

Legal |
Opinión | Artículo 2 de 2

Legislar sin evaluar: copamiento legislativo, ciencia de la implementación y el potencial de los informes de impacto regulatorios

"...Algunas reformas legales pueden ser necesarias. Sin embargo, la política de seguridad en Chile sigue asumiendo, casi por mala costumbre, que sus problemas son de diseño normativo, cuando la evidencia disponible apunta sistemáticamente a que muchas veces los problemas están en el campo de la implementación. Fallar en la implementación de una ley es grave porque daña la credibilidad del sistema político..."

Martes, 18 de agosto de 2026 a las 11:00



A⁻ A⁺ Imprimir Enviar

Ulda Figueroa

De manera similar a lo que ocurrió en los gobiernos anteriores, la actual administración ha comenzado a promover una extensa agenda legislativa en materia penal, que incluye 19 proyectos en tramitación, nueve iniciativas nuevas y una reforma constitucional cuya promulgación aspira a alcanzar antes de Navidad. La estrategia que sostiene esta nueva agenda de reformas legales en materia penal prontamente fue descrita como un "copamiento legislativo", evocando que el espacio parlamentario será ocupado por la discusión de seguridad del mismo modo en que se aspira a que las policías ocupen los barrios: mediante una lógica de saturación.

El problema es que las leyes, a diferencia del despliegue policial, no producen efectos por el solo hecho de existir. Promulgar una ley es apenas el comienzo de un proceso que debe permear organizaciones, profesionales y territorios antes de beneficiar a las personas. Y es ese trayecto, que va de la aprobación a la experiencia ciudadana, es el que la política criminal chilena viene subestimando con preocupante frecuencia.

Chile no tiene un problema de producción legislativa en seguridad; por el contrario, ha mostrado una alta capacidad para aprobar leyes que inciden en el sistema de justicia criminal durante la última década, con independencia de la tendencia política de quien gobierne. Un estudio de Fundación Piensa muestra que durante los últimos 10 años se han ingresado más de mil proyectos de ley en materia penal, de los cuales

112 han sido promulgados. El “copamiento legislativo” anunciado por el gobierno del presidente Kast busca dar continuidad a esta estrategia de saturación parlamentaria, pero persistiendo en un error histórico: no prever mecanismos para dar seguimiento y continuidad a los procesos de implementación de las reformas legales impulsadas.

El desajuste que se produce entre la alta demanda de reformas legislativas y la escasez de tiempo que ello genera para dar sostenibilidad a los cambios que se buscan impulsar, al concentrar en el proceso parlamentario capacidades técnicas que los órganos del Estado dejan de tener a disposición para supervisar los procesos de implementación de otras iniciativas previamente promulgadas, es uno de los fenómenos que ha sido estudiado por la denominada “ciencia de la implementación”.

Se trata de una disciplina cuyo origen, si bien radica en el campo de la salud pública, hoy es aplicada a distintos campos de las políticas públicas, incluyendo las políticas en seguridad. En el ámbito del debate legislativo, esta disciplina ha conseguido transformar la intuición de que “no toda buena idea está siempre lista para instalarse” en un estándar operativo en materia de tramitación legislativa: antes de tramitar un proyecto de ley nuevo, plantea que es necesario realizar una “evaluación de antecedentes”, esto es, explicitar el grado de factibilidad de su ejecución con los recursos disponibles, la preparación institucional del organismo llamado a implementarla y su aceptabilidad entre quienes deberán llevarla a cabo. Sin esa evaluación previa, la probabilidad de que la reforma fracase aumenta, no porque esté mal diseñada, sino porque nadie verificó si el sistema institucional podía sostenerla.

Otro de los fenómenos estudiados por la ciencia de la implementación es la comprensión de los “errores tipo III”, definidos como la situación donde una reforma legal fracasa no por la falta de pertinencia de la medida propuesta, sino porque no pudo ser implementada con fidelidad a su diseño. Estas situaciones son relevantes porque cuando ocurren, nuevas reformas legales son justificadas argumentando que una determinada medida no sirve, sin comprender que simplemente se trata de una medida potencialmente adecuada, pero mal implementada.

Siguiendo la tendencia de muchos países de la OCDE, a finales de la década pasada Chile intentó instalar un mecanismo de “evaluación de antecedentes” para las reformas legales, con miras a evitar los errores tipo III en materia de política económica. Se trata de los “Informes de Impacto Regulatorios” (IRR), instrumento que, de manera análoga a los informes financieros de los proyectos de ley, busca justificar explícitamente antes de iniciarse la discusión de una reforma legal la necesidad de la medida propuesta, su alcance y sus efectos sobre los distintos actores, siguiendo principios de focalización, transparencia y coherencia normativa. Si bien en su origen se trataba de un instrumento para realizar evaluaciones *ex ante* de regulaciones en materia económica, países como Australia, Canadá y México, así como de la Unión Europea, lo han hecho también obligatorio para proyectos de ley con potenciales consecuencias sociales.

A pesar de que esa fue la extensión que se le quiso dar a los IRR en Chile al regularlos mediante un instructivo presidencial en febrero de 2022, el estándar impuesto en esa oportunidad ha sido escasamente cumplido: tal como evidencio la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad para el año 2025, solo el 8% de los proyectos de ley que requerían un IIR efectivamente fueron acompañados de uno. Si bien no hay registros sistematizados, ninguno de ellos parece haber recaído sobre reformas legales en materia de seguridad, las que naturalmente tienen consecuencias sociales profundas.

La falta de disposición para hacer uso de esta clase de instrumento en materia de política económica, y su

inexistencia absoluta en materia de política criminal, son un terreno fértil para la generación de errores de diagnóstico (tipo III). Así, en materia de seguridad, cuando una medida cautelar no consigue dar protección a una víctima, se reclaman reformas para endurecerlas, no mejor coordinación entre tribunales y policías. Cuando un adolescente se fuga de un centro de cumplimiento, se proponen sanciones más severas, no mejores condiciones de custodia. Y cuando una persona reincide tras cumplir una pena en libertad, se cuestiona la existencia misma de las penas sustitutivas, en lugar de examinar si las instituciones que las supervisan operan bajo los estándares que la evidencia comparada exige. En los tres casos, la tentación de reformar la ley es un error, porque confunde una falla de implementación con una falla de diseño.

Las recientes reformas propuestas a la institucionalidad en materia de justicia juvenil sirven como un lamentable ejemplo de este desajuste entre reformas legales y procesos de implementación.

Actualmente se discuten reformas normativas para endurecer el régimen de responsabilidad penal adolescente, intensificando la internación en régimen cerrado, restringiendo la atenuante de irreprochable conducta anterior para menores de 16 años y endureciendo la respuesta frente a los delitos más graves, pero cuando se inició el debate legislativo de estas materias, en junio pasado, varios parlamentarios plantearon que era inconveniente impulsar cambios legales a las sanciones para los adolescentes en pleno proceso de instalación del Servicio de Reinserción Social Juvenil, que recién terminaba de implementarse en todo el país y respecto del cual no había existido tiempo para observar sus resultados. Otros advirtieron que subir los marcos de penas puede suponer suprimir, en los hechos, el sistema de responsabilidad penal adolescente que la propia reforma aspira a perfeccionar. El ministro de Justicia respondió comprometiendo indicaciones para “perfeccionar” el proyecto, pero no necesariamente una pausa para evaluar la implementación en curso.

La justicia juvenil no es el único ámbito donde la importancia de monitorear la implementación de las reformas legales ha sido opacada por el frenesí legislativo de la última década. El Estado chileno tendrá durante los próximos años la responsabilidad de impulsar al menos tres procesos importantes de implementación en curso.

Por una parte, la Fiscalía Supraterritorial, herramienta pensada para la persecución directa de las organizaciones criminales más complejas y que operan a escala transregional o transnacional (el objeto que directamente busca abordar la ACOT), ha comenzado recientemente su implementación y tiene por delante tres años de instalación gradual. Por otra parte, se encuentra en desarrollo el proceso de implementación del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, institución creada para evitar que los adolescentes inicien trayectorias delictivas. Finalmente, también este año se debe iniciar la instalación del Servicio de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas, uno de cuyos componentes busca justamente mejorar la capacidad del Estado para gestionar la protección efectiva de las personas víctimas de delitos. Ninguna de estas tres instituciones ha tenido tiempo suficiente para desplegar sus intervenciones y mostrar resultados, pero las tres deben competir hoy por presupuesto, atención pública y capital político con los 30 proyectos de ley que impulsará la ACOT.

Nada de esto implica que legislar esté de más. Algunas reformas legales pueden ser necesarias. Sin embargo, la política de seguridad en Chile sigue asumiendo, casi por mala costumbre, que sus problemas son de diseño normativo, cuando la evidencia disponible apunta sistemáticamente a que muchas veces los problemas están en el campo de la implementación. Fallar en la implementación de una ley es grave

porque daña la credibilidad del sistema político. Por ello, no es de extrañar que durante la misma década en que se ha actuado con desenfreno para impulsar reformas en materia de seguridad pública, pero con letargo para monitorear su implementación, la confianza ciudadana se haya desplomado.

Sin embargo, en el mismo período de 10 años también es posible identificar un puñado de iniciativas que muestran que es posible mejorar la seguridad pública con iniciativas que apuestan por la implementación de programas sin necesidad de impulsar reformas legales.

Los equipos ECOH del Ministerio Público, creados en 2023 sin necesidad de una ley específica, fueron sometidos en 2025 a una evaluación de impacto cuasi experimental —con apoyo del BID y el Centro UC Justicia y Sociedad—, reportando un aumento de un 45% en la capacidad de formalizar a personas responsables de homicidios o secuestros cometidos por organizaciones criminales y de un 26% en la capacidad de dejarlos en prisión preventiva. Asimismo, el programa Lazos, de la Subsecretaría de Prevención del Delito, despliega en diversas comunas del país el componente terapia multisistémica —una intervención que comenzó a implementarse en 2012 y cuyo impacto fue evaluado en Chile en 2018—, mostrando una disminución de un 10% en la reincidencia de los jóvenes intervenidos, sin requerir tampoco de reformas legales para su instalación. Finalmente, el programa “salas de familia”, de Carabineros de Chile, ha conseguido instalar espacios protegidos con personal especializado para levantar denuncias de víctimas de violencia intrafamiliar en más de 60 comisarías a nivel nacional, sin tampoco requerir intervención parlamentaria.

Una agenda de seguridad que se tome en serio los estándares de “evaluación de antecedentes”, que ha desarrollado la ciencia de la implementación y que promueve la OCDE, tomaría al menos el recaudo de exigir que toda reforma penal que refiera a materias cuya implementación está en curso, por ejemplo las del campo de la justicia juvenil, sea acompañado de un “Informe de Impacto Regulatorio” (IRR) que permita analizar la aceptabilidad, factibilidad y preparación institucional del organismo que deberá implementarlo.

Por otra parte, es necesario ser consiente que se hace difícil pensar que será posible “caminar y mascar chicle” cuando la estrategia de copamiento legislativo aspira a tramitar frenéticamente casi 30 proyectos de ley antes de Navidad, lo que razonablemente restará espacio en la agenda pública a procesos de implementación tan relevantes como la instalación de la Fiscalía Supraterritorial, del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil y del Servicio de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas.

En resumen, no hay agenda de seguridad que sobreviva a la pregunta más simple de todas: ¿está Chile listo para implementar las leyes que promulga? Mientras esa pregunta siga sin hacerse, seguiremos legislando sin evaluar.

** Ulda Omar Figueroa Ossa es abogado y doctor en Sociología, coordinador del área de Estudios en Justicia del Centro UC Justicia y Sociedad e investigador principal del proyecto Fondecyt Exploración de Innovación en Justicia Penal.*