LA REFORMA PROCESAL PENAL. VARIABLES ASOCIADAS A LA PLANIFICACIÓN TÉCNICA Y POLÍTICA DEL CAMBIO*

Rafael BLANCO SUÁREZ**

Introducción

La reforma al sistema de persecución y enjuiciamiento penal admite variados análisis y perspectivas, las que van desde ópticas historiográficas y de la ciencia política, pasando por aproximaciones jurídicas y dogmáticas hasta estudios orientados por la lógica de políticas públicas.

El presente texto pretende aproximarse, aún cuando de modo algo general, al entrelazamiento de lógicas políticas y de política pública, por ser ambas miradas o enfoques los menos explorados de la reforma procesal penal o por de pronto, menos documentados.

En efecto, la reforma ha dado lugar a un conjunto importante de textos jurídicos con enfoques procesales, textos de litigio estratégico, textos dogmáticos de jurisprudencia, pero muy pocos sobre los aspectos propiamente políticos envueltos en el proceso de cambio y mucho menos sobre dimensiones ligadas a las políticas públicas en el sector justicia y en particular ligadas a la reforma procesal penal.

Los próximos apartados intentan reseñar los aspectos que han parecido más relevantes del proceso políticos que acompañó la reforma penal, al tiempo de aproximarme igualmente a los factores que dieron a este cambio un nuevo foco a la construcción y diseño de políticas públicas en el sector justicia

* Colaboración incluida en el No. 1 de la Revista *Nova Iustitia*, publicado en noviembre de 2012.

** Licenciatura en *Ciencias Jurídicas y Sociales* por la Universidad Católica de Chile. Pos-titulado en Derecho Penal, Universidad de Salamanca, España. Profesor de Derecho Procesal Penal y Litigación en la Universidad Jesuita Alberto Hurtado de Chile. Profesor Visitante de la Facultad de Derecho de Loyola, Chicago, Estados Unidos. Asesor Internacional para los procesos de Reforma Procesal Penal en México, Centroamérica y el Caribe. Ocupó el cargo de Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Justicia y Coordinador General para la instalación de la Reforma Procesal Penal por el Gobierno de Chile. Fue integrante de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Ética Pública, formada por el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y Secretario Ejecutivo de la Agenda de Probidad y Transparencia de la Presidenta Michelle Bachelet de 2006 a 2007. También, fue Consejero del Consejo de Alta Dirección Pública de 2007 a 2013.

1. Elementos Distintivos de la Fase de Diseño

La reforma procesal penal representa una de las transformaciones más relevantes y radicales que haya sufrido el sistema de justicia penal chileno. La modificación de reglas, normas prácticas, cultura, organización, procesos de trabajo, paradigmas, conocimientos y habilidades entre otros factores, pone de manifiesto la magnitud y alcances del cambio.

Esta política pública inserta en el ámbito de la justicia, fue diseñada tomando en cuenta un conjunto de factores tradicionalmente ignorados en materia de reformas a la justicia y ciertamente invisibles a los ojos de los reformadores clásicos.

Pareciera relevante referirse entonces al conjunto de elementos que pueden entrar en el calificativo de novedosos y que acompañaron el diseño y preparación de la reforma al proceso penal chileno.

Los factores más relevantes presentes en el proceso de preparación de la reforma fueron los siguientes:

a) Enfoque multidisciplinario

Este factor se relaciona con la incorporación de miradas de diversas disciplinas al proceso de reforma procesal penal.

Tradicionalmente las reformas a la justicia han sido encaradas desde lógicas básicamente normativas, donde por cierto primas miradas focalizadas en variables jurídicas.

Probablemente parte de los problemas y fracasos de los procesos de reforma procesales en América Latina han tenido que ver con este foco exclusivo o preponderante.

La predilección por este enfoque jurídico, supone descuidar el conjunto de otros temas y conocimientos que están indisolublemente ligados a las políticas públicas del sector justicia.

Entre ellos podemos mencionar los siguientes:

1. Modificaciones organizacionales

En efecto, cada vez que modificamos de manera relevante un procedimiento, un código de procedimientos completo competencias o atribuciones, impactamos en la organización de las instituciones. Este aspecto suele ignorarse, manteniendo las mismas estructuras organizacionales e impidiendo los necesarios ajustes reorganizaciones.

Los ajustes organizacionales pueden ir desde la creación de nuevas unidades especializadas, reasignación de funciones dentro de la organización, modificaciones y ajustes de las divisiones, departamentos, programas o unidades existentes, o simplemente modificaciones menores.

La gestión moderna por otra parte, evidencia la necesidad de ajustar las organizaciones a las dinámicas de cambios y avances tecnológicos de forma de cumplir con los objetivos estratégicos para los que está llamada.

En el caso de la reforma procesal penal chilena, las instituciones que debieron modificar sus organizaciones fueron por una parte la policía y por otra el Poder Judicial. En el caso de la Fiscalía y la defensoría, más que cambios lo que supuso fue el nacimiento de nuevas organizaciones hasta entonces inexistentes en el sistema político – institucional.

Carabineros de Chile generó internamente una nueva unidad de trabajo para preparar e implementar e cambio y asimismo reorganizó el aparato investigativo interno con que contaba. De este modo transitó desde la estructura vigente a la época de la reforma, pasando por las unidades integrales investigativas, para terminar reforzando las unidades especializadas en investigación como el OS7, OS9 y LABOCAR, entre otros.

Por su parte, la Policía de Investigaciones generó reforzamientos de sus áreas de investigación, renovando sus equipos y mejorando la organización interna. Este cambio tenía relación con las nuevas exigencias derivadas de un modelo acusatorio, oral y de audiencias en reemplazo del sistema de expedientes. Por otra, parte la incorporación del Ministerio Público suponía adecuar su funcionamiento, sus sistemas de coordinación, sus mecanismos de trasposos de información y los tiempos de respuesta de sus procedimientos.

«...cada vez que modificamos de manera relevante un procedimiento, un código de procedimientos completo competencias o atribuciones, impactamos en la organización de las instituciones. Este aspecto suele ignorarse, manteniendo las mismas estructuras organizacionales e impidiendo los necesarios ajustes reorganizaciones.»

En el caso del Poder Judicial, el cambio resultó aún más profundo, pues debió cambiar su lógica de trabajo centrada en el expediente y en la escrituración por una lógica centrada en la oralidad y en el sistema de audiencias. De esta forma debió modificar la organización del despacho judicial y todo el aparato administrativo de apoyo.

Se creó una estructura organizacional completamente nueva que incluyó unidades para administrar espacios físicos, unidades para dar soporte a testigos y peritos,

unidades de gestión de causas y administración de la agenda del tribunal, unidades de apoyo general (tecnología, finanzas, apoyo administrativo) unidades de atención al público, etc.

Por otra parte se privilegió la profesionalización del sistema de administración de los nuevos tribunales de la reforma, apareciendo la figura del administrador del tribunal, el que se relaciona con el juez presidente que es elegido por sus pares que integran los cuerpos colegiados de cada tribunal, con el objeto de mejorar el *back office* del despacho judicial.

Este conjunto de ajustes estuvo guiado por la necesidad de organizar todo el trabajo jurisdiccional en torno a las distintas audiencias del nuevo sistema oral, los que iban desde audiencias de control de detención, seguidas de audiencias de formalización de la investigación con debate de cautelares y determinación de plazos máximos de investigación, pasando por audiencias de suspensión condicional del procedimiento, audiencias de preparación de juicio oral, audiencias de juicio oral o bien audiencias de procedimientos especiales.

En el caso de la Fiscalía y la Defensa Penal Pública, más que cambios y ajustes organizacionales iniciales, lo que se desarrollaron fueron nuevas organizaciones, inexistentes hasta esa fecha. Sin embargo, en forma posterior los

modelos organizacionales de estas nuevas instituciones han estado en permanentes cambios y ajustes según los desafíos que se deben ir enfrentando.

2. Cambios en los proceso de trabajo

Otro aspecto relacionado con las transformaciones en las reformas a la justicia y en la reforma al proceso penal en particular, tiene relación con los cambios que experimentan los procesos de trabajo de los distintos actores.

Un nuevo código, con nuevas normas y procedimientos, trae aparejado la generación de nuevos procesos de trabajo para los operados del sistema de justicia. Cada proceso se asocia a nuevos productos, con nuevas exigencias y supuestos y requieren además mejores soportes y capacitación para alcanzar los objetivos estratégicos de cada sub etapa.

Un ejemplo de lo señalado puede vincularse a las prerrogativas policiales autónomas, las que en el marco del nuevo sistema procesal penal suponen una fuerte preocupación por evitar errores e ilegalidades, so pena de que tales acciones resulten excluidas y por tanto, al margen del sistema penal. Ello supone una fuerte vinculación con el órgano conductor de las investigaciones que es el Ministerio Público y con el cual debe generar lazos de comunicación y coordinación.

Profundizando la aproximación anterior, podemos imaginar el conjunto de acciones que deben operar en un caso de detención flagrante, que supone una acción policial, una comunicación a la fiscalía, decisiones y operaciones intermedias, trasposos de información, traslados del detenido, respaldo de información uso de sistemas informáticos para traspasar tal información generación de criterios y estándares para recopilar antecedentes, coordinaciones con centros de salud en caso de lesiones del detenido, etc.

Este conjunto de consideraciones solo pueden ser visualizados en la medida que los nuevos procedimientos y reglas jurídicas son traducidos en acciones y operaciones concretas y en procesos de trabajo. Esta aproximación permite al mismo tiempo identificar los requerimientos materiales de las instituciones, los apoyos tecnológicos necesarios de los procesos de trabajo más relevantes y los flujos de trabajo que los nuevos sistemas generan.

3. Cambios en los perfiles profesionales de los actores del sistema

Otro aspecto que resalta con claridad, a propósito de las reformas a los sistemas de justicia y en especial con ocasión de la reforma procesal penal, tiene relación con los nuevos perfiles de cargo que estos cambios suponen para los nuevos operadores.

En efecto, los cambios en la organización, los nuevos procesos de trabajo, exigen nuevos perfiles para los cargos que la reforma generó.

Un ejemplo claro de ello tiene relación con toda la estructura de profesionalización del despacho judicial que supuso generar jefaturas administrativas y nuevos modelos de gestión que requerían competencias y habilidades sustantivamente distintas a las que el sistema necesitaba hasta entonces. Se requirió generar perfiles para el administrador del tribunal para los jefes de las distintas áreas de apoyo, etc. Lo mismo ocurrió tratándose del nacimiento del Ministerio Público y de la Defensa Penal Pública que requirió el reclutamiento de muchas personas con competencias y habilidades distintas para ejercer los nuevos cargos.

4. Cambios en los sistemas informáticos

Otro elemento central a la hora de diseñar la reforma se refiere a las tecnologías de la información. Estos aspectos pueden ser un apoyo sustantivo para los procesos de cambios si se diseñan correctamente. En el caso de la reforma al proceso penal, los cambios tecnológicos estuvieron fuertemente centrados en la instalación de nuevos mecanismos de trasposos de información entre los operadores, especialmente entre policías y fiscales, entre fiscales y jueces y entre jueces y litigantes.

Asimismo se expresó en la generación de bases de datos, en la gestación de mecanismos de coordinación interinstitucional, en la instalación de sistemas de registro, etc.

Por otra parte el desafío tras los modelos informáticos también se vincula con la capacidad de diálogo y compatibilidad que tengan dichos sistemas entre sí, pues el nuevo sistema suponía altos niveles de coordinación y trabajo interinstitucional.

5. Modificaciones arquitectónicas

Uno de los elementos más complejos y costosos tiene relación con la adaptación de la infraestructura existente a los cambios que las reformas requieren. En el caso de la reforma procesal penal el cambio de una justicia secreta y escrita, por una pública de tipo oral, significó diseñar un nuevo modelo arquitectónico de tribunales, con nuevos requerimientos de espacios y de seguridad, flujos de circulación de público y de operadores de forma parcialmente diferenciada, entre otros aspectos.

En otras palabras, el modelo de audiencias, en lugar del modelo de expedientes, requería espacios para generar la interacción que el nuevo sistema exigía entre los operadores.

Lo anterior significó invertir grandes sumas de dinero en habilitación de espacios físicos, remodelaciones y nuevas construcciones.

6. Nuevas metodologías de aprendizaje

La reforma supuso reestructurar la base conceptual del sistema procesal penal, introdujo nuevas normas, nuevas instituciones, nuevas lógicas de funcionamiento, y nuevos paradigmas. Todo lo anterior implicó la necesidad de incorporar nuevas destrezas y habilidades entre los operadores, lo que a su vez se tradujo en nuevas metodologías de enseñanza del Derecho Procesal Penal y requerimientos de formación práctica y teórica. Ello a su vez descansaba sobre la base de nuevas metodologías innovadoras de enseñanza que incorporaron lógicas de simulación de audiencias y juicios, juego de roles, análisis de casos, uso de tecnologías vinculadas al desarrollo de teorías del caso, entre otros aspectos.

A todo lo anterior puede incluso agregarse el que se desarrolló un modelo de capacitación interinstitucional que contribuyó a modelar el funcionamiento del nuevo sistema, sus principales audiencias y el juicio, sobre la base de integrar a todos los operadores en un mismo momento previo a la implementación y puesta en marcha, que supuso simular cada audiencia, identificar los temas relevantes de cada una de ellas, definir las informaciones necesarias y pertinentes que cada actor debía llevar a cada una de ellas y generar acuerdos sobre el modo general de funcionamiento y la dinámica de tales audiencias.

b) Enfoque interinstitucional

Otro factor relevante que marcó una parte del proceso de reforma procesal penal, tuvo relación con la generación de espacios de trabajo interinstitucional. Este aspecto suele ser una de las debilidades de los procesos de reforma comparados, pues las prácticas tradicionales de trabajo en el sistema público tienden a evidenciar lógicas compartimentalizadas entre los actores involucrados, máxime cuando pertenecen a distintas reparticiones públicas o distintos poderes del Estado.

No resulta sencillo generar relaciones de trabajo y coordinación entre distintas instituciones estatales, tradicionalmente celosas de sus competencias y prerrogativas, tendiéndose a generar lógicas autárquicas y poco dialogantes que impiden ganar espacios para mejorar rendimientos, general economías de escala, simplificar procedimientos, disminuir costos de operación, etc.

En el caso de la reforma procesal penal, la inter institucionalidad que logró instalarse en el curso del proceso, se tradujo en las siguientes cuestiones:

Capacitación interinstitucional

El trabajo de preparación de la reforma procesal penal supuso evidenciar lo crítico que resultaba que los operadores del sistema lograsen comprender correctamente las

dinámicas que las nuevas reglas y normas traían consigo.

No bastaba una mera lectura o estudio del nuevo Código Procesal Penal si no iba acompañada de la generación de las lógicas, habilidades, destrezas y conocimientos que suponía el nuevo sistema acusatorio. En el corazón de este dilema se encontraba la instalación de las lógicas orales, de los modelos de audiencias y finalmente de la traducción de las reglas abstractas a las dinámicas e interacciones que el nuevo proyecto de código requería.

La aproximación tradicional de los procesos de capacitación, que colocaban los énfasis en los aprendizajes teóricos y abstractos de las normas, no resultaba suficientes para lograr el cambio de mentalidad y lógicas que la reforma necesitaba. Mucho menos era suficiente para lograr traducir correctamente las reglas procesales del nuevo Código Procesal Penal.

De hecho resulta altamente probable que la aproximación tradicional hubiera permitido la pervivencia de las viejas prácticas del modelo inquisitivo y por tanto la preservación de lógicas de reserva y de escrituración.

De este modo, el proceso de instalación de la reforma procesal penal en sus distintas fases y en los distintos territorios donde se fue implementando, consideró un proceso de capacitación de los actores centrales del sistema, esto es, jueces,

fiscales y defensores. Probablemente una mirada retrospectiva y crítica nos permite observar lo errado que resultó no incorporar en esta fase de modo más intenso a los cuerpos policiales.

Jueces, fiscales y defensores fueron capacitados siguiendo el uso de metodologías modernas y acordes con la estructura oral del nuevo proceso. Se usaron métodos de simulación de audiencias, juego de roles, análisis de casos, etc.

Sin perjuicio de lo que hasta acá hemos comentado, todavía hubiese resultado parcial e insuficiente dicha capacitación si esta no hubiese tenido una fisonomía interinstitucional. Dicho de otro modo, cada vez que debíamos instalar la reforma procesal penal en las diversas regiones, se desarrolló un proceso de capacitación interinstitucional, donde reunimos a jueces, fiscales y defensores, para que simularan cada una de las audiencias del nuevo modelo. Esta capacitación interinstitucional permitió las siguientes ganancias:

- Comprender las dinámicas generales de las audiencias;
- Comprender los temas que debían ser tratados en cada una de ellas;
- Comprender la información necesaria que cada actor debía tener disponibles para tales audiencias;
- Comprender las mecánicas de interacción que debían producirse en las diferentes fases y audiencias;
- Comenzar a identificar los requerimientos materiales que se

necesitarían para administrar correctamente tales audiencias.

A lo anterior aún podemos agregar que esta dinámica de simulaciones logró distender en algo las ansiedades y nerviosismo de los actores, pues ya podían representarse lo que el nuevo sistema les demandaba en su fase inicial y en el trabajo más relevante que era precisamente en audiencias.

«Sin perjuicio de lo que hasta acá hemos comentado, todavía hubiese resultado parcial e insuficiente dicha capacitación si esta no hubiese tenido una fisonomía interinstitucional. Dicho de otro modo, cada vez que debíamos instalar la reforma procesal penal en las diversas regiones, se desarrolló un proceso de capacitación interinstitucional, donde reunimos a jueces, fiscales y defensores, para que simularan cada una de las audiencias del nuevo modelo.»

2. Generación de una Unidad de Coordinación Interinstitucional

Otro elemento del proceso de implementación de la reforma procesal penal que consultó lógicas interinstitucionales fue precisamente la generación de una Comisión donde estaban representados todos los actores relevantes del sistema penal, esto es, Ministerio Público, Defensa Penal Pública, Judicatura y Poder Ejecutivo. Esta Comisión fue estructurada con el objeto de coordinar de modo más intenso la instalación de la reforma procesal penal, al tiempo de generar un espacio de diálogo entre las instituciones para resolver los problemas operativos que se iban generando con la implementación.

Siguiendo la misma reflexión retrospectiva y crítica, resulta posible decir que la composición de esta Comisión debió integrar de algún modo al estamento policial a objeto de acelerar los cambios que en sus respectivas reparticiones debían operarse para hacer frente a la instalación de la reforma.

Esta Comisión logró establecer un modelo de trabajo, que aunque con altibajos, permitió instalar un espacio de trabajo común donde podían llevarse los temas más relevantes de la implementación.

En los inicios del proceso de diseño de la reforma se imaginó la relevancia de una instancia de estas características, razón por la cual su

existencia se gestó y consagró a nivel legal.

3. Generación de manuales de procedimiento para la operación del sistema

Otra dimensión del trabajo interinstitucional que logró gestarse en torno al proceso de diseño y preparación de la reforma, tiene relación con la generación de manuales operativos para coordinar las relaciones de trabajo entre la fiscalía, la defensa y los tribunales. Estos manuales resultan particularmente útiles para traducir en textos concretos los acuerdos operativos de procesamiento de información y de los flujos de trabajo del sistema en sus distintas fases.

En la actualidad tales requerimientos han dado lugar a manuales operativos entre la fiscalía y la policía.

4. Acuerdos operativos específicos entre algunos actores

Finalmente otra expresión de trabajo interinstitucional se refiere a las relaciones que en algunos casos se han establecido a modo de buenas prácticas entre algunos operadores del sistema de justicia penal.

En concreto es posible advertir en algunas regiones o localidades del país, la generación de métodos de trabajo conjuntos entre la Fiscalía y la Policía, lo que se ha traducido en acuerdos operativos, en mesas de trabajo para hacer frente a dificultades

concretas o analizar problemáticas ligadas a la aplicación y comprensión de ciertas reglas o instituciones relevantes en materia de persecución penal.

c) Asociación público privada

En el marco de análisis de la fase de diseño de reforma procesal penal resulta necesario mencionar uno de los aspectos que representó una de las dimensiones más innovadoras y atípicas desde la óptica de trabajo tradicional del Estado de esa época. En efecto, la reforma procesal penal fue gestada sobre la base de un trabajo público-privado en el que se asociaron, por una parte, organizaciones de la sociedad civil como la Corporación de Promoción Universitaria, y la Fundación Paz Ciudadana y el Ministerio de Justicia por otra.

Esta asociación se tradujo en un modo de trabajo efectivo y cotidiano donde los equipos técnicos de las tres instituciones interactuaron para perfeccionar los distintos proyectos de la reforma procesal penal y al mismo tiempo generaron los insumos técnicos para dotar a la reforma de los estudios, soportes y requerimientos en el plano de lo financiero, organizacional, informático, etc.

Esta asociación poseía adicionalmente la virtud de congregar equipos técnicos que provenían de sensibilidades políticas diversas y por tanto agregaban el mérito de ser transversales y más amplias. Estas

sensibilidades permitieron entrelazar en el proceso de reforma, objetivos y dimensiones tradicionalmente contrapuestas que eran incapaces de dialogar, gestando un modelo de persecución y enjuiciamiento criminal que logró combinar aspectos ligados a los derechos y garantías, con elementos asociados a la mayor eficiencia y eficacia de la persecución penal.

d) Generación de una unidad de coordinación especializada dentro del aparato público para coordinar el proceso de trabajo técnico

Otro aspecto que se asocia a la etapa de diseño y preparación de la reforma procesal penal, se vincula con la creación, al interior del Ministerio de Justicia, de una Unidad de Coordinación Técnica del proceso de reforma, que se conformó sobre la base de un equipo multidisciplinario que produjo un conjunto muy relevante de estudios y análisis, que representaron los soportes financieros, informáticos, de procesos, arquitectónicos, y económicos del proceso de cambio.

Esta Unidad interactuaba con los equipos técnicos de la Corporación de Promoción Universitaria y la Fundación Paz Ciudadana. Igualmente trabajó con un fuerte apoyo de académicos de la Universidad Diego Portales en materias jurídicas e institucionales.

La generación de esta Unidad Coordinadora permitió instalar en el

Ministerio de Justicia una masa crítica de profesionales que permitieron coordinar el trabajo técnico con otras instituciones del aparato público, coordinar el trabajo de recepción y organización de la cooperación internacional, desarrollar estudios de soporte técnico para ensamblar las distintas aristas y dimensiones técnicas del proceso de reforma y coordinar el trabajo de apoyo que prestaron las instituciones de la sociedad civil y el mundo académico.

e) Acopio de Información de base y estudios de apoyo para el cambio

La reforma posee como sello distintivo la generación de un conjunto de estudios que permitieron justificar y respaldar los planteamientos que se hacían para sostener la idea del cambio de sistema.

En efecto, la reforma contó con análisis académicos sobre los problemas del sistema antiguo y sus tiempos de respuesta.

Por otra parte se desarrollaron estudios de rentabilidad financiera y social, se generó un modelo de simulación computacional elaborado por profesionales de la Fundación Paz Ciudadana como soporte para definir los flujos de trabajo y los requerimientos de personal. Asimismo se contó con estudios de carga de trabajo y necesidades de ubicación de los nuevos tribunales que desarrolló el propio Poder Judicial.

Estos estudios fueron particularmente útiles durante el debate legislativo de la reforma, así como en las discusiones y presentaciones que se hicieron ante el Ministerio de Hacienda.

2. Elementos políticos involucrados en su preparación

La reforma al proceso penal está lejos de ser una transformación puramente tecnocrática. Desde sus inicios se vinculó con necesidades político-institucionales y demandas muy concretas de los ciudadanos. En la base de la reforma aparecía una mirada crítica al funcionamiento del sistema de justicia penal por su lentitud, secretismo, burocracia, por casos de corrupción no sistémicos pero frecuentes, vulneración de derechos de todos los intervinientes, y falta de capacidad para perseguir criminalmente un caso en forma eficiente.

Estas constataciones generaban legítima indignación ciudadana y acompañaron y presionaron para lograr instalar el nuevo modelo de justicia.

La reforma por otra parte tocaba cuerdas sensibles del poder, pues modificaba el trabajo y controles de la policía, cambiaba la organización y funcionamiento del Poder Judicial, chocaba contra los intereses de grupos de abogados bien contactados que veían la reforma como un problema y no como una solución, propugnando mantener el sistema vigente a la época

con más recursos para construir tribunales cárceles y contratar jueces.

Como si todo ello fuera poco, la reforma encontró problemas en el debate legislativo referidos a las resistencias que algunos parlamentarios colocaron a las nuevas normas e instituciones, y pese a que finalmente fuimos capaces de convencerlos, no es menos cierto que ello tomó tiempo y enorme energía política.

Este conjunto de constataciones, permiten observar que la variable político-estratégica de la reforma procesal penal jugó un rol clave. Dentro de este enfoque, los aspectos que merecen especial relevancia son los siguientes:

Voluntad política

Ninguna reforma de envergadura que supone cambiar norma, crear nuevas instituciones públicas, modificar las atribuciones de órganos públicos existentes, generar nuevas reglas, aumentar a más del doble el presupuesto del sector justicia, puede llegar a arribar a buen puerto sin la existencia de una voluntad política que logre dar seguimiento al proceso de cambio, se involucre en los detalles cotidianos que pueden frenar o ralentizar el proceso, abra las puertas políticas y financieras de la reforma, logre dialogar con todas las fuerzas políticas y finalmente logre sostener el impulso reformista en el tiempo.

Esa voluntad política estuvo muy presente en la reforma procesal

penal, y si bien ello es en parte fruto de un trabajo de equipo, transversal y bien preparado, no es menos cierto que todo ello requiere de una cabeza conductora que genere credibilidad y eficacia a la acción política.

En el contexto de la reforma, esa cabeza y rol de conducción estuvo representada por la Ministra de Justicia, Soledad Alvear, quien logro convencer y sumar al proceso al Presidente Eduardo Frei, al Presidente Ricardo Lago, y al mismo tiempo generar una base de apoyo casi unánime en ambas ramas del Congreso Nacional y en las distintas fuerzas políticas.

Enfoque amplio e integrador

Otro aspecto de la dimensión política del proceso de reforma procesal penal, tiene relación con la capacidad que se tuvo de relevar tanto aspectos de derechos y garantías como aspectos de eficiencia en la persecución penal.

Las reformas a los sistemas de enjuiciamiento y persecución penal gestadas en América Latina, suelen llevar aparejado un signo unidireccional que se asocia a la profundización de derechos y garantías.

Ello ha provocado que sean entendidas como un factor de debilitamiento de la eficiencia de la persecución, originando divisiones que impiden un correcto desarrollo y preparación de los cambios.

La reforma al proceso penal chileno intentó armonizar estas

visiones encontradas, estructurando un modelo que aspiraba simultáneamente a mejorar los estándares de derechos garantías, al tiempo de mejorar la eficiencia y eficacia de la persecución penal.

De este modo se obtuvo una mirada novedosa para abordar la reforma al proceso penal, generando una visión integradora y más representativa de lo que los mismos ciudadanos esperaban del proceso de cambio en la justicia penal. Esto permitió asimismo aumentar la base política y social de apoyo al proceso de cambio y facilitó los consensos políticos en la fase legislativa.

Finalmente los énfasis permitieron mejorar la persecución penal, aumentar los recursos de las policías y los órganos periciales, generar mecanismos de atención, derivación y protección de víctimas, establecer sistemas de entrenamiento y coordinación de fiscales y policías que mejoraron la eficacia y eficiencia de la persecución del delito, generar una organización del Ministerio Público poco burocrática y de alto dinamismo.

Por otra parte se logró instalar un sistema de Defensa Penal Pública que por primera vez en Chile generó un mecanismo efectivo de representación de intereses de los imputados. Ello fue acompañado de un modelo de procesamiento más respetuoso del principio de inocencia y dotado de medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva,

junto a sistemas alternativos de resolución de conflictos.

«Ninguna reforma de envergadura que supone cambiar norma, crear nuevas instituciones públicas, modificar las atribuciones de órganos públicos existentes, generar nuevas reglas, aumentar a más del doble el presupuesto del sector justicia, puede llegar a arribar a buen puerto sin la existencia de una voluntad política que logre dar seguimiento al proceso de cambio, se involucre en los detalles cotidianos que pueden frenar o ralentizar el proceso, abra las puertas políticas y financieras de la reforma, logre dialogar con todas las fuerzas políticas y finalmente logre sostener el impulso reformista en el tiempo.»

Análisis político estratégico

Un elemento que acompañó desde el inicio el proceso de reforma fue la capacidad de generar un equipo de análisis político que dotara de capacidad estratégica a las distintas fases del proceso de cambio.

Este equipo, inserto en el Ministerio de Justicia, permitió realizar diversos análisis para anticipar conflictos, diseñar respuestas y estrategias, esbozar planes alternativos en casos críticos y desarrollar puentes con los distintos grupos políticos, entre otros aspectos.

Este grupo resultó complementario a las estrategias y apoyo que se generaron desde el ámbito de la Fundación Paz Ciudadana, que lograba generar una amplia interlocución con sectores ligados a la derecha y centro derecha chilena.

La planificación de los distintos escenarios y variables asociadas al proceso de reforma permitió dotar de sentido político – estratégico a muchas acciones y decisiones de las distintas fases del proceso y facilitó acuerdos relevantes durante la etapa pre-legislativa y legislativa.

Constitución de equipos técnicos transversales

Un elemento tremendamente relevante a la hora de analizar los éxitos desde la óptica política, y que pudieron apreciarse durante el desarrollo del proceso de reforma, dice relación con la generación de un

equipo de apoyo técnico muy representativo de diversos sectores políticos.

Este componente permitió identificar en las fases de diseño y preparación, los temas, instituciones, reglas e ideas que generaban sospecha o problemas en los distintos grupos políticos, gestándose modos de aproximarse o soluciones que pudiesen ser aceptadas por todos; claro, sin que ello supusiese transar las ideas centrales del proceso de reforma.

La constitución de estos equipos tuvo un rol muy relevante en la fase legislativa, pues logró desplegar un arco de acciones muy amplia sobre las distintas bancadas, imprimiendo una base de legitimidad muy amplia a los distintos proyectos que conformaron la reforma y que dada la envergadura institucional de cada uno de ellos, no resultaba sencillo que fueran aprobados en forma fácil y expedita.

Estos equipos técnicos se gestaron en parte por el trabajo de los grupos profesionales del Ministerio de Justicia, de la Corporación de Promoción Universitaria, de la Fundación Paz Ciudadana, y de académicos independientes.

Trabajo con el mundo político

Como complemento del trabajo de los equipos técnicos transversales y de los equipos de apoyo político insertos en el Ministerio de Justicia, la reforma procesal penal supuso un trabajo de ingeniería de detalles con el mundo

político que involucró diversas reuniones con los distintos partidos políticos para explicar el sentido y lógicas del cambio. Supuso trabajar con los institutos de estudios representativos de los distintos sectores políticos, supuso trabajar con todas las bancadas parlamentarias y con cada uno de los parlamentarios individualmente considerados y asimismo con los asesores principales de cada uno de los parlamentarios y bancadas.

Las lógicas de aproximación a estos grupos eran diversas y supusieron por cierto hacer los énfasis asociados a las sensibilidades de cada uno de ellos.

Este trabajo previo colaboró enormemente en lograr apoyos transversales tanto de grupos propiamente políticos como de grupos técnicos con visiones políticas definidas.

Diseño comunicacional

El conjunto de acciones políticas descritas no hubiera sido suficiente si no se hubiese contado con un diseño comunicacional que hubiese acompañado al proceso de reforma en sus distintas etapas.

En esta aproximación resultó clave el apoyo de la Fundación Paz Ciudadana y del diario El Mercurio, ligado a la Fundación pues permitió generar editoriales de apoyo, espacios para dar a conocer las nuevas reglas e instituciones e incluso complementar

las estrategias que se desarrollaron en el Ministerio de Justicia.

Además de lo anterior, la reforma contó con el soporte estratégico comunicacional de un grupo de profesionales del Ministerio de Justicia que generaron un conjunto de acciones y escenarios para dotar la visibilidad al proceso de reforma en sus distintas etapas. Ello a su vez se nutrió del aporte de equipos de apoyo comunicacional que provenían de la Presidencia de la República y del sector privado.

Parte de esta estrategia supuso trabajar con todos los medios de comunicación para lograr espacios de difusión e información, supuso trabajar con grupos de periodistas especializados a los cuales se ofreció material de apoyo, seminarios de difusión y capacitación, y supuso trabajar con los distintos grupos editoriales a fin de explicar el sentido del cambio, la justificación de las nuevas instituciones y los objetivos que se pretendía lograr.

Posteriormente estas estrategias fueron complementadas con insertos de prensa, avisos radiales, etc.

Planificación de la puesta en marcha

Los elementos presentes en la fase de diseño de la reforma y la generación de una estrategia política resultaron fundamentales para lograr un buen resultado del proceso de reforma. Sin embargo, todo ello debe ser complementado con las decisiones que se adoptaron a la hora de

planificar la implementación y puesta en marcha del sistema.

En otras palabras podemos decir que no basta tener buenas ideas y bien justificadas y una estrategia política adecuada para ser validada y aprobada, si no se gasta tiempo y análisis en la determinación de la forma que se empleará para poner en funcionamiento el proyecto de reforma.

En lo que atinge al proceso concreto de reforma al proceso penal, los elementos más relevantes que se tuvieron presentes para decidir el modo en que la reforma se instalaría fueron los siguientes:

1.- Reforma con carga inicial cero

La reforma procesal penal fue diseñada para ser aplicada sin heredar los casos del antiguo sistema. Esta decisión fue adoptada en parte por los datos recogidos de experiencias de reforma que habían tenido lugar en otras partes del mundo y donde la administración de las cargas de trabajo del sistema antiguo había generado severos problemas políticos y de gestión.

En algunos países el sistema nuevo heredó los casos del antiguo sistema, en otros casos se crearon tribunales especiales para liquidar el *stock* acumulado de casos del sistema antiguo. En otras experiencias se aplicaron al sistema antiguo instituciones que aceleraban el despacho y término de los casos del sistema antiguo.

En el caso chileno, se optó por dejar los casos en el sistema antiguo y desarrollar un proceso y organización que fuese gestando la desaparición paulatina del sistema que se reformaba. Ello formó parte de una reforma legal que se incorporó finalmente en el Código Orgánico de Tribunales.

Esta decisión coincidió asimismo con la voluntad de los grupos de derechos humanos y del mundo militar que por diversas razones no querían que el nuevo modelo de justicia se aplicase a los casos de derechos humanos. En un caso existía el temor de que ciertas reglas del nuevo sistema se entendiesen o aplicasen como lógicas de sobreseimiento definitivo de los casos de derechos humanos y en la otra vereda existía desconfianza de que fiscales elegidos en democracia investigaran y acusaran en casos de derechos humanos.

Este conjunto de criterios técnicos y políticos contribuyeron a que la reforma no tocara los casos del antiguo sistema y lograra una instalación menos traumática, y con una carga de trabajo más fácil de administrar.

2. Generación de un Plan Piloto

Una idea central a la hora de evaluar el éxito del proceso de reforma se vincula con la decisión de aplicar el nuevo modelo a través de un proceso gradual por territorio que permitió dar lugar a una fase piloto.

Esta decisión, en ese momento prácticamente la única en el sistema latinoamericano, permitió aplicar de modo focal el proceso de reforma y conocer en forma más restringida y acotada las variables que resultaban exitosas y las que requerían de ajustes y cambios.

La magnitud de la reforma procesal, la creación de nuevas instituciones, nuevas reglas, nuevos conocimientos, los requerimientos de nuevas habilidades y destrezas, los cambios de procesos y organizaciones y la modificación de las lógicas y principios con los que hasta ese momento operaba el sistema justicia, obligaban responsablemente a instalar el nuevo sistema de un modo que posibilitara su monitoreo y evaluación, al tiempo de observar los ajustes que con toda seguridad requeriría un cambio de estas dimensiones.

La decisión política de aplicar un plan piloto no resultó pacífica y requirió incluso de una regla constitucional que aplacase las críticas que se hicieron desde algunos sectores que consideraban que se atentaba contra el principio de igualdad ante la Ley.

El Plan Piloto contribuyó en varias dimensiones, entre las que pueden identificarse las siguientes:

a) Permitted en términos generales modelar de modo gradual el cambio;

b) Posibilitó un proceso de capacitación de los operadores del sistema más focal y realista, abarcando grupos cuyas dimensiones resultaban más fáciles de administrar;

c) Permitted gradualizar el gasto público que la reforma involucraba y por tanto el impacto que generaba en el presupuesto público;

d) Permitted evaluar los aspectos que funcionaban correctamente e identificar los temas que generaron dudas, problemas o interpretaciones y aplicaciones difusas;

e) Permitted corregir por vía legislativa y administrativa problemas relevantes que de otro modo se hubiesen repetido en las fases siguientes;

f) Permitted conocer el modo en que los sistemas de apoyo administrativo y de gestión operaban en las nuevas y viejas instituciones, y

g) Permitted generar una masa crítica de operadores, tanto jueces, fiscales, defensores e incluso policías, que adquirieron una experiencia relevante que se logró transmitir a las fases territoriales siguientes. Este proceso resultó regulado y más bien se logró gracias a iniciativas puntuales y no a la planificación de las instituciones.

Como es posible observar la gradualidad y la gestación de un Plan Piloto dotó al proceso de reforma de una fase de testeo que generó un conjunto de externalidades positivas, que facilitaron la aplicación del nuevo modelo a las fases siguientes.

Posiblemente la fase piloto y los mecanismos de evaluación pudieron haber sido más eficientes si se hubiese diseñado un sistema más sistemático de seguimiento y control de la fase de instalación. Pese a ello se logró gestar un equipo de evaluación de la fase piloto que visitó las zonas piloto, identificó y relevó los problemas principales, levantó información pertinente y propuso mecanismos de ajuste legal y administrativo que posibilitó una de las primeras reformas del Código Procesal Penal.

Sistema de monitoreo y evaluación

Tal como comentamos en apartados precedentes, la instalación de la reforma procesal penal estableció un sistema institucional de seguimiento interinstitucional representado por una comisión compuesta por el Ministerio de Justicia, representantes del Poder Judicial, de la Defensoría Penal Pública, y del Ministerio Público.

Esta comisión logró lentamente gestar un espacio de diálogo donde era posible llevar los problemas de administración, gestión y funcionamiento general del sistema. En su seno se lograron acuerdos de

operación que fueron muy útiles para hacer frente a los desafíos de coordinación y de monitoreo de variables arquitectónicas, informáticas, de proceso, etc.

Fuera del trabajo descrito, la instalación de la reforma contó con instancias de valuación a cargo de equipos que inicialmente analizaron la fase piloto, evaluando fundamentalmente las regiones cuarta y novena. Esta comisión fue la primera en proporcionar datos específicos y relevantes que permitieron hacer los primeros ajustes del proceso de cambio.

Con posterioridad se gestó a instancias del Parlamento y con apoyo del Poder Ejecutivo un segundo equipo de evaluación más amplio que analizó las regiones cuarta, novena, segunda, tercera y séptima.

Esta segunda evaluación complementó la primera muestra analizada y sugirió ajustes administrativos de gestión y legales.

Conclusiones

Como es posible observar, el proceso de reforma a la justicia penal estuvo rodeado de un conjunto de variables que permiten explicar sus particularidades y los niveles de éxito alcanzados. Estas variables pueden ser explicadas a partir de la conjunción de aspectos tanto políticos y técnicos.

En otras palabras, esta gran transformación estuvo marcada por un diálogo intenso y permanente entre las aproximaciones más

tecnocráticas que generaron las visiones, datos iniciales y modelos de trabajo, y las aproximaciones políticas que dotaron de una estrategia y un cambio de vitalidad a semejante cambio institucional.

Lo relevante de esta comunidad y maridaje técnico político, lo representó el que ninguno de los polos se impuso de un modo que significase bautizar la reforma como una obra de académicos sin juicio de realidad o bien de un grupo de políticos sin sustento ni fundamento teórico sólido.

La reforma estuvo permanentemente expuesta a cambios que hubiesen alterado sensiblemente su rumbo y sentido original, los que sin embargo fueron debidamente contenidos y acotados en parte relevante por la estrategia y apoyo político.

Por otra parte la mirada puramente teórica fue dosificada con datos aportados por el análisis político y las aproximaciones que traducían las exigencias ciudadanas y las sensibilidades sociales.

Este diálogo permanente entre las lógicas y aproximaciones anotadas fue lo que logró amalgamar con mayor claridad y sentido los puntos de vista usualmente en pugna en este tipo de cambios.

En el caso de la reforma ello fue sinónimo de armonizar las visiones centradas en las garantías con las visiones ancladas en la optimización de las estrategias de persecución y la eficiencia y eficacia de las mismas.

El resultado arroja cifras y datos ampliamente positivos para el sistema de justicia penal que bien pueden resumirse en lo siguiente:

Chile cuenta hoy con un sistema de justicia penal dotado de altos niveles de transparencia, que lo sitúan entre los países con mayor nivel de publicidad, acceso a información y transparencia de América Latina.

El país cuenta con un modelo de persecución y enjuiciamiento penal que ostenta tiempos de respuesta altamente satisfactorios para la resolución de los casos penales.

El sistema penal logró incorporar mecanismos de resolución de conflictos que han permitido racionalizar el uso de aparato de persecución penal.

Se logró dotar al sistema penal de un sistema de defensa penal altamente profesional capaz de prestar servicios de defensa oportunos y con altos estándares técnicos.

Se han incorporado mecanismos de gestión y administración que han permitido racionalizar el uso de los recursos del sistema de justicia penal.

Se han incorporado mecanismos de selectividad penal que permiten focalizar la persecución penal de modo más racional y técnica.

Se desarrolló una estructura de juicio oral que permitió instalar un espacio institucional donde jueces situados en condiciones de imparcialidad objetiva y subjetiva, son capaces de dirimir las controversias de parte que sostienen posiciones

antagónicas, en condiciones de oralidad, publicidad inmediación, concentración y oportunidad.

Finalmente la promesa de un modelo acusatorio de naturaleza genuinamente oral y sobre la base de lógicas de audiencia, fue capaz de reemplazar al viejo sistema secreto de expedientes y escriturado.