

Revista Electrónica  
AGENDA PÚBLICA  
Edición Año V / N° 8  
Enero 2006

AUTORES  
Hugo Frühling  
Mauricio Olavarría  
Alejandra Mohor  
Víctor Covarrubias  
Francisco Prado

EDITOR  
Hugo Frühling

# IMPACTO DE LA REFORMA PROCESAL PENAL EN INDICADORES DE SEGURIDAD CIUDADANA

Alejandra Mohor y Víctor Covarrubias\*

## 1. INTRODUCCION

La incorporación de cualquier reforma en políticas públicas, requiere de instrumentos adecuados que permitan medir el impacto de aquella reforma sobre su ámbito de competencia, a fin de introducir los ajustes y correcciones que permitan dar cumplimiento a los objetivos establecidos para ella.

En el año 2000 se da inicio en Chile a la implementación de la Reforma al Sistema Procesal Penal, modificando sustancialmente la intervención del Estado en la sanción del crimen. Esta reforma trae consigo nuevos elementos que han sido presentados comunicacional y legislativamente como un aporte a la seguridad ciudadana. A saber: la creación del Ministerio Público y de la Defensoría Penal ; el aumento de la oferta de atención judicial; la modificación de los tiempos procesales; los programas de atención a víctimas y testigos y las nuevas alternativas para resolver los casos.

Desde junio del 2005, la Reforma Procesal Penal (RPP) opera en todo nuestro país, habiéndose incorporado en esta fecha la Región Metropolitana. Resulta entonces necesario contar con investigación y análisis que de cuenta de los posibles efectos que esta reforma esté teniendo sobre aquellas dimensiones que tradicionalmente se han utilizado para medir o evaluar el estado de la Seguridad Ciudadana, a saber: inseguridad frente al delito (temor), victimización y denuncias.

El presente artículo analiza el efecto que la reforma puede tener sobre las algunas variables que permiten medir las dimensiones antes señaladas. Se ha trabajado con dos fuentes de información secundarias con datos comunales, los que han sido sometidos a análisis estadísticos en función de las etapas de implementación de la RPP a la que corresponde cada comuna incluida.

## 2. INSEGURIDAD FRENTE AL DELITO: TEMOR

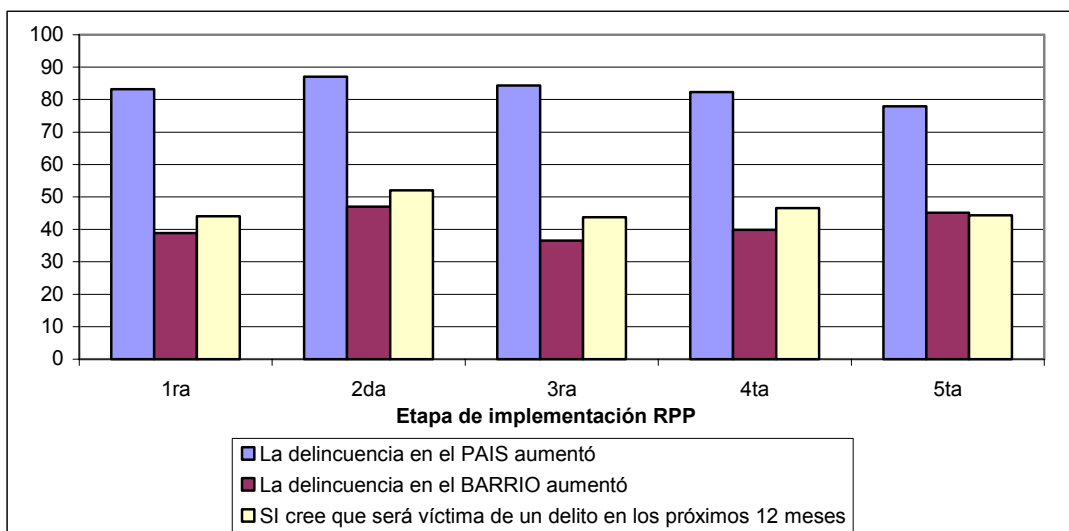
En términos generales, es necesario distinguir al interior de esta dimensión, dos niveles: por una parte la percepción de temor general, que radica en evaluar la situación de la delincuencia en el país; y por otra, la percepción de inseguridad personal, estimable de acuerdo a variables referidas a la evaluación de la seguridad en el entorno más inmediato. La importancia de esta distinción radica en notar que existe una evaluación muy negativa respecto de la delincuencia como

---

\* Investigadores del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

fenómeno nacional, pero paradójicamente, la percepción de ella como fenómeno local y personal es sólo regular.

**Grafico 1.**  
**Inseguridad frente al delito para tres variables en función de las comunas según etapas de implementación de la RPP (%), año 2003**



Fuente: ENUSC 2003<sup>1</sup>

Como se observa en el gráfico 1, la percepción de que 'la delincuencia en el país ha aumentado' es siempre superior a las evaluaciones sobre el barrio y el temor personal a ser víctima de delito.

Al someter estos indicadores a control respecto de las diferencias que pudieran existir según la etapa de implementación de la RPP a la que corresponden las comunas analizadas, encontramos que sólo se manifiesta diferencia significativa para la variable 'la delincuencia en el país aumento'. Las otras dos variables no presentan diferencias en las medias comunales según las etapas de implementación de la RPP.

Un resultado similar obtenemos mediante modelos de regresiones. La RPP como variable independiente, sólo tiene relevancia en el modelo de la variable dependiente 'la delincuencia en el país aumentó'; para las otras dos variables aquí analizadas, la RPP no contribuye a explicar variaciones.

Hemos constatado que el que la reforma esté implementada, y el tiempo de implementación, afecta la percepción respecto del aumento de la delincuencia en el país, aumentando al estar vigente la reforma.

<sup>1</sup> Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana – Ministerio del Interior – INE. Esta encuesta fue aplicada el año 2003 sobre las 77 comunas más grandes del país.

A partir de esto parece apropiado plantearse algunas reflexiones:

- Si consideramos que esta encuesta se ha realizado sobre las 77 comunas urbanas más grandes de Chile y el aumento de la delincuencia no se localiza en ninguno de sus barrios. ¿dónde ha aumentado la delincuencia? Por tanto, la percepción del aumento de la delincuencia a nivel nacional parece ser un fenómeno no mediado por la experiencia directa o personal, sino por otros tipos de factores que inducen a la formación de una percepción alarmista respecto de la delincuencia como fenómeno social nacional.
- ¿Cómo podría vincularse la entrada en vigencia de la RPP con una mayor percepción de que la delincuencia en el país ha aumentado? ¿Es ésta acaso una relación directa pero a la que no se puede asociar causalidad? Y, por otro lado, ¿por qué dicha entrada no afecta a otras variables de la dimensión Temor?

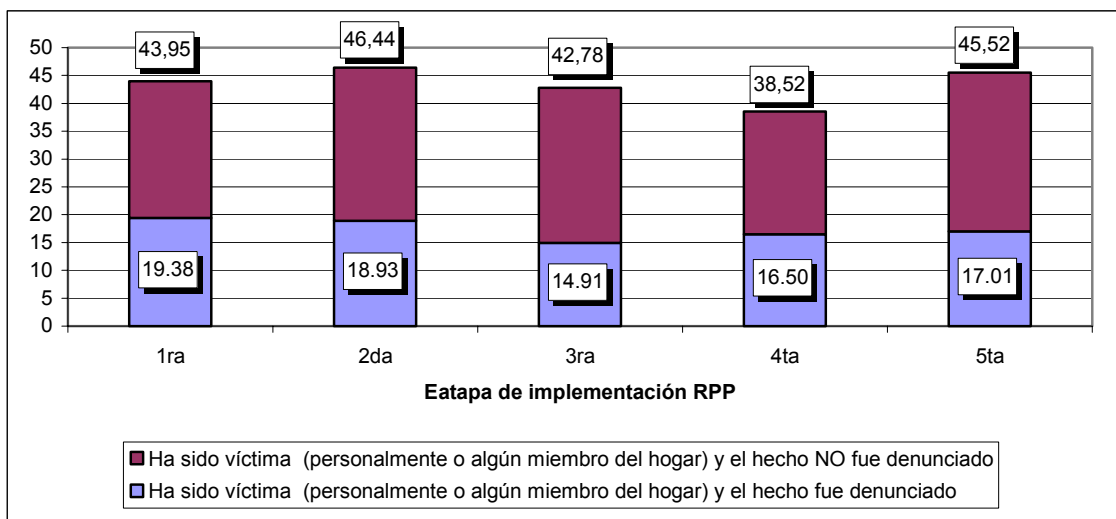
Probablemente la respuesta a ambas reflexiones no se encuentre a nuestra mano, y se requiera de instrumentos más específicos y metodologías apropiadas para aproximarse a explicar estos fenómenos.

Sin embargo, es posible plantear al menos una hipótesis al respecto: a la exposición política y mediática a la que se ha sometido el fenómeno delictual durante los últimos 5 ó 6 años, se agrega la entrada en vigencia del nuevo proceso penal, que viene a superar la visión inquisitiva para reemplazarla por una de carácter garantista. Ello se contrapone con las visiones hegemónicas sobre política criminal y pueden estar redundando en esta percepción exacerbada de que la delincuencia en el país aumentará más con la entrada en vigencia del nuevo procedimiento penal, producto del resguardo de los derechos del imputado y la existencia de salidas alternativas que no culminan en reclusión.

## 2. VICTIMIZACIÓN

El gráfico siguiente presenta la victimización general por etapa de implementación de la RPP (barra completa), distinguiendo dentro de la victimización los niveles de denuncia (en color azul) y la cifra negra o no denuncia (en color burdeo).

**Gráfico 2.**  
**Victimización y denunciabilidad generales por etapa de implementación de la RPP (%), año 2003.**



Fuente: ENUSC 2003

Ambas variables fueron sometidas a pruebas de comparación de medias según este factor (año de implementación de la RPP). A primera vista las pruebas indican diferencias significativas, sin embargo, éstas no se atribuyen a la RPP, puesto que las mayores diferencias se presentan entre el grupo 2003 y 2005 en ambas variables<sup>2</sup>.

A diferencia de lo que se ha planteado respecto del posible impacto que la reforma tendría sobre la comisión de delitos de menor cuantía, los análisis que, de manera muy resumida, se han expuesto aquí, indican que la Reforma Procesal Penal no genera aumento de la victimización general por DMCS<sup>3</sup> ni variaciones en la victimización por hurto, robos con fuerza, robo con violencia o intimidación, lesiones, entre otros.

Por otra parte, del análisis de la victimización se ha desprendido el de la denunciabilidad, declaración de la víctima de haber denunciado ante las policías. Sobre esta variable, tampoco se evidencia efecto de la RPP. Es decir, a contrapelo de lo que se ha planteado como un efecto posible y deseado de la reforma, no se está generando una reducción en la cifra negra producto del aumento de la oferta de instituciones, protección a las víctimas, y otros elementos que, como se enunció inicialmente, debieran tener impacto en la Seguridad Ciudadana.

<sup>2</sup> Esto se verifica a través de pruebas Post-hoc, así como al incorporar como factor la "vigencia de la RPP".

<sup>3</sup> DMCS, corresponden a los Delitos de Mayor Connotación Social identificados por el Ministerio del Interior, estos son: robo con fuerza, robo con violencia o intimidación, robo por sorpresa, hurto, lesiones y homicidio. También se incluyen las violaciones pero no han sido consideradas en el presente análisis.

Sin embargo, se ha constatado que la reforma al proceso penal genera una mejor evaluación de algunas de las instituciones vinculadas a la persecución penal. Sobre la base de datos de la ENUSC 2003, en general, 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 mediada en mayor medida por la vigencia o no del nuevo proceso, dejándose traslucir el impacto del conocimiento de la reforma, en un sentido positivo.

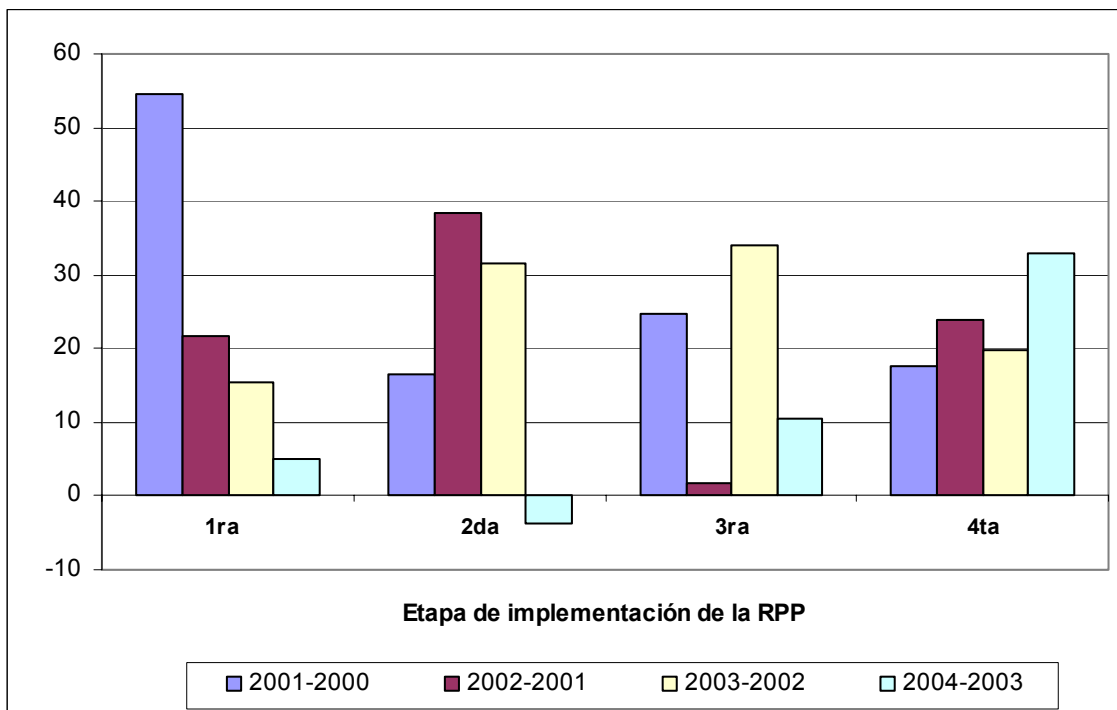
Al trabajar estas variables con modelos de regresión, concluimos que efectivamente la reforma es una variable relevante al evaluar estas instituciones. Y es a través de estas mismas pruebas que nos acercamos a dilucidar cómo es que, cumpliéndose que la imagen de las instituciones mejora con la entrada de la reforma, esto no tiene incidencia en la reducción de la cifra negra, o incremento de la denunciabilidad. Aparentemente la reforma genera expectativas respecto de estas instituciones que conducen a su mejor evaluación, sin embargo, la evaluación positiva disminuye considerablemente al entrar los individuos en contacto directo con el sistema.

Carabineros es la única institución cuya imagen y evaluación parece no estar vinculada con la RPP, de acuerdo a los diversos análisis realizados.

### 3. DIMENSIÓN DENUNCIAS OFICIALES

Al entrar en vigencia el nuevo proceso penal, las denuncias generales por DMCS registradas oficialmente, evidencian un alza muy por sobre la variación que venían experimentando previamente. Esta alza en las tasas de denuncias, se percibe en los 12 meses inmediatamente posteriores a la implementación de la RPP, pero en los períodos siguientes, las variaciones tienden a estabilizarse en los rangos que traía previa vigencia del nuevo proceso penal.

**Gráfico 3.**  
**% de variación de las tasas de denuncias registradas, período 2000 al 2004, según etapa de implementación de la RPP<sup>4</sup>**



Fuente: Ministerio del Interior, Div. De Seguridad Ciudadana

El gráfico anterior evidencia lo antes señalado. Las regiones de la 1ra etapa, que ingresan el año 2000 con reforma, muestran, en el período inmediatamente siguiente (2001-2000), un alza por sobre el 50%; luego de esta subida desmedida, los períodos siguientes, pese a tener variación positiva, ésta se modera considerablemente. Las regiones correspondientes a la 2da etapa, muestran un comportamiento similar, donde el mayor incremento se encuentra en el periodo 2002-2001; también respecto de aquellas de la 3ra etapa, situándose la variación más alta en el período 2003-2002, para luego descender considerablemente; las regiones correspondientes a la 4ta etapa exhiben porcentajes de variaciones entorno al 20%, hasta la entrada en vigencia de la RPP, cuando esta variación supera el 30% (período 2004-2003).

Si bien este es un análisis agregado, la revisión por comunas da cuenta de la misma tendencia, aunque la intensidad puede variar en función de lo que creemos se relaciona más con características particulares del territorio y situaciones coyunturales que estén impactando en las cifras.

<sup>4</sup> No se ha incluido la 5ta etapa de implementación de la Reforma Procesal Penal, pues aún no se cuenta con datos para el período completo (12 meses)

Habiendo constatado el primer y más evidente impacto numérico de la RPP en las denuncias oficiales por DMCS, interesará ahora determinar si ésta generó diferencias significativas en las medias de las tasas de denuncias correspondientes al año de control (2003), a través de las pruebas de comparación de medias.

Un primer aspecto guarda relación con la tasa global para DMCS, en la cual no se constatan diferencias estadísticamente significativas entre los grupos formados por los factores de RPP (año de implementación y vigencia)<sup>5</sup>. Pese a ello, el análisis desagregado por cada DMCS arroja diferencias significativas en dos casos: lesiones y hurto. Para ambos son significativamente mayores las denuncias allí donde la RPP estaba vigente al año 2003.

Podemos concluir, entonces, que el nuevo proceso penal impacta en la tasa de denuncias oficiales por DMCS en el período inmediatamente siguiente a su implementación; en cambio, en el mediano plazo (medido al año 2003), no existe diferencia en esta tasa entre el grupo de comunas que había implementado la RPP con aquellas que aún no lo habían hecho, de manera que puede pensarse que el primer impacto sindicado, se diluye, tendiendo a la normalización de los incrementos en las tasas generales, pese a que respecto de las denuncias por hurto y lesiones se evidencie mayor volumen.

#### 4.- CONCLUSIONES

La reforma al proceso penal ha debido hacerse cargo de las expectativas que ha generado, particularmente respecto del que inicialmente no se definiera como su ámbito de competencia, esto es, la seguridad ciudadana. No hay duda respecto que la reforma será también evaluada por su capacidad de incidir en ámbitos como la denunciabilidad, la reducción del temor y la victimización. En este sentido, se han reorientado sus facultades y objetivos, y se hace necesario contar con análisis empíricos y mediciones sistemáticas que permitan dar cuenta de estos efectos.

Por otro lado, la reforma ha debido enfrentarse a críticas negativas, tales como aquellas que se hacen respecto de que es un 'sistema muy garantista', que 'desecha' los delitos de menor cuantía', y que esto redundaría en un aumento de la victimización por delitos como el hurto.

El artículo precedente, así como otras investigaciones recientes en el área, desmitifican a la reforma en ambos sentidos. No hay evidencia que nos permita atribuir a la reforma, al menos aún, algún efecto sobre la victimización, no se incrementa la comisión de delitos, así como tampoco disminuye. La denunciabilidad (denuncias informadas por víctima) no varía al implementarse la reforma, es decir no se reduce la 'cifra negra', como sería esperable producto de la mejor evaluación de las instituciones que se registra al implementarse la

---

<sup>5</sup>A un nivel de significación 0,128 y 0,056, respectivamente.

reforma. Así la variación en las denuncias oficiales no se explica producto de un aumento específico de la victimización ni de la denunciabilidad, por lo que deberá ser explicada por otras variables, probablemente vinculadas a especificidades del quehacer de las instituciones vinculadas a la persecución criminal.

Finalmente, se hace necesario reflexionar sobre el rol que, sin duda, está jugando la 'política comunicacional' en la formación de opinión pública. Esta puede ser muy positiva, como se ha visto respecto de la confianza en las instituciones, pero puede ser también negativa al generar percepciones de 'temor' que no dan cuenta de la realidad local ni del país.

## BIBLIOGRAFÍA

AZOCAR, María José y Beltrán Undurraga (octubre, 2005) “Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana: Análisis de cuatro indicadores. Documento de Trabajo Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales. Universidad Diego Portales. Numero 4 Año 1. Santiago.

DIVISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR (DSCMI). (2004). “Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile”, Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, Documento de Trabajo N° 1, Santiago: DSCMI.

MINISTERIO DEL INTERIOR – INE. (2003) Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana.

MIDEPLAN. Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica CASEN 2003.