

Visión integrada de la reforma procesal penal en Chile

Rodrigo Alfaro Arancibia

Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL)
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Chile

Introducción

La Modernización del Sistema de Administración de Justicia Criminal, constituye uno de los objetivos prioritarios del Estado de Chile, cuyo fundamento último radica en la necesidad de consolidar una democracia basada en el respeto a los derechos constitucionales de las personas y en la efectiva vigencia del Estado de Derecho en Chile. Es así, que actualmente se está implementando un nuevo sistema de enjuiciamiento criminal en forma gradual en el territorio nacional. El nuevo sistema se basa en un juicio oral público ante jueces de derecho, que consagra y garantiza los principios de inmediación, imparcialidad y publicidad.

Este artículo presenta una visión integrada de las experiencias y desafíos de los principales actores de la reforma procesal penal, Ministerio de Justicia, Poder Judicial, Ministerio Público y Defensoría Penal Pública. Se presentan los distintos aspectos considerados en la implementación de la reforma procesal penal en Chile: gestión de recursos humanos, procesos de gestión organizacional y sistemas administrativos y sistemas tecnológicos e informáticos. Posteriormente se profundiza en cuatro ejes transversales que son críticos en el éxito de la implementación de esta reforma, que son: colaboración, interdisciplinariedad, planificación y control de gestión, y gestión de la información. El artículo finaliza con la presentación de importantes desafíos que, según el autor, permitirán perfeccionar el sistema.

1. Visión integrada

Existen tres aspectos principales en la implementación de cualquier proceso de mejora, y en la reforma procesal penal chilena están claramente identificados: organización, personas y tecnologías de la información y comunicaciones.

1.1 La organización

La organización basada en funciones y procesos, permite alcanzar los objetivos determinados en la planificación estratégica de las distintas instituciones involucradas. La organización considera estrategia, procesos de trabajo, estructura organizacional y mecanismos de control.

La estrategia define el estado futuro que la organización desea alcanzar. Para ello, puede realizarse un proceso formal de planificación estratégica, o bien, puede ser el producto de las acciones pasadas. En el proceso de planificación estratégica se define la misión y visión de la organización, se realiza un diagnóstico interno y un análisis del entorno, con un horizonte temporal adecuado. Finalmente, se definen los programas que la organización desarrollará para dar cumplimiento a los lineamientos estratégicos, su estructura y mecanismos de control. Es conveniente destacar que más importante que el proceso de planificación, la probabilidad de éxito de una organización se promueve a través de mecanismos de control efectivos.

Sobre la base de la planificación, se definen los procesos organizacionales. Los procesos se realizan mediante una secuencia de actividades que atravesará los distintos departamentos y funciones. Un proceso es un conjunto de actividades diseñadas para producir una determinada salida o resultado para un cliente o usuario particular. Esta perspectiva implica una visión horizontal que atraviesa las funciones de la organización. Las actividades tienen un orden específico en el tiempo y el espacio, utilizan recursos, tienen un subobjetivo determinado por el

objetivo del proceso completo, un comienzo y un fin, y salidas y entradas identificadas.

Sobre la base de la planificación y de los procesos, se define la estructura organizacional. La estructura, indica cómo se dividen, agrupan y coordinan formalmente las tareas de trabajo al interior de la organización. Para su descripción es necesario enfocarse en la especialización del trabajo, la departamentalización, la cadena de mando, los tramos de control, la centralización y descentralización, y la formalización (Robbins, 1999).

Finalmente, deben definirse los mecanismos de control, que permitirán conocer la situación en que se encuentre la organización y realizar los ajustes necesarios. Los sistemas de control basados en procesos permiten el aumento de la eficiencia, la optimización de los recursos, el aumento de la satisfacción de los profesionales y el mejoramiento del rendimiento financiero de la organización.

Las distintas instituciones que participan en el sistema de administración de justicia criminal han realizado esfuerzos por diseñar, estandarizar y rediseñar sus procesos de trabajo con el objetivo de:

- estimar tiempos para la realización de las actividades y medir carga de trabajo de los funcionarios,
- establecer metas de gestión basadas en un análisis de la situación actual y deseada,
- determinar cómo pueden interrelacionarse sus procesos internos con los procesos de otras instituciones,
- determinar las capacidades y habilidades requeridas por los funcionarios, y
- compartir las mejores prácticas realizadas dentro de la institución.

Luego, las estructuras organizacionales que apoyan la realización de los procesos han considerado estructuras de gestión que apoyan y complementan la labor de los abogados, jueces, fiscales y defensores por medio de departamentos de estudios, estadísticas, informática, planificación, puesta en marcha, etc.

Asimismo, existen unidades especializadas que permiten definir políticas y optimizar el conocimiento, tales como: unidad de atención a víctimas, testigos e imputados, delitos específicos, procesal penal, etc.

1.2 Recursos Humanos

Los objetivos perseguidos por los individuos no necesariamente son los de la organización. Si queremos que las acciones de los individuos produzcan resultados que estén de acuerdo con los objetivos de la organización, es necesario conseguir alinear los objetivos personales con los organizativos mediante sistemas de selección y contrato adecuados, con mecanismos de control de la gestión y establecimiento de incentivos. En la reforma procesal penal, cada institución ha determinado los incentivos que le permite su normativa.

Un factor considerado por todas las instituciones involucradas en la reforma es la interdisciplinariedad. Esta se implementa a través de equipos de trabajo multidisciplinarios que trabajan integradamente y en conjunto resuelven problemas de distinta índole. Asimismo, la interdisciplinariedad se puede conseguir complementando los conocimientos y habilidades de las personas, a través de los sistemas de perfeccionamiento continuo, para que profesionales de un área del conocimiento puedan aplicar sus paradigmas en otras áreas del saber.

Asimismo, también debe valorarse la especialización, para ello, una vez que los funcionarios son seleccionados participan en extensos programas de capacitación institucionales que les permiten adquirir conocimientos y habilidades necesarias para desempeñar de mejor forma sus funciones.

Los distintos organismos han realizado programas de capacitación interinstitucionales con la participación de alumnos y relatores de las distintas instituciones involucradas. Ambos tipos de programas se realizan a través de universidades, o bien, con relatores de la institución. También existen encuentros en que los funcionarios

participan con el objetivo de compartir sus experiencias.

Finalmente, la escala de remuneraciones que rige a las instituciones es la del poder judicial, lo que permite reclutar funcionarios con una oferta salarial competitiva dentro del contexto chileno. Junto con ello, se busca establecer evaluaciones personales e institucionales y recompensas pecuniarias asociadas a ellas.

1.3 Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC)

Las tecnologías de la información y comunicaciones permiten automatizar tareas rutinarias y apoyar la toma de decisiones. Asimismo, la gestión de la información se implementa efectivamente mediante el uso de las TIC.

La información ha sido considerada la esencia de los procesos de las instituciones, debido a que a través de su flujo se conocen y realizan las actuaciones de los distintos participantes. Por ello, las distintas instituciones han realizado importantes inversiones en TIC, desarrollando sistemas de información institucionales e interfaces con los sistemas de otras instituciones. En su mayoría, los sistemas actuales tienen como objetivo apoyar la tramitación y la gestión, generando información en forma oportuna y fidedigna.

No obstante, la resistencia al cambio por parte de los funcionarios es algo que debe considerarse en estos casos, ya que si la cultura de la institución no aprueba la nueva herramienta, por más eficiente y efectiva que ésta sea, será finalmente rechazada y eliminada. Podríamos decir que esta dificultad también existió en los primeros años de implementación de la reforma.

Existen personas que desean seguir realizando sus tareas como lo habían estado haciendo en el pasado, a pesar de que se les muestre que el nuevo mecanismo presenta numerosas ventajas por sobre el antiguo. Otras no confían en los datos que son desarrollados por otras personas. Es necesario destacar que las transiciones a modalidades de uso de tecnología que utilizan diversas formas de castigo, han dado peores resultados que aquellas que lo hacen basados en mecanismos de premio. Así, una de las primeras medidas que se debe tomar para llevar a cabo el cambio cultural, es premiar además del buen trabajo, la aceptación de este cambio.

En el caso de los organismos de la reforma procesal penal, se puede mencionar que, en general, las políticas informáticas en las distintas instituciones incluyen la construcción de software diseñado para cada una y configuraciones de redes y servidores basados en Internet. Las áreas prioritarias para el desarrollo han sido los procesos esenciales de los jueces, fiscales y defensores, a través de sistemas operacionales que apoyan y automatizan transacciones, elaboración de documentos y agendas. Asimismo, se han realizado esfuerzos por implementar sistemas de seguimientos de causa y de elaboración de indicadores estadísticos.

Los próximos pasos deben ir hacia el desarrollo de sistemas analíticos que permitan detectar patrones de comportamientos delictuales y apoyo de decisiones basada en la experiencia acumulada, a través de metodologías y técnicas de análisis de datos.

2. Conceptos transversales

La Modernización del Estado comprende todos los procesos de reforma de la institucionalidad pública destinados a fortalecer la capacidad para lograr, por una parte, la misión del organismo o poder público de que se trate y, por otra, el objetivo desarrollo social y económico colectivo. La Modernización incluye, por tanto, a todos los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en sus distintos ámbitos institucional y organizacional.

Por su parte, la Reforma al Sistema de Administración de la Justicia en Chile ha sido definida como un proceso gradual y creciente, comenzando por el cambio del sistema de enjuiciamiento criminal, pasando por la

instauración de los tribunales de familia y siguiendo con la modernización a la judicatura laboral. Al mismo tiempo, el conjunto de reformas en diseño, discusión y ejecución tienen un componente de modernización en la gestión y administración de los órganos jurisdiccionales.

Paralelamente, la revolución en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que se inició en el último tercio del siglo veinte y que está en pleno desarrollo, ha producido que la sociedad actual en la que estamos inmersos, sea radicalmente distinta a la en que vivieron nuestros antepasados. Las TIC constituyen la base de la llamada nueva economía y son también un habilitador importante en los procesos de modernización del Estado, ya que conllevan un efecto global, transitando desde una sociedad industrial a una sociedad en red caracterizada por ser: i) Informacional, ya que es el uso del conocimiento/información es la fuente de productividad y competitividad de los países, regiones y organizaciones; ii) Global, debido al alcance de sus efectos y procesos y; iii) Reticular, ya que permite que los sistemas puedan basarse en redes organizacionales y alcanzar mejores niveles de eficiencia y eficacia (Castells, 2002).

La existencia e importancia de estos tres factores producen nuevos requerimientos a las personas y a las organizaciones, que deben adaptarse a una sociedad informacional, global y reticular. Y sin duda, que esta adaptación requiere del desarrollo de una cultura colaborativa e interdisciplinaria, por una parte, y de una mejor planificación y gestión, por otra parte.

Se requieren sistemas colaborativos para trabajar en red, a escala global, administrando importantes flujos de información. Asimismo, los sistemas deben estar compuestos de profesionales de distintas disciplinas que trabajen en forma integrada para analizar y resolver problemas de mayor complejidad. Dada la importancia y volumen de los flujos de información, ésta debe gestionarse como un recurso más de las organizaciones, definiendo mecanismos para su ingreso, utilización y eliminación de los procesos organizacionales. Y ahora es posible planificar los cambios y controlar su implementación con orientaciones y alcances estratégicos, basado en el conocimiento generado por equipos interdisciplinarios colaborativos utilizando la información disponible.

2.1 Colaboración

La colaboración es el resultado de la integración y ésta es el proceso en que subsistemas comparten o combinan recursos y tareas físicos o intelectuales de manera que todo el sistema pueda producir mejores resultados. La integración requiere de cooperación entre los diferentes subsistemas, es decir, voluntad y disposición de los subsistemas para compartir o combinar sus tareas y recursos (Nof, 1994). No obstante, no basta con que los subsistemas cooperen entre sí, ya que persiste el problema de cómo desarrollar la integración de manera efectiva. Con lo cual, la colaboración requiere participación y trabajo activos de los subsistemas en pos de lograr los objetivos del sistema a través de la integración (Nof, 1994). Para que pueda existir una relación colaborativa, es necesario que los subsistemas que colaboran perciban beneficios de esta relación, sino no tienen incentivo para invertir recursos en ella.

Si se analiza al sistema judicial chileno, está compuesto de distintos actores, roles y relaciones. El actor coordinador es el Ministerio de Justicia, a través de la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal y los sujetos procesales son los Tribunales, el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública. Estos actores cumplen los roles de acusación, defensa, juzgamiento, protección, mantención de la información, y se relacionan a través de decisiones, flujos de información y acciones.

Para que exista una efectiva colaboración deben identificarse todos los flujos y relaciones relevantes. Sin embargo, un factor que no puede faltar es la voluntad de los actores para colaborar.

Dado el contexto del ámbito público, también debe existir la posibilidad de compartir información, lo cual puede

estar regulado por normas especiales o generales.

Finalmente, debe existir una clara identificación de los beneficios para los colaboradores, por ejemplo, compartir información a cambio de recibir información.

En el contexto de la reforma procesal penal han existido distintas instancias de colaboración. Se puede mencionar la creación de comisiones interinstitucionales que permiten coordinar esfuerzos y apoyar instancias conjuntas, tales como la creación del Anuario Estadístico Interinstitucional, los Programas Interinstitucionales de capacitación y la realización de proyectos conjuntos.

2.2 Interdisciplinariedad

La interdisciplinariedad es la característica que se atribuye a un estudio u otra actividad que se realiza con la cooperación de varias disciplinas, es decir, compartiendo y combinando distintas artes o ciencias. No se debe confundir con multidisciplinariedad, ya que ésta abarca o afecta a varias disciplinas, pero no considera la combinación de ellas.

En la reforma procesal penal, se requiere de la participación obviamente de abogados, pero también de la participación de ingenieros, psicólogos, periodistas, administradores, estadísticos, sociólogos, asistentes sociales y arquitectos. Ello debido a que demanda conocimientos y enfoques innovadores para resolver problemas y cumplir con éxito los objetivos.

Los distintos actores requieren equipos de trabajo interdisciplinarios para enfrentar y resolver problemas complejos en los distintos niveles organizacionales. Desde la definición de lineamientos estratégicos, la difusión, el control de la gestión, hasta la preparación para la actuación en las audiencias. Sin duda que se apreciarán diferencias en los resultados cuando se cuente con estos equipos y cuando no.

Sin embargo, es también común, detectar lo que se podría denominar "la disciplinariedad", entendiéndola como el celo excesivo de mantener los conocimientos en compartimentos estancos y evitar su aplicación en contextos distintos de los tradicionales.

También, debe tenerse clara la diferencia entre la integración de conocimientos y la suma de conocimientos. No puede esperarse igual resultado de sumar en un documento la opinión de un abogado, un ingeniero y un psicólogo, que si se elabora un documento a través de la conversación y discusión de los mismos e profesionales. Evidentemente los resultados serán más claros y satisfactorios en el segundo caso.

La interdisciplinariedad se ha implementado en las instituciones de distintas formas: estructuras organizacionales que apoyan la labor jurídica, equipos de trabajo compuestos por profesionales de distintas disciplinas y por el valor que se le entrega a las opiniones basadas en experiencias de otras disciplinas.

2.3 Gestión de la Información

Si se define a la información como el conjunto de datos dotados de relevancia y propósito, inmediatamente se desprende que la información no se define por sí misma, sino que requiere análisis y consenso para darle significado, y que necesita de mediación humana para darle un propósito (Davenport, 1999).

La gestión de la información incluye la determinación, recopilación, procesamiento, almacenamiento y distribución de la información asociada a la toma de decisiones de gestión en la organización. Para ello, debe entenderse que el contenido de la información es más importante que el medio que la soporta, que el costo de información es

para obtener beneficios y/o ahorro y que se deben coordinar los recursos dispersos de información en la organización para obtener una mayor retorno de la inversión en información (Cornella, 1994).

La gestión de la información puede aplicarse dentro de las organizaciones, como también entre varias organizaciones. De cualquier forma, se requiere planificación a escala global y nuevamente se deben considerar como principal habilitador a las TIC. No obstante, ellas no deben ser consideradas sólo como instrumentos para automatizar y aumentar la productividad, sino que deben aprovecharse sus potencialidades también para realizar análisis y obtener información que sin ellas no sería posible conseguir. Las TIC permiten procesar grandes volúmenes de datos y aplicarles técnicas complejas de análisis en tiempos razonables (Alfaro y Bustos, 2003). A esta característica de las TIC se le denomina “aumentación” (Cornella, 2001).

Hoy en día, la información debe considerarse como uno de los principales recursos de las organizaciones y de los sistemas. Para ello, debe entenderse que la información no es patrimonio de las personas o departamentos, sino de la organización como un todo, información que es relevante para tomar decisiones en una actividad o institución, puede ser muy relevante para que otros también tomen buenas decisiones. En sistemas colaborativos, un beneficio importante para los actores es resultado de compartir información.

La planificación de cambios y reformas requiere tomar decisiones basadas en información histórica. Cuando los cambios afectan a más de una organización, debe existir colaboración y entrega de información para que los cambios sean eficientes y eficaces.

La gestión institucional e interinstitucional de la información debe iniciarse con la definición de la información importante, determinando cómo identificarla y su significado. Luego deben definirse quién mantiene y entrega la información, así como los mecanismos para administrarla. Esta labor requiere esfuerzos en:

- la estandarización de los registros: datos que se registran en una institución tienen el mismo significado en otras instituciones,
- su traspaso: existe la capacidad de transmitir e integrar información entre los sistemas de distintas instituciones, y
- publicación: instancias coordinadas de difusión de hitos y datos importantes en la implementación del sistema.

Una experiencia muy interesante a este respecto es la creación de la Comisión interinstitucional de la Reforma Procesal Penal, que realiza reuniones periódicas para analizar cómo se implementa la reforma en sus distintas áreas y tiempos. Un producto de esta instancia es la publicación, por segundo año consecutivo, del Anuario Estadístico Interinstitucional de la Reforma Procesal Penal. Su publicación demandó esfuerzos de estandarización, integración y difusión.

2.4 Planificación y Control de Gestión

La planificación es el proceso que determina metas y objetivos, delimitando los cambios que se requieren en tales objetivos y resolviendo cuáles son los recursos que se aplican para alcanzarlos. Comprende la valoración de las alternativas de actuación y la formulación de políticas que rijan la adquisición, el uso y la distribución de los recursos públicos asignados. Los planes estratégicos eficientes y completos pueden significar la diferencia entre el éxito y el fracaso en el desempeño de funciones en los servicios públicos vitales. Por su parte, el control puede entenderse como la regulación, manual o automática, sobre un sistema, para cumplir los objetivos preestablecidos.

Asimismo, el control de la gestión utilizando información de lo que está ocurriendo permite monitorear si los

hechos están ocurriendo de acuerdo a lo planificado, o si debe modificarse algún programa de operación.

Para realizar un proceso efectivo de planificación y control se requiere una adecuada base analítica, registros con información histórica en las unidades, agregación y periodicidad necesarios, y luego el establecimiento de indicadores de control adecuados, que estén alineados a la planificación.

Los beneficios de la planificación en el contexto de la implementación de la reforma procesal penal en Chile pueden encontrarse en:

- la estimación de recursos y capacidades necesarios en las distintas instituciones,
- la determinación de las actividades previas y responsables las distintas instituciones,
- la programación de la construcción de infraestructura y las adquisiciones,
- la eficiencia en la utilización de los recursos financieros,
- la detección de funciones que puedan afectar a las actuaciones de las distintas instituciones y que pudieran requerir de cambios normativos.

3. Desafíos

3.1 Término de la implementación

Un importante desafío para el Estado es consolidar la reforma en su implementación en la Región Metropolitana. Esta región concentra más del 45% de las causas penales de Chile, por lo mismo significa mayores desafíos de organización, infraestructura, tecnologías y colaboración.

Sin duda que la implementación gradual de la reforma permite afrontar estos desafíos con mayor experiencia. No obstante, la Región Metropolitana presenta características particulares que deben enfrentarse con mayores recursos. Por este motivo la entrada en vigencia de la reforma en esta región se postergó seis meses, de diciembre de 2004 a junio de 2005.

3.2 Planificación del crecimiento

Con la implementación finalizada, deberá analizarse cómo deben modificarse las estructuras organizacionales y los procesos de las instituciones para adaptarse a los nuevos requerimientos. En este sentido, se requiere un proceso de planificación estratégica que se realice en forma continua para realizar los ajustes necesarios.

Para ello se deben elaborar instrumentos de medición adecuados, que permitan conocer el comportamiento de las distintas variables que involucra la reforma: calidad, oportunidad, transparencia y respeto a los derechos. Estos indicadores deben monitorearse periódicamente a través de sistemas integrados en los que participen todos los actores involucrados.

Con estas medidas deberán realizarse las mejoras necesarias para el correcto funcionamiento del sistema de administración de justicia criminal.

3.3 Tecnologías y colaboración

En términos de incorporación de TIC, se puede proyectar el uso que se dará a estas herramientas en los procesos de decisoriales a través del análisis de los registros históricos. Esto requiere esfuerzos, principalmente en el diseño de sistemas de DataWarehouse y Técnicas de DataMining.

Teniendo en consideración que el nuevo sistema no se encuentra aún en un estado estacionario, las experiencias y conclusiones acerca de su funcionamiento son preliminares. Por ello, es recomendable realizar estudios periódicos e integrales que permitan determinar el momento en que el sistema deje el estado de transición y pase a un estado estacionario, de manera de proyectar con mayor certeza su comportamiento.

Ello permitirá aproximarse al concepto de planificación colaborativa. En esta planificación deberían intervenir los distintos actores involucrados con una visión de pertenencia al sistema judicial chileno. Como en todo proceso colaborativo deberá existir coordinación en los horizontes de planificación, voluntad para compartir capacidades y conocimiento, capacidad y posibilidad de colaborar y explicitación de los beneficios para cada uno de los actores.

3.4 Experiencia válida para otras reformas

Finalmente se puede mencionar la importancia de utilizar experiencia acumulada en el diseño, planificación, implementación y evaluación de la reforma para apoyar otros procesos de cambio. En este sentido se pueden mencionar reformas en la administración de la justicia en Chile en otras materias distintas de la criminal y reformas a la administración de la justicia de otros países.

Bibliografía

Alfaro, Rodrigo y Bustos, Guillermo. (2003) La Dualidad de Automatizar/Aumentar con Tecnologías de la Información. **Revista Ingenerare**, n. 16, Facultad de Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso: Valparaíso.

Castells, Manuel (2001). **La Era de la Información**. Economía, Sociedad y cultura. La sociedad Red. Vol. I. Siglo Veintiuno Editores: México.

Cornella, Alfons (1994). **Los Recursos de Información: Ventaja Competitiva de las Empresas**. McGraw-Hill: Madrid.

Cornella, Alfons (2001). **Infonomía!.com**. Deusto: Barcelona.

Davenport, Thomas (1999). **Ecología de la información: Por qué la tecnología no es suficiente para lograr el éxito en la era de la información**. Oxford University Press México: México.

Robbins, Stephen (1999). **Comportamiento Organizacional**. Prentice Hall Hispanoamericana: México.

Nof, Shimon Y.(ed.) (1994). **Information and Collaboration Models of Integration**. Editorial Kluwer Academic Publishers: U.S.A.

Reseña biográfica

Rodrigo Alfaro Arancibia es Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Ingeniería Industrial de la Universidad Católica de Valparaíso. Ha sido consultor de instituciones públicas a través del Centro de Estudios y Asistencia Legislativa (CEAL) de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso desde 1998. Es académico de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso en las áreas de Sistemas de Información e Ingeniería de Negocios.

Fono 273830; Fax 273838; Correo electrónico: rodrigo.alfaro@ucv.cl Página web: www.eii.ucv.cl/pers/ralfaro