

Claudio Valdivia R. y Gonzalo Vargas O.

[*Abogado Investigador,
Fundación Paz Ciudadana.
fpc@pazciudadana.cl*]

[*Gerente General de la
Fundación Paz Ciudadana.
gvargas@pazciudadana.cl*]

Gestión en un Sistema de Administración de Justicia Criminal: la Experiencia de la Reforma Procesal Penal en Chile



The focus of this article is the Chilean judicial reform experience as an ongoing effort that involves incorporating economic and administrative criteria into both the structural design and implementation of the new criminal procedure system (which is currently only in force in select regions). For the authors, the case of Chile indicates that it is not sufficient to have spaces for coordinating and directing the process of installing the new system (creation of legal bodies, construction of infrastructure, technological development, hiring, etc.). They document a need to equip those spaces with the capacity and authority to improve the management of the system as a whole once it has been installed.

I. Introducción

Las ciencias económicas y administrativas proveen de criterios y técnicas para incrementar significativamente la eficacia y eficiencia de las organizaciones. Éstos son claros en demostrar que instituciones sin objetivos y metas, sin control y evaluación de desempeño, entre otros aspectos, tienden a ser más improductivas. La provisión de servicios de justicia no es ajena a este problema.

Los grandes avances en productividad y calidad tienen que ver no sólo con las innovaciones tecnológicas sino también con innovaciones institucionales y organizacionales. La gestión, definida como el conjunto de actividades de planificación, organización, coordinación y control destinadas a la obtención de un fin o meta es tan válida en la administración de justicia como en cualquier otro ámbito de la actividad humana.

La mayor eficiencia en el uso de recursos disponibles habitualmente tiene dos dimensiones: Primero, aprovechar mejor los recursos en una actividad puntual. Segundo, hacerlo en las actividades más convenientes. El tiempo ocioso (por esperas innecesarias, corrección de trabajos deficientemente ejecutados, etc.), el uso de archivo provisional a causas con escasas probabilidades de obtener resultados, o el establecimiento de procedimientos abreviados para causas de menor significancia social, representan elementos que afectan la eficiencia de los recursos disponibles.

Desde la perspectiva de la gestión y el desempeño del sistema y sus instituciones, guiarse por el principio de que “la justicia no se puede valorar” equivale a asegurar la pérdida de un importante potencial de mejoramiento.

El presente artículo tiene por objetivo exponer y analizar elementos de gestión de la justicia

a partir del caso concreto de la instalación del nuevo sistema procesal penal en Chile. Tanto el diseño estructural del nuevo sistema como el proceso de instauración, representan un esfuerzo -aunque incompleto- de incorporar criterios económicos y administrativos.

El capítulo II explica brevemente el marco que servirá de base para el análisis propuesto. En el capítulo III Chile, se revisarán los fines del sistema de justicia criminal, los niveles de análisis que es posible realizar, según su diseño, instalación, mejoramiento y evaluación. Finalmente, se entregan las conclusiones.

II. Marco Analítico

La nueva estructura de justicia criminal se puede entender como un sistema con subsistemas, en el cual existen distintos roles. Así, es necesario identificar:

- ♦ Los fines que debe cumplir un verdadero sistema de justicia criminal, ya que no sólo basta con conocer quiénes participan de él, sino también cuáles son los objetivos por los cuales se formula un cierto modelo de enjuiciamiento, y qué es lo que espera en definitiva la sociedad de una reforma procesal penal.

- ♦ Las características y atributos de este sistema y sus partes.

- ♦ Las metas y estándares que debe cumplir y satisfacer este nuevo modelo.

Adicionalmente, en el análisis es posible distinguir los siguientes niveles:

PRIMERO: Aquellas características o atributos que son propios de la naturaleza del sistema, y aquellos que le son accidentales o auxiliares, que pueden modificarse sin alterar sus fundamentos. Ambas en conjunto dotan de identidad al sistema.

SEGUNDO: El proceso de instalación propiamente tal. En él se deben verificar aquellos factores que condicionarán el éxito o fracaso de la puesta en práctica del modelo teórico.

TERCERO: La gestión del mejoramiento, es decir, la conducción del esfuerzo que busca llevar al sistema, una vez instalado, a niveles superiores de eficiencia y eficacia, colaborando en optimizar el uso de recursos y satisfacer al máximo las expectativas sociales.

CUARTO: La evaluación del sistema, que consiste en verificar si se cumplieron los objetivos y metas planificadas en forma correcta y oportuna.

III. El Caso de Chile

1. El Sistema y sus Fines

A comienzos de la década de los noventa, en Chile existía una opinión generalizada sobre la obsolescencia del modelo inquisitivo y su incompatibilidad con un sistema de justicia criminal acorde a un Estado de Derecho democrático y moderno. En esa dirección, el proceso de reforma del sistema de justicia criminal reemplaza el modelo inquisitivo por uno acusatorio y, además, crea instituciones tales como el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública y los nuevos Tribunales de Justicia, con características y roles muy distintos de los anteriores. Por ejemplo, en el caso del Ministerio Público se le entregó autonomía constitucional, no así a la Defensoría Penal Pública, que es un servicio de rango legal -si bien descentralizado funcionalmente del Estado- dependiente del Ministerio de Justicia.

Conceptualizar la justicia criminal como un “sistema” supone que todas las instituciones que participan en él lo hacen de un modo interrelacionado, bajo un cierto ordenamiento jurídico que entrega los lineamientos y herramientas básicas, que permitan que ese juego se lleve a cabo dentro de un cierto campo y de ciertas reglas. No basta la mera existencia de ese sistema si no está dotado de objetivos y fines. Éstos deben ser claros, ya que de lo contrario surgen problemas con expectativas heterogéneas y contradictorias, que posteriormente inciden en la evaluación que hace la sociedad de él.

Es así como entre los fines del sistema penal se encuentran la resolución del conflicto penal, la protección de víctimas y testigos, el respeto de derechos y garantías de imputados, el debido proceso, entre otros. En tal sentido, el mensaje del nuevo Código Procesal Penal resulta profundamente esclarecedor. A propósito del análisis de la rentabilidad de la Reforma Procesal Penal, se señala que la modernización se enmarca en la necesidad de someter la gestión de sus diversos órganos a criterios de eficiencia en la gestión y en el diseño, además de “*conducir la selectividad del sistema penal hacia una criminalidad más lesiva en base a criterios políticos criminales explícitos*”.

Los criterios de selectividad quedan materializados en la definición de las materias sujetas a distintas competencias y procesos, como son los términos facultativos, los procedimientos simplificados, las salidas alternativas, entre otros. Sin embargo, no se definieron metas y estándares explícitos respecto de los niveles de eficacia y eficiencia que se esperaban del nuevo sistema y sus instituciones. Transcurridos ya casi tres años desde la puesta en marcha, la ausencia de metas produce confusión acerca de si el nuevo sistema y sus instituciones están alcanzando o no los niveles de desempeño para los cuales fueron diseñados. En otras palabras, se comienza a cuestionar si la inversión y el esfuerzo puestos en la reforma se han justificado o no.

En retrospectiva, la falta de metas y estándares puede entenderse como un requisito necesario para alcanzar acuerdos por parte de grupos con diversidad de intereses, tales como la protección de las víctimas, disminución de la impunidad y mejoramiento de la seguridad pública, por una parte, y el respeto de las garantías y derechos constitucionales, el debido proceso y el control policial, por otra.

Estos y otros intereses diversos y a veces contradictorios siempre van a estar presentes. Sin embargo, en términos de la gestión del sistema, estas contradicciones en muchos casos son sólo aparentes, y así queda en evidencia cuando los intereses son llevados a indicadores concretos. Por ejemplo, difícilmente algún grupo de interés estará en desacuerdo en relación a metas tales como alcanzar un cierto porcentaje de casos terminados respecto de los ingresados (evitando la sobrecarga del

sistema con casos pendientes), porcentaje de casos que logran resolver los conflictos penales (en contraste con los casos terminados por archivo provisional u otro término facultativo) respecto del total de términos, o el porcentaje de casos que llega a sentencia dentro de ciertos plazos. En la medida en que estos indicadores y metas no son explícitos, se perpetúa la falta de claridad respecto de los méritos alcanzados por un sistema y, más importante aún, impide la capacidad del sistema y de sus instituciones para avanzar en la consecución de tales metas.

2. Niveles de Análisis del Sistema

Normalmente se evalúa la eficiencia del sistema de justicia a un nivel operacional, es decir, las fortalezas y debilidades observadas en las operaciones, a nivel local. Sin embargo, las causas de una mayor o menor eficiencia a nivel operacional responden también a las fortalezas o debilidades de otros niveles del sistema. En este sentido, es necesario distinguir los cuatro niveles de análisis identificados precedentemente. A continuación se describen los principales aspectos de cada nivel de análisis.

2.1. Atributos generales del sistema, según su diseño.

A partir de la definición que realiza la Constitución Política de un “justo y racional procedimiento”(artículo 19 número 2 inciso 2), se prescribe qué debe entenderse como un debido proceso, y cuáles son aquellas garantías básicas que la conforman. La legalidad, tipicidad, irretroactividad de la ley, juez natural, *habeas corpus* y la prohibición de presumir por ley la responsabilidad penal, son algunas de ellas. En virtud de tal definición, es posible comprender cuáles son aquellos atributos que le son esenciales, respecto de los cuales no hay debate, sino un amplio consenso a nivel nacional e internacional.

Sin embargo, existen otros elementos, que si bien no comprometen la esencia de un sistema de justicia criminal, producto de la diversidad de intereses y expectativas en juego, o en pugna, según cómo se enfoque, sí pueden comprometer su eficiencia y eficacia.

La dificultad de distinguir lo esencial de lo accesorio, y de llegar a acuerdos al respecto, repercute tanto en la evaluación que la opinión pública hace del sistema como en la eficacia real del mismo.

Este problema se agrava al no disponer de evidencia empírica acerca de su funcionamiento real y de su impacto en otras dimensiones de la sociedad.

A partir de los criterios de eficiencia, selectividad y racionalidad, se estableció la conveniencia de dedicar los recursos del sistema preferentemente a casos de mayor connotación social, dejando casos de menor importancia ya sea fuera del sistema penal o estableciendo procedimientos abreviados o simplificados. Por ejemplo, las faltas a la ley de alcoholes han sido derivadas a los juzgados de policía local, lo que ha sido calificado negativamente por algunos críticos, por cuanto ello incidiría en una mayor impunidad en este tipo de ilícitos. En consecuencia, en el debate público muchas veces no se aprecia que dedicar recursos del sistema a casos de menor relevancia -para los cuales existen otras competencias y procedimientos de menor costo- necesariamente va a significar una mayor carga de trabajo -por lo general sin nuevos recursos para hacerse cargo de ellos-, lo que en definitiva termina restando recursos para atender los casos de mayor gravedad.

Adicionalmente, el proceso de instalación de la reforma en Chile ha coincidido con un alza en los indicadores delictivos, lo que ha llevado a algunos sectores a atribuirle este problema a la propia reforma. En este contexto, han surgido debates respecto de la necesidad de reponer las atribuciones policiales para la detención por sospecha, o la conveniencia de incrementar el uso de la prisión preventiva en desmedro de otras medidas cautelares establecidas por el nuevo Código, llegándose en algunos casos a plantear el fracaso de la reforma a partir de críticas parciales. Puesto que no se conocen indicadores de eficacia de las aprehensiones policiales o indicadores de comisión de delitos por parte de procesados sujetos a medidas cautelares diferentes de la prisión preventiva, este debate tiende a basarse más bien en percepciones y preferencias individuales, en vez de apreciaciones técnicas acerca de la conveniencia de establecer ciertos medios para alcanzar ciertos fines.

Es así, como en el debate público se confunden simultáneamente los fines del sistema, los atributos esenciales y aquellos más bien accesorios o incluso elementos que le son ajenos por completo. En algunas ocasiones esta confusión puede llegar al ámbito legislativo, lo que, en definitiva, arriesga la coherencia y eficacia del proceso de instalación.

2.2. Proceso de Instalación de la Reforma

La evaluación del nuevo sistema procesal penal no sólo se mide por el apego de los procesos observados en la realidad en comparación con los atributos establecidos en el diseño teórico inicial, sino también por la eficiencia del proceso de instalación. Es frecuente encontrar que las reformas logran un cierto consenso y apoyo hasta el momento de la aprobación de los cuerpos legales pertinentes, pero muchas veces carecen de él en las fases de implementación. La experiencia indica que incluso el contar con los recursos necesarios, realizar las modificaciones legales pertinentes y disponer de los compromisos políticos, son condiciones necesarias pero no suficientes para el éxito de la reforma. También debe generarse la institucionalidad capaz de conducir el proceso de instalación, sin suponer que éste será automático. En tal sentido, el caso chileno destaca, precisamente, en que no sólo se ocupó de esos elementos, sino que además programó un proceso de implementación gradual¹, la creación de instancias de coordinación y una planificación presupuestaria de los recursos comprometidos inicialmente.

La magnitud del cambio exigió establecer un calendario de implementación gradual, en cuatro fases, comenzando por regiones de menor población para luego incorporar a las de mayor cantidad de habitantes. Las primeras regiones en donde se aplicaría el nuevo sistema permitirían calibrar el sistema más allá de las recomendaciones obtenidas en las simulaciones iniciales, de modo de buscar los ajustes que permitieran conseguir niveles crecientes de

¹ La implementación gradual se realizó utilizando como referencia a la división político-administrativa de Chile que es en base a 12 regiones más la Región Metropolitana donde se encuentra la capital Santiago. Las normas que se contienen en la propia Constitución Política, en el nuevo Código Procesal Penal, la ley orgánica del Ministerio Público (Ley N° 19.640), la ley de la Defensoría Penal Pública (N° 19.718), al Código Orgánico de Tribunales y demás normas legales, se aplicarán según los plazos establecidos en la Ley 19.640, artículo 4° transitorio, y artículo 484 del mismo Código Procesal Penal, modificados por la Ley N° 19.762 de septiembre de 2001, en cuanto a que la vigencia del nuevo proceso penal respecto de hechos que revisten características de delitos acaecidos en el territorio nacional será a partir de:

IV y IX regiones.....	16 de diciembre de 2000
II, III y VII regiones.....	16 de octubre de 2001
I, XI y XII regiones.....	16 de diciembre de 2002
V, VI, VIII y X regiones.....	16 de diciembre de 2003
Región Metropolitana.....	16 de diciembre de 2004

eficiencia en las regiones que fueran entrando en operaciones. La Comisión de Evaluación de la Reforma Procesal Penal, formada especialmente para este efecto, a instancias del Ministerio de Justicia, señaló en su informe que *“la implementación gradual está basada en el convencimiento de que se trata de un cambio en extremo complejo”*, lo cual *“implicaba hacer las correcciones y ajustes que fueran pertinentes”*².

En materia de coordinación interinstitucional, producto de una reforma al Código Orgánico de Tribunales³, se introdujo un artículo transitorio (6°) que creó la Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal Penal, que se integra por representantes del Ministerio de Justicia (ministro y subsecretario de Justicia), Poder Judicial (presidente Corte Suprema y ministro elegido por el Pleno de la Corte Suprema), Ministerio Público (fiscal nacional y fiscal regional elegido por su Consejo), Defensoría Penal Pública (defensor nacional) y del Colegio de Abogados (presidente del Colegio de mayo número de afiliados del país).

Esta comisión tiene por función *“realizar los estudios y proposiciones técnicas que faciliten la puesta en marcha del nuevo sistema procesal penal y la acción mancomunada con tal fin de las instituciones en ella representadas, así como hacer el seguimiento y evaluación del proceso de implementación de la reforma procesal penal”*. En su funcionamiento ha desarrollado unidades de coordinación funcionales que permiten abordar de manera conjunta materias tales como infraestructura, compatibilidad informática, generación de estadísticas con criterios comunes, entre otros.

En esa línea, en la formulación del diseño del sistema y propuesta de los cuerpos legales, se creó también la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal dependiente del Ministerio de Justicia, cuyas líneas de trabajo se dividieron en infraestructura, informática, difusión y gestión.

Cada una de las instituciones ha desarrollado su propio proceso de instalación. Los casos más emblemáticos son el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, instituciones que previamente no existían.

En los Tribunales de Justicia se creó un nuevo sistema judicial, compuesto por dos tribunales, jueces de garantía y tribunal de juicio oral en lo penal, integrado por jueces y personal administrativo especialmente capacitado para asumir estas nuevas funciones, instalando un nuevo modelo de gestión, que busca profesionalizar la administración de dichos tribunales.

En cada institución se han presentado dificultades que no es del caso analizar detalladamente, sino más bien hacer la constatación de que éstas se han debido a diversos factores, tanto internos como externos, y que han retrasado la institucionalización de procesos de gestión y buenas prácticas en la operación diaria y local de los procesos.

Un cambio de las dimensiones como el realizado, ha significado el retraso de ciertos procesos institucionales, como la formación de unidades de trabajo eficientes, o la creación de ciertos mecanismos de control y supervisión eficaces y oportunos con el fin de detectar las disfuncionalidades que afectan la marcha del sistema.

A la luz de lo señalado, resulta clave entonces, contar con direcciones institucionales capaces de fijar y planificar cuál será su estrategia y rol dentro del sistema.

Mención especial merece la Capacitación Interinstitucional que se ha realizado previo al inicio de la vigencia en cada región donde se ha aplicado la reforma procesal penal chilena. Es un esfuerzo notable, pero su diseño y metodología tienen un enfoque práctico, fijando objetivos con alcance limitado. No se pueden desconocer sus resultados. Ha permitido una fluida relación entre los distintos actores, ha servido para poner a prueba las capacidades y destrezas aprehendidas en los procesos de capacitación internos de cada institución en particular, para optimizar recursos en la realización de ciertas actuaciones o procedimientos. Pero ello se ha realizado dentro la natural adversariedad del modelo acusatorio, con perspectivas institucionales, exacerbadas en algunos casos, que no ha dado pie para trabajar en integrar visiones del sistema de justicia y elaborar

² Informe Comisión de Evaluación Reforma Procesal Penal. Santiago, 8 de octubre de 2001.

³ Ley N° 19.665, publicada en el Diario Oficial del 9 de marzo de 2000.

estándares y metas en conjunto. Ciertamente esta capacitación es un espacio inmejorable para realizar tal trabajo, pero se debe reconocer que la causa de dicha omisión obedece más bien a decisiones institucionales, basadas en razones de autonomía constitucional y legal, según sea el caso.

No obstante lo anterior, tanto en la fase de diseño y planificación como en la posterior puesta en marcha, se omitió considerar el impacto y los requerimientos que la reforma implica para otras instituciones del sistema, tales como la justicia de menores, las policías -Carabineros y Policía de Investigaciones-, el Servicio Médico Legal y Gendarmería. Paulatinamente, ya en el tercer año de implementación, comienzan a considerarse de manera sistemática las necesidades que estas instituciones tienen para su adaptación a los nuevos requerimientos, lo que ha repercutido en la eficiencia que el nuevo sistema pueda haber alcanzado.

En síntesis, el caso chileno permite observar las ventajas de la planificación del proceso de instalación y de la creación de las instancias diseñadas para estos efectos. Los mayores déficits que muestra el proceso se refieren precisamente a las áreas que inicialmente fueron excluidas de esta planificación.

2.3. Gestión del Mejoramiento

Ciertamente al contar con instituciones que poseen roles y fines contradictorios en el mismo sistema, resulta difícil hablar de qué mejoramientos o perfeccionamientos se deben realizar. No obstante, es fundamental una fuerte capacidad de conducción de la reforma, no sólo para efectos de su instalación en materias como infraestructura, contrataciones, manejo presupuestario, etc., sino también de llevar al sistema ya instalado a niveles superiores de eficiencia. La conducción del sistema requiere monitorear la producción, considerando tanto estadísticas de ingresos, egresos y causas pendientes, así como de las prácticas que surgen en el sistema.

A la conducción le corresponde velar por la congruencia del sistema y por la correcta instalación por parte de cada una de las instituciones involucradas. La conducción debe estar en manos

de quien tenga iniciativa legislativa y presupuestaria, típicamente el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia.

Como ya se ha señalado, con el objeto de velar por la correcta instalación del nuevo sistema, se estableció la Comisión Interinstitucional de Coordinación y la Unidad Coordinadora del Ministerio de Justicia. Sin embargo, se han formulado críticas a su trabajo⁴ en cuanto a falta de liderazgo, lo que habría repercutido en la carencia de procesos de seguimiento y evaluación de la puesta en marcha, además de una débil difusión de sus contenidos. Asimismo, estas instancias no han fijado objetivos y metas verificables para mejorar la operación y rendimiento del sistema.

Cada institución en particular -Tribunales de Justicia, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública y organismos auxiliares- han realizado procesos de modelación de sus procesos de trabajo para transferir experiencia y buenas prácticas, conformación de diferentes estructuras de procesamiento de flujos de trabajo a nivel local, estableciendo unidades especializadas, en el caso del Ministerio Público, labor que al interior de cada una de ellas tiene como consecuencia no sólo economía y administración, sino ingeniería y gestión en sus operaciones de servicio. En suma, han demostrado la flexibilidad necesaria ante requerimientos y situaciones que originalmente no estaban proyectadas.

No obstante, quedan pendientes aspectos centrales que pueden influir en la marcha del sistema en general, y su implementación exitosa, como por ejemplo: el control y seguimiento de los nuevos mecanismos de salida temprana, como los denominados acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales del procedimiento, la excesiva formalización que se observa en la tramitación de ciertas actuaciones o procedimientos, la insuficiente información que dispone la ciudadanía del nuevo proceso, la provisión de los recursos necesarios para cumplir con los plazos previstos, etc.

Un análisis más detallado de este problema permite identificar algunos elementos útiles para su corrección futura y como experiencia para otros

⁴ Tales opiniones se vierten en el Informe de Evaluación realizado en el año 2002 por Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales con su símil de la Universidad de Chile. Su redactor fue el profesor-investigador Andrés Baytelman.

procesos. En primer lugar es importante considerar cuáles son las instancias y grupos de interés que están conduciendo el proceso. Normalmente, las reformas de este tipo son generadas por instancias externas al sistema judicial, aun cuando en el caso chileno éste estuvo de acuerdo con la necesidad de emprenderla. Una vez que la reforma comienza a operar, son las nuevas instituciones (participantes de la Comisión en este caso) las que toman el control de la conducción, y los grupos que inicialmente promovieron la necesidad de la reforma se retiran a un segundo plano. Es natural esperar entonces que respecto de algunos temas en las nuevas instancias de conducción comiencen a primar intereses corporativos o visiones parciales de instituciones que tienen roles específicos en el sistema, y se corra el riesgo de perder la dirección y la visión de conjunto que debe primar. La primera lección en este caso es que los grupos externos interesados en el éxito de la reforma deben continuar acompañando el proceso de instalación, evitar la tentación de considerar finalizada su misión, y ejercer el control público que toda reforma requiere.

En segundo lugar deben considerarse la estructura y recursos disponibles para las instancias formales de coordinación y conducción, especialmente en el caso -como el chileno- en el cual el proceso de instalación gradual toma al menos cuatro años. En este sentido, si bien la gradualidad es considerada uno de los factores de éxito del caso chileno, no deben ignorarse los efectos no previstos que tuvo en el proceso de mejoramiento. En efecto, normalmente los requerimientos directos del proceso de instalación son de una exigencia tal que terminan absorbiendo la totalidad de las capacidades disponibles. La enorme magnitud en términos de construcción de infraestructura, contratación y capacitación de personal especializado, desarrollo de sistemas de informática, entre otros, vitales para una instalación exitosa, impiden que los equipos de conducción destinen esfuerzos a otras materias. La segunda lección, en consecuencia, es considerar la necesidad de contar con dos fuerzas de tarea, capaces de abordar los requerimientos directos de la instalación, por una parte, y los requerimientos de mejoramiento del sistema tempranamente, una vez que se haya instalado en una región, por la otra. De

lo contrario habría que esperar que la reforma esté instalada en todo el país (el año 2005 en el caso de Chile) para recién poder concentrarse en el perfeccionamiento del sistema. Considerando que ya existen regiones operando desde fines del año 2000, una preocupación tardía en estas regiones retrasa el logro de mejores estándares de desempeño, lo que a la vez tiene serias repercusiones sobre la aceptación y apoyo que la reforma requiere para llegar adecuadamente a sus últimas fases.

2.4. Evaluación del Sistema

La gestión está orientada a un objetivo: lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia. Para manejar el sistema es necesario obviamente definir los estándares de eficiencia, calidad y productividad. La experiencia tradicional, de la cual Chile no es excepción, es la falta de objetivos verificables y la existencia de objetivos contradictorios, que hacen difícil el seguimiento y la evaluación. Por tanto, existirán ciertos problemas asociados a la evaluación de la marcha del sistema que se pueden resumir en:

a) Ausencia de metas y estándares en la gestión del sistema.

Desde la perspectiva del manejo del sistema es necesario poder realizar un contraste entre los niveles de productividad y calidad esperados -objetivos y metas- y los efectivamente observados en la realidad. De lo contrario, el debate respecto del éxito o el fracaso del nuevo sistema se da en términos relativos, ambiguos e incluso contradictorios, lo que en definitiva puede terminar en una mala evaluación pública de la reforma aun cuando los resultados concretos sean técnicamente positivos.

Según las estadísticas del Ministerio Público⁵, hasta el 15 de marzo de 2003, en las regiones en donde rige el nuevo proceso penal, se han recepcionado 293.831 casos, de los cuales han terminado 257.727, los que representan el 87,7% del total. En cuanto a las causales de término, un 75,13% de los casos han finalizado mediante la aplicación de los mecanismos de desestimación o salidas tempranas, incluyendo los sobreseimientos temporales. Respecto de los casos que han finalizado mediante mecanis-

⁵ Boletín Cuenta Pública 2003 - Ministerio Público.

mos de forma de término judicial, éstos representan un 14,7%. En sí mismas, estas cifras no representan una evaluación de la marcha del sistema; en la medida en que no existan metas o estándares objetivos predeterminados, la discusión acerca de si la productividad es alta o baja se torna subjetiva.

La entrega periódica de estadísticas por parte de las instituciones participantes -como las citadas del Ministerio Público-, si bien representan un aporte significativo, no son suficientes para entregar una visión completa y congruente del funcionamiento del sistema. Por ello, en el caso chileno, al término del segundo año de instalación de la reforma, se ha hecho un esfuerzo de generar un Anuario Estadístico Interinstitucional a partir de criterios comunes previamente consensuados, superando la tradicional dificultad de comparación de cifras debido al uso de diferentes criterios en su construcción.

Este esfuerzo resulta novedoso en el área de administración de justicia. El paso lógico siguiente es transformar este instrumento estadístico en un instrumento de seguimiento, mejoramiento y conducción del sistema, con criterios claros y explícitos e instancias de coordinación que establezcan metas y estándares, que conformen planes con objetivos y plazos, el que permitirá medir grados de éxito, cumplimiento, calidad, satisfacción de usuarios, por mencionar algunos indicadores, y prevenir acerca de la pertinencia de ciertos ajustes o cambios.

Otro aspecto a considerar en la evaluación de un sistema de justicia es su desempeño en relación a otros sistemas similares. Desafortunadamente, las profundas diferencias legales suelen atentar en contra de la posibilidad de establecer comparaciones entre países, y por esa vía establecer las fortalezas y debilidades de un determinado sistema de justicia. En el caso chileno, sin embargo, es posible establecer comparaciones entre las diferentes regiones administrativas del país. Puesto que rige la misma legislación, y el sistema en términos generales ha sido dotado de recursos similares en cada región, las diferencias regionales en diversos indicadores podría ser atribuida a diferencias en la gestión y conducción del sistema y sus instituciones, considerando sus particularidades.

b) Objetivos contradictorios entre distintos ámbitos

En un sistema de justicia criminal tradicionalmente es posible distinguir fines o fuerzas orientadas al debido proceso o al control del crimen. En el caso chileno, quienes impulsaron el proceso de reforma esperaban que el nuevo sistema lograra niveles superiores de desempeño tanto en el respeto de las garantías y derechos de los intervinientes como en la disminución de la impunidad del delito. Si bien a priori estos no son objetivos contradictorios, ya que una persecución penal selectiva y racional, orientada a las conductas más graves y dañosas a la sociedad, puede contribuir a aumentar la eficacia del sistema, al disminuir los espacios de impunidad en un contexto democrático⁶, al no existir claridad sobre estándares que reflejen objetivamente tales fines, existe la opinión por contrapartida, de que *“la reforma no va a producir mayor efectividad en el control de la criminalidad, puesto que el aumento de estándares de debido proceso que ella implica van a producir no un aumento sino una reducción en el número de casos que puedan ser perseguidos y en los que en definitiva se logre una sanción”*⁷.

De la misma forma, es posible cuestionar la posibilidad de definir objetivos, criterios o indicadores sistémicos, frente a instituciones del mismo sistema que son adversarias -Defensoría Penal Pública y Ministerio Público-. Incluso, dentro de una misma institución, las metas y objetivos pueden variar ostensiblemente según la política criminal o criterios de persecución penal que se adopten.

Estas contradicciones -aparentes o reales- exigen decisiones de diseño y gestión institucionales y, por ende, del sistema de administración de justicia criminal en general.

La falta de definiciones es disfuncional para la conducción y mejoramiento del sistema. Al ignorar la necesidad de hacer explícitas las expectativas de los distintos sectores, se llega a que ninguno de ellos quede satisfecho. Así como diferentes intereses convergieron en la necesidad de la reforma, aunque por distintas razones, puede llegarse a una

⁶ En tal sentido, Jiménez, María Angélica. *El Proceso Penal Chileno y los Derechos Humanos*. Volumen II. Estudios Empíricos. Cuaderno de Análisis Jurídico Nº 4, serie de publicaciones especiales. Universidad Diego Portales, 1994.

⁷ Riego, Cristián. *La Reforma Procesal Penal Chilena*. Cuaderno Nº 38, Serie Seminarios, Universidad Diego Portales, 1998.

situación en que nuevamente esos sectores coinciden respecto de lo insatisfactorio del nuevo sistema, aunque también por diferentes motivos.

La adecuada definición de metas y objetivos permite ajustar las expectativas de los diferentes sectores de la sociedad. Más importante aún, lleva la discusión al plano de los objetivos y de la mayor o menor eficiencia de las instituciones, lo que a su vez les permite realizar una gestión ordenada, libre de debates estériles.

IV. Conclusiones

En el contexto -siempre inevitable- de escasez de recursos, todo sistema procesal penal debe utilizar criterios económicos y administrativos para fomentar una mayor eficiencia y eficacia, para satisfacer de mejor forma las expectativas y demandas de la sociedad.

Tanto el diseño del nuevo modelo de enjuiciamiento criminal como del proceso de instalación del sistema se ven beneficiados de la incorporación de criterios económicos y administrativos. Elementos tales como establecer mecanismos más simples para casos de menor gravedad, la instalación gradual, el compromiso de recursos presupuestarios, la creación de instancias de coordinación interinstitucional, son todos aspectos fundamentales que explican las fortalezas del proceso chileno.

No obstante lo anterior, la debilidades detectadas surgen también de falencias respecto de las cuales los criterios económicos y administrativos -por no mencionar el sentido común- también pueden iluminar e indicar vías de rectificación. En primer lugar, se debe destacar la inexistencia de indicadores objetivos que permitan evaluar el mayor éxito o fracaso del nuevo sistema más allá de las opiniones o percepciones de distintos sectores de la ciudadanía. La ausencia de indicadores o estándares objetivos también permite que el debate público se confunda en aspectos secundarios o accesorios a la reforma, cuya eventual modificación no compromete la esencia del nuevo sistema.

En segundo término, el hecho de no haber incluido las instituciones auxiliares de la justicia -policías, Servicio Médico Legal, Gendarmería, etc.- en las primeras fases de planificación e instalación de la reforma, ha atentado en contra de su eficacia.

Tercero, la experiencia chilena indica que no sólo es necesario disponer de las instancias de coordinación y conducción del proceso de instalación -elaboración de cuerpos legales, construcción de infraestructura, desarrollo informático, contrataciones, etc.- sino que además es necesario dotar a dichas instancias con las capacidades y atribuciones para realizar el mejoramiento de la gestión integral del sistema una vez de que éste sea instalado en las respectivas regiones. 

