



# **INFORME EVALUATIVO DEL PLAN PILOTO PARA LA PROFUNDIZACIÓN DEL SISTEMA ACUSATORIO EN MAR DEL PLATA**

## ÍNDICE

- I- Introducción**
- II- Objetivos y fundamentación**
- III- Metodología de trabajo**
- IV- El proceso de documentación y el informe evaluativo**
- V- Innovaciones concretas**
  - A- El Plan piloto**
  - B- Cambios organizacionales para la implementación**
    - 1- Los juzgados de garantías**
    - 2- La defensa pública**
    - 3- La fiscalía de flagrancia**
- VI-Resultados cuantitativos de la experiencia**
  - A- Las respuestas del sistema**
  - B- Agilización, acuerdos tempranos y descongestión**
  - C- Comparación con la línea de base**
- VII- Resultados no cuantitativos**
  - A- La sala de audiencias: oralización y publicidad**
  - B- Las partes en la sala de audiencias**
  - C- El control de las medidas de coerción**
  - D- El fortalecimiento de la defensa**
  - E- El impacto sobre el juicio abreviado**
  - F- La gestión de las audiencias**
  - G- El gobierno interinstitucional en Mar del Plata**
  - H- Impacto en los tribunales de juicio**
  - I- El impacto en la Cámara de Apelaciones y Garantías**
  - J- Elaboración y utilización de sistemas de información**
- VIII- Obstáculos y limitaciones del Plan piloto**
  - A- Las agendas en el juicio. La necesidad de extender el éxito de la justicia de garantías**
  - B- La necesidad de una reingeniería en las fiscalías**
  - C- La profundización de las técnicas de litigación**
  - D- La necesidad de fortalecer la justicia de garantías**
  - E- La falta de una audiencia de control de detención**
- IX-Gestión del proceso de cambio**

# **INFORME EVALUATIVO DEL PLAN PILOTO PARA LA PROFUNDIZACIÓN DEL SISTEMA ACUSATORIO EN MAR DEL PLATA**

## **I- Introducción**

Este informe evaluativo del Plan Piloto para el fortalecimiento del sistema acusatorio en la Provincia de Buenos Aires, centrado en el Departamento Judicial de Mar del Plata, es la quinta etapa de las previstas en el Convenio firmado por la Suprema Corte de Justicia, la Procuración General y el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, junto al Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y al Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), instituciones que han brindado el apoyo técnico al proyecto.

El citado Convenio nació hacia fines de 2004 de la necesidad de profundizar los beneficios del sistema acusatorio que comenzó a regir en la Provincia de Buenos Aires el 28 de septiembre de 1998. A casi siete años del inicio de su implementación se detectaron importantes problemas operativos que si bien no cuestionan los fundamentos del sistema mismo han hecho que sus beneficios se vieran aminorados.

Los problemas que oportunamente se reseñaron fueron fundamentalmente los siguientes:

- a. La carencia o debilidad de sus sistemas de información y el poco uso que se hace de la información recolectada para tomar decisiones institucionales u operativas. En buena medida producto de ello, no se cuenta con patrones de productividad que expliciten la expectativa de cuántas respuestas debiera dar el sistema a sus usuarios, con cada uno de los instrumentos con que cuenta para ello y en qué tiempos debiera hacerlo.
- b. La flexibilización y desformalización de la actividad preparatoria del Ministerio Público no se ha traducido en nuevos métodos de trabajo, acordes con las funciones propias de esta institución y que, particularmente, permitan hacer operativas las respuestas alternativas y tempranas en los casos en que se han previsto en la ley.
- c. La ausencia de una práctica de realización de audiencias orales y públicas en la etapa preparatoria, en particular en el control de las medidas de coerción y los delitos flagrantes.
- d. La carencia de un sistema de gestión de las audiencias de juicio oral genera descoordinaciones y atrasos.
- e. La debilidad de las formas de litigio en los juicios orales, así como su ausencia absoluta en las audiencias preparatorias.

Si bien estos temas fueron considerados parciales frente al objetivo central de profundizar el sistema acusatorio y maximizar las vigencia de las garantías y del debido proceso, también se entendió que eran puntos nodales que requerían cambios en los modelos de gestión, en las prácticas administrativas, en la coordinación institucional y con la abogacía y nuevas habilidades en los operadores y que, de avanzarse en su solución, posibilitaría luego avanzar en los restantes aspectos problemáticos. Se consideró que estos temas reclaman también una adecuada planificación del desarrollo institucional, una reingeniería organizacional orientada a los resultados y una mayor comprensión de la importancia de temas que normalmente son considerados

secundarios como son el del apoyo administrativo a las actividades propiamente legales, la del uso de la información y de las tecnologías que la apoyan y la de la necesidad de formas innovadoras de capacitación.

Uno de los aspectos esenciales del convenio firmado fue que los acuerdos del Plan debían ser posibles de ejecutar en el marco de la legislación vigente, y con los recursos humanos, materiales y económicos con que contaban las instituciones de Justicia de la provincia, sin perjuicio de las reasignaciones internas que fueran necesarias y de sugerencias a introducir algunas modificaciones normativas a las autoridades correspondientes.

## **II- Objetivos y fundamentación**

Como se reseñaba en la Introducción, el objetivo general del proyecto fue el de profundizar el proceso de implementación del sistema acusatorio que había sido introducido en la reforma del año 1998. Con este propósito se pretendió incorporar la metodología de audiencias orales tempranas frente al juez de garantías como mecanismo destinado a fortalecer los valores originales de la reforma, tanto en cuanto a dar vigencia a las garantías del debido proceso como en cuanto a lograr una mayor rapidez y eficacia en el funcionamiento de las diversas etapas del sistema.

En cuanto a la vigencia de las garantías, la introducción de audiencias tempranas busca realizar los principios del debido proceso ya presentes en el juicio oral para la discusión de algunas de las cuestiones que más lo afectan, como es por ejemplo una eventual prisión preventiva o excarcelación. Por esta vía se permite un amplio ejercicio de la defensa frente a un juez que toma contacto directo con las partes, especialmente con el imputado, y frente al cual este último puede manifestar cualquier reclamo que le parezca pertinente.

En cuanto a la eficacia en el funcionamiento del sistema se pretendía que esta aumentara por la vía del acortamiento sustancial de la duración de los procedimientos, objetivo que también implica un respeto de la garantía del plazo razonable. En el caso de que el resultado fuera un juicio oral se pretendió llegar a esta etapa rápidamente. Para los demás casos en que aparecían viables otras formas de solución del conflicto, se buscó que las audiencias las hicieran operativas en etapas muy tempranas del procedimiento. En todos los casos se pretendió que las audiencias orales obligaran a los fiscales y defensores a analizar en profundidad el caso y a tomar sus decisiones estratégicas prontamente, evitando así la prolongación innecesaria de casos sencillos de resolver.

## **III- Metodología de trabajo**

Entre los meses de diciembre de 2004 y febrero de 2005, se realizó la primera etapa prevista en el Convenio, que contempló la realización de una línea de base, es decir, la recopilación de información sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal en Mar del Plata previo a la implementación de los cambios que se proyectaban, con el objetivo central de poder comparar aquélla realidad con la que la sucediera luego del proceso de transformación.

En ese mismo período, se formó un equipo de trabajo interinstitucional compuesto por fiscales, defensores, jueces de garantías y camaristas que viajaron a la República de

Chile a conocer el funcionamiento del sistema reformado en aquél país, donde se habían implementado audiencias orales y públicas en la etapa de preparación del juicio y se había introducido una importante reforma en materia de administración y gestión.

En la segunda etapa de las previstas, los magistrados realizaron en las ciudades de Talca y Rancagua pasantías de trabajo durante una semana en las instituciones del sistema de justicia local y mantuvieron entrevistas con sus pares trasandinos. Durante esa semana y luego, durante tres días en la Ciudad de Santiago, se elaboró la propuesta del plan de intervención, tarea que fue finalizada en un taller de trabajo de regreso en Mar del Plata. El objetivo fundamental del viaje fue el de tomar algunas ideas de la reforma en el país vecino, adaptándola a la realidad normativa y de recursos materiales y humanos del Departamento Judicial bonaerense.

El Plan piloto diseñado fue presentado por el equipo de trabajo a la Suprema Corte, a la Procuración General y al Ministerio de Justicia en la tercera etapa, quienes validaron los cambios a introducirse.

En la cuarta etapa, se realizaron sendas capacitaciones. La primera estuvo destinada a cuestiones de gestión y administración, y contó con la colaboración de un técnico del CEJA y del administrador del tribunal de garantías de Rancagua, quienes asesoraron al equipo interinstitucional en el diseño del flujo de casos para las nuevas prácticas a implementar<sup>1</sup>, y de una Oficina de Gestión de Audiencias (OGA) para los tres juzgados de garantías, que permitiera que las numerosas audiencias que se realizarían no fracasaran, y que pudieran ser registradas con éxito.

La segunda actividad de capacitación estuvo destinada a la explicación de la lógica de oralización de la justicia de garantías a todos los funcionarios y magistrados del Departamento Judicial y a los abogados particulares que estuvieran dispuestos. Durante esas jornadas de tres días se realizaron prácticas de simulación de audiencias de garantías, con la guía de capacitadores del CEJA y del INECIP.

En el ínterin se realizaron otras reuniones informativas y de ajuste del Plan piloto a implementarse, así como otro encuentro en el que se acordaron y explicitaron algunas metas concretas a lograr luego de los primeros seis meses de aplicación del proceso de cambio. Entre ellas, se acordó:

- Agilización del procedimiento en general, especialmente evitando la escrituración.
- Mejorar la calidad de las respuestas del sistema a través de la oralidad.
- Hacer cumplir las agendas de audiencias de los juzgados de garantías.
- Mejorar los sistemas de información.
- Adelantar las decisiones en las que se hacen acuerdos alternativos al juicio oral.
- Aumentar la utilización de acuerdos como las suspensiones de juicio a prueba.
- Mejorar la comunicación interinstitucional.

Finalmente, el 4 de julio, a seis meses del inicio del proceso, comenzó a implementarse el nuevo sistema. Las audiencias comenzaron a realizarse en la sala de la Cámara de

---

<sup>1</sup> Básicamente el sistema de audiencias orales y públicas en casos de flagrancia que se describirá en el siguiente apartado.

Apelaciones y Garantías, hasta que poco después se habilitó una sala exclusiva para la realización de las audiencias de garantías, con una oficina para el funcionamiento de la Oficina de Gestión de Audiencias OGA.

#### **IV- El proceso de documentación y el informe evaluativo**

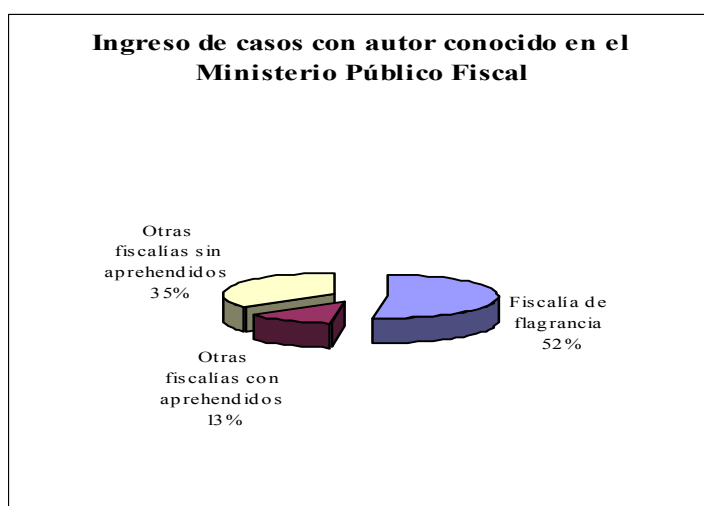
Este reporte, resultado de la quinta etapa prevista en el convenio, fue elaborado por técnicos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), en base al seguimiento que se dio al proceso de implementación del Plan piloto, y constituye su opinión técnica respecto del mismo.

La documentación de la experiencia se realizó a través de una decena de visitas a Mar del Plata en la que se observaron audiencias, se mantuvieron entrevistas con todos los actores institucionales que estaban participando del procedimiento, con abogados particulares, y con imputados en los procesos y sus familiares. El trabajo de documentación también incluyó la recolección de información cuantitativa sobre el funcionamiento del sistema, cuyas fuentes principales, que se aclaran en cada caso, fueron los registros digitales de la Oficina de Gestión de Audiencias, de la Oficina Técnica de Identificación de Personas (OTIP) de la Fiscalía General de Mar del Plata, así como otra información menos sistematizada suministrada por fiscales, defensores y jueces del Departamento Judicial.

#### **V- Innovaciones concretas**

##### **A- El Plan piloto**

El objetivo inmediato propuesto fue la introducción de un nuevo procedimiento que oralizara la resolución de los casos de flagrancia, de escasa complejidad probatoria, y que alcanza al 52 por ciento del total de los casos con autor conocido ingresados en el Ministerio Público Fiscal<sup>2</sup>.



<sup>2</sup> El dato corresponde al período del 1 de agosto al 15 de diciembre de 2005; fuente: Oficina Técnica de Identificación de Personas (OTIP) de Mar del Plata.

El diseño del Plan piloto prevé que las decisiones más importantes que toma el juez de garantías deben ser consecuencia de los planteos de las partes en audiencias orales y públicas.

Sin embargo, el primer contacto que tiene el imputado con las agencias judiciales no se da en la sala de audiencias, sino en la oficina del fiscal, con la presencia de su abogado defensor y una entrevista previa con él. Se trata de la declaración del imputado<sup>3</sup>; allí, el imputado puede dar su versión de los hechos o negarse a declarar. Luego, la fiscalía declara por escrito que el caso imputado fue cometido en flagrancia y eventualmente solicita al juez de garantías de conversión de la aprehensión en detención. En esa misma acta consta si la defensa solicitó la excarcelación. En ese caso, el juzgado de garantías decide sobre el pedido de conversión y al recibir la solicitud de excarcelación fija la primera audiencia.

Así, en el marco de los plazos que prevé la ley para los casos de flagrancia<sup>4</sup>, se ha establecido que esta audiencia de excarcelación debe ser fijada dentro de los 5 días de ocurrida la aprehensión de quien aparece como imputado<sup>5</sup>. En esa audiencia, denominada “de excarcelación y posibles acuerdos”, además de debatir sobre la procedencia o no de una excarcelación, las partes pueden discutir sobre cualquier otro tema que se plantee, como un pedido de sobreseimiento o una nulidad, o llegar a acuerdos como suspensiones del procedimiento a prueba o a juicios abreviados con sentencia en ese mismo momento.

Sin embargo, hay algunos casos que no pasan por esta audiencia. Se trata de aquéllos en los que el fiscal, antes o después de la declaración del artículo 308 del CPP, decide la libertad del imputado.

Tanto en estos casos como en aquellos que no finalizaron en la primera de las audiencias<sup>6</sup> se ha establecido una segunda dentro de los 20 días de ocurridos los hechos, que tiene como objetivo la finalización del procedimiento de flagrancia. Se trata de una nueva oportunidad para que las partes arriben a acuerdos, que la fiscalía requiera la elevación del caso a juicio o que la defensa solicite un sobreseimiento. De todas maneras, pueden fijarse otras audiencias por esas u otras causales. La informalidad que en ese sentido ha caracterizado a las audiencias ha generado que los resultados de las audiencias no coincidieran con los motivos por las cuales habían sido solicitadas por las partes.

Como se explicaba en el párrafo anterior, si en la “audiencia de finalización” las partes no llegan a ningún acuerdo que ponga fin al proceso, el fiscal debe pedir la elevación a juicio<sup>7</sup>, que es contestada por el defensor en la misma audiencia. De todas formas, la ley otorga a la defensa un plazo de 10 días para responder al pedido del fiscal. La práctica ha mostrado que en los casos en los que el defensor solicita esta prórroga, los jueces de garantías preguntan al abogado cuántos días necesita para responder, y en virtud de esa

---

<sup>3</sup> Art. 308 CPP.

<sup>4</sup> Se trata del Título I bis del Libro II del Código Procesal Penal (leyes 13.183 y 13.260, arts. 284 bis/sexies). La ley establece un plazo de 20 días para la preparación del juicio, prorrogable a otros 20, y por hechos imputados cuya pena no superen los 15 años de prisión.

<sup>5</sup> El plazo que el Código Procesal Penal (CPP) da al juez para resolver la excarcelación; cfr. Art. 174.

<sup>6</sup> La nueva audiencia se debe fijar al finalizar la primera.

<sup>7</sup> Por formalidades legales, los fiscales deben acompañar un escrito donde conste el requerimiento de elevación a juicio.

respuesta se fija la audiencia en ese mismo momento, acortando los plazos legales y evitando notificaciones fuera de la audiencia. En esta audiencia de “finalización” también se puede discutir la procedencia de la prisión preventiva hasta el juicio o cualquier otra incidencia planteada por las partes.

También por consenso de los operadores del sistema se ha acordado que los tribunales de juicio, tanto criminales como correccionales, realicen los debates dentro de los 60 días de ingresado el caso en el órgano, única manera de incentivar los acuerdos en la etapa de garantías al mostrar la verdadera opción del juicio en un horizonte cercano.

Así, como se explicaba más arriba, la única decisión del juez de garantías que se ha mantenido por escrito en el marco de este nuevo procedimiento de flagrancia es la conversión de la aprehensión en detención<sup>8</sup>, diligencia para la cual el juez se ve obligado a ver la investigación del fiscal antes de la primera audiencia.

Todas las audiencias son registradas en un sistema de audio digital que se ha instalado en la sala de audiencias, y que es operado por el personal de la OGA.

Otro de los importantes acuerdos que forman parte del Plan piloto ha sido la oralización de los recursos presentados en la etapa de garantías. En este sentido, las expresiones de agravios en los recursos interpuestos por fiscales y defensores son presentados en una audiencia oral y contradictoria. La Cámara de Apelaciones y Garantías resuelve de inmediato, haciendo constar los argumentos en el acta de la audiencia con una breve fundamentación. En caso de que existiera contradicción entre las partes de lo sucedido en la audiencia que se recurre, los jueces deben recurrir a las grabaciones realizadas en garantías.

Parte de los acuerdos ha sido que los jueces de tribunales orales y juzgados correccionales deben pasar a deliberar inmediatamente luego de concluido el debate, y anticipar el veredicto en la misma audiencia pública<sup>9</sup>.

## **B- Cambios organizacionales para la implementación**

### **1- Los juzgados de garantías**

Como se adelantó más arriba, para la implementación del Plan piloto se realizaron importantes cambios en los juzgados de garantías. En este sentido se diseñó y puso en funcionamiento una Oficina de Gestión de Audiencias, se diseñó el flujo de los casos<sup>10</sup> y se puso a disposición de los juzgados una sala de audiencias, con una computadora personal para el registro del audio, y una oficina más para las tareas administrativas, también con una computadora.

A cargo de la OGA los jueces pusieron a una abogada (auxiliar letrada) que trabajaba en uno de los juzgados de transición<sup>11</sup>, y pusieron a su disposición, en una primera etapa, a un empleado administrativo por cada uno de los tres juzgados, que luego de comenzarse

---

<sup>8</sup> La Constitución de Argentina establece que toda detención debe ser decidida por un juez, art. 18.

<sup>9</sup> Art. 374 CPP.

<sup>10</sup> Puede observarse como Anexo de este informe.

<sup>11</sup> Que aún funcionan a casi ocho años de la sustitución del modelo de enjuiciamiento.



a implementar el Plan pasó a dos, con el objetivo de que pudieran reemplazarse en el caso de que alguno estuviera ausente.

Las funciones definidas para la OGA fueron las de asegurarse de que la sala de audiencias estuviera en condiciones, organizar las agendas de los jueces y coordinarlas con las de los fiscales y defensores, garantizar que estas se cumplieran sin suspensiones a través de la notificación de las audiencias y de la coordinación con las dependencias policiales donde están alojadas las personas que llegan detenidos a las audiencias, registrar el audio digital y elaborar las actas durante las audiencias. Además, la OGA se ocupó de publicar con un día de anticipación la agenda de las audiencias en la entrada de la sala.

Uno de los obstáculos más serios que tuvieron que sortear tanto los jueces de garantías como la Oficina Gestión de Audiencias fue la ausencia por vacancia de uno de los juzgados de garantías. Ante esta situación, la Cámara de Apelaciones y Garantías elaboró un sistema de subrogancias por parte de otros jueces del Departamento Judicial (correccionales y de juicio oral), que ocupaban el lugar alternativamente cada dos semanas, lo que dura cada uno de los turnos. En este marco, los funcionarios de la OGA debieron adaptarse a numerosos jueces, que en algunos casos no estaban tan adaptados al nuevo sistema como los dos titulares.

Sin embargo, sin dudas uno de los impactos más fuertes hacia dentro de los juzgados de garantías y más trascendentes para el cumplimiento de los objetivos del nuevo sistema, fue la desaparición de la delegación de decisiones del juez en sus empleados a partir de la nueva metodología de audiencias.

## **2- La defensa pública**

Ante la necesidad de responder a la nueva demanda de contar con defensores preparados para el litigio en audiencias orales en la etapa previa al juicio, la Defensoría General decidió adaptar la organización de la defensa pública en relación con los acuerdos alcanzados en el marco del proyecto.

En este sentido, la defensora general dictó en el mes de abril, más de dos meses antes del inicio de la implementación del Plan, una resolución<sup>12</sup> a través de la cual cambió los turnos de los defensores de semanales a diarios con el objetivo de que pudieran asumir la carga de asistir a las audiencias que se comenzarían a fijar ante los jueces de garantías. La resolución proyecta una revisión de los turnos cada tres meses, con el objetivo de equiparar la carga de trabajo que tiene cada defensor.

En la misma resolución redistribuyó las áreas del órgano, generando un área de coordinación integrada por una mesa general de entradas y un área de urgencias, un área de ejecución, un área contravencional, una de peritos y asesoramiento técnico y una de investigación.

El espíritu del proceso de cambio que se inició fue “facilitar el contacto frecuente y personalizado entre el defensor y su asistido, especialmente durante las etapas preliminares del proceso”, y dar “una rápida y eficaz respuesta a los requerimientos del

---

<sup>12</sup> Resolución Número 49 de 2005.

proceso acusatorio, profundizando el control personalizado del caso por el defensor, desafectándolo de las tareas administrativas, e implementando un sistema soporte que le permita el manejo eficaz de su agenda, y el seguimiento del trámite del proceso”.

Así como la delegación de tareas funcionaba en el marco de los juzgados de garantías y fue eliminada en el marco de las audiencias del Plan piloto, también entre los defensores se producían prácticas similares, donde los auxiliares letrados jugaban un rol central. La exigencia de participar de las audiencias resultó altamente influyente para que la defensora exhortara a los defensores a incrementar el contacto con los imputados, sin que eso implique que los auxiliares letrados, abogados también, pudieran participar de las audiencias, aunque eso aun no ha sucedido y no es bien visto por fiscales y jueces del departamento judicial. Sin dudas esta iniciativa de cambio organizacional, acompañada por un incremento del control y seguimiento del trabajo de los abogados públicos mejora los estándares de la defensa con lo que fortalece también los derechos de los imputados.

### **3- La fiscalía de flagrancia**

También en las fiscalías se generaron importantes cambios frente a la implementación del Plan piloto. En este sentido, el fiscal general decidió armar una fiscalía especial que atendiera los casos de flagrancia. La experiencia no era desconocida ya que existían otras fiscalías temáticas en la jurisdicción: dos de delitos complejos y una de delitos culposos y ambientales, además de una oficina para atender casos con autor desconocido. El resto de los fiscales estaban organizados en 8 fiscalías “de turno”, que se distribuían los casos, incluidos los de flagrancia, de acuerdo con un turno semanal.

En un primero momento la Unidad Fiscal de Flagrancia estuvo integrada por dos de las fiscalías comunes, completas con sus adjuntos, auxiliares y empleados, cuyos titulares habían ganado sendos concursos y estaban a punto de jurar como jueces de un tribunal oral. La ventaja era que los dos fiscales habían participado activamente del proceso de diseño del Plan piloto.

Sin embargo, a poco de comenzar la implementación, los dos fiscales titulares asumieron sus nuevos cargos y se necesitó de una reorganización de la fiscalía de flagrancia. En ese entonces, el fiscal general consultó qué fiscales estarían dispuestos a asumir el desafío y se armó un nuevo equipo con 6 fiscales adjuntos, dos de los cuales eran rotativos<sup>13</sup>. El resto de las fiscalías dejó entonces de entender en todos los casos de flagrancia.

Luego de unos meses y hacia comienzos de 2006, con la incorporación de dos nuevos fiscales en el Departamento Judicial y la salida de otros de la fiscalía de flagrancia para atender la nueva competencia de estupefacientes, se reestructuró la fiscalía, que quedó integrada de la siguiente manera:

- 6 fiscales adjuntos
- 5 instructores judiciales
- 1 empleado abogado

---

<sup>13</sup> En el Departamento Judicial había en ese entonces 26 fiscales (entre titulares y adjuntos), además del fiscal general.

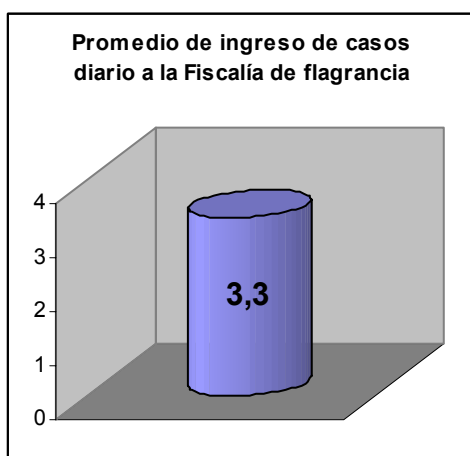
- 1 empleado administrativo y dos practicantes en la mesa de entradas

Las tareas de la fiscalía son las siguientes: tomar la declaración inicial al imputado, decidir si formalizar los casos o archivarlos pudiendo utilizar el principio de oportunidad, preparar todos los antecedentes del caso para ir a las audiencias, tener contacto permanente con la policía<sup>14</sup>, litigar en las audiencias de garantías y, una vez que los casos son elevados a juicio, son los mismos integrantes de la fiscalía de flagrancia quienes se encargan de litigar el caso en esa instancia, tanto correccional como criminal.

### **La carga de trabajo en las fiscalías**

La fiscalía de flagrancia atendió el 52 por ciento de los casos con autor conocido ingresados a las fiscalías, y casi la totalidad de los casos con personas aprehendidas, como se mostraba en el cuadro del título V.A. El total de casos ingresados a la fiscalía de flagrancia fue desde el inicio del Plan piloto hasta el 28 de febrero de **794**, con 989 aprehendidos. Estos números muestran que en la fiscalía de flagrancia ingresan **3.3** casos promedio por día.

Durante el mismo período, la fiscalía de flagrancia archivó 137 de los casos ingresados, con lo que en esos casos no llegó a formalizar la investigación ante la justicia de garantías. El 96,35 por ciento de los archivos fue por aplicación del principio de oportunidad; mientras que el resto se archivó en los términos del artículo 268 del CPP



Fuente: Fiscalía de flagrancia

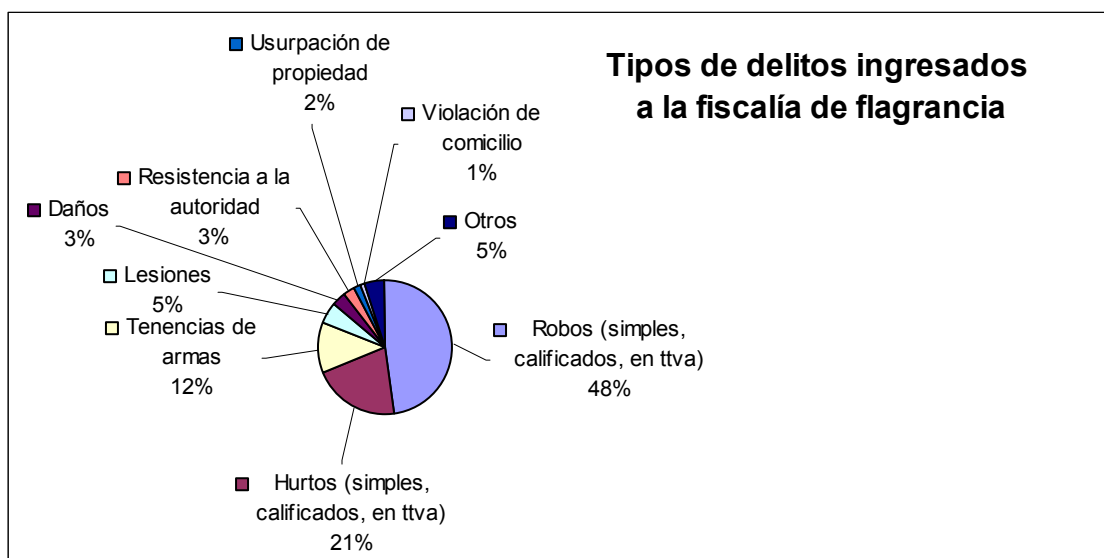
Ha sido notorio el empeño de los 6 integrantes de la fiscalía de flagrancia por adaptarse a la lógica del sistema acusatorio oral, logrando cubrir con la carga de trabajo que antes realizaban casi el triple de fiscales, y que supera los tres casos diarios en promedio, de acuerdo a las estadísticas analizadas.

El nuevo método de trabajo con audiencias orales y decisiones tempranas, y el empeño y compromiso de los integrantes de la fiscalía de flagrancia han mostrado que es posible

<sup>14</sup> “Atender el teléfono”, con los llamados de la policía en los que se comunican las aprehensiones.

mejorar muy sustancialmente la productividad de las unidades fiscales en la medida que hoy se hacen cargo de una proporción bastante alta de los casos con recursos humanos proporcionalmente menores. En cuanto al resto de las fiscalías ellas han disminuido su carga de trabajo como consecuencia de no recibir delitos flagrantes, lo que se ha visto temporalmente compensado por el hecho de que se han distribuido entre ellas los casos pendientes de las dos fiscalías que fueron la base de la fiscalía de Flagrancia. No obstante, para el futuro será necesario encarar un proceso de reorganización de las fiscalías de turno con el fin de aprovechar la experiencia de los nuevos métodos de trabajo generados en flagrancia, así como la fuerte reducción de carga de trabajo que se hará evidente en la medida que se vayan cerrando los casos pendientes.

Los delitos que procesa la fiscalía de flagrancia son aquellos en los que media el accionar de la policía en la aprehensión de personas en la vía pública<sup>15</sup>. Básicamente se trata de delitos contra la propiedad como robos y hurtos, la mayoría de ellos, por supuesto, en grado de tentativa. En este marco, resulta de vital importancia el control de las partes, y especialmente el de los jueces de garantías, en las audiencias orales y públicas.



Fuente: OTIP Mar del Plata. En base a una muestra de los ingresos desde el 1 de agosto al 15 de diciembre.

## VI- Resultados cuantitativos de la experiencia

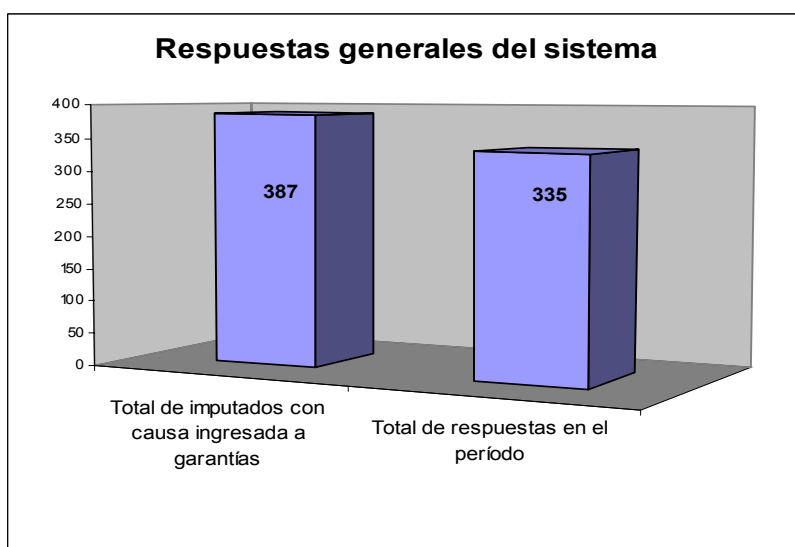
### A- Las respuestas del sistema

Uno de los resultados cuantitativos más concretos y positivos a partir de la implementación del nuevo procedimiento para los casos de flagrancia ha sido el alto nivel de respuestas del sistema a los casos que ingresan en él. En este sentido, de una muestra de cinco meses<sup>16</sup> se pudo observar que la fiscalía ingresó a la justicia de garantías imputaciones contra 387 personas, y en ese mismo período se resolvió la situación de 335 personas a través de respuestas como archivos dictados por los fiscales en las audiencias, sobreseimientos, suspensiones de juicio a prueba, juicios abreviados

<sup>15</sup> La “selección” en estos casos de flagrancia queda absolutamente en manos de la policía.

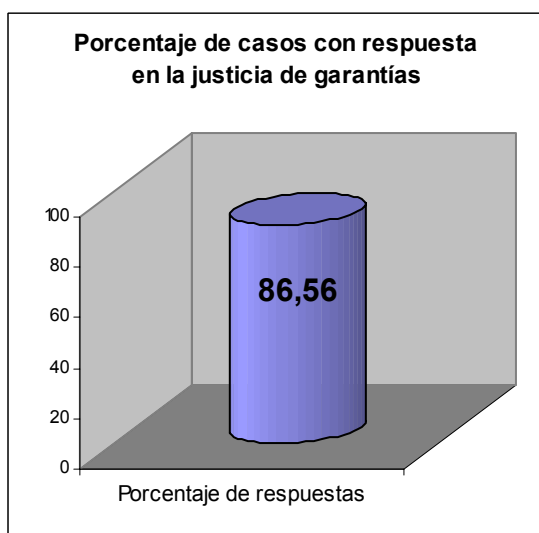
<sup>16</sup> La muestra corresponde al período que va del 1 de septiembre de 2005 al 31 de enero de 2006.

(con condenas de ejecución en suspenso y de efectivo cumplimiento) y elevaciones a juicio<sup>17</sup> (se cuentan por separado aquellas que quedaron firmes y las que fueron apeladas<sup>18</sup>).



Fuente: Elaborados en base a datos de la OGA. Muestra del 1 de septiembre al 31 de enero.

Estos datos muestran que el sistema resolvió el 86,56 por ciento de los casos que le ingresaron. Es lógico presumir que el 13,44 por ciento sin resolver podría corresponder a casos ingresados en los últimos días de la muestra que además son parte del mes de enero, en que la cantidad de personas en la ciudad de Mar del Plata se multiplicó un 400 por ciento por tratarse de la más visitada ciudad turística de Argentina, en el mes de mayor afluencia. Estos datos muestran que prácticamente el sistema no deja casos pendientes<sup>19</sup>.

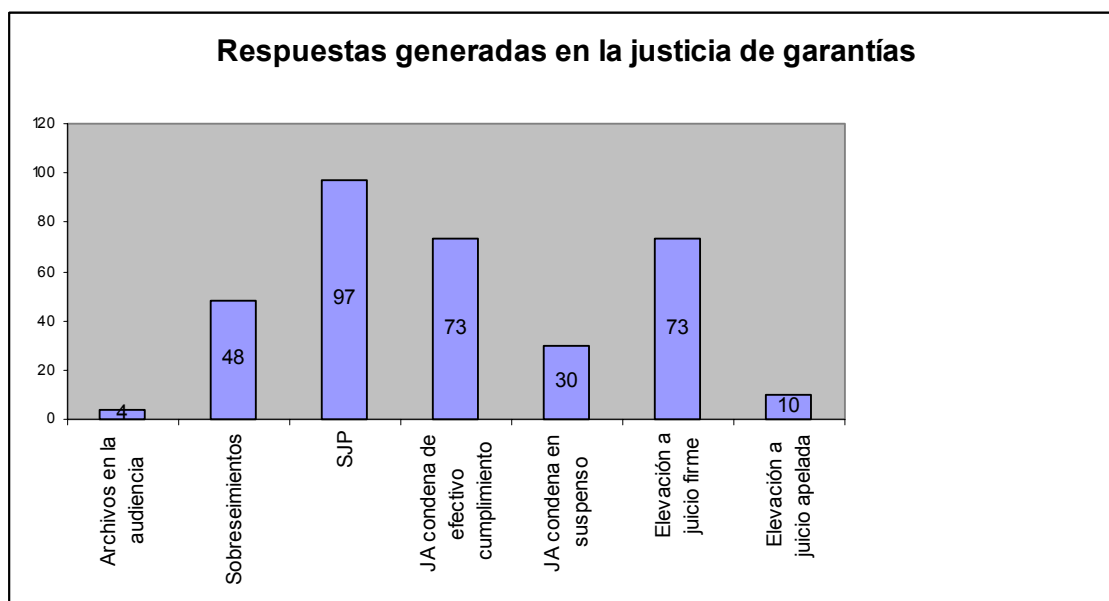


<sup>17</sup> Se entiende como una respuesta de la justicia de garantías, aunque el caso siga dentro del sistema esperando el debate oral y público.

<sup>18</sup> Estas pudieron haber sido resueltas por la Cámara de Apelaciones y Garantías con un sobreseimiento, y no necesariamente haber sido elevadas a juicio.

<sup>19</sup> Sobre este punto, los jueces de garantías afirman que durante el período de 30 días posteriores a los turnos de 15 días que tiene cada uno de los tres juzgados, se resuelven todos los casos.

Fuente: Elaborado en base a datos de la OGA. Muestra del 1 de septiembre al 31 de enero.



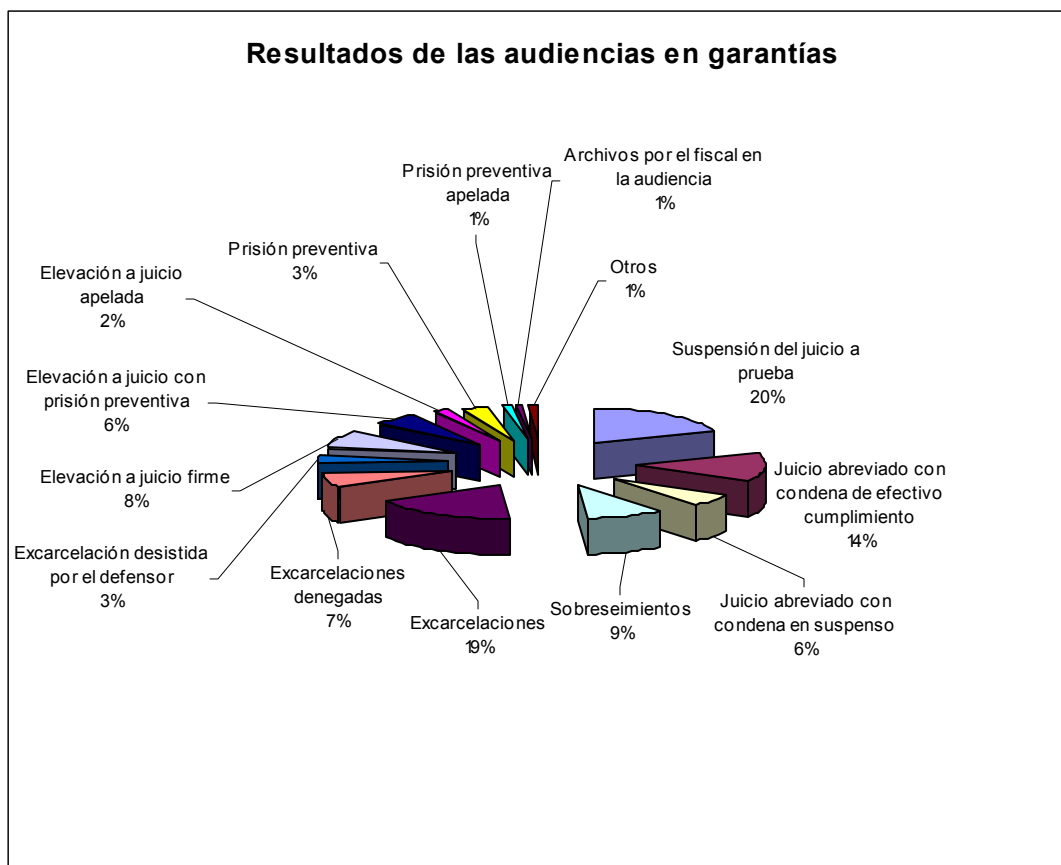
Fuente: Elaborados en base a datos de la OGA. Muestra del 1 de septiembre al 31 de enero.

## B- Agilización, acuerdos tempranos y descongestión

La metodología de la oralidad ha generado una notable agilización en la toma de decisiones, incentivando a jueces y partes a tomar decisiones en etapas tempranas del procedimiento, logrando sin demoras innecesarias las respuestas del sistema que se mencionaban en el título anterior. La realización de acuerdos está íntimamente relacionada con la posibilidad que tienen acusadores y defensores de encontrarse en las audiencias en el marco de un caso concreto.

Esta resolución temprana de una porción importante de los casos que ingresan posibilita una descongestión del sistema, no sólo en la etapa de garantías sino en todo el proceso. De hecho, tanto los juzgados correccionales como los tribunales de juicio han dejado de recibir casos de flagrancia en los que se resuelvan acuerdos de juicio abreviado o suspensiones del juicio a prueba, ahora resueltos por los juzgados de garantías. Se trata de parte de los consensos a los que se ha abordado, no resolver acuerdos de juicios abreviados y de suspensiones de juicio a prueba una vez que la causa es elevada a juicio, como una manera de incentivar la realización temprana de los acuerdos y la descongestión de juzgados y tribunales de juicio<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> En realidad, a medida que fue avanzando la implementación del Plan piloto, esta restricción fue flexibilizándose, y actualmente se realizan algunos acuerdos luego de la elevación, pero ha resultado excepcional y no ha desincentivado los acuerdos en la etapa de garantías.



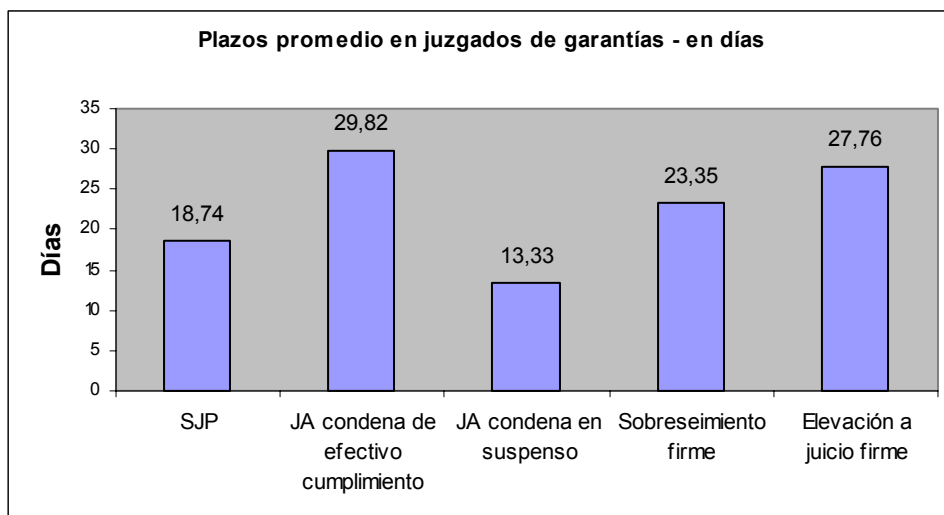
Fuente: Estadística elaborada en base a una muestra suministrada por la OGA (1 de septiembre al 31 de enero)

Por otra parte, no se realizan más vistas de las peticiones de las partes, tal como sucede en el sistema escrito, sino que ese trámite se realiza de manera desformalizada en las audiencias en el marco de la contradicción. Las notificaciones de las decisiones de los jueces de garantías se realizan en la misma audiencia, obviándose el envío de cédulas y oficios, con ahorro de tiempo y recursos humanos y materiales.

En el marco del Plan piloto, y de acuerdo a una muestra tomada que corresponde al período que va del 1 de octubre al 30 de noviembre de 2005<sup>21</sup>, el promedio de días que los jueces utilizaron para decidir las suspensiones de juicio a prueba fue de 18.74 (con un mínimo de 3 y un máximo de 43<sup>22</sup>), el de los juicios abreviado con condenas de efectivo cumplimiento de 29.82 (con un mínimo de 3 y un máximo de 92), el de los juicios abreviados con condena en suspenso de 13.33 (con un mínimo de 3 y un máximo de 37), el de los sobreseimientos tuvo un promedio de 23.35 días (con un mínimo de tres y un máximo de 67) y el de las elevaciones a juicio 27.76 (con un mínimo de 8 y un máximo de 59). Estos datos son de especial trascendencia, porque muestran que se logró cabalmente cumplir con los acuerdos relativos a los plazos fijados en el Plan piloto en concordancia con la ley que dispone el procedimiento de flagrancia.

<sup>21</sup> Se trata del mismo período utilizado para tomar los datos de la línea de base, un año después. La línea de base tiene datos del bimestre octubre – noviembre de 2004.

<sup>22</sup> Que sobrepasa en tres días los acuerdos del plan piloto.

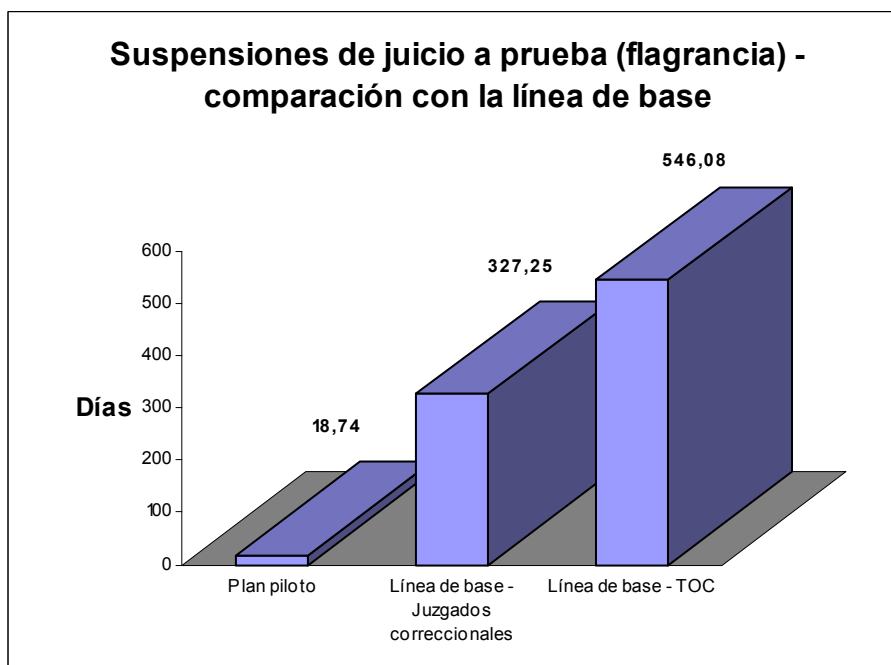


Fuente: Elaborados en base a datos de la OGA. Muestra del 1 de octubre al 30 de noviembre.

### C- Comparación con la línea de base

Los cambios reseñados aparecen como radicales si se los compara con los que surgen de la línea de base elaborada con datos del mismo bimestre, octubre-noviembre, de 2004.

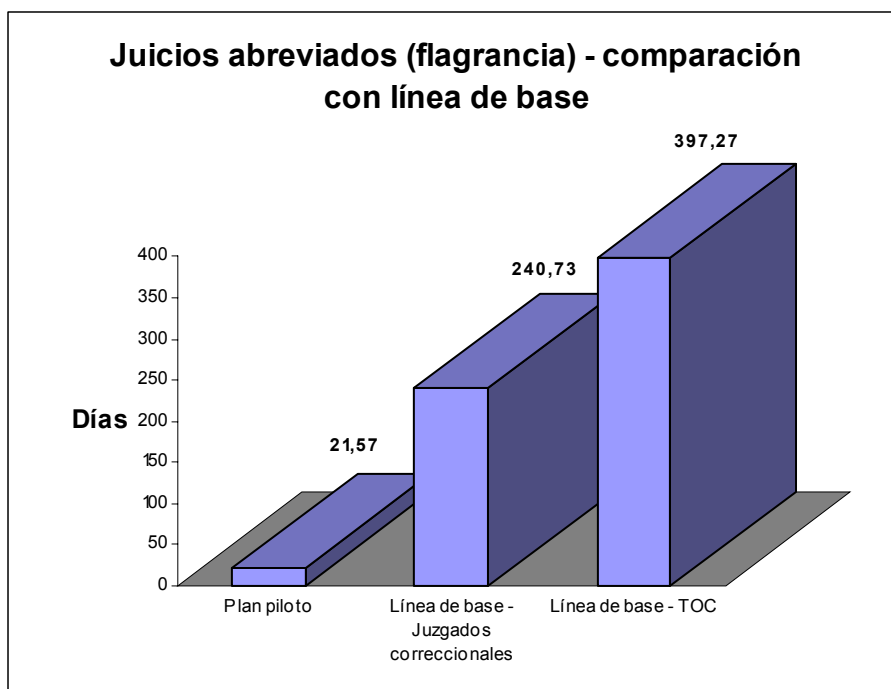
En este sentido, las suspensiones de juicios a prueba que dictaban sobre casos de flagrancia los juzgados correccionales y los tribunales orales en los criminal (TOC) previo al plan piloto ocurrían en promedio a 327,27 días en los primeros y a 546,08, en los segundos.



Fuentes: Línea de base (oct-nov 2004) y OGA (oct-nov 2005)



Los juicios abreviados<sup>23</sup>, por su parte, demandaron en promedio a los jueces de garantías 21.57 días, mientras que en los juzgados correccionales llevaban 240.73 y en los tribunales orales 397.27.



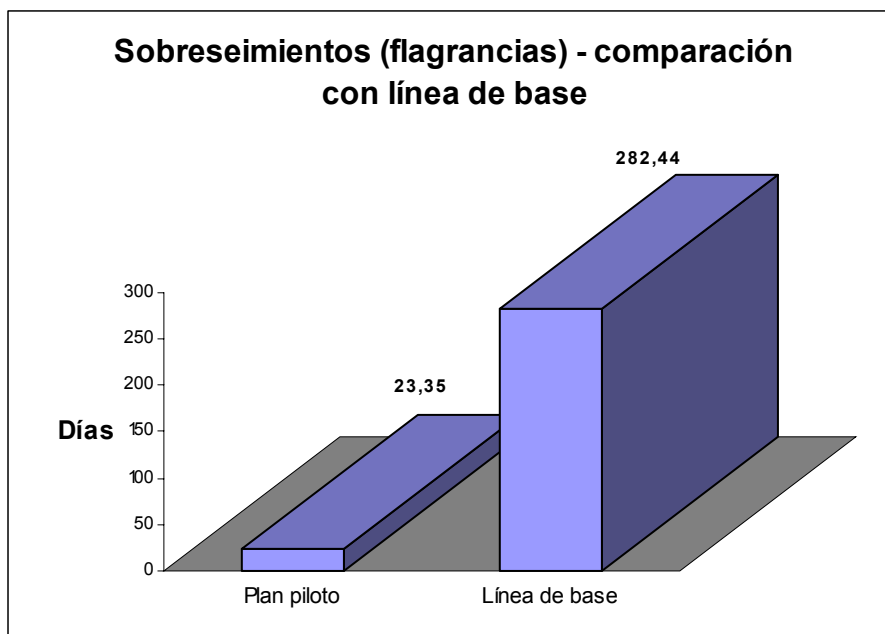
Fuentes: Línea de base (oct-nov 2004) y OGA (oct-nov 2005)

Es interesante en este punto remitirse a la línea de base. Allí se podía observar que los acuerdos de suspensión de juicio a prueba y de juicio abreviado en los juzgados y tribunales de juicio solían aparecer muy cerca de la audiencia de preparación del juicio oral<sup>24</sup>. De lo que se intuía que era a partir del encuentro de las partes en aquella audiencia que nacían las negociaciones que se transformaban en las soluciones alternativas al juicio. Actualmente, en el marco del Plan piloto, las partes se encuentran antes del quinto día posterior al hecho y existe un sistema que incentiva la posibilidad de acuerdos.

Los cambios también resultan notorios en relación con los sobreseimientos que dictaban los mismos jueces de garantías previo al Plan piloto. El promedio de la línea de base es de 282, 44 en casos de flagrancias, contra 23.35 del Plan piloto. Existía entonces personas que llegaban a estar sometidas a un proceso penal por esos plazos cuando luego serían sobreseídas.

<sup>23</sup> El promedio incluye aquéllos que tuvieron condena en suspenso y aquéllos que tuvieron condenas de efectivo cumplimiento.

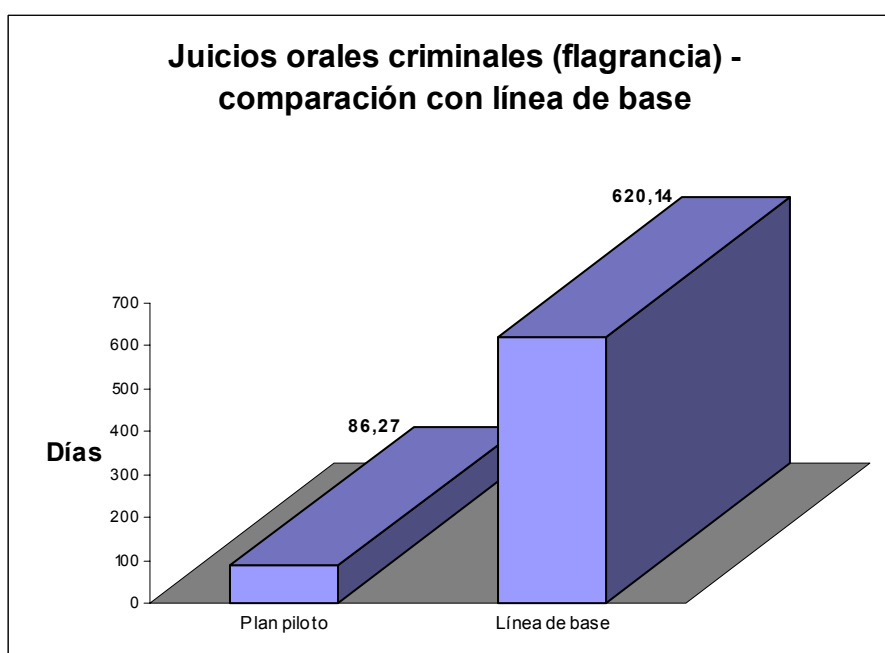
<sup>24</sup> Art. 338 del CPP, hoy optativo.



Fuentes: Línea de base (oct-nov 2004) y OGA (oct-nov 2005)

Los consensos del Plan piloto también se han cumplido respecto de los juicios orales. Como se explicaba más arriba, la fijación de los debates en los plazos de 60 días estipulados resulta esencial para que las partes lleguen a acuerdos tempranamente. De hecho, y así lo han confirmado defensores públicos entrevistados durante la etapa de documentación de la experiencia, es la única manera de que los juicios abreviados no resulten extorsivos para los imputados. Ya que realmente existe una opción si elegir ir al debate estando privado de libertad implica esperar dos meses como máximo. Pero la situación es muy distinta si los juicios se fijan a más de un año en el horizonte.

En este sentido, en el marco del Plan piloto, el promedio de días desde el hecho hasta la audiencia de debate es de 86.27 días, mientras que de acuerdo a la línea de base, el promedio para casos de flagrancia era de 620.14 días.



Fuentes: Línea de base (oct-nov 2004) y datos elaborados en torno a información suministrada por el TOC 3 de Mar del Plata.

## **VII- Resultados no cuantitativos**

### **A- La sala de audiencias: oralización y publicidad**

La nueva metodología de audiencias preliminares permite a las partes en el marco del sistema acusatorio introducir información de más alta calidad que en el sistema escrito para que los jueces decidan las diferentes incidencias. El proyecto piloto ha permitido que se profundice la contradicción generando, por ejemplo, que se discuta en las audiencias la necesidad o no de las medidas cautelares a pesar de las deficiencias del CPP en materia excarcelatoria, como se explicará más adelante.

Como se mencionaba anteriormente, la intermediación ha eliminado la delegación de funciones de los jueces en sus empleados, generando no sólo el cumplimiento de exigencias constitucionales, sino también una notable mejoría en la calidad de las decisiones, tomadas por los funcionarios del sistema más calificados: los jueces.

Las audiencias son orales y públicas, por lo que en la sala de audiencias suele haber familiares de los detenidos y estudiantes de derecho de materias de práctica profesional que luego de observar las audiencias deben realizar trabajos prácticos. Raras veces han ido a las audiencias las víctimas, a pesar de que son informadas por la fiscalía de flagrancia de esta posibilidad y de que el Plan piloto ha tenido una amplia difusión en los medios de comunicación locales.

Una de las experiencias de presencia de público más interesantes desde el inicio del Plan piloto se ha venido dando en las audiencias de expresión de agravios en la Cámara de Apelaciones y Garantías. Allí, en los casos en los que se discute una nulidad, el fiscal general suele convocar a los policías que fueron responsables de los operativos puestos en cuestionamiento con el objetivo de que puedan conocer los criterios de los jueces y eviten el fracaso de los procedimientos en lo subsiguiente.

Respecto a la publicidad de las audiencias, como se mencionaba más arriba, la OGA coloca diariamente en la puerta de la sala las agendas de las audiencias del día siguiente. Sin embargo, aun no se ha logrado que se coloque una cartelera en la planta baja del edificio de los tribunales y que se utilice la página web del Poder Judicial para la publicación de la información.

### **B- Las partes en la sala de audiencias**

Si bien fue raro desde el inicio de la experiencia encontrar a las víctimas en la sala de audiencias, los fiscales de flagrancia cuentan que se sorprenden gratamente cuando los llaman para comunicarles que habrá una audiencia o que hay posibilidades de algún tipo de reparación del daño. La expresión que según los fiscales han utilizado las víctimas ha sido: “¿Cómo? Si me robaron la semana pasada”, sorprendidos por la velocidad con que reciben una respuesta del sistema.

Los imputados detenidos, por su parte, también han recibido favorablemente las nuevas prácticas. Uno de los jueces de garantías afirmó respecto de los imputados en las audiencias que “me doy cuenta de la atención que prestan a las audiencias por la aidez

que muestra el imputado”. “Les pregunto qué es la suspensión del juicio a prueba, para asegurarme de que entienden de qué se trata”.

Precisamente, se realizaron dos series de 6 y 8 entrevistas a imputados que acababan de asistir a las audiencias de garantías y que aguardaban para ser llevados nuevamente a la comisaría, con el objetivo de preguntarles de qué se trata esta nueva metodología por audiencias y qué opinión les merece.

Uno de ellos, que fue imputado por el delito de hurto en grado de tentativa y que antes había sido condenado a 4 años por robo calificado opinó: “Antes fui a juicio en 2 años y cuatro meses, ahora en 60 días, si fuera primario sería mejor... me da lo mismo ver al juez a mí, lo importante es tener quién te defienda”.

Un recién condenado a 1 año de efectivo cumplimiento por tentativa de robo y lesiones, que también había pasado por el sistema escrito sostuvo: “Me pareció mejor, porque por esta causa me hubiesen condenado por más años... que pueda haber público me parece bien porque puede estar tu familia, que está pendiente de lo que te puede pasar”.

Otro imputado, por tentativa de robo calificado, que acordó una suspensión de juicio a prueba por la cual todos los días después de las 24 horas tiene que estar en su casa, dijo: “Me sentí más seguro de que esté el juez delante de mí. No me molesta que haya otra gente. Me siento más seguro de que esté mi familia. Es mejor, tenés más posibilidad de recuperar la libertad, te vas a la calle”.

Un muchacho, que tenía otra causa que estaba cerrada y que salió excarcelado luego de haber estado cinco días detenido, dijo con claridad: “Ahora me pareció mejor, porque estaba el juez enfrente, el defensor, todo. Se puede hablar, podés decir el problema que te pasa. Antes no lo escuchaba al juez, por escrito era nomás. Así me da más confianza”.

### **C- El control de las medidas de coerción**

Uno de los ejes del éxito del Plan piloto ha sido el mayor control respecto de las medidas cautelares en el marco de la contradicción, al haberse incrementado a través de las audiencias las discusiones entre las partes respecto de la necesidad o no de la cautela. Este factor adquiere especial importancia frente a la situación que atraviesa la Provincia debido a la sobrepoblación de unidades penitenciarias y comisarías, que ha llevado a recibir una fuerte advertencia de la Corte Suprema federal en el caso “Verbitsky”, fallado el 3 de mayo de 2005. Como se reseñaba más arriba, la dinámica contradictoria ha propiciado una mayor utilización de alternativas a la prisión preventiva y la morigeración de esta forma de coerción procesal.

Según una defensora, “se mide mucho la cautelar... los fiscales están pidiendo variaciones de cautelares, como preventivas morigeradas; y de esta manera obligan al juez, que no puede decidir más allá de lo que pide el fiscal”.

Una de las fiscales que trabaja en la unidad de flagrancia acuerda con aquella afirmación y asegura que “se está utilizando a la prisión preventiva como una verdadera cautelar... advierto un cambio en este sentido, consentí atenuaciones que antes no aceptaba, se desvirtuaba la verdadera naturaleza de la prisión preventiva”.

Todos los diagnósticos, tanto en la provincia de Buenos Aires como en la mayoría de los sistemas reformados en la región, dan cuenta de un uso extendido y cuasi automático de la prisión preventiva como medida cautelar para asegurar la presencia del imputado durante el proceso.

En este marco, con la instalación de audiencias en Mar del Plata se ha avanzado en revertir esta situación, no sólo por la incidencia de la oralidad y la contradicción que se mencionaban, sino porque el nuevo sistema además genera una serie de incentivos para adoptar otras posibilidades. Por un lado, pareciera que la duración del proceso está relacionada con el uso de la prisión preventiva, y cuanto más prolongado se sabe que será el proceso, menos confían los jueces en hallar a los imputados cuando deben comparecer, confiando exclusivamente en la eficiencia de la privación de la libertad para asegurar la realización del juicio, descartando otras opciones cautelares.

Por otra parte, y no menos importante por obvio que sea, la audiencia funciona como un entorno de control de las medidas de coerción, abriendo el menú de opciones en el marco de la informalidad y la contradicción de las audiencias, dándole al juez la posibilidad de corroborar con las partes cuál es la medida más adecuada para el caso concreto.

Los incentivos opuestos que operaban en el marco del sistema escrito tenían relación con la falta de contacto directo entre el imputado y el juez, y la delegación de funciones, que además de violar principios constitucionales generaba un reparto de responsabilidades en el marco de una burocracia jerarquizada en la que hay división del trabajo, y que banalizaba la violencia que implica una prisión preventiva.

Otra posibilidad limitadora de las medidas cautelares que aportan las audiencias es la posibilidad de discutir la duración que tendrá la medida cautelar de acuerdo a las necesidades de investigación del fiscal. Sin embargo, en las audiencias observadas en Mar del Plata no se ha advertido este tipo de prácticas en torno a las prisiones preventivas, aunque sí por ejemplo en el marco de las audiencias de finalización de los procesos de flagrancia, a la hora de acordar el plazo que se tomará la defensa para contestar la requisitoria de elevación a juicio.

De todas formas, es posible afirmar que esta discusión respecto a la duración de las medidas cautelares no se ha realizado en las audiencias marplatenses porque de alguna forma la ley procesal, y el plan piloto adaptándose a ella, la desincentivan, al fijar plazos cortos tasados<sup>25</sup>, por lo que en estos casos de flagrancias las prisiones preventivas no pueden durar más que lo que se puede demorar el caso en llegar a juicio.

Una de las expectativas de este nuevo sistema es precisamente que facilite una reducción en la cantidad de personas privadas de libertad durante el proceso. Si bien es cierto que en esta incipiente etapa del nuevo procedimiento por audiencias no debería resultar sencillo advertir una tendencia de cambio en el sentido de disminuir los presos sin condena en relación con los penados, es posible hallar una tendencia relevando algún indicador.

---

<sup>25</sup> De 20 días para la preparación del juicio, (prorrogables a otros 20) y otras 60 como límite para que los órganos de juicio inicien el debate.

En este sentido, la Jefatura Departamental de Mar del Plata de la Policía de la Provincia elabora periódicamente un informe con el que da cuenta a la secretaría de ejecución de la Defensoría General de la cantidad de detenidos en las comisarías, donde en su mayoría se encuentran alojados los procesados.

De acuerdo a los datos que se han podido relevar de esta fuente, en noviembre de 2004, mes que sirvió de muestra para la línea de base utilizada para el Plan piloto, en las comisarías de Mar del Plata había 257 detenidos, en marzo de 2005 243 y en septiembre, luego de dos meses completos de implementación del Plan piloto, 196.

Sin embargo, el dato pierde rigurosidad en esta incipiente instancia de evaluación por los cambiantes flujos de selección que dependen de la policía en sus funciones de prevención. En este sentido, durante los primeros 4 días de funcionamiento del proyecto piloto, sólo fue aprehendida una persona, cuando el promedio diario venía siendo de 5 aprehendidos. La semana siguiente los promedios se estabilizaron con un fortísimo incremento de las detenciones que alcanzaba la decena.

De todas formas, sí es posible afirmar que la implementación del nuevo procedimiento no ha generado un incremento en la cantidad de personas privadas de libertad.

Un factor al que vale la pena asignarle relevancia, y que está directamente relacionado con la permanencia de los imputados en privación de la libertad durante el proceso es el adelantamiento de decisiones que implican la libertad del detenido, como se explicaba en el apartado **V.B.** En este sentido, suspensiones de juicio a prueba, sobreseimientos e inclusive condenas a través del juicio abreviado con ejecución en suspenso se dan tempranamente, evitando que las personas permanezcan innecesariamente en las comisarías y unidades penitenciarias de la Provincia. Queda en evidencia a partir de la experiencia del Plan piloto, que había en Mar del Plata<sup>26</sup> una inmensa cantidad de personas privadas de su libertad exclusivamente por los problemas en la implementación del procedimiento.

#### **D- El fortalecimiento de la defensa**

“Los detenidos ahora piden un juez, una audiencia”, asegura un defensor, explicando que el cambio de metodología se difunde rápidamente entre quienes son detenidos. Tal como lo señalaba otro defensor en una entrevista realizada a tres semanas de iniciado el nuevo procedimiento, hubo detenidos que se quejaron durante los cinco días en los que a una jueza subrogante le tocó ocupar el juzgado de garantías vacante y se negó a realizar audiencias por estar en desacuerdo con el procedimiento. Según una defensora, “sólo nos podemos lamentar por el tiempo perdido hasta aquí, ganamos oralidad, contradicción y un juez, antes era un juez inoperante que no tenía un rol definido”.

Para los defensores, el panorama ha cambiado en favor propio. Uno de los defensores advierte que con la implementación de las audiencias en la etapa de garantías “se elimina la desconfianza que los detenidos tienen en el defensor... hay más información para el imputado, siente que se están ocupando de su caso... antes veía al defensor en el 308 (al declarar), y la vez siguiente era un año después, en la audiencia de preparación del juicio, y ni siquiera se le notificaba de la requisitoria de elevación a juicio”.

---

<sup>26</sup> Y hay en otras jurisdicciones de la Provincia, del país y de la región.

Otro punto que destacaron los defensores al ser entrevistados es que con la audiencia “el fiscal pierde esa cosa inquisitiva que tiene en el 308 (la declaración del imputado), en la que se encuentra en su propio despacho”. En este sentido, fiscales entrevistados a quienes les ha tocado litigar en las audiencias aseguran que deben hacer un mayor esfuerzo de argumentación para solicitar una medida cautelar que en el sistema escrito. Un juez aclaró sobre el punto que “a los fiscales se les hace difícil decir en las audiencias lo que planteaban por escrito, porque tienen que dar la cara delante del juez, el imputado y el público”.

También respecto a la actitud de los fiscales en las audiencias, un defensor asegura que los mismos fiscales cuando el caso que tienen que llevar a la audiencia es débil, “piden sobreseimientos que antes no pedían y paralelamente aumentaron la aplicación del archivo por oportunidad”. Esta última es una herramienta que tiene el fiscal cuando la documentación que le llega de la policía del caso no es buena, y le evita el riesgo de ir a perder a la audiencia.

“Se nota el terreno ganado. Nosotros éramos los perdedores natos. Con el papel nos decían siempre que no. Con la oralidad tenemos más chances”, advierte una defensora. En este sentido y a modo de ejemplo, la defensora general dio una instrucción informal al cuerpo de defensores por la que ordena no realizar acuerdos de juicios abreviados cuando la prueba del caso del fiscal sean sólo testimonios de los policías que participaron en el procedimiento.

### **E- El impacto sobre el juicio abreviado**

La agilización en la toma de decisiones y el consiguiente acortamiento de los plazos incide directamente en una de las instituciones más cuestionadas de las reformas que se han llevado adelante durante las últimas dos décadas no sólo en Argentina, sino también en otros países del continente: el juicio abreviado.

Resulta impactante que, por ejemplo, los juicios abreviados con pena de ejecución en suspenso, que alcanzan el 6 por ciento de las decisiones de los jueces de garantías en el Plan piloto (ver cuadro en apartado **V.B**), antes ni siquiera existían cuando las personas se encontraban en prisión preventiva. Al arribar el caso a la instancia del acuerdo con la elevación a juicio<sup>27</sup>, el imputado ya había cumplido una sentencia virtual a través de su detención cautelar.

También estaban fuera del menú las condenas leves de cumplimiento efectivo a través de juicios abreviados<sup>28</sup>, aplicadas en el marco de la experiencia piloto a reincidentes, y que pueden ser aun de menos de un mes. Estas personas llegaban antes a la etapa de juicio en prisión preventiva y allí firmaban un juicio abreviado cuya pena se adaptaba a la detención cautelar, tal como lo reconocen unánimemente los operadores de la justicia penal local. Un funcionario judicial sostuvo en una de las entrevistas realizadas en el

---

<sup>27</sup> Como se explicaba, de acuerdo a la línea de base, los acuerdos se realizaban los días posteriores a la audiencia de preparación del debate (art. 338 CPP), inclusive con la fecha del juicio ya fijada, colaborando al fracaso de las agendas.

<sup>28</sup> En el marco del plan piloto, los jueces de garantías han dictado condenas de 20 días o un mes de efectivo cumplimiento a imputados que eran reincidentes.

marco de la etapa de documentación, de modo ilustrativo: “Una absolución en esa instancia es un papelón”.

Las críticas más generalizadas a la aplicación de condenas por juicio abreviado en el marco de procesos con grandes demoras es que funciona como una extorsión al imputado cuando está en prisión preventiva. Así, cuando su caso es elevado a juicio se le ofrece firmar una condena con la que tal vez puede recuperar la libertad al computarse la medida cautelar. Y la otra posibilidad que tiene, es ir a probar su inocencia en el juicio oral, pero para llegar a él tiene un largo tiempo de espera privado de la libertad ambulatoria.

Una defensora y un defensor aseguran que en este nuevo contexto firmar acuerdos por juicios abreviados “es totalmente distinto” y “deja de ser una extorsión”, y destacan que en esto incide de manera relevante también el hecho de que los tribunales de juicio estén haciendo los debates dentro del plazo máximo acordado de 60 días, porque de otra manera también se desincentivaría la posibilidad de acordar con un juicio muy lejano<sup>29</sup>. “El plan piloto pone en evidencia el desperdicio de tiempo y que resulta una anestesia para penar a la gente”.

En este contexto, los fiscales están en peores condiciones para negociar los montos de las penas, ya que el imputado realmente tiene la posibilidad de ir a un juicio prontamente. Esta situación, junto a las antes mencionadas de aplicación de condenas leves y de ejecución en suspenso a través del juicio abreviado, ha llevado a que los imputados hayan denominado al Plan piloto como “PPB”, “Plan de Penas Bajas”.

#### F- La gestión de las audiencias

Otro de los grandes logros del Plan piloto ha sido el buen funcionamiento de la Oficina de Gestión de Audiencias, que posibilitó que se hicieran 733 audiencias desde el inicio de la experiencia el 4 de julio hasta el 31 de enero, lo que implicó un promedio de 4, 84 audiencias por día hábil.



<sup>29</sup> “Vale la pena ir a juicio, habiendo sólo 60 días de por medio”, aclara una defensora oficial.

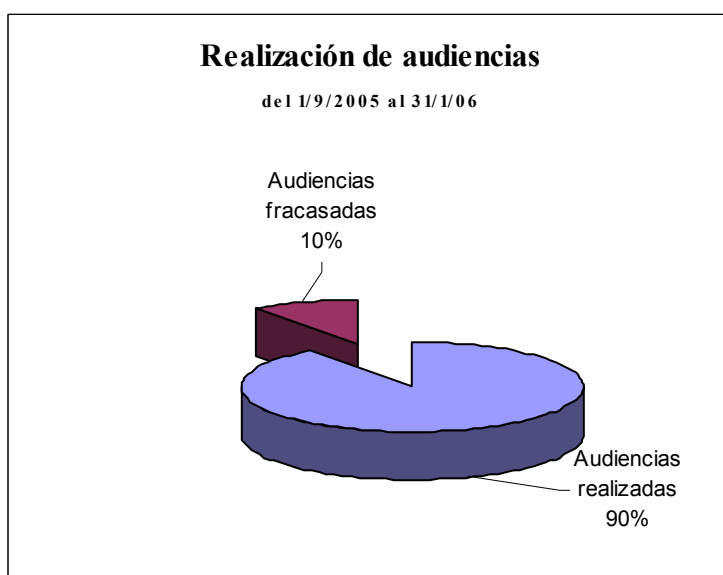


Fuente: Oficina de gestión de Audiencias



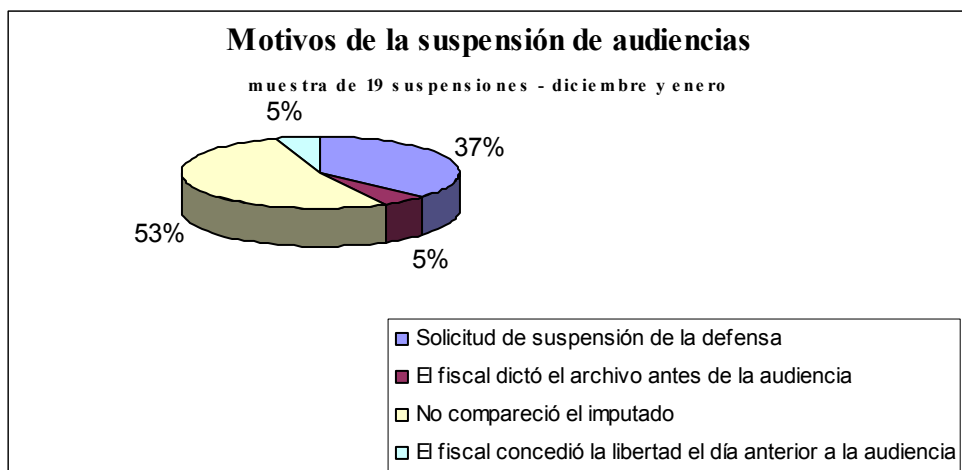
Fuente: Oficina de gestión de Audiencias

Una de las metas propuestas era hacer cumplir las agendas de audiencias de los juzgados de garantías, como única alternativa para hacer operativos el resto de los objetivos encarados. En este sentido puede interpretarse como un logro el hecho de que su hubiesen realizado el 90 por ciento de las audiencias agendadas, tal como se observa en el gráfico.



Fuente: Oficina de gestión de Audiencias

Más de la mitad de las audiencias (34 por ciento) que fracasaron no se realizaron por la falta de comparecencia del imputado. Le sigue como motivo de fracaso la solicitud de suspensión por parte de la defensa (ver gráfico). Sin embargo, la dinámica con la que se organizó la OGA, le permitió a su responsable reprogramar las audiencias que se fueran suspendiendo otros días, e inclusive adelantar en la medida de lo posible otras audiencias fijadas el mismo día para evitar que los jueces tuvieran tiempos muertos.



Fuente: Oficina de gestión de Audiencias

Los jueces de garantías organizaron junto a la responsable de la OGA las agendas de manera de que las audiencias se realizaran por la mañana, en tres bandas de una hora y media por cada juez: de 8.30 a 10, de 10 a 11.30 y de 11.30 a 13. De esta manera, los jueces pudieron cumplir con todas sus audiencias en un máximo de una hora y media. El hecho de que existiera una sala de audiencias unificada evitó que fiscales y defensores se cruzaran en audiencias ante distintos jueces, posibilitando de esta forma el alto índice de realización.

Sin dudas, una de las causas del éxito estuvo centrada en la capacidad de la funcionaria que los jueces pusieron a cargo, que fue una abogada y no una ingeniera o administradora, como se había previsto en un primer momento. Pero también de la autonomía con que la dotaron los jueces, lo que llevó a que se sintiera responsable del éxito de su gestión.

La flexibilidad y dinámica con la que funcionó la OGA permitieron inclusive que los jueces de garantías se subrogaran con cierta normalidad y sin formalismos cuando alguno de ellos no podía llegar a tiempo a las audiencias, con lo que se relativizó el principio de radicación.

Otra de las trascendentes tareas que llevó adelante la Oficina fue la de recopilar en un sencillo programa de computación (lex doctor) toda la información que surgiera de las audiencias, lo que posibilitó la elaboración de estadísticas fidedignas. La seriedad con la que se encaró esta tarea fue acompañada por el creciente interés de los actores del sistema por contar con información sobre los resultados parciales del proceso de cambio del que eran parte.

Entre las innovaciones también se puede contar que la Oficina de Gestión de Audiencias decidió comenzar a notificar las audiencias a los abogados particulares a través de llamados a sus teléfonos celulares. De esta manera, se logró asegurar la presencia de los abogados en las audiencias de una manera más eficiente que con las tradicionales cédulas de notificación. Con los fiscales y defensores oficiales se implementó un método por el cual se centralizan las notificaciones, que luego son distribuidas por la fiscalía de flagrancia y la defensoría general.

En los juzgados de garantías se sintió el efecto del cambio de prácticas. Tal como lo reconoció uno de los jueces, a poco de ponerse en funcionamiento el nuevo proceso encontró que muchos de sus empleados ya no tenían tareas que realizar, ya que él mismo se encargaba de ellas durante las audiencias, mejorando la calidad de esas tareas ahora desempeñadas por el juez y eliminando la delegación.

### **G- El gobierno interinstitucional en Mar del Plata**

La experiencia del plan piloto en Mar del Plata ha generado instancias de trabajo conjunto entre las distintas instituciones del sistema a nivel local -otra de las metas trazadas en el Plan piloto- que de acuerdo a las entrevistas realizadas antes no existían. Por otra parte, es posible apreciar en los operadores la conciencia de que no son actores de una reforma realizada, sino de un proceso de cambio permanente.

Sobre este punto, periódicamente se realizan reuniones entre los jueces de garantías, “donde se intercambian experiencias de las audiencias, problemas surgidos en la gestión, formas de resolver planteos novedosos, etc. Esto, aparte de la riqueza que significa, permite hallar formas de implementar criterios comunes que redundan en beneficio de las partes al formular sus planteos”<sup>30</sup>.

Y también se realizan reuniones en las que participan jueces, fiscales y defensores, y el equipo se ha ampliado respecto del que diseñó el plan piloto, incluyendo a todos aquellos magistrados y funcionarios que participan del proceso de flagrancia. En esas reuniones, los magistrados analizan el avance de la experiencia y discuten posibles soluciones a los problemas que se van presentando fuera del ámbito jurisdiccional, y en muchos casos han llegado a acuerdos que se ven reflejados en la práctica.

### **H- Impacto en los tribunales de juicio**

Otro de los objetivos planteados en el Plan piloto que se ha cumplido hasta esta etapa de la implementación ha sido el cumplimiento de los plazos para realizar los juicios orales, fijados en 60 días desde que el caso ingresa en el tribunal (ver recuadro en apartado **V.B**). De hecho, los primeros debates se realizaron dentro de los 60 días de ocurrido el hecho imputado y el promedio actual es de 86,27 días. Hasta el 28 de febrero se habían realizado 21 juicios orales, 17 en tribunales en lo criminal y 4 en juzgados correccionales<sup>31</sup>.

La realización de debates en casos de flagrancia dentro de los plazos acordados ha generado un mayor dinamismo en los tribunales orales, que han comenzado a reducir los tiempos también para la realización de audiencias aun en casos que no son flagrancias. Las causas de esta nueva dinámica, de acuerdo a la descripción de varios funcionarios judiciales marplatenses, entre ellos algún juez de tribunal oral, son, por un lado la merma en la elevación a etapa de juicio de casos que se resuelven en la etapa de garantías a través de las suspensiones de juicio a prueba y de juicios abreviados; y por otro la necesidad de mantener cierto criterio de igualdad y garantizar juicios en un plazo

---

<sup>30</sup> Saúl Roberto Errandonea, *Reflexiones desde la justicia de garantías*, publicado en revista Sistemas Judiciales N° 10, CEJA/INECIP, en prensa.

<sup>31</sup> Las estadísticas muestran una mayor elevación a juicio de los casos más graves.

razonable con imputados que esperan el debate desde meses antes que aquéllos que ingresan al sistema por el nuevo procedimiento de flagrancia.

Respecto de la litigación en juicios orales, ha mejorado sustancialmente la calidad de los testigos que llegan a los debates. Tal como lo describe una fiscal a la que le tocó realizar algunos juicios provenientes de la experiencia piloto “ahora no me pueden decir que no se acuerdan; sobre todo los policías, que suelen ser reacios”.

Sin embargo, subsiste la utilización del expediente y la incorporación de prueba por lectura como el acta del procedimiento, circunstancias que juegan como un incentivo en contrario a la desformalización de la etapa de preparación del juicio.

### **I- El impacto en la Cámara de Apelaciones y Garantías**

Uno de los aspectos más notorios de la implementación del plan piloto ha sido la notable disminución de la actividad recursiva. Desde el 4 de julio hasta el 31 de enero, las dos salas de la Cámara sólo tuvieron que resolver 51 recursos. De esos 51 algunos fueron desistidos o declarados inadmisibles, por lo que sólo se realizaron 37 audiencias.

El promedio de duración de las audiencias, todas oralizadas, fue de 96 minutos, incluyendo la deliberación de los jueces y la posterior notificación en la sala de la decisión adoptada.

Respecto de la organización, por pedido del fiscal general y de la defensora general, quienes normalmente concurren a sostener los agravios, las audiencias se realizan los miércoles por la tarde, de manera de que no se superpongan con otras actividades de las cabezas de los ministerios públicos ni con los acuerdos en los que los camaristas resuelven los casos que les llegan por fuera de la experiencia piloto.

La disminución de los recursos está relacionada por un lado con la presencia de los imputados en el momento en el que el juez toma la decisión, frente a la vieja práctica de notificar las decisiones en la comisaría, circunstancia en la que el imputado siempre respondía “apelo” ante la incompreensión de lo comunicado, aun cuando no era estrictamente necesario.

Por otro lado, la posibilidad de contradicción en la audiencia de garantías también evita algunos recursos. Y existe un tercer factor que para los funcionarios de Mar del Plata es trascendente, y radica en que los abogados deben poner en juego su prestigio en las audiencias orales ante la Cámara y muchos recursos que antes podían interponerse por escrito sin demasiada notoriedad resultan incómodos de sostener para los litigantes en una audiencia en la que no sólo están los jueces sino también sus clientes.

### **J- Elaboración y utilización de sistemas de información**

Un aspecto que muestra también un avance en torno a las metas que se habían propuesto en el marco del Plan piloto ha sido la elaboración y utilización de sistemas de información. Antes que nada se ha evidenciado un creciente interés por parte de los operadores del sistema por medir y evaluar su propio trabajo a través de la elaboración de estadísticas, aunque no se ha avanzado al punto de determinar indicadores que permitan evaluar el trabajo de manera más estandarizada.

En la elaboración de estadísticas ha sido un verdadero éxito el trabajo realizado por la Oficina de Gestión de Audiencias, que con el mismo sistema computacional con el que contaba (lex doctor) y con la ayuda del equipo de informáticos del edificio de tribunales de Mar del Plata, logró que cargando determinados datos luego de cada audiencia el sistema ordene una variedad de información relevante para la evaluación del funcionamiento del sistema y para la toma de decisiones. Sin embargo, el sistema sigue siendo muy precario y depende exclusivamente de la constancia de quienes estén al frente de la Oficina. Se han advertido esfuerzos muy importantes también en las Fiscalía y Defensoría General, aunque dependiendo de trabajos manuales y menos automatizados.

### **VIII- Obstáculos y limitaciones del Plan piloto**

No obstante que los resultados del Plan piloto dan cuenta de su éxito en términos generales, existen varios aspectos en los cuales se han presentado obstáculos importantes o donde el diseño del plan ha mostrado limitaciones. Hasta ahora, estos obstáculos y limitaciones no han impedido la obtención de buenos resultados pero parece muy importante resolverlos con el fin de mejorar y profundizar la propia experiencia de Mar del Plata por una parte, y por la otra tomarlos en cuenta con el fin de que sean superados o manejados de una manera apropiada para la extensión de plan a otros Departamentos Judiciales de la Provincia de Buenos Aires.

#### **A- Las agendas en el juicio. La necesidad de extender el éxito de la justicia de garantías**

Como ya se sabía desde antes del desarrollo del Plan piloto, la justicia penal de la Provincia de Buenos Aires tiene un gran problema consistente en la carencia de un sistema adecuado para el manejo de las agendas y la organización de los juicios orales. Como consecuencia de esta circunstancia, los juicios orales tardan en exceso, al tiempo que los tribunales encargados de realizarlos no funcionan a plena capacidad como producto de las constantes suspensiones que ocurren por diversos problemas de coordinación. Como ya se ha explicado, el Plan piloto logró realizar juicios en tiempos breves sobre la base de un acuerdo de programaciones extraordinarias que funcionó apropiadamente.

El problema es que la solución implementada es muy precaria porque no está institucionalizada y cualquier cambio a nivel de las personas que la operan o la disminución en los niveles de motivación y coordinación, pueden derivar en que se aplique el sistema normal de programación con la consiguiente tardanza y la distorsión en todos los incentivos del sistema, que entre otras cosas afectan los incentivos para llegar a soluciones tempranas.

Por otra parte, el éxito del mecanismo utilizado para la programación y organización de audiencias en la etapa de garantías ha mostrado cómo es perfectamente posible mejorar enormemente la capacidad del sistema para resolver este problema sobre la base de la especialización, la centralización y el uso de métodos de trabajo adecuados. Al mismo tiempo, tal como se describía más arriba, el propio programa piloto ha reducido el volumen de casos que llegan a la etapa de juicio y ha generado un efecto demostración que ha tendido a posibilitar que se agenden una mayor cantidad de audiencias.

Todo lo anterior hace que parezca bastante claro que es necesario que tanto en Mar del Plata como para el resto de la Provincia se contemple una solución al tema de la organización de los juicios orales, basada en la experiencia exitosa de la unidad que coordinó la realización de las audiencias de garantía. Esta solución puede consistir en la creación de una unidad similar a la del plan piloto para todas las audiencias en todo el Departamento o en una fórmula más profunda consistente en una reforma orgánica que suponga la instalación de un nuevo modelo de despacho judicial unificado para todo el departamento.

En cualquier caso, la fórmula que se adopte tiene que estar institucionalizada por medio de reformas legales, por acordada de la Corte o cualquier otra expresión normativa que la haga obligatoria y permanente en el tiempo, al mismo tiempo que permita al personal que sirva esa función una razonable estabilidad para el desarrollo de las capacidades necesarias para cumplirla apropiadamente.

### **B- La necesidad de una reingeniería en las fiscalías**

Como también se ha explicado, los desafíos del Plan piloto fueron abordados por la Unidad Fiscal de Flagrancia, que contó con un personal altamente motivado y que pudo instalar modalidades de trabajo nuevas. No obstante, esta modalidad tiene problemas en el mediano y largo plazo. Primero porque hace recaer una parte muy sustancial del trabajo de la fiscalía sobre un número pequeño de fiscales, mientras la mayor parte del personal se mantiene con fórmulas de trabajo tradicionales y con poca carga. Segundo, porque se trata también de una práctica poco institucionalizada y cuya existencia está condicionada a acuerdos y actitudes personales que pueden cambiar fácilmente.

Por otra parte, el programa piloto ha mostrado que un buen manejo de la flagrancia libera muchos recursos al resto de la fiscalía, lo que le permitiría a ésta tomar definiciones estratégicas consistentes en destinar personal para hacerse cargo de otras necesidades de persecución distintas a las que sometidas por la policía, al mismo tiempo que se abran posibilidades de innovación en los métodos de trabajo para áreas distintas de la flagrancia.

Todo esto da cuenta de que tanto en Mar del Plata como en las demás fiscalías generales de la Provincia, parece necesario que el Plan piloto vaya acompañado de un proceso de rediseño de la estructura y los métodos de trabajo de las fiscalías, que por una parte creen estructuras consistentes con las necesidades de la flagrancia, pero que por otra parte tomen las definiciones necesarias en las otras áreas de la persecución penal, generalmente descuidadas.

### **C- La profundización de las técnicas de litigación**

La introducción de las audiencias en la justicia de garantías obligó a los intervinientes a adquirir las destrezas mínimas necesarias para desempeñarse en ellas. No obstante el esfuerzo desplegado, todavía se observan algunos déficits más o menos generalizados, y sobre todo es notorio que la falta de entrenamiento se constituye en una barrera de acceso para todos aquellos que no formaron parte del grupo inicial que fue objeto de capacitación, como muchos de los abogados particulares que participan del sistema. Además, la penetración de las metodologías de litigación en los juicios orales es todavía

incipiente, lo cual puede ser un problema en cuanto si los juicios son muy formales puede obligar a etapas de preparación del juicio más largas y formalizadas.

La suma de estos problemas obliga a que tanto para Mar del Plata como para los demás Departamentos donde se vaya a extender la experiencia, es necesario desarrollar una actividad amplia de entrenamiento progresivo en que se vaya reproduciendo la experiencia de los más capacitados, y donde se vaya creando una verdadera cultura de litigación oral con niveles crecientes de eficacia.

#### **D- La necesidad de fortalecer la justicia de garantías**

En el desarrollo del Plan piloto las necesidades de resolver los casos en la etapa de garantías fueron cubiertas por los dos jueces titulares y los que subrogaron al faltante. No obstante, resultó claro que en una expresión más amplia de esta experiencia la mayor carga de trabajo recae en esta función. Esto hace necesario reforzar la función de garantía con más jueces, lo que incluso podría lograrse reasignando jueces que se encuentran cumpliendo funciones menos demandadas.

En todo caso, de la experiencia piloto resulta claro que el aumento de la capacidad de resolver casos en garantía no requiere crear de nuevos juzgados, sino sólo de agregar jueces a cumplir la función de presidir audiencias porque los aspectos administrativos pueden ser cubiertos por la misma unidad que hoy realiza esa tarea sin que sea necesario crear otra secretaría.

#### **E- La falta de una audiencia de control de detención**

Si bien fue materia de discusión durante el diseño del Plan piloto, los funcionarios de Mar del Plata decidieron no implementar una audiencia de control de detención que se realizara dentro de las 24 horas de ocurrida la aprehensión, ya que, según explicaron, para ese momento aun no cuentan con los antecedentes penales y policiales y no estarían en condiciones de llegar a salidas como acuerdos de suspensión de juicio a prueba o juicios abreviados.

Las virtudes de realizar una audiencia a las 24 horas están fundamentalmente en que el juez pueda cumplir con el control de las detenciones que realiza la policía y así evitar los abusos, y en el acortamiento de los plazos evidentemente innecesarios de detenciones que luego son dadas de baja a través de la excarcelación. De hecho, el promedio de días que demora una excarcelación en el Plan piloto es de 4,48 días.

En este sentido, sería deseable que tanto las autoridades nacionales como provinciales pudieran poner estos antecedentes en manos de jueces, fiscales y defensores, para de esta manera permitir el acortamiento de los días que pasan detenidas las personas a la espera de una posible excarcelación.

De todas formas, la realización de una audiencia temprana tiene otra ventaja: evitar que se formalice un expediente en esos primeros días previos a la audiencia de excarcelación, que desvirtúa el proceso hacia delante. Aun sin contar con los antecedentes y la consiguiente posibilidad de llegar a acuerdos, podría realizarse una audiencia a las 24 horas que concentre varias de las actividades que de todas formas los funcionarios realizan de acuerdo con el CPP. Así, tanto en Mar del Plata como en algún

otro Departamento Judicial de la Provincia podría realizarse la declaración del imputado<sup>32</sup>, que demanda la presencia del fiscal y el defensor, y en ese mismo acto, el juez podría controlar las condiciones de detención del imputado y en caso de que el fiscal lo solicitare, podría tomar una decisión respecto de la conversión de la aprehensión en detención, trámite que actualmente se realiza por escrito. De esta forma, esta nueva audiencia no debería generar impacto negativo sobre la carga de trabajo de los funcionarios.

## **IX- Gestión del proceso de cambio**

Los temas que el presente informe releva como problemas u obstáculos del plan piloto son importantes tanto para la continuidad y profundización del proceso en Mar del Plata como para la extensión de la experiencia a otros departamentos judiciales. Se trata en realidad de problemas cuya solución puede operar en diversos niveles que van desde reformas legales a medidas administrativas o profundización de la capacitación. En cada caso habrá que diseñar una solución técnica específica considerando la oportunidad y las posibilidades.

Por otra parte, la consideración de estos problemas resalta como otra de las lecciones aprendidas: la necesidad de contar con una gestión bastante fuerte del proceso de cambio, es decir, una vez acordados o resueltos los cambios que se introducirán, se requiere de un proceso de seguimiento cercano y una constante supervisión de los problemas que surgen y la elaboración de respuestas para ir resolviéndolos.

Esta función debería ser definida con la mayor claridad a nivel de las instituciones centrales, con asignación de responsabilidades y recursos para su efectivo cumplimiento. Aquí vale la pena resaltar que el desafío de gestionar el cambio supone que las instituciones manejen instrumentos distintos a los legales tradicionales, entre ellos los más importantes son la capacidad de tener una visión empírica del funcionamiento del sistema, en especial contar con datos de ingreso, resolución, y el resto de los datos que se sistematizan en el informe. Por otra parte, se requiere el manejo de instrumentos de planificación que permitan ordenar el conjunto de las decisiones, por ejemplo las relativas a personal, equipamiento, construcción o reformas edilicias, etcétera. Por último, es imprescindible reforzar la función de capacitación, que se revela como uno de los instrumentos de cambio más poderosos.

Entre las cuestiones que deben resolverse, está la de los departamentos judiciales para continuar con la experiencia. Respecto de la definición del perfil, parece trascendente que en el o los departamentos que sean elegidos confluyan los factores que posibilitaron que la experiencia marplatense fuera exitosa.

Por ejemplo, parece de suma trascendencia la existencia de buenas relaciones entre los actores de las distintas instituciones, que posibilite llegar a determinados consensos, así como liderazgos fuertes que hagan gobernable la experiencia.

La concentración en una ciudad y eventualmente en un mismo edificio de las instituciones del sistema local también podría facilitar el proceso. Otros aspectos a tener en cuenta podrían ser el tamaño del Departamento Judicial y el funcionamiento de la

---

<sup>32</sup> Art. 308 CPP.



policía. Por último, además de procurar mantener el éxito conseguido en Mar del Plata podría evaluarse la posibilidad de acercar el Plan piloto al conurbano y a la Ciudad de Buenos Aires, en busca de un gran impacto mediático y político. Aunque no debería descartarse el valor que tendría la implementación de la experiencia en un Departamento Judicial comparable en tamaño y complejidad a Mar del Plata, que estimule la competencia en pos del mejoramiento con Mar del Plata y con ellos mismos.

Otra de las cuestiones importantes a tener en cuenta es la de la gradualidad en el proceso de cambio. La experiencia indica que más allá del próximo paso, será necesario contar con un programa a mediano plazo de extensión de las innovaciones al conjunto de la Provincia. Esta recomendación está relacionada con dos cuestiones. En primer lugar, es positivo fijar un marco de expectativas claro, para que el conjunto de los actores de la Provincia sepa a que atenerse y pueda ajustar su comportamiento a esos planes. En segundo lugar, esto sirve para que los propios órganos centrales conozcan los desafíos que deberán afrontar y vayan ordenando sus prioridades a esos desafíos futuros.