022), destacan la importancia del usuario dentro de los planes del Ministerio

14. Un estudio actual que aborda los ámbitos organizacionales del Poder Judicial en Chile lo vemos en: [http://decs.pjud.cl/documentos/descargas/Estudio_Modelo_Orga_nico_Final.pdf].

15. [http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/Cuenta_Publica_Fiscal_Nacional_2018.pdf].

Público, lo cierto es que esto ya estaba enclavado en las primeras etapas organizacionales de la reforma procesal penal y especialmente en esta institución. Aunque el concepto o palabra “cliente” es usado cada vez con menos asiduidad, el tinte gerencial del modelo persiste.

Uno de los primeros documentos plenamente gerenciales donde se plasma el paradigma cliente-usuario en la Fiscalía, no emana a propósito de una implementación de un modelo específico de atención al usuario, sino debido al “experimento organizacional” de instalar el Cuadro de Mando Integral” (CMI) en el Ministerio Público de Chile.

El CMI o Cuadro de Mando Equilibrado, como también es conocido en español, está inserto dentro de lo que se denomina el área de control de la gestión, y consiste a grandes rasgos “en la utilización de una medida de rendimiento integral para controlar y reajustar la estrategia. Además de la perspectiva financiera, incorpora la del cliente, la de las operaciones internas y la de la innovación y el aprendizaje” (Durán-Pich, 2010: 436). Para llevar a la práctica este modelo los creadores (Kaplan y Norton, 2004 y 2013)¹⁶, diseñaron una serie de indicadores en cuatro ámbitos: 1) Perspectiva financiera; 2) Perspectiva del cliente; 3) Perspectiva de las operaciones internas y 4) Perspectiva del aprendizaje y la innovación. De esta forma, conectando y vinculando los indicadores de un ámbito con los de los otros es posible determinar los resultados de la organización y ver cómo se está creando valor hacia el futuro (Durán-Pich, 2010: 441).

En la actualidad el CMI lo encontramos aplicado en múltiples ámbitos del sector público,¹⁷ y a nivel internacional son diversas las instituciones de justicia penal (fiscalías, poder judicial o policías) donde es cada vez más común observarlo. En el caso de la Fiscalía de Chile, esta institución puso en marcha, en la primera década de este siglo, un programa piloto denominado: “Implementar un cuadro de mando para una Fiscalía, con indicadores correlacionados bajo la

16. El origen de esta línea de gestión científica fue producto de un artículo de Robert S. Kaplan y de David p. Norton publicado en *Harvard Business Review* en 1992. En dicho trabajo se relataba su experiencia acerca de un proyecto en *Nolan Institute* sobre la “medición de los resultados de la empresa del futuro”. Posteriormente, dado el éxito de esta publicación y su ampliación sucesiva, decidieron lanzar un libro denominado *The Balance Scorecard* (1996) y que hoy en día es casi un manual de trabajo para muchos tipos de organizaciones, tanto privadas como públicas.

17. Otro de los sectores públicos donde también se observa este fenómeno es en el ámbito de la salud pública. Un estudio acerca de la aplicabilidad del CMI en 57 hospitales de alta complejidad en Chile, verificó la mejora de la gestión de ellos, al menos, en costos, monitorización de metas y estandarización de procesos. (Leyton et al, 2015).

metodología *balanced scorecard*" (Informe Lillo y Godoy, 2006).¹⁸ En este informe, los autores, ambos funcionarios de la Unidad de Gestión, Evaluación y Control de la Fiscalía Nacional de esa época, se expresan acerca de la visión, ventajas y metodología necesarias para aplicar el CMI en una Fiscalía. Según este documento, la orientación que este cuadro de mando debía tener es hacia el usuario y con resultados ajustados al derecho. En este estudio queda patente el "posicionamiento" organizacional que pretende la institución frente a los usuarios directos, y el inconveniente de no proceder así sería que éstos previsiblemente no cooperarían en el esclarecimiento de los hechos delictivos.

En términos mucho más específicos, este informe establece que las ventajas para el Ministerio Público de aplicar el CMI serían: "1) Permite comunicar a todos los funcionarios de la organización los temas que son gravitantes para una fiscalía regional (misión, visión, objetivos por área). 2) Ayuda a interiorizar una cultura de trabajo basada en objetivos superiores, por lo tanto, genera el trabajo en equipo. 3) Equilibra la gestión pública entre la acción inmediata y la preparación del futuro. 4) Permite realizar un análisis sistémico e integral de los indicadores definidos por la institución" (Informe Lillo y Godoy, 2006: 4).

Más allá de la retórica gerencial utilizada en este documento, lo relevante es que a través de esta metodología la fiscalía chilena, hasta el día de hoy, con ciertos matices, establece su banda de evaluación e indicadores de gestión. Los propios autores concluyen: "podemos señalar que este modelo de control de gestión es aplicable a una institución pública que tiene como misión la persecución penal, ya que es una herramienta metodológica poderosa y moderna para diseñar y controlar los objetivos en cada uno de los ámbitos de la organización" (Informe Lillo y Godoy, 2006: 14). Evidentemente el uso del CMI aportó una herramienta explícitamente gerencial a la gestión de la Fiscalía. Para nuestro trabajo es relevante por dos motivos: primero, deja clara la filosofía de orientación al cliente-usuario en este tipo de organizaciones,¹⁹ y segundo, es un documento que proviene

18. Su uso ha ido variando en el tiempo, pero, por ejemplo, el Plan Estratégico del Ministerio Público (2010-2015) se asume este lenguaje. En el Informe de Lillo y Godoy (2006) se entiende por cliente; "a aquellos usuarios directos, es decir, los que participan básicamente como intervinientes en un ilícito".

19. En el Plan Estratégico del Ministerio Público – PEMP (2010-2015: 13 y 34), se refiere al ciudadano usuario de un servicio de la fiscalía en los siguientes términos: "Clientes, Usuarios y/o Beneficiarios Se definen como Clientes, Usuarios y/o Beneficiarios al conjunto de personas, organizaciones o entidades que reciben o utilizan los bienes y/o servicios que suministra una Institución. Asimismo, cada Servicio y/o Producto Estratégico definido por el organismo debe estar asociado a algún Cliente, Usuario y/o Beneficiario". En la página 34 se establece que dentro de esta nomenclatura estarían:

de una de las instituciones más importantes del sistema penal; la propia institución constituye además un fiel reflejo de la criminología administrativa puesta en movimiento.

Como se dijo previamente, con el tiempo se materializó este paradigma en un modelo que tiende especialmente hacia la evaluación que los clientes-usuarios-beneficiarios hacen del sistema de justicia penal. Para poner en práctica este modelo de evaluación se utilizan actualmente dos herramientas organizacionales, ambas supervisadas por la División de Atención de Víctimas y Testigos (DAVT). La consagración de estas herramientas la observamos en los objetivos estratégicos del Plan Estratégico del Ministerio Público (PEMP) correspondiente a los años 2009-2015 y en el Plan Estratégico 2016-2022. El objetivo en específico indica: “mejorar la percepción y satisfacción de los usuarios, a través de la implementación y consolidación de un modelo orientado a una atención oportuna y que genere canales de comunicación recíproca entre la institución y sus usuarios, específicamente, las víctimas y testigos”.

1. La primera herramienta es el llamado Modelo OPA (Orientación, Protección y Apoyo). “Este modelo general de atención de usuarios de la Fiscalía de Chile permite la generación de líneas especializadas de intervención con procedimientos específicos en todas las fiscalías regionales del país, para aquellas víctimas que, por su condición, naturaleza del delito, u otra situación requieren de una atención y protección especializada, como es el caso de las víctimas de violencia intrafamiliar, menores de edad víctimas de delitos sexuales y casos complejos de protección. (Cuenta Pública DAVT, 2014)”. No nos corresponde en este punto evaluar si este modelo es efectivo y eficaz, o si solo constituye un sucedáneo político-criminal. Basta por ahora con mencionarlo como una muestra más de la orientación al usuario de esta organización.²⁰

2. Una segunda herramienta es el denominado modelo SIAU o Sistema de Información y Atención al Usuario. Como se puede suponer este modelo no es

denunciante, víctima, testigo, policías, organismos auxiliares y comunidad en general (los denomina segmento prioritario), en el segmento secundario tenemos a: tribunales superiores, de juicio oral y de garantía, abogado querellante, defensores penales públicos y defensores privados y otros organismos públicos.

20. Como ocurre con la mayoría de los instrumentos que buscan la satisfacción del usuario, esto fue evaluado por una empresa externa, la cual concluye que es satisfactoria la implementación de este modelo. En uno de sus puntos, indica textualmente “Se destaca la confianza que los usuarios entrevistados tienen en la Fiscalía, el 78,4% de ellos manifestó una disposición favorable a volver a declarar en la Fiscalía, y el 80,4% se mostró favorable a recomendar a otras personas para que asistan a prestar declaración”. (Cuenta Pública DAVT, 2014: 3).

GUARDA, Claudio González. ¿Quién es el cliente del sistema penal? Aproximación al paradigma cliente-usuario en la política criminal.

Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 147. ano 26. p. 89-113. São Paulo: Ed. RT, setembro 2018.

originario de la Fiscalía ni de las instituciones públicas en general. Procede de las prácticas de gestión de calidad empresarial, que buscan aumentar la competitividad y satisfacer las expectativas de los clientes. Consecuencia del hecho de que la calidad, es un factor estratégico de la empresa, se han desarrollado las normas ISO 9001/2000 de calidad, que también han sido implementadas en las fiscalías y en la policía. Implican que el producto debe ser medido con distintos instrumentos, como auditorías externas, buscando siempre la satisfacción del cliente (Pérez, 2004). En términos concretos el SIAU de la Fiscalía intenta cubrir tres áreas:

2.1. Un espacio de atención telefónico, a través de un modelo externalizado de central de llamados, que ofrece entre otros servicios, los datos de la causa y un avance de la misma (ver figura siguiente). Este servicio asimismo es evaluado, y según la última evaluación, “un 71,1% de los encuestados logró resolver su requerimiento llamando al *Call Center* de la Fiscalía, aumentando este porcentaje hasta un 74,3% para los requerimientos que “escalán” a regiones para resolución” (DAVT, 2014).

2.2. Un segundo ámbito se refiere a la atención presencial. La evaluación realizada en el año 2014 por una empresa de auditoría externa²¹ calificó nuevamente de muy satisfactorio este programa. Este estudio de evaluación del servicio del Ministerio Público (2014), en específico evaluó el modelo SIAU-presencial, y entre sus principales puntos destacamos: “Las razones esgrimidas para evaluar satisfactoriamente el Modelo SIAU corresponden a la buena atención entregada (57%), la rapidez en la atención (23%), la clara información otorgada (22%), el buen servicio entregado (21%), la entrega de respuesta o solución al problema (13%) y la rapidez en la solución (12%), entre otras cosas”.

2.3. El tercer ámbito del Modelo SIAU corresponde al espacio de atención virtual, el cual consiste en un proyecto que aborda la atención a través de la página web de la Fiscalía, en lo que se denomina “Mi fiscalía en línea”. El modelo comenzó a operar en el año 2013 y ha servido para atender las solicitudes que, al amparo de la Ley de Transparencia se hacen a la institución.

Finalmente, es importante agregar que toda la arquitectura que consolida los Modelos de Atención al Usuario y la evaluación de la satisfacción a usuarios en Chile, está impulsada indirectamente con la Ley 19.553 de 1998. Dicha normativa transformó la estructura de las remuneraciones de los empleados públicos

21. La empresa auditora externa que realiza esta evaluación es una que se ocupa de investigación de mercados. Nos referimos a GFK-ADIMARK. [<http://www.adimark.cl/es/clientes.asp>]. Dicha evaluación hace referencia a uno de los CGI (compromisos de gestión institucional) entre la Fiscalía y el Ministerio de Hacienda dentro del plan de fortalecimiento institucional respectivo.

chilenos, pues antes de ella las asignaciones eran de carácter fijo, independiente del desempeño de los funcionarios. Con la reforma se incluye una “asignación por modernización” compuesta por tres elementos: un componente base, un incremento por desempeño institucional y un instrumento por desempeño colectivo. (Cornejo, 2012:6).

El desempeño institucional se concede en relación con la ejecución eficiente y eficaz por parte de los Servicios de los Programas de Mejoramiento de la Gestión. Dichos programas establecen objetivos específicos a cumplir cada año, cuyo grado de cumplimiento es medido mediante indicadores de gestión u otros instrumentos. Así, las metas y sus indicadores deben estar vinculados a las definiciones de misión institucional, objetivos estratégicos y productos relevantes de cada servicio. Este programa de mejoramiento de la gestión se hace exigible mediante la suscripción de un convenio de desempeño entre el Ministerio de Hacienda y el servicio o institución respectiva.

En el caso del Ministerio Público, esto está regulado por la Ley N° 20.240 del 2008 que “Perfecciona el sistema de incentivos al desempeño de los fiscales y de los funcionarios del ministerio público”. Sin entrar en mayores detalles de la ley, esta establece:²²

Artículo 4° El bono de gestión institucional se concederá en relación a la ejecución de un Compromiso de Gestión Institucional. El cumplimiento del Compromiso de Gestión Institucional del año precedente, dará derecho a los funcionarios señalados en el inciso primero del artículo 2°, a un bono del 10,7%, siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de las metas anuales de gestión a que se haya comprometido. Si dicho grado de cumplimiento fuere igual o superior a un 75% e inferior al 90%, el porcentaje de este bono será de un 5,35%. Todo cumplimiento inferior al 75% no dará derecho a bono alguno.²³

La forma en que se hace operativo esto es que la Fiscalía anualmente acuerda ciertos compromisos a cumplir con el Ministerio de Hacienda, y mediante auditorías externas se valida el cumplimiento de dichas metas.²⁴ Una de dichas metas corresponde al ámbito de “satisfacción de usuarios”, la cual hasta la fecha se ha validado con el 100 % de los objetivos cumplidos. Por tanto, la satisfacción de los usuarios no solo tiene consecuencias político criminales que hemos descrito,

22. [<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=268531>].

23. El informe del convenio de desempeño está disponible en: [http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/images/home/decreto_refrenda_informe_cumplimiento_CGI_2017.pdf].

24. La empresa auditora que evalúa actualmente el convenio es: [<http://grupopanal.cl>].

sino que está directamente relacionada con el componente de las remuneraciones que los empleados públicos (funcionarios y funcionarias) de la Fiscalía finalmente perciben. Dicha asignación recibe el nombre de "bono institucional".

5. CONCLUSIONES

1. Como objeto de estudio: El análisis político criminal que se haga de la inserción del paradigma cliente-usuario o cualquiera de las transformaciones gerenciales no puede basarse en la idea del todo o nada. Al menos en el caso de la justicia penal latinoamericana, son cambios complejos, pues estamos ante un contexto criminológico delicado y, por tanto, el riesgo de que dichos cambios organizacionales se conviertan en factores criminógenos es alto.

2. Modelos y evaluaciones con contenido: La necesidad de contar con una justicia moderna es una realidad en Latinoamérica, así, la vinculación de los sujetos con la organización no tiene que ver solo con temas de buena gestión, sino con las bases mismas de un Estado democrático. Esto exige que las evaluaciones, sobre todo las realizadas por empresas auditoras externas, sean realizadas considerando la mayor cantidad de dimensiones posibles, no solo aquellas relacionadas con "modernizaciones de ventanilla".

3. Gestión por Resultados (GpR): Es claro que la penetración del gerencialismo en este campo está liderada por la GpR, pero tras ello, es posible que político-criminalmente subyaciera una idea mercantilizadora o comercializadora del sistema de justicia (Garland, 2001). Por esta razón, su trasvase debe hacerse de manera estudiada y reflexiva, el sistema penal es complejo y errores en sus políticas públicas tienen un costo y daño, las más de las veces irreparables. Conceptos mal extrapolados pueden acabar construyendo realidades punitivas, por esto, no se puede utilizar acríticamente palabras claves a la hora de configurar el sistema penal.

4. La satisfacción usuaria no puede ser el objetivo último del sistema penal: Las organizaciones penales deben sin duda considerar el concepto de "orientación a usuarios", pero no constituir esto su *ethos* político criminal. Las instituciones, en un contexto tan sensible como el sistema penal, no pueden dejar entregada gran parte de su misión a lo que las legítimas percepciones subjetivas de los ciudadanos exijan. Lo cierto es que estas instituciones deben propender a comportarse de forma técnica y que su conducta organizacional se aproxime lo más posible a la racionalidad penal.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALFORD, John. (2002). Defining the client in the public sector: a social-exchange perspective. *Public Administration Review*. May-June, Vol. 62, N° 3, 337-346.

- BARZELAY, Michel. (1992). *Gestión pública estratégica: Concepto, análisis y experiencias. El caso IPIA*. Madrid: Instituto de estudios fiscales.
- BARZELAY, Michel. (1998). *Atravesando la burocracia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BINDER, A. M. (2000). *Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal*. Buenos Aires, Editorial Ad-Hoc.
- BONNEFOY, Cristóbal y ARMIJO, Marianela. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: CEPAL.
- BOTTOMS, A. (1995). "The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing", en: C. Clarkson y R. Morgan, *The Politics of Sentencing Reform*, Oxford: Clarendon.
- BRANDARIZ, José, (2014). El Gobierno de la penalidad. La complejidad de la política criminal contemporánea. España: Dykinson.
- BRANDARIZ GARCÍA, J. A. (2016). *El modelo gerencial-actuarial de penalidad. Eficiencia, riesgo y sistema penal*. España. Dykinson.
- BUSTOS RAMÍREZ, J. y LARRAURI PIOJAN, E. (1993). *Victimología presente y futuro. Hacia un sistema de penas alternativas*, Ed, PPU. Barcelona.
- CANCIO MELIÁ, Manuel. (2001). *Conducta de la víctima e imputación objetiva en Derecho penal*. J. M. Bosh Editor. Barcelona.
- CARNEVALI, Raúl. (2005). Las políticas de orientación a las víctimas a la luz del Derecho penal. *Revista de Derecho (PUCV)*. XXVI, Sem I, pp. 27-39.
- CHIAS, Josep. (1995). *Marketing Público. Por un gobierno y una administración al servicio del público*. España: McGraw-Hill.
- CEREZO DOMÍNGUEZ, A. I. (2010). *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*. Tirant lo Blach. Valencia (España).
- CORNEJO RALLO, Miguel. (2006). Coordinación de iniciativas de atención al usuario en la administración pública chilena. *Documento de trabajo N° 5. Instituto de Asuntos Públicos (INAP)*.
- CORNEJO RALLO, Miguel. (2012). Calidad de servicio y atención al usuario: la experiencia del Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile. *XII Congreso internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. – 2 nov, 2012*.
- CUENTA pública de división de atención a víctimas y testigos de la fiscalía de Chile, (2014). Documento recuperado el 15.09.2015 de: [http://www.fiscalia-dechile.cl/Fiscalia/quienes/docu/division_atencion_victimas_testigos.pdf].
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. (2007). La política criminal en el encrucijada. Montevideo-Buenos Aires: BdeF.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. (2006). La víctima del delito en la política criminal y el derecho penal. *Revista Jueces para la democracia*. N° 57, noviembre.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. (2004). El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 06-03.

- DUCE JULIO, M. (2009). "Reformas a la justicia criminal en América Latina: una visión panorámica y comparada acerca de su gestación, contenidos, resultados y desafíos". En Dammert, Lucía (ed.), *Crímen e Inseguridad, Políticas, Temas y Problemas en las Américas*. Santiago de Chile: Flacso Chile-Catalonia. pp. 189-224.
- DURÁN-PICH, Alfonso. (2010). *El canon del management. Los libros clave*. Barcelona: Deusto editorial.
- ESQUINAS VALVERDE, Patricia (2006). La mediación entre la víctima y el agresor como una forma alternativa de resolución del conflicto en el sistema judicial de adultos: ¿una posibilidad también viable en España? *Revista Penal*, Nº 18. pp. 55-101.
- FEELEY, M. y SIMON, J. (1992). The new penology. Notes on the emerging strategy of corrections and implications. *Criminology*. Volume 30, Number 4. pp. 449-473.
- FIorentINI, Giorgio. (1990). *Amministrazione Pubblica e cittadino: le relazioni di scambio*. Roma: Editoriale Giuridiche Economiche.
- GARLAND, David. (2001). *La cultura del control. Crímen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa editorial.
- GONZÁLEZ GUARDA, Claudio. (2018). *Gestión, gerencialismo y sistema penal*. Editorial BdeF Buenos Aires. Argentina.
- HARCOURT, B. E. (2013). *Política criminal y gestión de riesgos*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.
- HARCOURT, B. E. (2007). *Against prediction*. Chicago: Univ. Chicago Press.
- HIGHTON, E.; ALVAREZ, G. y GREGORIO, C. (1998). *Resolución alternativa de disputas y sistema penal. La mediación penal y los programas víctima-victimario*. Editorial Ad-Hoc. Buenos Aires.
- KAPLAN, Robert y NORTON, David. (2013). El cuadro de mando integral/Balanced Scorecard. Barcelona: Gestión 2000.
- KAPLAN, Robert y NORTON, David. (2004). *Cómo medir el rendimiento en la empresa*. En *Harvard Business Review*. España: Deusto.
- KELLY, Janet, (2005). The dilemma of unsatisfied customer in a market model of public administration. *Public Administration Review*. January/February, Vol. 65, Nº 1, 76-84.
- LEYTON, Carolina; HUERTA, Patricia y PAÚL, Iván Renato. (2015). Cuadro de mando en salud. *Salud Pública Mex.* 57. pp. 234-241.
- LILLO, Sergio y GODOY, Mauricio. (2006). Implementar un cuadro de mando para una fiscalía con indicadores correlacionados bajo la metodología balanced scorecard. Documento recuperado desde: [http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_view/3171-implementar-un-cuadro-de-mando-para-una-fiscal%C3%ADa-con-indicadores-correlacionados-bajo-la-metodolog%C3%ADa-balanced-scorecard.html].

- MAIER, Julio B. J. (1991). Las víctimas y el sistema penal. *Revista Jueces Para la Democracia*. pp. 31-52.
- MAIER, Julio B. J.; AMBOS, Kai; WOISCHNIK, Jan. (2000). *Las reformas procesales penales en América Latina*, Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.
- MOORE, Mark. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Ed, Paidós. Madrid. España.
- ORTIZ DE URBINA, Iñigo. (2003). *Derecho penal orientado a las consecuencias y ciencias sociales: El análisis económico de la política criminal*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- PLAN estratégico del Ministerio Público de Chile, (2009-2015). Documento recuperado desde: [www.fiscalíachile.cl].
- PLANIFICACIÓN estratégica del Poder Judicial de Chile, (2011-2015). Documento recuperado desde: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_chl_plan_est.pdf].
- RICHARDS, Sue. (1994). El paradigma del cliente en las gestión pública. *Gestión y Análisis de las Políticas Públicas GAPP*. N° 1. pp. 5-16.
- RIEGO, Cristian y DUCE, Mauricio. (2007). *Manual de derecho procesal penal*. Santiago de Chile: Editorial jurídica.
- RIVERA-CIRA, T. (2001). Nuevas tendencias y organización judicial en Costa Rica. En Fuentes, Alfredo (ed.). *Reforma Judicial en América Latina: Una tarea inconclusa*. Institute of Latin American Studies, 2001. London. Recuperado de: [<http://www.oas.org/juridico/spanish/publi2.html>].
- SHAPIRO, B. (1997). Victims and vengeance. Why the victims's rights amendment is a bad idea, *The Nation*, 264, pp. 11-19.
- SIMON, Jonathan. (2012). *Gobernar a través del delito*. Barcelona: Gedisa.
- SIMON, Jonathan y FEELEY, Malcolm. (1994). "Actuarial justice: The emerging new criminal law". En Nelken, David (ed.). *The futures of criminology*. Sage, London. pp. 173-201.
- SUBIRATS, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- TAMARIT SUMALLA, J. M. (2006). "La victimología: cuestiones conceptuales y metodológicas": En, *Manual de Victimología*, Baca/Echeburúa/Tamarit (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia. pp. 17-50.
- VALDIVIA, C. (2006). "La reforma judicial como política pública. ¿qué podemos aprender del proceso de reforma procesal penal? En Silva, José, García, José y Leturia, Francisco (eds.) *justicia civil y comercial, una reforma pendiente, bases para el diseño de la reforma procesal civil*. (1° ed.), [www.puc.cl]. pp. 183-218.
- VARGAS, Juan y DEZHAZO, Peter. (2005). *Evaluación de La Reforma Judicial en América Latina*. Washington, CSIS, Center for Strategic and International Studies CEJA.

- VARGAS, Juan. (2014). "Herramientas para el diseño de despachos judiciales", En Huachaca, Dalmiro (Coord.), *La reforma procesal penal, cuestiones fundamentales*, Lima: Ara Editores.
- VICHER, Diana. (2009). Reflexiones sobre las reformas neogerenciales ¿hacia una nueva reforma administrativa? *Revista Chilena de Administración Pública*. N° 13. pp. 53-85.
- VIGOUR, Cécile, (2006). Justice: l'introduction d'une rationalité managériale com- me euphémisation des enjeux politiques, en *Droit et société*, N° 6364, Editions Juridiques Associées, Paris, 2006.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- A vítima no processo penal brasileiro: um novo protagonismo no cenário contemporâneo?, de Marcos César Alvarez, Alessandra Teixeira, Maria Gorete Marques de Jesus, Fernanda Emy Matsuda, Fernando Salla, Caio Santiago e Veridiana Domingos Cordeiro – *RBCCrim* 86/247-288 (DTR\2010\716); e
- La participación de la víctima en el procedimiento penal, de Alberto Bovino – *RBCCrim* 21/417-438 (DTR\1998\12).