

**Reforma Procesal Penal y Seguridad
Ciudadana: Análisis de cuatro indicadores**
María José Azócar y Beltrán Undurraga

DOCUMENTOS DE TRABAJO ICSO
NUMERO 4 / AÑO 1 / OCTUBRE 2005

Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana: análisis de cuatro indicadores

María José Azócar
Escuela de Sociología, Universidad Diego Portales
maria.azocar@udp.cl
y
Beltrán Undurraga
Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile
bfundurr@uc.cl

Sobre los autores:

María José Azócar es socióloga e investigadora del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales.

Beltrán Undurraga es sociólogo y profesor del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Resumen

Con el objetivo de evaluar la opinión ampliamente difundida que la Reforma Procesal Penal ha tenido un efecto negativo en la seguridad ciudadana a causa de su carácter “excesivamente garantista”, el trabajo analiza su eventual impacto en cuatro indicadores: victimización, temor, denuncias y detenciones por “delitos de mayor connotación social”. Respecto de los indicadores más directos y confiables –victimización y temor- se concluye que dadas las limitaciones de periodicidad y representatividad de las fuentes disponibles no hay evidencia empírica que permita asociar a la Reforma Procesal Penal ni con un aumento ni con una disminución en estas cifras. En relación a las denuncias por delitos de mayor connotación social, y teniendo en cuenta sus serias limitaciones como indicador de criminalidad, el análisis muestra que no es posible asociar de manera sistemática a la Reforma Procesal Penal con un aumento de las denuncias. Finalmente, el trabajo concluye que sí se observa un impacto sistemático de disminución de las detenciones por hurto y lesiones asociado a la Reforma Procesal Penal.

Palabras Claves: Reforma Procesal Penal, victimización, temor, denuncias por DMCS, detenciones por DMCS.

Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana: análisis de cuatro indicadores

Introducción

El problema general que aborda el presente artículo es la relación entre la Reforma Procesal Penal (RPP) y la seguridad ciudadana. Hay muchas maneras de aproximarse a esta relación, pero el objetivo aquí es acotado: evaluar el sustento empírico de la hipótesis que afirma que la RPP ha tenido un impacto negativo en la seguridad ciudadana, tanto en su dimensión objetiva (criminalidad) como subjetiva (temor).

En el debate previo al inicio de la RPP, la reflexión promovida por los sectores más conservadores fue guiada por una lógica económica propia del *rational choice*, que valoró a la RPP en su contribución al orden social a través del mejoramiento de la efectividad de la sanción y la protección a las víctimas. La defensa que hacían sectores más progresistas apuntaba a destacar el proyecto en su calidad garantista de derechos individuales, en la disminución de las atribuciones de las policías y en el reemplazo de un sistema represivo (cuyo símbolo fue la prisión preventiva) por uno restitutivo (cuyo símbolo fueron las salidas alternativas).

Es por ello que en la discusión previa a la aprobación de la RPP, e incluso una vez implementada, el debate no estuvo exento de demandas por mayor seguridad para garantizar el orden social, en la medida que la Reforma tuviese como objetivo procurar una administración eficiente de la justicia. No hay, sin embargo, consenso respecto a la pertinencia de las expectativas que se han depositado en la RPP y su contribución a la seguridad ciudadana.

Sin embargo, el problema ha ido más allá de la legitimidad o pertinencia de dichas expectativas, pues una vez implementada la RPP éstas han aparecido como defraudadas, en la medida que desde distintos sectores se ha sostenido que, contrariamente a lo que se esperaba, el nuevo sistema penal ha tenido un impacto negativo en la criminalidad y la sensación de inseguridad de las personas. A nivel político, esta afirmación se ha sustentado en el carácter “excesivamente garantista” que algunos atribuyen a la RPP, pues pondría a los delincuentes en libertad en forma muy rápida, haciendo más probable la reincidencia en el delito por no tener desincentivos adecuados; las nuevas garantías procesales de los imputados constituirían un incentivo perverso a la comisión de delitos. Por otra parte, en la dimensión subjetiva del problema, se ha señalado un aumento en el temor de las personas asociado a la entrada en vigencia de la RPP¹. A nivel empírico, la hipótesis del impacto negativo de la RPP en la seguridad ciudadana se ha sustentado -la mayoría de las veces- en el comportamiento de las denuncias por “delitos de mayor connotación social” (DMCS) al momento de entrar en vigencia el nuevo sistema en sus distintas etapas.

El objetivo del presente artículo es evaluar el sustento empírico de dicha hipótesis, buscando evidencia no sólo en las denuncias, sino también en otros indicadores más confiables del fenómeno. ¿Permiten los datos disponibles dar un sustento empírico a la afirmación de que la entrada en vigencia de la RPP ha tenido un impacto negativo en la seguridad ciudadana?

¹ Ver Baytelman A. y Duce. M. “Evaluación de la Reforma Procesal Penal”, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, 2002.

Para evaluar esta hipótesis se analiza la asociación de la RPP con cuatro indicadores de seguridad ciudadana: victimización, temor, denuncias y detenciones por DMCS; analizando el cambio en las cifras antes y después de la entrada en vigencia de la RPP². El análisis se lleva a cabo a nivel de etapas, de regiones y/o de comunas, dependiendo de la información disponible. Dado su ingreso reciente al nuevo sistema, la Región Metropolitana queda fuera del análisis.

Para orientar la respuesta a la pregunta de investigación señalada, se parte del siguiente supuesto: para poder respaldar con suficiente evidencia empírica cualquier afirmación respecto a un impacto negativo (o positivo) de la RPP en la seguridad ciudadana, sería necesario contar con fuentes de información válidas, periódicas y representativas, relativas a las dimensiones objetiva (criminalidad) y subjetiva (temor) del fenómeno. La validez refiere a que los indicadores reflejen fielmente el fenómeno en cuestión; el requisito de periodicidad viene dado por el hecho de que la RPP ha sido implementada por etapas durante un período de cinco años, y por tanto es preciso contar con datos anteriores y posteriores a la entrada en vigencia del nuevo sistema en sus distintos momentos; por último, la necesidad de representatividad responde al hecho de que la RPP corresponde a un cambio a nivel nacional, de modo que para evaluar adecuadamente su impacto en la seguridad ciudadana sería preciso contar con información para todas las regiones y al menos para las comunas más grandes.

Resultados

Victimización

Las cifras de victimización disponibles en nuestro país cumplen satisfactoriamente sólo son el primero de los tres requisitos anteriormente señalados. En efecto, las encuestas de victimización son uno de los principales indicadores de medición del nivel de criminalidad³, puesto que con ellas se evitan los problemas relativos a la cifra negra y de registro de información que presentan otros indicadores, al tratarse de cuestionarios estructurados en los que se pregunta al encuestado si ha sido o no víctima de un delito durante un determinado período - especificándose el tipo de delito, sus circunstancias y si fue denunciado⁴.

Sin embargo, los datos relativos a victimización disponibles en Chile no cumplen satisfactoriamente los requisitos de periodicidad y representatividad. No es posible

² La RPP ha sido implementada gradualmente en cinco etapas: las regiones IV y IX (Primera Etapa) ingresaron al nuevo sistema el 16 de Diciembre de 2000; las regiones II, III y VII (Segunda Etapa) lo hicieron el 16 de Octubre de 2001; las regiones I, XI y XII (Tercera Etapa) el 16 de Diciembre de 2002; las regiones V, VI, VIII y X (Cuarta Etapa) el 16 de Diciembre de 2003; y finalmente la Región Metropolitana (Quinta Etapa) se incorporó al nuevo sistema en junio de 2005.

³ Ver Ministerio del Interior, 2004; Dammert y Lunecke, 2002; Helsper y Manzi, 2003.

⁴ Esto no implica, sin embargo, que las encuestas de victimización no presenten ciertas limitaciones: 1. en primer lugar están todos los problemas relacionados con la persona entrevistada, como por ejemplo, que las víctimas sean las que definen si un hecho es o no constitutivo de delito o que existan ciertos delitos menos confesables que otros; 2. sólo registran determinados tipos de delitos; 3. son encuestas que normalmente se realizan sobre una base muestral de hogares, dejando fuera a personas sin hogar, o sin residencia estable, entre otros; 4. finalmente influyen los errores típicos de la metodología de encuesta –sesgo del entrevistador; problemas en el recuento y análisis de la información, entre otros-.

construir series temporales que sean representativas de la realidad nacional, regional y comunal. Las mediciones disponibles tampoco son lo suficientemente periódicas como para evaluar con precisión el eventual impacto de la RPP en la victimización en los distintos momentos de su implementación.

Las únicas encuestas de victimización con representatividad nacional tienen una nula o escasa periodicidad. Ateniéndose a las fuentes de uso público disponibles sólo se cuenta con una encuesta realizada por el Ministerio del Interior, el año 2002 en la I, XI y XII regiones (Tercera etapa), y otras dos aplicadas en todo el país, por el Ministerio del Interior el año 2003 y por la Universidad Diego Portales, el año 2005. Estas fuentes, desde luego, son insuficientes para conocer tendencias sistemáticas en el comportamiento de este indicador en relación a la entrada en vigencia de la RPP, pues lo que haya ocurrido en las regiones I, XI y XII difícilmente puede generalizarse para el resto del país. Lo mismo vale para las dos encuestas nacionales disponibles, del Ministerio del Interior y la UDP, que sólo permiten comparar los cambios en los índices de victimización de las regiones de la cuarta etapa (V, VI, VIII y X)⁵ entre los años 2003 y 2005. Por otra parte, las comparaciones que estas encuestas de victimización permiten realizar encierran períodos de tiempo relativamente largos (2001-2002 y 2003-2005), haciendo difícil atribuir sólo a la “variable RPP” los eventuales cambios experimentados en la victimización.

La única información relativamente sistemática corresponde a las encuestas de victimización que ha aplicado la Fundación Paz Ciudadana, las que vienen desarrollándose semestralmente desde 1998, con preguntas que se han mantenido inalteradas desde el año 2000. Estas fuentes satisfacen entonces el requisito de periodicidad. Sin embargo, es importante señalar que estas encuestas sólo son representativas de algunas ciudades del país (sólo tienen representatividad comunal en el Gran Santiago). Además, los delitos que registran no coinciden exactamente ni con los delitos consultados por las encuestas del Ministerio del Interior, ni con los DMCS registrados a través de denuncias.

De este modo, la única información que puede servir –de manera limitada- al propósito de evaluar la asociación entre la entrada en vigencia de la RPP y los niveles de victimización es la que ofrece la Fundación Paz Ciudadana.

El Cuadro nº 1 presenta las cifras de victimización del “Índice Paz Ciudadana – Adimark”. Según lo observado, en ninguna ciudad se puede apreciar que existan diferencias estadísticamente importantes entre el semestre anterior y posterior a la Reforma⁶. Tampoco hay diferencias significativas si se extrae un promedio para todas las ciudades con Reforma en comparación con el promedio de ciudades sin Reforma (entre el semestre posterior y anterior a la Reforma) ni hay diferencias estadísticamente significativas si se extrae un promedio entre un año antes y un año después de la RPP.

⁵ Estas cuatro regiones son las únicas que no tenían RPP el año 2003 y sí la tenían el 2005

⁶ Para determinar si hay diferencias estadísticamente significativas, se han construido intervalos de confianza que consideran el error de estimación de esta encuesta: 5.7% a nivel de ciudades, error bastante elevado que hace difícil encontrar diferencias significativas entre un periodo y otro.

Cuadro 1: Porcentaje de Victimización por delitos de Robo* 2001-2005 Paz Ciudadana**.

	may-01	oct-01	jun-02	nov-02	jun-03	jun-04	jun-05
	%	%	%	%	%	%	%
Arica	27,6	28,2	28	28,6	37	34,9	27,5
Iquique	27,8	30,6	36,3	42,6	45,1	40,5	40,1
Antofagasta	29,8	31,5	33,3	44,4	42,1	47,7	37,5
Copiapo					48	50,2	38,6
La Serena	26,6	33	36	34,8	38,8	35,9	39,6
Viña del Mar	34,7	28,5	35,1	32,4	40,1	43,1	38,3
Valparaiso	33,8	29,7	29,6	39,8	38,8	40,5	39,9
Gran Santiago	33,9	32,7	36,4	36,9	38,9	40,3	38,9
Rancagua	32,8	29,8	36,5	39,8	39,1	44,2	38,7
Talca	24,4	27,6	33,7	43,7	45	51	37,4
Concepción	23,7	27,9	31,8	36,9	34,9	43,3	38,6
Temuco	26,5	30,9	41,9	47,9	39,4	35,5	34,8
Valdivia	24,9	25,5	28,4	34,2	38,2	35,4	32,3
Osorno	21,3	22,4	23,3	27	25,3	26,9	33,8
Puerto Montt	18,1	19,2	29,1	27,9	35,9	30	39,7
Punta Arenas	19,7	16,9	20	22	23,1	19,8	21,6

* El delito de Robo no corresponde a la misma tipificación que hace el Ministerio del Interior, en este caso se consideran los delitos de robo con y sin violencia, fuera y dentro del hogar.

**La zona oscurecida corresponde al periodo con Reforma Procesal Penal.

En conclusión, la única serie temporal de victimización disponible no entrega evidencia empírica que respalde la hipótesis de un aumento o disminución de los niveles de victimización por robo asociado a la RPP.

Temor

Junto a la dimensión objetiva de la seguridad ciudadana, expresada fundamentalmente en la victimización, se encuentra su dimensión subjetiva, entendida como el temor o la sensación de inseguridad de las personas a la delincuencia.

Al igual que en el caso de las encuestas de victimización, en Chile son escasos los estudios que han abordado esta dimensión subjetiva desde un enfoque empírico. En efecto, se cuenta con las mismas fuentes de que se dispone para las cifras de victimización, de manera que lo señalado en la sección anterior respecto a la escasa periodicidad y representatividad de las cifras de victimización se aplica también en el caso del temor. No obstante, se dispone de las series temporales de las encuestas de la Fundación Paz Ciudadana, la única fuente disponible para analizar tendencias en los índices de temor.

Cuadro 2: Porcentaje de Alto Temor* por ciudad, 1999-2005 Paz Ciudadana**

	abr-99	oct-99	may-00	oct-00	may-01	oct-01	jun-02	nov-02	jun-03	jun-04	jun-05
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Arica	6	17.1	8.7	10,2	7,6	10,6	10,6	12,1	15	11,6	12,6
Iquique	8.5	18.1	9.6	8,5	15,3	10,8	11,9	13,6	12,9	17	14,2
Antofagasta	10	12.6	14.8	14,7	12,9	9,7	7,8	14,5	18,3	20,3	12,8
Copiapó									28,1	23,2	14,8
La Serena			11.2	9,3	15,9	11,8	16,1	14,9	13,9	15,1	12,3
Valparaíso	22.8	15.4	16	11,9	14	7,9	15,6	11,5	12,5	16,7	15,4
Viña del Mar	13.5	12	13.6	11	14,3	7,2	11,6	7,8	10,8	11,8	10,9
Rancagua	12.4	16.9	16.4	18,1	11,7	15,7	16,6	15,3	17	19,4	20,3
Talca	10.5	14.4	10.6	10,2	7,6	13,6	13,3	18,2	19,3	22,2	17,7
Concepción	13	13.7	16.7	10,3	11,1	10,6	13	11	14,4	17,7	17
Temuco	9.5	9.3	6.9	7,4	14,8	13,3	13,8	14,1	16,7	12,6	11,8
Valdivia	5.5	8.8	15.3	9,8	13,1	8	7,1	10,4	13,1	18	15,7
Osorno	13.4	12.7	10.6	12,9	10,2	7,6	11,7	11,8	12,6	14,7	13,1
Puerto Montt	14.9	10.2	9.2	9,7	10,1	9,4	10,6	6,4	14	14,4	18,2
Punta Arenas	7	6	10.8	7,4	6,4	7	9	8,4	13,3	11,7	16,5

* El nivel de Alto Temor corresponde al valor máximo que asume un índice de Temor, que agrupa alrededor de 6 variables.

** La zona oscurecida corresponde al periodo con Reforma Procesal Penal.

Respecto a los resultados de este índice (Cuadro 2), se observa que en ninguna ciudad se pueden apreciar diferencias significativas entre los semestres anteriores y posteriores a la entrada en vigencia de la RPP⁷. Del mismo modo, no hay diferencias significativas si se extrae un promedio del nivel de temor entre un año antes y un año después de la RPP.

De este modo, utilizando como fuente de información las series temporales de la Fundación Paz Ciudadana no se puede respaldar la hipótesis de aumento (o disminución) de la sensación de inseguridad y el temor a la delincuencia de las personas asociado a la RPP.

Denuncias

El análisis de la eventual relación o asociación entre la entrada en vigencia de la RPP y el comportamiento de las denuncias⁸ por DMCS debe comenzar advirtiendo sobre las importantes limitaciones que presentan las denuncias como indicador de criminalidad. Aún cuando las cifras publicadas por el Ministerio del Interior son periódicas y representativas, las denuncias difícilmente satisfacen el requisito de validez. No es este el lugar para profundizar en dichas limitaciones. Basta con señalar que la más importante consiste en que los delitos denunciados representan un porcentaje variable y muy inferior respecto del total de delitos cometidos. Esto refiere a la denominada "cifra negra", que corresponde a aquellos delitos que no son reportados por las víctimas y por tanto no quedan registrados por los agentes correspondientes.

⁷ Para determinar si hay diferencias estadísticamente significativas, se construyen intervalos de confianza que consideran el error muestral de la encuesta.

⁸ En términos formales, una denuncia es una noticia de palabra o por escrito que tiene por finalidad poner en conocimiento de la justicia o de sus agentes un hecho ilícito, y, por lo regular, el nombre de quien lo comete o los datos que lo identifiquen, no con el objeto de figurar como parte del juicio, sino con el de informar al tribunal a fin de que se proceda a la instrucción del respectivo proceso (Código de Procedimiento Penal, Art. 82).

Una primera estimación de la cifra negra fue realizada por Benavente y Cortés (2004) en base a los datos del módulo de seguridad ciudadana de la Encuesta CASEN del año 1996, que además de abordar la victimización consulta si la persona denunció o no el delito. De acuerdo a este análisis, la cifra negra sería cercana al 50%, sin que existan mayores diferencias entre los distintos delitos. Tampoco hay diferencias significativas entre regiones, aunque en la VIII región el subreporte alcanzaría al 67% en ese año.

Una segunda estimación de la cifra negra a nivel nacional puede hacerse a partir de la Primera Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior (2003), que incluye preguntas respecto a victimización para una serie de delitos –algunos de los cuales coinciden con los delitos para los cuales se cuenta con información de denuncias sistematizada-. El ejercicio consiste en tomar el porcentaje nacional de victimización por delito obtenido en la encuesta, calcular el número de personas victimizadas sobre la base de la población nacional representada en la encuesta⁹, para luego contrastar ese número con la frecuencia de denuncias efectivas homologadas por el Ministerio del Interior¹⁰ para el año 2003. En el Cuadro 3 se presenta esta estimación puntual de la cifra negra.

Cuadro 3: estimación cifra negra

	VIOLACIÓN	ROBO CON VIOLENCIA	LESIONES	HURTO	ROBO CON FUERZA
% victimización	0,2%	9%	2,2%	6,9%	8,2
Número estimado de víctimas	19.938	897.231	219.323	687.877	817.477
Número de denuncias	1.721	55.319	77.798	83.564	138.936
% de delitos denunciados	8.7%	6.2%	35.5%	12.2%	17%
% estimado de cifra negra	91.3%	93.8%	64.5%	87.8%	83%

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana, y Estadísticas delictuales del Ministerio del Interior

⁹ En base al Censo 2002, la población nacional urbana mayor de 15 años es de 9.969.242.

¹⁰ Se incluyen los siguientes delitos: violación, lesiones, robo con violencia (que en la encuesta está desagregado en robo con violencia o intimidación y robo con sorpresa), hurto, y robo con fuerza en la vivienda. Respecto a este último delito, la encuesta refiere solamente al robo en la vivienda, mientras que las denuncias por robo con fuerza de Carabineros incluyen además el robo con fuerza en el vehículo; por ello, la diferencia entre víctimas de robo con fuerza en la vivienda y denuncias por robo con fuerza es mayor a la que queda registrada en este ejercicio.

En promedio, la cifra negra para los delitos considerados es de 84%¹¹. El delito menos denunciado es el robo con violencia, y el más denunciado corresponde a las lesiones. Sobre la base de esta información se puede sostener que la cifra negra es muy alta, y si bien varía según el tipo de delito, el número de personas que no denuncian los delitos de que son víctimas es muy significativo. Por ello, y dada su limitada validez, las denuncias no son un indicador confiable para analizar el fenómeno de la delincuencia. Es por ello que el análisis que se realiza en esta sección refiere estrictamente a los delitos denunciados (y solamente a los DMCS), y no al fenómeno de la delincuencia en cuanto tal. El objetivo es evaluar el sustento empírico de la hipótesis que vincula a la RPP con un aumento de las denuncias, independientemente de si dicho aumento corresponde a un aumento del crimen efectivo o a una disminución de la “cifra negra”.

En primer lugar es preciso señalar que la eventual asociación entre RPP y denuncias por DMCS sólo puede ser postulada observando las tasas anuales, pues a nivel mensual y trimestral no es posible observar tendencias significativas y sistemáticas de aumento de las denuncias coincidentes con el inicio del nuevo sistema. En segundo lugar, el análisis debe ir desde un nivel agregado hacia uno desagregado (etapas, regiones y comunas) pues los resultados se ven modificados a medida que se desagrega la unidad de análisis, especialmente la sistematicidad del eventual efecto de la RPP en las denuncias.

A continuación se presenta el análisis en estos tres niveles (etapas, regiones y comunas), presentando el comportamiento de las tasas anuales de denuncias cada 100 mil habitantes, antes y después de la implementación de la RPP en sus distintos momentos. Respecto a las denuncias por tipo de delito, el análisis se efectuó para el total de DMCS, el robo con fuerza, el hurto y el robo con violencia, pues es solamente en estos delitos donde es posible plantear la posibilidad de un impacto de la Reforma. Para simplificar la exposición, solamente se presenta la información relativa al total de DMCS, pues estas tendencias a nivel agrupado son prácticamente las mismas que las observadas para el robo con fuerza, el hurto y el robo con violencia.

Etapas

Si se observa el cambio en la tasa anual de denuncias del total de DMCS de las cuatro etapas de implementación de la RPP, se puede ver que todas ellas presentan un aumento importante en el primer año de vigencia del nuevo sistema¹² (aún teniendo en cuenta que dicho aumento se da en un contexto de incremento sostenido de las denuncias desde 1999), el cual representa un quiebre en la tendencia de cada una de las etapas, siendo el aumento mayor en la primera etapa con un 47%. El menor aumento se observa en la

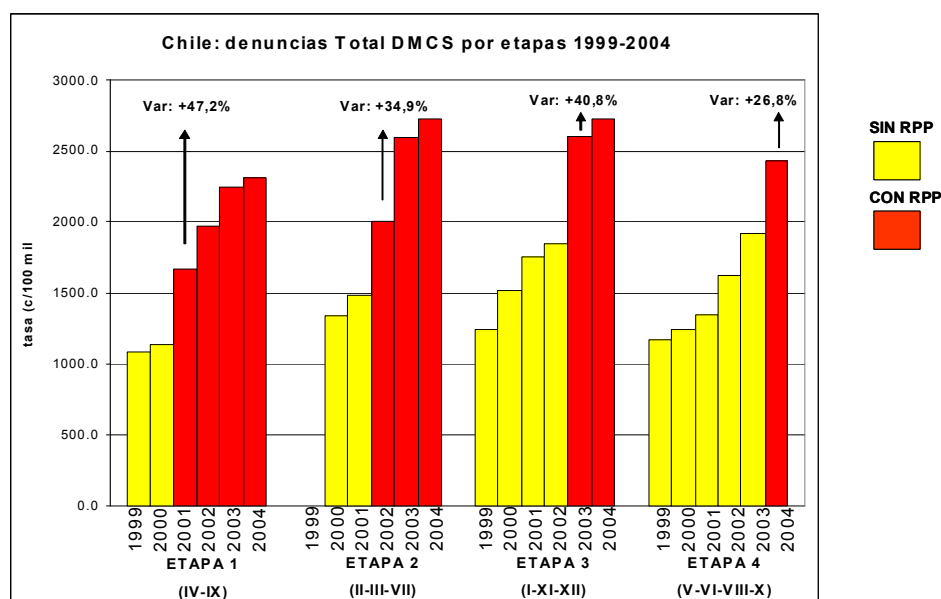
¹¹ La diferencia entre ambas estimaciones puede explicarse porque Benavente y Cortés emplean la pregunta de la encuesta Casen acerca de si la persona denunció o no el delito, mientras que la estimación aquí propuesta contrasta el número de víctimas estimado con las denuncias efectivamente registradas por Carabineros. La encuesta del Ministerio del Interior también consulta si la persona denunció o no el delito, y estas cifras son muy superiores respecto a las denuncias realmente existentes. La hipótesis es que las personas encuestadas pueden estar entendiendo como denuncia la mera constancia o denuncia verbal a algún tipo de autoridad, y no necesariamente la denuncia formal ante Carabineros.

¹² Dado que las etapas primera, tercera y cuarta ingresaron a la RPP hacia el final de cada año (16 de Diciembre) las tasas anuales de denuncia empleadas corresponden al año comprendido entre Enero y Diciembre. En cambio, en el caso de las regiones de la segunda etapa –que ingresaron al nuevo sistema el 16 de Octubre de 2001- la tasa anual queda diferida en un trimestre: por ejemplo, para estas regiones, el año “2002” (primer año con RPP) comienza el tercer trimestre de 2001 y termina el tercer trimestre de 2002. Lo mismo se aplica para las comunas de esta segunda etapa.

cuarta etapa, con un 26,8%. En promedio, las cuatro etapas aumentan un 37,4% sus denuncias por DMCS en sus respectivos primeros años con RPP (Gráfico 1).

La evidencia a nivel agregado sugiere -en primera instancia- que la RPP tiene un impacto significativo y sistemático en las denuncias del total de DMCS. Sin embargo, como se muestra más adelante, tal asociación sistemática desaparece o se ve fuertemente debilitada cuando se observa la variación porcentual de la tasa de denuncias desagregando a nivel regional y comunal.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio del Interior

Regiones

El Cuadro 3 incluye la variación porcentual de la tasa anual de denuncias cada 100.000 habitantes del total DMCS entre un año antes y un año después de iniciada la Reforma para las regiones de las cuatro primeras etapas de implementación: 2000-2001 para las regiones de la primera etapa; 2001-2002 para las de la segunda; 2002-2003 para las de la tercera y 2003-2004 para las de la cuarta etapa. Las cifras destacadas en negro para cada columna corresponden a las regiones que en ese período ingresaron a la RPP¹³.

Para el caso de la primera etapa (2000-2001), se ve que si bien la IX región experimenta una fuerte aumento (69,8%), la IV región aumenta sólo un 22,3%, porcentaje que es igualado y superado por el aumento que presentaron las regiones XII y VI respectivamente en ese mismo período (destacadas en gris). En este sentido, no hay una asociación sistemática entre la RPP y las denuncias del total DMCS entre los años 2000 y 2001. El aumento de la primera etapa indicado anteriormente se explica por la IX región, que “arrastra” a la IV.

¹³ Por ejemplo, en el período 2000-2001 las regiones que ingresaron al nuevo sistema son la IV y IX, destacadas en negro en la columna correspondiente.

Respecto a la variación de las denuncias correspondiente al período de la segunda etapa (2001-2002), se observa que los aumentos en las regiones II y VII de esta etapa son similares e incluso inferiores a los aumentos de otras regiones como la X y la VI. Tampoco hay aquí un impacto sistemático que destaque los aumentos de las regiones de la segunda etapa por sobre los aumentos de otras regiones, incluso teniendo en cuenta el fuerte aumento que presenta la III región (49%), que arrastra a las regiones II y VII, creando la apariencia (representada en el Gráfico 1) de que son todas las regiones de esta etapa las que presentan incrementos significativos en sus denuncias.

Cuadro 3: variación porcentual anual denuncias DMCS por regiones

	Región	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
1ª Etapa	IV	+19,7%	+22,3%	+31,4%	+14,1%	+6,1%
	IX	-5,2%	+69,8%	+31,4%	+13,3%	+0,7%
2ª Etapa	II	+7,5%	+11,8%	+31,9%	+42,1%	-11,0%
	III	+22,5%	+8,1%	+49%	+24,4%	-9,6%
	VII	+7,0%	+15,7%	+33,7%	+22,9%	+5,9%
3ª Etapa	I	+23,4%	+10,0%	+19,8%	+47,3%	+2,4%
	XI	+9,6%	+4,2%	+0,2%	+24,5%	+17,3%
	XII	+23,0%	+42,6%	-9,7%	+23,9%	+7,3%
4ª Etapa	V	+5,2%	+5,2%	+15,9%	+25,0%	+24,4%
	VI	+19,3%	+21,6%	+35%	+16,8%	+23,7%
	VIII	+5,9%	+5,7%	+22,9%	+12,7%	+22,0%
	X	+5,7%	+8,6%	+29,9%	+13,3%	+45,6%
	Prom.	+11,9%	+18,8%	+24,2%	+23,3%	+11,2%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio del Interior

Para el período 2002-2003 en las regiones de la tercera etapa (I, XI y XII), se puede observar que los aumentos en la tasa de denuncias de las regiones XI y XII (24,5% y 23,9%) son menores que los de la II y V regiones (42,1% y 25%) y prácticamente iguales al promedio regional. Cabe destacar, sin embargo, el fuerte aumento experimentado en la I región (47,3%). No hay de todos modos en este período un impacto sistemático en las tasas de denuncias asociado a la RPP: es la I región la que arrastra a las otras dos.

Hasta este punto, es posible afirmar que la RPP puede estar asociada con un aumento significativo en las denuncias de algunas regiones (IX, III y I). Por lo tanto, no hay una asociación sistemática u homogénea: la aparente sistematicidad que mostraba el análisis a nivel de etapas se desvanece al constatar que son los aumentos en estas tres regiones los que “arrastran” a las otras.

Donde sí es posible observar un efecto más sistemático y homogéneo es en el caso de la cuarta etapa, pues aquí efectivamente son sólo las regiones V, VI, VIII y X las que presentan los únicos aumentos significativos, destacándose el experimentado por la X región (45,6%). En el resto de las regiones –que ya contaban hacia el 2004 con RPP- se observan incluso algunas disminuciones en la tasa de denuncias (II y III regiones) o bien aumentos comparativamente inferiores. Cabe señalar, no obstante, que los incrementos

de las tasas en las regiones V (24,4%), VI (23,7) y VIII (22%) son comparativamente inferiores a los que experimentaron las regiones anteriores (IX, 69,8%; III, 49%; y I, 47,3).

De este modo, el análisis del comportamiento regional de las denuncias con el ingreso de la RPP entrega resultados ambiguos. Por una parte, hay efectivamente un aumento significativo en las tasas entre un año antes y un año después de la RPP. Pero, por otra parte, no hay una asociación sistemática, pues dicho aumento significativo no se observa en todas las regiones. Hay una situación en la que los incrementos en las denuncias para las etapas primera, segunda y tercera se dan de manera aleatoria: no todas las regiones aumentan significativamente sus denuncias al momento de iniciarse la Reforma, y hay regiones que presentan fuertes aumentos antes o mucho después de haber ingresado al nuevo sistema. La única evidencia de sistematicidad la ofrece la cuarta etapa, pero en el conjunto, la sistematicidad no se verifica.

La constatación de aumentos significativos pero no sistemáticos sugiere la existencia de una variable oculta que no está siendo observada, la que en conjunción con la RPP podría estar provocando un aumento en las denuncias sólo en algunas regiones. Pero antes de profundizar en esta idea, es conveniente desagregar una vez más el análisis, y observar qué es lo que sucede a nivel de comunas, pues si tampoco hay sistematicidad al interior de las regiones (es decir, si no todas las comunas incrementan sus denuncias con la entrada de la RPP) sería razonable sostener que la variable no observada estaría operando a nivel comunal. Esto es precisamente lo que revela el siguiente análisis.

Comunas

Como una primera manera de evaluar a nivel comunal la sistematicidad del efecto de la RPP en las denuncias por DMCS, el Cuadro 4 ordena las comunas de más de 50.000 habitantes de mayor a menor en función de sus respectivas variaciones porcentuales en las tasas de denuncias del total DMCS en los períodos 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003 y 2003-2004.

De igual forma que en el análisis regional, es posible apreciar que hasta la tercera etapa no hay sistematicidad en la relación entre denuncias y RPP, pues de haberla cabría esperar que las comunas que en cada período ingresan al nuevo sistema penal (destacadas en gris) lideraran el ranking, o al menos tuvieran todos aumentos significativamente superiores al promedio. Sin embargo, se constata que este no es el caso. Respecto a la primera etapa, si bien la comuna de Temuco lidera el ranking con un aumento significativamente mayor al del resto, existen otras comunas –como Rengo, Punta Arenas y Calera- que entre los años 2000 y 2001 presentan aumentos superiores a los del resto de las comunas de la primera etapa. Asimismo, las comunas de la IV región no se ubican significativamente por sobre el promedio comunal. Cabe destacar el caso de Ovalle, que siendo una de las comunas que ingresan a la Reforma en este período, presenta una disminución de 18,7% en sus denuncias del total de DMCS.

Algo similar ocurre con los períodos 2001-2002 y 2002-2003, donde nuevamente no es posible sostener que todas las comunas que en ese momento entran a la RPP tengan aumentos significativos en sus denuncias. Tampoco puede observarse un impacto sistemático en las comunas que ingresan en la tercera etapa, pues en este caso los tres mayores aumentos corresponden a comunas de la V y II regiones (Quillota, Quilpue y Calama).

De igual forma que en el análisis regional, es posible apreciar que hasta la tercera etapa no hay sistematicidad en la relación entre denuncias y RPP, pues de haberla cabría

esperar que las comunas que en cada período ingresan al nuevo sistema penal (destacadas en gris) lideraran el ranking. Sin embargo, ese no es el caso.

Cuadro 4: variación porcentual anual denuncias DMCS por comunas

ETAPA 1 (2000-2001)		ETAPA 2 (2001-2002)		ETAPA 3 (2002-2003)		ETAPA 4 (2003-2004)	
Temuco (IX)	121.2%	Chilán	76.7%	Quillota	106.2%	Calera (V)	106.7%
Rengo	78.4%	Copiapó (III)	56.9%	Quilpué	77.8%	Valdivia (X)	79.5%
Punta Arenas	54.1%	Talca (VII)	56.8%	Calama	65.6%	Angol	63.7%
Calera	50.8%	Linares (VII)	52.9%	Iquique (I)	55.2%	Concepción (VIII)	63.0%
Padre Las Casas (IX)	46.1%	Calera	52.0%	San Carlos	47.2%	Osorno (X)	51.1%
Angol (IX)	43.9%	Padre Las Casas	45.0%	Los Andes	43.1%	Lota (VIII)	45.8%
Los Andes	41.4%	Rancagua	41.3%	Villa Alemana	41.4%	San Felipe (V)	45.4%
Coronel	37.0%	Temuco	37.6%	Talca	41.2%	Los Angeles (VIII)	42.3%
Talcahuano	34.7%	La Serena	33.1%	Viña del Mar	40.3%	Rengo (VII)	42.0%
Vallenar	28.9%	Antofagasta (II)	32.7%	Ovalle	39.4%	San Fernando (VII)	37.3%
Rancagua	27.8%	Calama (II)	32.6%	Arica (I)	37.2%	Puerto Montt (X)	37.2%
Lota	27.7%	Los Angeles	32.2%	Angol	33.0%	Valparaíso (V)	34.8%
Linares	22.9%	Concepción	31.9%	Antofagasta	32.7%	San Antonio (V)	29.9%
Curicó	22.4%	Valdivia	31.6%	Chillan	32.6%	Viña del Mar (V)	29.7%
Coquimbo (IV)	22.2%	Vallenar (III)	30.9%	Copiapó	29.1%	Villa Alemana (V)	25.0%
La Serena (IV)	21.5%	San Carlos	29.8%	Padre Las Casas	27.9%	Rancagua (VI)	23.4%
Arica	20.8%	Coquimbo	29.5%	Coronel	26.7%	Coihaique	22.4%
Los Angeles	19.9%	San Fernando	29.3%	Rengo	25.3%	Padre Las Casas	21.7%
Quillota	19.7%	San Pedro de La Paz	28.8%	Tomé	25.1%	Quilpué (V)	16.8%
Talca	19.5%	Valparaíso	28.7%	Punta Arenas (XII)	24.8%	Tomé (VIII)	15.4%
Valparaíso	19.4%	Puerto Montt	27.7%	Coihaique (XI)	23.7%	Coronel (VIII)	14.4%
San Carlos	18.8%	Coronel	27.1%	Rancagua	22.5%	Punta Arenas	12.8%
San Pedro de la Paz	16.5%	Viña del Mar	25.7%	Puerto Montt	22.2%	Talcahuano (VIII)	11.7%
Villa Alemana	16.3%	Iquique	25.4%	Vallenar	18.7%	Chillan (VIII)	10.1%
San Felipe	15.7%	Rengo	24.7%	Los Angeles	15.9%	Iquique	6.8%
Valdivia	14.5%	San Antonio	23.2%	Osorno	14.9%	Los Andes (V)	6.8%
Antofagasta	11.2%	Ovalle	20.2%	La Serena	14.2%	Ovalle	6.6%
Coihaique	11.0%	Lota	16.3%	San Fernando	11.4%	La Serena	4.9%
Tomé	8.0%	Osorno	16.3%	Temuco	8.6%	Coquimbo	2.2%
San Fernando	6.2%	Curicó (VII)	13.6%	Valparaíso	8.0%	Linares	1.8%
Puerto Montt	5.5%	Los Andes	11.7%	Linares	7.4%	Talca	1.5%
Copiapó	4.7%	Chiguayante	8.6%	Valdivia	7.4%	Quillota (V)	-1.8%
Calama	4.7%	Arica	8.5%	San Pedro de la Paz	7.4%	Arica	-6.6%
Viña del Mar	1.9%	Villa Alemana	6.8%	Calera	5.4%	Chiguayante (VIII)	-6.6%
Concepción	-0.8%	Talcahuano	3.2%	Concepción	4.5%	Curicó	-7.4%
Chillan	-2.2%	Quillota	3.0%	Curicó	4.0%	Vallenar	-8.7%
Iquique	-3.6%	San Felipe	2.3%	Lota	3.0%	Temuco	-10.1%
Osorno	-6.9%	Coihaique	-1.8%	San Felipe	2.9%	San Carlos (VIII)	-10.6%
Quilpué	-11.7%	Tomé	-7.3%	Talcahuano	0.5%	Antofagasta	-12.8%
San Antonio	-18.2%	Angol	-7.9%	Coquimbo	-1.3%	Calama	-15.2%
Ovalle	-18.7%	Quilpué	-8.1%	San Antonio	-1.6%	Copiapó	-15.3%
Chiguayante	-47.8%	Punta Arenas	-13.3%	Chiguayante	-7.8%	San P. de la Paz (VIII)	-60.5%
Promedio comunal	19.2%	Promedio comunal	24.2%	Promedio comunal	24.9%	Promedio comunal	18.0%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio del Interior.

En definitiva, si la RPP estuviese asociada *per se* a un aumento significativo de las denuncias por DMCS, entonces todas las comunas debiesen presentar aumentos significativos en las tasas de denuncias. Sin embargo, tal como muestra el Cuadro 4, ello no es así para las tres primeras etapas.

Con el objetivo de fortalecer esta evidencia se realizó una regresión lineal para determinar si la RPP¹⁴ es o no una variable significativa al momento de explicar la variación de las tasas de denuncias en las comunas de las tres primeras etapas. Como variable

¹⁴ La variable Reforma Procesal Penal corresponde a una variable dicotómica, con valor 0 = sin RPP y 1 = con RPP.

dependiente, se usó el logaritmo natural¹⁵ de la variación porcentual de la tasa anual de denuncias experimentada por las 42 comunas de más de 50.000 habitantes¹⁶ entre los años 2000 (un año antes del inicio de la Reforma en la primera etapa) y 2003 (que alcanza a incluir a las comunas de la tercera etapa)¹⁷. Las comunas de la cuarta etapa quedan como comunas sin RPP, ya que si fueran incorporadas para una regresión que tomara como variable dependiente la variación porcentual 2000-2004, no habría comunas sin RPP con las cuales comparar. Además de la vigencia o no-vigencia de la RPP, se emplearon como variables independientes el ingreso de las comunas¹⁸, y la presencia en ellas de los programas “Comuna Segura” y “Plan Cuadrante”, ambos orientados al control de la delincuencia.

El Cuadro 5 muestra que la RPP no es una variable significativa para explicar la variación de las tasas de denuncia del total de DMCS¹⁹. Por otra parte, cabe destacar que la variable “Plan Cuadrante 15 meses” sí es significativa, con un coeficiente Beta negativo, lo que significa que las comunas que llevan más de un año con ese programa, presentan aumentos o variaciones menores en sus tasas de denuncias por DMCS, respecto a aquellas comunas que no cuentan con ese programa²⁰.

¹⁵ Se empleo el logaritmo natural pues se trata de tasas.

¹⁶ Se incluyen todas las comunas de más de 50.000 habitantes excluyendo las de la Región Metropolitana. N = 42

¹⁷ Inicialmente se intentó realizar regresiones para la variación entre 2000 y 2001, entre 2001 y 2002 y entre 2002 y 2003. Ello no fue posible porque en cada uno de esos períodos es muy pequeño el número de casos de comunas con Reforma, lo cual hace que la regresión lineal no sea el método adecuado a emplear.

¹⁸ El ingreso se obtuvo de la Encuesta Casen 2000 (<http://infopais.mideplan.cl>)

¹⁹ Se efectuaron también regresiones para las denuncias de robo con fuerza y hurto, y los resultados son los mismos. Se descartó realizar el ejercicio con las denuncias de robo con violencia dada la alta varianza de los datos.

²⁰ Dado que en el modelo la única variable significativa es la variable dicotómica “Plan Cuadrante 15 meses”, la regresión lineal pierde fortaleza. Por ello se realizó una comparación de medias no paramétrica (Test Mann-Whitney) que muestra el promedio de la variación de denuncias de las comunas con Plan Cuadrante es significativamente menor al de las comunas que no cuentan con ese programa.

Cuadro 5: Regresión lineal variación % denuncias 2000-2003

Total DMCS	
VARIABLES INDEPENDIENTES	Modelo**
Constante	0.504 (0.001)
Reforma Procesal Penal	-5.60E-02 (0.582)
Ingreso	2.148E-02 (0.507)
Comuna Segura (10 meses)	5.501E-02 (0.636)
Comuna Segura (22 meses)	0.227 (0.103)
Comuna Segura (34 meses)	0.101 (0.403)
Plan Cuadrante (15 meses)	-0.442* (0.001)
R2	0.317

Variable Dependiente: Logaritmo natural de la variación de la tasa anual de denuncias 2000-2003.

* Variable estadísticamente significativa a un nivel de significancia de 0.05

** Coeficientes Beta no estandarizados.

Esta regresión entrega evidencia de que la RPP no es una variable significativa para explicar la variación de las denuncias en las tres primeras etapas; pero no entrega información respecto a las comunas de la cuarta etapa.

Para concluir algo respecto a estas últimas comunas, es posible volver sobre el Cuadro 4, donde sí se observa (en la última columna) una mayor tendencia de asociación entre RPP y variación de las denuncias, destacándose el caso de Calera y Valdivia, con incrementos de 106,7% y 79,5 respectivamente. En principio entonces, habría una tendencia de asociación de la RPP con la variación de las tasas de denuncias solamente en el caso de la cuarta etapa, pero no así en las tres etapas anteriores.

Con el objetivo de dar un respaldo más objetivo a esta última hipótesis, se realizó un test de hipótesis no paramétrico ("Prueba de rachas") para determinar si hay o no aleatoriedad en las cifras. Los resultados (Cuadro 6) confirman que sólo en el caso de las comunas de la cuarta etapa se rechaza la hipótesis nula de que hay aleatoriedad; mientras que la distribución de la variación porcentual de las denuncias del total de DMCS es aleatoria para las comunas del resto de las etapas²¹.

²¹ Este resultado se obtiene tanto si el corte se hace con la *media* como con la *mediana*.

Cuadro 6: Test de hipótesis no paramétrico

	DMCS Etapa 1	DMCS Etapa 2	DMCS Etapa 3	DMCS Etapa 4
Valor de prueba (mediana)	,1908 21	,2302 21	,2315 21	,1358 21
Casos < valor de prueba	21	21	21	21
Casos >= valor de prueba	42	42	42	42
Casos en total	20	22	23	11
Número de rachas	-,496	,000	,156	-3,281
Z	,639	1,000	,876	,001
Sig. asintót. (bilateral)				
	DMCS Etapa 1	DMCS Etapa 2	DMCS Etapa 3	DMCS Etapa 4
Valor de prueba (media)	,1918	,2222	,2315	,1802
Casos < valor de prueba	21	19	21	24
Casos >= valor de prueba	21	23	21	18
Casos en total	42	42	42	42
Número de rachas	20	22	23	11
Z	-,469	,000	,156	-3,214
Sig. asintót. (bilateral)	,639	1,000	,876	,001

Esta evidencia podría sugerir una tendencia de asociación entre RPP y variación porcentual de las denuncias para las comunas de la cuarta etapa. Sin embargo, no es posible afirmar que haya sistematicidad: es fácil observar en el Cuadro 4 que hay diez comunas de las regiones V y VIII que presentan variaciones porcentuales que se ubican por debajo del promedio comunal (18%), cuatro de las cuales incluso experimentan una variación negativa. Esto último hace más razonable la hipótesis de que la variable no observada estaría operando a nivel de comunas, y no a nivel de regiones. ¿Cómo explicar de otro modo que una comuna como Calera presente un aumento de 106% mientras que otra como Los Andes lo haga en apenas un 6,8%, siendo que ambas pertenecen a la V región? La ausencia de sistematicidad al interior de las regiones se observa también al comparar las disímiles variaciones de las comunas de Concepción y Chillán (ambas de la VIII región).

No ha sido posible determinar cuál es la variable no observada que, combinada con el inicio de la RPP, provoca aumentos significativos en algunas comunas, principalmente las de la cuarta etapa y otras como Temuco. Ni el ingreso de las comunas, ni su población, ni su proporción de población urbana, ni su densidad, ni el número de comisarías, entre otras, permiten explicar por qué algunas comunas experimentan fuertes aumentos en sus denuncias por DMCS y otras no lo hacen. Sólo cabe dejar esta interrogante abierta.

En definitiva, la conclusión es la siguiente: allí donde se verifican incrementos significativos en las tasas de denuncia, dichos incrementos no pueden atribuirse a la RPP *per se*, sino –en el “mejor” de los casos– a la combinación de la entrada en vigencia del nuevo sistema con alguna variable comunal no observada, puesto que si el aumento fuera obra exclusiva o inherente a la RPP, cabría esperar una asociación sistemática, la cual no existe en el conjunto de la información disponible.

Detenciones

Las detenciones²² son fundamentalmente un indicador de la labor de las policías y, por lo tanto, no son un indicador directo para medir el nivel de criminalidad. Al igual que en el caso de las denuncias, la información homologada por el Ministerio del Interior desde el año 1997 corresponde solamente a las detenciones por DMCS, que representan el 17% del total de detenciones²³, y que son realizadas por Carabineros (que de todos modos representan el 94% del total de las detenciones)²⁴. Por otra parte, un 90% de las detenciones de Carabineros son por delito flagrante²⁵. De este modo, son estas últimas las detenciones que quedan mayormente representadas en la información disponible.

A diferencia de lo que ocurre con las denuncias, la RPP sí tiene un impacto significativo, sistemático e inmediato en las detenciones por DMCS de Carabineros. En todas las etapas, y en todas las regiones, se observa una caída considerable en las tasas de detención del total de DMCS en el trimestre inmediatamente posterior a la entrada en vigencia del nuevo sistema procesal penal. A nivel de etapas (Gráficos 2 y 3), en promedio las detenciones disminuyen en un 45,4%, siendo la segunda etapa la que registra la mayor disminución (49,7%).

Si se desagrupa el total de DMCS para determinar qué delitos presentan una disminución en sus detenciones, se observa que el impacto negativo agregado se explica principalmente por las lesiones y los hurtos, siendo el impacto más fuerte en las primeras.

Es importante indicar que las detenciones por los delitos de lesión y hurto son las más comunes: en el año 2000, que es el último año en que las detenciones por DMCS no están “contaminadas” por el efecto de la RPP, las lesiones concentraban un 32% de las detenciones por DMCS, mientras que el hurto un 36%. En conjunto, ambos delitos representaban más de dos tercios del total de detenciones²⁶.

²² Formalmente, una detención es la privación de libertad por breve tiempo de quien aparece con fundadas sospechas de ser responsable de un delito o del que se induce que no ha de prestar a la justicia la colaboración oportuna a que obliga la Ley para la investigación de un hecho punible (Código de Procedimiento Penal, Art. 251 y siguientes)

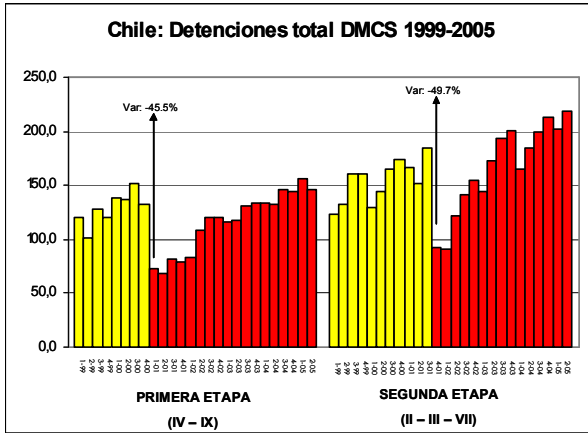
²³ Fuente: Ministerio del Interior.

²⁴ Fuente: Ministerio del Interior.

²⁵ Mientras que un 90% de las detenciones de la Policía de Investigaciones se originan en una orden de aprehensión judicial:

²⁶ Fuente: Ministerio del Interior.

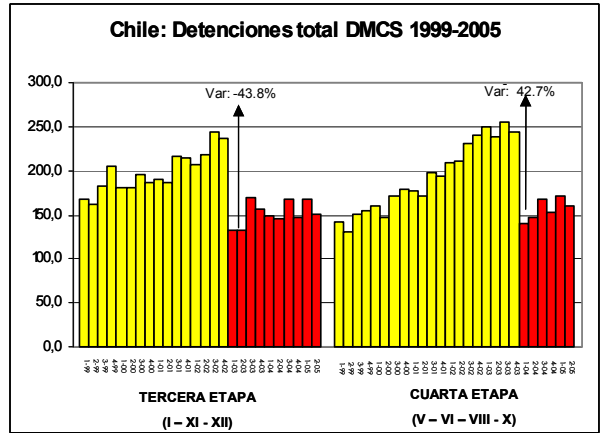
Gráfico 2



■ Sin RPP
■ Con RPP

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio del Interior

Gráfico 3



Si se analiza el comportamiento de las detenciones por lesiones y hurto desagregando regionalmente (Gráficos 4 al 11), se confirma que el impacto de disminución de la RPP está presente en todas ellas.

Gráfico 4

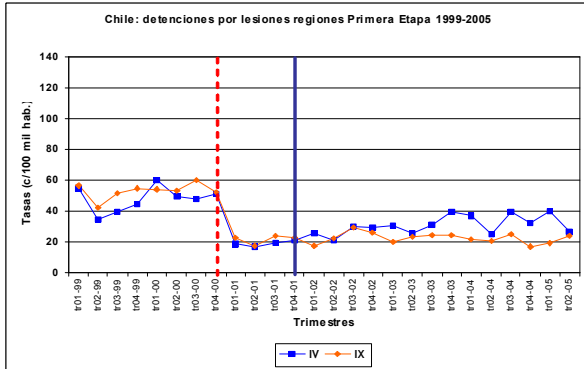
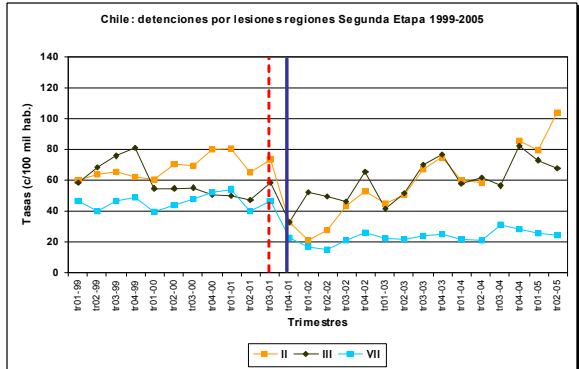


Gráfico 5



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio del Interior.

La línea entrecortada indica el inicio de la RPP y la línea continua, la entrada en vigencia de la Ley n° 19.789

Gráfico 6

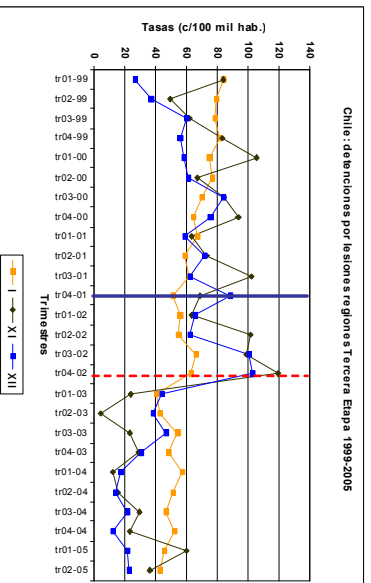


Gráfico 7

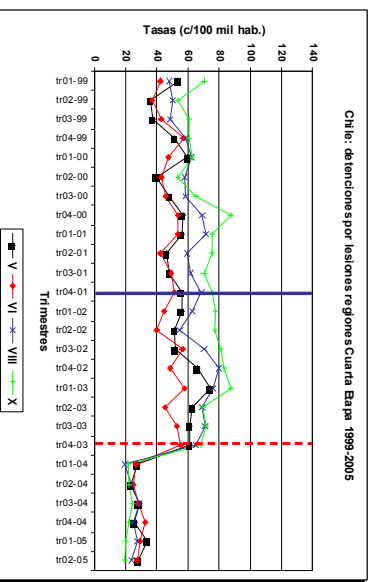


Gráfico 8

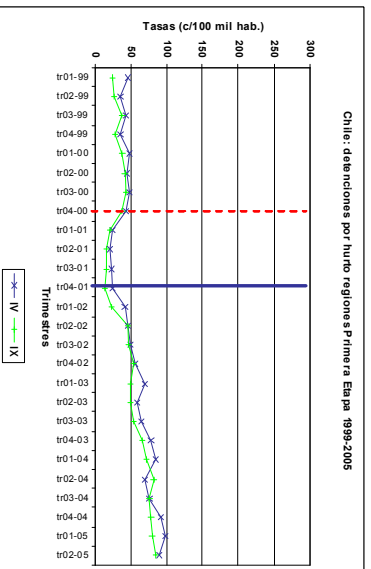


Gráfico 9

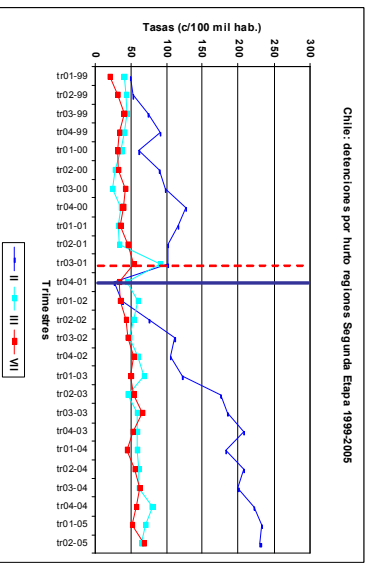


Gráfico 10

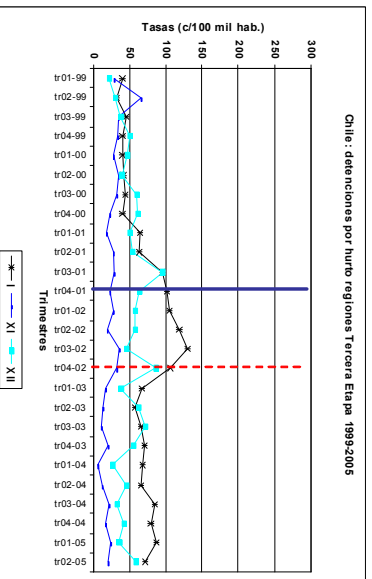
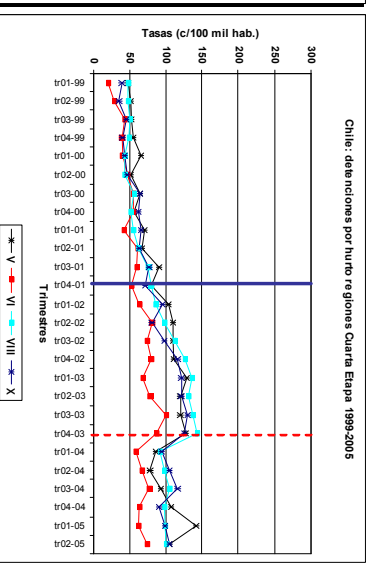


Gráfico 11



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio del Interior.
La línea entrecortada indica el inicio de la RPP y la línea continua, la entrada en vigencia de la Ley n° 19.789

Cabe señalar que, tal como lo muestran los gráficos 8 y 9, tras la disminución de las detenciones sólo se observan tendencias de recuperación en las regiones de la primera y segunda etapa, mientras que las detenciones de las regiones de la tercera y cuarta etapa aún no alcanzan los niveles previos a la entrada en vigencia de la RPP.

Para intentar comprender esta situación es necesario formular algunas hipótesis que expliquen el impacto de la RPP en este indicador.

Antes del inicio de la RPP, las policías estaban facultadas para detener al que sorprendían in fraganti cometiendo cualquier falta. Pero una vez que se inició la RPP, la persona que era sorprendida por la policía cometiendo una falta o un delito flagrante - sancionado con penas no privativas ni restrictivas de libertad; entre los que están las lesiones y hurto leves-, no podía ser detenida inmediatamente, sino sólo citada a la presencia del fiscal, previa comprobación de su domicilio. Y en caso de que se hubiere procedido a su detención, el fiscal debía otorgar al detenido su libertad en el más breve plazo²⁷.

De este modo, una vez que entró en vigencia la RPP, una proporción importante de las lesiones y hurtos, a saber, las leves, ya no podían conducir a una detención. Esto explicaría entonces la caída sistemática e inmediata de las aprehensiones por este tipo de delitos.

Sin embargo, esta hipótesis pierde validez si se analiza el impacto que tuvo la promulgación de la Ley adecuadora n° 19.789 orientada, entre otras cosas, a devolver a las policías la facultad de detener por estos delitos y faltas leves²⁸.

Esta modificación, introducida en enero de 2002 al Código Procesal Penal estableció que, ahora, tratándose de personas sorprendidas in fraganti cometiendo una falta o un delito menor y aquellos no sancionados con penas privativas o restrictivas de libertad, la policía podía registrar sus vestimentas, su equipaje o vehículo, y conducirla al recinto policial, para efectuar allí la citación. Además, estableció que la persona podía ser detenida si se le sorprendía cometiendo ciertas faltas graves o delitos menores, entre ellos, el causar lesiones leves y el hurto de hallazgo referido a valores que no exceden de una UTM. En estos casos, el agente policial debía informar al fiscal de inmediato de la detención, el que podía dejar al imputado en libertad u ordenar que fuera conducido ante el juez.

De este modo, si la explicación de la disminución de las detenciones por hurto y lesiones viene dada por una normativa asociada a la RPP, que impidió a las policías detener a personas que cometían hurtos o lesiones leves, ello implicaría que la entrada en vigencia de la RPP no debiese haber afectado las detenciones en las regiones de las etapas tercera y cuarta, pues cuando la RPP se inicia en ellas, la Ley n° 19.789 ya estaba vigente. Sin embargo esto no ocurrió: las detenciones tanto por hurto como por lesiones igualmente cayeron de manera sistemática con la RPP en las regiones de las etapas tercera y cuarta, a pesar de ser efectiva en ese momento la Ley n° 19.789. Esto puede verse claramente en los Gráficos 6, 7, 10 y 11 presentados más arriba.

Por lo tanto, serían otras las causas que estarían explicando la disminución de las detenciones por lesiones y hurtos. Es posible proponer dos hipótesis:

²⁷ Este mismo procedimiento era aplicable cuando, tratándose de un simple delito y no siendo posible conducir al imputado inmediatamente ante el juez, el oficial a cargo del recinto policial consideraba que existían suficientes garantías de su oportuna comparecencia.

²⁸ A juicio de los legisladores, esta ley, era la solución necesaria frente a las excesivas garantías que la RPP estaba dando a los delincuentes. Tal como en su momento lo señaló el Fiscal Nacional, Guillermo Piedrabuena, con las modificaciones introducidas se resguardaba de mejor forma la eficiencia en la prevención de delitos menores, lo que anteriormente no ocurría: *"Lo que se trata de corregir es lo que había percibido la ciudadanía, en cuanto había ciertos delitos menores, donde Carabineros no podía detener a la persona, sino que sólo citarla al tribunal, previa comprobación de domicilio. El proyecto aclara que la persona puede ser detenida y conducida a la comisaría para comprobar domicilio"*. Guillermo Piedrabuena, en <http://www.minjusticia.cl/Comunicados/2002/enero/enero17.html>.

1. Una primera hipótesis²⁹ que se sugiere es que las policías –principalmente Carabineros- consideran “poco eficaz” detener, ya que con el nuevo sistema penal, la fiscalía tiene una serie de facultades para desestimar casos³⁰ “de poca monta”, como lo son las lesiones menos graves del artículo 399 del Código Penal, y los hurtos de especies de poco valor sancionados en el artículo 446 N° 3 del mismo código. Y de hecho, lo que estaría ocurriendo en la práctica, es que del total de causas que ingresan, la respuesta del sistema a la mayoría de ellas (83%) se debe a facultades discrecionales de los fiscales³¹. Inclusive habiendo detención, con el nuevo sistema se contemplan salidas alternativas a la privación de libertad. De este modo, aún cuando el caso no sea desestimado, el imputado no termina en la cárcel, desincentivándose entonces que Carabineros efectúe detenciones por este tipo de delitos. La selectividad del nuevo sistema estaría reflejándose en su labor represiva.

Si a esto se agrega que tiempo antes de la implementación de la RPP en una región, Carabineros recibe una preparación de los principales estatutos del nuevo sistema, entonces, la disminución de las detenciones por lesiones y hurtos responde a un proceso de ajuste o adaptación de Carabineros al nuevo sistema, quienes podrían estar absteniéndose de efectuar ciertas detenciones (hurtos y lesiones leves) bajo el supuesto de que su conocimiento del nuevo procedimiento penal le indica que la persona detenida no será procesada en virtud de las facultades discrecionales de la fiscalía, o en el caso de ser procesada, la condena no implicará necesariamente una privación de libertad.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que este tipo de conocimiento respecto al trabajo y los criterios de la fiscalía para desestimar casos se adquiere en la experiencia cotidiana, Carabineros se estaría inhibiendo de realizar detenciones puesto que hay un periodo de ajuste a los nuevos sistemas de trabajo con los nuevos operadores del sistema. En este sentido, es central el conocimiento que Carabineros va adquiriendo de los criterios de los Fiscales para determinar si se procede o no con una detención.

En esta primera hipótesis, entonces, se sostiene que Carabineros realiza un número menor de detenciones por lesiones leves y hurtos falta al iniciarse la RPP, debido a su relativa ineficacia en el marco de un sistema penal más selectivo.

2. Por otra parte, podría suceder que las detenciones disminuyeran porque Carabineros toma ahora ciertos resguardos que antes no tomaba, respecto a los derechos de presunción de inocencia de los imputados: bajo el nuevo sistema el Carabinero se enfrenta a la Audiencia de Control de Detención, donde se examina si el procedimiento (el cómo y el por qué) por el cual se detuvo a una persona se ajusta o no a un debido proceso. De no ser así, el Juez de Garantía determina la ilegalidad de la detención³², lo

²⁹ El siguiente análisis mantiene el supuesto de que dicha disminución se explica principalmente por las lesiones y hurtos leves.

³⁰ Entre las variadas alternativas de selección de casos que contempla el sistema, la facultad que aquí interesa es el “Principio de Oportunidad” que permite cerrar aquellos casos que tengan una pena no superior a la de presidio o reclusión menores en su grado mínimo y que sean considerados hechos de una gravedad muy reducida y no comprometen gravemente el interés público.

³¹ Fuente: Anuario Estadístico del Ministerio Público. Del total de términos facultativos, entre los años 2000 y 2004, los casos que se cierran por el Principio de Oportunidad representan el 17%.

³² Junto con la flagrancia, otros elementos de la detención que son controlados en la audiencia, y que eventualmente pueden conducir al Juez de Garantía a determinar la ilegalidad de la detención, son la no lectura de derechos y los malos tratos y abusos que puede cometer Carabineros al momento de realizar la detención. Es interesante destacar que la derogación de la detención por sospecha efectuada en 1998 se hace realmente efectiva con la introducción de la RPP, que a

que podría conducir a una sanción administrativa al Carabinero que efectuó la detención, y eventualmente perjudicar en sus posteriores ascensos.

En este sentido, respecto a los delitos de flagrancia, diversas fuentes³³ señalan que uno de los principales problemas surgen con los criterios que aplica el Juez de Garantía para determinar qué es la flagrancia. Según la ley, Carabineros puede detener a quien "acabare de cometer un delito", o "al que huyere del lugar de comisión del delito". En la práctica se ha visto que el criterio de un Carabinero respecto del tiempo que implica el "acabar de cometer un delito", no es necesariamente el mismo del juez o del fiscal e incluso, tampoco hay uniformidad de criterios entre los mismos jueces.

Si la primera hipótesis vinculaba la caída en estas detenciones a la selectividad del nuevo sistema, la segunda la explica en función de las nuevas garantías y derechos de los imputados.

Con todo lo anterior, es posible comprender por qué las tendencias de recuperación de las detenciones luego del impacto de la Reforma se verifican sólo en algunas regiones: si las hipótesis propuestas son correctas, entonces la recuperación en las tasas de detenciones depende de procesos organizacionales de adecuación al nuevo rol de las policías; procesos que pueden desarrollarse de manera diferenciada de acuerdo a las distintas realidades regionales y/o comunales de las policías, como el liderazgo de sus respectivos comisarios y prefectos, la coordinación con Jueces de Garantía y Fiscales o la valoración que ellos hacen de proceder con las detenciones.

Por lo tanto, la disminución de las detenciones por lesiones y hurtos menores sería una consecuencia, reflejada en la labor policial, tanto de los criterios de selectividad del nuevo sistema (que desestima precisamente este tipo de delincuencia menos lesiva) y de las nuevas garantías y derechos que adquieren los imputados, elementos que han afectado la función represiva de las policías en la medida que han sido ellas mismas las que han tenido que abstenerse de efectuar un número importante de detenciones, que antes de la entrada en vigencia de la Reforma no eran problemáticas.

Esta hipótesis de que son las propias policías las que ejercen un autocontrol sobre cierto conjunto de detenciones, se ve reforzada por el hecho de que con la promulgación de la Ley n° 19.789 este tipo de detenciones puede –en teoría- ser efectuado, pero en la práctica ha disminuido considerablemente con el inicio de la RPP.

través de las audiencias de control de la detención, resguarda de manera más objetiva los derechos de los imputados.

³³ Ver entrevista a Mirta Ulloa, encargada de la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal del Ministerio de Justicia, en <http://www.quepasa.cl/revista/2003/02/21/t21.02.QP.SOC.FANTASMA.html>

Conclusiones

Desde diversos sectores de la ciudadanía se ha sostenido que habría un impacto negativo de la RPP sobre la seguridad ciudadana. Fundamentalmente se ha afirmado que la Reforma ha producido un aumento de la criminalidad, de la sensación de inseguridad de las personas, y un aumento de las tasas de denuncias por delitos de mayor connotación social. El presente trabajo ha intentado evaluar el sustento empírico de dichas afirmaciones.

Respecto a victimización y temor –los indicadores más confiables de seguridad ciudadana- se concluye que dada la precariedad de las fuentes de información disponibles en el país, no es posible reunir evidencia empírica suficiente para respaldar la hipótesis de un aumento (o bien de una disminución) de la criminalidad y del temor asociado a la RPP. Dicha precariedad no dice relación con la calidad de las fuentes disponibles, sino con la limitada *periodicidad* y *representatividad* nacional que serían necesarias para determinar el comportamiento de la victimización y el temor en los distintos momentos de la entrada en vigencia del nuevo sistema, así como en las distintas regiones y comunas. De todos modos, las únicas series de datos disponibles (Fundación Paz Ciudadana) no revelan aumentos significativos en el robo ni en el temor asociados a la RPP.

En el caso de las denuncias por delitos de mayor connotación social, la evidencia muestra que no hay un impacto sistemático de la RPP en ellas. Sí hay aumentos significativos en algunas comunas, principalmente las de la cuarta etapa, el que habría que explicar por la acción de una variable comunal no observada que, combinada con el inicio de la RPP, provoca aumentos significativos en las denuncias. La hipótesis que aquí se sugiere es que si la RPP estuviera asociada al aumento de las denuncias a causa de un atributo inherente a ella (por ejemplo su carácter “garantista”), cabría esperar un efecto sistemático. El hecho de que sólo algunas comunas presenten aumentos significativos en sus tasas luego de ingresar al nuevo sistema, no basta para sustentar la hipótesis que identifica a la RPP *per se* con un aumento de las denuncias.

A diferencia de las denuncias, se concluye por último que la RPP sí ha tenido un impacto significativo, sistemático e inmediato sobre las detenciones por DMCS efectuadas por Carabineros. En todas las etapas y regiones se observa una fuerte disminución en las tasas, explicada por las detenciones de los delitos de lesiones y hurtos. La hipótesis propuesta es que parte importante de dicha disminución no sería sino un efecto o manifestación de los principios que orientan la RPP, reflejado en la labor represiva de Carabineros.

Por último, no se puede dejar de señalar la necesidad que se generen indicadores confiables de manera periódica y representativa, sobretodo en relación a las cifras de victimización y temor. Sin ello, es muy difícil analizar de manera adecuada la evolución de la delincuencia en el país, así como el impacto que puedan estar teniendo distintas políticas públicas o reformas institucionales, como es el caso de la RPP.

La conclusión más relevante es la que refiere a victimización y temor, pues ambos son indicadores confiables que apuntan al fenómeno de la seguridad ciudadana en cuanto tal, a diferencia de las denuncias, las que en virtud de la gran cantidad de delitos no denunciados son un indicador problemático del fenómeno de fondo. Lo afirmado anteriormente respecto a que la precariedad de las fuentes disponibles no permite respaldar la hipótesis que vincula a la RPP y con un aumento del crimen y el temor no es una conclusión necesariamente definitiva. Ello porque todavía va a ser posible analizar la

relación entre RPP y seguridad ciudadana en la Región Metropolitana, pues en este caso sí hay encuestas periódicas de victimización y temor anteriores a la entrada en vigencia del nuevo sistema en junio del presente año. Cabe esperar que dichas encuestas sigan aplicándose, y de este modo sea posible determinar de un modo más confiable la relación entre RPP y seguridad ciudadana.

Bibliografía

- Baytelman A. y Duce. M. “Evaluación de la Reforma Procesal Penal”, Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, 2002.
- Benavente, J.M. y Cortés, E. *Delitos y sus denuncias. La cifra negra de la criminalidad en Chile y sus variantes*, en “Actas de Simposio Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia”, Fundación Paz Ciudadana e Instituto de Sociología PUC, 2004.
- Dammert, L. Y A. Lunecke, “Victimización y Temor en Chile: Revisión Teórica-Empírica en 12 Comunas del País”, Universidad de Chile, 2002.
- Fundación Paz Ciudadana – Adimark, Encuestas de victimización y temor 1999-2005
- Helsper, E. Y J. Manzi, “Estudio acerca del Sentido de Seguridad en Santiago”, Escuela de Psicología, Pontificia Universidad Católica de Chile, marzo 2003.
- <http://www.minjusticia.cl/Comunicados/2002/enero/enero17.html>
- INE, Censo 2002
- MIDEPLAN, Encuesta Casen 2000
- Ministerio del Interior, “Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile”, Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, abril 2004.
- _____, Encuesta Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana. Regiones I, XI y XII, 2002.
- _____, Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana, 2003.
- _____, Estadísticas trimestrales y anuales de denuncias y detenciones por delitos de mayor connotación social: 1999-2005.
- _____, “Anuario Interinstitucional 2004”
- Universidad Diego Portales, Encuesta Nacional de Opinión Pública 2005.