

trabajo y complementarios) y máquinas y equipos de oficina (máquinas de oficina y elementos de seguridad tales como trituradoras, sistemas de videoconferencia, cámaras de seguridad, etc.). En el PFMP no queda especificado el tiempo de permanencia de la inversión, pero se entiende que el gasto principal se ejecutaría en el primer año de puesta en marcha del plan.

41. Esta estructura porcentual de costos es coherente con el desglose habitual en las Administraciones Públicas, donde aproximadamente el 80% del presupuesto se destina a pagos salariales y otro tipo de remuneraciones de personal. Si bien en el PFMP no se especificaban las bases de cálculo de los costos, de acuerdo la información adicional entregada por el MP pueden identificarse los siguientes criterios:

(i) Para el cálculo de los costos de remuneración de la dotación antes indicada, se utilizó la escala de sueldo del año 2009, la que incluye *bono de desempeño individual fijo*(5%) y *bono compensatorio*, este segundo bono según corresponda. Adicionalmente, los costos salariales incluyen un incremento del gasto de remuneraciones por lo siguiente conceptos:

- Bono de desempeño individual variable, correspondiente al 2,3% de las remuneraciones percibidas en el año. Este bono se paga en el mes de marzo de cada año, de acuerdo a lo establecido en la Ley 20.240.-
- Gastos asociados a las remuneraciones del personal, proyectado en un 2,5% de las remuneraciones del grado. Estos gastos corresponden a: Aporte del empleador al servicio de bienestar; Aporte del empleador otras cotizaciones previsionales (Mutual de Seguridad y Seguro de Supervivencia e Invalidez), Comisión de servicio en el país, Comisión de servicio en el extranjero y Trabajos extraordinarios.

(ii) Para la proyección de los costos salariales, se tomaron en consideración los sueldos asociados a los grados tope de los estamentos a contratar, con el objeto de gestionar el desarrollo de carrera en esos puestos de trabajo, en base al desempeño y a los grados tope vigentes. Asimismo, se consideró la contratación de personal con un alto grado de especialidad en la materia, dado el nivel responsabilidades y obligaciones que implica desempeñarse en una fiscalía supraterritorial.

3.3. Conclusiones y recomendaciones

42. Del análisis del proyecto de fiscalía supraterritorial presentado en el marco del PFMP, puede concluirse que este proyecto es altamente recomendable desde un punto de vista de su pertinencia, al estar enmarcado dentro de las tendencias actualmente existentes en otros países de reforzar la persecución penal en unidades del Ministerio Público que puedan tener una visión profunda del problema, una estrategia uniforme de persecución del delito y una capacidad de respuesta suficiente para afrontar los retos de la criminalidad organizada. Además, este proyecto es sustancialmente similar al que se propone en el Plan de Seguridad – Chile Seguro, si bien difieren en el modelo final en cuanto a una sola fiscalía o varias, pero en todo caso de ámbito supraterritorial. Desde un punto de vista técnico, cualquiera de las opciones planteadas si una fiscalía o varias fiscalías tienen

apoyo en instituciones semejantes implementadas en otros países. Como es evidente, el diseño final dependerá básicamente de lo que se acuerde en el proceso de tramitación de la ley de creación, que supondrá a su vez una modificación de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

43. Finalmente, tanto la dotación de personal planteada, como su impacto presupuestario, son razonables y mantienen una cierta racionalidad en la estructura orgánica propuesta, aunque esta afirmación debe tomarse con la necesaria cautela al no estar completamente explícito el modelo de gestión y funcionamiento de la fiscalía supraterritorial. Esta indefinición del modelo final es comprensible que exista, dado que los interrogantes sobre la solución institucional que finalmente se adopte dependen de decisiones políticas externas al propio Ministerio Público. En cualquier caso, el planteamiento recogido en el PFMP es suficientemente claro como para servir de base a las necesarias conversaciones que deberán tenerse para precisar finalmente su estructura orgánica y su modelo de gestión. A falta de mayores concreciones, que obviamente deberán producirse en el marco del debate político y legislativo, puede afirmarse que la propuesta es merecedora del apoyo por parte de las instituciones implicadas en el proceso de toma de decisiones (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Interior y Ministerio de Justicia, principalmente).

4. Análisis del proyecto “Control de suspensión condicional del procedimiento”

4.1. Pertinencia y consistencia del proyecto

44. Este proyecto consiste en la creación de *nuevos equipos de control* en las fiscalías locales donde se aplican mayor cantidad de medidas alternativas. El problema que se busca solucionar es el siguiente: el nuevo sistema de justicia penal establece y propende el uso de alternativas a la prisión que se materializan en acuerdos para la reparación del daño o en una serie de condiciones o instrucciones que debe cumplir el imputado. Se busca una respuesta temprana, de menor intensidad que la cárcel, “que pretende generar modalidades de solución del conflicto penal que aborden de manera más satisfactoria los intereses de las personas involucradas en un caso, en especial las víctimas” (PFMP: 43). En esta orientación coincide el Plan de Seguridad ya que reconoce que “el encarcelamiento es una medida costosa. En términos generales los estudios empíricos concluyen que solo es rentable socialmente cuando se trata de personas que cometen delitos en forma reiterada o que han cometido delitos graves. Debido a lo anterior los sistemas judiciales modernos limitan su uso” (PSP: 42). Para lograr este objetivo las distintas fiscalías locales pueden establecer distintas medidas de control, tales como presentarse periódicamente al Ministerio Público o a la Policía, o establecer domicilios en determinados lugares fijados por el Ministerio Público para facilitar el control y la citación, entre otras. También le compete al Ministerio Público, según la ley, *llevar un registro de las condiciones impuestas y su cumplimiento*.
45. Existen en la actualidad problemas para cumplir adecuadamente con el seguimiento de estas medidas, y tal debilidad es percibida por la población como impunidad. Ciertamente ese control no le compete en su totalidad al Ministerio Público, pues existe el Departamento de Tratamiento en el Medio Libre de Gendarmería de Chile, de tal manera que sólo una parte del control lo realiza el Ministerio Público, aunque no sea su cometido especial. Lo dice con toda claridad el Plan de Seguridad Pública – Chile Seguro:

“En la práctica existen ámbitos del proceso penal en los cuales el control sobre los sujetos a los cuales se les impone alguna medida o sanción en el medio libre es insuficiente. En primer lugar, si bien una proporción de personas imputadas por un delito no reincide, se puede decir con relativa certeza que existen imputados que cometen delitos durante el cumplimiento de alguna medida o pena en libertad, *lo que se podría evitar con mayores niveles de control*. Lo anterior, sumado a expectativas de la población fundadas en la práctica del antiguo sistema penal en el que muchas personas estaban en prisión desde el inicio del proceso, retroalimenta la sensación de “puerta giratoria” e impunidad para los delincuentes insolada en la opinión pública.” (PSP: 43)

46. Si bien la respuesta que se busca a este problema debe ser integral (la creación de la *Agencia de control de medidas cautelares* PSP: 43) ello no implica que el Ministerio Público no deba fortalecer su capacidad, incluso para *interactuar en el corto plazo con una entidad de tal naturaleza o con una reorganización total del sistema*. No se debe olvidar que el otorgamiento de esas medidas y un mejor manejo de ellas requiere que los fiscales tengan mejor y más oportuna información. En el planteo del PFMP la Fiscalía *participa en la solución de este problema, mediante la creación de un equipo de control en las fiscalías locales con mayor carga* (PFMP: 46). Este equipo cumplirá dos funciones: (i) mantener actualizado el registro de condiciones impuestas; y (ii) efectuar el seguimiento de las medidas registradas. De este modo se busca generar un modelo de consulta y control que ponga a disposición del fiscal la información oportuna para tomar decisiones de revocación u otorgamiento de una nueva medida y brindar una información actualizada y segura a la víctima a través de los programas de orientación a la víctima y *call-contact center*.
47. Para analizar la pertinencia de este proyecto se deben realizar dos tipos de consideraciones. Por una parte es evidente que existe un problema que ha sido detectado tanto por el Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público como por el Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro. En ese punto son coincidentes. También existe coincidencia en cuanto a la necesidad de fortalecer este tipo de salidas, ya que el recurso masivo de la cárcel no es una opción, dado los altos costos que ello representaría, tanto como costos directos, como desde el punto de vista de los restantes costos sociales. También se reconoce que afrontar de un modo integral este problema, en especial a través de nuevas organizaciones, “es una modernización de gran envergadura que requiere generar un diagnóstico acabado de la situación actual, una propuesta de diseño organizacional y su costo y la propuesta de un proyecto de ley que cree el organismo” (PSP: 44). En ese sentido se tiene previsto alcanzar esas metas en el año 2012. Desde esta perspectiva, la propuesta de los equipos de control del Ministerio Público aparece como *una medida adecuada dentro de la reorganización general del sistema que se propone*.
48. Sin embargo, desde otra perspectiva, es necesario evaluar diversas opciones estratégicas. Por un lado, la creación de los equipos de control de la Fiscalía puede constituir una *avanzada razonable del plan general propuesto* e, incluso, convertirse en un factor importante a la hora de realizar el diagnóstico que se pretende llevar adelante, recabar experiencia y pensar de un modo realista las relaciones entre ~~esa nueva agencia y los órganos de la Fiscalía y el Poder Judicial. Por otra parte, el~~

proyecto podrá adquirir su perfil definitivo en la medida que ya se haya diseñado todo el sistema y se sepa claramente lo que se requiere de cada institución. Pareciera que si los tiempos de ejecución de los cambios en su conjunto son de corto plazo, tal como se expresa en el Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro, estas opciones se vuelven abstractas, dado que se está pensando en una acción que se ejecuta, en su mayor parte, durante el año entrante. Caso contrario se deberá atender al desarrollo del proyecto en su conjunto.

49. Dada la estrecha relación que existe entre los planes del Plan de Seguridad Pública – Chile Seguro y la propuesta del PFMP, por parte del equipo consultor se considera conveniente que se debe definir con claridad la opción estratégica antes del inicio de este proyecto. El desarrollo completo del proyecto y la creación de todas las unidades propuestas puede ser una herramienta muy útil para el desarrollo de las otras propuestas del PSP, pero sería deseable que ello forme parte del algún tipo de acuerdo interinstitucional para la identificación de las contribuciones que el Ministerio Público puede y debe hacer para la consolidación del sistema total de control. En caso contrario es preferible una puesta en marcha progresiva, comenzando por las fiscalías locales de mayor concentración urbana, en base a las previsiones de progresividad que realice el propio Ministerio Público.
50. En este sentido, si bien en el PFMP no se explicita el desarrollo gradual de los nuevos equipos de control de suspensión condicional de procedimiento, en ulteriores conversaciones con el MP se pudo establecer el siguiente calendario para el despliegue por regiones:

Tabla 5 – Calendario de despliegue de las unidades de control de SCP

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Nº de regiones	0	0	7 Fiscalías regionales(1) 2 Fiscalías Regional (2) y Equipo Nacional	9 Fiscalías Regionales (3)	19 (4)
Regiones			Arica-Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Los Ríos, Aysén, Magallanes, Coquimbo y Valparaíso(5)	Rancagua, Concepción, Maule, Araucanía, Los Lagos, FRM: SUR/OCC/OR/CN	

Notas: (1) Menos de 8.000 SCP. (2) La coordinación nacional tiene 1 abogado asistente y 1 estamento técnico. (3) Más de 8.000 SCP. (4) Incluye 18 Fiscalías regionales más el equipo nacional. (5) Coquimbo y Valparaíso son Fiscalías tipo (3), pero se constituye el primer año con un apoyo administrativo y se adiciona un segundo al año siguiente.
Fuente: Ministerio Público. Petición adicional de información.

51. Finalmente hay que señalar que realizar ajustes en este campo se condice con una preocupación generalizada en la región sobre el rumbo de las salidas y medidas alternativas. Por una parte, se ha tomado conciencia de que el costo del sistema carcelario es muy elevado y los efectos negativos de su saturación (sobrepoblación carcelaria) son enormes, dado que ello dificulta sino impide el cumplimiento de fines de resocialización y seguimiento de los encarcelados, en particular por delitos violentos o más graves. Pero, por otro lado, la utilización creciente de salidas alternativas, si bien aparece como el único camino posible, está poniendo en evidencia, al igual que en Chile, la debilidad del sistema de control y las dificultades para generar un aumento de calidad de esas salidas. Recién hace poco tiempo que se tomó conciencia que el número de personas sometidas a este sistema es muy alto (en Chile representa alrededor del 50% de los condenados (PSP: 42)) y son varios los países que se encuentran en similar proceso de rediseño de sus sistemas de seguimiento y

control, aún los de mayor tradición en el uso de estas medidas (ver *Federal Probation Vol. 72. Introduction* - <http://www.uscourts.gov>; *Canada CSC Review Panel* www.publicsafety.gc.ca)

4.2. Adecuación de la dotación requerida e impacto presupuestario

52. Para la implementación del proyecto de “Control de suspensión condicional del procedimiento”, está previsto generar equipos de control en las fiscalías locales, donde exista un mayor volumen de suspensiones condicionales. En principio estos equipos se establecerían con el personal actualmente existente en las fiscalías locales y regionales, aunque en años posteriores (año 3 y 4) se haría con la contratación de nuevo personal técnico.

Tabla 6 – Calendario previsto de dotación en las unidades de control de SCP

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Abogado asistente (Estamento profesional)	0	0	10	9	19
Administrativo (Estamento técnico)	0	0	10	20	30
Total	0	0	20	29	49

Fuente: Ministerio Público. Petición adicional de información.

53. A partir del año 3, para la instalación de los equipos de control está previsto que bajo jurisdicción de cada fiscalía regional se constituya un equipo de apoyo a todas las fiscalías, equipo que estaría formado por un abogado asistente y dos funcionarios que ejercerían funciones de soporte; además de un equipo nacional que sería el responsable de la coordinación. La imagen final de las distintas unidades funcionando, una vez implementados todos los equipos previstos, precisaría la contratación de 19 abogados y 30 administradores.

Tabla 7 – Dotación final en las unidades de control de SCP

Dotación	Nº	(%)
Abogados asistentes	19	38,8
Administrativos	30	61,2
Total	49	100,0

Fuente: Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013

54. En términos presupuestarios, la solicitud planteada en el PFMP se eleva a \$ 1.166 millones, de los cuales \$ 882 millones para financiar los gastos de carácter permanente, de los cuales el 79% los absorben las remuneraciones y el 21% restante los gastos operacionales.

Tabla 8 – Costos estimados en el PFMP de las unidades de control de SCP
Permanente

Remuneraciones	Operaciones	Total	Transitorio	Costo inicial
698.226	183.592	881.818	284.148	1.165.966
79,2	20,8	100,0		

En miles de pesos 2009. Fuente: Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013.

55. En la siguiente tabla se presenta el detalle de la dotación del proyecto, por estamento y grado. Para el cálculo de los costos de remuneración de la dotación se utilizó el mismo criterio que fue descrito en el proyecto “Fiscalía Supraterritorial” (ver sección 3.2).

Tabla 9 – Dotación por grado y estamento de las unidades de control de SCP

Cargo	Grado	Estamento	Cargos
Abogado asistente de fiscal	X	Profesional	19
Administrativo	XI	Administrativo	30
Total cargos			49

Fuente: Ministerio Público. Petición adicional de información.

56. Ajustando la gradualidad a los costos de las remuneraciones, el calendario de gastos sería el siguiente (acumulado):

Tabla 10 – Gasto anual estimado en remuneraciones

Remuneraciones	Año 3	Año 4
Abogado asistente (Estamento profesional)	189.108	359.305
Administrativo (Estamento técnico)	112.974	338.921
Total	302.082	698.226

Miles de pesos 2009. Fuente: Ministerio Público. Petición adicional de información.

57. También se contemplan \$ 284 millones como gastos transitorios de primera instalación (compra de mobiliario de oficina y equipos computacionales) a ser desembolsados en el año 3 (\$116.686 miles) y año 4 (\$167.462 miles).¹⁸

4.3. Conclusiones y recomendaciones

58. El proyecto “Mejora del control de suspensión condicional de procedimiento” es pertinente con el objetivo de reducir la actual percepción existente acerca del no cumplimiento efectivo de las condiciones acordadas por el juez como salida alternativa, y del que el Ministerio Público es responsable por mandato legal. En este sentido, con un adecuado control del acuerdo suspensorio se pretende que las víctimas no perciban la sensación de que el victimario se está beneficiando de una cierta impunidad por no cumplir con las condiciones establecidas. En un contexto de creciente demanda de mayor seguridad ciudadana, esta percepción negativa de la suspensión condicional puede contribuir a generar incertidumbre social acerca de la conveniencia de utilizar este instrumento legal.
59. Asimismo, un mayor rigor en el seguimiento del cumplimiento de las suspensiones condicionales es consistente con el contenido del Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro en esta materia, que sin poner en cuestión el procedimiento enfatiza la necesidad de aumentar los controles sobre las medidas que se adopten. Y finalmente, desde una perspectiva de la política penitenciaria, ante la creciente saturación de los centros de reclusión penal, parece que el cumplimiento alternativo de penas, bajo determinadas condiciones estrictas de control y verificación, podría ser una salida para evitar la sobrepoblación de las cárceles. De todos modos, es recomendable que se establezcan los mayores niveles de acuerdo interinstitucional, bajo la cobertura del PSP, ya que el éxito de la implementación de los controles de cumplimiento de las suspensiones condicionales está

¹⁸ Adicionalmente a la inversión contemplada en el PFMP, el MP está considerando una inversión, por una sola vez, de 1.050 UF (valor exento de IVA) para el desarrollo de un sistema gestión de apoyo los controles del SCP.

estrechamente relacionado con la capacidad de articular de forma armónica las estrategias de diferentes instituciones implicadas (Policía, Ministerio Público, Gendarmería, etc.).

60. Desde un punto de vista de dotación y costo, la propuesta del PFMP no debería tener objeción alguna. Se propone un esquema de implantación gradual, según se puede advertir en la información adicional suministrada por el MP, que es sensato en la medida en que posibilita generar una curva de aprendizaje y extraer de las experiencias que vayan implementándose las necesarias lecciones. Si finalmente se logra un adecuado control, los costos que se deriven de la implementación de los equipos de apoyo en las fiscalías regionales serían más que compensados por los beneficios, tanto en términos intangibles (percepción por parte de las víctimas del cumplimiento de las medidas), como de una eventual reducción de la población carcelaria, entre otros beneficios esperados.

5. Análisis del Proyecto “Nuevo modelo de atención a víctimas y testigos”

5.1. Pertinencia y consistencia del proyecto

61. El desarrollo de un nuevo modelo de atención a víctimas y testigos, constituye un *proyecto clave* en la reorganización estratégica de la Fiscalía. Ello ya surge del Plan Estratégico (PE: 47) donde una de las líneas principales de acción y un compromiso vinculado al Convenio de Gestión Institucional (CGI) busca incentivar toda innovación estratégica vinculada a la atención de usuarios. Según el propio Ministerio Público la atención actual se ha llevado a cabo bajo un modelo de trabajo “que logra cubrir un porcentaje muy bajo del total de usuarios, y que además no entrega servicios suficientemente especializados” (PFMP: 27). Por otra parte, el Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro le otorga tal importancia a la atención a las víctimas que considera necesario la creación de una *Política Nacional de Atención a Víctimas de delitos que cree un sistema integrado e intersectorial*. (PSP: 46). No cabe duda de que se trata de un *Proyecto clave*, dentro del contexto de reorganización de servicios que plantean tanto el Ministerio Público como el Poder Ejecutivo.
62. El problema principal consiste en que en la actualidad solo el 3% de las víctimas o testigos reciben una atención especializada. Por otra parte, si bien se ha ampliado la cobertura de la atención generalizada y de la información básica que se provee (por ejemplo, a través del *call-contact center*) como ella no logra superar un nivel básico, deja a víctimas en un estado de insatisfacción que redundará en una escasa colaboración y compromiso de ellos con la persecución penal. De este modo se producen dos efectos no deseados: (i) la víctima suma a la crisis producto del delito la frustración por la respuesta estatal; y (ii) se vuelve reticente, reactiva al trabajo de los fiscales, no comprende que existen otros intereses además del suyo directo y pierde confianza en todo el sistema. Así la justicia penal *pierde eficacia y legitimidad*. El Ministerio Público propone salvar esa brecha en el corto plazo “e *incrementar la entrega de servicios específicos al 100% de víctimas y testigos*, lo que considera la transversalización de la atención y la homogeneización de procedimientos de intervención a nivel nacional, con el apoyo de la tecnología pertinente” (PFMP: 28). Se debe llamar la atención sobre el esfuerzo que significa este proyecto ya que las tasas de atención a las víctimas son generalmente menores a lo que se propone el modelo OPA. Por ejemplo las tasas de cobertura más alta rondan el 24% de la demanda real en (Nueva Zelanda) y bajan al 3% en países como España (ver datos comparados en *Five. La asistencia a las víctimas de los delitos -Debates sobre*

los modelos de intervención- III Congreso Español de Victimología, 12-11-09. www.institutodevictimologia.com).

63. En este punto se debe realizar una aclaración. El universo de víctimas que reclama atención no es el del total de personas victimizadas, sino el de *aquellas que de un modo u otro han tomado la iniciativa de acercarse al MP, ya sea mediante una denuncia, pedido de información u otro signo de preocupación*. Esto es lo que permite realizar un cálculo preciso de las personas que en el año anterior han formulado este tipo de pedido de atención. Esa es la *demanda potencial* y no la de las personas victimizadas por un delito. El Ministerio Público se plantea arribar a una atención del 100% de su demanda potencial en un plazo muy breve (en el plazo que dura el PFMP) y sobre la base de esa meta hace su cálculo de dotación requerida. Si bien el objetivo de atención a todo usuario que se acerca a pedir ayuda es una meta que debe ser estimulada, ya que es uno de los objetivos centrales de la Fiscalía, se vislumbra como un objetivo muy ambicioso. Por otra parte, el requerimiento de atención es dependiente de todo el entorno institucional. En este sentido, el PSP del Gobierno de Chile reconoce que existe una falla estructural y por ello es necesario lanzar un Plan Nacional de Atención a las Víctimas que coordine muchas instancias estatales y privadas. Sería deseable que se estableciera un plan de crecimiento de este programa, atado al cumplimiento de metas parciales.
64. En este sentido, el equipo consultor estima que es acertado no realizar una progresividad sobre la base de ciertos delitos –porque ello dificulta la instalación de una práctica de *compromiso total de la institución con todos los tipos de víctimas, que es una de las claves estratégicas del plan--*, sino a etapas de desarrollo del plan atado al cumplimiento de metas porcentuales que en todo caso deben comenzar con una meta consistente en un porcentaje alto de atención, de tal manera que se perciba con claridad, tanto al interior de la organización como desde la sociedad, que ha existido un giro importante en el modo de trabajo. En base a la experiencia de otros países –aunque ello es siempre dependiente de un entorno de atención a la víctima más complejo y donde influye mucho la integración de lo privado con lo público--, no es irrazonable bajar la expectativa de atención al primer ciclo a la *mitad de la propuesta* -y sobre ello realizar el cálculo de recursos-, pero conviene diseñar ya un sistema de incentivos que evite que la institución se estanque en un porcentaje menor y abandone el objetivo propuesto inicialmente.
65. Este aumento de cobertura se propone realizar a través de dos proyectos concretos: (i) el nuevo modelo OPA de atención a víctimas y testigos; (ii) el aumento de la capacidad operativa del *call-contact center*. El primero implica un cambio completo de estrategia de intervención. El OPA (Orientación, Protección, Apoyo) es un nuevo modelo de atención que responde a los lineamientos del Plan Estratégico y que *ya se encuentra en funcionamiento, con capacidad de cobertura limitada*, ya que si bien implica un cambio de orientación, se viene realizando sobre la base de las oficinas ya existentes. (URAVIT –Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos). El cambio principal de orientación hace referencia a dos aspectos principales: (i) mayor atención especializada, según grupos de víctimas; y (ii) una atención mucho más estrechamente vinculada al desarrollo completo del caso. Ambos puntos implican un *cambio sustancial en el tipo de atención a la víctima*.

66. En cuanto a la especialización se proponen en principio cuatro grupos diferenciados: (i) víctimas y testigos de delitos violentos (homicidios, robos, etc.); (ii) víctimas de delitos sexuales; (iii) víctimas de violencia intrafamiliar; (iv) víctimas y testigos que concurren al juicio oral. En cada uno de estos grupos existen proyectos pilotos (PFMP: 31). No existe un criterio uniforme que permita determinar si éstos son los grupos principales de atención o existen otros. Sin duda, los ejes seleccionados son de gravedad (violencia y agresión sexual) y responden a estándares de preocupación y sensibilidad generalizables en muchos países y comunidades. Por otra parte, lo que se debe destacar no es tanto los grupos seleccionados (que en el futuro pueden variar, según circunstancias sociales y prioridades institucionales) sino la introducción de un criterio de especialización. La víctima, hasta hace poquísimo tiempo atrás, era una abstracción y una generalización. *La atención especializada implica una innovación*, tomando como punto de partida lo que era usual –y hasta cierto punto todavía lo es– en las instituciones judiciales, reacias o poco sensibles a adoptar procesos de *atención personalizada*.
67. La segunda característica del proyecto propuesto implica una preocupación por vincular los intereses de la víctima con los intereses de la persecución penal. Ello de dos modos (i) mediante la detección temprana de las especiales situaciones de vulnerabilidad; y (ii) mediante una orientación permanente y activa que permita *incentivar* la participación de víctimas y testigos en el proceso penal (PE: 42). Esto se pretende lograr mediante el programa de *protección básica en fiscalías locales* y la atención especializada a víctimas y testigos que participan en el juicio oral (PFMP: 32). Este cambio de orientación también tiene importancia, dado que lo usual ha sido considerar a la víctima sólo como un testigo (que está “obligado” a colaborar) o como una persona con problemas “extrajurídicos”; esto implicaba un modelo de trato a la víctima que la expulsaba de la cotidianidad del Ministerio Público, pese a que en muchas ocasiones era su principal fuente de información y prueba clave. Este modelo de trato a la víctima ha sido detectado en varios países como productor de problemas concretos de falta de colaboración y se ha reaccionado en el mismo sentido que propone el Ministerio Público (ver en especial el modelo del CPS inglés www.cps.gov.uk).¹⁹ Lo que se propone es una forma de información más detallada a la víctima (una superación de la información básica que hoy se provee) y una orientación más precisa acerca de cómo relacionarse con el desarrollo del caso. Lo que se busca es estrechar los vínculos entre los intereses propios de las víctimas y los intereses más generales del Ministerio Público como gestor de intereses sociales que, en tanto sea posible, deben ser gestionados conjuntamente con los intereses de las víctimas en particular. Este cambio de orientación, en el contexto de las instituciones judiciales que suelen autonomizar sus intereses de las personas concretas, *constituye también una innovación*.
68. Finalmente se debe tener en cuenta la necesidad de *estandarizar los tipos de atención*. (PFMP: 28). Esta necesidad surge del propio proceso formativo del Ministerio Público que solo muy recientemente ha culminado su proceso de instalación. Si bien existen particularidades de cada región que deberán ser respetadas, también existen técnicas de evaluación de riesgos, procedimientos de intervención en situaciones especiales de crisis o vulnerabilidad que se aconseja estandarizar. La existencia de programas pilotos y la fuerte dirección del proyecto, sumado a la necesidad de aumentar la extensión de la cobertura en el corto plazo, permite sostener que es posible encarar un proceso de estandarización como un subproducto valioso de este proyecto. Se

¹⁹ Crown Prosecution Service, organización equivalente al Ministerio Público para Inglaterra y Gales.

debe hacer notar que en el modelo de intervención propuesto esa estandarización es una de las principales herramientas de la extensión de la cobertura, ya que implica un aprovechamiento mucho más amplio de recursos existentes.

69. El segundo proyecto consiste en aumentar la capacidad de comunicación a través de la *plataforma telefónica de atención única* y homogeneizar las respuestas mediante nuevos estándares y métodos de atención telefónica. Ello forma parte de un proyecto de atención general en las Fiscalías locales, dentro del marco del aumento de cobertura en la atención a los usuarios. Se estima que hoy se puede cubrir el 20% de la demanda real, con un costo elevado (PFMP: 37). El total de llamadas bidireccionales (de usuario a Fiscalía y viceversa) se calcula en torno a 1.456.000 anuales (PFMP: 39 y 40).²⁰Lo que se propone el Ministerio Público es aumentar la *calidad* del servicio, brindando mayor cantidad de información y un vínculo más estrecho con todo el sistema OPA y, por otra parte, poder alcanzar una cobertura mayor mediante la ampliación horario y un cálculo de 900.000 llamadas por año. Se busca mejorar la comunicación en las dos vías, facilitando un mayor tráfico de comunicación que debe acompañar una política de atención preferente y especializada a las víctimas. En este sentido, la inversión en nueva tecnología de comunicación y el mejoramiento de los métodos de uso de esa tecnología aparece como una herramienta adecuada y útil para el programa general de atención a víctimas y testigos. En gran medida, las posibilidades de lograr los objetivos ambiciosos del plan dependen de la capacidad de esta incorporación tecnológica, ya que el cambio de paradigma en la atención a la víctima supone un mayor seguimiento e iniciativa por parte de la Fiscalía lo que supone una comunicación activa, que solo es viable con una plataforma de comunicación superior a la actual.

5.2. Adecuación de la dotación requerida e impacto presupuestario

5.2.1. Estimación PFMP

70. Para el cálculo de la dotación de los recursos necesarios en el nuevo modelo de atención a las víctimas,²¹ en el PFMP se parte de una estimación de la demanda potencial de usuarios del servicio, para lo cual se considera como variable *proxy* el número de causas ingresadas al Ministerio Público. Asimismo, se establecen distintos modelos de atención de acuerdo con la tipología de usuarios, y se estima el tiempo demandado en función de los modelos. Esta demanda de atención expresada en tiempo para cada uno de los modelos de atención definidos es a su vez contrastada con la capacidad de trabajo de los servidores. La brecha entre la demanda y la oferta determina los recursos de personal para cubrir las necesidades de los modelos de atención.
71. Una vez definido conceptualmente el modelo, para la estimación de la demanda se tomaron en consideración los delitos ingresados al Ministerio Público en el año 2008, quedando seleccionados los siguientes grupos objetivo de usuarios:

²⁰ La estimación se realiza extrapolando los datos obtenidos en el actual sistema de atención telefónica de la Fiscalía Regional Metropolitana Occidente (PFMP: 39).

²¹ También denominado modelo OPA (Orientación, protección y apoyo).

- Víctimas y testigos de robos violentos, lesiones, homicidios y delitos contra la libertad e intimidad de las personas.
- Víctimas de delitos sexuales.
- Víctimas de violencia intrafamiliar.
- Víctimas y testigos de todos los delitos que participan en juicio oral.

72. De esta forma, en el PFMP se propone la siguiente matriz de modelos de atención, con los grupos objetivos antes mencionados y la cobertura:

Tabla 11 – Matriz de modelo de atención de víctimas

Grupo Objetivo	Cobertura / focalización	Modelos de Atención Asociados
Víctimas y testigos de delitos de robos violentos, lesiones, homicidios y delitos contra la libertad e intimidad de las personas	100% de los que concurren a declarar a la fiscalía. (*)	Protección básica en las fiscalías locales, incluye orientación y acciones de apoyo para facilitar la participación en el proceso penal
		Protección especializada en URAVIT (casos con intimidación alta), incluye orientación especializada y apoyo.
		Asesoría y supervisión a operadores de las fiscalías locales en el ámbito de la protección a víctimas y testigos
Víctimas de delitos sexuales	100% de las víctimas de este tipo de delitos	Atención y protección especializada en URAVIT para víctimas de delitos sexuales, incluye orientación especializada y apoyo para la participación en el proceso penal
Víctimas de violencia intrafamiliar (VIF)	100% de las víctimas de este tipo de delitos	Modelo de protección a víctimas de VIF
Víctimas y testigos de todos los delitos que participan en juicio oral	100% de las víctimas y testigos que deben participar en juicio oral	Atención a víctimas y testigos de juicio oral, orientación, protección y apoyo

(*) Se estima que concurren a declarar aproximadamente un 40% de los citados por estos delitos.

Fuente: Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013.

73. De acuerdo con estos modelos de atención, la demanda estimada en horas/año por tipo de perfiles profesionales es la siguiente:

Tabla 12 – Demanda estimada 2008 por modelo de atención y requerimientos

Modelo de atención	Usuarios potenciales (2008)	Horas/año atención requerida	
		Rol profesional	Rol técnico / administrativo
Protección especializada en URAVIT (casos con intimidación alta)	55.525	50.898,2	37.016,9
Atención y protección especializada en URAVIT para víctimas de delitos sexuales	17.716	59.939,1	885,8
Modelo de protección a víctimas de VIF	90.869	59.670,6	88.142,9
Sub-unidad de atención a víctimas y testigos de juicio oral	15.215	10.194,1	43.096,5
Protección básica en fiscalías locales	66.102	0,0	5.508,5 (*)

Modelo de atención	Usuarios potenciales (2008)	Horas/año atención requerida	
		Rol profesional	Rol técnico / administrativo
Asesoría y supervisión a operadores de las fiscalías locales en el ámbito de la protección a víctimas y testigos	79.322	26.440,6	0,0
TOTAL	324.749	207.143	174.651

(*) Sólo se consideró la cuantificación de actividades que el modelo de atención agrega a los procesos tradicionales de atención de usuarios en las fiscalías locales.

Fuente: Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013.

74. En definitiva, se estima que la demanda que inicialmente deberá asumir el nuevo modelo de atención es de 325 mil usuarios, aproximadamente, lo que traducido en términos de personal es de 157 profesionales y 124 técnicos/administrativos.²² Ahora bien, dado que la actual dotación de las URAVIT²³ es de 117 profesionales y 44 técnicos/administrativos, la brecha detectada es de 42 profesionales y 80 técnicos/administrativos.
75. Además de estas nuevas dotaciones relacionadas con el modelo de atención, en el PFMP se contempla el traspaso de la administración del Fondo de Aportes Económicos desde las actuales URAVIT a las Unidades Regionales de Administración y Finanzas (URAF). Consecuencia de este planteamiento, se solicita la contratación de 19 profesionales y 13 técnicos con el fin de reforzar las funciones de las URAF.²⁴ Por tanto, el aumento de planta solicitado es de 61 profesionales y 93 técnicos.
76. En términos de costos presupuestarios, el aumento de la dotación para el nuevo modelo de atención supone \$ 4.738 mil millones adicionales con carácter permanente, suponiendo las remuneraciones el 87,8% del total. Asimismo, se estiman otros \$ 893 mil millones, con el fin de financiar gastos transitorios.

Tabla 13 – Costos estimados nuevo modelo de atención

Permanente				
Remuneraciones	Operaciones	Total	Transitorio	Costo inicial
4.160.635	577.003	4.737.638	893.442	5.631.080
87,8	12,2	100,0		

En miles de pesos 2009. Fuente: Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013.

77. Además de estos requerimientos asociados al nuevo modelo de atención, hay que agregar el nuevo modelo de *call-contact center* propuesto en el PFMP, que formaría parte del mismo planteamiento de mejorar la calidad de la atención a las víctimas.²⁵ En efecto, el *call-contact center* cumpliría un doble objetivo: (i) atender más adecuadamente a las víctimas, de tal forma que la capacidad de respuesta del Ministerio Público sea más diligente y proactiva con respecto a la información a

²² Para mayor detalle, ver en PFMP (:32) el cálculo de las cargas de trabajo estimadas.

²³ Unidades regionales de asistencia y atención a las víctimas.

²⁴ En concreto, se propone la contratación de un coordinador nacional (profesional), un profesional por fiscalía regional y 13 técnicos en las regiones más grandes.

²⁵ En términos estrictos, el *call-contact center* constituye un proyecto independiente en el marco del PFMP, pero por razones de coherencia lógica se ha incluido a los efectos de este informe dentro del proyecto de atención a las víctimas.

proveer a las víctimas; e (ii) incrementar la participación de los testigos, de tal forma que desempeñen un rol activo en la investigación fiscal. Todo ello redundaría en una mayor información para las víctimas y testigos, y tal una mejora en la percepción de la acción de las instituciones públicas en la lucha contra la delincuencia.

78. La dotación de personal solicitada en el PFMP es 66 personas, que operarían bajo la supervisión de 3 personas con perfil profesional de abogado y un administrador general de la plataforma.²⁶ A ello hay que añadir los costos asociados al reclutamiento, selección y capacitación de los ejecutivos, los costos operacionales y una campaña de difusión y uso de la plataforma de atención.
79. El presupuesto estimado asciende a \$ 1.152 millones, de los cuales el 60,4% serían remuneraciones del personal adscrito a la unidad de atención. Además, se prevé un gasto transitorio de \$ 183 millones.

Tabla 14 – Costos estimados del call-center según PFMP
Permanente

Remuneraciones	Operaciones	Total	Transitorio	Costo inicial
585.443	384.288	969.731	182.900	1.152.631
60,4	39,6	100,0		

En miles de pesos 2009. Fuente: Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013.

5.2.2. Reevaluación de las estimaciones de demanda del modelo de atención OPA

80. En una reciente reevaluación del modelo presentado en el PFMP, el propio MP sugiere algunas modificaciones al modelo de atención a las víctimas, tanto de cuantificación de la demanda potencial como reforzando la relación entre los grupos objetivo de víctimas --por tipo de victimización--, el modelo de atención más adecuado para dar una adecuada respuesta (intervención, orientación, atención, etc.) y las características básicas de dicho modelo. Este nuevo diseño hay que considerarlo como un desarrollo más avanzado del modelo OPA con respecto al que se presentó en el PFMP y que correspondía a una versión conceptual del año 2008. Entre otros aspectos, el modelo recientemente presentado recoge las lecciones aprendidas durante el proceso de implementación paulatina del modelo OPA (ver el siguiente esquema):

Tabla 15 – Matriz de modelo de atención (reevaluado)

Grupo Objetivo	Modelo de Atención	Descripción General
Víctimas (adultos) VIF	Modelo de intervención inmediata para víctimas VIF.	Se evalúa la situación de riesgo de la víctima en un plazo máximo de 24 horas desde que la causa ingresa a la Fiscalía, con la información obtenida en un contacto directo con la víctima, telefónico o presencial y con los antecedentes disponibles en el SAF, y se implementan las medidas de protección que correspondan, en un plazo máximo de 48 horas desde la evaluación. Todos casos evaluados con riesgo alto, además de aquellos de riesgo medio en que haya dificultades para la implementación de las medidas de protección, son derivados a atención especializada de profesionales de la URUVIT, para la profundización de

²⁶ Mayor detalle de los supuestos implícitos en la estimación de la dotación puede encontrarse en (PFMP: 36 a 42).

Grupo Objetivo	Modelo de Atención	Descripción General
		evaluación de riesgo, modificación o implementación de nuevas medidas de protección, orientación especializada y derivación a la red.
Víctimas delitos sexuales (adultos)	Modelo especializado de atención para víctimas de delitos sexuales.	Se contacta a la víctima en un plazo máximo de 24 horas desde que ingresa el caso a la Fiscalía, para recoger información que permita evaluar la situación de riesgo. Las víctimas son atendidas especializadamente por profesionales de la URAVIT, quien profundiza la evaluación de riesgo, implementa o solicita la implementación de medidas de protección, orienta especializadamente y deriva a la red de atención pública. Los profesionales de la URAVIT participan en la toma de declaración de las víctimas más afectadas.
Menores de edad víctimas de delitos sexuales y VIF	Modelo especializado de atención a menores de edad.	La URAVIT contacta al denunciante y al referente protector en un plazo máximo de 24 horas desde que ingresa el caso a la Fiscalía, para recoger información que permita evaluar la situación de riesgo. Se realiza atención presencial con los adultos a cargo del niño y el niño, si corresponde, donde se profundiza la evaluación de riesgo, se implementan o se solicita la implementación de medidas de protección, se orienta especializadamente y se deriva a la red de atención pública o privada. Los profesionales de la URAVIT participan en la toma de declaración de las víctimas.
Víctimas y testigos que denuncian directamente o prestan declaración en la Fiscalía	Modelo de orientación y protección a víctimas y testigos.	En el momento de la toma de declaración y con la información entregada por las víctimas y testigos mayores de edad, se evalúa la situación de intimidación o riesgo. Sus resultados orientan la implementación inmediata de las medidas de protección que correspondan. Además, se orienta al usuario, utilizando para ello la cartilla "Guiamos sus pasos", que incorpora la siguiente información: RUC, fiscal, derechos, deberes de los testigos, información del <i>call-center</i> , número del Plan Cuadrante o Comisaría correspondiente, y etapas del proceso penal. Si el usuario requiere atención de la red, se referencia, es decir, se entrega información de la oferta específica disponible para su caso. Los usuarios evaluados con intimidación alta son derivados a la URAVIT para atención especializada: profundización de evaluación de riesgo, modificación o implementación de nuevas medidas de protección, orientación especializada y derivación a la red.
Víctimas y testigos que deben concurrir a declarar a Juicio Oral	Modelo de apoyo a víctimas y testigos que declaran en Juicio Oral	Una vez generado el auto de apertura de JO, funcionarios contactan a todos los usuarios que deberán asistir a declarar a Juicio, aplicándoseles una pauta de detección de necesidades, a través de la cual se consulta sobre elementos como la necesidad de traslados, alojamientos, protección, necesidad de intérpretes, y todos aquellos aspectos logísticos y de resguardo que requiera el usuario para asegurar su participación en el Juicio. Posteriormente a la aplicación de la pauta se implementan las medidas y apoyos necesarios que se haya recabado a partir de dicha herramienta. Los casos en que se evalúa la necesidad de preparación especializada, son derivados para atención de la URAVIT.

Fuente: Ministerio Público. Nueva comunicación.

81. Siempre de acuerdo con esta reciente reevaluación realizada por el MP, la demanda prevista para el año 2012 se establece de acuerdo con los siguientes criterios:

Tabla 16 – Metodología estimación de la demanda potencial (modelo reevaluado)

Grupo Objetivo	Modelo de Atención	Metodología estimación usuarios
Víctimas VIF (adultos)	Modelo de intervención inmediata para víctimas VIF.	Se contabilizaron todas las víctimas de delitos ocurridos en contexto de violencia intrafamiliar ingresadas al Ministerio Público durante el año 2009, que sean mayores de 18 años, exceptuando los delitos sexuales.
Víctimas delitos sexuales (adultos)	Modelo especializado de atención para víctimas de delitos sexuales.	Se contabilizaron todas las víctimas de delitos sexuales ingresadas al Ministerio Público durante el año 2009, que sean mayores de 18.
Menores de edad víctimas de delitos sexuales y VIF	Modelo especializado de atención a menores de edad.	Se contabilizaron todas las víctimas menores de 18 años ingresadas al Ministerio Público durante el año 2009, por haber sufrido delitos ocurridos en contexto de violencia intrafamiliar, o delitos sexuales.
Víctimas y testigos que denuncian directamente o prestan declaración en la Fiscalía	Modelo de orientación y protección a víctimas y testigos.	Se contabilizaron todas las víctimas y testigos mayores de 18 años que concurrieron a declarar a la Fiscalía durante el año 2009, exceptuando a víctimas de delitos sexuales o delitos ocurridos en contexto de violencia intrafamiliar.
Víctimas y testigos que deben concurrir a declarar en juicio oral	Modelo de apoyo a víctimas y testigos que declaran en juicio oral.	En base a los registros del primer semestre de 2010 de seis regiones que actualmente cuentan con el proyecto OPA, se estimó un promedio de 2,45 usuarios potenciales por cada juicio oral. En consecuencia la cifra de usuarios indicada para este modelo de atención corresponde a 2,45 usuarios por cada uno de los Juicios Orales ocurridos durante el año 2009 (ver cuadro siguiente).

Fuente: Ministerio Público. Nueva comunicación.

82. Siguiendo estos criterios, la cuantificación de la demanda prevista para el año 2012 muestra un fuerte crecimiento del número de usuarios: 404.000 víctimas, aproximadamente, frente a los 126.434 atendidos en el año 2010. Se estima que al cierre del año 2010 el grado de cobertura se estará situando en torno al 34% de la demanda potencial (373.000 usuarios). El desglose por modelo de atención previsto para el año 2012 es el siguiente:

Tabla 17 – Demanda prevista y requerimientos (modelo reevaluado)

Modelo de atención	Usuarios atendidos 2010	Usuarios 2012	Horas/año trabajo requerida (2012)	
			Rol profesional	Rol técnico
Modelo de intervención inmediata para víctimas VIF.	54.812	115.043	61.452,1	107.565,2
Modelo especializado de atención para víctimas de delitos sexuales.(mayores de edad)	2.014	5.539	23.056,1	0,0
Modelo especializado de atención a menores de edad.	11.117	24.103	100.328,7	0,0
Modelo de orientación y protección a víctimas y testigos. (Víctimas y testigos que denuncian directamente o prestan declaración en la Fiscalía (>17, excepto VIF y delitos sexuales).	53.053	238.977	39.156,7	19.094,4

Modelo de atención	Usuarios atendidos 2010	Usuarios 2012	Horas/año trabajo requerida (2012)	
			Rol profesional	Rol técnico
Modelo de apoyo a víctimas y testigos que declaran en juicio oral.	5.438	20.347	12.547,3	50.579,3
TOTAL	126.434	404.009	236.541	177.239

Fuente: Ministerio Público. Nueva comunicación.

83. Es importante subrayar, que las cifras de proyección de demanda constituyen un escenario de máximos que convendría revisar, tanto en lo referente al alcance de su implementación –procurando realizarla de forma gradual, de tal manera que se abra la posibilidad de realizar evaluaciones e introducir en consecuencia eventuales reajustes— como de su ritmo, estableciendo las prioridades de acuerdo con los criterios fijados en las estrategias del MP y en el PSP. En cualquier caso, aquí sería igualmente válido el comentario anterior referido al PFMP, de que una buena meta cobertura de la demanda potencial podría situarse en la *mitad* de lo que se reevalúa en el modelo planteado por el Ministerio Público, lo que sería coherente a la luz de las experiencias internacionales.²⁷

5.3. Conclusiones y recomendaciones

84. El rediseño del modelo de atención de víctimas es pertinente con el objetivo de lograr pasar de un servicio más personalizado a las víctimas, que tienda a ofrecer orientación, protección y apoyo a las víctimas dentro de un proceso de asistencia más integral, buscando de forma mucho más activa soluciones a los problemas planteados. Asimismo, este modelo debería permitir ampliar el número de usuarios a ser atendidos, y debería mejorar la capacidad de respuesta de las unidades de atención localizadas en las fiscalías regionales.
85. Además, este modelo es consistente con las políticas actuales impulsadas en el marco del Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro, en el que se proponga mejorar la relación de las instituciones implicadas en la persecución de los delitos con las víctimas. Entre otros efectos esperados, ello debería contribuir a mejorar no sólo la imagen que se proyecta por parte de estas instituciones en cuanto a sus esfuerzos por mejorar las condiciones de seguridad, sino también a mostrar en la práctica los compromisos adquiridos en cuanto a la calidad de los servicios de atención ofrecidos. Este aspecto es crucial, en la medida en que el nuevo modelo debe superar el criterio asistencial del anterior. Los avances que el Ministerio Público está realizando al respecto son prometedores y van en la línea de otras prácticas internacionales.
86. En cuanto a las dotaciones estimadas para evaluar la dimensión del nuevo modelo de atención a las víctimas, surgen cuatro interrogantes que no deben considerarse restrictivos para su implementación:
- (i) Una estimación del costo de la implementación del nuevo modelo. Tal y como aparece en el PFMP, las cifras ofrecidas hacen referencia a los gastos por concepto de remuneraciones y

²⁷Bajo el supuesto de que exista una relación lineal entre demanda prevista y recursos adicionales necesarios, puede realizarse una aproximación muy *grasso modo* de cuál sería el costo permanente de cubrir el 50% de la demanda potencial del año 2012. El costo resultante en remuneraciones y operaciones sería de \$ 2.946.966 (miles de pesos 2009), es decir, un 62% del costo incluido en el PFMP del proyecto “Modelo de Atención a Víctimas y Testigos”.

operacionales, así como gastos transitorios que están sin detallar su finalidad. Sin embargo, no se especifican los gastos de instalación de las unidades, lo que significaría que muy probablemente estén subvalorados los costos estimados.

- (ii) Los datos empleados en el PFMP para estimar la demanda proceden básicamente de las causas ingresadas en el año 2008. Con datos de 2009, la demanda potencial para el año 2012 crece fuertemente. Además, es posible que una mejora en la oferta de los servicios de atención haga surgir una demanda no identificada, lo que puede implicar un aumento importante en la carga de trabajo. Por tanto, sería recomendable estimar distintos escenarios de demanda y reevaluar la adecuación de la dotación solicitada. Este riesgo puede ser elevado en el caso de las víctimas en un contexto de violencia intrafamiliar. (PFMP: 34). De hecho, a partir de la experiencia acumulada con el modelo OPA, y con datos de 2009, el MP está estimando en la actualidad una demanda potencial para el año 2012 de 403 mil usuarios.
- (iii) Tanto en la meta inicialmente señalada en el PFMP como en la reevaluación comunicada posteriormente, el objetivo de una cobertura casi total de las demandas de las víctimas aparece como excesivo. A la hora de evaluar resultados se debe considerar que, aun con una merma importante de ese porcentaje, se puede estar por encima de estándares internacionales. Se estima que una reducción del 50% en los objetivos sería consistente con las experiencias internacionales. Ello daría como resultado una reducción en una proporción semejante de las necesidades de dotación de personal, sobre las estimadas en el PFMP. No obstante, lo recomendable sería que la ampliación de capacidad productiva estuviera acompañada a la evolución de la demanda real.
- (iv) No queda evidente la necesidad de ampliar las URAF (Unidades Regionales de Administración y Finanzas) por el traspaso del Fondo de Aportes Económicos (fondo de la Fiscalía Nacional para atender asuntos básicos para su funcionamiento). Es posible que en algunos casos sea necesario reforzar estas unidades ubicadas en las fiscalías regionales, pero parece más lógico que la ampliación de la dotación de recursos se haga caso a caso, tras estudios mucho más precisos del modelo de gestión administrativo de las URAF.

87. En el caso del *call-contact center*, el planteamiento señalado en el PFMP supone internalizar el servicio a través de una plataforma telefónica y de atención única a usuarios. Es posible que existan razones que aconsejen optar por un modelo soportado con recursos internos, pero no están explícitas en el documento del PFMP. Entre otras, un modelo interno sería más empático con la necesidad de preservar la confidencialidad de los datos y de prestar en muchos casos servicios muy personales, lo que requiere personal altamente preparado para ello. En un análisis costo-beneficio tal vez los costos por la utilización de recursos internos sean más que compensados por los beneficios de la calidad del servicio. En cualquier caso, parece razonable recomendar un análisis de la viabilidad de externalizar el servicio, o parte del mismo, pero en todo caso teniendo en cuenta que el nuevo modelo de atención a las víctimas requiere una “fuerte integración” de la plataforma de atención. El modelo que finalmente se adopte (interno, externo o mixto) dependerá de la ponderación que se les dé a los diferentes criterios en juego.

6. Análisis del Proyecto “Ajuste por criminalidad compleja y menos compleja”

6.1. Pertinencia y consistencia del proyecto

88. El proyecto de ajuste de procedimientos en los casos identificados como de criminalidad compleja y menos compleja (TCMC) no sólo es el que representa el mayor pedido de nueva asignación de recursos sino el que presenta mayores aristas para el análisis. Es importante, por ello, describir con precisión el problema que se pretende solucionar. En primer lugar, el porcentaje de casos “menos complejos” constituye aproximadamente el 80% de las causas que ingresan a las fiscalías locales (PFMP: 49). De ese universo, 733.038 casos llegan a un archivo provisional (bajo distintas modalidades), es decir, no se puede avanzar en la identificación de los agresores o se carece de prueba para procurar su sanción (CA: 12). *Como se puede apreciar es un número muy alto que representa aproximadamente el 46% del total de casos que son los que hoy se van a salidas tipo archivo provisional.*²⁸ Esto implica la insatisfacción de un número importante de víctimas. (PSP: 36). Por otra parte, las causas ingresadas y que son archivadas provisionalmente, corresponden principalmente a delitos contra la propiedad y que además forman parte de aquéllos que se denominan delitos de mayor connotación social (DMCS), los cuales impactan fuertemente en la percepción que la sociedad tiene de la efectividad del sistema penal. (CA: 12). Esta es la primera dimensión del problema.

89. La *segunda dimensión* tiene que ver con el modo de desarrollo de los esfuerzos de la Fiscalía en la primera etapa de implementación del sistema que, como ya hemos dicho, acaba de finalizar. En ese ciclo, se ha dado prioridad –lo que no es discutible– a los casos de mayor importancia y a todos aquéllos que podían ser llevados a los tribunales y ha dado como resultado una tasa de judicialización del 41%, una tasa de término anual del 107% --es decir con capacidad de reducir el nivel de arrastre de causas pendientes de años anteriores, superando el 100 % del ingreso anual-- y un porcentaje de condenas del 15,5% en el año 2009 (Boletín Estadístico 2009). Estos números muestran un buen desempeño (en el marco de ese ciclo y esa estrategia de intervención), pero que también, según la percepción del propio Ministerio Público “no ha estado ajeno al desgaste de sus funcionarios y fiscales dada las apremiantes cargas de trabajo y largas jornadas laborales, que si bien resultaron aceptables en un comienzo atendido el desafío y juventud de esta Institución, actualmente están llegando a niveles difíciles y riesgosos de manejar” (PFMP: 7). En síntesis, externamente (demandas sociales, políticas de seguridad gubernamentales) se le plantea al Ministerio Público el desafío de revertir la actual tasa de archivos provisionales que generan insatisfacción (46%) con una organización que ha logrado un desempeño valioso en otro tipo de casos (41%, judicializados) y que internamente necesita no sólo modificar su perfil de productividad sino generar procesos de trabajo y mecanismos internos que *reorienten el trabajo institucional*. Este es el problema que el PFMP pretende resolver con el proyecto de intensificación del TCMC, aunque no queda claro si la prioridad es la reducción del archivo provisional, o la mejora de la calidad de la respuesta a las víctimas, o ambas cosas a la vez. Este dilema es precisamente el que trata de resolver la reformulación del TCMC que más adelante se analiza en este mismo capítulo.

²⁸Según el Boletín Estadístico 2009 alcanzó un 45,8%.

90. Frente a este problema, el Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro propone fomentar la capacidad de descubrimiento de los autores mediante el trabajo más estrecho entre fiscales y policías (PSP: 40). En la *primera formulación del proyecto* (PFMP: 49) el Ministerio Público proponía un aumento de la dotación de fiscales y auxiliares con el fin de:

- (i) Mejorar la calidad de la evaluación inicial de los antecedentes para identificar mejor aquéllas en las que es posible una salida de mejor calidad para las víctimas.
- (ii) Mejorar la calidad de la gestión de las actuaciones principalmente administrativas que existen en muchos de estos casos.
- (iii) Precisar los criterios de asignación específica en equipos de trabajo.

Este esquema de mejoramiento del trámite actual y afinamiento de los equipos de trabajo dentro del Proyecto es lo que se viene realizando ya en el último año y se pretende aumentar la cantidad y calidad de ese mismo proyecto.

91. En las diversas reuniones realizadas con los equipos de trabajo del Ministerio Público se formularon las siguientes observaciones al tipo de respuesta proyectada²⁹:

- (i) El tipo de trabajo del TCMC ya se viene implementando, y es el que arroja los resultados del 2009 que muestran similares cifras a los años anteriores (salvo en el aumento de la rapidez) *que son precisamente las que se quiere revertir*. Es decir que todo parece indicar que la organización se ha *equilibrado en un punto de eficiencia* en relación a los productos que parece que no se altera con el aumento de eficiencia del TCMC, aunque sí puede aumentar la capacidad de producir lo mismo en menor tiempo.
- (ii) El *nuevo producto* que se le pide a la fiscalía –mayor capacidad para identificar autores cuando la denuncia no lo hace-- es dependiente *sólo en un grado muy bajo* de la capacidad de asignar mayores recursos a la realización de los trámites que ya se vienen realizando. Esa identificación es tarea antes que nada de los organismos policiales y de la capacidad que ellos tengan de asignar mayores y mejores recursos a esa tarea. No aparece en el proyecto con claridad los nuevos procesos de trabajo en coordinación con las policías y ello abre dudas sobre su eficacia.
- (iii) Se debe advertir que existe poca elasticidad en los números que se quiere revertir, ya que los factores que llevan a la no identificación de los autores son de variada índole y *no siempre se pueden revertir con una actividad policial más intensa*, en especial cuando son delitos furtivos o de poco daño, ya que ello provocaría un fuerte incremento del costo de la actividad policial o el desvío de recursos necesarios para otro tipo de delitos más graves.
- (iv) El proyecto trabaja sobre una categoría de delitos complejos y menos complejos que no diferencia casos y procesos de trabajo que son muy diferentes. Sin una diferenciación más precisa es imposible tener expectativas de reversión de resultados en base a nuevos procesos de trabajo y menos aún realizar un análisis del cálculo de carga de trabajo y de la adecuación de la dotación requerida. Por ejemplo, los procesos de trabajo en casos de NN (casos sin autor identificado vinculados a hurtos o robos) son muy diferentes de otros NN

²⁹Para el contenido de las reuniones, ver el Extracto del Informe de actividades realizadas por los consultores de agosto de 2010 (6.3.Anexo IV).

(vinculados a delitos violentos) o a casos con autores identificados pero con poca información inicial.

- (v) Dada la situación de equilibrio que el propio Ministerio Público reconoce en su Plan Estratégico, no se halla suficientemente justificado cómo la mera intensificación de un proceso de trabajo ya existente puede provocar un giro relevante (y no un simple aumento relativo) en los nuevos productos que se espera solucionen el problema detectado.
- (vi) Dada la situación de saturación de la organización que se reconoce en los propios documentos del Ministerio Público, tampoco se encuentra suficiente justificación que los nuevos recursos van a provocar un alivio en la carga de la organización (lo que puede estar justificado y mejorar la calidad del trabajo) pero que no tienen relación con el aumento de la productividad en el área específica del problema detectado (el 46% de casos archivados que producen insatisfacción en las víctimas).

92. Estas observaciones fueron ampliamente discutidas con fiscales y personal técnico del Ministerio Público, y ello tuvo como resultado una reformulación de la propuesta de este proyecto que se encuentra en el documento *Cartera actualizada de actividades asociadas a la estimación de dotación (CA)* que ya se ha mencionado y se encuentra como 6.3.Anexo II. Hay que dejar constancia de este cambio, ya que al equipo consultor le parece que carece de utilidad atenerse al análisis de un documento que el propio Ministerio Público reconoció que adolecía de fallas de justificación. En las distintas reuniones se aclaró que nuestro objetivo era descubrir la pertinencia y consistencia de los planes, tal como habían sido presentados por la institución. No obstante las propias autoridades del Ministerio Público tomaron la iniciativa de realizar, según su propia visión del problema, correcciones que permitieran descubrir con mayor profundidad cuáles eran los objetivos que perseguían con los cambios propuestos. En los otros planes, las reuniones, análisis y comentarios realizados no provocaron esta iniciativa del Ministerio Público y por ello son analizadas en este documento tal como fueron concebidas originalmente. Esta reformulación titulada "*Nuevos procesos de trabajo para abordar la problemática de las desestimaciones y los archivos provisionales*" (CA: 11) implica:

- (i) Reconocer que existen márgenes de mejora que es posible fortalecer e incorporar, en pos de una mejor persecución al interior del Ministerio Público. Sin embargo, para ello resulta imprescindible generar cambios en el ordenamiento y en las lógicas de trabajo, en especial potenciar lo que se ha denominado el actual Modelo de Tramitación de Casos Menos Complejos e incorporar equipos regionales para el análisis y la generación de métodos que fortalezcan la persecución sobre focos o mercados delictivos específicos. (CA: 12).
- (ii) Para tal efecto, es imperativo intensificar las labores de análisis, coordinación y colaboración con las policías y comunidad. Dentro de este segmento de mejora se encuentran las denuncias que se archivan provisionalmente, dado la mínima cantidad de antecedentes y la baja probabilidad de tener conocimiento del imputado (44%) que cometió el hecho delictual. (CA: 12).
- (iii) Uno de los factores críticos que permitirá mantener o mejorar gradualmente la persecución penal de los delitos de baja complejidad tiene relación con identificar y generar iniciativas sobre aquellas dinámicas delictivas que se encuentran presentes en nuestra sociedad y que logran formar un verdadero mercado de criminalidad urbana. Para ello se requiere un

cambio de enfoque al interior de las fiscalías y, por ende, un ajuste organizacional; toda vez que el análisis caso a caso no permite abordar adecuadamente la dinámica de los mercados delictuales (CA: 13).

93. Esta reformulación del enfoque implica desdoblarse el anterior proyecto de TCMC en dos *líneas de acción complementarias*: (i) mejorar las primeras diligencias y la información que obtienen los fiscales al momento de determinar el término probable de una denuncia, mediante el *fortalecimiento de la actual tramitación de casos menos complejos*; y (ii) Incorporar a nivel regional *unidades de análisis y métodos sobre mercados delictuales*. “Dado que conocer y entender los mercados delictuales como una forma de organización y estructura de la criminalidad, nos permitirá como ente persecutor avanzar en la implementación de procesos investigativos más eficientes y focalizados, por medio de un proceso de análisis específico y métodos investigativos innovadores” (CA:13) . Ambas dimensiones conforman la estrategia de intervención para resolver el problema que se ha señalado en los párrafos anteriores.
94. En cuanto a la primer línea de acción en el proyecto reformulado se propone, a diferencia de la propuesta anterior fortalecer la capacidad operativa de la institución en tres áreas diferenciadas: (i) archivos provisionales con imputado desconocido (NN), que constituyen un total de 557.471 casos; (ii) archivo provisional con imputado conocido sin audiencia de control de detención³⁰ que constituye un universo de 170.586 casos; y (iii) faltas con procedimiento monitorio³¹ que alcanza 76.973. Todos ellos contabilizados sobre los ingresos del 2009. La focalización y diferenciación permitió corregir el cálculo de las dotaciones mediante un nuevo análisis de las tareas que debían ser fortalecidas. Se ha corregido así en base a las observaciones propuestas un cálculo realizado sobre una matriz unitaria que no diferenciaba ni identificaba con claridad los puntos que necesitaban fortalecimiento. En los puntos siguientes se verá el impacto del cambio de esta metodología en el cálculo de las dotaciones de personal. Este cambio de enfoque permite sostener con mucha más claridad la pertinencia de este proyecto, ya que no se propone un simple aumento de personal para la realización de tareas que ya se vienen realizando sino un *fortalecimiento de la capacidad operativa en ese nivel de casos, en estrecha relación con la producción de nuevos tipos de información y nuevas formas de intervención para ese tipo de delitos*. En la reformulación del Proyecto es posible detectar los componentes de innovación que se echaban de menos en la propuesta original.
95. El cambio de enfoque se percibe más claramente cuando se analiza la incorporación de los nuevos procesos de trabajo *orientados al control y reducción de mercados delictivos*. Esta perspectiva se compatibiliza con una similar perspectiva en el Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro, que busca desincentivar las motivaciones económicas que se encuentran en muchos fenómenos delictivos, pide superar la lógica del “caso por caso” propias de las instituciones regionales y reclama planes de persecución penal estratégica por regiones (PSP: 33 y 39). En el nuevo enfoque de la Fiscalía ello se logra mediante dos líneas de acción: (i) *unidades de análisis y métodos sobre mercados delictuales* y (ii) *equipos de trabajo focalizados*.

³⁰ Casos de archivo por falta de posibilidades reales de hallar prueba, aun cuando el imputado se encuentra individualizado.

³¹ Se trata de infracciones menores que pueden ser tramitadas mediante un procedimiento rápido.

96. En cuanto al primero consiste en la creación de un equipo de trabajo a nivel regional, *equipo que no existe en la actualidad*, que permita realizar un análisis de información transversal a los casos, para descubrir regularidades en las formas de criminalidad y de ese modo orientar la persecución penal de los casos particulares. Se busca generar nuevas prácticas y métodos de trabajo que permitan: (i) identificar mercados delictuales o focos, variaciones o tendencias de la criminalidad, existentes en cada una de las regiones; (ii) crear métodos de trabajo que permitan orientar la actividad con las Policías; (iii) sistematizar los datos relacionados con el objeto de identificar información significativa, en especial la referida a los focos delictuales; y (iv) monitorear y evaluar las metodologías de persecución. (CA: 17) Este proyecto aparece como una medida pertinente para provocar un salto de calidad en el modo de encarar los problemas que se han detectado en este campo tanto en el Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro como en el Plan Estratégico del Ministerio Público. Importa una superación de la lógica del “caso a caso” que importa comenzar a desarrollar nuevas formas de trabajo y relacionamiento con las policías.
97. En especial se debe notar que el Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro reconoce que uno de los puntos centrales en una *nueva estrategia de control de criminalidad*, establece como eje central *nuevas herramientas en el manejo de la información*. Por tal motivo se proponen crear el Centro de Fusión de Información Investigativa Delictual (PSP: 42) y el Centro Estratégico de Análisis del Delito (PSP: 56), ambas instancias de coordinación interinstitucional que implican desafíos para el Ministerio Público. La creación de las unidades de análisis regionales y el Equipo de coordinación nacional de análisis y método propuesto (CA: 17), es el modo como el Ministerio Público se puede integrar a esos Centros y fortalecerlos con información propia de mayor calidad y con instancias propias de producción de conocimiento sobre el fenómeno delictual y las mejores formas de encarar de un modo dinámico a un fenómeno social también muy dinámico (ver la creciente importancia a este tipo de análisis y su expansión en www.iaca.net). Se debe destacar, sin embargo, que si este tipo de actividad no se desarrolla paralelamente en las instituciones policiales o de seguridad, el Ministerio Público se verá muy limitado en su propio trabajo.
98. La segunda línea de acción consiste en la creación de *equipos de trabajo focalizados* de carácter operativo que puedan, sobre la base de la información producida por los equipos de análisis, diseñar y llevar adelante planes de persecución penal estratégica que permitan la identificación y castigo de autores que hoy permanecen ignorados, o permitan dotar a la persecución penal de autores identificados una mayor extensión de las redes de complicidad que los acompañan. Esto implicará un cambio en la forma de trabajo de las actuales TCMC, que si bien ya tienen formas de agrupar casos, todavía lo hacen muy débilmente y con poca información. Se trata de una *nueva área de trabajo*, que permite evitar que la información no se vuelva superflua. *El modo de trabajo focalizado* se percibe como una innovación pertinente –sobre la base de experiencias que ya se han realizado en algunas fiscalías regionales- armoniosa con los objetivos del Plan de Seguridad Pública - Chile Seguro. Se debe tener en cuenta que si bien el trabajo operativo siempre se encuentra en el nivel de las fiscalías locales, la constatación de redes delictuales uniformes en todo el país debe llevar a un nuevo nivel de coordinación entre fiscalías que será más fácil de desarrollar entre equipos focalizados y actuando bajo la misma lógica. En consecuencia, esta línea de acción fortalece las nuevas estrategias de innovación en la producción de información y conocimiento

sobre los fenómenos criminales, dotando de un brazo ejecutor específico a esta nueva modalidad de trabajo.

6.2. Adecuación de la dotación requerida e impacto presupuestario

99. El presente apartado está dedicado, en primer lugar, a comentar y evaluar las estimaciones realizadas por la División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de Gestión del Ministerio Público para determinar la brecha de dotación de recursos humanos para el modelo de TCMC.³² El apartado se ordena en cuatro partes. En la primera se comentan los resultados alcanzados por el modelo predictivo de causas utilizado por el Ministerio Público y recogido en el PFMP. En la segunda, a partir de las sugerencias realizadas por el equipo consultor, se evalúan las nuevas dotaciones de recursos estimadas a partir del modelo de carga de trabajo del Ministerio Público. En la tercera, se analiza el impacto presupuestario de los diferentes escenarios de recursos humanos estimados. Finalmente, se extraen algunas conclusiones y se formulan algunas recomendaciones de carácter general.

6.2.1. Consideraciones referentes al ingreso de causas

100. Originalmente, el PFMP incluyó un modelo predictivo de ajuste lineal para estimar el ingreso de causas que enfrentaría el Ministerio Público en los años venideros. Sin embargo, la escasa cantidad de datos utilizados (4 años) y el carácter univariante del modelo (no controlaba el ingreso de causas por factores distintos del tiempo) impedían la obtención de predicciones robustas.
101. Este panorama, sumado a la focalización de la tramitación menos compleja sugerida por el equipo consultor, coadyuvó a que para calcular su carga de trabajo el Ministerio Público utilizara finalmente las cifras de términos aplicados durante el año 2009 en los tres focos de gestión sugeridos: archivo provisional con imputado desconocido, archivo provisional con imputado conocido sin ACD y faltas con procedimiento monitorio.

Tabla 18 - Términos registrados en cada uno de los focos de gestión sugeridos – Año 2009

Archivo provisional con imputado desconocido	557.471
Archivo provisional con imputado conocido sin audiencia de control de detención	170.586
Faltas con procedimiento monitorio	76.973
TOTAL	805.030

Fuente: Documento de "Cartera actualizada de actividades asociadas a la estimación de dotación" – Ministerio Público.

102. La utilización de los términos registrados durante el año 2009 para estimar la dotación requerida implica necesariamente suponer que la carga de trabajo del Ministerio Público se mantendrá constante los próximos años. Sin embargo, como se verá en secciones posteriores, las innovaciones a los procesos de trabajo del Ministerio Público sugeridas por el equipo consultor en lo que refiere a

³² Originalmente, esta estimación fue hecha a partir de los estudios de carga de trabajo del Ministerio Público encargó al CEAL – UCV. Luego fue actualizada para ser incluida en el documento del PFMP (junio 2009) y, finalmente, fue realizada nuevamente por el MP recogiendo las sugerencias hechas por el equipo consultor al modelo de carga de trabajo.

TCMC (sobre todo las correspondientes a la incorporación de Unidades de Análisis y los Equipos Focalizados de Trabajo), permitirían absorber los incrementos de demanda que enfrente la institución.

103. Cabe asimismo destacar que considerar el promedio de términos registrados en cada uno de los focos de gestión para los últimos años (2007, 2008, 2009) no arroja resultados considerablemente divergentes a los del año 2009 (son solamente algo menores dada la tendencia creciente sugerida en esos periodos). Por lo tanto, la utilización de las cifras correspondientes a este último año como *benchmark* de la carga de trabajo que enfrentará el Ministerio Público no se considera inadecuada.

6.2.2. Modelo de carga de trabajo

104. El modelo de dotación y carga de trabajo utilizado para calcular la brecha de recursos del Ministerio Público fue desarrollado en 2007 por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso (CEAL—UCV).³³ La elaboración del modelo implicó: i) determinar las actividades asociadas a la tramitación de cada “par delito – término” definido y los perfiles funcionarios a cargo de ellas, así como estimar la frecuencia con la que las mismas ocurren; y ii) estimar los tiempos dedicados por cada perfil de funcionario a la realización de cada una de las actividades señaladas. La combinación de ambos cálculos permitió elaborar un indicador de carga de trabajo y un modelo de dotación de recursos. Este último permite al Ministerio Público estimar sus necesidades de recursos a partir del cruce con la estimación de los ingresos de causas.
105. El modelo considera la persecución penal como una sucesión de procesos que se activan a partir del ingreso de una causa. En este sentido, la tramitación de una causa se entiende como una serie de actividades que insumen tiempo a los funcionarios. Por lo tanto, la carga de trabajo para la tramitación de una causa se expresa como:

$$CT = \sum_A FA * TA$$

CT Carga de trabajo generada o asociada a la tramitación de una causa.
FA Cantidad de veces que se espera sea realizada la actividad A, dada la entrada de un delito.
TA Tiempo consumido por el funcionario en la realización de la actividad A.

106. Desde el punto de vista de la tramitación, el modelo define “pares de delito – término” de forma tal de generar procesos en los que se incluyan secuencias de actividades particulares para cada caso. Asimismo, en tanto la tramitación es desarrollada por funcionarios cuyo rol dentro de la Fiscalía no coincide estrictamente con el estamento/cargo/grado con el que fueran contratados por el Ministerio Público, el modelo define seis perfiles funcionarios mediante los que asocia a los empleados las actividades que efectivamente realizan.³⁴

³³ Esta herramienta desarrollada tiene como antecedente el estudio de la Fundación Paz Ciudadana de 2005.

³⁴ Los perfiles funcionarios se asocian, de acuerdo a la naturaleza de las actividades que realizan, al área jurídica o de apoyo. Dentro de la primera se incluyen: Fiscal, Ayudante de Fiscal y Gestor Jurídico. Dentro de la segunda se contemplan: Digitador, Custodio de Especies y Atención al Público.

107. La incorporación de los criterios mencionados en el anterior párrafo, permite expresar la carga de trabajo de un perfil funcionario en la tramitación de un par delito – término como:

$$CT_{i,j,k} = \sum_A P_{i,A} * F_{j,k,A} * T_{i,A}$$

- $CT_{i,j,k}$: Carga de trabajo del perfil funcionario i para la tramitación de un delito j con tipo esperado de término k .
- $P_{i,A}$: Proporción de veces que la actividad A es realizada por el perfil funcionario i .
- $F_{j,k,A}$: Cantidad de veces que se espera sea realizada la actividad A , dada la entrada de un delito j con tipo esperado de término k .
- $T_{i,A}$: Tiempo dedicado por el perfil funcionario i en realizar la actividad A .

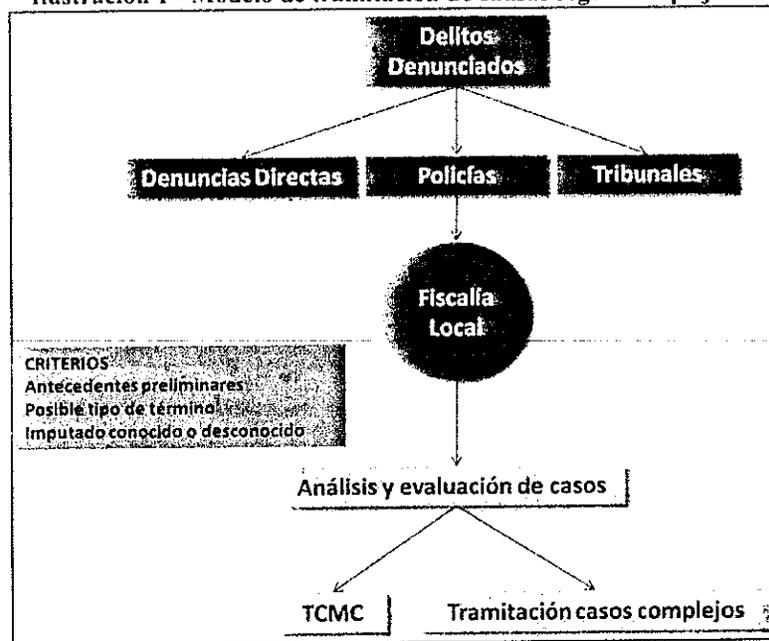
108. Para que el cálculo de la brecha de dotación fuese representativo de la realidad actual del Ministerio Público, el modelo desarrollado por la CEAL – UCV fue revisado a partir de los modelos operativos y lineamientos incluidos en el Plan Estratégico 2009 – 2015 de la institución. Los cambios se concentraron en la actualización de:

- Demanda por “par delito – término”, considerando las causas ingresadas y culminadas en el período 2007 – 2008.
- Estado de delitos en el Sistema de Apoyo a Fiscalías (SAF) acorde al año 2008.
- Fiscalías locales y regionales.
- Asignación de actividades por perfil funcionario, de acuerdo al criterio de tramitación según complejidad.

109. Por su parte, la base de datos fue segmentada de acuerdo a la complejidad de los delitos, catalogándolos en complejos y menos complejos. Los delitos de baja complejidad son aquéllos en los que priman las gestiones de carácter administrativo, y por tanto en los que los cuadros de apoyo de las fiscalías adquieren un papel destacado. Los complejos y altamente complejos, por su parte, son aquéllos en los que predominan gestiones de carácter jurídico, y que, por tanto, requieren funcionarios profesionales (fiscal, abogados, equipos técnicos).

110. El modelo operativo subyacente a la gestión de las causas menos complejas (Modelo de tramitación de causas menos complejas) prevé que un fiscal adjunto efectúe una evaluación inicial de los antecedentes disponibles para el caso en cuestión. Esta primera evaluación, que actúa de filtro inicial de las causas que llegan a la mesa de entrada de las fiscalías, resulta determinante en la evolución futura de la investigación, pues a partir de ella las causas designadas como menos complejas son derivadas a funcionarios con perfiles distintos al jurídico, mientras que los asuntos que se observan como complejos, o que no siéndolo se consideran susceptibles de una investigación más detallada por las características de la información que pudieran aportar, son derivadas al proceso habitual que siguen las causas complejas. El siguiente esquema representa la operativa subyacente al modelo descrito. Puede observarse en la ilustración siguiente como los criterios habituales de filtrado son los antecedentes preliminares, el posible tipo de término y si el imputado es conocido o desconocido.

Ilustración 1 - Modelo de tramitación de causas según complejidad



Fuente: Plan Estratégico del Ministerio Público 2009 – 2015

111. Asimismo, el modelo define los criterios básicos para efectuar la asignación, como son la cantidad de antecedentes preliminares disponibles, el posible tipo de término al caso y el conocimiento o desconocimiento del imputado. De igual forma, prevé la conformación de equipos especializados encargados de la tramitación de las causas de manera de delimitar las responsabilidades y permitir un adecuado seguimiento.
112. El modelo de gestión descrito ha sido implementado de manera gradual, comenzando por las fiscalías locales de mayor tamaño de modo de generar los mayores impactos positivos posibles. Así, el modelo de tramitación de causas menos complejos ha sido aplicado en 54 fiscalías locales en 2009, mientras que en el transcurso de 2010 se planea que estará implementado en otras 23.³⁵ En conjunto, las fiscalías locales contempladas serán 127, que están a cargo del 80% de las causas ingresadas.³⁶

6.2.3. Resultados alcanzados bajo criterios originales del PFMP

113. Las simulaciones y estimaciones originales sobre la dotación de carga de trabajo y de brecha de dotación de recursos humanos están incluidas en el PFMP. En él, adoptando el criterio de ajuste por complejidad, el Ministerio Público estableció como casos menos complejos las actividades que poseen un fuerte componente administrativo en la tramitación y las asociadas a las salidas facultativas y procedimientos monitorios. El Ministerio Público asignó una ponderación mayor a dichas actividades en los perfiles de gestor administrativo y jurídico. A las actividades

³⁵Según su Plan Estratégico, el Ministerio Público cuenta con 127 fiscalías locales.

³⁶De acuerdo al documento "Cartera actualizada de actividades asociadas a la estimación de dotación" elaborado por el Ministerio Público.

esencialmente jurídicas se les asignó una mayor ponderación en los perfiles de fiscal y abogados asistentes.

114. En la tabla siguiente se muestran los resultados alcanzados en materia de dotación simulada según complejidad en la tramitación.

Tabla 19 – Dotación requerida según complejidad en la tramitación

Perfiles	Complejos	Menos complejos	Total general
Fiscal	660	138	798
Ayudante de fiscal	418	319	737
Gestor	238	601	839
Digitador	118	216	334
Custodio	121	130	251
Atención al público	121	145	266
TOTAL	1.676	1.549	3.225

Fuente: Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013.

115. Luego de realizada la simulación de la dotación, el Ministerio Público determinó la dotación actual siguiendo los perfiles funcionarios definidos en el Modelo CEAL – UCV. Ello fue necesario porque los cargos existentes en las bases de datos del Ministerio Público no coinciden con los perfiles incluidos en el modelo, lo que obligó a realizar agrupamientos que permitieran una correspondencia entre ambas categorías. La siguiente tabla contiene los criterios de correspondencia.

Tabla 20 – Correspondencia entre perfiles funcionarios del modelo CEAL – UCV y la base de datos de la División RRHH del Ministerio Público

Perfil funcionario	Cargos base de datos Ministerio Público
Fiscal	100% de los Fiscales Adjuntos y Fiscales Jefes
Ayudante de fiscal	100% de los Abogados Ayudantes
Gestor Jurídico	100% de los Técnicos Jurídicos
	50% de las Secretarías
	50% de los Administrativos
Digitador	25% de las Secretarías
	25% de los Administrativos
Custodio	100% de los Custodios
Atención al público	25% de las Secretarías
	25% de los Administrativos

Fuente: Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013.

116. Para el proyecto de “Ajuste por Criminalidad Compleja y Menos Compleja”, las simulaciones realizadas determinan una dotación adicional que se incluye en la tabla siguiente.

Tabla 21 – Dotación adicional requerida por “Ajuste por Criminalidad Compleja y Menos Compleja”

Perfil	Dotación requerida
Fiscal	126
Abogados asistentes	106
Profesional no abogado	53
Técnicos	212
Administrativos	106
TOTAL	603

Fuente: Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013.

117. Como se aprecia, el número de fiscales adicionales estimados ascendió a 126 (de un total de 151 fiscales requeridos para el PFMP en su conjunto). Dichos fiscales, argumenta el Ministerio Público, estarían dedicados a reforzar la evaluación inicial de los casos que ingresen a las fiscalías locales, así como a investigar y gestionar las audiencias. La constitución de equipos de tramitación de casos menos complejos, conformados esencialmente por personal administrativo y técnico – jurídico, permitiría que los fiscales se enfoquen en las funciones en las que son esenciales, reorientando su carga de trabajo hacia la tramitación más compleja. En este sentido, el proyecto de “Ajuste por Criminalidad Compleja y Menos Compleja” incluido en el PFMP requiere una dotación de personal de apoyo considerable (técnicos y administrativos), la que se destina a la conformación de tales equipos de tramitación de casos menos complejos.

6.2.4. Resultados con actividades reformuladas según las sugerencias del equipo consultor

118. El problema que se plantea al Ministerio Público es que pretende reducir la actual tasa de archivos provisionales que generan insatisfacción externa (46%) con una organización que ha logrado un desempeño valioso en otro tipo de casos (41%, judicializados), pero a costa de un mayor desgaste de sus funcionarios. La intensificación del modelo TCMC prevista en el PFMP en su versión original apuntaba a resolver este problema. Sin embargo, no quedaba clara ni la prioridad que se perseguía con el modelo TCMC, tal y como se exponía en el PFMP, ni tampoco su adecuación efectiva a la política criminal fijada en el Plan Estratégico del Ministerio Público y a la nueva política de seguridad del Ejecutivo. En este sentido, el equipo consultor efectuó una serie de observaciones al tipo de respuesta que el modelo de TCMC original promovía y las debilidades que se mostraban. Dichas observaciones redundaron en una reformulación del modelo incluido en el PFMP, que concretamente contempla dos líneas de acción complementarias entre sí: (i) fortalecer la actual tramitación de casos menos complejos; y (ii) incorporar a nivel regional *unidades de análisis y métodos y equipos de trabajo focalizados*.
119. La primera de las mencionadas, contrariamente a lo previsto en el PFMP (que no discriminaba sobre ningún trámite no complejo en particular), apunta a fortalecer la capacidad operativa de la institución en tres trámites específicos y diferenciados dada su incidencia en el ingreso de causas: (i) archivo provisional con imputado desconocido (comprende 557.471 causas); (ii) archivo provisional con imputado conocido sin audiencia de control de detención (170.586 causas); y (iii) tramitación de faltas por medio del procedimiento monitorio (76.973 causas).³⁷ La segunda recomendación planteada por el equipo de consultores, y recogida por el Ministerio Público, fue un cambio en el abordaje y análisis de los delitos del TCMC migrando de una perspectiva “caso a caso” a una transversal que se enfoque en mercados delictuales y posibilite la implementación de planes de persecución penal estratégica.
120. Seguidamente se presentan las estimaciones de dotaciones adicionales realizadas por el Ministerio Público, de acuerdo con los criterios conversados con el equipo de consultores. Estas estimaciones fueron hechas para dos escenarios complementarios. En el *Escenario 1* la dotación es la necesaria para fortalecer la tramitación de causas menos complejas. En el *Escenario 2* se incluyen los

³⁷ Cifras correspondientes al año 2009.