

ALEJANDRA MOHOR BELLALTA
VÍCTOR COVARRUBIAS SUÁREZ

EL NUEVO PROCEDIMIENTO PENAL
EN CHILE

*Una aproximación empírica desde
la Seguridad Ciudadana*

Serie Estudios



RIL editores

345.830 Mohor Bellalta, Alejandra et al.

M El nuevo procedimiento penal en Chile: Una aproximación desde la seguridad ciudadana / Alejandra Mohor Bellalta y Víctor Covarrubias Suárez. -- Santiago : RIL editores - CESC, 2007.

106 p. ; 21 cm.

ISBN: 978-956-284-553-3

1 REFORMA PROCESAL-CHILE. 2 SEGURIDAD CIUDADANA-CHILE.



EL NUEVO PROCEDIMIENTO PENAL EN CHILE
UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA DESDE LA SEGURIDAD CIUDADANA
Primera edición: septiembre de 2007

© Alejandra Mohor B. y Víctor Covarrubias S. - CESC, 2007

© RIL® editores, 2007

Alfárez Real 1464

750-0960, Providencia

Santiago de Chile

Tel. (56-2) 2238100 - Fax 2254269

ril@rileditores.com • www.rileditores.com

Composición e impresión: RIL® editores

Diseño de portada: M3ta-Group

Diagramación: Francisca Galilea

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-284-553-3

Derechos reservados.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
I. CLAVES PARA COMPRENDER EL FENÓMENO	15
1. La Reforma al Proceso Penal	15
1.1. Antecedentes en Latinoamérica	15
1.2. El caso chileno	18
2. Seguridad Ciudadana	21
2.1. Marco general y relación con la Reforma Procesal Penal	21
2.2. Dimensiones analíticas	26
2.3. Factores institucionales	27
2.4. Factores socioeconómicos	29
3. Hipótesis de Investigación	34
4. Metodología de Investigación	34
II. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	35
1. Temor	35
1.1. Factores emocionales: percepción sobre el aumento de la delincuencia	35
1.2. Factores cognitivos: posibilidad de ser víctima	38
1.3. Análisis integrado	41
2. Victimización	43
2.1. Victimización general	43
2.2. Victimización por delitos contra las personas	45
2.3. Victimización por delitos contra la propiedad	46
3. Denuncias oficiales	47

3.1. Denuncias oficiales en un análisis longitudinal	48
3.2 Denuncias oficiales año 2003	50
4. Detenciones	51
4.1. Detenciones en un análisis longitudinal	52
4.2. Detenciones año 2003	53
5. Evaluación de las Instituciones	54
5.1. Aumento de la confianza en las instituciones y crecimiento de la oferta judicial	54
5.1.1. Evaluación de las instituciones por parte de la ciudadanía: encuestas de victimización	56
5.1.2. Aumento de la confianza en el sistema vs aumento de la denunciabilidad	64
5.2. Cambio en el sistema de registro	66
5.3. Inhibición policial	69
5.4. Ajuste en los procesos de trabajo	70
CONCLUSIONES	75
La percepción de inseguridad ante la reforma	78
El delito no aumenta	81
Las instituciones del sistema	83
El análisis de los discursos	84
BIBLIOGRAFÍA	89
ANEXO METODOLÓGICO	95
1. Etapa Cuantitativa	95
1.1. Bases de datos y variables	95
1.2. Técnicas de Análisis	96
1.2.1. Base de datos del año 2003	97
1.2.2. Serie temporal 2000-2004 de denuncia y detención por DMCS	99
1.2.3. Base de datos Regiones Extremas 2002-2003	99
2. Etapa Cualitativa	100
2.1. Entrevistas semi-estructuradas	100
2.2. Taller Reflexivo	101

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile ha tenido, como una tarea fundamental, contribuir al diseño de políticas públicas democráticas en materia de seguridad ciudadana. La envergadura de la Reforma Procesal Penal y las expectativas que ella ha generado respecto de su posible impacto en la criminalidad y el temor al delito, fueron las motivaciones principales para llevar adelante el estudio cuyos resultados exhibe esta publicación.

En plena vigencia desde el año 2005, la reforma al procedimiento penal trajo consigo una serie de relevantes cambios en la normativa que regula el sistema de enjuiciamiento criminal. Se trata del paso de un sistema inquisitivo, escrito y reservado a otro acusatorio, oral y público, que ha introducido nuevos actores —fiscales, defensores y jueces de garantía—, y ha transformado la cultura investigativa y procedimental. Se establecen diversas soluciones alternativas al conflicto penal —aplicación del Principio de Oportunidad y Acuerdos Reparatorios, entre otros— y procedimientos especiales alternativos —procedimiento Abreviado, Simplificado y Monitorio— también de carácter oral, pero celebrados ante el Juez de Garantía. Así,

el sistema procura mayor eficiencia en el uso de los recursos y eficacia en el establecimiento de una sanción oportuna.

Si bien es cierto que todas estas transformaciones han contribuido a aumentar la oferta de los servicios judiciales disponibles para la comunidad, junto con acrecentar la eficiencia del sistema, no se tardó en comenzar a debatir acerca del impacto que la Reforma tendría en la seguridad ciudadana. La instalación de esta demanda en la opinión pública ha transitado por diferentes etapas, siendo la principal fuente crítica el supuesto excesivo 'garantismo' del nuevo procedimiento.

El texto aquí presentado recoge el trabajo de los investigadores Alejandra Mohor (coordinadora del estudio) y Víctor Covarrubias. A partir de él podremos discutir sobre una base empírica y con mayor detalle, respecto de la relación entre la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal y las variaciones en la criminalidad y la percepción de inseguridad que manifiestan los ciudadanos. Esta es una primera aproximación exploratoria cuyos resultados y conclusiones podrán irse afinando en investigaciones posteriores, basadas en información más completa.

HUGO FRÜHLING

Director

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana

INTRODUCCIÓN

HACIA FINES DEL año 2000 se inicia en Chile un proceso de transformación del sistema de procesamiento penal sin precedentes, aunque con antecedentes importantes en otros países de la región.

Este proceso culmina su implementación en junio de 2005, cuando entra en vigencia en la Región Metropolitana, donde se concentra cerca del 50% de la población del país. La magnitud de la transformación que genera la Reforma Procesal Penal (RPP) ha llevado a especulaciones de cuál sería su efecto “esperable” sobre el tema que ha ocupado un lugar central en la agenda gubernamental y mediática en Chile: la seguridad ciudadana.

Si bien inicialmente la RPP no se plantea como una reforma orientada a tener impacto sobre la seguridad ciudadana, pudieron observarse variaciones significativas en algunos de los indicadores más importantes utilizados para dar cuenta del estado de la “delincuencia”, estos son: denuncias y detenciones. En ambos se detectó un patrón común de variación, tras la implementación de la RPP en cada una de las regiones.

Durante el año 2005 el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, realizó un estudio exploratorio, por encargo de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, que se propuso investigar —cuantitativa y cualitativamente— la posible

relación entre la RPP y la variación de diversos indicadores en materia de seguridad ciudadana.

El carácter exploratorio de este estudio radica, fundamentalmente, en la ausencia de datos cuantitativos que permitan establecer una línea base para analizar, a nivel comunal y en todo el país, la variación en estos indicadores. Aún así, las conclusiones contribuyen a orientar futuras investigaciones en la materia que permitan ahondar en los hallazgos preliminares que aquí se presentan.

La publicación de los resultados de dicho estudio se realiza esperando aportar a un debate que aún está abierto y que, sin duda, seguirá concitando nuestro interés. Así, este documento se encuentra organizado en función de antecedentes generales y particulares, presentación de resultados y conclusiones.

El capítulo I está dedicado a revisar el marco conceptual sobre el que se sustenta el estudio, se repasa la literatura pertinente y se presentan diversas investigaciones que se han propuesto indagar en la existencia de la relación entre la reforma al sistema penal y la seguridad ciudadana. A partir de esta revisión se enuncia una serie de hipótesis que servirán para conducir el posterior análisis de los resultados.

El capítulo II da cuenta de las fuentes de información y las metodologías utilizadas en esta investigación. Ya el marco conceptual aporta luces respecto de las dificultades que se han de enfrentar a la hora de seleccionar estas fuentes de manera que permitan evaluar cada una de las dimensiones involucradas. En términos de un análisis cuantitativo, estas dificultades metodológicas radican, principalmente, en la ausencia de series temporales de datos para los indicadores para cada dimensión. Sólo respecto de los registros oficiales de denuncias y detenciones se cuenta con estas series, lo que explica que estas sean las más utilizadas para los estudios de seguridad ciudadana. El análisis cuantitativo, realizado sobre fuentes de información secundaria, indaga en la relación entre la entrada en vigencia

de la Reforma al Proceso Penal, a través de las variaciones en las tasas construidas para los indicadores que integran cada dimensión. Este análisis incorpora, como variables de control, indicadores socioeconómicos y demográficos.

Por otra parte, siendo la Reforma Procesal Penal un fenómeno de cambio institucional, existen diversos ámbitos que no pueden ser medidos cuantitativamente, sino desde una perspectiva cualitativa.

El capítulo III se dedica a presentar los resultados que emergen del análisis cuantitativo, en función de las cuatro dimensiones centrales: temor, victimización, denuncias y detenciones. Tanto los resultados que se analizarán, como lo presentado en el marco conceptual, nos imponen incluir una quinta dimensión: “evaluación institucional”. Esta se presenta en un subcapítulo aparte, el quinto, y será revisada en un doble sentido: por una parte, cómo es evaluado el desempeño de las instituciones en materia de seguridad ciudadana; y, por otra, cuál es la percepción desde las instituciones respecto del proceso de implementación de la RPP. Así, la primera es abordada desde un enfoque cuantitativo, mientras que la segunda, desde uno cualitativo.

CLAVES PARA COMPRENDER EL FENÓMENO

I. LA REFORMA AL PROCESO PENAL

I.1. ANTECEDENTES EN LATINOAMÉRICA

La mayoría de los países latinoamericanos, durante las últimas dos décadas, han implementado cambios en sus sistemas de procedimiento criminal sobre bases bastante similares.

Por tanto, para revisar el caso de Chile, se debe reconocer que no es el único país que ha implementado este cambio; por el contrario, es uno de los últimos sistemas jurídicos basados en una tradición de derecho hispánico que han transitado desde un sistema inquisitivo, escrito y reservado, a otro adversarial, oral y público.

Todas las reformas han tenido por objeto la introducción de instituciones más modernas, la mayoría compartiendo los proyectos como el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica. En 1999, doce países de la región habían iniciado sus transformaciones.

Toda reforma al sistema de proceso penal enfrenta el desafío de equilibrar y combinar adecuadamente dos intereses sociales: perseguir eficazmente el delito y garantizar el derecho de los imputados a un juicio justo. Las reformas al proceso penal, en general, se han planteado como una política pública que busca perfeccionar ambos, basada en el diagnóstico de que el antiguo juicio criminal no era

eficaz para perseguir el crimen ni para garantizar el derecho a un debido proceso de los inculpados.

Experiencias comparadas en Latinoamérica, que han modificado el sistema inquisitivo por uno acusatorio, han visto transformar su diseño e implementación, al observar un aumento en los indicadores delictuales. Sin embargo, revisada la literatura sobre las evaluaciones que existen en cuanto a la implementación de cambios al sistema judicial en su aspecto procesal penal, los textos son consistentes en plantear la ausencia de datos cuantitativos confiables para evaluar estas políticas públicas. Así también salta a la vista que en el diseño de dichas reformas no se contempló un proceso de evaluación sistemático, con datos de este tipo.

En algunos de los casos revisados¹, se da cuenta de la existencia de problemas o situaciones que se relacionan directamente con la seguridad ciudadana, sea por el aumento de las tasas de denuncias o la sensación de temor. Ninguno contiene datos cuantitativos sobre los aspectos de seguridad ciudadana, sino que indican cómo el proceso de implementación de estas reformas se relacionó y se vio afectado por variaciones en estas variables.

Bolivia promulgó su nuevo Código de Procedimiento Penal en marzo de 1999, con una entrada en vigencia gradual. Una primera etapa, en mayo de 2000, puso en vigor las medidas cautelares, salidas alternativas al juicio y la prescripción. La segunda etapa, mayo 2001, significó la vigencia plena del nuevo Código. Sin embargo, una ley de agosto de 2003 modificó el sistema de medidas cautelares, influida por una campaña mediática en contra de estas medidas, a las cuales se vinculaba con la ola delictual que se vivió en el país (Cejip, 2004).

¹ Este estudio pudo revisar las experiencias de la provincia de Buenos Aires, Argentina (Palmieri, 2004), Bolivia (Cejip, 2004), Costa Rica (González y Dall'Anese, 2004), Honduras (Amaya, 2004), Ecuador (CEJA, 2004), El Salvador (Cepes, 2004), Guatemala (Ramírez, 2004), Paraguay (Rivas, 2004), Santa Lucía, Jamaica y Trinidad y Tobago (Baytelman, 2004) y Venezuela (CEJA, 2003). La mayoría proviene del proyecto de seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

En el caso de El Salvador, el nuevo Código Procesal Penal, aprobado en diciembre de 1996, entró en vigencia el 20 de enero de 1998. Pero recientemente, por una serie de reformas penales, se ha ampliado la duración de la flagrancia así como se ha introducido la facultad policial de detención por sospecha. Todas estas medidas han estado motivadas por sentimientos de inseguridad colectiva (Cepes, 2004).

Por su parte, las investigaciones en Venezuela (CEJA, 2003) y la provincia de Buenos Aires (Palmieri, 2004) relatan casos en los que, una vez implementada la reforma, se producen cambios normativos limitando las garantías y derechos de los inculpados. En ambas experiencias, no se menciona que dichos cambios se asocien con argumentos de seguridad ciudadana que tengan base empírica, pero sí con posiciones políticas.

En el caso de Venezuela, se informa que luego de la entrada en vigencia del nuevo Código, en julio de 1999, se implementaron dos reformas, en agosto de 2000 y noviembre de 2001. Ambas tuvieron por objeto limitar el carácter garantista del nuevo proceso penal, mediante la disminución de las posibilidades de lograr un acuerdo reparatorio entre las partes, así como restringir el derecho del imputado de oponer excepciones y prorrogar las medidas de coerción en contra de este, rehaciendo en la práctica el sistema de libertad provisional.

En la provincia de Buenos Aires, las leyes llamadas de “contrarreforma” se generaron para conciliar a sectores que manifestaban oposición al nuevo sistema. De esa manera, se aumentaron las facultades policiales para realizar inspecciones oculares y las de los fiscales para decretar allanamientos y otras diligencias. Uno de los puntos que produjo mayor tensión en el proceso de implementación fue la procedencia de la prisión preventiva, cuya ampliación se tradujo en sobrepoblación carcelaria, lo que algunos jueces vincularon con un aparente incremento de los delitos.

Un análisis comparativo realizado por CEJA entre estos países concluyó que una de las carencias de los procesos de reforma se

encuentra en los modelos de trabajo policial para la persecución e investigación criminal. Esto ha significado que “no se ha planteado un modelo claro de organización y trabajo policial que opere como un paradigma alternativo al tradicional”. Tampoco los fiscales aparecen como un cuerpo dinámico orientado a ocupar y expandir las facultades discrecionales que los procesos consideran, traspasando esta rigidez a las policías, haciendo perder flexibilidad y eficacia. También surge como una carencia la falta de coordinación entre los fiscales y otros órganos de prevención criminal (Vargas, 2005).

1.2. EL CASO CHILENO

El diseño de la reforma al proceso penal se gestó en el Ministerio de Justicia hace más de diez años, participando en su elaboración sectores académicos y de la sociedad civil, lo que facilitó su discusión parlamentaria y el soporte político durante su diseño e implementación. El debate parlamentario, que incluyó un cambio constitucional, un nuevo Código, dos leyes orgánicas y una adecuación de otras, tomó un tiempo considerable (desde 1996 hasta el 2001), lo cual da cuenta, en parte, de la envergadura de la transformación normativa que implicó el nuevo sistema.

Esta reforma establece el paso desde un sistema inquisitivo, escrito y reservado, hacia otro adversarial, oral y público. Los principios básicos que la sustentan son imparcialidad, transparencia, inmediación, protección, eficacia y concentración. En el nuevo proceso se separan las funciones de investigar y sentenciar; la presencia del juez es requisito de validez para cualquier actuación; las víctimas y testigos son objeto de atención y protección especial. El sistema incorpora diversos mecanismos para poner término al proceso y se cambia la forma de gestionar los recursos con flexibilidad y especialización; las pruebas y alegatos se presentan en un solo acto en forma oral y pública, fallando los jueces de inmediato, al finalizar estos.

Una de las características que destaca la implementación de esta reforma es su gradualidad. Es así como ella comenzó en su etapa I a operar en el año 2000 en las Regiones de Coquimbo y de la Araucanía; en el año 2001 entró a funcionar la etapa II, en las Regiones de Antofagasta, Atacama y del Maule; la etapa III lo hizo en el año 2002 en las Regiones de Tarapacá, Aisén y Magallanes; en el año 2003 fue el turno de la IV etapa que incluyó las Regiones de Valparaíso, O'Higgins, Bío Bío y Los Lagos; para finalizar el 16 de junio de 2005 en la Región Metropolitana, que constituyó la V etapa.

Esta implementación gradual permitió satisfacer los requerimientos de infraestructura y preparación de recursos humanos. Pero, sobre todo, facilitó los procesos de aprendizaje y perfeccionamiento que requería un cambio cultural institucional de esta envergadura.

Esta reforma significó para los operadores y actores del sistema de persecución criminal, tanto en la investigación como en la producción de pruebas, un cambio trascendental. Por ejemplo, una transformación en la dependencia de las policías, que tienen ahora una autoridad fuera de su jerarquía que las dirige directamente en la investigación criminal: el fiscal. La investigación debe cumplir nuevos estándares para el debido proceso. Por ejemplo, la evidencia debe tener una cadena de custodia para que sea presentada en juicio y las detenciones son controladas por el juez de garantía. Eso implica la necesidad de mayores recursos materiales y humanos, pero sobre todo, la de generar otro tipo de coordinaciones y relaciones inter institucionales.

La infraestructura y dotación de funcionarios encargados de la persecución penal y de la decisión judicial sobre esta aumentó de forma tal que la ciudadanía debería percibir un considerable aumento en la oferta de servicios del sector. En términos de recursos humanos, el cambio del sistema procesal penal significa aumentar en un 700% la oferta de justicia en todo el país. Si antes existían 79 jueces de letras especializados en lo criminal, con el sistema plenamente vigente se cuentan 809 nuevos jueces de Garantía y de Tribunal Oral, además de los 640 fiscales del Ministerio Público y más de 430 defensores

de la Defensoría Penal Pública y licitados. Presupuestariamente, el cambio significó duplicar la participación del sistema de justicia en el presupuesto del sector público. El Estado chileno destinó a la puesta en marcha de la reforma una suma total aproximada de US\$ 500 millones. Cuando termine de implementarse, su gasto anual en régimen alcanzará aproximadamente a US\$ 150 millones, más de lo que hoy se gasta en todo el Poder Judicial.

El consenso que se generó en el diagnóstico, por parte de sectores políticos, académicos y organizaciones no gubernamentales, ha permitido que la reforma permanezca en su diseño casi como originalmente se concibió, sin alterarse con los procesos electorales y la crisis económica vividos durante este tiempo (Duce, 2004 y Ruz, 1999).

No obstante la gradualidad en su implementación, también se planteó para poder evaluar la marcha de la reforma y realizar ajustes en su funcionamiento, los cuales se efectuaron tanto a nivel administrativo como legal. En enero de 2002 entró en vigencia la ley N° 17.789, orientada, entre otras cosas, a devolver a las policías la facultad de detener por delitos menores. Al momento de postergar la entrada en vigencia de la reforma en la Región Metropolitana, se genera una evaluación por parte de una comisión de expertos, desde la que surgió un proyecto de ley para ajustar y perfeccionar la reforma.

Sin embargo, al igual que en las experiencias latinoamericanas, el déficit se encuentra en las metodologías de evaluación y la disponibilidad de datos cuantitativos (Hammergren, 2005). No parece haberse previsto, en el diseño de la reforma, la producción de datos adecuados para efectuar una evaluación de base cuantitativa, especialmente en lo que se refiere a satisfacción de usuario y datos en seguridad ciudadana, como victimización o temor. No se generó una línea de base previa a la entrada en vigencia de la reforma en cada una de las regiones con una de control. Esto es consistente con el hecho de que las estadísticas judiciales y criminales en Chile y Latinoamérica tienen un déficit en cuanto a su periodicidad y registro. La necesidad de perfeccionar las estadísticas judiciales queda en evidencia al momento de su implementación (Baytelman y Duce, 2003).

Pese a ello, se han realizado aproximaciones empíricas para evaluar estas transformaciones en sistema de enjuiciamiento criminal, las que parecieran estar dando sus frutos, al menos en lo referente a aumentar la eficiencia del sistema. Así lo indica un estudio empírico realizado por el Ministerio Público y el Vera Institute of Justice en el año 2002. Este estudio comparó la tramitación de las causas ingresadas en dos juzgados de la Región Metropolitana (sin reforma implementada en esa fecha) y dos fiscalías locales de las Regiones II y IX (con reforma operando). En el caso de las primeras, en un periodo de 15 meses, el 6,9% de los casos con detenidos habían finalizado con sentencia condenatoria; mientras que, en el mismo periodo, el sistema reformado había concluido con condena en el 36,4% de los casos con detenidos en las fiscalías analizadas (Min. Público, Vera, 2003: 19). Ante estos datos, pareciera que el nuevo sistema transitaba por el camino adecuado, ya que una vez que se ha identificado a un sospechoso y es formalizado, el nuevo sistema parece asegurar un mayor porcentaje de sentencias condenatorias que el antiguo.

2. SEGURIDAD CIUDADANA

2.1. MARCO GENERAL Y RELACIÓN CON LA REFORMA PROCESAL PENAL

Dada la complejidad del fenómeno delictual, debe ser analizado a partir de diversas dimensiones que permitan dar cuenta de cada una de las formas a través de las que se manifiesta. A continuación discutimos algunas de ellas, a fin de poder delimitarlas operacionalmente y así justificar su inclusión en este estudio, a partir de la relación que hipotéticamente se ha planteado con la implementación de la RPP.

Por ejemplo, en Chile se cuenta con las tasas de denuncias que procesa y homologa el Ministerio del Interior desde fuentes policiales. Ellas recogen los registros por un conjunto de delitos que

se denominan Delitos de Mayor Connotación Social. Estos son: robo con violencia, robo con intimidación, robo por sorpresa, robo con fuerza, hurto y lesiones. La forma en que estos se registran ha ido perfeccionándose a lo largo de estos últimos años. Dichos cambios, como la incorporación del sistema de automatización de los registros policiales (AUPOL) en Carabineros, modifican el sistema de recolección de datos, lo que podría alterar la serie temporal y restar confianza a un análisis longitudinal que abarque todo el periodo en que se ha implementado la reforma.

Por otra parte, se debe considerar que las denuncias tienen una limitada capacidad para representar el fenómeno criminal, cuestión que la literatura es coincidente en señalar, pues ellas no capturan todos los delitos que se cometen, sino aquellos que las víctimas registran ante la autoridad competente. El fenómeno delictual no podría descansar en la variación de las tasas de denuncias, indicador que está sujeto a otras variables, especialmente si medimos una reforma institucional, donde es probable que la población cambie su confianza y percepción en el sistema de justicia, de forma tal que altere su tendencia a reportar los hechos ilícitos que sufre. Lo anterior se suma al hecho de que la demanda por servicios judiciales es por lo general inelástica, por lo cual si existe mayor oferta, por el aumento de funcionarios del sistema criminal, se podría prever que las denuncias también crecerán.

De esta forma, la variable denuncia puede verse afectada por cambios institucionales y su comportamiento ser influido por variables tales como el aumento en la confianza o por el aumento en la oferta de los servicios judiciales.

La literatura es consistente al señalar que las encuestas de victimización son un mejor instrumento para capturar el fenómeno de la delincuencia. Sin embargo, no existe a nivel nacional una serie temporal de indicadores de victimización y temor, que puedan ser homologables respecto de la población representada y del conjunto de delitos sobre los que indaga. Sólo se cuenta con la realizada por Fundación Paz Ciudadana desde 1998 en forma semestral, cuyas limitaciones radican en la cobertura territorial y el tipo de delitos ana-

lizados, pues registra robos en algunas de las principales comunas del país.

Una investigación reciente, de la Facultad de Ciencias Sociales e Historia de la Universidad Diego Portales, analizó la relación entre la reforma al proceso penal y cuatro indicadores de seguridad ciudadana. En ella se da cuenta de las limitaciones descritas en cuanto a periodicidad y representatividad de las fuentes disponibles (Azócar y Undurraga, 2005).

Además, esta reforma ha sido planteada como parte de los planes de seguridad ciudadana gubernamentales. Durante los años de la implementación de esta, se ha discutido la relación que existe entre el cambio al sistema de enjuiciamiento criminal y el crecimiento o disminución de la delincuencia.

En este sentido, algunos han argumentado que el Ministerio Público y el Poder Judicial no tienen vínculo con este problema, en el sentido de que el sistema de persecución criminal entra a operar cuando el hecho delictivo ya ha ocurrido y no sirve para prevenir algo que ya sucedió. El Ministerio Público justificó esta afirmación señalando que su Ley Orgánica no contempla esta función y fue precisamente en la discusión parlamentaria que ella se eliminó. Sin embargo, el debate académico y la evaluación de la comisión de expertos permitió que en la última modificación legal, ley 20.074, se reincorporara esta función en el Ministerio Público.

Con todo, es evidente que las tasas de denuncias han aumentado significativamente en cada una de las regiones donde la reforma al proceso penal ha entrado en vigor. En efecto, en las regiones de la primera etapa de vigencia, ellas subieron un 45%, siendo el crecimiento en el resto del país de un 15,3%. Cuando entra en vigencia en las regiones de la segunda etapa, las denuncias en las nuevas zonas con reforma crecieron en un 35,5%, mientras que en el resto del territorio en un 6%. En la tercera etapa, las denuncias aumentaron en un 40,8%, mientras que en las otras en un 17%. En la cuarta etapa, aquellas regiones en que recién se implementa subieron las tasas de denuncia en 21,4% mientras que en las otras en un 3,3%. Por su

parte, los indicadores de arrestos se han reducido sistemáticamente a medida que la reforma entra en vigor en cada una de las regiones en que se aplica.

El informe de la mencionada comisión de expertos analizó cuantitativamente estas variaciones, al revisar y evaluar la marcha y funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal. Ellos consideraron que “analizadas las cifras disponibles, no es posible afirmar que el nuevo sistema aumente la delincuencia o el temor. En efecto, tanto la tasa de denuncias como las cifras de victimización, oscilan de manera heterogénea en cada región, entre el periodo previo y posterior a la entrada en vigencia de la reforma, en algunas aumentando, en otras manteniéndose, en otras incluso disminuyendo. Nuestra conclusión, del análisis estrictamente estadístico, es que no es posible sostener que exista una correlación entre el aumento real de la delincuencia o el aumento del temor y la aplicación de la reforma” (Comisión de Expertos Reforma Procesal Penal, 2003).

Adicionalmente, el informe advierte que “uno de los problemas más relevantes, dice relación precisamente con que ciertos defectos del nuevo sistema —de diseño legal, capacitación o prácticas— están efectivamente produciendo situaciones de impunidad en determinados tipos de delitos, especialmente en la franja de delitos menos graves”.

En tanto, la investigación de la Universidad Diego Portales, mencionada anteriormente, considera que no es posible asociar de manera sistemática a la RPP con un aumento de las denuncias, pero sí observa un impacto sistemático en la disminución de las detenciones por hurto y lesiones asociado a ella (Azócar y Undurraga, 2005).

En cuanto a las denuncias, el estudio reconoce que por una etapa de implementación se producen los mencionados aumentos, pero a un nivel desagregado comunal y regional, no se verifica una variación porcentual con una asociación sistemática u homogénea. Sobre las detenciones, este considera que la reforma sí tiene un impacto significativo, sistemático e inmediato, en cuanto se observa que es negativo a nivel agregado, explicado principalmente por las lesiones y los hurtos (Azócar y Undurraga, 2005).

Los autores sugieren, en el marco de la investigación citada, dos explicaciones a esta reducción en las detenciones en lesiones y hurtos. La primera es una suerte de abstención durante un periodo de ajuste por parte de Carabineros. En estos casos la Fiscalía, en virtud del principio de oportunidad y selectividad, no procesaría a los inculpados y los policías considerarían “poco eficaz” detener. La segunda es que Carabineros se inhibiría de detener en casos que no están claramente establecidos, ya que tendrían que pasar el estándar que señale el juez de garantía en la audiencia de control de detención, y en caso de cometer un error serían sancionados administrativamente (Azócar y Undurraga, 2005).

Respecto de esto último, que denominaremos “efecto inhibitorio”, podemos analizar brevemente el caso de Carabineros. En primer lugar, tenemos un nuevo cuerpo normativo, donde las hipótesis de actuación policial cambiaron, se eliminan algunas facultades o estas se transformaron. En segundo lugar, los nuevos actores, tales como el juez de garantía, que implica un control directo e inmediato a las detenciones para verificar que estas se ajusten a los estándares que el procedimiento exige; y el fiscal, que no entrega las “órdenes amplias de investigar” sino instrucciones específicas y delimitadas, fuera de las cuales el funcionario actuaría al margen de la legalidad. Y en tercero, un sistema que opera con principios nuevos de oportunidad y selectividad, explicitados por la autoridad civil y no subyacente en el letargo de la operatividad del sistema inquisitorio.

Por otra parte, está el “efecto ajuste gradual” en el sentido de que las instituciones operadoras del sistema deben tener un tiempo para acoplarse internamente en el funcionamiento, un periodo de rodaje para formar equipos y un momento para generar coordinaciones o delimitación de funciones. Estadísticamente, las etapas de la reforma muestran en su variable de producción este fenómeno, en cuanto el número de egresos no cubre todos los ingresos durante los dos primeros trimestres, pero al segundo el despacho acumulado se reduce, superando las causas que egresan a las que ingresan.

En función de ello, se comprende plenamente que una de las medidas de ajuste durante la implementación de la reforma fuese la capacitación de las fuerzas policiales, el fortalecimiento de ellas, así como de los órganos auxiliares de la investigación judicial como el Servicio Médico Legal, el Servicio de Registro Civil o el Instituto de Salud Pública (Vargas, 2005).

Estas hipótesis, planteadas por Azócar y Undurraga, podrán ser contrastadas a través del análisis cualitativo que se realiza en esta investigación, pese a que no se constituyen como hipótesis conductoras de ella.

2.2. DIMENSIONES ANALÍTICAS

Finalmente, a continuación indicamos las dimensiones acerca de la seguridad ciudadana que este estudio consideró.

Victimización:

Las encuestas de victimización permiten aproximarse con mayor certeza a conocer el número de víctimas por delito, es decir, los delitos que efectivamente son cometidos y no sólo aquellos que son denunciados y registrados por las instituciones respectivas.

Dos elementos adicionales se extraen a partir de los estudios sobre victimización: 'cifra negra' y 'denunciabilidad'. La primera se refiere a la proporción de delitos cometidos que no son denunciados; la segunda, a la denuncia declarada por las víctimas de los delitos.

Temor:

La inseguridad frente al delito es el elemento subjetivo que integra la noción de Seguridad Ciudadana. Si bien está condicionada por una serie de factores objetivos que inciden en la sensación de inseguridad, en general se trata de la percepción de los sujetos en torno a ella.

Esta percepción ha sido analizada en la literatura nacional e internacional, en dos sentidos. Por una parte asociada a la percepción del estado de la delincuencia en su entorno, denominada factores afectivos o emocionales; por otro, a los factores cognitivos, asociados a la percepción de la posibilidad de ser víctima de un delito, que dan cuenta de un componente más racionalizado de la inseguridad².

Denuncias oficiales y Detenciones:

Las cifras de denuncias oficiales y detenciones, sistematizadas por el Ministerio del Interior, constituyen una importante fuente de información para el análisis de la delincuencia, y particularmente, de su evolución. Esto, ya que se constituyen como un registro objetivo y sistemático, es decir, una serie temporal de datos. Sin embargo, presentan dos dificultades: se refieren a hechos “presuntamente” delictuales y sólo abarcan una parte de los delitos efectivamente cometidos.

Las variaciones experimentadas por las tasas de denuncias, no necesariamente pueden interpretarse como variaciones en la actividad delictual, puesto que existe otro conjunto de factores que podrían generar esta variación, tales como la confianza en las instituciones de justicia y/o transformaciones en los mecanismos de registro, entre otras.

2.3. FACTORES INSTITUCIONALES

Como se ha señalado anteriormente, el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, especialmente aquellas que se relacionan con la persecución criminal, es un factor del mayor interés.

² Esta distinción es frecuente en estudios sobre Temor. Es también utilizada por el Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, Documento de Trabajo N°1, *Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile*.

Mirado desde una perspectiva económica basada en la teoría de la elección racional, el criminal elige una actividad ilegal si, dentro de uno de los factores para decidir, la probabilidad de ser castigado es baja factorizada con el nivel de la sanción aplicada (Beker, 1971; Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2000). En ese sentido, la expectativa de ser sancionado en este marco significa considerar la probabilidad de que el sistema de persecución criminal y de decisión judicial lo capture y lo sancione, en un tiempo oportuno. Es decir, el incremento del costo de la actividad criminal se produce también cuando las probabilidades de su captura y castigo se elevan.

Algunos estudios han utilizado este marco teórico y señalan que el aumento de policías en las calles, su mayor visibilidad y eficacia en las respuestas está relacionada con una reducción de la actividad criminal (Sherman, 1995). La misma conclusión obtiene Levitt, quien señala que durante los ciclos electorales las fuerzas policiales crecen, así como las tasas criminales bajan (Steven Levito, 1997).

La probabilidad de ser sancionado está determinada por la eficiencia del sistema judicial. Por tanto, una respuesta institucional débil por parte de este, ya sea por lentitud, exceso de trámites, rituales o burocracia, puede redundar en una mayor criminalidad (Forst, 1995).

Desde un punto de vista sociológico, un sistema de persecución y decisión criminal efectiva y rápida, con resoluciones tomadas en un periodo corto entre que el hecho ilícito se genere y la sentencia se dicte, puede reducir las tasas de criminalidad o temor. La función de la pena, tanto de reivindicación como de disuasión, se perciben en forma inmediata y directa. Existe un vínculo más directo entre el hecho ilícito y la sanción. En ese sentido, la reforma al procedimiento penal opera como una oportunidad de legitimación donde el componente simbólico tiene una importante contribución. Así lo señala Riego, para quien “la organización más profesional de los procedimientos judiciales pueden ser una importante respuesta simbólica al temor” (Riego, 2001).

En efecto, un aumento en la eficacia del sistema de persecución criminal y de condena judicial pueden producir tanto una sensación de mayor reivindicación y protección para la víctima, como una percepción de mayor disuasión sobre el ofensor.

En el caso de la víctima, la sensación de inseguridad puede ser producto no sólo del aumento del delito sino también de la ausencia de respuesta de las autoridades y la desconfianza en el sistema. En sentido inverso, una disminución del delito o del temor puede ser entendida como una mayor efectividad del sistema para disuadir al delincuente.

Con lo anterior queremos recalcar que al evaluar la institucionalidad en esta materia, lo que está en discusión es el rol disuasivo de la justicia (Garavano y Otamendi, 2003). La dificultad para cualquier estudio radica en poder separar estos elementos o factores institucionales de los otros factores sociales, económicos, urbanos y demográficos que intervienen, en el sentido de que una variación en los indicadores delictuales puede relacionarse con todos ellos en forma simultánea.

Finalmente, no cabe duda de que la reforma al proceso penal en nuestro país implica un cambio trascendental que, si bien es “garantista” en su esencia, no puede desconocerse que apunta a perfeccionar y legitimar el funcionamiento institucional de la persecución criminal y la decisión judicial, todo ello en la perspectiva de mejorar la eficacia de la reacción del aparato punitivo del Estado.

2.4. FACTORES SOCIOECONÓMICOS

El aumento de la criminalidad y la violencia son fenómenos sociales que crecientemente han marcado la agenda social y política. Los esfuerzos, particulares y públicos, para reaccionar o prevenir los hechos delictuales y la sensación de inseguridad, provienen desde diversos ámbitos e instituciones. La sociedad civil, los municipios y el gobierno, entre otros, han intervenido para lograr prevenir y reaccionar frente al

hecho ilícito o violento, ya sea por medio de instrumentos normativos, cambio en la gestión en institutos policiales o programas sociales y urbanísticos.

Al momento de diseñar o evaluar políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, surge la necesidad de encontrar explicaciones acerca de las causas o factores que intervienen sobre fenómenos tan complejos como la violencia y la criminalidad. Factores son situaciones contextuales o personales que incrementan o inhiben la probabilidad de desarrollar estas conductas criminales, y se relacionan con múltiples niveles de causalidad, pudiendo tener diverso grado de incidencia (Guerrero, 1997). Se puede afirmar que las situaciones que promueven el comportamiento delictivo son múltiples y tienen distinto grado de influencia en él y que no existe un factor determinante, sino un encadenamiento de causas.

Al analizar los factores asociados con la criminalidad, se pueden distinguir distintos niveles de análisis. Es posible realizar estudios o intervenciones a nivel individual, otros a uno familiar y también a una medida agregada como es en barrios, comunas, ciudades, regiones o países. Esta consideración es necesaria tanto para la comparación de los resultados como para el nivel en que intervienen las políticas públicas.

A un nivel individual se ha detectado la influencia de factores demográficos, como son la edad o el género; también la relación con algunas características biológicas o psicológicas, como por ejemplo un bajo coeficiente intelectual, la poca capacidad de resolución de conflictos, hiperactividad o temperamento difícil en la infancia (Reiss y Roth, 1993; Brennan, Mednick y Volavka, 1995). Las experiencias tempranas de vida y el abuso en el consumo de alcohol y drogas, así como la influencia de los pares, son factores que juegan un rol desencadenante del comportamiento antisocial, especialmente de los jóvenes (Widom, 1989; Cruz y Romano, 1989). La estigmatización de algunos comportamientos de adolescentes, así como el uso del tiempo libre y la escuela, aparecen como factores que adicionalmente se relacionan.

La familia constituye un factor que, combinado con el medio socioeconómico, puede contribuir a crear condiciones favorables pero no suficientes para el surgimiento de un comportamiento antisocial. Los problemas de la familia no se refieren a la estructura familiar, sino que a la calidad de la socialización y educación familiar. El tamaño o la densidad del hogar, la estructura, dinámica y normas dentro del conjunto familiar, como baja cohesión familiar, padres con algún trastorno psiquiátrico, estilos parentales coercitivos, ambivalentes o permisivos son algunos hallazgos que la literatura relaciona a este nivel de análisis (Bandura, 1973; Berkowitz, 1996; Larraín y otros, 1997). También son relevantes hechos precedentes de violencia intrafamiliar (Huesmann y Eron, 1986).

A un nivel agregado, en cuanto conjunto de personas en un territorio determinado, la literatura ha sido prolifera en encontrar ciertos factores que se relacionan, en un sentido u otro, con los hechos criminales y la violencia. Nuestras sociedades han sido sometidas en las últimas décadas a un proceso de rápida urbanización, con un aumento de la densidad poblacional, junto a altas tasas de desempleo, especialmente en el sector juvenil. Esos factores generan frustración y anonimato.

En la búsqueda de marcos conceptuales de análisis a un nivel agregado, diversas disciplinas han entregado aportes. Ya sea desde una perspectiva sociológica, histórica o económica, ellas proveen marcos explicativos sobre la problemática de la seguridad ciudadana.

Los factores sociales y económicos que han sido considerados determinantes por la literatura especializada son —básicamente— la pobreza, la desigualdad, el empleo y la deserción escolar. Un estudio del Banco Mundial, que comparaba países latinoamericanos, encontró a un nivel estadísticamente significativo que el ingreso per cápita se asocia negativamente con la tasa de homicidios, que el grado de desigualdad económica se correlaciona positivamente con el homicidio, que el nivel de ingreso per cápita se asocia negativamente con la tasa de robos y que el nivel de desigualdad en el ingreso se asocia positivamente con los robos (Fajnzylber, Lederman and Loayza, 2000).

En ese marco de análisis económico del comportamiento, la distribución del ingreso, el nivel educacional, el salario y el empleo son determinantes para que el individuo no escoja la opción de carreras criminales. Condiciones sociales como inequidad en la distribución del ingreso, deserción escolar, bajos salarios y altas tasas de desempleo tenderían a generar mayores niveles de criminalidad.

Al respecto, utilizando ese mismo marco teórico, investigadores del Departamento de Economía de la Universidad de Chile analizaron —a nivel nacional, en un panel econométrico— las variaciones que existen por regiones y encontraron que los factores socioeconómicos y demográficos tienen significativa e importante influencia sobre el crimen. También concluyeron que el ciclo económico afecta la probabilidad de que varíen las tasas de denuncias, a diferencia de las variables disuasivas, representadas por las tasas de esclarecimiento de policías y el sistema judicial (Núñez y otros, 2003).

Es interesante destacar que en dicho estudio el índice de ruralidad arrojó casi siempre una relación negativa con el crecimiento de los delitos, salvo en el caso de violencia contra las personas. Una variable que tuvo resultados distintos a los esperados fue la densidad poblacional, habitantes por kilómetro cuadrado. Aunque los autores explican que este indicador podría no haber medido el grado de “hacinamiento poblacional” existente (Molina y otros, 2002).

Respecto de la escolaridad, los resultados son ambiguos y diferentes a los que se podría esperar. En realidad, ellos son semejantes a los que han obtenido otros estudios, como el mencionado del Banco Mundial. Una explicación teórica es que, a mayor nivel de educación, más sofisticado es el crimen. Eso es consistente con el hecho de que la variable educación arroje signo positivo cuando se relaciona con homicidio, robo con violencia, drogas y estafas. Con todo, se podría considerar que la variable a medir debería ser deserción escolar o calidad de la educación. Por su parte, también el desempleo presenta signos consistentes con lo que uno puede esperar, en cuanto a que a

mayor desempleo mayor probabilidad de que las tasas de denuncia suban (Núñez y otros, 2003; Fajnzylber, Lederman and Loayza, 2000).

También la literatura ha considerado factores sociológicos, urbanos y demográficos. Variables relacionadas con el nivel de migración o con bolsones de pobreza han sido vinculadas con algunos delitos o hechos de violencia. Estos se determinan por interacciones sociales, porque las condiciones de vida pueden explicar un tercer vínculo con variaciones en tasas de criminalidad. Como lo establece un estudio, entre más grandes y atochadas las ciudades, mayores serán las externalidades negativas, como la criminalidad. (Quigley, 1998).

Algunos investigadores encontraron correlaciones entre las tasas de criminalidad y aquellas zonas de las ciudades segregadas y pobres. Pero se debe considerar que esas áreas urbanas generalmente están vinculadas con violencia, bajo estatus económico, heterogeneidad étnica y conflictos de convivencia social (National Research Council, 1993).

Otro tipo de variables que se relacionan con fenómenos criminales son las que tienen que ver con cohesión social y comunitaria, como el nivel de participación. En ese sentido, un bajo apoyo comunitario, la estigmatización y la exclusión social se relacionan con mayores probabilidades de criminalidad y violencia.

En términos económicos, un efecto de este déficit social es un bajo capital social, entendido como las características de una sociedad organizada, que tiene confianza, normas, reglas y redes sociales que facilitan las acciones coordinadas y que permitirían un funcionamiento más eficiente de las sociedades (Putman, 1993).

En un estudio comparativo de países se encontró que existe una alta y significativa relación negativa entre confianza con los otros miembros de la comunidad y crímenes violentos (Lederman, Loayza y Menéndez, 2000).

3. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

La revisión documental realizada y presentada en los puntos anteriores, particularmente respecto de estudios previos sobre reforma al proceso penal e indicadores de seguridad ciudadana, plantea diversos análisis y supuestos sobre la posible relación entre ambos. A partir de estos, se plantea la hipótesis que condujo la investigación cuyos resultados se presentan. Esta es:

La Reforma Procesal Penal no tiene relación con las variaciones en los indicadores de victimización y temor. Las variaciones en los indicadores de denuncias oficiales y detenciones se asocian con las transformaciones y ajustes de las dinámicas institucionales, particularmente con la forma de registro en casos de hurto y lesiones, y no a cambios en el comportamiento delictual ni en la denunciabilidad.

4. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

El estudio realizado constituye una primera aproximación para indagar en la relación que pudiera existir entre la RPP y los indicadores de seguridad ciudadana antes presentados. Así, se presenta como un estudio exploratorio, que permitirá conocer un fenómeno sobre el que existe escasa información sistematizada.

Atendiendo a la heterogeneidad de dimensiones de análisis, se optó por utilizar un diseño cuanti-cualitativo. En la etapa cuantitativa, se utilizaron fuentes secundarias y la unidad de información es la comuna; mientras que en la etapa cualitativa la información ha sido producida a través de entrevistas semi-estructuradas³.

³ Ver Anexo Metodológico.

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

I. TEMOR

Si bien esta dimensión ha sido denominada “temor”, las variables incluidas en ella dan cuenta más precisamente de la sensación de inseguridad expresada como temor a la delincuencia. En este sentido, podemos hablar de dos grupos de variables. Por una parte, aquellas que dan cuenta de factores emocionales, particularmente respecto de la percepción del estado de la delincuencia en dos niveles, barrio —entorno inmediato— y país —entorno distante. Por otra, variables que incorporan elementos cognitivos, relacionados con la percepción de vulnerabilidad frente a la delincuencia, tales como la creencia de ser víctima en el futuro y la adopción de medidas concretas para prevenir esta posibilidad.

I.1. FACTORES EMOCIONALES: PERCEPCIÓN SOBRE EL AUMENTO DE LA DELINCUENCIA

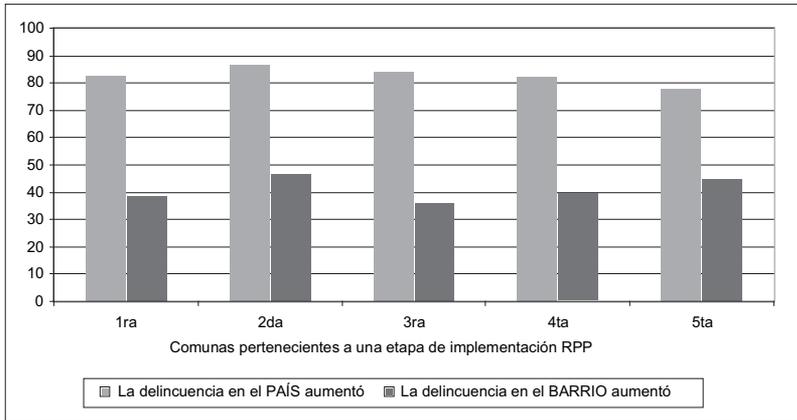
Dos han sido las variables que nos entregan resultados relevantes en este sentido: “aumento de la delincuencia en el PAÍS”; “aumento de la delincuencia en el BARRIO”. Ambas miden la percepción general de la población respecto del estado de la delincuencia en su entorno, estableciendo dos niveles para expresarla, el país y el barrio.

El primer análisis de estas variables se realizó en torno a 77 comunas agrupadas de acuerdo a las etapas de implementación de la Reforma Procesal Penal, en la medición de la ENUSC del año 2003.

Una primera precisión que debe realizarse respecto de ellas, es que en general los individuos tienden a expresar una percepción mayor de inseguridad, o evaluar más negativamente, respecto de un entorno no inmediato. Es decir, es habitual que, en estudios que miden la percepción de los sujetos respecto del estado de la delincuencia, se encuentren mejores resultados respecto del entorno inmediato, en este caso el barrio, puesto que el conocimiento que tienen de él es directo⁴.

Los datos que entregan las encuestas de victimización utilizadas en este estudio son consistentes con aquello, en general es mayor la percepción del aumento de la delincuencia en el país que respecto del barrio.

Gráfico 1.
Percepción sobre el aumento de la delincuencia en el País y en el barrio, según etapa de implementación de la RPP, año 2003.



Fuente: encuesta nacional de Victimización, 2003.

⁴ La literatura especializada lo plantea en dichos términos, y fue señalado por Lucía Dammert en el Taller Reflexivo realizado sobre este estudio en particular.

El gráfico 1 exhibe el panorama respecto de la percepción del aumento de la delincuencia en el país y en el barrio, expresado como medias según etapa de implementación de la RPP. La tendencia general es que la media de percepción del aumento de la delincuencia en el país sea el doble de aquella respecto del barrio, lo cual indica que la sensación de vulnerabilidad frente a la delincuencia aumenta en la medida que el entorno evaluado se aleja de los sujetos.

Esto evidencia que, si bien la tendencia general antes expresada se reproduce en todas las etapas, las medias tienen comportamientos particulares no homogéneos. Más allá de la evidente diferencia que existe entre la percepción del barrio y del país, interesará ahora evaluar si existe relación entre este comportamiento heterogéneo de las medias comunales, con la implementación de la RPP.

Tanto en las pruebas de significación de diferencia de medias como en los modelos de regresión, se evidencia que la entrada en vigencia de la RPP puede relacionarse con la percepción del aumento de la delincuencia en el PAÍS, mas no en el BARRIO.

Esta relación se establecería en el sentido de que la entrada en vigencia de la reforma incrementa la percepción de que la delincuencia en el país ha aumentado. Las pruebas de comparación de medias dan cuenta de esta relación, no sólo respecto de la vigencia o no de la RPP, sino también respecto de sus etapas de implementación.

Al controlar los indicadores socioeconómicos, se evidencia que esta relación entre la percepción del aumento de la delincuencia en el país y la RPP, recae, principalmente, en comunas cuyo ingreso es medio y la escolaridad es baja. Sin embargo, es esta última la que se presenta más consistentemente relacionada con la RPP, pues también en el análisis de regresión, el aumento de la escolaridad reduce la percepción del aumento de la delincuencia en el país.

Con todo, la relación que establecen las diversas pruebas aplicadas entre RPP y el 'aumento de la delincuencia en el país', debe ser atendida con cautela. Primero, porque esta percepción de un entorno lejano no se construye directamente, por lo que deberá indagarse, en estudios posteriores, qué variable(s) media(n) la

construcción de esta percepción y cómo ellas se asocian a la RPP de manera de poder responder por qué allí, donde la reforma está operando, pareciera existir mayor percepción del aumento de la delincuencia en el país.

En segundo lugar, porque el análisis pre y post implementación de la Reforma Procesal Penal en las Regiones Extremas no muestra variaciones significativas respecto de la percepción de aumento de la delincuencia —tanto en el país como en el barrio— para el conjunto de comunas analizadas.

Sin embargo, respecto de la percepción del aumento de la delincuencia en el barrio, la XII Región presenta diferencias significativas —aunque contradictorias— al analizar las comunas incluidas en el levantamiento de datos. En efecto, en la comuna de Puerto Natales esta percepción aumenta, mientras que en Punta Arenas disminuye. La falta de efecto sistemático da cuenta, antes que nada, de que no es posible atribuir a la RPP esta variación, sino a factores particulares que pudieron generar un clima de mayor inseguridad respecto de los barrios en el caso de Puerto Natales, y de mayor seguridad en el de Punta Arenas.

Estos factores, tales como actos delictivos de gran impacto público, cambios en los mandos, cobertura mediática, entre otros, no han sido evaluados en este estudio por lo que no se puede establecer con certeza el origen de la variación en la percepción ciudadana. Sin embargo, por no tratarse de variaciones significativas para el conjunto de comunas analizadas, no puede asignarse a la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal un carácter causal.

1.2. FACTORES COGNITIVOS: POSIBILIDAD DE SER VÍCTIMA

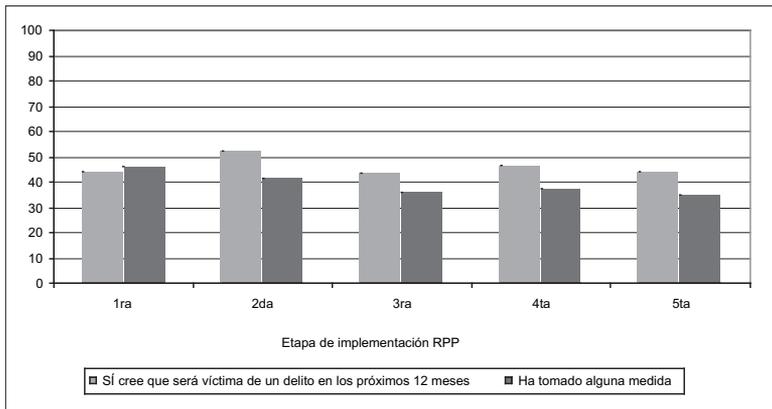
Dentro de esta dimensión si bien no es posible referirse a variables ‘objetivas’, en tanto estaremos siempre evaluando percepciones, es posible establecer que, a diferencia de las variables ya tratadas, hay

un grupo de otras incluidas en las encuestas de victimización que permiten medir la percepción de vulnerabilidad frente al delito sobre la base de lo que se ha denominado factores cognitivos.

Se han seleccionado dos variables referidas a la percepción de la exposición personal al delito para analizar la posible relación con la entrada en vigencia de la RPP. La primera corresponde al porcentaje de la población comunal que “cree que será víctima de delito”, mientras que la segunda está referida al porcentaje de la población comunal que ha “adoptado medidas de prevención”.

Un primer análisis de estas variables se realiza en torno a 77 comunas agrupadas de acuerdo con las etapas de implementación de la Reforma Procesal Penal, en la medición de la ENUSC del año 2003.

Gráfico 2.
Percepción de la exposición personal al delito, según etapa de implementación de la RPP, año 2003.



Fuente: enusc, 2003.

El gráfico 2 muestra las medias de ambas variables según etapa de implementación de la RPP, para las comunas incluidas en la medición ENUSC 2003. En general, para la variable “cree que será víctima...” las medias rondan el 45%; mientras que respecto de “adopción de medidas...”, el 37%, con un comportamiento bastante

homogéneo respecto de las 5 etapas analizadas. Destaca lo que vemos en las regiones que integran la primera etapa, donde la “adopción de medidas...” supera por dos puntos porcentuales a la variable “cree que será víctima...” —probablemente por el peso de la IV Región que tiene el porcentaje más alto del país en cuanto a adopción de medidas de prevención (49,5% de la población de la región)—.

Respecto de la variable “cree que será víctima...” no se encuentran evidencias que permitan asociar las medias comunales con la entrada en vigencia de la reforma, en ninguna de las pruebas realizadas. Por ejemplo, en cuanto a pruebas de comparación de medias, las diferencias no son estadísticamente significativas para los factores “etapa de implementación de la RPP” ni “vigencia de la RPP”. Por otra parte, el modelo de regresión propuesto elimina “año de implementación de la RPP” como variable independiente que aporte al modelo, lo cual implica que dicha variable no da cuenta de las variaciones en la variable “cree que será víctima...”.

En esta misma línea de análisis, sobre los datos obtenidos de la ENUSC para el año 2003, la segunda variable incluida “adopción de medidas...”, nos aporta otros elementos, en tanto sí muestra relación con la etapa de implementación de la RPP. Para las pruebas de diferencias de medias, se ha logrado establecer significación al incorporar como factores tanto el “año de implementación” como la “vigencia de la reforma”. Sin embargo, debido a que las pruebas aplicadas fueron no paramétricas, no es posible establecer si esta relación da cuenta de una gradualidad consistente con el proceso de implementación de la RPP.

El análisis de regresión es coherente con los resultados anteriores, puesto que la “etapa de implementación”, como variable independiente, aporta para explicar variaciones en la variable “adopción de medidas...”, con una relación inversa, es decir: a más temprana implementación de la RPP, mayor porcentaje de la población adoptó dichas medidas de prevención. Sin embargo, debe considerarse que la variable que más aporta al modelo es victimización. Lo anterior nos plantea que, aunque la variable dependiente “adopción de

medidas...” manifiesta relación con la implementación de la RPP, es la victimización por DMCS la que determina en mayor medida su distribución.

Si bien este modelo no aporta variables socioeconómicas que nos permitan caracterizar las comunas, el análisis de correlaciones controlando estas variables indica que la vinculación entre la RPP y “adopción de medidas de prevención” es significativa, particularmente en comunas pertenecientes a conurbanos metropolitanos y con escolaridad promedio superior a la media nacional. El sentido de esta relación es inversa, lo cual implica que en este tipo de comunas la población ha tomado más medidas de prevención frente a la delincuencia allí donde la RPP fue implementada más tempranamente.

Por otro lado, el nivel de análisis correspondiente a las Regiones Extremas en base a las mediciones de los años 2002 y 2003, sólo nos aporta información respecto de la primera variable tratada en este acápite: “cree que será víctima de un delito...”. En términos generales, para el conjunto de comunas medidas, se observa un leve aumento —de 42,1% a 43,2%— que no llega ser significativo; solo para Puerto Natales las diferencias en las mediciones resultan importantes, con una baja cercana a los 10 puntos porcentuales —del 27,1 al 17,8%.

Llama la atención el alto porcentaje que presenta Iquique para el periodo, pues el año 2002 el 68,4% de la población manifestaba que creía sería víctima de un delito, en tanto para la medición siguiente esta había disminuido al 67,0%, variación que no se establece como significativa. Por tanto, nuevamente nos encontramos con una variable que asume comportamientos que solo pueden asociarse a fenómenos locales, sin que pueda establecerse relación entre ella y la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Penal.

I.3. ANÁLISIS INTEGRADO

Esta dimensión ha sido medida utilizando variables que aportan, desde diferentes ángulos, a establecer posibles relaciones entre la

sensación de vulnerabilidad que manifiestan los ciudadanos y la reforma al sistema de persecución penal. Se han presentado cuatro de estas variables, estableciéndose alguna relación para dos de ellas con la RPP. En ambos casos la reforma genera aumento en el indicador de temor, pero para ninguno se ha logrado establecer un efecto causal directo, es decir, que sea la reforma la que genera la variación, sino que más bien, se sugiere la necesidad de incorporar, en análisis posteriores, variables de otras características que estén mediando esta relación.

Más allá de estos hallazgos, surgen elementos interesantes a considerar. Por ejemplo, los modelos de regresión propuestos para tres de las variables dependientes presentadas incluyen la ‘manifiesta ausencia de carabineros frente a la casa’ como una variable independiente satisfactoria. Esto implica que la presencia policial puede constituirse en elemento central en el momento de enfrentar y diseñar políticas para mejorar estos indicadores de seguridad ciudadana.

A contrario sensu, y puesto que la ‘adopción de medidas...’ es la única variable que no considera que la presencia policial contribuya a generar un modelo de regresión satisfactorio, no parece que la decisión de autoprotección se encuentre asociada a una sensación de desprotección del ciudadano respecto al aparato estatal, al menos en lo referido a las funciones preventivas y disuasivas representadas por la presencia de carabineros en el entorno más inmediato.

Finalmente, puede corroborarse que la victimización general por DMCS juega un papel muy importante en esta configuración del temor, particularmente en aquellas variables consideradas como factores cognitivos de la percepción de vulnerabilidad frente al delito. En efecto, los modelos de regresión para ambas variables dependientes (cree que será víctima y adopción de medidas) la incorporan como variable independiente satisfactoria, lo cual indica que la percepción de vulnerabilidad frente al delito aumenta correlativamente con los niveles de victimización general.

2. VICTIMIZACIÓN

El porcentaje de personas que reconocen haber sido víctimas de algún delito en las encuestas de Seguridad Ciudadana constituye la “victimización”. Esta permite medir los delitos que ocurren a nivel personal o del hogar, y se manifiestan como un importante indicador del estado de la seguridad ciudadana. Su importancia radica en que permite conocer de la ocurrencia de aquellos delitos que no son denunciados a las policías u otros organismos competentes; y, por otro lado, como se señalara en el apartado anterior, la victimización contribuye además en la configuración de la vulnerabilidad frente a la delincuencia en un ámbito acotado pero muy relevante.

El análisis de la victimización puede hacerse a nivel general —para un conjunto de delitos— o desagregado —para cada uno de ellos— dependiendo de la especificidad del instrumento. Las encuestas que se utilizan en este estudio nos permiten alcanzar ambos niveles de análisis, aunque de diversas formas.

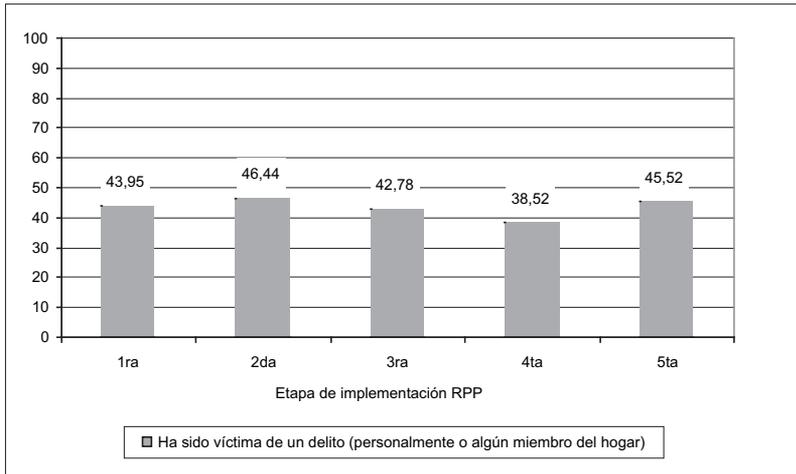
2.1. VICTIMIZACIÓN GENERAL

La ENUSC 2003 considera una pregunta general respecto de la victimización: ¿ha sido usted o algún miembro del hogar víctima de algún delito en los últimos 12 meses?

El gráfico 3 muestra las medias de victimización general del año 2003 para las comunas agrupadas de acuerdo con el año de implementación de la RPP. Debemos recalcar que, por las características de la pregunta utilizada para levantar los datos, estas medias corresponden a la victimización por ‘algún delito’, no necesariamente DMCS, y respecto del hogar, no de los individuos personalmente.

Al aplicar en los datos comunales la primera prueba de comparación de medias, encontramos que las diferencias halladas resultan significativas considerando el ‘año de implementación’ como factor.

Gráfico 3.
Victimización General, según Etapa de Implementación RPP, año 2003.



Fuente: enusc, 2003.

Sin embargo, esta significación es desechada al constatar que se pierde al utilizar la “vigencia de la RPP” como factor, lo que da cuenta de que las principales diferencias detectadas se encontrarían al interior de los grupos, es decir, entre las comunas con reforma y/o entre aquellas sin reforma. Debido a que esta variable dependiente fue sometida a pruebas no paramétricas, no es posible distinguir, en base al primer factor, la gradualidad que podría tener asociada.

Por otra parte, la construcción de un modelo de regresión lineal múltiple para “victimización general” excluye el “año de implementación de la RPP” como variable que aporte a su explicación, quedando nuevamente descartada una posible relación entre la entrada en vigencia de la reforma al proceso penal con las diferencias observadas en los porcentajes de victimización general.

Otro análisis de la variación de la “victimización general” es realizado para las Regiones I, XI y XII en el periodo 2002-2003, a fin de indagar en el posible impacto que, al menos en el corto plazo, pudiera tener la reforma sobre esta. Resulta fundamental señalar que

ambos instrumentos utilizados para levantar esta información indagan sobre delitos específicos que son enunciados en la pregunta, así como si estos se cometieron directamente sobre el entrevistado o sobre algún miembro del hogar.

La variación global, del conjunto de comunas, para este periodo es de dos puntos porcentuales al alza, lo que no representa una variación significativa de acuerdo a las pruebas aplicadas. Este aumento en las tasas de victimización general global parece ser generado por la variación que experimenta Arica, y que alcanza los 5,7 puntos porcentuales.

Nuevamente nos encontramos ante variaciones parciales, que deben ser entendidas como fenómenos locales y no atribuibles a nuestro objeto de estudio, la reforma al proceso penal.

2.2. VICTIMIZACIÓN POR DELITOS CONTRA LAS PERSONAS

De acuerdo con la clasificación realizada por el Ministerio del Interior para los DMCS, los delitos contra las personas son aquellos que afectan la integridad física y/o psicológica de las personas, a saber: robo con violencia o intimidación, lesiones, homicidio y violación⁵.

Respecto del robo con violencia o intimidación, ninguna de las pruebas aplicadas para los datos comunales, correspondientes a la ENUSC 2003, entrega elementos suficientes para establecer alguna relación entre la vigencia del nuevo procedimiento penal y la victimización por este delito.

En lo que se refiere a las lesiones, la situación es muy similar. No hay datos concluyentes que permitan considerar que la RPP tenga algún efecto sobre la victimización por lesiones, ya que inicialmente

⁵ En este análisis han sido excluidos el homicidio y la violación. Respecto del homicidio, dado que este no es incluido en las encuestas de victimización utilizadas como información secundaria de este estudio; mientras que la decisión de excluir la violación responde a que, debido al tipo de instrumento y las características del delito, el sub-registro le da poca fiabilidad a los datos.

las pruebas de comparación de medias aceptan como significativas las diferencias para el factor “año de implementación”, pero la descartan al considerar la “vigencia de la RPP”. A su vez, el modelo de regresión no la considera como relevante para explicar la variable dependiente “victimización por lesiones”.

La comparación de los datos levantados en los años 2002 y 2003 en 6 comunas pertenecientes a las Regiones Extremas, solo incluye, respecto de los delitos contra las personas, el robo con violencia o intimidación. Al aplicar la prueba correspondiente, encontramos que la variación global en estas comunas durante el periodo en cuestión (alza de 1,5 puntos porcentuales) resulta significativa. Sin embargo, y pese a que en 5 de las 6 comunas se registra aumento en la victimización por robo con violencia, solo la variación experimentada en Iquique es significativa, casi duplicándose entre la primera y la segunda medición.

2.3. VICTIMIZACIÓN POR DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD

Por delitos contra la propiedad se entienden, al ahero de la clasificación para DMCS, aquellos que atentan contra la propiedad privada, sin afectar la integridad de las personas: robo con fuerza en las cosas y el hurto.

Si bien en el robo con fuerza se incluye el hurto desde el vehículo y el robo del vehículo, y en términos de las estadísticas oficiales no se hace la distinción, la ENUSC 2003 consulta separadamente por ellos. Esto resulta relevante toda vez que el hurto desde el vehículo tiene una importante incidencia en nuestro país, particularmente en la zona norte.

Es precisamente la victimización por este delito la que parece tener relación con la entrada en vigencia de la RPP. Todas las pruebas realizadas para los datos comunales provistos por ENUSC 2003, tanto de comparación de medias como modelos de regresión, indican que las comunas más avanzadas en la implementación de la reforma, registran porcentajes mayores de victimización por este delito.

Respecto del robo con fuerza y del hurto para la medición 2003, no se ha establecido relación entre los porcentajes de victimización comunales y el “año de implementación de la RPP”. Las diferencias de medias no resultan significativas para los factores analizados y los modelos de regresión no indican aporte de dicha variable a explicar variaciones en las variables dependientes de victimización referidas.

No obstante lo anterior, el análisis de la significación de la variación registrada en el periodo 2002-2003 en las Regiones Extremas, arroja resultados un tanto contradictorios con lo antes expresado. Por una parte, la victimización por hurto desde el vehículo, si bien registra incremento en todas las comunas, este solo resulta significativo en Arica (donde llega a 12,3 puntos porcentuales), sin serlo en el análisis global.

Por otro lado, la victimización por robo con fuerza es significativa a nivel global, aunque solo lo es a nivel comunal en Arica, donde se pasa de 3,4% en el año 2002 al 12,1% para el 2003. Las cinco comunas restantes manifiestan alzas muy leves o estancamiento en la cifra.

Es posible que esta aparente contradicción responda, como hemos visto anteriormente respecto de otras variables, a factores locales no controlados ni observados. Por lo cual se debe considerar este un resultado preliminar que exige mediciones posteriores para establecer conclusiones más robustas, donde se pueda concluir con mayor certeza la existencia o no de alguna relación causal entre la reforma al proceso penal y el delito de robo con fuerza.

3. DENUNCIAS OFICIALES

Tal como se ha planteado anteriormente, las denuncias oficiales —sistematizadas por la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior— aportan datos muy relevantes respecto de las tendencias en la comisión de delitos. Estas deben tomarse con cautela,

ya que no es posible establecer una relación directa y proporcional entre las variaciones en las denuncias y la victimización efectiva.

Algunos estudios citados en el primer apartado han establecido un relativo impacto de la reforma sobre las tasas de denuncias oficiales. Nos ocupará aquí evaluar si esta relación existe y, de haberla, qué características tiene.

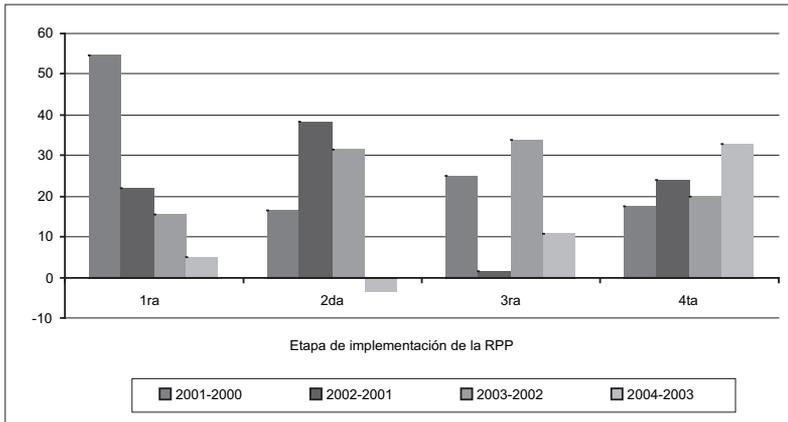
3.1. DENUNCIAS OFICIALES EN UN ANÁLISIS LONGITUDINAL

Aquí veremos el comportamiento de las tasas de denuncias oficiales para las regiones del país, agrupadas según etapa de implementación de la RPP, exceptuando la Región Metropolitana, para la que aún no se contaba con datos que permitan incorporarla a la serie. Interesará particularmente dar cuenta de las variaciones anuales en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2004.

Las denuncias correspondientes a los delitos de mayor connotación social, expresadas como tasa cada 100 mil habitantes, muestran un incremento sostenido en todas las regiones del país. Sin embargo, la intensidad de este incremento, medido como Variación en las Tasas de denuncias, varía entre regiones, y es posible encontrar un patrón en esta variación, de acuerdo al año de implementación de la RPP para cada región.

Como se observa en el gráfico nº 4, el primer grupo de regiones, aquellas donde la RPP se implementó en el año 2000, es el único que experimenta un decremento sostenido y uniforme en la variación de las tasas de denuncias, además de ser en rangos moderados; el segundo grupo, en tanto, presenta la variación más alta para el periodo 2001/2002, es decir, aquel que corresponde al primer año de medición CON reforma respecto del último SIN reforma. Esta lógica se reproduce respecto de la medición de la variación para el periodo siguiente (2002/2003), pero esta vez en el grupo de regiones donde la reforma se implementa en el año 2002 (Regiones I, XI y XII). En

Gráfico 4
 Variación en las tasas de denuncias por regiones
 según el año de implementación de la RPP.



Fuente: tasas de denuncias división de seguridad Pública, ministerio del interior.

estos dos grupos centrales, si bien la variación no es uniforme, no se ha llegado a la estabilidad post implementación de la reforma, y concentran las mayores variaciones, la tendencia siempre es a la baja, luego del alza del primer periodo tras la implementación de la RPP. Finalmente, el último grupo de regiones que implementa reforma en el año 2003, muestra inestabilidad previa a la implementación, y alza en el periodo siguiente.

Sobre este análisis, y como lo vimos anteriormente en el marco conceptual, podría inferirse que efectivamente la implementación de la Reforma Procesal Penal tiene un impacto en el aumento de las tasas de denuncias, sin embargo, este impacto sólo es significativo para el año inmediatamente siguiente, luego del cual, los incrementos se estabilizan tendiendo a disminuir en magnitud, sin que por esta estabilización se vuelva a las tasas de denuncias que venían registrándose previo a la entrada en vigencia de la RPP.

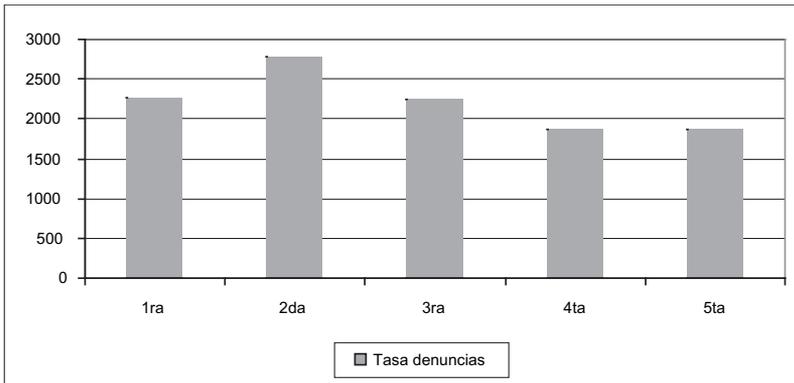
Por otra parte, análisis más finos que incluyen las comunas evidencian disonancias con la tendencia expresada. Aparentemente este efecto heterogéneo de la reforma sobre las tasas de denuncias

está vinculado con elementos particulares locales, tales como la composición delictual, ya que, como se verá más adelante, el efecto reforma sólo se manifiesta significativo para algunos delitos.

3.2. DENUNCIAS OFICIALES AÑO 2003

Como se ha señalado en el apartado metodológico, los datos comunales aportados por la ENUSC 2003 fueron complementados con las tasas de denuncias de ese año para las 77 comunas incluidas. De manera que podemos replicar aquí algunos de los ejercicios realizados para otras variables en función de establecer si el efecto de la reforma sobre la denuncias, descrito en el acápite anterior, se reproduce en una visión de corte para el año 2003.

Gráfico 5.
Tasas de denuncia por etapa de implementación RPP, 2003.



Fuente: Tasas de denuncias de División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior.

El gráfico 5 exhibe las medias de las tasas de denuncias comunales por etapa de implementación de la RPP, para el conjunto de DMCS. Las comunas pertenecientes a las Regiones II, III y VII, correspondientes a la segunda etapa de implementación, muestran la tasa más alta de denuncias, probablemente a causa de que la VII Región presenta la

más alta del país para el periodo. La tercera etapa se encuentra en su primera medición post implementación de la reforma, mientras que las etapas cuarta y quinta no la habían implementado aún.

Las pruebas de comparación de medias indican que no es posible relacionar la RPP con las diferencias de medias encontradas, ya que dichas diferencias no resultan significativas a la luz de los factores “año de implementación” y “vigencia RPP”. Sin embargo, el análisis de las tasas desagregadas por cada DMCS aporta elementos diferentes.

Las diferencias de medias en las tasas de Hurto y Lesiones resultan ser significativas para el factor “vigencia RPP”, mientras que respecto al factor “año de implementación” se muestran significativas para el delito de lesiones. Este hallazgo será complementado con datos de otras fuentes y nos referiremos a él en detalle en el apartado Evaluación de las Instituciones.

Si bien otros delitos muestran significación en estas pruebas, esto se debe al impacto que genera la composición delictual de la Región Metropolitana, y se diluye al retirar esta del análisis.

4. DETENCIONES

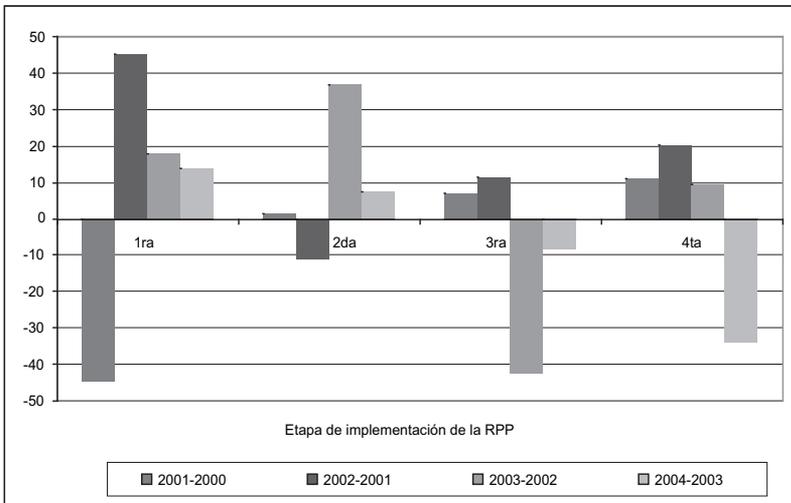
El registro de las detenciones sistematizadas por la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, nos entrega una visión que viene a complementar el análisis anterior presentado para las denuncias oficiales.

Las detenciones registradas, como indicador, dan cuenta parcialmente del fenómeno delictual y de la reacción del Estado en la persecución criminal. Corresponden, eso sí, a una parte de los delitos cometidos efectivamente, al igual que las denuncias, por eso aportan una noción general pero parcial de las tendencias locales y nacionales.

4.1. DETENCIONES EN UN ANÁLISIS LONGITUDINAL

La tendencia de las variaciones en las tasas de detenciones ha sido en general positiva. Sin embargo, hay un patrón común posible de identificar al notar que se registra un periodo de variación negativa en esta tasa.

Gráfico 6.
Variación en las tasas de detenciones por etapa de implementación de la RPP, 2000-2004.



Fuente: tasas de detención división de seguridad Pública, ministerio del interior.

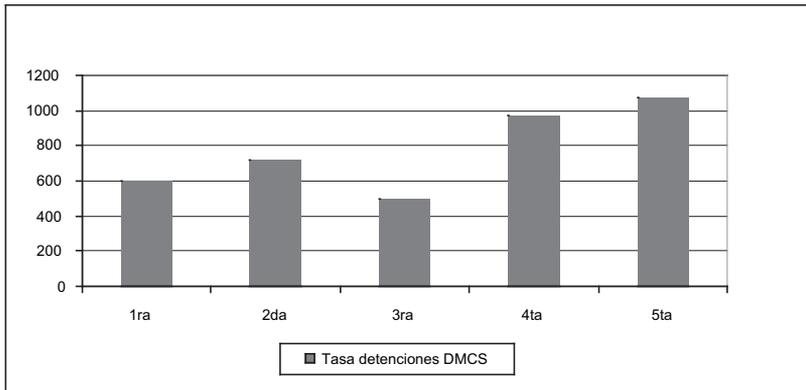
El gráfico anterior muestra las variaciones por periodos de 12 meses a contar del año 2000, agrupados según las etapas de implementación de la RPP, excluyendo la quinta etapa que aún no cuenta con datos para completar la serie. Para cada grupo o etapa, el punto más bajo coincide con el periodo inmediatamente siguiente a la entrada en vigencia de la reforma. Para el conjunto de comunas correspondientes a la primera etapa, que ingresan en diciembre del 2000, el impacto se registra en la medición 2001-2000, donde la dis-

minución en las tasas de detenciones ronda el 45%. Esta lógica se replica para el resto de las etapas presentadas en el gráfico.

4.2. DETENCIONES AÑO 2003

Hemos descrito el comportamiento general en la variación de las tasas de detenciones, y la disminución en ellas tras la implementación de la RPP. Ahora analizaremos si esta variación genera diferencias significativas en las tasas de detenciones de acuerdo a las etapas de implementación de la reforma.

Gráfico 7.
Tasas de detenciones por etapa de implementación RPP, 2003.



Fuente: tasas de detención división de seguridad Pública, ministerio del interior.

El gráfico anterior presenta las tasas de detenciones por DMCS para el año 2003. Las diferencias que se aprecian a simple vista, sometidas a las pruebas de comparación de medias, indican diferencias significativas respecto del factor “vigencia de la RPP”, mas no para el factor “año de implementación”. De esto se infiere que si bien las diferencias son significativas, no es posible constatar que se deban

a la reforma, puesto que no se verifica significación respecto de la gradualidad de las etapas.

Al realizar este mismo análisis respecto de los DMCS desagregados, encontramos que las detenciones registradas por el delito de Lesiones manifiestan significación para ambos factores, de modo que podemos suponer —en principio— que la reforma explicaría dichas diferencias.

5. EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Considerando que los datos cuantitativos en victimización y temor no dan cuenta de alguna relación entre variaciones en los hechos delictuales y el cambio institucional que produjo el nuevo sistema judicial, debemos explorar otras hipótesis de análisis y avanzar en su respuesta, con el fin de explicar los cambios en las tasas de denuncias y detenciones que se relacionan con la entrada en vigencia de la reforma.

En el capítulo donde presentamos el marco conceptual se discurió sobre algunas de estas hipótesis, que se han presentado tanto por la literatura especializada como por actores del sistema, para explicar un posible impacto de la reforma en materia de seguridad ciudadana.

5.1. AUMENTO DE LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES Y CRECIMIENTO DE LA OFERTA JUDICIAL

Cuando decimos que aumenta la confianza en las instituciones de persecución criminal y decisión judicial, nos basamos en el hecho de que la reforma apunta a ofrecer un servicio de solución de controversias en condiciones objetivas de imparcialidad, más eficiente y cercano a la ciudadanía.

En efecto, la transparencia del nuevo sistema, mediante la publicidad y oralidad de sus acciones y la separación de roles en el proceso en cuanto investigar, acusar y juzgar, son elementos y principios que dan cuenta de condiciones objetivas de imparcialidad en el nuevo juicio criminal.

Por otra parte, la celeridad en la resolución de los asuntos que se someten a la decisión judicial, la constitución de un nuevo órgano especializado y exclusivamente dedicado a la persecución criminal, son factores que hablan de la eventual eficacia del nuevo sistema judicial.

Finalmente, el funcionamiento del principio de inmediación, en cuanto al hecho de que las partes tengan un contacto directo con el juez y no con funcionarios intermedios; la existencia de una política con un órgano especializado, preocupado de la situación y protección de la víctima, son elementos que hablan de un sistema judicial más cercano a la ciudadanía y sus usuarios.

Con todas estas ventajas y beneficios que se ofrecen por parte del nuevo sistema judicial criminal uno puede prever que los ciudadanos, potenciales usuarios del sistema, percibirían una relación diferente con el sistema de persecución criminal. Imparcialidad, eficiencia y cercanía son elementos que refuerzan la confianza en las instituciones del sistema penal.

Una mayor confianza en las instituciones debería derivar en un aumento en las tasas de denuncia. La población que antes era víctima de un delito y no denunciaba porque tenía una baja expectativa de resolución o consideraba que era parcial o lento en su término, ahora puede tener la percepción de que cuenta con un sistema diferente que resuelve sus problemas criminales con las características de imparcialidad, rapidez, y eficacia. De esa forma se puede esperar que la “cifra negra”, constituida por los hechos ilícitos no denunciados, disminuyera y, por tanto, la tasa de denunciabilidad aumentase.

El mismo efecto puede esperarse de un aumento en la oferta de servicios judiciales. Como señalamos en la descripción de la reforma

chilena al proceso penal, ella implica un crecimiento de un 700% de los funcionarios encargados en la materia y una nueva infraestructura.

El nuevo contingente de funcionarios públicos que están facultados para recibir denuncias, los fiscales del Ministerio Público, son una nueva puerta para realizarlas.

Tener una nueva infraestructura con nuevos espacios físicos, modernos, acogedores, especialmente diseñados y acomodados para funcionar como tribunales y fiscalías permitiría prever que la población tendría más oportunidad y mejor acceso para denunciar delitos que antes no se efectuaban.

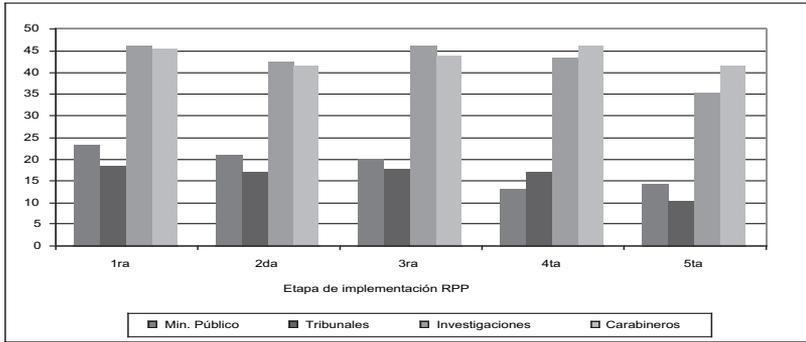
5.1.1. EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES POR PARTE DE LA CIUDADANÍA: ENCUESTAS DE VICTIMIZACIÓN

Sobre la base de datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, ENUSC 2003, en general, como lo muestra el siguiente grafico, es posible atribuir a la reforma un impacto positivo en la imagen de las instituciones, particularmente respecto del Poder Judicial y el Ministerio Público. Este último es, sin duda, la institución cuya imagen está atravezada en mayor medida por la vigencia o no del nuevo sistema procesal penal, dejándose traslucir el impacto del conocimiento de la reforma, en un sentido positivo. Esta imagen positiva del Ministerio Público se incrementa en aquellas comunas con ingreso promedio más alto.

Sin embargo, el análisis de comparación de medias, para esta y otras variables asociadas, entrega resultados consistentes e interesantes. Los resultados se encuentran detallados en la siguiente tabla.

II. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Gráfico 8.
Evaluación Positiva en Seguridad Ciudadana, Por etapa de implementación de la RPP (%), año 2003.



Fuente: encuesta nacional de Victimización 2003.

Tabla 2.
Niveles de significación, comparación de medias, dimensión de las instituciones. Evaluación

Variable :		Factores	
		etapa de implementación RPP	Vigencia de la RPP
evaluación positiva en seguridad ciudadana:	min. Público	0,000*	0,000*
	tribunales	0,000*	0,003*
	investigaciones	0,000*	0,006*
mucha confianza en:	carabineros	0,375	0,771
	Jueces	0,000*	0,004*
buena evaluación en el trato a las víctimas de:	carabineros	0,070	0,570
	min. Público	0,000*	0,000*
	carabineros	0,763	0,497

* = diferencias significativas (niv ,01 - ,05).

La tabla anterior exhibe los resultados de pruebas de comparación de medias para tres variables en el marco de la evaluación de las instituciones. La significación de las diferencias de medias para

cada prueba por factor (Año de implementación RPP y Vigencia de la RPP), corresponde a los números en las celdas, señalándose con un asterisco (*) allí donde hay significación.

Recordemos que con la variable “año de implementación” se mide fundamentalmente la gradualidad en la implementación de la reforma, es decir si la consolidación o la antigüedad de la vigencia de esta tienen algún efecto. En los casos donde la evaluación es estadísticamente significativa, implica que a mayor tiempo de vigencia mayor es la diferencia. Este resultado se observa en los casos de la Policía de Investigaciones, de los tribunales y del Ministerio Público, es decir, a medida que la reforma se va consolidando, mejora la evaluación de esas instituciones.

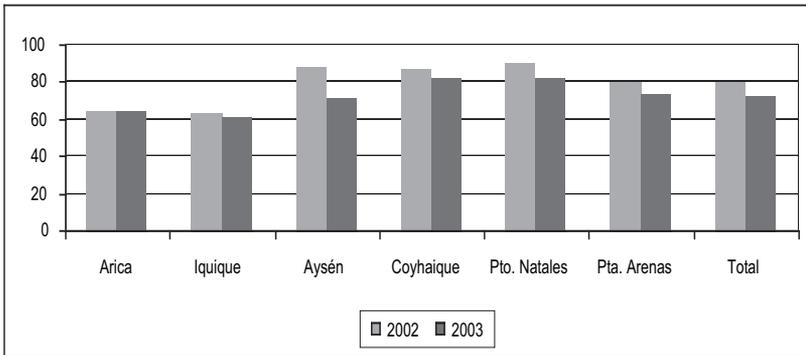
En esta comparación, Carabineros es la única institución que no presenta vínculo con la RPP, pues las diferencias de medias no son significativas con los factores de la reforma utilizados para ninguna de las variables controladas.

Esto es particularmente relevante, considerando que Carabineros es la institución que muestra los mejores indicadores de evaluación positiva y confianza. Queda de manifiesto que, para la ciudadanía, la imagen, y por tanto, la labor de Carabineros, no está asociada al nuevo proceso penal. Algo ocurre en el funcionamiento del sistema, de este nuevo proceso criminal que no logra estrechar la percepción con todos los actores que actúan en él. También es necesario considerar que Carabineros cumple otras funciones además de ser un actor en el procedimiento criminal.

Estos hallazgos son consistentes con lo que arrojan los análisis de correlación, ya que tanto la evaluación positiva como la confianza en Carabineros de Chile no se ven influidas por la implementación de la RPP de manera significativa. Con todo, el sentido de la correlación entre la RPP y los demás actores es siempre inversa, es decir, mayor confianza o mejor evaluación allí donde la RPP se implementó primero. Además, llama la atención que esta relación sea particularmente intensa en comunas pertenecientes a conurbanos metropolitanos y de ingreso medio.

Por otra parte, en el análisis realizado sobre las encuestas de Victimización de Regiones Extremas, la evaluación positiva de las instituciones en Seguridad Ciudadana muestra resultados interesantes aunque dispares.

Gráfico 9.
análisis años 2002-2003: e Valuación Positi Va en seGuridad ciudadana
ministerio Público



Fuente: encuestas de regiones extremas.

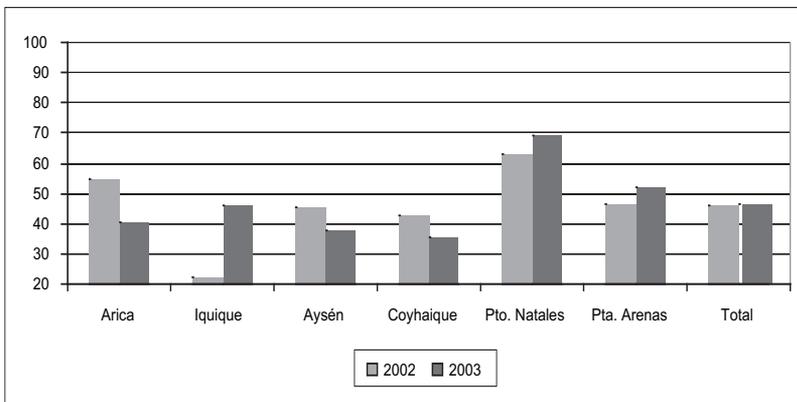
Un año después de la entrada en vigencia de la Reforma en las Regiones Extremas, la evaluación positiva en Seguridad Ciudadana del Ministerio Público se ve disminuida de manera significativa. Es posible entender que esta variación se explica porque en el año 2002 no existía experiencia previa de la mencionada institución y lo que se tenía era una expectativa construida por la difusión y la construcción de una imagen. Además, se evalúa ahora la variación producida en el periodo inmediatamente posterior a la implementación de la RPP, que es justamente “de ajuste”, tanto entre las instituciones intervinientes como del sistema con las necesidades de la comunidad.

Un ejemplo servirá para ilustrar esta situación. La mayor merma en la evaluación del Ministerio Público corresponde a la comuna de Aysén (16,2 puntos porcentuales), lo cual puede explicarse básicamente por un hecho puntual y ampliamente difundido: entre el año 2000 y 2003 se suicidaron, en extrañas circunstancias, 11 jóvenes

y 27 vieron frustrada su acción en este mismo sentido, lo cual dio paso a una serie de hipótesis de investigación respecto del involucramiento de terceros o de asociaciones ilícitas en estos hechos. Incluso, antes de la entrada en vigencia de la RPP, el obispo de Aysén acusó al Poder Judicial de incapacidad y mala voluntad para resolver estos casos.

Pues bien, con la implementación de la RPP en la región, las expectativas en torno de la resolución del caso deben haber sido altas —quizá más altas que en otros lugares— dada su notoriedad. Por tanto, la no resolución en los términos esperados por la ciudadanía implicó una caída de la valoración del Ministerio Público, lo cual da cuenta de que la función de este organismo no había sido internalizada en forma correcta por la ciudadanía. En ese sentido, lo lógico habría sido desplegar un esfuerzo comunicacional para superar estas visiones inexactas por parte de la comunidad, de manera de deslindar responsabilidades y no verse afectado por este tipo de expectativas frente a las cuales no tenía posibilidades de actuación, como por ejemplo, porque su competencia quedaba restringida a los hechos posteriores a la entrada en vigencia de la RPP.

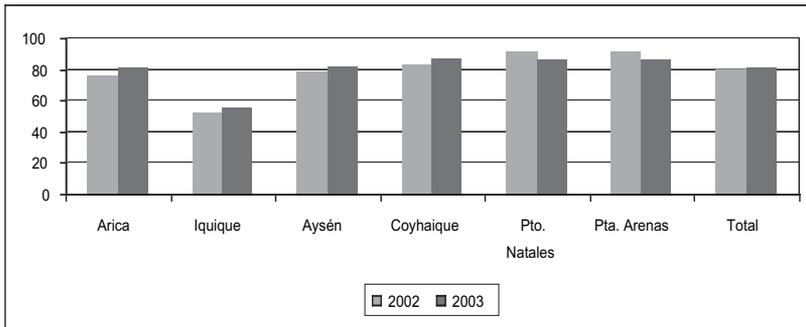
Gráfico 10.
análisis años 2002-2003: e Valuación Positi Va en seGuridad c ciudadana
tribunales de Justicia



Fuente: encuestas de regiones extremas.

En el caso de la positiva evaluación de los tribunales de justicia, ella crece un año después de la entrada en vigencia de la Reforma. La tendencia general indica una leve mejoría en la evaluación, aunque no es significativa en términos estadísticos. Sólo encontramos diferencias significativas en la I Región, en Arica, donde baja considerablemente, y en Iquique, donde crece del 22,4% al 45,7%. La política comunicacional desarrollada por la Fiscalía de la I Región, que ha sido destacada en las entrevistas realizadas a los informantes de esa zona, pareciera tener un impacto importante en la comuna de Iquique, mas no en la totalidad del territorio regional.

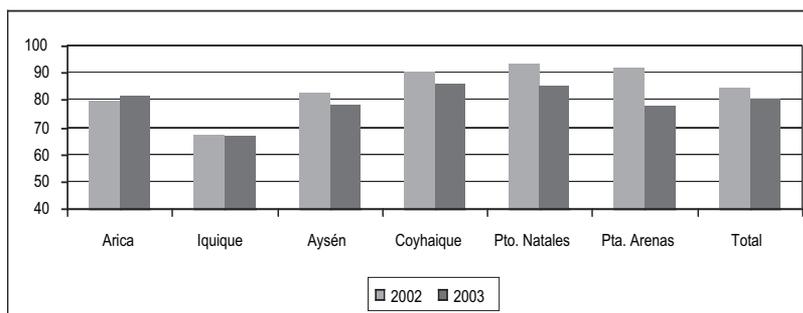
Gráfico 11.
análisis años 2002-2003: e Valuación Positi Va en seGuridad ciudadana
Policía de inVesti Gaciones



Fuente: encuestas de regiones extremas.

En el caso de Investigaciones, también aparece un crecimiento en la evaluación positiva en Seguridad Ciudadana a un año de implementada la Reforma en las Regiones Extremas. Esto es sistemático salvo en las comunas de la XII Región, siendo en Punta Arenas la única variación que se manifiesta significativa a la luz de las pruebas realizadas.

Gráfico 12.
análisis años 2002-2003: e Valuación Positi Va en seGuridad ciudadana carabineros



Fuente: encuestas de regiones extremas.

En cuanto a la evaluación positiva en Seguridad Ciudadana de Carabineros, aparece una disminución en casi todas las comunas un año después de la entrada en vigencia de la Reforma. Si bien el análisis global se muestra significativo en la disminución, este parece estar fuertemente impactado por las evaluaciones obtenidas en la XII Región, siendo solo en las comunas pertenecientes a ella que la variación es estadísticamente significativa. De manera que podemos encontrarnos frente a una evaluación mediada por fenómenos locales, acontecimientos que, como se ha señalado anteriormente, pudieran explicar esta disminución tan importante en la región, respecto de la evaluación de carabineros en su desempeño en Seguridad Ciudadana.

Al incorporar como informantes, a este respecto, a agentes clave que estuvieron vinculados con la puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal, se ha logrado obtener la percepción que las instituciones tienen sobre las expectativas generadas en la población producto de ella.

El discurso en este sentido es bastante homogéneo respecto, particularmente, de los informantes de Fiscalía e Investigaciones. Las posibilidades que genera la reforma crean expectativas en la ciu-

dadanía, en especial en lo referido a la celeridad y transparencia de los procesos. Se indica que la comunidad tenía gran expectativa de las transformaciones que introduciría el nuevo proceso penal, incluso más allá de los resultados que se presentaban. Estas expectativas parecen estar relacionadas con una mayor “dureza” de parte la justicia hacia los imputados:

Uno de los funcionarios entrevistados planteaba:

“Pienso que (...) la gente tenía confianza en el sistema, que se atrevía a denunciar más. Porque, ante algún delito que ocurría, a lo mejor en el sistema antiguo no lo denunciaba. Como vieron que había un cambio, que por cierto fue publicitado, se atrevieron a denunciar”.

Y reafirmaba:

“En lo que se refiere a las denuncias, aumentan debido a un incremento en la confianza en el sistema, que genera mayores expectativas. Producto de la mayor eficiencia en la resolución de otros casos, en la transparencia de ellos, se decide denunciar más”.

Respecto del hecho del aumento de las denuncias y su asociación con el incremento de la oferta judicial, con el mayor acceso para realizar denuncias, uno de los entrevistados señalaba:

“...la gente denuncia más porque es mucho más posible denunciar. O sea, hay muchas más posibilidades, están abiertos muchos canales de denuncia. Hay un grado más de confianza, se confía un poco en lo nuevo y en la transparencia...”.

Esta visión que expresan los entrevistados representantes de Fiscalía y Policía de Investigaciones es coherente con lo planteado anteriormente.

5.1.2. AUMENTO DE LA CONFIANZA EN EL SISTEMA VS AUMENTO DE LA DENUNCIABILIDAD⁶

Los datos cuantitativos y cualitativos analizados hasta aquí, respecto del incremento de las expectativas ciudadanas y de la mejor evaluación de las instituciones vinculadas con la persecución criminal, nos orientan a seguir sondeando en el sentido de estos fenómenos expliquen el aumento de las denuncias.

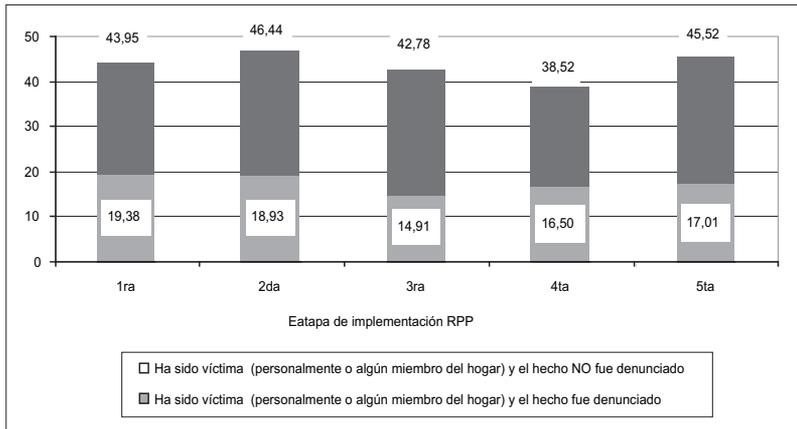
La pregunta es, entonces, si este cambio en la confianza en la mayoría de las instituciones y la evaluación de ellas, se traduce en una mayor propensión de las víctimas a denunciar los hechos ilícitos. Para intentar dar respuesta a esta interrogante revisaremos el comportamiento de las tasas de denunciabilidad.

De acuerdo con la encuesta nacional de victimización, el nuevo proceso penal no parece tener efecto sobre los niveles de victimización general, como señalamos anteriormente, pero tampoco los tienen sobre la tasa de denunciabilidad general declarada por las víctimas. En el siguiente gráfico, encontramos la victimización general por etapa de entrada en vigencia (barra completa), distinguiendo dentro de la victimización los niveles de denuncia (en color oscuro) y la cifra negra o no denuncia (en color claro). Recordemos que el año en que se levantaron los datos fue el 2003, es decir, la reforma estaba en vigor en las tres primeras etapas.

Para las comunas pertenecientes a la primera etapa de implementación de la RPP, 19,38% de los entrevistados manifestaron haber sido víctimas de un delito (o un miembro del hogar) y haberlo denunciado; en tanto, el 24,57%, pese a haber sido víctima de algún delito, no lo denuncia (victimización total 43,95%). El gráfico anterior muestra esta distribución según las etapas de implementación de la Reforma.

⁶ Como se señaló en el Marco Conceptual, la denunciabilidad corresponde a las denuncias declaradas por las víctimas y registradas en las encuestas de victimización utilizadas como fuentes de información secundaria.

Gráfico 13.
 Población Víctima de un delito, 2003
 denunciabilidad sobre la



Fuente: encuesta nacional de Victimización, 2003.

La prueba de comparación de medias a la que se sometieron estos datos señala que las diferencias observadas no son estadísticamente significativas, con los factores “etapa de implementación” y “vigencia RPP”, de manera que se debe descartar que la reforma al proceso penal genere aumento de la denunciabilidad. Si bien esta prueba incorpora en el análisis estadístico a todas las etapas de implementación de la RPP, las realizadas post-hoc permiten el análisis desagregado de significación por grupos (etapas), donde se confirma que no hay significación en las diferencias de las medias de denunciabilidad entre la etapa tres (implementada en el año 2002) y las restantes. Sólo se evidencian diferencias significativas entre los grupos formados por aquellas comunas correspondientes a las etapas cuatro y cinco, ninguna de ellas con reforma implementada al momento de la medición.

Las Encuestas de Regiones Extremas, por su parte, al no contener una pregunta de denuncia general, no permiten realizar comparaciones para la denunciabilidad comparando años 2002-2003. Sin embargo, el análisis por denunciabilidad por cada DMCS no evidencia significación para las variaciones en ninguno de los delitos.

Anteriormente, en el acápite sobre Denuncias Oficiales, se ha señalado que las denuncias por hurto muestran diferencias significativas, de manera que sería esperable que también se registrara dicha diferencia en la denunciabilidad del hurto. El análisis de los datos ENUSC 2003 y Regiones Extremas 2002-2003, de acuerdo con las pruebas de diferencias de medias, sugieren que debe rechazarse esta diferencia en la denunciabilidad del hurto.

El análisis de los modelos de regresión apunta en el mismo sentido: “año de implementación” no se constituye como una variable independiente, que aporte a explicar el comportamiento de la denunciabilidad.

Respecto de la denunciabilidad general aparece “el conocimiento de que el gobierno mejoró el sistema de justicia” como variable significativa. Es decir, la percepción ciudadana respecto de la transformación en el sistema de justicia contribuye al aumento de la denunciabilidad. Sin embargo, esto ocurre con independencia de la implementación del nuevo procedimiento penal.

Parece que nos encontramos frente a las expectativas de la ciudadanía respecto de lo que podría representar este cambio, más allá de que este se encuentre operando. No parece ser la reforma como tal la que genera incremento en la denunciabilidad, sino más bien la percepción ciudadana de que el sistema de justicia criminal está siendo mejorado.

5.2. CAMBIO EN EL SISTEMA DE REGISTRO

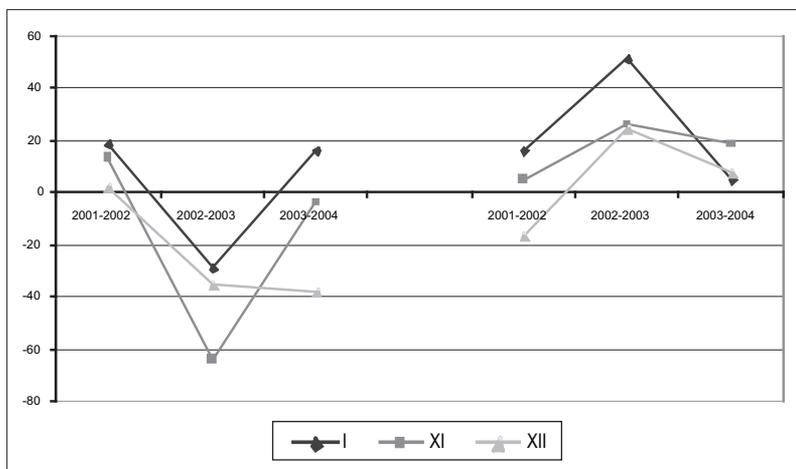
Un segundo elemento de análisis viene dado por el hecho de que los cambios normativos generaron modificaciones en la forma en que se registran ciertos hechos delictuales en los casos de flagrancias, que corresponderían particularmente a algunos tipos de lesiones y de hurtos (faltas).

En el marco conceptual de este análisis se hizo referencia a este impacto. El estudio de la Universidad Diego Portales lo señalaba, en

cuanto que en algunos casos como delitos menores o faltas, la citación que antiguamente se registraba como detención hoy podrían estar anotándose como denuncia.

Una mirada a la variación entre los años 2001 al 2004 de las tasas de detenciones y denuncias oficiales de los delitos de mayor connotación social, dan cuenta de que existiría un efecto reflejo, tanto en uno como en otro caso.

Gráfico 14.
Variaciones en las tasas de denuncias y detenciones de delitos de mayor connotación social en las Regiones extremas, años 2001-2004



Fuente: denuncias y detenciones de la división de seguridad ciudadana, ministerio del interior.

El gráfico anterior muestra, para las Regiones Extremas I-XI y XII, la variación en las tasas de denuncias en los periodos pre y post Reforma. Vemos en él cómo la caída en las detenciones del periodo 2002-2003 se ve reflejada en el incremento de las denuncias del mismo periodo, para luego, en ambos casos, volver (salvo en la XII Región respecto de las detenciones) al ritmo anterior.

El análisis cualitativo nos orienta en este sentido. Efectivamente, para determinados delitos se habría generado un cambio en los sistemas

de registro que se traduce en el vaciamiento desde las detenciones hacia las denuncias.

Algunos entrevistados, confirmando esta hipótesis, señalaron por ejemplo:

“Pero eso es una problemática del fiscal, donde nosotros tenemos que tener clarísimo cuál es nuestro procedimiento. O sea, ahí es donde estamos nosotros siempre instruyendo al personal... En los procedimientos por delito flagrante no corresponde la denuncia, sino que procede detención. Es un delito flagrante. Y lo hemos conversado, en algunos casos con algunos fiscales, y es más cómodo citarlos, por que así tienen más tiempo para poder llevar a juicio después... y que después van a salir condenados. Pero a nosotros estadísticamente nos afecta. Porque en vez de ser un detenido, es un denunciado”.

Otro entrevistado daba una explicación sobre el mencionado fenómeno explicitando:

“Por una parte, el fin de las órdenes amplias de investigar que permitía realizar detenciones en un número mucho mayor que bajo el nuevo proceso, donde es el fiscal el que determina las acciones específicas que se realizarán. Por otra parte, bajo el antiguo proceso, los detenidos pasaban a disposición del tribunal en esa calidad de ‘detenidos’. Actualmente, muchos de estos son sólo citados, por lo que no aparecen como detenidos”.

Además del efecto reflejo visto más arriba, y de la información provista por los entrevistados, esta hipótesis se sostiene en tanto es específicamente en las lesiones y el hurto donde las pruebas estadísticas presentadas indican variaciones significativas, considerando las etapas de la RPP como factor de análisis de las denuncias y detenciones oficiales.

Esta hipótesis sin duda requiere profundizarse en futuras investigaciones, con datos desagregados en las tasas de denuncias por tipos de hurto o lesiones. Este estudio no tuvo acceso a una base de datos de ese tipo, ni su diseño se concentró en verificar los comportamientos por tipo de delito.

5.3. INHIBICIÓN POLICIAL

Como lo señalamos en el marco conceptual, las policías sufrieron cambios normativos y ajustes en sus procesos de trabajo. El efecto de estos cambios en el funcionario implica que este siente limitada legalmente su capacidad de actuación, generándose un efecto “inhibitorio”.

Uno de los entrevistados señalaba:

“Con el sistema antiguo nosotros teníamos una herramienta que nos ayudaba bastante en la investigación de los delitos, cual era la orden amplia, que permitía la detención y allanamiento... Eso yo diría que es una diferencia importante con el actual sistema, en la cual es más dificultoso obtener una orden de entrada y registro para una determinada investigación, sobre todo si es robo. Porque la orden de entrada y registro se obtiene a través del fiscal. Entonces el fiscal evalúa los antecedentes y de acuerdo con los antecedentes que tenga, la solicita al Juez de Garantía y el Juez de Garantía también evalúa y ve si entrega o no esa orden de entrada y registro. Que muchas veces, me estoy refiriendo a los delitos de robo, los antecedentes son considerados muy escasos”.

Otro funcionario presentaba este efecto de inhibición en forma del efecto en la moral de sus subordinados de la siguiente forma:

“Siempre hemos trabajado solos y que de repente nos dicen: ‘no, usted para trabajar tiene que coordinar con el fiscal, y el fiscal tiene que preguntar al juez de garantía, y el juez de garantía autoriza o no que usted haga tal y cual diligencia’”. Y eso le provocó un impacto emocional fuerte a los funcionarios porque de repente el juez de garantía dice: ‘no. Yo no autorizo’. Pero por qué no, si bajo nuestra... percepción hay suficientes herramientas para iniciar una investigación y un juez de garantía decía “no” y “no”, nomás. O si usted tomaba dos o tres diligencias, y no ubicaba al fiscal, esas diligencias podían ser ilegales y usted podía ser procesado, por una detención ilegal. Pero oiga, si yo estoy trabajando con los buenos y yo paso a ser un... el autor de un ilícito, porque a esto yo no me acostumbro, porque yo

estoy acostumbrado a trabajar de esta manera y de repente me cambian las reglas del juego”.

Este esquema, donde culturalmente se ve afectada la forma de funcionamiento, sumado a los controles que describe el funcionario, limita el espacio legal que el policía tenía para actuar o al menos genera esa sensación de limitación. En ese contexto, se puede esperar que las policías en un principio se inhiban de actuar, especialmente en las situaciones límite. Es decir cuando el derecho, por ejemplo, para detener, no está perfectamente claro, y en caso de cometer un error esto no solo será sometido a otros controles extrainstitucionales sino que será eventualmente sancionado.

5.4. AJUSTE EN LOS PROCESOS DE TRABAJO

Según también lo señalábamos en el marco de referencia de este estudio, el cambio normativo y la incorporación de un nuevo actor en la persecución criminal, el Ministerio Público, generó una novedad que requirió de un tiempo para ajustar los procesos de trabajo, tanto en forma interna como con las otras instituciones.

Considerando adicionalmente el carácter jerarquizado y conservador de instituciones tan amplias en contingente como las policías, ese proceso de ajuste implicaba más que una capacitación. Algunos entrevistados señalaban en forma indirecta:

“n osotros nacimos como institución, bajo el sistema del Código de Procedimiento Penal, entonces un sistema inquisitivo. n uestra cultura está muy enraizada en el código, y obviamente que el cambio es antinatural para el ser humano, especialmente profesional... digamos mejor el status quo, pero eso es lo que tuvimos que empezar a cambiar. Es que a lo mejor habría que analizar qué nos daba el otro sistema. n uestra gente es profesional y así se siente...”.

Otro funcionario entrevistado describía el desafío del ajuste en términos internos de la siguiente forma:

“Había que transformar la manera de trabajar. Algunos procedimientos en los que había que hacer muchos documentos relacionados con el acta que había que confeccionar, por ejemplo, de los derechos del detenido y muchas otras en las que correspondía, en cuanto a situaciones de detenciones flagrantes, por ejemplo. O denuncias que se formulaban en ese tiempo. O sea, cambió la manera. Entonces el personal tenía conocimiento porque nosotros habíamos instruido al personal, que esto iba a ser un cambio, un cambio que teníamos que aceptar. Como institución teníamos que adoptar alguna forma de procedimientos que se nos iban a exigir: el contacto que teníamos que tener con los fiscales del Ministerio Público, o sea, todo eso nosotros se lo habíamos traspasado a nuestro personal para conocimiento. Lo habíamos capacitado, entonces, el cambio fue hacia un procedimiento distinto al que teníamos antes, pero que ya lo teníamos aceptado, asumido como tal”.

El contraste con el sistema antiguo siempre estaba presente, en cuanto carga de trabajo, exigencias y nuevos procesos de trabajo interno. Así lo confirmaba el siguiente entrevistado:

“Bueno, diferente es con respecto al procedimiento anterior, del sistema anterior... donde no había que hacer mayores papeleos, no había que hacer mayores documentos, no había que hacer mayor acta. Eso a lo mejor demora un poco el procedimiento en sí. Porque en un procedimiento si lo viésemos en el sistema anterior, nos demoramos media hora y a lo mejor en este procedimiento nos estamos demorando 45 minutos o más, con respecto a la confección de las actas y todo eso”.

Todos esos requerimientos exigieron, en las regiones donde se implementó la Reforma, un cambio. Los que primero lo hicieron señalaban que ese

“fue un año bastante duro. Hubo procedimientos muy delicados, muy grandes, en los cuales muchas veces perdimos todos los procedimientos, de los buenos que se hacían, por la inexperiencia, justamente, y por la perspicacia de los abogados defensores. Los defensores penales tenían una basta experiencia, incluso a nivel

de docencia. Por lo tanto le daban, por decir un término, cancha tiro y lado, y ganaban todos los casos. Defendían lo indefendible y lo ganaban”.

Sin duda, uno de los elementos más novedosos fue la necesaria coordinación entre los actores encargados de la persecución criminal. Uno de los entrevistados dice:

“Eso se hizo a nivel de mi unidad, a nivel de toda la zona, digamos. Así que esa etapa la vivimos en un periodo de capacitación, de coordinación con las otras instituciones y posteriormente una etapa de trabajo directo, antes del inicio de la reforma”.

La irrupción del Ministerio Público se hace notar, cuando uno de los entrevistados señala directamente:

“En el sistema antiguo, el trato directo era normalmente del jefe de la Unidad, con el juez o con el Secretario de un tribunal. Eran muy pocas las intervenciones en que el funcionario que estaba en la calle, en la población, interactuaba directamente con un juez, un secretario, con un oficial de sala de un tribunal”.

Esa novedad choca con instituciones policiales, como lo plantea el entrevistado al señalar que:

“Es un proceso distinto, diferente. Insisto, nuestra institución es jerarquizada, disciplinada, obedecemos a nuestros superiores. Las órdenes que se imparten en toda nuestra escala jerárquica provienen de nuestros superiores, que nosotros identificamos. Y de pronto aparece la figura del fiscal, que en determinados procedimientos establece pautas, normas de trabajo, da órdenes que se deben cumplir. Entonces no se produce un rechazo bajo ningún aspecto, para eso se hace este proceso previo de capacitación. Pero provoca una sensación, un efecto de sensibilidad muy especial, por decirlo así. No un efecto de rechazo, bajo ningún aspecto. Pero ya la orden de ejecutar cualquier acción no proviene de su superior, sino de otra persona que está investida, obviamente por ley para poder hacerlo”.

También hay un encuentro con diferentes experiencias laborales e incluso generacionales, cuando se explicita que:

“Entonces por eso yo discrepo cuando hay fiscales muy cabros, muy jóvenes, que no conocen la parte procedimental, y conocen mucho de nulidades matrimoniales. Entonces, yo preferiría un fiscal que tenga más experiencia en lo procesal que en lo civil”.

Ese contacto inicial se ajusta a lo largo del tiempo, luego de un periodo de trabajo. Así lo describía este entrevistado:

“Pienso que con el tiempo van a facilitar la labor de la institución y cada vez que nosotros, vemos que se va pasando el tiempo, con respecto a los procedimientos, habrá un mayor contacto con los fiscales, que es permanente. Cada vez los procedimientos a lo mejor van a ser más llevaderos, y más rápidos en su manejo procedimental”.

En general, según lo descrito en el marco conceptual, al visualizar las curvas de las estadísticas de ingreso y egreso del Ministerio Público, así como las tasas de denuncias y detenciones, uno puede constatar que existe un periodo de dos a tres trimestres donde los ingresos con los egresos se ajustan hasta casi equipararse, y las variaciones de denuncias y detenciones vuelven a un ritmo de normalidad.

CONCLUSIONES

LA IMPLEMENTACIÓN DE cualquier política pública requiere no solo de la definición de sus objetivos y de las estrategias para abordarlos, sino que también es fundamental que incorpore en su diseño los mecanismos apropiados para evaluar el logro del impacto esperado. Esta premisa es aplicable a cualquier política o programa que se implemente en el ámbito público, más aún cuando tiene la envergadura de la Reforma Procesal Penal (RPP).

El nuevo sistema procesal penal chileno ha sido catalogado como una de las reformas en la materia más importantes del último siglo. Sus objetivos generales apuntan a hacer más eficiente el poder punitivo del Estado, a la vez que, en su ejercicio, se garantiza el respeto por los derechos fundamentales de los involucrados. Para dar cumplimiento a ellos, se realizaron complejos cambios en los cuerpos normativos que regulan el sistema de enjuiciamiento criminal y se introdujeron nuevos actores al sistema. Esto ha implicado un cambio de paradigma que obliga a la transformación de la cultura procesal e investigativa que atraviesa a todas las instituciones y actores involucrados en la persecución y enjuiciamiento criminal.

La RPP inicialmente no plantea como un objetivo, ni para sí misma ni para las instituciones que crea, abordar la seguridad ciudadana como tema sobre el que tenga competencia directa. Esto

debido, fundamentalmente, a que cumple una función punitiva y no preventiva. Pese a ello, y producto del creciente clima de demanda por seguridad y de la variación observada en algunos indicadores específicos (denuncias y detenciones en particular), el sistema en su conjunto debió asumir el discurso de la seguridad como propio.

Algunos elementos que dan cuenta de esta evolución del sistema hacia su responsabilización sobre la seguridad fueron planteados durante el taller de expertos realizado en diciembre 2005 para discutir los resultados preliminares del estudio que aquí presentamos. En él, diversos actores del sistema coincidieron en señalar que la Reforma *también será juzgada por su impacto sobre la seguridad ciudadana*, siendo por ello que en el año 2004 el Ministerio Público modifica su política y asume su rol en seguridad ciudadana como *facultad y deber*.

Si bien se espera que el funcionamiento eficiente del sistema punitivo reformado opere como un importante disuasivo de las conductas criminales, no es en este sentido que se le exige a la Reforma dar respuesta a la demanda por seguridad. La discusión académica, política y mediática ha tenido como eje los efectos posibles que tanto el “excesivo” garantismo como la “blandura” del sistema pueden tener sobre el aumento de la criminalidad, particularmente en los delitos de menor cuantía, y sobre la percepción de (in)seguridad de los ciudadanos.

El segundo informe sobre la RPP en Chile presentado por CEJA⁷ plantea un breve pero contundente resumen de lo que hasta el año 2003 se había producido empíricamente como evaluación del efecto de la reforma en seguridad ciudadana⁸. Este acápite se inicia indicando que “una crítica que insistentemente se ha formulado por distintos sectores al funcionamiento de la reforma es que ella habría generado

⁷ CEJA, “*Reformas Procesales Penales en América Latina: resultados del proyecto de seguimiento*”, Editor Juan Enrique Vargas, Chile, 2005.

⁸ Es interesante notar que el primer informe, del año 2001, contenido en la misma publicación, no hace mención a la relación entre RPP y seguridad ciudadana. Esto probablemente debido, como ya se ha dicho, a que esta relación no fue considerada como relevante desde el inicio del proceso de reforma.

un aumento de la percepción subjetiva de inseguridad”. Este mismo informe señala luego: “desde su dimensión objetiva, los principales cuestionamientos que se han formulado en contra de la reforma se refieren nuevamente a la idea de que la “blandura” de la misma habría generado un incremento de la delincuencia en las regiones donde se ha puesto en marcha” (CEJA: 142), afirmación que se realiza a partir del incremento observado en las denuncias. Este incremento se explica, en parte, porque “la reforma ha mejorado la confianza de la población en el sistema de justicia criminal, lo que se traduciría en un aumento de las denuncias y, por consiguiente, una disminución de la cifra negra de los delitos no denunciados” (CEJA: 144).

Los estudios empíricos que han abordado esta problemática son escasos, y de carácter exploratorio y/o descriptivo. No se cuenta aún con textos acabados que analicen explicativamente la asociación entre RPP y seguridad ciudadana. Esto debido a que, a diferencia de la evaluación de la reforma en otros ámbitos, respecto de su relación con los indicadores de seguridad, no se cuenta con series temporales comparables ni con línea de base para muchos de ellos. Se trata de medir fenómenos que se encuentran fuera del sistema y requieren, para su medición, de instrumentos específicos con los que no se contaba al momento de comenzar la implementación de la reforma.

Así, por ejemplo, para conocer el impacto de la reforma sobre la celeridad del sistema, puede compararse el volumen de casos concluidos en un periodo determinado, antes y después de la implementación de la reforma, en cada región o a nivel nacional. Este análisis no es fácilmente extrapolable a indicadores de seguridad, particularmente a aquellos que tiene como fuente de información a los propios ciudadanos de manera directa, a saber, victimización, cifra negra y temor. Solo aquellos que tienen como informantes directos a las instituciones policiales, denuncias y detenciones, han podido ser analizados cuantitativamente de esta manera⁹.

⁹ Incluso ellos deben ser analizados considerando que el registro de las denuncias se encuentra homologado a partir del año 2000, con la total implementación del sistema AUPOL.

El estudio que hemos presentado no está exento de las dificultades indicadas. Se planteó un abordaje exploratorio, con metodologías cuantitativas, utilizando datos secundarios; y cualitativas, con fuentes de información primarias. Los indicadores incluidos, así como las metodologías señaladas, fueron seleccionados en función de la hipótesis que condujo la investigación, esto es:

La Reforma Procesal Penal no tiene relación con las variaciones en los indicadores de victimización y temor. Las variaciones en los indicadores de denuncias oficiales y detenciones se asocian con las transformaciones y ajustes de las dinámicas institucionales, particularmente con la forma de registro en casos de hurto y lesiones, y no a cambios en el comportamiento delictual ni en la denunciabilidad.

Esta hipótesis recoge en buena medida varias de aquellas otras que han sido planteadas durante el proceso de implementación de la reforma y que antes señalábamos. El análisis realizado, pese a sólo ser exploratorio, permite orientar la discusión que se deberá seguir dando, particularmente respecto de los “mitos” sobre el efecto del garantismo.

Veamos ahora cuáles fueron los principales hallazgos de esta investigación:

LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD ANTE LA REFORMA

La percepción de inseguridad que manifiestan los ciudadanos es recogida a través de encuestas de victimización. Este estudio analizó la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) del año 2003, diferenciando, respecto del temor, dos dimensiones: vulnerabilidad personal frente al delito y percepción del estado de la delincuencia. El conjunto de variables analizadas nos permite una visión bastante amplia de esta percepción del estado de la delin-

cuencia, diferenciando aquella que se sitúa en entornos inmediatos y que es construida a partir de la experiencia directa, de aquella que se construye indirectamente y que sitúa la inseguridad en entornos más bien lejanos.

Es respecto de esta última que hemos detectado relación con la puesta en marcha de la reforma del sistema procesal. Como se ha señalado, la variación en los indicadores de temor, puede ser considerado un “efecto esperado” de la puesta en marcha de la RPP. Como lo apunta CEJA, hemos detectado que es mayor la percepción de inseguridad en aquellas regiones donde la reforma se encontraba operando, en relación con aquellas en las que no lo hacía. Sin embargo, esta apreciación general requiere de una precisión relevante: solo es válida respecto de la percepción referida a entornos distantes. Esta relación se encuentra respecto de las variables que dan cuenta de la percepción de seguridad en entornos mediatos, en variables referidas al “aumento de la delincuencia en el país” y la nota a la seguridad en la comuna. El conjunto de pruebas aplicadas permite establecer vinculación con la RPP, siendo mayor la percepción de aumento de la delincuencia en el país, allí donde la reforma estaba implementada.

No obstante, esto no se reproduce respecto de aquellas variables que dan cuenta de los entornos inmediatos. No se detectó ninguna variación entre grupos de comunas con y sin reforma, respecto de variables como “el aumento de la delincuencia en el barrio”; ni sobre la nota a la seguridad en la casa, la calle o el barrio.

Tal como fue precisado en el taller de expertos, existe una tendencia generalizada a situar la inseguridad producida por el delito en entornos distantes (“el país” en este caso), construido sobre la base de un conocimiento indirecto. Si bien la literatura da cuenta de las notables diferencias que surgen al analizar la percepción de inseguridad en relación con la proximidad del entorno que se evalúa, resulta un hallazgo relevante que esta disparidad esté asociada, en nuestro país, con el proceso de reforma al sistema penal.

En un sentido similar, respecto de la percepción de vulnerabilidad frente al delito, los diversos análisis realizados muestran que

la implementación de la reforma aumenta la “adopción de medidas de prevención” por parte de la ciudadanía. Los análisis realizados descartarían que esta necesidad de autoprotección esté asociada con la percepción de ausencia de los dispositivos estatales destinados a esos fines, particularmente, de Carabineros.

Ambos hallazgos parecen ser consistentes: la implementación de la reforma produciría un aumento en la percepción de que la delincuencia ha aumentado en el último año en el país, mas no en el barrio; a la vez que se incrementan las medidas que toma la población para prevenir ser víctima de la delincuencia, esto último sin relación aparente con que se perciba ausencia de carabineros. ¿Qué variables no controladas aquí pueden estar relacionando la RPP y el temor?

Diversos estudios se han referido a la influencia que tendrían los medios de comunicación de masas en la configuración del temor. Así lo plantea Cecilia Dastres en un estudio recientemente publicado (Dastres y otros, 2005). Este da cuenta de la importante presencia de los temas de seguridad ciudadana, llegando a ocupar el 40% de las noticias de alta importancia emitidas por la televisión abierta en nuestro país. Y no se trataría, según plantean los autores, solo del volumen, sino también del cómo se abordan los contenidos: “Los telespectadores son bombardeados con información de inseguridades múltiples, con bastante cobertura a las víctimas de estos riesgos que corremos todos, pero con una baja cobertura de las medidas públicas tomadas al respecto” (*ibid*: 223).

El carácter exploratorio del estudio que presentamos no nos permite “explicar” causalmente la relación que parece existir entre la entrada en vigencia de la RPP y las variables expuestas. Sin embargo, y a la luz de los antecedentes antes presentados, resulta relevante considerar esta multiplicidad de elementos debido a las particularidades que el “temor” ha adquirido en nuestro país, y la necesidad de que sea comprendido como un fenómeno específico que requiere de políticas también específicas.

EL DELITO NO AUMENTA

Dos son las fuentes más relevantes para informar del volumen de delitos cometidos en territorios y tiempos delimitados: encuestas de victimización y denuncias. Dado que cada una aporta información relevante pero parcial, deben ser complementarias a la hora de analizarlas.

Esta necesidad de complementación en el análisis de los datos queda de manifiesto respecto del efecto de la reforma procesal penal sobre la comisión de delitos. Observándose que, tras la entrada en vigencia de la reforma, aumentaban las tasas de denuncias para las regiones donde se implementaba, se levantaron una serie de discursos que intentaron explicar esta variación. Uno de ellos atribuía a la reforma un efecto negativo sobre la comisión de delitos, particularmente respecto de delitos menores; otros, asumían que dicha variación respondía al aumento de la confianza ciudadana en las instituciones vinculadas a la persecución criminal; y, por otro lado, a las transformaciones en las dinámicas internas de las instituciones.

A este respecto, los resultados que ha arrojado este estudio descartan que la variación de las denuncias esté asociada con un aumento del delito producto de la RPP. Tampoco parece vincularse con mayor confianza en las instituciones. Se trataría, corroborándose la hipótesis de investigación, de variaciones que *'se asocian a las transformaciones y ajustes de las dinámicas institucionales'*.

Es necesario consignar que efectivamente las tasas de denuncias experimentan variaciones significativas en el periodo inmediatamente siguiente a la entrada en vigencia de la reforma, y que esta variación positiva —y muy por sobre la que venía experimentando— está relacionada con la RPP. Esta asociación es particularmente significativa para dos de los delitos comprendidos entre los de mayor connotación social: hurto y lesiones.

Si se tratara del aumento en la comisión de delitos, sería esperable que esta se reflejara en la victimización, recogida a través de las

encuestas destinadas a estos fines. Las pruebas estadísticas aplicadas descartan que la victimización general se incremente producto de la RPP. Tampoco es posible relacionar esta reforma con variaciones en la victimización por los delitos de hurto y lesiones, que son aquellos donde las denuncias manifiestan mayor incremento.

No habiendo variación de la victimización general ni de aquellos delitos específicos, no es posible atribuir a la reforma un efecto negativo sobre los delitos menores. Es decir, el supuesto excesivo garantismo del nuevo sistema penal no actúa estimulando la comisión de delitos.

Ahora bien, tampoco ha sido posible establecer conclusiones en el sentido contrario: la eficiencia del nuevo sistema no parece funcionar como disuasivo de la actividad criminal, puesto que la victimización no disminuye para ninguno de los delitos analizados.

Descartado que se trate de un incremento en los delitos, pasamos a dilucidar si se trataría, como plantean algunos expertos, del aumento de la denunciabilidad, es decir, disminución en la cifra negra. De corroborarse esta disminución, se esperaría que hubiera a un aumento en la confianza ciudadana sobre las instituciones vinculadas con el proceso de persecución penal, a saber: Carabineros, investigaciones, ministerio público, jueces.

Las encuestas de victimización son, nuevamente, el instrumento que nos permite evaluar la variación en la denunciabilidad. En ellas se indaga si, habiendo sido víctima de un delito, este es denunciado ante alguna autoridad competente.

Alrededor del 45% de las víctimas de delitos denuncian estos hechos. Las variaciones de esta cifra entre comunas, sobre la base de los datos entregados por la ENUSC 2003, no es posible atribuir las a la implementación de la reforma del sistema procesal.

Este análisis replica los resultados respecto de los delitos que manifiestan mayor variación en las denuncias oficiales. Ni para lesiones ni para hurto se ha detectado un incremento en la denunciabilidad que sea atribuible a la reforma.

LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA

Si bien es cierto que el nuevo sistema procesal penal no incide en que la ciudadanía sea más proclive a denunciar los delitos de los cuales son víctimas, resulta necesario y relevante notar que sí genera una mejora en la percepción ciudadana respecto de algunas de las instituciones vinculadas con él.

Se analizó la percepción ciudadana y la confianza en cuatro instituciones: Ministerio Público, Tribunales y jueces, Policía de Investigaciones y Carabineros. Para las primeras tres se encontraron indicios significativos que nos permiten atribuir a la reforma una mejora en la percepción y confianza que la ciudadanía tiene en ellas. Es decir, son mejor evaluadas en aquellas comunas donde la reforma se encontraba vigente al año 2003, cuando se realiza la medición de la ENUSC.

Carabineros de Chile es la única institución, de las analizadas, que no varía su imagen según esté o no implementada la reforma. Esto es particularmente relevante si consideramos dos antecedentes específicos: primero, se trata de la institución ‘mejor’ evaluada por la ciudadanía, tanto respecto de su desempeño en seguridad ciudadana, como de la confianza que se les deposita. Y segundo, de acuerdo con lo declarado por las propias víctimas, sobre el 80% de las denuncias son realizadas ante Carabineros, y solo el 12% en las otras tres instituciones evaluadas.

Al ser Carabineros la institución que recoge el mayor número de denuncias, pero cuya confianza ciudadana no ha aumentado con la puesta en marcha de la RPP, resulta del todo plausible que el nulo efecto observado en la disminución de la cifra negra se atribuya a la interacción de estos factores. *A contrario sensu*, resultaría útil para el sistema en su conjunto apuntar hacia una mayor vinculación entre esta institución y la reforma al proceso penal como forma de disminuir la cifra negra.

EL ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS

Los diversos análisis cuantitativos realizados nos permitieron verificar la existencia de un incremento importante en las denuncias oficiales, relacionado con la entrada en vigencia del nuevo proceso penal. A la vez, fue posible descartar diversas explicaciones a esta alza: no responde al incremento en la comisión de delitos, ni al aumento en la denunciabilidad.

Paralelamente, con el incremento en las denuncias, se ha constatado que las detenciones informadas por las policías decrecen en el periodo siguiente a la implementación de la RPP. Nuevamente nos encontramos con que esta relación es significativa, en general, para las detenciones por DMCS, y para aquellas correspondientes a lesiones y hurto, en particular.

Más allá de constatar y descartar hipótesis, el análisis cuantitativo no nos permitió explorar en las posibles causas de la variación en denuncias y detenciones. A ellas se accedió a través de información primaria producida en entrevistas a informantes clave en el proceso de reforma.

Las apreciaciones de dichos informantes respecto de las variaciones señaladas, pueden resumirse en tres áreas temáticas: cambio en los sistemas de registro, inhibición policial y ajuste en los procesos de trabajo.

La primera de ellas resulta particularmente interesante debido a que explica simultáneamente el aumento de las denuncias y la disminución de las detenciones. Este cambio en los sistemas de registro fue explicado de esta manera por un entrevistado: “...*bajo el antiguo proceso los detenidos pasaban a disposición del tribunal en esa calidad, detenidos. Actualmente, muchos de estos son sólo citados, por lo que no aparecen como detenidos*”. Efectivamente, este vaciamiento que se produce desde las detenciones hacia las denuncias estaría explicado, en buena medida, porque al instalarse un nuevo proceso penal, aquellas detenciones realizadas por delitos faltas en flagrancia ya no

son registradas como tales, puesto que el sujeto no queda, en rigor, “detenido” sino que se registra como una denuncia.

Aquellos delitos con mayor número de denuncia por aprehensiones en flagrancia son, precisamente, lesiones y hurtos. De manera que esta hipótesis resulta del todo coherente con los análisis cuantitativos.

Si bien no ha sido posible establecer en qué medida el aumento en las denuncias es explicado por este hecho, para los funcionarios policiales resulta evidente que se ha traducido en un problema significativo, como fue señalado: “... *pero a nosotros estadísticamente nos afecta, porque en vez de ser un detenido es un denunciado*”.

No sólo este cambio en los sistemas de registro para delitos flagrantes explica la variación en las detenciones. El discurso de los funcionarios policiales también hace referencia a otro elemento no menos importante. Se trata de la inhibición policial, motivada por un nuevo sistema que norma y regula las conductas y procedimientos durante la investigación policial.

Aquí encontramos dos fuentes de inhibición: por una parte, aquella que dice relación con limitaciones normativas específicas; y, por otra, aquellas que se autoimponen los funcionarios. En el caso de las primeras, se trata de diversas restricciones a la investigación que son impuestas en pro de la legitimidad de los procesos. La más mencionada, en este sentido, ha sido el fin de las órdenes amplias para investigar. Con ellas, los policías a cargo de la investigación estaban facultados para realizar detenciones sin una orden expresa. Con el nuevo procedimiento penal, las órdenes deben ser autorizadas por el juez de garantía. En palabras de un entrevistado “*Con el sistema antiguo nosotros teníamos una herramienta que nos ayudaba bastante en la investigación de los delitos, cual era la orden amplia. La orden amplia que permitía la detención y allanamiento...*”.

El nuevo escenario que introduce la reforma, en lo relativo a la conducción de la investigación y ejecución de los procedimientos, trajo consigo también la autoinhibición de los policías, quienes, al menos durante el proceso de adaptación, cautelán sus acciones a fin

de no caer en actos que, con las *‘nuevas reglas del juego’*, podrían ser ilegales. El efecto se deja traslucir en la siguiente frase: *“si usted tomaba dos o tres diligencias, y no ubicaba al fiscal, esas diligencias podían ser ilegales y usted podía ser procesado por una detención ilegal”*.

Muy vinculado con lo anterior, surge el ajuste en los procesos de trabajo, como otro elemento que contribuye a explicar la variación en los indicadores de denuncias y detenciones. Este ajuste ocurre tanto al interior de las instituciones que preexistían a la reforma, como entre estas y aquellas que son creadas con este fin específico. Se trata de cómo las policías debieron adecuar sus dinámicas internas al nuevo código procesal penal, a la vez que internalizaban la figura del fiscal como un agente externo que, sin ser superior jerárquico, toma las riendas de la investigación e instruye las diligencias y acciones.

Respecto de las primeras, de carácter interno, los entrevistados acusan como las más complejas aquellas relacionadas con la tramitación formal: *“Había que transformar la manera de trabajar, algunos procedimientos en los que había que hacer muchos documentos relacionados con el acta que había que confeccionar...”*.

En relación con la aparición del fiscal, son dos los elementos centrales que demandan ajustes importantes. Por una parte las policías perciben inexperiencia en la investigación en los fiscales: *“Entonces por eso yo discrepo cuando hay fiscales muy cabros, muy jóvenes, que no conocen la parte procedimental, y conocen mucho de nulidades matrimoniales”*. Por otra, el fiscal es visto como un agente externo, fuera de la jerarquía institucional: *“Las órdenes que se imparten en toda nuestra escala jerárquica provienen de nuestros superiores que nosotros identificamos, y de pronto aparece la figura del fiscal, que en determinados procedimientos establece pautas, normas de trabajo, da órdenes que se deben cumplir”*.

En suma, se trata de un conjunto de factores intervinientes que no se relacionan directamente con los indicadores de seguridad ciudadana, pero que habrían generado una distorsión en ellos. Constatar que se trata de cambios y ajustes en las dinámicas institu-

cionales, y no de transformaciones en el comportamiento de víctimas (que denuncien más) o victimarios (que cometan más delitos), es relevante no solo debido a que desmitifica en alguna medida el efecto de la reforma sobre la seguridad ciudadana, sino, principalmente, porque nos obliga a mirar con más detención los procesos internos a la hora de evaluar una política pública de la envergadura de la reforma al proceso penal.

La multiplicidad de fuentes de información y técnicas de análisis de datos utilizadas en este estudio nos ha permitido indagar con mayor profundidad en la diversidad de indicadores que ya han sido planteados como centrales en esta discusión. Sin embargo, debe consignarse que es fundamental, para orientar apropiadamente las políticas en la materia, que los resultados aquí presentados sigan siendo discutidos y analizados en estudios que avancen hacia la explicación de los fenómenos.

BIBLIOGRAFÍA

- Amaya Cóbar, Edgardo y Vladimir Montoya, Ricardo (2004). “Informe de Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en Honduras”. <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/hon-informe-seg-final.doc>.
- Azócar, María José y Undurraga, Beltrán (octubre, 2005). “Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana: Análisis de cuatro indicadores”. *Documento de Trabajo Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales. Universidad Diego Portales*, Número 4, Año 1, Santiago.
- Bandura, A. (1973). *Agresión: A social Learning Análisis*. Englewood Cliff, N.J.: Prentice Hall.
- Baytelman, Andrés (2004). “Estudio preliminar sobre la Justicia Criminal Santa Lucía, Jamaica y Trinidad & Tobago”. <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/ceja-baytelman-estudio-caribe.pdf>.
- Baytelman, Andrés y Duce, Mauricio (2003). “Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una reforma en marcha”, Santiago, Chile 2003, <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/eval-rpp-chile2.zip>.
- Becker, Gary S. (1974). “Crime and Punishment: an economic approach”. En *Essay in the Economic of Crime and Punishment*. Ed. G. Becjer y W. Landes. New York. Columbia University Press: 1-54.
- Berkowitz, L. (1996). *Agresión: causas, consecuencias y control*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.
- Brennan, Patricia A., Sarnoff Mednick y Jan Volavka (1995). “Biomedical Factors in Crime”. En *Crime*. James Q. Wilson and Joan Petersilia. San Francisco, ICS Press: pp. 65-90.
- Blumstein, Alfred (1995). “Prisons”, En *Crime*. James Q. Wilson and Joan Petersilia. San Francisco. ICS Press: pp. 387-419.

- Boyum, David and Kleiman, Mark (1995). "Alcohol and Other Drugs". En *Crime*. James Q. Wilson and Joan Petersilia. San Francisco. ICS Press pp. 295-326.
- Centro de Estudios sobre Justicia y Participación (Cejip) (2004). "Informe sobre la implementación de la Reforma Procesal Penal en Bolivia" (Ciudad de la Paz), <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/bol-informe-final.pdf>.
- Centro de Estudios Penales de El Salvador (Cepes) (2004). "Seguimiento de la Reforma Procesal Penal en El Salvador" <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/ceja-seg-slv2.pdf>.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (2002). "Evaluación de la Reforma Procesal Penal en Ecuador". www.cejamericas.org/doc/proyectos/ceja-cpp-ecuador.pdf.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (2003). "Informe de evaluación de la Reforma Judicial de Venezuela". <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/ceja-eval-ref-ven.pdf>.
- Cruz, José y Luis E. Romano (1998). *La violencia en El Salvador en los noventa: magnitud, costos y factores*. San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simón Cañas.
- Cruz, José Miguel; Trigueros, Álvaro y González, Francisco (2001). "Socio-economics factors linked with violent crimes in El Salvador." En *Crime and Violence in Latin America*. Edited by Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel and Loayza, Norman. Washington D.C. The World Bank and Alfaomega. pp. 87-118.
- De Gregorio J. y J. Lee (1999). "Education and Income Distribution: new Evidence from Cross-Country Data". *Harvard Institute for International Development. Development Discussion Paper 714*, Cambridge, Ma.
- Donohue, John J. y Peter Siegelman (1998). "Allocation Resources Among Prisons and Social Programs in the Battle Against Crime", *Journal of Legal Studies*, 27: pp. 1-43.
- División de Seguridad Ciudadana-Ministerio del Interior (2002). *Encuesta Regional de Seguridad Ciudadana*.
- División de Seguridad Ciudadana-Ministerio del Interior (2003). *Encuesta nacional de Seguridad Ciudadana*.
- Duce, Mauricio (2004). "La Reforma Procesal Penal chilena: gestación y estado de un proceso de transformación en marcha", en *En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina*. Lima. Consorcio Justicia Viva, 2004.

- Engberg, John B (1999). *The Spatial Dynamics of Urban Violence and Employment*. Heinz School of Public Management.
- Eyzaguirre, Hugo y Puga, Yesenia (2001). "The Criminal Violence in Metropolitan area of Lima: The risk factors, preventive policies and repression". En *Crime and Violence in Latin America*. Edited by Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel and Loayza, Norman. The World Bank and Alfaomega. Washington D.C. pp. 119-166.
- Fajnzylber, Pablo, Lederman, Daniel y Loayza, Norman (2000). "Crime and Victimization: An Economic Perspective". En *Economía*, Fall 2000 pp. 219-302.
- Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel and Loayza, Norman. *The World Bank and Alfaomega*. Washington D.C. pp. 167-196.
- Forst, Brian (1995). "Prosecution and Sentencing". En *Crime*. James Q. Wilson and Joan Petersilia. San Francisco. ICS Press: pp. 363-386.
- Freeman, Richard (1995). "The Labor Market". En *Crime*. James Q. Wilson and Joan Petersilia. San Francisco. ICS Press: pp. 171-192.
- Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana (2004). "Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile". *Documento de trabajo n °1*. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.
- Garces, Eliana; Thomas, Duncan; and Currie, Janet (2000). "The Longer Term Effects of Head Start". National Bureau of Economic Research Working Paper # 8054.
- García F., Roberto (1995). Robo y desempleo. Fundación Paz Ciudadana.
- Garavano y Otamendi (2003). "El Rol Disuasivo de la Justicia". <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/garavano-rol-disuasivo.pdf>.
- González Álvarez, Daniel y Dall'Anese Ruiz, Francisco (2004). "Los Procesos de Reforma Judicial en América Latina, situación de Costa Rica". http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/informe_cr.pdf.
- Government of Chile, Ministry of Programming and Cooperation (2000, 1998, 1996, 1994, 1992 and 1990). *User Guide of national Social-Economic Characterization Survey*. CASEN.
- Guerrero, Rodrigo (1997). "Epidemiología de la violencia: el caso de Cali, Colombia". En *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: Ética, violencia y seguridad ciudadana*, Ed. L Ratinoff. Washington, D.C.,: BID.
- Hammergre, Linn (2005). "Making justice count: a review of issues and obstacles affecting the use of management statistics for improving court performance in Latin America". X Congreso internacional del CLAD

- sobre reforma del Estado y de la administración pública, Santiago Chile 18-21 octubre 2005.
- Hernstein, Richard J. (1995). "Criminogenic Traits". En *Crime*. James Q. Wilson and Joan Petersilia. San Francisco. ICS Press: pp. 39-64.
- Hirschi, Travis (1995). "The Family". En *Crime*. James Q. Wilson and Joan Petersilia. San Francisco. ICS Press: pp. 121-140.
- Huesmann, L.R., L.D. Eron, M.M. Lefowitz, y L.O. Walder (1984). *The stability of a gressive Chiled: A cross national comparison*. Hillsdale, N.J.: Erlbaum.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2002). *Proyecciones poblacionales de acuerdo a la información del Censo 2002*.
- Larraín, Soledad, Jeannette Vega y Iris Delgado (1997). *Relaciones Familiares y Maltrato Infantil*. Santiago, Chile: UNICEF.
- Lederman, Daniel, Norman Loayza y Ana María Menéndez (2001). *Violent crime: Does social capital matter? Economic Development and Cultural Change*.
- Levitt, Steven D. (1996). "The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation". *Quarterly Journal of Economics*, 111: pp. 319-351.
- Levitt, Steven D. (1997). "Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the effects of Police on Crime". *American Economic Review*, 87 (3): 270-290.
- Ludwing, Jens; Duncan, Greg J.; and Hirschfield, Paul (2001). "Urban Poverty and Juvenile Crime: Evidence from randomized Housing-Mobility Experiment". *Quarterly Journal of Economics*, 116 (2): 655-680.
- Lederman, D., Loayza, N., and Menéndez, A. (2000). "Violent Crime: Does Social Capital Matter?" <http://www.worldbank.org/laccrime>.
- Lynch, James (1995). "Crime in International Perspective". En *Crime*. James Q. Wilson and Joan Petersilia. San Francisco. ICS Press: pp. 11-38.
- MIDEPLAN (2003). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica*, Casen 2003.
- Mills, Edwin S. And Luan Sende Lubuele (1997). "Inner Cities". *Journal of Economic Literature*, 35 (2): 727-756.
- National Research Council. (1993). "Perspective on Violence". *Understanding and Preventing Violence*. Washington DC: National Academy Press pp. 101-180.
- National Research Council (1993). "Patterns of Violence in America Society." *Understanding and Preventing Violence*. Washington: National Academy Press. pp. 42-97.

- Núñez, Javier; Rivera, Jorge; Villavicencio, Xavier; Molina, Oscar (Junio 2003). “Determinantes Socioeconómicos y demográficos del crimen en Chile: evidencia desde un panel de datos de las regiones Chilenas”. *Estudios de Economía*, Vol. 30, N° 1, páginas 55-85, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Palmieri, Gustavo (coordinador) (2004). “Informe sobre el sistema de Justicia Penal en la Provincia de Buenos Aires”. http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/Informe_Preliminar.pdf.
- Pásara, Luis (compilador) (Lima, 2004). *En Busca de una justicia distinta, Experiencias de reforma en América Latina*.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton. Princeton University Press.
- Quigley, John M. (1998). “Urban Diversity and Economic Growth”, *Journal of Economic Perspectives*, 12 (2): 127-138.
- Ramírez, Teresita *et al.* (2001). “Tendencias and Causes of violent crime in the Federal District of Mexico”. En *Crime and Violence in Latin America, op. cit.*
- Ramírez, Luis Rodolfo (coordinador) (2004). “Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina. Informe de Guatemala 2002-2003”. En <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/ceja-seguimiento-gua2.pdf>.
- Reiss, Albert y Jeffery Roth (1993). *Understanding and Preventing Violence*. Washington: National Academy Press.
- Riego, Cristian (2001). “Las reformas judiciales y la seguridad ciudadana”. *Revista Perspectiva*, <http://www.perspectivas.cl/ArticulosVol3-N1/02-C%20Riego.pdf>.
- Rivas, María Victoria y otros (2004). “Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina. Informe Paraguay”. http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/informe_par.pdf.
- Ruz, Loreto (1999). “La reforma al sistema de enjuiciamiento criminal en Chile”, páginas 193 a 207. En *Reformas a la Justicia Penal en las Américas*. Fundación para el debido proceso legal. Washington D.C., 1999.
- Sherman, Lawrence W. (1995). “The Police”. En *Crime*. James Q. Wilson and Joan Petersilia. San Francisco. ICS Press: pp. 327-349
- Taylor, S. y R. Bodgan (1987). “Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados”.
- Vargas, Juan Enrique (editor) (2005). *Reformas Procesales Penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento*. Santiago. CEJA.

- Vélez, Luis y Banguero, Harold (2001). "Victimization in Colombia: An exploratory analysis of Cali city case". En *Crime and Violence in Latin America*. Edited by Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel and Loayza, Norman. The World Bank and Alfaomega. Washington D.C. pp. 63-86.
- William Julius Wilson (1987). *The truly Disadvantaged: The Inner City, the underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press. Chapter 2.
- Wilson, James Q. (1985). *Thinking About Crime* (Revised Edition). New York: Vintage Books, Chapters 1 and 7.

ANEXO METODOLÓGICO

I. ETAPA CUANTITATIVA

I.1. BASES DE DATOS Y VARIABLES

Para la etapa cuantitativa se construyeron tres bases de datos sobre la base de fuentes secundarias, que permitieran operacionalizar indicadores de seguridad ciudadana y evaluación institucional, así como variables socioeconómicas y demográficas.

La primera base de datos corresponde a información del año 2003, en que los casos son las setenta y siete (77) comunas que consideró la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana. En dicha matriz se incluyó una multiplicidad de variables de la referida encuesta, información sobre Delitos de Mayor Connotación Social proporcionados por el Ministerio del Interior, así como variables socioeconómicas y demográficas contenidas tanto en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) como en el último Censo de Población y Vivienda.

La segunda se refiere a una serie temporal 2000-2004 de las tasas de denuncia y detención de Delitos de Mayor Connotación Social, según información facilitada por el Ministerio del Interior. La unidad de información en este caso son las etapas de implementación de la Reforma Procesal Penal.

Finalmente, la tercera matriz de datos toma la información proporcionada por las Encuestas de Regiones Extremas (I, XI y XII) aplicadas el año 2002 (Ministerio de Interior) y 2003 (Ministerio de Justicia). La unidad de información en este caso son las personas encuestadas.

Si bien las variables específicas de cada base de datos se incluyen en la sección de anexos, no podemos dejar de mencionar que los indicadores de seguridad ciudadana considerados son el temor, la victimización, la denuncia oficial, la detención y la evaluación institucional. Tanto el “temor” como la “victimización” y la “evaluación institucional” se basan en encuestas, es decir, recogen la opinión de la ciudadanía sobre determinados hechos; mientras que las “denuncias” y “detenciones” constituyen información oficial, registrada de forma regular por organismos competentes.

Cada uno de estos indicadores constituye una dimensión de la seguridad ciudadana y se integra por una serie de variables dependientes¹⁰. Las restantes variables que considera el estudio —sean referenciales (región, etapa de implementación de la RPP, etc.), sociales, económicas o demográficas— tienen carácter independiente, en el sentido de que son postulados como factores relacionados con la distribución de los datos de cada variable dependiente.

1.2. TÉCNICAS DE ANÁLISIS

Dado que este estudio se propone efectuar una valoración de la influencia que ha tenido la Reforma Procesal Penal sobre los indicadores de Seguridad Ciudadana, el esfuerzo analítico se centró en estudiar el comportamiento que presentan las regiones y comunas del

¹⁰ Las variables dependientes tienen, en algunos casos, un doble carácter, pues son postuladas también como variables independientes. Así ocurre con aquellas de las dimensiones ‘evaluación institucional’ y ‘victimización’.

país, consideradas tanto individualmente como de acuerdo con los años de implementación de la RPP, buscando identificar diferencias estadísticamente significativas, correlaciones y/o proponiendo modelos de regresión que pudieran dar cuenta de dicha influencia.

El análisis se desarrolló en tres ejes paralelos, uno para cada base de datos.

1.2.1. BASE DE DATOS DEL AÑO 2003

Le correspondió un análisis no-longitudinal, en el que las variables de cada dimensión fueron sometidas, en primer lugar, a pruebas de comparación de medias según el factor implementación de la Reforma Procesal Penal. Respecto de este, se efectuó un análisis que consideró el “año de implementación de la RPP” (5 grupos) y la “vigencia de la RPP” (2 grupos)¹¹. Para la comparación de medias se realizaron análisis de varianza de un factor (ANOVA), en aquellas variables que cumplían requisitos de normalidad y homocedasticidad. En la comparación de medias mediante factores que forman más de dos grupos se aplicaron comparaciones múltiples: pruebas post-hoc y formación de sub-conjuntos estadísticamente homogéneos según la prueba de Tukey. Dichas pruebas tienen por objeto confirmar sus diferencias de media, la primera determinando cuáles son los grupos que difieren entre sí, y la segunda estimando si es estadísticamente fiable separarlos. En aquellas que no cumplían dichos requisitos, la comparación de medias se efectuó vía pruebas no paramétricas: prueba de Kruskal-Wallis, cuando los grupos formados por el factor son más de dos, y prueba de Mann-Whitney, cuando este tiene carácter dicotómico.

¹¹ En algunos casos se utilizó como factor el ‘año de implementación de la RPP’, excluyendo la Región Metropolitana.

A través de las pruebas de comparación de medias es posible despejar, al menos inicialmente, si las diferencias entre grupos de comunas son atribuibles —con un nivel de confianza de 0.05— a la Reforma Procesal Penal, ya que compara las tasas comunales (como medias) en función de la etapa de implementación de la reforma (como factor).

El segundo paso del análisis consistió en efectuar correlaciones bi-variadas entre las variables sociodemográficas y las de Seguridad Ciudadana, lo cual permitió identificar qué factores sociodemográficos presentan mayores niveles de asociación con la distribución de las variables de Seguridad Ciudadana. Luego, los factores identificados —que se encontraban medidos en forma continua o de escala- fueron recodificados categorialmente— para poder aplicar “selección de casos”. Luego de identificadas y recodificadas las variables socio-demográficas mayormente asociadas a las variables de Seguridad Ciudadana, se volvió a efectuar comparaciones de medias para la implementación de la RPP, mediante las mismas pruebas referidas anteriormente, pero con dos importantes modificaciones.

Primero, dichas pruebas se aplicaron a determinadas “selecciones de casos”, las cuales fueron establecidas según las categorías de los factores sociodemográficos que se recodificaron, es decir, solo para aquellos que habían sido identificados como mayormente asociados con la distribución de los indicadores de Seguridad Ciudadana en las correlaciones bi-variadas. La segunda modificación consistió en que solo se aplicaron las pruebas mencionadas a las variables de Seguridad Ciudadana que habían mostrado diferencias estadísticamente significativas entre sus medias para el factor “año de implementación de la RPP”, reiterándose el mismo factor para esta segunda comparación con selección de casos. Esto permitió, por una parte, controlar la influencia de dichas características sociodemográficas, y por otra, ratificar o descartar la influencia de la RPP en agregados con elementos sociodemográficos comunes.

Por último, se formularon modelos de regresión lineal múltiple para cada variable de las dimensiones “temor”, “victimización” y “eva-

luación institucional”. Se optó por este tipo de análisis fundamentalmente por las características de la información disponible, ya que se trataba en su mayoría de “variables continuas”, expresadas en porcentajes¹².

Todos los modelos de regresión que se presentan en el acápite de resultados satisfacen los requisitos de este tipo de análisis (linealidad, independencia, homocedasticidad, normalidad y no multi-colinealidad) y constituyen aquellos que de mejor manera predicen el comportamiento de cada variable dependiente, de acuerdo con la información utilizada. No se han incluido, por tanto, una serie de modelos que no resultan significativos estadísticamente (significación superior a 0.05).

1.2.2. SERIE TEMPORAL 2000-2004 DE DENUNCIA Y DETENCIÓN POR DMCS

Nos hemos propuesto caracterizar las regiones del país a partir de sus “indicadores oficiales de seguridad ciudadana”, aplicando como factor las etapas de implementación de la Reforma Procesal Penal. El análisis tiene una finalidad meramente descriptiva y consideró la variación entre cada par de años, respecto de la generalidad de DMCS y para algunos de ellos en particular.

1.2.3. BASE DE DATOS REGIONES EXTREMAS 2002-2003

Se efectuó un análisis global y comunal, basado en pruebas de independencia (χ^2 Cuadrado) con el objeto de evaluar el “impacto de corto

¹² No se utilizó una regresión logística puesto que esta requiere de variables dependientes dicotómicas. Como se contaba con variables continuas (promedios comunales) no pareció procedente desperdiciar la riqueza de este tipo de datos y someterlos a dicotomización, ya que esto implica generar puntos de corte, lo que conlleva una inevitable dosis de arbitrariedad.

plazo” que había producido la III etapa de entrada en vigencia de la RPP sobre las dimensiones de “temor”, “victimización” y “evaluación institucional”.

2. ETAPA CUALITATIVA

Atendiendo a uno de los objetivos del estudio, y en función de contrastar la hipótesis de investigación, el análisis cuantitativo se complementó con la producción de datos primarios a través de metodologías cualitativas, específicamente, entrevistas semi-estructuradas.

Además, con el fin de complementar y someter a cuestionamiento los resultados preliminares del estudio, en diciembre del 2005 se realizó un taller reflexivo, en el que participaron representantes de diversas instituciones del Estado y el mundo académico.

2.1. ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS

Es una de las técnicas cualitativas más utilizadas, puesto que permite conocer la “perspectiva que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras” (Taylor y Bodgan 1987).

Interesaba conocer la perspectiva de altos funcionarios de instituciones vinculadas con la seguridad pública, respecto del proceso de implementación de la RPP del que habían sido parte.

La muestra estuvo compuesta por funcionarios de Carabineros de Chile, del Ministerio Público y de la Policía de Investigaciones, que se hubieran desempeñado en altos cargos durante el periodo 2002-2003, en las regiones correspondientes a la tercera etapa de implementación de la RPP (Regiones I, XI y XII).

	carabineros	investigaciones	ministerio Público
i región	2	1	2
xii región	2	1	0
xiii región	1	1	1

La pauta general utilizada para las entrevistas consideró cuatro temáticas: dinámicas internas, coordinación inter-institucional, relación con la comunidad e impacto en los indicadores de seguridad Ciudadana.

La primera de ellas indagó en las posibles transformaciones en las dinámicas de trabajo institucionales, que pudieran asociarse a la implementación de la RPP; la segunda estuvo dedicada a conocer los canales de comunicación y retroalimentación de cada institución con aquellas otras vinculadas a la persecución criminal, y sus posibles transformaciones producto del nuevo proceso penal; mientras que la tercera exploró en la percepción existente respecto de la relación con la comunidad. Finalmente, la cuarta temática indagó en la percepción de los entrevistados respecto del rol que cabe a la institución a la que pertenecen en la seguridad ciudadana, y de las explicaciones que dan a la variación en las denuncias y detenciones.

La información recogida fue analizada en función de dos criterios centrales: institución a la que pertenece el informante y región de desempeño periodo 2002-2003. Para el procesamiento de la información se utilizó el software Atlas – Ti de análisis de contenido.

2.2. TALLER REFLEXIVO

A partir de los resultados preliminares del estudio, se convocó a representantes de diversas instituciones, a participar de un espacio de reflexión crítica sobre éstos resultados. Cada una de las dimensiones

fue comentada por un invitado especialista, detectándose así las principales dificultades que podría enfrentar el estudio.

Las instituciones asistentes fueron: Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, División de Seguridad Ciudadana, FLACSO, Universidad Diego Portales e Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Los principales aportes realizados por los asistentes fueron incorporados en el análisis de los resultados.