

# TRANSPARENCIA Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LA POLITICA PÚBLICA DE SALUD EJECUTAD PELO DEPARTAMENTO PENITENCIARIO NACIONAL<sup>1</sup>

## *TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA POLÍTICA DA SAÚDE PÚBLICA EXECUTADA PELO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL*

RODRIGO PEREIRA LOPES<sup>2</sup>

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar, en el contexto de la complejidad del sistema penitenciario brasileño, el nivel de transparencia en la ejecución de las políticas públicas de salud realizadas por el Departamento Penitenciario Nacional y la participación social en la toma de decisiones y en el proceso que da origen a la política pública. Para ello se realizó una revisión bibliográfica de los conceptos de “política pública”, “transparencia” y “participación ciudadana”, y visitadas las páginas institucionales, además de preguntar a la Institución con el fin de verificar el nivel de relación con la sociedad en el país búsqueda de la legitimidad de la administración. Entre los resultados encontrados se encuentra la necesidad de fomentar la comunicación entre los órganos de ejecución penal y los grupos de interés de las personas privadas de libertad.

Palabras-clave: Sistema penitenciario. Política pública. Participación social.

### Resumo

*O presente artigo tem como objetivo analisar, no contexto da complexidade do Sistema prisional brasileiro, o nível de transparência na execução das políticas públicas de saúde executadas pelo Departamento Penitenciário Nacional e a participação social na tomada de decisões e no processo que dá origem à política pública. Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica dos conceitos de “política pública”, “transparência” e “participação cidadã”, e pesquisadas as páginas institucionais, além de formulados questionamentos à Instituição com o fim de verificar o nível de relacionamento com a sociedade na busca da legitimidade da administração. Entre os resultados encontra-se a identificação da necessidade de fomentar a comunicação entre os órgãos da execução penal e os grupos de interesse.*

*Palavras-chave: Sistema prisional. Política pública. Participação social.*

1 El artículo fue tomado de la disertación de la Maestría en Derecho sobre Estrategias Anticorrupción y Políticas de Integridad de la Universidad de Salamanca.

2 Agente Federal de Execução Penal. Graduado em Gestão Pública, Especialização em Gestão Pública, Mestrado em Estratégias Anticorrupção e Políticas de Integridade pela Universidade de Salamanca, na Espanha. E-mail: rodrigo.lopes@mj.gov.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2715-9153>.



## INTRODUCCIÓN

Cada vez que nos deparamos con noticias sobre el sistema penitenciario brasileño nos encontramos con titulares impactantes, como “Número de presos subió 60% en 10 años en Brasil y el hacinamiento continúa”<sup>3</sup> o aún “El mortífero sistema penitenciario brasileño”<sup>4</sup>. Lo más común es una percepción generalizada de caos, de descontrol, de motines, de crimen organizado y de superpoblación. No hay duda de que sea un sistema complejo, de difícil administración, con una carga histórica difícil de superar y con reflejos en la sociedad.

El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) da por sentado que el aumento vertiginoso de la población encarcelada lleva al déficit del número de vagas que provoca un nefasto efecto sobre los prisioneros, que son privados de derechos y garantías legales, pero sobre todo peligra el ciudadano libre que se ve envuelto en toda clase de violencia, muchas veces comandadas desde las cárceles.<sup>5</sup>

La gestión del sistema penitenciario de Brasil se presenta como un trabajo hercúleo para la Administración Pública, pues requiere un altísimo nivel de coordinación entre órganos del ejecutivo y del judiciary de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. Algo que queda en evidencia con la auditoria coordinada por el TCU en 2017, que constató que 59% de los 17 Estados fiscalizados no habían calculado el costo del preso en los últimos 3 años.<sup>6</sup>

En una auditoria más reciente, en 2019, el TCU concluyó que los montantes repasados del fondo penitenciario a los Estados son utilizados de manera ineficiente en el sistema carcelario.<sup>7</sup> Además de un bajísimo nivel de ejecución, en torno de un 7,2% de los valores transferidos desde el Fondo Penitenciario Nacional (Funpen), la fiscalización encontró problemas específicos en algunas de las unidades federativas, como manutención indebida de recursos, adquisición de bienes incompatibles con la ley del Fondo y problemas en las licitaciones.

A principios de 2019, el TCU publicaba una relatoría<sup>8</sup> de auditoria integrada que afirmaba que las transferencias del Fondo Penitenciario

3 La Vanguardia. Disponible en: <<https://bityli.com/ZDLGaB>>, consultado en: 10 fev. 2021.

4 The New York Times – Disponible en: <<https://bityli.com/lheZep>>, consultado en: 10 fev. 2021.

5 Acórdão TCU n. 2643/2017.

6 Portal TCU – Disponible en: <<https://bityli.com/yPzDYG>>, consultado en: 10 fev. 2021.

7 Portal TCU – Disponible en: <<https://bityli.com/LidqLI>>, consultado en: 11 mai. 2021.

8 Acórdão TCU n. 1542/2019.



Nacional no serían suficientes para modificar de forma significativa la realidad del sistema penitenciario. E tal como el mito de Casandra, el TCU profetizaba que el sistema penitenciario de Brasil necesitaría un valor estimado de R\$ 97,84 mil millones<sup>9</sup> en un intersticio de 18 años para extinguir el déficit de vagas, rehabilitar las prisiones que están en pésimo estado y hacer viable el funcionamiento del sistema.

En ese escenario conturbado y complejo, con escasez de recursos, cada céntimo bien aplicado cuenta, cada decisión acertada hace diferencia. Sin dejar de recordar que la toma de decisiones públicas es por sí misma algo complicado, aquí sumase lo polémico que son los gastos públicos con la manutención del sistema penal. La sociedad aún visualiza las cárceles esencialmente como una forma de castigo.

Conscientes de la obligación de adoptar buenas decisiones fomentadoras de éxitos para los ciudadanos, además de un reflejo en la propia imagen institucional, se hace necesario estudiar algunos aspectos cruciales en el proceso de toma de decisiones, con el fin de atingir ese objetivo de legitimación a través del rendimiento. Lo que se busca es diseñar modelos de gobierno a través de decisiones correctas, con indiscutible sentido de servicio a los ciudadanos (NEVADO, 2017).

Tomar decisiones es depararse con una encrucijada. Todos lo hacemos todos los días. Es un proceso común y lo mismo pasa con las decisiones administrativas. Este proceso puede ser descrito a través de pasos que se aplican a las circunstancias en las que toman decisiones, sean estas simples o complejas (ROBBINS, 1987).

Así que el objetivo en ese proceso es subsidiar una buena decisión, guiar los gestores en las trillas que conducen a su principal fin que es asegurar la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Pedro Nevado propone una serie de puntos que el gestor público debería llevar en consideración en ese momento de toma de decisión. Apunta los siguientes paradigmas para ser llevados en cuenta en la formación de decisiones públicas: 1. Sentido de Estado; 2. Visión a largo plazo; 3. Organización con capacidad administrativa; 4. Técnica en la gestión; 5. Fiscalización y control; y 6. Participación ciudadana (NEVADO, 2017).

En ese trabajo postulase analizar el prisma de la Participación ciudadana en el contexto del sistema penitenciario. Además, analizaremos la Transparencia, como inductora de aquella. El objeto será la política peni-

<sup>9</sup> Aproximadamente 15 mil millones de euros.



tenciaria garantista del derecho a la salud ejecutadas pelo Departamento Penitenciario Nacional (Depen), en cuanto gestor del Funpen.

¿Cuál el nivel de participación ciudadana y transparencia en las políticas federales ejecutadas en el sistema penitenciario?, ¿Es posible aplicar esos quesitos plenamente en el contexto de custodia?

## 1. SISTEMA PENITENCIARIO BRASILEÑO

El respecto a la dignidad humana es uno de los fundamentos de la República Federativa de Brasil esculpido en su Constitución Federal (CF), el cual ya nos señala una adhesión al principio de la humanización de las penas en una primera vertiente.

Asimismo, la Constitución prevé de forma expresa, en una segunda vertiente, la humanidad de las penas en su artículo 5, apartado XLVII, cuando prohíbe las penas de muerte – con excepción de una guerra declarada –, la de carácter perpetuo, la de trabajos forzados y la de destierro. La Constitución también garantiza a los presos el respeto a la integridad física y moral, en el apartado XLIX, del mismo artículo.

Esas dos vertientes es lo que destaca Franco al afirmar que el principio de humanidad de la pena implica, por tanto, no solo en la propuesta negativa que caracteriza las prohibiciones, sino también, y principalmente, en la propuesta positiva, el respeto a la dignidad de la persona humana, aunque esté presa o condenada (FRANCO, 1999).

Cabe recordar que el Código Penal desde su creación en 1940 prevé la garantía del mantenimiento de los derechos sociales de las personas después del encarcelamiento, pero, aun así, el código tuvo que asimilar los cambios sociales a lo largo de los años y tuvo varias leyes dispersas para su eficacia en la sociedad además de aliñarse a tratados internacionales, como la Declaración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada en 1948.

Actualmente en Brasil la ejecución penal es disciplinada por la Ley Federal nº 7.210, del 11 de junio de 1984, también conocida por LEP, por lo tanto, es aplicable a todo el sistema penitenciario, sean presos federales o estatales, sean presos provisorios o condenados.

En su primer artículo la Ley presenta su objeto: *el de hacer cumplir las disposiciones de una sentencia o decisión penal y proporcionar condiciones para la armoniosa integración social del condenado y el recluso. Y*



*sigue con la afirmación de que se garantizarán a los presos todos **los derechos** no afectados por la sentencia o la ley (Grifos míos).*

Finalmente, la Ley prevé que la asistencia al preso es deber del Estado con el objetivo de prevenir la delincuencia y orientar el regreso a la vida en sociedad.

A pesar de todas esas prerrogativas idealizadas por la LEP, hay el óbice en la precariedad de las estructuras de las unidades de custodia que queda puesto en evidencia con la superpoblación carcelaria.

### **1.1 Sistema de Informaciones del Departamento Penitenciario Nacional**

Brasil ocupa el 3° lugar en números absolutos de personas privadas de libertad, o sea, los números que se manejan en la administración del sistema penitenciario son bizarros y requieren de gran cooperación entre los actores responsables de la gestión penitenciaria en todas las esferas federales de gobierno.

La tarea de consolidar esos números es dirigida por el Depen a través del Sistema de Informaciones del Departamento Penitenciario Nacional (SisDepen).

Las informaciones que se presentan para análisis son las más recientemente colectadas – período de janeiro a junio de 2020 – de forma online a través de formularios rellanados por los gestores de las unidades de custodia según orientaciones del Depen. Esos datos son validados por los gestores estaduais, luego del análisis de consistencia por el propio Depen.

La alarmante posición entre los 3 países con mayor número de presos del mundo es dada por el número de 759.518 personas en cumplimiento de alguna medida restrictiva de derechos. De esos, aproximadamente el 95% son hombre y el 5% son mujeres. Considerando que hay 51.892 personas bajo monitoreo electrónico, restan 707.626 personas distribuidas en las 1.444 unidades penitenciarias por todo el país.

En el año 2000 había una población encarcelada de 232.755, lo que significa que se triplicó el número de presos en 20 años.

Por primera vez en la historia señala una bajada en la tasa de encarcelamiento<sup>10</sup>:

---

<sup>10</sup> Número de presos x 100 mil habitantes.



En el año de 2019 era de 359,40 personas privadas de libertad por 100 mil habitantes, mientras en 2020 ese número cae para 323,04 presos por 100 mil habitantes.

Según la base de datos del *World Prison Brief*<sup>11</sup> del Instituto de Pesquisa Criminal de la Universidad de Londres, Brasil ocupa el 26° lugar entre 222 países, en el ranking de la tasa del encarcelamiento. A modo de parámetro, Brasil tiene una tasa que es el triple de la de España que, dentro de la Unión Europea, es considerado un país con alta tasa de encarcelamiento, con un número de 106 reclusos por cada 100 mil habitantes.<sup>12</sup>

Otra peculiaridad del sistema penitenciario brasileño es el número de presos provisorios, según el SisDepen es de 30,15% del total. Estos individuos son detenidos sin haber recibido sentencia alguna.

Según una encuesta<sup>13</sup> del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (Ipea) publicada en 2015, el 37% de los presos provisorios no serán condenados a penas privativas de libertad al finalizar su proceso. Proyectando esos porcentajes sobre el total de la población encarceladas se llega al alarmante número de aproximadamente 84 mil personas en prisión que no serán condenadas, sea por absolucón o condena a penas alternativas.

Cuanto, al perfil de las personas encarceladas, el SisDepen apunta que aproximadamente 21,22% del contingente tiene entre 18 y 24 años, se ampliamos el rango de edad hasta los 34 años, alcanzamos casi el 60% del total de presos. Es destacadamente un perfil joven, una vez que, según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística<sup>14</sup>, la población brasileña entre 18 y 24 representan solamente el 18% del total de residentes en Brasil.

Cuanto, a la cuestión racial, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, en su anuario del primer semestre de 2020<sup>15</sup>, trae un dato alarmante acerca de la desigualdad racial en los presidios. En 2005, los negros encarcelados ya representaban una mayoría de 58,4% del total de presos. En 2019, ese porcentaje subió a 66,7% lo que indica que, de cada 3 presos, 2 son negros.

11 The World Prison Brief (WPB) es una base de datos única que brinda acceso gratuito a información sobre los sistemas penitenciarios en todo el mundo. La información del país se actualiza mensualmente, utilizando datos en gran parte derivados de fuentes gubernamentales u otras fuentes oficiales.

12 Epdata. Disponible en: < <https://bitly.com/sOtrA> >, consultado en: 13 fev. 2021.

13 Ipea. Disponible en: <<https://bitly.com/ENsaIB>>, consultado en: 18 fev. 2021.

14 IBGE. Disponible en: < <https://bitly.com/CbXhEg> >, consultado en: 13 fev. 2021.

15 Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Disponible en: < <https://bitly.com/hSdDUL> >, consultado en: 15 fev. 2021.



Números que avalan lo que afirma Wacquant de que la prisión simboliza divisiones materiales y materializa relaciones de poder simbólico; reúne desigualdad e identidad, mezcla dominación y significado y conecta pasiones e intereses que impregnan y agitan la sociedad (WACQUANT, 2013).

Respecto al nivel de educación, según el Infopen 2017, el 89% de los reclusos no han concluido la secundaria, el 51% no han terminados los estudios primarios. Números que también colocan la población custodiada por debajo de la media nacional según la encuesta Education at Glance<sup>16</sup>, elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Oce), 21% de los brasileños tienen algún grado superior frente a 1% en los reclusos.

Otro aspecto que no se puede dejar de mencionar es el tipo de delito que han cometido las personas presas. Según el SisDepen, el 38,65% son delitos contra el patrimonio y 32,39% son crímenes encuadrados como tráfico de drogas y, al contrario del sentido común de la sociedad, solamente un 15,17% son crímenes contra la persona.

Además, las personas arrestadas por el delito de narcotráfico no son los grandes traficantes, pero, en general, simples mulas, simples camellos, representados por jóvenes sorprendidos en flagrante, primarios, miembros de la clase baja, desempleados, negros o morenos y con defensa siendo realizada por el defensor público (SEMER, 2020).

La concentración de la población carcelaria entre las personas de bajos ingresos es característica que se perpetúa en el sistema punitivo brasileño. Los mecanismos de selección de procesos de criminalización, desde la redacción de leyes hasta desempeño de la policía y el sistema judicial, están influenciados por estereotipos y estándares que favorezcan la inclusión de personas pobres en el sistema penitenciario (PNPCP, 2015).

El crimen organizado encuentra espacio en ese entorno carcelario donde se mezclan tipos penales para fortalecer y desarrollar sus actividades, ayudando a las bandas criminales a crecer y dominar las cárceles.

Por un lado, el entorno carcelario proporciona un ciclo de reclutamiento de nuevas personas para el delito y, por otro, no impide que el delito se gestione desde las propias cárceles.

Según Wacquant es aterrador el retrato de las cárceles del Brasil, que parecen más campos de concentración para los pobres, o empresas públicas de depósito industrial de residuos sociales, que con instituciones

16 OCDE. Disponible en: <<https://data.oecd.org/brazil.htm>>, consultado en: 13 fevv. 2021.



judiciales que cumplen alguna función penal: disuasión, neutralización o reinserción (WACQUANT, 2008).

La fragilidad del sistema penitenciario queda aún más al descubierto cuando se visita los números en relación con los datos de personas presas involucradas en alguna acción de resocialización. Solamente 98.940 presos ejercen algún tipo de trabajo, o sea, 13% del total. Y frente al bajo nivel de escolaridad apuntado arriba, apenas el 12,28% están inseridos en algún tipo de acción de educación.

De esa forma, el objetivo de resocialización dentro del sistema penitenciario falla por evidente ausencia. Aún que hipotéticamente no haya coincidencia entre los que estudian y trabajan, solamente un cuarto de las personas presas estaría envuelto en alguna actividad reintegradora.

Para que haya una coherencia investigativa se usará en ese trabajo los datos del Depen, una vez que se analizará una política pública fomentada por el propio Departamento.

## **1.2 Departamento Penitenciario Nacional**

El Depen es un órgano que opera en el área de seguridad pública, específicamente en la ejecución penal nacional, y está subordinado al Ministerio de Justicia e Seguridad Pública, es responsable por difundir las directrices de la Política Nacional Penitenciaria, emitidos principalmente por el CNPCP. Además, el Departamento es el administrador del Funpen.

La LEP describe en su artículo 72 el rol de funciones del Departamento. Para el estudio en cuestión es relevante el apartado III - asistir técnicamente a las Unidades Federativas en la implementación de los principios y normas establecidos en esta Ley - del cual se deduce que una de sus principales funciones es la de fomentar políticas públicas que coadunen con las estructuras y garantías prescritas en la LEP, además de seguir en su ejecución las directrices emanadas por el CNPCP.

El Depen está dividido en 4 Direcciones; Dirección Ejecutiva, Dirección del Sistema Penitenciario Federal, Dirección de Inteligencia y Dirección de Políticas Penitenciarias.

La Dirección de Políticas Penitenciarias tiene como foco el sistema penitenciario de los Estados, su función es auxiliar las unidades carcelarias en lo tocante a la mejora de estructura, modernización y equipamiento, capacitación de funcionarios, en definitiva fomentar políticas



públicas específicas para el sistema penitenciario, inducir las políticas públicas del gobierno federal que garantizan derechos universales y también promover la articulación con organismos públicos y privados involucrados en la política criminal.

De sus estatutos destacase articular y promover políticas públicas de ciudadanía, entre ellas la de salud.

Para el desempeño de sus funciones el Departamento debe velar por la eficiencia en el uso de los fondos transferidos por el Funpen, mediante el seguimiento constante de su ejecución.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS

El director Eugenio Puppo en su documental *Sem Pena*<sup>17</sup> cuando habla de la dramática situación de las cárceles brasileñas retrata la realidad del sistema de justicia penal y la dificultad para obtener derechos de los presos. En uno de los monólogos del documental refleja la ausencia del Estado en la conservación de esos derechos dentro de las cárceles y el papel de la facción criminal como sustitutiva del poder estatal, como defensora de los derechos de los presos.

Surge aquí un debate social contemporáneo que llama la atención por su polémica. Tal debate abarca varios puntos de discusión, con énfasis en el valor de las políticas públicas como en dar respuesta a las demandas y de promover posibles avances y cambios sociales en base a las decisiones tomadas.

Las políticas públicas constituyen uno de los principales resultados de la acción estatal y para entender el papel del Estado en su formulación es importante conceptualizarlas.

### 2.1 Definiciones y caracterización de las políticas públicas

Merino es muy objetivo al definir política pública como una intervención intencionada del Estado para rectificar un escenario social o situación económica que en el cual hay un consenso de que es un problema público. Igualmente nombrase políticas públicas las decisiones transversales que alían las acciones gubernamentales que buscan me-

17 *Sem Pena*, coproducción entre el Instituto de Defensa del Derecho de Defensa (IDDD) y Heco Produções, que ganó el premio a la mejor película elegida por el jurado popular en el Festival de Cine de Brasília 2014. Disponible en: < <https://bitly.com/iuzfcn> >, consultado en: 22 feb. 2021.



jorar la gestión pública, a través de ajustes en la manera de los poderes realizaren sus competencias buscando lograr la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados (MERINO, 2013).

Pero hasta llegar a esa objetividad la definición de política pública ha tenido que recorrer un largo camino y en su fundación se le puede atribuir 3 grandes “gurús”: H. Laswell, H. Simon y C. Lindblom.

Harold Laswell introduce el término análisis de políticas en los años 30, como una forma de conciliar el conocimiento científico/académico con la producción empírica de los gobiernos y también como forma de establecer el diálogo entre los diversos actores - científicos sociales, grupos de interés y gobierno (LASWELL, 2008).

Hebert Simon introdujo el concepto de racionalidad limitada de los gestores – policy makers –. Para él, la racionalidad de los tomadores de decisiones públicos siempre está limitada por problemas como información incompleta o imperfecta, tiempo para tomar decisiones, interés propio de los tomadores de decisiones, etc (SIMON, 1957).

Lindblom propuso la incorporación de otras variables en la formulación y análisis de las políticas públicas, como las relaciones de poder y la integración entre las diferentes etapas del proceso de toma de decisiones. Según él es necesario comprender quién y cómo elaboran las políticas públicas, ya que hay distintos tipos participantes en el proceso de elaboración y cada participante juega un papel específico (LINDBLOM, 1991).

Hay una infinidad de definiciones, como la corta pero exhaustiva que aporta Dye política pública es todo lo que el gobierno hace o deja de hacer (DYE, 1984) o la de Lynn que dice que son un conjunto de acciones gubernamentales que producirán efectos específicos (LYNN, 1980).

A pesar de ese entramado de definiciones y conceptos, Pastor condensa muy bien una serie de elementos constitutivos que están reflejados en las ideas: la participación de actores institucionales; el deseo de amenizar un problema que ha despertado el interés de las autoridades; la adopción de decisiones supuestamente racionales acompañadas de las acciones y recursos necesarios para su puesta en marcha; la intención de cambiar u orientar los comportamientos o las conductas de grupos específicos; y el resultado de impactos en el sistema social y político (PASTOR, 2014).

En lo relativo a los impactos en el sistema social destacase que las políticas públicas según Thoening se asientan en una orientación norma-



tiva, con el propósito de difundir valores escogidos para orientar la intervención del Estado, resultando en una orientación normativa en el sentido de la finalidad y las preferencias explícitas en las que se asientan. Esos valores pueden estar difuminados o explícitos, por procesos de selección previos o por ideologías marcadas, pero siempre una decisión normativa: valores que justifican los fines perseguidos (THOENING, 1997).

Sin embargo, no se puede olvidar que las políticas públicas también poseen un factor coercitivo, una vez que su marco proviene de la legitimidad del Estado, y que muchas veces no son opcionales, pero responden a mandatos legales como es el caso de la política pública de salud en el sistema penitenciario.

## **2.2 Política Pública de Salud en el sistema penitenciario**

El derecho a la salud está coronado en la Constitución Federal de 1988 como un derecho fundamental, como reflejo del modelo propuesto por la Constitución en Estado Social o Estado del bienestar.

De esa forma, con el reconocimiento de la salud como un derecho social fundamental, el Estado se vio obligado a la formulación de políticas públicas sociales y económicas encaminadas a su promoción, protección y recuperación.

En el sistema penitenciario, en 2014 surgió la Política Nacional de Atención Integral a la Salud de las Personas Privadas de Libertad en el Sistema Penitenciario (Pnaisp).

La premisa de la Política de salud en el ámbito penitenciario es que los presos aún con la pérdida del derecho de ir y venir preservan sus otros derechos fundamentales, que deben ser protegidos y garantizados por el Estado, sobre todo porque estas personas están legalmente bajo su custodia.

El hacinamiento resultado de la superpoblación y las estructuras arcaicas e insalubres con humedad, suciedad, mala iluminación y ventilación tienen un impacto directo en la salud, porque facilitan la aparición y transmisión de enfermedades, además de representar un desafío en el tratamiento de esos males en ese ambiente.

A título de ejemplo, el riesgo de contraer tuberculosis en el sistema penitenciario es 34 veces mayor que el de la población en general. En algunas regiones brasileñas, esta proporción es aún mayor, según el Sistema de Información de Agravos de Notificación (Sinan).



El propósito de la Política es que las unidades penitenciarias funcionen como una puerta de entrada al sistema de salud, los cuidados que deben ofrecer son los de la atención primaria, como de un centro de salud se tratara y cuando necesario, los custodiados son encaminados a los hospitales de atención especializada extramuros.

La principal responsabilidad del Ministerio de la Salud es la de incentivar financieramente a través del Fondo Nacional de Salud la puesta en marcha de esas equipos de profesionales de la red de Atención Primaria, componiendo los tipos de equipos de salud según la demanda del establecimiento penitenciario.

### **2.2.1 Responsabilidad y función del Departamento Penitenciario Nacional en la PNAISP**

En total han sido descritos 10 mandatos para el Gobierno Federal representado por el Ministerio de la Justicia que a su vez es desempeñado por el Departamento Penitenciario Nacional. Es importante destacar el de asistir técnica y económicamente, en el ámbito de su asignación, en la construcción, renovación y equipamiento del espacio físico necesario para la unidad de salud dentro de los establecimientos penitenciarios.

Por lo tanto, la implementación de espacios destinados a funcionar como centros de salud dentro del sistema penitenciario es una responsabilidad compartida entre el Depen, como gestor del Fondo Penitenciario, y las Secretarías de Administración Penitenciaria en el nivel estadual.

El Depen es precipuamente un órgano de fomento, y no un órgano ejecutor, por eso utiliza instrumentos de repase de presupuesto, normalmente a través de acuerdos administrados por una entidad bancaria del gobierno que gestiona el valor repasado mientras el Depen hace el monitoreo y fiscalización de la ejecución realizada por la beneficiaria, en ese caso la Secretaria Estadual de Administración Penitenciaria o congénere. Por lo tanto, el Depen, como órgano federal, pacta con los 26 Estados y el Distrito Federal.

Según el Departamento Nacional Penitenciario<sup>18</sup> desde 2006 se viene realizando la acción de equipar unidades básicas de salud en el sistema penitenciario brasileño, por lo que se aparejaron 937 Unidades Básicas de Salud en Establecimientos Penales, de estas 43, con corte de

18 Nota Técnica n.º 23/2020/COS/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ.

Disponible en: < <https://bitly.com/LJOQDq> >, consultada en: 14 mar. 2021.



género y equipamiento de los Centros de Referencia de Salud Materna Infantil. En 2019 se financiaron 101 nuevos espacios de salud.

Pero además de la atribución de construir y aparejar espacios destinados al atendimento médico, el Depen viene desarrollando otras políticas que intentan auxiliar en la lucha por amenizar los problemas de que padece el sistema penitenciario de los Estados.

A título de ejemplificación en 2017, el Depen transfirió recursos financieros del Fondo Nacional Penitenciario a la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) para implementar una campaña nacional de prevención de la tuberculosis en el sistema penitenciario. El proyecto, denominado Prisiones libres de tuberculosis, está diseñado para delinear y ejecutar estrategias de educación para la salud; organizar los flujos y procedimientos de salud en las unidades penitenciarias; ofrecer acciones de salud para el personal penitenciario, los presos y los familiares.

No se puede dejar de señalar el papel que está teniendo actualmente el Depen trabajando en la lucha contra la pandemia del COVID-19 en apoyo a las Unidades Federativas a través de acciones de salud, orientación técnica, adquisición de insumos, reuniones con gerentes y eventos en línea con la participación de los empleados del sistema penitenciario nacional.

La crisis generada por la pandemia ha colocado la administración pública más que nunca como objeto de controversias en materia de transparencia de sus actos. En tiempos de escasez de recursos, la población demanda una mayor participación en la gestión y se recela más de los órganos públicos.

### 3. TRANSPARENCIA COMO REQUISITO PARA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Rosanvallón apunta que el mayor problema de las democracias actualmente es fruto de la asociación hecha entre los procesos electorales y la legitimidad junto con la confianza. Esas cualidades, atribuidas originalmente al voto, tienen naturalezas distintas. La legitimidad es un concepto con un valor jurídico-político derivada del proceso electoral, además es fácilmente vislumbrada por el porcentaje de votos que logra el representante. La confianza es un concepto más complejo y difícil de cuantificar, y está difuminada en el tiempo posterior a las urnas, no es de carácter jurídico sino sustancial. Por eso, Rosanvallón cree crucial la



disociación de la legitimidad y confianza, con el propósito de construir estrategias que sobrepasen lo electoral, con el fin de restituir la confianza en las instituciones democráticas (ROSANVALLON, 2008).

La legitimidad en su versión clásica como resultado de las elecciones, ya no es razonable a las exigencias de una sociedad que clama por más intervención en las decisiones públicas mediante nuevas herramientas de participación y monitoreo de sus representantes.

Nevado llama la atención para el hecho de que el déficit de confianza de los ciudadanos en sus instituciones merma la legitimidad en el sentido más amplio y que la incidencia de esa dolencia por todo el mundo puede ser considerada una pandemia de desafección por parte de la ciudadanía hacia las instituciones públicas (NEVADO, 2014). Y por eso había que encontrar herramientas que restitúan la confianza, pues esa produce una ampliación del concepto de legitimidad, adiciona a su carácter procedimental una dimensión moral – la integridad – y una dimensión sustancial – la preocupación por el bien común (ROSANVALLON, 2008).

Una de esas herramientas fue crear fórmulas de supervisión de los gestores y ejercer el derecho de conocer las decisiones, como las ejecuta y con qué recursos.

En su libro Rosanvallon al definir “la contrademocracia” destaca el papel de la transparencia y del ejercicio del derecho a la información en la toma de decisiones en ese contexto de desconfianza, como una forma de auxiliar y extender el concepto mismo de la democracia electoral (ROSANVALLON, 2008).

En la misma línea de raciocinio, Nevado afirma que la manera de obtener una renovada confianza en las instituciones es rescatar el valor del derecho público, a través de la valorización de los mecanismos de control y responsabilidad con el objetivo de señalar la virtud y la competencia de los gestores públicos. Esa ejemplaridad es el primer peldaño para la regeneración de la confianza y consecuentemente de la legitimidad (NEVADO, 2014).

Según O’Neill, el contravalor de la transparencia es la confianza. Lo que indica que la confianza en un individuo o una institución es inversamente proporcional al grado de transparencia exigido. Es la confianza la que abdica de saber más, de actuar sin un conocimiento completo (O’NEILL, 2002).

Pero como explica Bustos, en la relación entre la ciudadanía y sus representantes, dirigentes de instituciones del poder público, hay un fla-



mante principio de desconfianza hacia quien ejerce el poder en su nombre. De esa forma, al representante le toca a todo momento probar que es merecedor de confianza y así renovarla. No hay lugar para la presunción de inocencia tan apreciada en el Estado de Derecho. Los representantes en cuanto tomadores de decisiones no pueden dejar de ser vigilados y han de estar siempre listos para demostrar que sus conductas son rectas y virtuosas (BUSTOS, 2007).

En ese marco de cuestionamiento de la confianza en los administradores es donde ha surgido la reglamentación de la transparencia y el derecho a la información como una respuesta crucial para revigorar el concepto mismo de democracia.

Además, la transparencia con el uso de las nuevas tecnologías es un servicio para la población acompañar las acciones gubernamentales y de esa forma comprender y evaluar esas actividades más allá de como herramienta de corrección. Es un camino para que la ciudadanía participe del gobierno más allá del momento del voto.

Lo que se aspira con la transparencia es la divulgación de información relevante, información confiable y comprensible, o sea, información de calidad proporcionada con prontitud y rapidez, para que la ciudadanía pueda participar en la gestión pública. La idea es que los ciudadanos tengan acceso a la información acerca de los actos administrativos desde su planificación hasta su finalización y, de esa forma, poder renovar la confianza en las instituciones.

En el caso de Brasil han sido necesarias más de dos décadas desde la promulgación de la Constitución de 1988 para la edición de la Ley nº12.527/11, Ley de Acceso a la Información – LAI – y así la regulación de ese derecho en la sociedad brasileña.

En el ámbito del gobierno federal, que es el campo de análisis de ese trabajo, la LAI fue regulada por el Decreto N° 7.724, del 16 de mayo de 2012.

En 2019, fue lanzada la plataforma Fala.BR reúne a los principales sistemas de ombudsman y acceso a la información en uso en Brasil, ambos desarrollados por CGU: e-SIC y e-Ouv. Herramienta utilizada en esta pesquisa.

*Según el Right to Information Ratin Brasil ocupa buen puesto entre las leyes de acceso a la información existentes en el mundo, actualmente está en 22° puesto en fortaleza, al menos en el papel.*



Como afirma Nevado, la transparencia no puede ser una función administrativa o simplemente una respuesta a un mandato normativo. Al considerar que toda la información legal y económicamente destacada, toda la producción de conocimiento de los órganos públicos, sus actos y su personal tienen como destinatario a la ciudadanía, hay que suponer que lo que se espera es facilitar la participación y el control, con el fin de edificar una mejor gestión pública (NEVADO, 2014).

La administración al proporcionar la transparencia de sus datos crea un lugar para futuras reivindicaciones sociales. La transparencia fomenta la participación de todo tipo de clase social en el monitoreo de la gestión.

Pero históricamente el sistema penitenciario es un pequeño mundo cerrado entre muros que limitan el acceso al contacto con la sociedad. Destacase la necesidad de la opción de abrir la cárcel a la sociedad y, recíprocamente, de la sociedad a la prisión. Uno de los elementos más negativos de instituciones carcelarias, de hecho, es el aislamiento del microcosmos carcelario del macrocosmos social, simbolizado por las paredes y rejas.

Se puede decir que el sistema penitenciario, los trabajadores que allí actúan, como el preso, forma parte de una categoría que ve y no es vista, o, mejor dicho, es víctima de la invisibilidad social. Esto también encuentra correlación con el estigma que impregna el imaginario colectivo, reforzado por la falta de información y por la falta de interés del mundo exterior acerca de lo que allí ocurre.

Baratta afirma que las paredes de la prisión representan una barrera violenta que separa a la sociedad de una parte de sus propios problemas y conflictos (BARATTA, 1990).

La visión de la sociedad en general refleja una visión excluyente y punitiva sobre el sistema penitenciario, pero sin lugar a duda el principal castigo es el olvido. Así que la transparencia juega un papel crucial en un intento de acercamiento entre esas dos partes de la sociedad separadas por las grades.

#### 4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Actualmente, los gestores de la administración pública han buscado extender al sistema penitenciario los principios de participación de la sociedad civil que ya se han consolidado en otros campos de las polí-



ticas públicas. Esta tendencia es fruto en gran medida la evolución de la comunidad de derechos humanos, que pasa de protestas reactivas contra la violencia institucional a una actitud proactiva, con el fin de evaluar y contribuir en la reestructuración del sistema.

En ese sentido Nevado argumenta que partiendo de la premisa de que la política, por medio de sus decisiones gubernamentales y la concretización de esas decisiones por la Administración Pública, tiene como objetivo el servicio a los ciudadanos, no resta duda acerca de la importancia de su participación en la toma de esas medidas que le van a impactar (NEVADO, 2017)

Para Prieto, la participación ciudadana tiene dos formas básicas: una participación administrativa, favorecida por el poder público desde arriba, y una participación autónoma, que surge de manera informal desde la misma ciudadanía desde abajo (PRIETO, 2009).

La participación ciudadana utiliza no solo mecanismos institucionales existentes, pero los relaciona con otros mecanismos legitimados en el proceso social. No hay una negativa del sistema representativo, sin embargo, su objetivo es mejorarlo. De ahí la demanda por la rendición de cuentas, control social y transparencia.

Parés define la participación ciudadana como una manera de acción colectiva, de reclamar o de responder a los llamamientos formulados desde el gobierno para interactuar en las decisiones de política pública, y eso significa voluntad de incidencia (PARÉS, 2009).

Hay también una carga de valores inherentes a la participación y además está edificada en una definición ambigua. Por un lado, está la idea de que la democracia es basada en la interacción entre la demanda de la sociedad y la respuesta del gobierno, y por otro está el ideal de la organización racional-burocrática del cual se espera que las decisiones gubernamentales sean guiadas por criterios técnico-profesionales y busquen la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos (KWEIT Y KWEIT, 2004).

Esa polaridad es una realidad, pero con independencia de las formas que pueda tener, la participación significa hacer parte, tomar parte, ser parte de un acto o proceso, de una actividad pública, de acciones colectivas (TEIXEIRA, 1997).

Las razones del creciente interés en introducir la participación de ciudadanos en la gestión pública, tanto en América Latina como en Europa Occidental, son originadas en la preocupación por la crisis de



credibilidad de la democracia representativa caracterizada por la apatía política de los votantes, por la desafección marcada por importantes tasas de abstención electoral, cuando el voto no es obligatorio, y por el desinterés en el seguimiento de la gestión, cuando el voto si es obligatorio, todo eso, marcado por altos niveles de corrupción en la administración pública.

Según Aldret, desde su origen, la formalización de la participación ciudadana en políticas públicas carga con la dicotomía entre el racionalismo por diseños que buscan la eficacia y la eficiencia del uso de los recursos públicos, y el ideal democrático de que la población tiene derecho a participar en mayor medida de las decisiones de gestión de los recursos. Y desde entonces ha habido un proceso pendular entre las dos tendencias, en el cual el fomento a la participación generalmente disminuye en épocas de crisis y pocos recursos, dando lugar al predominio de criterios más técnicos (ALDRET, 2017).

Así que, entre los dilemas, oportunidades y obstáculos de la administración pública actual, está esa dicotomía que se refiere a la restricción de los recursos y competencias del Estado en la provisión del bien público y el de la crisis de la democracia representativa al no ofrecer a la ciudadanía participación directa en las decisiones que inciden en sus vidas.

#### **4.1 La Participación ciudadana en el caso brasileño**

La CF entre sus principios fundamentales, tiene la participación popular en la gestión pública como derecho a la dignidad de la persona humana. Y más aún, el constituyente dejó esculpido el principio de la soberanía popular en el cual todo el poder emana del pueblo que lo ejerce a través de sus representantes o directamente en la manera establecida por la Constitución.

De esa forma, el régimen político en Brasil no es apenas representativo, pero también participativo.

Con la redemocratización del Brasil e la promulgación de la CF, surge un contexto fértil para la participación ciudadana, formalmente se concretizan varias formas de acompañamiento de la gestión pública, participando y fiscalizando a través de instrumentos como el plebiscito, referendo, participación de audiencias públicas y por la iniciativa popular legislativa. Además, aparece en ese escenario otras formas de controle



social como los consejos de políticas públicas, el presupuesto participativo, los observatorios sociales, los defensores del pueblo y la prensa.

Valle destaca que, a partir de la Constitución, los consejos pasan a tener un rol de control de las políticas públicas e de representatividad de la población en diferentes sectores de interés de la ciudadanía, constituyéndose en espacios de articulación de la sociedad con los gobernantes (VALLE, 2004).

La promulgación de la CF, también conocida como Constitución Ciudadana, fue un momento de optimismo en el cual se esperaba dejar atrás la herencia autoritaria en cuestiones de materia penal y procesal penal, además desde 1984, con la Ley de Ejecución Penal el país adoptaba un modelo penal *welfare* (CARVALHO, 2010).

La participación ciudadana fue introducida de manera contundente en la cultura política brasileña, emergiendo una nova relación estatal entre sociedad y las cuestiones de orden público.

En Brasil, la pena tiene como principio afectar los derechos políticos de participación en el sufragio, pero mantiene intactos otros derechos políticos que traspasan el concepto de democracia puramente ejercida a través del voto.

Sin embargo, en la práctica cuando se habla de participación directa de las personas privadas de libertad en políticas públicas, por ejemplo, se verifica que inexisten o son ínfimas. Lo que se encuentra son formas no electivas de representación.

Como fue descrito anteriormente, Brasil institucionalizó diversos instrumentos de participación popular, para el trabajo en análisis el más pertinente fue la creación de un conjunto de consejos mixtos, formados entre el Estado y la sociedad civil en todos los niveles de gobierno, para actuar como instancias consultivas en distintas áreas de políticas públicas.

La Ley de Ejecución Penal, trae en su mandato la formalización de 3 Consejos. El primer de ellos, el ya nombrado Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria, compuesto por 13 profesionales del campo jurídico penal, procesal penal o ciencias similares, subordinados e designados por el Ministerio de la Justicia, con mandato de 2 años.

El segundo órgano de representación penitenciario es el Consejo Penitenciario, un organismo para asesorar y supervisar la ejecución de la sentencia. Sus miembros son designados por el Gobernador del Estado, entre docentes y profesionales en el área de derecho penal, procesal pe-



nal, penitenciario y ciencias relacionadas, así como por representantes de la comunidad.

Y por último prevé el instituto del Consejo Comunitario, donde en cada condado estará compuesto mínimamente por 01 representante de asociación comercial o industrial, 01 abogado indicado por la Orden profesional de los abogados de Brasil, 01 defensor público y 01 asistente social. Todos los integrantes trabajan de forma voluntaria, sin remuneración.

*En 2004, el CNPCP emitió una Resolución<sup>19</sup> que establece reglas de organización de los Consejos de la Comunidad, ampliando posibilidades de participación de miembros de la sociedad para inclusión de entidades religiosas y educacionales, asociaciones sin fin lucrativos, clubes de servicios y sindicatos. Además, amplió considerablemente la lista de responsabilidades.*

El Consejo Comunitario es un órgano creado para lograr la participación de la sociedad, a través de representantes de diferentes segmentos, en la ejecución de las sanciones penales, principalmente la privación de libertad y el retorno a la vida familiar y social de los egresados, reduciendo la distancia entre el ciudadano que cumple condena y la sociedad de la que es originario y a la que volverá.

El problema que surge en relación con el sistema penal es que tradicionalmente es un sistema cerrado. Las personas que actúan en él costumnan desarrollar un espíritu corporativo basado en su formación y en atribuciones de control social que ejercen, siendo resistentes a interferencias externas.

Según Zehr esa tendencia a la apropiación institucional y mentalidad corporativa son fruto de la forma que el Estado encara el conflicto social, el delito y la marginalidad. Ese modelo retributivo de justicia se caracteriza por vislumbrar el delito como una afronta al Estado. Desde la definición de la culpa a la ejecución de la pena, todo ocurre entre el infractor y el Estado, quedando la víctima y la sociedad ausente o en silencio (ZEHR, 1990).

En general el cumplimiento del castigo impuesto al condenado es una prerrogativa del Estado, y revertir ese proceso de exclusión de la sociedad en el sistema penitenciario no es baladí, sino que es un obstáculo a la hora de incorporar la sociedad civil en el contexto de decisiones penitenciarias intramurus, además sumase la estigmatización que sufren

<sup>19</sup> Resolución CNPCP n° 10/2004.



los apenados por parte da sociedad, que como visto considera que os presos no son merecedores de derechos.

Por todo eso es normal encontrar cierto descredito en la posibilidad de intervención decisiva en la ejecución de políticas públicas por medio de ese tipo de representación, o sea, los consejos, o más aun da falta de identificación de los custodiados con eso representantes no electos.

## 5. TRANSPARENCIA ACTIVA Y PASIVA DEL DEPEN

Desde el inicio de la crisis causada por la COVID-19 en marzo de 2020, el Depen monitorea casos sospechosos y detectados del coronavirus, lo hace abastecido de informaciones fornecidas por los Estados de la Federación y la dispone en un sistema BI – *bussines intellgence* – con el objetivo de proporcionar transparencia de las acciones posibilitando el acompañamiento por cualquier ciudadano o instituciones interesadas.

Al visitar la página institucional del Depen, se puede verificar información sobre el historial de acciones para prevenir el COVID-19: reglamentos y lineamientos, todos construidos en alianza con el Ministerio de Salud; alusión al trabajo interinstitucional realizado con el apoyo de la Fundación Oswaldo Cruz; estrategia de reuniones semanales con los gestores estatales de salud del sistema penitenciario; eventos en línea y finalmente compra directa y donación de insumos de salud a los estados.

Considerando que la situación impuesta por la pandemia en los presidios ha generado mucha inseguridad por parte de los familiares, al tener las visitas suspensas como medida de prevención, es importante la información actualizada y primaria con el máximo de detalles posibles y facilidad de acompañamiento por los ciudadanos y demás instituciones.

Cabe recordar que las informaciones presentadas en el panel son fornecidas por las Unidades Federativas, siendo que en ese caso en concreto el papel del Depen es de coordinador y no de ejecutor. Y lo hace constar en la explicación al afirmar que los datos son actualizados diariamente a través de informaciones fornecidas por otras instituciones. Un apartado de la página institucional que merece destaque es él que se refiere a las adquisiciones de emergencia<sup>20</sup> durante la pandemia.

Rose-Ackerman advierte que la pandemia ha creado incentivos a la corrupción y al fraude. En un marco de la lucha por recursos esenciales, en que los gobiernos tienen la posibilidad legal de movilizar grandes

20 DEPEN – Disponible en: < <https://bitly.com/gYQuUq> >, consultada en: 28 abr. 2021.



fondos para solventar la situación sanitaria y los funcionarios ejercen una gran discrecionalidad en la partida de los recursos, la transparencia disminuye y el sistema de control y cumplimiento normativo es objeto de negligencia (ROSE-ACKERMAN, 2021).

Aún que ha habido acciones del Defensor Público de algunos estados<sup>21</sup> pidiendo transparencia sobre la situación de los presos frente a la COVID-19, el análisis del papel del DEPEN como catalizador de las informaciones generales ofrecidas por los estados y ofertados a la población en su página institucional resulta en relevante y satisfactoria muestra de transparencia. No cabe a la institución entrar en casos concretos ni informar sobre la situación de salud nominalmente de la población encarcelada en los sistemas penitenciarios estatales. Es el tipo de información que las secretarías tienen que facilitar a los familiares en sus respectivos estados.

En la sección de Acciones y Programas la institución divulga informaciones relativas a las políticas penitenciarias garantistas de derechos de las personas presas. Al adentrar en el apartado dedicado a la asistencia a la salud uno se depara con el nombre de la coordinación encargada de la política, Coordinación de Salud (COS), del mismo modo, de su correo electrónico y número de teléfono.

En seguida hace una contextualización del derecho a la salud en el sistema penitenciario y lo ampara presentando la base legal de la Pnaisp. También enseña datos del Sisdepen relativos al número de espacios de salud existente en los establecimientos penitenciarios y de número de profesionales sanitarios que actúan en el sistema carcelario.

Destaca que los datos y cuantitativos presentados los puede encontrar también en el apartado del Sisdepen, sin embargo, aquí están contextualizados, con explicaciones e incluso con parametrizaciones en relación a la población en general, lo que hace que la información sea más digerible.

Posteriormente la institución cuenta que firmó en 2017 un Termo de Ejecución Descentralizada (TED), con la Fundación Oswaldo Cruz con el objetivo de ejecutar una campaña de comunicación a través del desarrollo de acciones de educación para la salud enfocadas en la tuberculosis en el sistema penitenciario y la calificación de la red de atención para promover la identificación y manejo adecuado de las personas con TB y coinfecciones entre los presos, familiares, profesionales de la salud y la seguridad, a través de articulaciones con las autoridades locales.

21 Prensa – Disponible en: < <https://bityli.com/kEvDkJ> >, consultado en: 28 abr. 2021.



Como metodología de pesquisa, con el fin de profundizar en la transparencia pasiva y a la vez conocer el grado de participación social en la política de salud del Depen, han sido enviados algunos cuestionamientos a través del Sistema de Acceso a la Información.

En primer lugar, se preguntó el volumen de pedidos de información sobre la política de salud ejecutada por el Depen entre 2018 y 2020. Verificase en el proceso que el pedido fue atribuido al área temática, COS, que afirma que hubo 41 procesos abiertos a raíz de algún cuestionamiento.

Teniendo en cuenta que el sistema penitenciario mantiene aproximadamente 750 mil personas que, en el lapso temporal de 3 años, debido a las entradas y salidas del sistema, representan un número bien mayor, es alarmante el poco interés que ha generado en la sociedad el derecho a la salud de los custodiados.

Al cuestionamiento sobre canales de transparencia, el Depen enumeró aquellos que han sido verificados en pesquisa en el internet, o sea, la página institucional, la página del proyecto y los seminarios realizados y ahora disponibles en el canal de YouTube.

La pregunta que enfrentó mayor dificultad fue en relación con el número de Consejos Comunitarios existentes en Brasil, el Depen no supo responder y sugirió buscar una respuesta en el Consejo Nacional de Justicia (CNJ), y adjuntó un documento que habla sobre la meta del mapeo de los Consejos para el ciclo 2020-2022. Sin embargo, al ser cuestionado, el CNJ se limitó a indicar que debía visitar la página institucional para conocer al final las investigaciones y publicaciones, pero al visitar la página institucional no encontró nada al respecto.

En ese punto, sale a flote la complejidad del sistema penitenciario, que es responsabilidad de diversas esferas federativas y que también traspasa los Poderes. En 2012 el CNJ en conjunto con el Ministerio de la Justicia, organizaran el I Encuentro Nacional de Consejos de la Comunidad<sup>22</sup>, dejando pistas de que el trabajo interinstitucional es lo más apropiado para el sistema penal.

---

22 JUSBRASIL – Disponible en: < <https://bitly.com/zSaJoi> >, consultado en: 04 mai. 2021.



## CONSIDERACIONES FINALES

El sistema penitenciario brasileño es complejo de gestionar, son números voluminosos y diferentes gobiernos locales que además tienen que articular con diferentes sectores para ofertar una política pública dentro de las unidades carcelarias.

En la búsqueda de la buena gestión considerase que la transparencia y la participación ciudadana son paradigmas cruciales.

En la actualidad es importante diversificar la forma de comunicación entre la administración pública y la sociedad, además de los portales de transparencia que cumplen su cometido legal, es necesario profundizar en nuevas herramientas de comunicación. El fenómeno de la sociedad líquida es una realidad que no se puede negar, las formas de comunicación se encuentran en plena transformación.

Las redes sociales son una herramienta importante que la administración pública debe utilizar, pues proporciona una comunicación más fluida y rápida. Es una oportunidad también para mayor transparencia y acercamiento entre la población y la administración.

Se constató que existe un esfuerzo por parte del organismo por comunicarse, principalmente, con las instituciones de salud a través de las cuales se permea la salud penitenciaria, sin embargo, aún falta una relación directa con instancias que puedan representar más legítimamente a la población privada de libertad.

Del mismo modo, es necesario utilizar todas las formas posibles de interacción con la sociedad, si bien históricamente existe un desinterés de la población por lo que sucede dentro de los muros penitenciarios, la administración pública tiene el papel de instituir, promover y buscando nuevas formas de comunicación entre ciudadanos y gestores públicos.

La participación ciudadana en la Gestión Pública es una importante herramienta en la mejoría de los servicios prestados, y la creación de los Consejos comunitarios, como en el caso concreto de los penitenciarios, son consecuencia de la democratización del Estado brasileño, que forjó en la carta magna la participación social como un punto clave para la garantía de derechos humanos y de la ciudadanía, además de para la organización de las políticas públicas.

El papel del Departamento Penitenciario Nacional en el entramado de los sistemas penitenciarios de Brasil es complicado, pero resulta imprescindible que asuma su mejor versión de líder en la mejoría del



sistema carcelario. No es tarea fácil, pero es posible. Hay que actualizar el concepto de transparencia, superando el modelo normativo y buscando crear un espacio donde la exposición de información sea también un campo de transmisión de conocimiento.

Quizá sea una utopía pensar que se puede cambiar el estigma de toda la sociedad hacia el sistema penal, sin embargo, hay que fomentar la comunicación con los grupos de defensa de los intereses de los reclusos. Más aún, hay que diseñar caminos para que los Consejos penitenciarios y comunitarios sean una realidad, que no solo existan, pero que sean plurales en su formación y que puedan ejercer el papel de representantes de esa parcela de la población inmersa en el contexto de caos y olvido.

## BIBLIOGRAFIA

- ALDRET, Ana Díaz. **Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas.** Gestión y política pública vol. 26 n° 2, 2017.
- BARATTA Alessandro. **Ressocialização ou controle social:** uma abordagem crítica da reintegração social do sentenciado. Alemanha. Disponible en: < <https://bityli.com/uNYJkJ>>, consultado en: 23/04/2021.
- BUSTOS GILBERT, Rafael. **Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario.** Teoría y Realidad Constitucional, núm. 19, 2007.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático.** Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- CARVALHO, Salo de. **O papel dos atores do sistema na era do punitivismo:** o exemplo privilegiado da aplicação da pena. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.
- DYE, Thomas D. **Understanding public policy.** Pearson; 15th edition 2016.
- FRANCO M., André. **Cultura dos direitos humanos in Direitos Humanos:** legislação e jurisprudência, Série Estudos, n.º 12, Volume I. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1999.
- KWEIT, Mary G. y KWEIT, Robert W. **Citizen Participation and Citizen Evaluation in Disaster Recovery,** The American Review of Public Administration, 2004.



- LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Peter Smith Pub Incorporated, 2008. LINDBLOM, Charles. El proceso de la elaboración de las políticas públicas. Ediciones del Ministerio para las administraciones públicas. Madrid, 1991.
- LYNN, L.E. **Designing public policy**; a case book on the role of policy analysis. Santa Monica Prentice Hall, 1980.
- MERINO, Maurício. **Políticas públicas**: ensayo sobre intervención del Estado em la solución de problemas públicos. CIDE, 2013.
- NEVADO-BATALLA M., Pedro T. **Paradigmas de la mejora y el control de la gestión pública (transparencia, responsabilidad y calidad de los servicios) perspectivas desde el ordenamiento jurídico español**. Iustitia, n° 12, 329-349, 2014.
- NEVADO-BATALLA M., Pedro T. Algunas reflexiones sobre formación y control de las decisiones públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, **Revista de estudios locales Cunal**, n° 23,12-35. 2015
- O'NEILL, O. **A question of trust**: The BBC Reith Lectures. Cambridge. Cambridge University Press, 2002.
- PARÉS, Marc; RESENDE, Paulo. **Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública**: Sus límites y radicalidades, en Marc Parés (coord.), Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa, Barcelona, Ariel/Generalitat de Catalunya, 2009.
- PASTOR ALBALADEJO, Gema. **Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas**. En Pastor, G. Teoría y Práctica de las Políticas Públicas. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014.
- PRIETO, P. **Rumbo a Ítaca**: la participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI. Caracas: CLAD, 2009.
- ROBBINS, Stephen. **Administración**: teoría y práctica. Prentice-Hall Hispanoamericana S.A. México, 1987.
- ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia**: la política en la era de la desconfianza. Manantial, Buenos Aires, 2008.
- ROSE-ACKERMAN, S. Corrupción y COVID-19. Eunomía. **Revista en Cultura de la Legalidad**, 20. 2021.
- SIMON, Hebert. **Comportamiento administrativos**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.



- SEMER, M. **Sentenciando o tráfico**: o papel dos juízes no grande encarceramento. 2ª edição. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.
- TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. Retomar o debate sobre a reforma sanitária para avançar o Sistema Único de Saúde (SUS). **Rev. Adm. Empresas**. São Paulo, 2009.
- THOENING, Jean, Claude. Política Pública y acción Pública. **Revista Gestión y Política Pública, Volumen VI, número 1, 1997**.
- VALLE, Bertha de Borja Reis do. **Controle social da Educação**: aspectos históricos e legais. *In*: SOUZA, D.B. Conselhos Municipais e Controle Social da educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.
- WACQUANT, Louis. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2013.
- WACQUANT, Loïc. **O lugar da prisão na nova administração da pobreza**. Novos estudos. Edição 80, volume 27, 9-19. São Paulo: CEBRAP, 2008.
- ZEHR, Howard J. **Changing Lenses**: A New Focus for crime and justice. Scottsdale: Herald Press, 1990.