

LA TRANSFORMACIÓN DE LA
CULTURA ORGANIZACIONAL DEL
FUERO PENAL SANTAFESINO,
DURANTE EL PROCESO DE
CAMBIO HACIA EL NUEVO
SISTEMA ADVERSARIAL.

José Luis Longo Gasser
2019

Título: La transformación de la cultura organizacional del fuero penal santafesino, durante el proceso de cambio hacia el nuevo sistema adversarial.

Autor: José Luis Longo Gasser¹

Año: 2019

RESUMEN

Se describe, desde la perspectiva de la administración, el camino que tomó la reforma del sistema procesal penal que introdujo la provincia de Santa Fe a partir del 10 de febrero de 2014. Se identifican los principales cambios organizacionales que se implementaron y se analizan las características de la cultura organizacional del fuero penal, observada tanto en el sistema inquisitivo como durante el actual sistema adversarial.

Mediante el trabajo de campo que se realizó a los miembros que pertenecen actualmente al sistema adversarial y que habían integrado algún juzgado del proceso inquisitivo, se procedió a recolectar los elementos cualitativos y cuantitativos con los cuales se efectuó un análisis comparativo de la cultura organizacional presente en cada uno de los sistemas de enjuiciamiento.

Los resultados obtenidos nos señalarían que los miembros identificaron al sistema inquisitivo con el modelo de organización burocrático tradicional, que funcionaba en una estructura con profunda distancia de poder, escasez de innovación y baja tolerancia a la incertidumbre, que poseía características de un tipo de cultura altamente burocratizada y apática. Con relación al sistema adversarial, los datos indicarían una identificación con el modelo de organización posburocrático, en el cual existe una mejor distribución de poder y con integrantes de la oficina que poseen mayor tolerancia a la incertidumbre.

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA.

1. Consideraciones iniciales.

Durante los '90 del siglo pasado en Argentina y Latinoamérica, y en la década anterior en Estados Unidos y Europa principalmente, se introdujeron fuertes reformas en la estructura de los Estados, las cuales produjeron cambios en la organización de los mismos.

Estas transformaciones obedecieron, y continúan haciéndolo, a nuevos requerimientos de la sociedad moderna, a la exigencia de generar cambios rápidos y orientados a la información que reemplacen el modelo tradicional de organización pública caracterizada por ser burocrática, centralizada y jerárquica (Krieger, 2015). Autores como Osborne y Gaebler (1997) destacan las principales particularidades del nuevo modelo de Estado y focalizan en: la solución de problemas a través de una acción catalizadora, la participación activa de la comunidad, el establecimiento de la misión del organismo, evaluación del rendimiento y de los resultados, acercamiento al consumidor (ciudadano), obtención de recursos (más allá de

¹ Licenciado en Administración y Magister en Administración Pública, Director de Oficina de Gestión Judicial Primera Instancia Distrito Judicial N° 1 del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, República Argentina.

cómo gastarlos) y descentralización de la autoridad, lo que, en suma, denominan la reinención del gobierno.

Los diferentes países latinoamericanos efectuaron modificaciones en sus marcos jurídicos internos y para ello introdujeron reformas constitucionales² de envergadura, las que incluyeron entre sus ejes reformistas lo relativo a la independencia de la justicia y las nuevas formas de participación ciudadana. Estos temas fueron alentados fundamentalmente por los organismos internacionales a fin de mejorar la eficiencia en el empleo de los recursos disponibles en el seno de los Poderes Judiciales (Lavedra, 2002).

Entre los esfuerzos por hacer más eficientes los sistemas judiciales se han efectuado cambios en los procesos penales, de características inquisitivas, por sistemas orales de tipo adversarial (Correa Sutil, 2000). La implementación de la oralidad en el nuevo proceso penal, que obliga a la realización de múltiples tareas que ayudan a organizar la labor diaria de los diferentes actores, transformó el interés por el trámite –principalmente escrito en el proceso anterior– a un mayor interés por el resultado final (Binder, 2012) lo que condujo a una mejora en la respuesta del sistema judicial. Las tareas y actividades que requiere el nuevo sistema, como los tiempos de respuesta dotados de mayor celeridad, obligaron al desarrollo e introducción de normas, métodos y procesos administrativos no habituales en el sistema de justicia penal que imperó durante más de un siglo no solo en Santa Fe sino en Latinoamérica.

Estos cambios organizacionales generan situaciones que pueden considerarse como "verdaderos *big bang* paradigmáticos en la gestión pública (en el Poder Judicial en nuestro caso)" (Felcman, 2011:13) debido, primordialmente, a la existencia de transformaciones organizacionales que demandan una firme intervención sobre la variable cultura organizacional, la cual es un componente estructural presente en toda organización que puede sufrir modificaciones e incluso incentivar, frenar u obstaculizar los procesos de cambio (Blutman, 2008).

El rol de la legislación y reglamentación juega un papel importante en los asuntos de los Estados. Podemos hablar de "modelos legales" con ciertas tradiciones que forman una cultura legal, más o menos persistente, y que pueden imponer rigideces formalistas que desalienten el surgimiento de nuevos valores culturales (Van Der Meer, 2008). Paralelamente, durante los procesos de reforma del Estado, el Poder Judicial como integrante del mismo no fue la excepción. Se dejó en un segundo plano a la cultura organizacional que se vive al interior de la Administración Pública y que determina el éxito o no de la política pública a implementar. Los cambios no deberían ser interpretados como meras adecuaciones o adaptaciones a lo existente, manteniendo el *statu quo*, sino que, por el contrario, correspondería que se implementen como mecanismos de superación (Blutman, 2012), que tengan como resultado el reemplazo de la cultura existente (Binder, 2012).

² Chile 1980 (esta sufrió múltiples reformas hasta su última versión de 2005), Brasil 1988, Colombia 1991, Paraguay 1992, Perú 1993, Argentina 1994, Bolivia 1994, Uruguay 1997, Ecuador 1998 y Venezuela 1999 (Lavedra, 2002).

Si bien el tratamiento de los temas cambio y cultura organizacional no es novedoso, intentaremos realizar un abordaje que los fusione, efectuando una orientación del trabajo a la reinención organizacional de los sistemas penales producto de las reformas administrativas en los sistemas judiciales. Nos diferenciaremos de los tratados existentes no por el objeto o tema de estudio sino por la forma o procedimiento y por el objetivo de nuestro trabajo (Bunge, 1969). No realizaremos explicaciones sencillas sino que haremos un examen crítico de la problemática planteada, incorporando nuevo conocimiento y/o exteriorizando nuevos problemas (Bunge, 1969).

Es nuestro principal objetivo el analizar los impactos en la cultura organizacional durante los procesos de cambio organizacional en el ámbito de la justicia penal. Específicamente, y desde la perspectiva de la administración: I)-describir el proceso de cambio organizacional del sistema procesal penal de la provincia de Santa Fe y III)-analizar las características de la cultura organizacional del fuero penal santafesino antes y después del cambio del sistema procesal.

Identificamos al "cambio organizacional" como variable independiente, atento a que consideramos que la misma actúa como efecto modificador.

La variable dependiente individualizada como "cultura organizacional", será la afectada –o no– por el cambio organizacional, lo que permitirá –o no– obtener los logros perseguidos con las modificaciones implementadas. La complejidad en la operacionalización de la variable "cultura organizacional" requerirá de la construcción de indicadores que posibiliten su observación en sus diferentes dimensiones. La existencia de aspectos que por su naturaleza no son fácilmente observables, y que tampoco se pueden recolectar en forma directa, acarrea una dificultad extra al momento de armar los indicadores que nos ayuden con nuestro objetivo de trabajo.

La cultura organizacional podría ser observada como independiente, y de esa manera se podría indagar sobre los impactos en eficiencia y eficacia de la implementación del cambio organizacional; no obstante, esa mirada se ubica fuera del alcance de los objetivos que nos hemos propuesto.

2. Aspectos metodológicos

Nuestra unidad de análisis será el fuero penal del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, específicamente la primera instancia en el Distrito Judicial N° 1, siendo el epicentro del cambio organizacional encarado por la reforma del sistema procesal penal a partir del 10/02/2014.

La elección se funda en múltiples factores, entre los que destacamos: representatividad de la provincia de Santa Fe en el ámbito nacional, sea por razones demográficas³ como

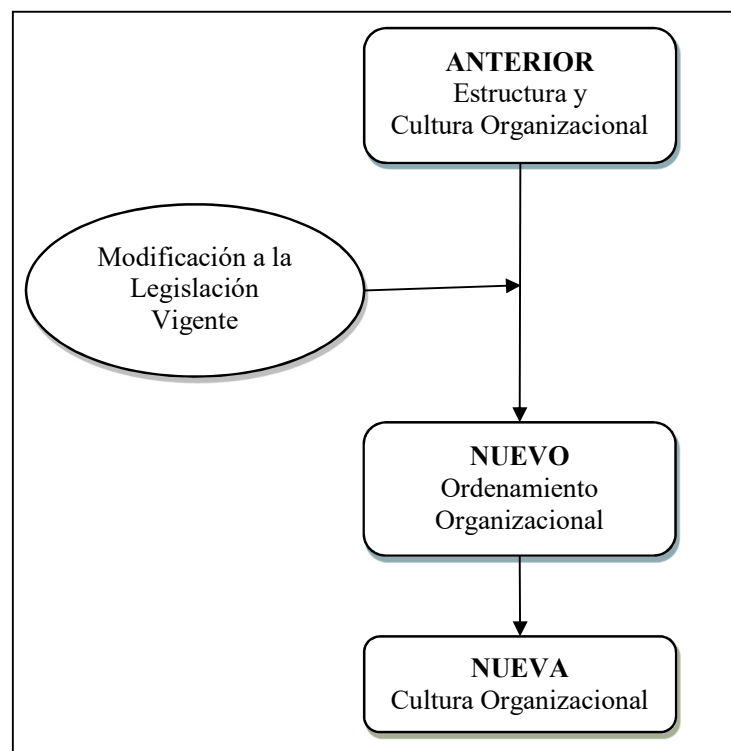
³ Luego de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires y Córdoba, la provincia de Santa Fe es la que posee mayor población de acuerdo al censo 2010. Vale aclarar que ninguna de las tres primeras localidades han implementado un sistema adversarial de las características normadas en Santa Fe.

también por la dimensión de su Poder Judicial⁴ en comparación con el resto de las sedes judiciales que implementaron sistema de enjuiciamiento adversarial. En lo particular, el Distrito Judicial N° 1 se escogió por ser la segunda sede en importancia dentro del territorio provincial, uno de los dos distritos que posee primera y segunda instancia funcionando administrativamente por separado, y debido a la facilidad de acceso a la unidad de análisis.

Nos preguntamos: ¿la modificación del sistema procesal penal ha sido un verdadero cambio organizacional? ¿Qué tipo de cambios estructurales se han implementado en el fuero penal? ¿El cambio de sistema ha traído una modificación en la cultura organizacional del fuero penal santafesino?

Nuestra hipótesis de trabajo está orientada en función de observar que el proceso de cambio organizacional, producto de la reforma del sistema procesal penal en el ámbito del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, ha provocado una transformación en las características de la cultura organizacional del fuero penal. La legislación incluye la implementación de cambios que afectan la relación del fuero penal con la sociedad. En el gráfico N° 1 se puede ver la línea secuencial que trazamos como hipótesis.

Gráfico N° 1: Hipótesis.



Fuente: elaboración propia.

⁴ El poder judicial de Santa Fe, es el más representativo en escala en comparación con el resto de las provincias argentinas que implementaron modificaciones al sistema procesal penal, hasta la elaboración del presente.

En cuanto a la dimensión tiempo, el estudio comprende desde febrero de 2014, momento a partir del cual se comenzó a implementar el nuevo sistema procesal penal en la provincia de Santa Fe, diciembre de 2017.

Durante el proceso del trabajo se intentará conceptualizar el cambio organizacional mediante el estudio de los antecedentes en el ámbito del Poder Judicial de la República Argentina. Luego se profundizará en el marco histórico-contextual de la reforma de los sistemas penales, se individualizarán los principales sistemas procesales y se analizarán sus características técnicas y legales; para posteriormente pasar al estudio de la cultura organizacional con la conceptualización y descripción de sus principales valores laborales, la identificación de los diferentes tipos culturales y el análisis del conjunto de presunciones básicas características. Con estas herramientas conceptuales desarrollaremos el caso bajo estudio y cotejaremos el resultado obtenido con nuestra hipótesis principal para finalizar con la exposición de nuestras conclusiones.

Se utilizarán instrumentos tanto cuantitativos como cualitativos de recolección de datos, los últimos atendiendo a que en nuestro caso de estudio se intentará recabar información de valores y presunciones culturales invisibles a la simple observación.

A lo largo de todo el trabajo, la variable será observada tal como se encuentra en su ámbito y en su contexto, sin ser objeto de manipulación deliberada por nuestra parte, caracterizando el diseño de la investigación como no experimental.

CAPÍTULO II: CAMBIOS ORGANIZACIONALES.

1. Los modelos de administración pública: burocrático y posburocrático.

Focalizarnos en el estudio de una parte del Estado –en nuestro caso el Poder Judicial– nos obliga a realizar referencias conceptuales que lo concreten, y en este sentido nos interesará indagar sobre la administración pública desde finales del siglo XIX⁵ y principios del siguiente, momento histórico a partir del cual hacen su aparición tratados centrados en las funciones que se realizan en dicho ámbito. También, y en forma simultánea, se inicia el desarrollo de las teorías sobre administración, el que "[como] campo de estudio sistemático es mucho más reciente" (Heady, 2000:33). Ubicamos una primera referencia sobre la administración en el Estado como punto de estudio en una definición realizada por Woodrow Wilson, quien señala a "[l]a administración [como] la parte más obvia del gobierno, es este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es, por supuesto, tan antigua como él mismo" (en Guerrero, 1986:290). Así comienza a separarse conceptualmente para su tratamiento más especializado, comprendiendo que hasta ese momento los estudios trataban sobre constitución del gobierno o naturaleza de Estado,

⁵ Concordamos con Heady cuando refiere: "La administración pública, como un aspecto de la actividad gubernamental, existe desde que los sistemas políticos funcionan y tratan de alcanzar los objetivos programáticos fijados por los que toman las decisiones políticas" (2000:33).

centraban a la ley en el eje de observación y dejaban de manera marginal, como un detalle práctico, el cómo se debía administrar.

Heady incorpora al "ambiente político" como el marco institucional en el que ocurre la administración pública, diferenciándola así de la administración privada o no pública, y agrega que el rango de intervención gubernamental puede variar ampliamente.

Otra definición de los primeros albores de la administración pública e interesante es la aportada por González (1840), en la que interpreta que "la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos" (citado en Orozco, Omar en Martínez, 2002:29)⁶.

Son dos los momentos históricos (Espinosa, Roberto en Martínez, 2002) que resultan determinantes para el surgimiento⁷ y separación, como rama independiente, de la ciencia de la administración⁸. Particularmente, a principios del siglo pasado, la corriente observadora de las actividades desarrolladas por los Estados comienza a comprender la necesidad de contar con una definición concreta que la diferencie de la corriente generalista con fuente en el sector privado –fundamentalmente de origen industrial– definiendo así a la administración pública como "el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los negocios del Estado; pero también se utiliza el término para indicar una rama del campo de la ciencia política" (Guerrero, 1986:308). Si bien pudo ser aceptada como definición, el alcance de la administración pública era limitado, en primer lugar por estar fuertemente moldeada por una visión empresarial y, en segundo lugar, no se aprecia una clara certeza acerca de si se estaba frente a una práctica y conocimiento sobre el Estado o frente a un campo de la ciencia política.

En la década del '70 del siglo XX, la ruptura de la dicotomía entre política y administración, dio origen a un nuevo movimiento que recibió la denominación de Nueva Administración Pública⁹, que representó un reto al uso de técnicas administrativas tradicionales, resaltando que la obligación de los integrantes de la administración pública se basa en el interés "por los valores, la ética y la moral, y [paralelamente] aplicar la estrategia del activismo para afrontar los problemas de la sociedad" (Heady, 2000:35), cambiándose así las características de la gestión y el campo de estudio sobre el tema.

Dado que no es el objetivo del presente trabajo el estudio de la evolución histórica del término, para nuestros fines prácticos nos inclinamos por una definición más reciente y contemporánea. Así, la administración pública es "el órgano encargado de aplicar normas y políticas públicas para orientar el destino común y canalizar y resolver problemas cotidianos

⁶ Las citas a bibliografía de 1800 es empleada aquí al efecto de una referencia histórica, y no es nuestro interés recurrir a las fuentes originales por no ser este un trabajo de análisis evolutivo.

⁷ El autor lo sitúa entre 1727, con el inicio de la fase académica del cameralismo y 1870.

⁸ Existe una vertiente que refiere que la Administración Pública en sí, no como una ciencia. Otras corrientes consideran que esta es previa a la administración.

⁹ En inglés, *New Public Management*, movimiento sobre el cual no se va a ahondar atento a que escapa de los objetivos del presente trabajo, considerando además que sobre el particular existe una vasta literatura abocada a su estudio y tratamiento. Ver Hood 1999, Osborne 1992, Pollit 2000, Barzelay 2003, Barzelay y Gallego 2006.

de los habitantes" (Krieger, 2015:XI). Los habitantes nos relacionamos con la administración pública, sea porque requerimos algo de ella o porque somos sujetos obligados por la administración o por ser parte integrante de la misma. Cada uno de estos roles nos llevará a vincularnos de diferente manera y profundidad. Nuestro estudio se centrará en aquellos que la integran.

La existencia de un enfoque especializado sobre la administración pública posibilitó la evolución propia de su estudio y la conformación de dos modelos claramente diferentes: el burocrático y el posburocrático, los cuales trataremos a continuación.

Al modelo burocrático de Weber¹⁰ lo podemos ubicar temporalmente como la descripción de una administración pública que se extendió desde finales del siglo XIX y hasta mediados del XX¹¹, el que por virtud propia o defecto ajeno conserva hasta nuestros días muchas de sus características¹². Lo identifica el funcionamiento de un Estado cimentado en el conjunto de leyes que opera como mandato de política pública y organizacional, con un elevado grado de formalización. La verticalidad, la asignación de roles y la división del trabajo definen el rasgo jerárquico del modelo en el cual se presenta un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, la existencia de documentos escritos en la que se funda la administración de los cargos, preparación cabal y experta de quien administra, requerimiento de la capacidad laboral plena del funcionario con una jornada obligatoria de cumplimiento en el despacho y, por último, el saber técnico particular que debe poseer cada funcionario, específicamente sobre las normas en las que se basa su cargo.

Para este modelo, nadie está obligado a realizar lo que no está explícitamente dispuesto por ley (Weber, --:3-9). Otro rasgo distintivo del modelo burocrático es la racionalidad con la que actúan los funcionarios al momento de llevar adelante sus funciones, las que desarrollan de acuerdo con fines que fueron establecidos de antemano y no se ponen en discusión en el ámbito de la organización (Ferraro; 2009). Este comportamiento racional implica el interés supremo por el ascenso jerárquico con el fin de obtener mayor autoridad y poder, esto último posibilitado por el ordenamiento normativo, en el cual el funcionario se basa estrictamente para la realización de su labor. El último aspecto o característica del modelo observado y descripto por Weber, y los seguidores doctrinarios, es la actuación mecánica de la burocracia, automatización que se alcanza con la producción de normas jurídicas que evitan toda valoración personal que pueda realizarse.

Esta visión weberiana recibió modificaciones que llevaron a una evolución en su propio contenido y definición, el que terminó derivando mucho tiempo después en el surgimiento de un nuevo modelo llamado, en contraposición a aquél, posburocrático

¹⁰ Los aspectos religiosos, políticos y sociales valorados e incorporados por Weber en su modelización no son destacados aquí, por no aportar claridad a nuestro trabajo.

¹¹ Se tiene a la I Conferencia de Minnowbrook de la Universidad de Syracuse, de 1968, como el evento en el cual se comenzó a debatir y criticar frontalmente al modelo clásico burocrático weberiano.

¹² Barzelay lo destaca de la siguiente manera: "muchos servidores públicos se encuentran emocionalmente investidos del paradigma burocrático", cuando refiere a la realidad observada durante su investigación, en el ámbito de la administración pública (1998:196).

(Barzelay; 1998)¹³, mediante el cual se intenta aportar nuevas soluciones a una situación cambiante del sector público.

Diferentes razones fueron las que actuaron en forma conjunta o separada para determinar la necesidad de un nuevo modelo, las cuales no se presentaron en forma abrupta e intempestiva sino que lo que aconteció fue una convergencia de diferentes sucesos que describieron una nueva realidad. Por caso podemos citar: a) entornos excesivamente dinámicos, que requieren nuevas estructuras que brinden menor rigidez en su conformación y funcionamiento, que sean más rápidas en su reacción y con menor complejidad en el desarrollo de su dirección; b) necesidad de contar con mayor información y que la misma circule con rapidez; c) crecimiento acelerado de los mercados y de los desarrollos tecnológicos, que precisa menores rigideces en los procesos; d) trabajadores con mejor calificación y formación, principalmente en campos tecnológicos complejos; e) fuerte incremento del valor estratégico del capital humano, que exige pautas de gestión que distan de las establecidas en las estructuras burocráticas; y f) nuevo papel o rol del Estado en la sociedad (Longo, 1999). Otras razones que explican el surgimiento del nuevo esquema en el sector público son las grandes concentraciones urbanas y el crecimiento poblacional, lo que en suma distancia al hombre de los lugares de abastecimiento necesarios para su vida (Paniagua, Gabriel en Martínez, 2002)¹⁴.

Podemos apreciar que existió un conjunto de razones, y no solo unas pocas situaciones aisladas e independientes, que ha transformado la realidad social y en consecuencia exigió el surgimiento de una nueva administración pública que dé respuestas a los requerimientos de la sociedad.

Países como Reino Unido, que actuó como precursor del nuevo modelo, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, promovieron profundos procesos de transformación hacia dentro del sector público, modificaciones que fueron también incorporadas por Estados Unidos y luego ramificadas globalmente por medio de diferentes organismos multilaterales.

Este nuevo modelo posburocrático que define a la administración pública fue caracterizado por Barzelay luego de reconocer el uso común de los siguientes términos: "clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad" (1998:176), los que fueron sintetizados y agrupados de la siguiente manera: a) orientación eficientista, principalmente en temas de déficit fiscal y políticas de disminución de gastos y b) énfasis en la calidad de servicio prestado, mejorando la relación con el ciudadano.

Las principales modificaciones detectadas con relación al modelo burocrático son: simplificar estructuras y procedimientos, descentralizar el poder de decisión hacia las

¹³ Barzelay utiliza la denominación "paradigma posburocrático" como indicativo del término más adecuado para dar cabida al conjunto de nuevas ideas sobre el modo de hacer más productivas y explicables las operaciones del gobierno (1998).

¹⁴ Es importante resaltar que el autor citado destaca que la labor de la administración pública no se agota en las medidas a favor de la población más desfavorecida o económicamente débil, sino que, por la incapacidad de todos los ciudadanos para dominar por sí mismos sus condiciones de existencia, se extiende a la colectividad (2002).

unidades de gestión, orientar del control a los resultados, rediseñar las funciones horizontales y los órganos que las asumen, y flexibilizar el marco normativo de la gestión de recursos humanos (Longo, 1999). Todos estos aspectos nos servirán para determinar si los cambios organizacionales en los que se centra nuestro trabajo los ha adoptado como características distintivas y diferenciadoras por sobre su predecesora.

La modernización es la causa primordial del cambio constante de exigencias y situaciones que caracterizan a la política moderna por la velocidad de las transformaciones que introduce (Campuzano, Gabriel en Martínez, 2002). Se evidencia que la clave del Estado moderno es el desarrollo político y, por consiguiente, el desarrollo administrativo, en atención a que son las dependencias que componen el Estado las que dan una respuesta positiva a las cambiantes y también renovadas exigencias de la sociedad. El desempeño de las diferentes instituciones públicas debe darse de una manera transparente, visible y eficiente. Osborne remarca que las nuevas instituciones deben realizarlo maximizando el tiempo; su constitución debe ser flexible y adaptable (Osborne y Gaebler, 1992). Es importante recordar que las reformas al interior de las instituciones requieren años para madurar, y los calendarios políticos exigen resultados rápidos, a veces inconsistentes con la visión de largo plazo (Waissbluth, 2008).

Es indispensable que la administración pública perciba la necesidad de trabajar alrededor de mejoras operativas, de capacitación, de organización y planeamiento para ampliar la visión y las capacidades ejecutivas de la protección –en el sentido más amplio del término– de la población (Martínez, 2002), manteniendo una adaptación constante a fin de alcanzar tal objetivo.

Hemos visto cómo la descripción de las actividades, los fines y los objetivos del sector público no solo ha evolucionado como disciplina sino que evidencia cambios sustanciales en su conformación y estructura, algunos de los cuales fueron fagocitados desde el interior mismo de las organizaciones y otros recibieron su influencia desde el exterior del propio sector, actuando con mayor o menor contundencia. Trabajaremos a continuación el concepto de cambio organizacional mediante el estudio de sus principales características y sus efectos.

2. Cambio organizacional

En el punto anterior definimos administración pública e individualizamos dos modelos claramente distintos, de los cuales es el posburocrático el que se integra para dar cumplimiento a los nuevos requerimientos de la sociedad. A continuación trataremos el tema cambio organizacional y cómo el mismo se presenta dentro del sector público.

Encontramos en la literatura moderna la existencia de cierto consenso al hablar de "cambio" en el ámbito organizacional, y se está haciendo referencia a un proceso. Consecuentemente, las instituciones cambian de un modo incremental, no discontinuo (Sánchez González, 2009), más allá de que se pueda identificar una fecha concreta para establecer la finalización de un ciclo y el inicio de uno nuevo. March y Olsen argumentan en

el mismo sentido que "las instituciones solo cambian en forma incremental, es decir poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos" (1997:19). Independientemente de la duración del proceso, cambiar implica reemplazar una cosa o situación por otra, diferentes en mayor o menor grado. Más adelante veremos que dicho proceso tendrá inicio durante la vigencia de "la cosa a cambiar" –período de coexistencia–, que paulatinamente tomará vigor para finalizar con la implementación definitiva de "la nueva cosa", a partir de lo cual continuarán replicándose los efectos del propio cambio aunque esta última etapa no es considerada como parte del proceso en sí.

Nos falta identificar, en una primera aproximación general, los motivos por los cuales las organizaciones cambian. En este sentido, March y Olsen refieren que el cambio es una adaptación a nuevas circunstancias (1997), las que pueden ser de naturaleza endógena o exógena. Tenemos que, indistintamente de las fuentes que dan origen a los fundamentos de la transformación, el motivo para efectuar un cambio refiere a la necesidad de adecuarse a la nueva realidad, es decir, acortar o hacer desaparecer la diferencia entre la situación preexistente de la organización y las nuevas exigencias, lo que resulta un proceso complejo en sí mismo.

Estamos ya en condiciones de responder: ¿qué entendemos por cambio organizacional? Así, coincidimos en que es "cuando nos referimos a aquellas situaciones en las cuales las personas que integran una organización deben aprender y aplicar nuevos conocimientos, habilidades o actitudes, para llevar a cabo las funciones que tienen que realizar" (Pariente en Suárez Núñez, 2010:247), es decir que es la necesaria adaptación o adecuación que los miembros de la organización deben efectuar con el fin de afrontar las nuevas tareas o actividades producto de una modificación en la estructura de la organización, lo que desemboca en un nuevo comportamiento organizacional. Consideramos que un cambio organizacional se caracteriza principalmente por estos dos factores: i)-modificación en la estructura de la organización y ii)-el proceso de aprendizaje y adaptación de sus miembros.

Por lo tanto, "la transición es un proceso prolongado y doloroso, ya que lo que debe cambiar no solo son las técnicas (...) sino todo un sistema humano y cultural, especialmente todo un conjunto de complejas relaciones de poder" (Crozier, 1997:3). Más allá de que, más adelante, ahondaremos en el tratamiento del tema cultura organizacional, es importante resaltar cómo los diferentes autores visualizan la transversalidad del tema al referirse a los procesos de cambio organizacional.

La interacción entre medio ambiente e institución está marcada por el ritmo de las transformaciones que en el primero se presentan con una dinámica mayor de lo que pueden ser las modificaciones en las rutinas organizacionales, lo cual da lugar a una constante tensión y obliga a un proceso de adaptación (March y Olsen, 1997). Así reconocemos cuatro tipos de cambio organizacional:

- I) Según el origen: interno –endógeno– y externo –exógeno.
- II) Según su característica: continuo y discontinuo.

-Cambio interno: cuando la fuerza proviene desde dentro de la organización y origina la necesidad de adecuaciones de orden estructural, siendo la organización actor indispensable de la disposición. Por lo general está ligada al desarrollo mismo de la organización, nuevas visiones de la dirección, modificaciones en la estructura o procesos, recambios tecnológicos (Sandoval, 2014).

-Cambio externo: aquí la fuerza procede desde afuera del ámbito organizacional y su origen no necesariamente se encuentra en su entorno más cercano. Crea la necesidad de transformaciones de orden interno y la organización puede no tener incidencia en su disposición. Está relacionada con innovaciones tecnológicas, evolución de la sociedad con nuevos estilos de vida, el desarrollo de los sistemas de comunicación e información, requerimientos de nuevas leyes y nuevos elementos que demandan nueva gestión (Sandoval, 2014).

-Cambio continuo: la organización reacciona a las presiones mediante adaptaciones espontáneas y continuas, pero de carácter periférico (Echebarría, 2000).

-Cambio discontinuo: mediante estas adaptaciones se busca la alteración del modo de razonamiento, aportando un nuevo orden de valores y principios "llamados a modificar significativamente el comportamiento de sus actores" (Echebarría, 2000).

Ninguno de estos tipos se da en forma pura e individual sino que, por el contrario, los cambios organizacionales se presentan como combinaciones, las que son representadas en la siguiente matriz:

Tabla N° 1: Tipos de cambio organizacional

Tipos de Cambio	Interno o endógeno	Externo o exógeno
Continuo	Conservación	Supervivencia
Discontinuo	Acomodamiento	Disruptivo

Fuente: En base a Sandoval (2014) y Echebarría (2000).

Como se puede observar, de la intersección de los tipos de cambio surge lo que podríamos denominar diferentes niveles de cambio organizacional, concretamente dos: superficial y en profundidad. Así:

Conservación y supervivencia: pertenecen al nivel superficial, que son pequeños y continuos cambios que involucran estrategia, estructuras, procesos y algunas transformaciones físicas. Son fáciles de aplicar, rápidos para implementar y con costos limitados (Sandoval, 2014). Por lo general, involucran una porción de la organización, no tienen un impacto ramificado hacia el resto de la estructura. Cuando son de tipo interno o endógeno, responden a razones de mantenimiento del *statu quo*, y son los integrantes de la organización los principales generadores y laderos del proceso. En el caso de los cambios de tipo externo o exógeno, la fuerza es mitigada internamente de tal manera que el efecto provocado es un simple maquillaje a la vista del entorno, sin lograr modificaciones en la composición interna de los

elementos. De esta manera la organización procura su permanencia inalterable y logra perdurar aun ante los avatares externos. Para estos tipos de cambios no existe un límite en el número de implementaciones, los costos son mínimos o nulos, la afectación es de corto plazo y no requieren demasiada planificación. Etkin refiere a estos cambios como de "invariancia [definida como] la permanencia de los rasgos de identidad a pesar de las modificaciones estructurales a través del tiempo" (2005:64). Vale decir, a pesar de los cambios menores que se sucedan, la situación permanece inmodificable.

Acomodamiento y disruptivo: a diferencia de los anteriores procesos, los cambios de nivel profundo tienen un gran impacto en las organizaciones debido a que afectan su cultura, sus prácticas, su visión, su estrategia y su estructura, entre otros elementos (Sandoval, 2014). En estos cambios la organización se ve afectada en su casi totalidad, el efecto contagio es lo que adquiere relevancia para los objetivos propuestos. Por su característica de discontinuos, no suceden de manera reiterada, principalmente debido a la planificación que requieren, a la amplia exigencia del compromiso de toda la estructura, al alto costo en recursos y en tiempo, y principalmente porque sus consecuencias solo pueden ser medidas en el largo plazo. A este tipo particular Etkin lo describe como "instituyente, en el sentido que genera respuestas a las perturbaciones contingentes" (2005:177).

Esta distinción entre los diferentes tipos nos brinda las herramientas que nos ayudarán a caracterizar el cambio de los sistemas de enjuiciamiento penal y particularmente el implementado la provincia de Santa Fe, el que posee, como lo veremos, las características de los tipos disruptivos.

Complementariamente, analizamos la diferencia entre lo que se entiende por cambios planeados y cambio emergente, fundamentando la divergencia en la fuente que les da origen (Alvesson, 2016). El primero está determinado por la orientación de los procesos de transformación como resultado de la reflexión y el ajuste gradual de las organizaciones, en tanto que el cambio emergente se relaciona con la capacidad de responder rápidamente a las situaciones inesperadas que pueden presentarse en el entorno organizacional (Sandoval, 2014). Los cambios de tipo planeado conllevan a que la organización los afronte mediante herramientas y recursos que le dan sustento a su análisis, diseño, implementación y posterior desarrollo organizacional. Así, es necesaria la existencia de una ambición de cambio y de un plan que le otorgue mayor consistencia al proceso completo; vale decir, la decisión es realizada con el tiempo suficiente para poder escoger entre diferentes rutas de acción. Los cambios emergentes, también conocidos como cambios súbitos, por el contrario, requieren de miembros de la organización que cuenten con la capacidad para reconocer el carácter contextual y desordenado del cambio a fin de proceder de manera inmediata y con nula posibilidad de planificación. Aquí las rutas de acción pueden no existir o ser limitadas, se carece de todo tiempo y la información necesaria suele escasear. Las capacidades de los administradores se tornan fundamentales en esta situación.

Las organizaciones, incluidas las públicas, en la actualidad conviven con una permanente turbulencia en su entorno. Las soluciones aportadas en el pasado ya no son

respuesta para los requerimientos presentes. No obstante, las organizaciones en la actualidad se ven imposibilitadas de avizorar los cambios, que resultan hasta obvios en el presente, por prestar demasiada atención a las soluciones diseñadas con anterioridad; no interpretan las necesidades contextuales actuales. A fin de evitar la ocurrencia de esta situación, los directivos deben modificar su percepción sobre la forma en que operan y van a operar, de cómo van a desarrollar nuevas habilidades y cómo adquirir nuevos conocimientos para poder sobrevivir y ayudar a sus organizaciones en ese proceso (Sandoval, 2014).

3. Antecedentes de cambios en el Poder Judicial

En los puntos anteriores incorporamos un conjunto de herramientas conceptuales sobre cambio organizacional, y corresponde aquí introducir al Poder Judicial como ámbito organizacional sobre el cual focalizaremos nuestro trabajo. Para tal fin, lo dividiremos en dos partes: la primera en la que sólo se destacarán algunas pocas características de las modificaciones que se efectuaron a nivel nacional y que nos son de utilidad y la segunda se tratarán cambios en la provincia de Santa Fe en lo particular¹⁵.

3.1. Poder Judicial de la Nación

En materia de organización judicial, fue en la misma acta de constitución de la Primera Junta de Gobierno donde se esbozó el principio de la independencia de la administración de justicia como poder separado de la administración del Estado (Maier, 1996), lo que en la práctica no tuvo realización sino hasta luego de conformarse en forma integral el Estado.

La Constitución de 1853 creó un Poder Judicial compuesto por una CSJN integrada por nueve jueces y dos fiscales. Debía residir en la Capital del país y también especificó que el Congreso Nacional debía decidir los tribunales inferiores. Reconocía la inamovilidad de los magistrados y la intangibilidad de sus salarios. También establecía que eran nombrados por el presidente con acuerdo del Senado, sin destacar nada más con relación al sector de la justicia. No obstante la conformación primaria asignada, las tareas judiciales de la Corte no podían empezar debido a la falta de leyes organizativas que determinaran sus competencias y funcionamiento.

La Ley N° 27¹⁶ le da forma a la CSJN, la cual correría el destino de tener múltiples modificaciones y reescrituras a lo largo de los años. Hasta el golpe de Estado de 1930, el presidente del cuerpo era elegido por el Ejecutivo Nacional, y a partir de allí el mismo tribunal comenzó a elegirlo.

¹⁵ En ambos casos se sugiere recurrir a la vasta bibliografía que existe respecto a las modificaciones implementadas en el Poder Judicial tanto de nivel nacional como de la provincia de Santa Fe.

¹⁶ Sancionada el 13/10/1862 y promulgada el 16/10/1862, con solo 4 capítulos y 26 artículos.

A lo largo de su historia, el PJN presentó como cambios más notorios la composición de los integrantes¹⁷ del máximo tribunal partiendo de "5 originariamente, en el '60 se aumentó a 7, en el '66 volvió a 5, en el '90 se elevó a 9, para finalmente en el 2006 quedar conformada por 5" (Borinsky, 2015:20-21).

En lo referente al funcionamiento del PJN en el período comprendido entre 1930 y 1983, se presentaron dos características centrales: primero, la "legitimación y convivencia con una legalidad de facto" (Acuña, 2003:4) y en segundo lugar la "inestabilidad e incoherencia de las estructuras judicial y jurídica" (Acuña, 2003:5) se modularon con la subordinación de la Corte al Ejecutivo de turno.

Durante la primera etapa democrática iniciada en 1983, el gobierno encaró una reforma judicial básica "según la cual el cambio se produciría de una manera eminente si se lograba cambiar a los planteles judiciales antiguos por otros más profesionales y con compromisos claros con el sistema democrático (...) si bien se realizaron algunos ajustes a la competencia de la Corte Suprema, y ella mismo dictó fallos que ordenaron su trabajo poco se varió en su tradicional forma de funcionamiento, con elementos de delegación de funciones, falta de deliberación y transparencia" (Binder, 2015:2).

Durante la década de los '90 se comenzaron a visualizar modificaciones que tuvieron que ver con la administración y organización del PJN mediante la sanción de una serie de leyes que propendían a una reforma judicial verdadera. Así, "se aprobó la autarquía presupuestaria del Poder Judicial (...); se estableció el carácter público en el procedimiento de designación de los Jueces (...); y se comenzó un lento proceso de informatización de los juzgados" (Acuña, 2003:6). Desde una visión de tipo administrativo gerencial, Binder señala que "la idea de informatización" buscó en principio incorporar tecnología en el manejo de la información jurídica y el advenimiento de Internet finalmente terminó por facilitar el uso tecnológico, "algo distinto es la situación respecto de la informatización de la gestión de los tribunales" (Binder, 2015:228). Sea uno u otro, no entran en nuestra definición de cambio organizacional. El último aspecto, el establecimiento del Consejo de la Magistratura¹⁸, significó una profunda modificación a la administración de los recursos y la ejecución presupuestaria del PJN, con facultades para el dictado de reglamentos atinentes a la organización de la institución.

Desde una visión en la que se focaliza el análisis en la permanencia de estructuras de trabajo, Binder destaca que "el cambio más importante se da en la justicia penal" (2015:230) –lo cual veremos con mayor detalle más adelante–, y al mismo tiempo se cumplieron las reformas normativas propuestas con nuevas formas de planificación de la implementación y cambios en la organización judicial y en la gestión de los tribunales, "siendo menores los

¹⁷ "Existe un juego permanente entre políticas de reforma y manipulación (...) ya que muchas veces los intentos de reformas fueron el canal más adecuado para la manipulación (como de un modo claro lo muestra la reforma del número de miembros de la Corte Suprema durante el segundo gobierno democrático)" (Binder, 2015:223).

¹⁸ Creado por Ley Nacional N° 24.937.

avances en materia civil, no obstante en el campo del derecho de familia se logró avanzar en nuevos tribunales” (Binder, 2015:230).

Hasta aquí en forma sintética el proceso de conformación y modificación del sistema judicial de competencia territorial en el ámbito nacional. A continuación desarrollaremos lo propio para el ámbito de la provincia de Santa Fe.

3.2. Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe

En línea con lo sucedido en el plano nacional, la provincia de Santa Fe, en sus antecedentes constitucionales articula el Poder Judicial. En 1819¹⁹ se introduce un apartado de 9 artículos que refiere a la administración de justicia que dista mucho de ser un esquema organizacional concreto de la justicia, en el cual se destacaba la existencia de magistrados y jueces sin mayores precisiones. Recién en la Constitución Provincial de 1856²⁰ el Poder Judicial es instituido formalmente en el Capítulo VI, donde define el esquema de Cámara de Justicia como máxima autoridad, prosigue con los Juzgados de Alzada y los demás jueces y deja la administración de justicia a una reglamentación sancionable posteriormente (Benvenuti, 2006). Luego, en la reforma constitucional de 1922 se crea una Corte Suprema como máximo órgano del Poder Judicial y en 1933, mediante la sanción de la Ley N° 2297 – primera Ley Orgánica de Tribunales de Santa Fe–, se reglamenta hacia el interior de la institución procediendo a organizarla de acuerdo con la modificación constitucional de dicho año, en tanto que su principal y verdadero objetivo es el "descabezamiento del Poder Judicial de la época” (Boasso, 2010). Esto último se condice con lo sucedido en el ámbito nacional, con el advenimiento de los gobiernos de facto. La reforma constitucional de 1949 no la consideramos debido a su escasa implicancia práctica y a su pronta derogación, retro trayendo la situación a la condición previa.

Con la sanción de la Constitución de 1962 se termina de dar institucionalidad al Poder Judicial, que perdura hasta el presente –vale recordar que la provincia de Santa Fe no realizó modificación a su Constitución desde aquel año–. Orgánicamente, el sistema judicial queda integrado por un número de seis ministros de CSJ, Cámaras de Apelación, Jueces de Primera Instancia y demás tribunales.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de Santa Fe será modificada en múltiples oportunidades y recibirá una transformación importante por las Leyes: 2581 (de 1937), 3481 (de 1949), 3611 (de 1977) y 10.160 (de 1988), esta última actualmente vigente aunque con un gran número de modificaciones desde su redacción original. No obstante, en todas las instrumentaciones de estas leyes lo que se evidencia es un acomodamiento en la cuestión de competencias por razones de crecimiento y ampliación territorial de los asentamientos

¹⁹ El Gral. Estanislao López, el 26 de agosto de 1819, da un Estatuto Provisorio de la Provincia de Santa Fe.

²⁰ Sancionada el 4 de mayo de 1856.

judiciales y no de transformaciones en la forma de administrar el sistema de justicia, lo cual ha permanecido estable e inmodificable a través del tiempo.

Básicamente, a diferencia de lo que aconteció con el número de integrantes de la CSJN, en la provincia, debido a la estabilidad constitucional desde 1962, ese no fue nunca tema de reforma.

Recién en 2009, la sanción del paquete de leyes que da forma al nuevo sistema procesal penal de la provincia de Santa Fe, mediante su principal ley, la N° 13.018, introduce un cambio en la estructura y en los mecanismos de administración del sistema judicial – siempre en consonancia con la Constitución Provincial–, el que por su importancia para el presente trabajo será particularmente tratado.

Hasta aquí, conceptualizamos lo que entendemos por cambio organizacional, expusimos las principales características del proceso y enumeramos las particularidades involucradas en la gestión del cambio. Asimismo, a fin de introducir la unidad organizacional sobre la que nos focalizamos, incluimos en forma simple y sintética las que a nuestro entender fueron las principales modificaciones o transformaciones por las cuales transitó el sistema judicial tanto a nivel nacional como provincial. Seguidamente profundizaremos el estudio sobre los sistemas de enjuiciamiento y nos detendremos en los procesos penales implementados en la provincia de Santa Fe, respecto de lo cual incluiremos un exhaustivo análisis de la estructura organizacional del fuero penal durante la vigencia de los mismos, resaltando las principales diferencias.

CAPÍTULO III: MARCO HISTÓRICO-CONTEXTUAL DE LA REFORMA DE LOS SISTEMAS PENALES.

Hasta aquí nos referimos a los aspectos conceptuales involucrados en un proceso de cambio e hicimos referencia a la administración pública para circunscribir nuestro trabajo a dicho espacio y además hicimos una introducción a la unidad organizacional a estudiar. Estamos en condiciones de adentrarnos en los aspectos que delinear y principalmente dan forma a los sistemas penales.

Ahora, ¿qué entendemos por sistema penal o justicia penal? Para ello recurriremos a una definición que indica elementos relevantes para nuestros objetivos, Alberto Binder lo define como el "universo de prácticas, orientado por sistemas normativos complejos" (2013:39). El concepto, así expuesto, involucra no solo las herramientas legislativas (leyes, reglamentos, acordadas de CSJ, etc.), sino que también comprende el espacio físico en el que se desenvuelven cotidianamente las labores, las personas que de una u otra manera se relacionan en el fuero penal y las prácticas y costumbres que ellas desarrollan, las cuales están sujetas a diversos tipos de condicionamientos y fuerzas.

Si bien el presente no es un trabajo jurídico, aún creemos conveniente, atento a que ello nos ayudará a ordenarnos, referir de manera resumida a la diferencia entre Derecho

Procesal Penal y Derecho Penal. El primero es definido como "una relación jurídica, esto es una o más relaciones entre personas (...) que producen efectos jurídicos" (Binder, 2009:55). En otros términos, el Derecho Procesal Penal es el conjunto de actividades llevadas adelante por determinados sujetos (jueces, fiscales, defensores, imputados, etc.), incluyendo la dogmática (interpretación lógico-sistemática de la ley), con el fin de comprobar, razonablemente, la existencia de los supuestos que habilitan la imposición de una pena y, en el caso de que tal existencia se compruebe, establecer la cantidad, calidad y modalidades de la sanción. El Derecho Penal, por su lado, es el que establece los delitos (definiéndolos y tipificándolos) y regula dicha sanción (la pena).

El Derecho Penal legisla sobre el "fondo" y el Derecho Procesal Penal sobre la "forma". En este sentido, el Derecho Procesal establece "aquello que los tribunales y órganos judiciales pueden realizar con idoneidad, (...) guía las soluciones a adoptar" (Maier, 1996:154).

Seguidamente, nos enfocaremos en los sistemas de enjuiciamiento, los diferentes esquemas que presentan, el rol que tuvieron y aún continúan teniendo los organismos internacionales con relación a la implementación de sistemas adversariales, y analizaremos particularmente la reforma que se suscitó en la provincia de Santa Fe.

1. Sistemas de enjuiciamiento

Anteriormente precisamos que los sistemas de enjuiciamiento son determinados por el Derecho Procesal Penal vigente, sobre el que se hace necesario indagar el "problema cultural y político que tras él reside" (Maier, 1996:442). Vale decir que los cambios de orientación política de un país o región se trasladan de manera directa a su Derecho Procesal Penal. Vemos que tanto lo político como lo cultural son condicionantes del armado legal que le da forma y estructura al sistema procesal penal vigente, lo que también le otorga una característica dinámica, atendiendo a las diferentes combinaciones que surgen de la mezcla de cultura y política en distintos momentos históricos de una región.

Dos son los sistemas de enjuiciamiento –el inquisitivo y el adversarial–, y conforme a sus características, las que a continuación veremos, se encuentran en las antípodas. Entre ambos existe un tercer sistema –el mixto– que integra aspectos particulares de los dos anteriores, transformándose en un sistema surgido de las falencias y los beneficios de ambos.

1.1. Inquisitivo: principales características

Comenzaremos por este sistema de enjuiciamiento por ser el que los países de la región se encuentran reemplazando y sobre el que recaen mayores críticas en cuanto a su funcionamiento. Un aspecto importante a tener en cuenta es que el proceso de colonización en Latinoamérica dio inicio a los sistemas judiciales y adoptó este esquema procesal.

Tal como destacamos anteriormente, los aspectos políticos tienen fuerte influencia sobre el proceso penal a implementar; así tenemos que "[l]a inquisición es el sistema de enjuiciamiento penal que responde a la concepción absoluta del poder central, a la idea extrema sobre el valor de la autoridad, a la centralización del poder de manera que todos los atributos que concede la soberanía se reúnen en una única mano" (Maier, 1996:446). Oportunamente, esa figura, la del inquisidor, era ejercida por el monarca, pero el elevado número de funciones o atribuciones de gobierno no le permitían ejercer directa y personalmente en todos ellos, por lo que debió proceder a delegar ese poder en sus funcionarios y reasumirlo cuando era necesario, concretamente, al controlar.

El esquema así planteado requiere establecer una administración de justicia particular, la que "se organiza, jerárquicamente, por delegación de la atribución de juzgar en consejos o funcionarios de mayor y menor jerarquía y, a la inversa, regresa hacia el príncipe [juez o magistrado] de la misma manera cuando se torna necesario revisar los fallos de los funcionarios inferiores" (Maier, 1996:447). Como veremos al describir las estructuras organizacionales, los juzgados en su interior actúan por delegación de funciones, y con relación a las instancias de revisión de las decisiones jurisdiccionales, siempre existirá un superior que tendrá a su cargo determinar la actuación de los tribunales inferiores.

Las características determinantes comprenden el solapamiento, en la misma figura del inquisidor, de las funciones de perseguir penalmente con la de juzgar; así también "[e]l procedimiento consiste en una investigación secreta, cuyos resultados constan por escrito, en actas que, a la postre, constituirán el material sobre la base del cual se dicta el fallo" (Maier, 1996:448), específicamente ese "material" conforma lo que se conoce como expediente. El secreto es una característica que responde a la necesidad de una investigación sin debate. Asimismo, el resguardo de los resultados dados por escrito obedece a la conservación de dicho secreto y a la necesidad de que otro, que era quien delegaba el poder de juzgar a sus inferiores, pudiera revisar la decisión, reasumiendo así el poder de juzgar.

Hasta el presente hemos visto que este tipo particular de sistema de enjuiciamiento se caracteriza principalmente por tener una investigación que está concentrada en una única persona el poder de persecución y juzgamiento, es escrita a lo largo de todo el proceso, es secreta, posee ausencia total de debate y la labor interna se ejerce por delegación.

Un aspecto trascendente es la multiplicidad de roles que ocupa cada magistrado a cargo de un juzgado, más allá de sus funciones jurisdiccionales. De ese modo, "el juez hace las veces de un director empresarial en el ámbito público (...) como líder de un grupo de trabajo debe fijar su rumbo, organizarlo, desarrollarlo, escuchar y dialogar con sus integrantes" (Borinsky, 2015:14), concentrando en el juez poder absoluto incluso en lo relativo al ámbito administrativo.

Los sistemas judiciales de tipo inquisitivo incorporaron a través del tiempo, no siempre en forma pura y total, las siguientes características: organización judicial extremadamente burocrática y vertical, ausencia de independencia de sus operadores –los cuales funcionan por delegación–, tributario del poder político centralizado, procedimiento

consecuente con la realización práctica de ese modelo judicial: escrito, secreto, investigación solitaria de un inquisidor –el juez que reunía todas las sus funciones: investigar y juzgar–, actuación de oficio para activar o iniciar procesos, (Maier, 2000). La burocracia se encuentra sintetizada en el cumplimiento estricto de los aspectos formales del proceso –"los empleados administrativos y auxiliares piensan en el grado de desarrollo de ese trámite y conocen al dedillo la secuencia que deben seguir" (Binder, 2013:81)–. Y es así cómo, en la actuación interna, los integrantes de un juzgado obedecen la política organizacional del juez que, de manera delegada, hará cumplir las diferentes tareas encomendadas. La actuación de oficio en la persecución penal resulta una característica distintiva y necesaria para el funcionamiento inquisidor, atento a la suma de poder que conserva el juez en su labor jurisdiccional.

Tabla N° 2: Características generales de los sistemas inquisitivos.

Concentración del poder de persecución y juzgamiento en el juez.
Proceso escrito (lógica del expediente)
Actuaciones secretas.
Labor interna ejercida por delegación.
Juzgados funcionando de manera autónoma
Ausencia de debate.

Fuente: elaboración propia.

1.2. Adversarial: principales características

También denominado Sistema Acusatorio o Adversarial²¹, se caracteriza principalmente por "la división de los poderes ejercidos en el proceso, por un lado, el acusador, quien persigue penalmente y ejerce el poder requirente, por el otro, el imputado, quien puede resistir la imputación, ejerciendo el derecho de defenderse, y, finalmente, el tribunal, que tiene en sus manos el poder de decidir" (Maier, 1996).

Esta conceptualización, resalta el rol de los principales actores que se encuentran presentes en el proceso y refleja la acción de un tribunal que actúa como árbitro, entre acusador y acusado que se enfrentan –jurídicamente hablando–, en pos de alcanzar el triunfo de sus intereses, todo lo cual se da en un debate público, oral, continuo y contradictorio. La oralidad a lo largo de todo el proceso es lo que otorga un tinte distintivo a este método procesal.

Como se dijo, la labor desarrollada por las partes se lleva adelante en un ámbito público, esto es, ante la mirada de terceros, ajenos incluso al proceso que se sustancia, que actúan como verdaderos veedores de la labor desempeñada por los actores, propiciando así la participación y control ciudadano.

Bajo el sistema acusatorio, en cuanto a los aspectos jurídicos, "es central la división de funciones entre fiscal, jueces y defensores, (...) se requiere que las decisiones judiciales surjan de audiencias públicas y contradictorias" (Binder, 2013:152); es la forma en que el

²¹A lo largo del presente trabajo se utilizarán como sinónimo, más allá de no desconocer sutilezas de la dogmática que intentan diferenciar los términos. Otro vocablo utilizado para referenciar a este sistema es el de "contradictorio", el cual se encuentra más alejado de los anteriores. No obstante, es ampliamente aceptado el uso indistinto de estos términos, incluso en las esferas del Derecho.

propio sistema incorpora mecanismos de control y depuración inmediata sobre el accionar de las partes. El modelo adversarial persigue fundamentalmente que el caso tenga una respuesta del sistema judicial, tanto sea por vía alternativa de solución de conflictos como a través de un correcto juzgamiento –vale decir, mediante el desarrollo de un juicio oral, contradictorio y público–. En este esquema de funcionamiento el acusado es definido como "un sujeto de derechos con la posibilidad de defenderse de la imputación deducida en su contra" (Maier, 1996:447).

El rol de la persecución penal recae sobre el fiscal, y el juez ve limitado su accionar a la actuación específica de juzgar. Ya no concentra funciones y roles, sino que, por el contrario, el sistema se configura con diferentes actores entre los que se distribuyen funciones antes acaparadas por una sola figura. Esta división de funciones limita el accionar del juez a "resolver litigios durante las etapas preparatorias, controlar que la preparación del caso o las investigaciones no afecten derechos (...) o juzgar el caso, preservando lo estrictamente jurisdiccional" (Binder, 2013:34).

En el aspecto administrativo, los sistemas adversariales delimitan claramente la función del juez, encomendando las tareas de soporte y apoyo a brindar a los magistrados – tanto estratégicas como operativas– a funcionarios dedicados. Así, estos administradores²² se abocan a la realización de esas labores mediante la asistencia del personal a su cargo, sin tener injerencias cruzadas entre área jurisdiccional y área administrativa. Serán estos funcionarios los que tomarán las decisiones sobre la provisión, manejo y disposición de los recursos – materiales y humanos–, y también estarán entre sus competencias las de organizar agenda, mantener canales de comunicación con el resto de las instituciones, elaborar soluciones que faciliten la operatoria de los magistrados, entre otras.

En los sistemas procesales de tipo adversarial, los jueces ejercerán exclusivamente su labor jurisdiccional y de manera paralela se estructura una organización que hará las labores administrativas necesarias que sirvan de apoyo al servicio de justicia dentro del fuero, en forma directa hacia los jueces e inmediata hacia el resto de los actores²³.

Un aspecto final, que no trataremos en profundidad debido a su escasa trascendencia para nuestro trabajo, es el hecho de que el sistema en su etapa de juicios orales y bajo determinados requisitos se puede desarrollar ante jurados, es decir, tribunales integrados con miembros de la misma sociedad, los que con asistencia de jueces adoptarán la decisión final en una causa²⁴.

Tabla N° 3: Características generales de los sistemas adversariales.

Separación del poder de persecución y juzgamiento en distintos actores, - jerarquizando el rol de las partes.

Oralidad a lo largo de todo el proceso.

Publicidad, participación y control ciudadano.

²² En el caso de la provincia de Santa Fe, para el fuero penal, estos administradores son profesionales formados en las ciencias económicas o ingenierías, situación que no acontece en otros Poderes Judiciales.

²³ Directa: por la relación permanente y sin intermediación con la que se ejerce la prestación del apoyo. Inmediata: las partes realizarán su conexión con la judicatura solo por intermedio de estos funcionarios.

²⁴ Para una mayor profundización sobre el tema de juicios por jurado, consultar Binder (2009:108-120); Maier (1996).

Separación de labor jurisdiccional de la administrativa.

Se deja de trabajar en juzgados estancos.

Fuente: elaboración propia.

Seguidamente, trataremos el sistema de enjuiciamiento mixto, el cual intenta corregir defectos del inquisitivo mediante la incorporación de bondades del adversarial.

1.3. Mixto: principales características

Este sistema se presentó, inicialmente, como idea superadora del sistema de enjuiciamiento inquisitivo, atento al surgimiento de la necesidad de dar observancia a ciertas demandas: inocencia de una persona hasta el dictado de una sentencia firme de condena, la realización de un juicio previo, garantizar la libertad y eficacia de la defensa y la prohibición de coacción hacia el perseguido para obligarlo a revelar datos que pudieran perjudicarlo (Maier, 1996). La plena vigencia de garantías o estándares constitucionales fue lo que impulsó a la adopción de un tipo procesal que, sin alejarse del inquisitivo, diera respuesta a este nuevo escenario político-cultural de los Estados.

A los fines de dar cumplimiento a lo antes apuntado, el proceso penal se fraccionó en etapas. En el primer estadio la investigación conserva los rasgos característicos del sistema inquisitivo, que reconoce al juez en su rol de persecutor penal. La segunda es una etapa que intenta arribar a soluciones anticipadas a los fines de evitar la realización de juicios innecesarios y una tercera en la que se realiza un juicio al estilo²⁵ adversarial. Puntualmente, la incorporación de mecanismos –procedimiento abreviado, suspensión de procedimiento a prueba, etc.– que ayuden a alcanzar una solución alternativa durante el proceso, posibilitó acelerar la finalización de los trámites al reducir los actos jurídicos y descomprimir la situación de los juzgados abocados al sistema.

No obstante incorporar características acusatorias, el proceso en su totalidad mantiene las particularidades inquisitivas de ser: escrito, secreto, formal, carente de debate en las instancias preparatorias, el juez conserva la totalidad de los roles –juzga, investiga y es el responsable administrativo de su juzgado– y la división por competencia material se sostiene, entre las principales. Se evidencia así que el sistema mixto es "una yuxtaposición y no una aleación, donde se encuentran reunidos los elementos de los sistemas inquisitivo y acusatorio" (Vélez Mariconde, 1968:141).

La estructura organizacional existente bajo el sistema inquisitivo se conservó, los juzgados a fin de dar trámite al proceso prosiguió prestando sus funciones sin ninguna modificación funcional. Lo único que requirió el nuevo esquema procesal fue la incorporación de un espacio físico especial dedicado al desarrollo de las audiencias de juicio oral.

²⁵ Maier utiliza el término "imitación formal", debido a que en lo estrictamente jurídico tienen gran diferencia con el juicio oral que se desarrolla bajo el sistema acusatorio puro.

Las reformas que introdujeron este esquema mixto en sus sistemas procesales, con distintos matices unos de otros, no sirvieron, durante el siglo XX, para dejar atrás el modelo inquisitivo en América Latina (Binder, 2012) que, como veremos, recién sobre finales de dicho siglo comienzan a vislumbrarse cambios hacia sistemas plenamente adversariales.

Es importante tener presente que "no es posible hacer evolucionar el sistema inquisitivo hacia formas adversariales" (Binder, 2012:25), esto significa que la justicia penal en su forma de organización no puede ir cambiando en forma progresiva de un modelo de juzgamiento a otro si se intenta obtener éxito en el proceso de transformación, sino que, por el contrario, la manera correcta de modificar los modos de funcionamiento es realizando un cambio contundente y decisivo, que implemente nuevas y distintas prácticas a las existentes.

En lo que resta del presente y en el capítulo dedicado al estudio de la unidad organizacional, se verá reflejado cuales de las características señaladas se encuentran presentes en el sistema de justicia penal de la provincia de Santa Fe.

Dejamos así los conceptos generales para pasar, en el siguiente punto, a describir el derrotero histórico del sistema procesal penal en el territorio nacional.

1.4. Sistema procesal penal argentino. Su evolución histórica

A fin de dar continuidad al tratamiento de los temas, veremos a continuación la evolución de los sistemas dentro del entramado jurídico de la República Argentina luego de haberlos definido y caracterizado.

Anteriormente se realizó un resumen del ordenamiento de la legislación penal y el ámbito de su competencia dado el sistema federal de gobierno de la República Argentina, por lo cual surge la necesidad de articular las legislaciones de alcance nacional con las disposiciones que cada provincia sanciona en el ámbito de su territorio. Así, el Código Penal rige para todo el territorio de la Nación Argentina, en tanto que cada provincia sanciona su Código Procesal Penal (CPN) que solo tiene vigencia hacia el interior provincial. Asimismo, la justicia federal posee un CPN para gestionar los trámites de aquellas causas que son de competencia de dicha justicia.

En la etapa de formación del Estado nacional, el país se encontraba atravesado por las influencias de las estructuras coloniales, y en materia de organización judicial, y en lo específico en el ordenamiento procesal penal, no era la excepción, en tanto adoptaba la inquisición como sistema procesal. Maier destaca que las características básicas de la inquisición estuvieron presentes y perduraron como un legado cultural, con tal fuerza que "desalojaron todo vestigio de un sistema judicial distinto" (Maier, 2000:20).

En la etapa previa a la sanción de nuestra primera CN se presentaron intentos de implementación de una estructura formal parcialmente acusatoria, pero por defectos en su regulación o por la incapacidad organizacional y cultural de remover viejas "prácticas forenses", como también por encontrarse el proceso penal en la República Argentina –al igual

que el resto de Latinoamérica– signado por el "escriturismo"²⁶, y aun cuando se presentó una serie de proyectos de instrumentación de CPP y ley de jurados ninguno vio la luz, se adoptó un esquema conocido como "Proyecto Obarrio" de 1882²⁷ –promulgado en 1889–, el cual realizó concesiones menores al sistema acusatorio pero fue determinante para relanzar el sistema inquisitivo por los próximos cien años (Binder, 2013).

Desde aquella época y hasta fines del siglo XX se aprobaron códigos tanto en el ámbito de la Nación como en diferentes provincias. No obstante, todos ellos contenían al sistema inquisitorial como ordenamiento base. Por su parte, diferentes juristas, principalmente Jofré y Vélez Mariconde, por medio de manuales y tratados sobre Derecho Procesal Penal intentaron en diferentes momentos del siglo XX impulsar la implementación del sistema acusatorio o adversarial en los digestos legales del país, los que se vieron ampliamente perjudicados, no por verdaderos debates sobre sus estudios, sino por el "[gasto de] enormes energías en discurrir contra lo obtuso, en librar batallas teóricas y políticas contra un conservadurismo interesado y ritualista y en hacer apología donde debió continuar con la labor crítica" (Binder, 2013:65). Es notable remarcar que el Código promulgado en 1889, "nació viejo y caduco" (Vélez Mariconde, 1968:197), en atención a que fue una copia del sistema español, país que ya lo había reemplazado en 1875, luego de un fracaso rotundo del mismo.

Recién en 1940 –Ley N° 3.831–, y luego del trabajo realizado por la Universidad de Córdoba, se sancionó en dicha provincia el CPP que instituía el debate oral, rompiendo con los moldes del sistema inquisitivo (Ledesma, 2009:20)²⁸.

A partir de la década del '80, los procesos democráticos iniciados en Latinoamérica posibilitaron y motivaron que las reformas a los sistemas de enjuiciamiento penal se sucedieran. Los procesos de integración dentro del continente marcaron el camino para el surgimiento de la obra elaborada, en forma conjunta, por Julio Maier de Argentina y Ada Pellegrini Grinover de Brasil, la cual es considerada hito en toda Iberoamérica, puso en crisis a los sistemas inquisitoriales y sirvió de base para todo el trabajo intelectual dedicado al proceso penal de los últimos años, materializada en el CPP Modelo para Iberoamérica –sobre el cual daremos mayores detalles a continuación–. Así, Argentina quedó comprendida en dicho proceso mediante el denominado "Proyecto Maier de 1986" (Ledesma, 2009:21)²⁹. A partir de esa etapa se introdujeron definitivamente las bases necesarias –aun cuando este último proyecto nunca fue tratado³⁰– para la implementación de un sistema adversarial. Desde el '86 y hasta el presente, la mayoría de las provincias de Argentina promovió, en diferentes

²⁶ Binder lo define como "los sistemas que en un sentido técnico, más allá de lo establecido en el diseño normativo, quedan atrapados en las formas puramente escritas" (2013:32).

²⁷ Para un mayor tratamiento de los aspectos jurídicos sobre el proyecto de Gonzalez-De La Plaza iniciado en 1871 –nombrados por el Poder Ejecutivo del momento–, de fuerte orientación hacia el sistema adversarial y sobre el finalmente aprobado Proyecto Obarrio, se sugiere la lectura integral de Velez Mariconde (1968) y Maier (1996).

²⁸ Este código se mantuvo hasta que se sancionó la Ley 8.123, en el año 1992.

²⁹ El propio Maier aclara que fue una comisión, que él integro, la que realizó el trabajo, y que estaba compuesta por legisladores nacionales y referentes universitarios (1996:428).

³⁰ Las circunstancias políticas del final del primer gobierno democrático en 1989 impidieron su tratamiento.

momentos, reformas a sus sistemas procesales, las cuales incorporaron los lineamientos del modelo desarrollado por Maier.

A nivel nacional, en 1991 –Ley N° 23.984–, con el recambio de gobierno democrático se sancionó –en reemplazo del vigente desde 1889– un nuevo CPPN, de origen más conservacionista, impulsado por el Dr. Ricardo Levene (h), sobre la base del Código de Córdoba, que básicamente conservaba la investigación y la etapa intermedia a cargo de un tribunal y abría las puertas a un juicio de debate oral y público a cargo de otro tribunal (Maier, 1996), dando forma a un sistema de enjuiciamiento de tipo mixto.

Actualmente se encuentra promulgada la Ley N° 27.063, que implementa el sistema adversarial en el proceso penal nacional, distinguiendo "en forma tajante, por un lado, la facultad investigativa y de acusación del Ministerio Público Fiscal y, por otro, la función de decisión y de control de cumplimiento de las garantías del imputado por parte del juez" (Borinsky, 2015:89); incorpora el resto de las características señaladas para estos sistemas y se crea la oficina judicial encargada del desarrollo de todas las labores administrativas de soporte al área jurisdiccional, separando claramente las funciones y obligaciones que le caben a cada área. Para su puesta en funcionamiento, la misma ley prevé una serie de medidas necesarias para la implementación del nuevo sistema, entre las que se cuentan: la sanción de una ley de organización y competencia de la justicia penal federal y nacional, programas de capacitación a empleados, creación de numerosas fiscalías y defensorías y un aumento significativo de nuevos recursos humanos.

El proceso de reforma continúa con fuerza, de tal manera que es esperable dejar atrás el modelo mixto en un corto tiempo, tanto en el territorio nacional como para la totalidad de las provincias, "[t]al como ocurrió en el ciclo anterior de reformas, es el sistema federal el más resistente al cambio, producto de los intereses en juego en el ámbito federal" (Binder, 2013:33).

Pasaremos a continuación a identificar el tipo de influencia que recibieron los países latinoamericanos con el firme objetivo de implementar procesos acusatorios en su legislación.

2. El rol de organismos internacionales en el actual proceso de cambio

La ola de reformas procesales latinoamericanas para convertir los sistemas inquisitivos a acusatorios tuvo su origen en una red de abogados que, por intermedio de su literatura y su impronta personal, difundió leyes, normas y políticas públicas a lo largo de la región. Estos expertos, nacidos y formados en países sudamericanos, difundieron ideas de modelos que diferían de los presentes en la literatura internacional vigente. Y fue así que, extractando los aspectos considerados relevantes de cada sistema acusatorio implementado a nivel mundial, estructuraron un modelo propio para la región, comenzaron un largo trabajo de difusión y dieron inicio un proceso que se "caracteriza como un caso de *difusión desde la periferia*"

(Langer, 2009:59)³¹, con lo cual países del centro no tuvieron influencia decisiva en la redacción de los diferentes Códigos que paulatinamente se sancionaron y continúan haciéndolo.

Impulsos personales, principalmente los comprometidos por Julio Maier y Alberto Binder, movilizaron a este grupo de expertos y los llevaron a recorrer la región y a convencer a los actores institucionales y políticos sobre los beneficios de las reformas penales, en especial acerca de que las mismas traerían una mejora en el debido proceso, eficiencia de los sistemas judiciales y una mayor transparencia de la labor intrainstitución. El paulatino convencimiento que fueron logrando contribuyó a la propagación y contagio hacia la totalidad de los países vecinos.

La incipiente popularidad lograda por el grupo de profesionales llamó la atención de organismos internacionales que, desde hacía tiempo, estaban intentando introducir modificaciones en los sistemas judiciales y ejercer influencia en los jóvenes gobiernos democráticos. Inicialmente, fue la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés)³², que ya se encontraba desplegando algunas intervenciones en la región, la que estableció el diálogo –a mediados de la década del '80 del siglo pasado– con Binder y Maier y a brindar apoyo al trabajo realizado por estos últimos, atento a que poseían un proyecto elaborado y aceptado ya por algunos países, lo cual facilitaría la adaptación por contagio al resto del continente. Durante los '90, la USAID comenzó a brindar el apoyo económico y financiero a los diferentes Estados con el firme objetivo de cambiar los sistemas inquisitivos vigentes por el proceso acusatorio, de acuerdo con los modelos desarrollado por el grupo de expertos, originariamente encabezado por los argentinos. El propio Maier reconoce que "los países centrales comenzaron a destinar parte de su asistencia al subdesarrollo a este ámbito de problemas [el sistema procesal penal] y hasta los organismos internacionales de crédito tomaron parte de este movimiento" (Maier, 2000:28).

Como parte de dicho apoyo y la extensión y fortalecimiento de la red de profesionales, a fines de los '90 se fundó el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), con asiento en Chile (Langer, 2009). Este es un organismo que funciona bajo el paraguas de la Organización de Estados Americanos (OEA), recibe fondos de una multiplicidad de fuentes internacionales y a lo largo de su historia ha liderado evaluaciones de las reformas procesales penales de toda la región. El CEJA fundamentalmente organiza conferencias y programas de capacitación, tiene sus propias publicaciones, desarrolla investigaciones y coordina misiones de funcionarios entre los diferentes países de la región.

³¹ Es particularmente interesante el estudio desarrollado por el autor, en el que caracterizando los diferentes mecanismos de influencia internacional, justifica porqué el vivenciado en Latinoamérica adopta este modelo. Se recomienda una lectura completa del material referenciado a los fines de una profundización sobre los tipos de influencia.

³² Esta agencia estadounidense surgió en 1961 y su objetivo fue alentar el desarrollo económico. Luego, en la década del '70, comenzó a focalizar sus programas en reformas legales en América Latina y sus iniciativas perdieron fuerza hasta el gobierno de Reagan, el que, después de la superación militar en El Salvador, tomó impulso y desarrolló una reforma en el sistema judicial de dicho país.

Otra organización, fundada en 1989 en Argentina y que tuvo y tiene fuerte influencia hacia el resto de los países, es el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), cuya misión es la de contribuir a la consolidación y el progresivo fortalecimiento del Estado de Derecho en los países de América Latina y el Caribe, resaltando que su principal objetivo son los procesos de transformación en la administración de justicia, con especial énfasis en los sistemas penales, tal como figura en su portal de Internet. INECIP actualmente se encuentra presente en forma activa en diferentes países de Latinoamérica.

El proceso de difusión se extendió a las universidades de la región, reconociendo que las escuelas de Derecho son las responsables de transmitir y reproducir la tradición inquisitorial (Binder, 2013). Comprendió la incorporación de material bibliográfico que tratara los fundamentos del sistema acusatorio o el dictado de nuevas carreras de posgrado, entre otras herramientas.

Tal como definimos anteriormente, el cambio es un proceso que se extiende a través del tiempo, y esta variable se ve reflejada en el ciclo de reformas procesales presentes en los países de América Latina, las que aún no han llegado a su fin.

Ahora dejaremos la mirada regional para pasar a indagar sobre la realidad particular de la provincia de Santa Fe y describiremos los dos sistemas de enjuiciamiento implementados cada uno a su tiempo: el inquisitivo y el adversarial. Lo realizaremos a través del estudio de la legislación que dio forma a ambos.

3. Ordenamiento normativo en la provincia de Santa Fe

El 10 de febrero de 2014 fue el día en que se llevó a cabo en la práctica el cambio del sistema de enjuiciamiento santafesino; se pasó de un sistema inquisitivo a otro de característica adversarial. Dicha fecha fue fijada en el Decreto Provincial N° 3811 del 23 de noviembre de 2013, mediante el cual se estableció que la provincia contaba con todo lo necesario para poner en funcionamiento el ordenamiento procesal penal de tipo adversarial en todo su territorio, en un todo de acuerdo con el marco normativo sancionado, a la provisión de los recursos materiales y financieros necesarios³³ y luego de efectuar la totalidad de la selección de los recursos humanos mínimos para dar comienzo a la nueva etapa del fuero penal del Poder Judicial.

Como bien referencia el decreto, con anterioridad a la disposición administrativa del Poder Ejecutivo se sancionó el paquete de leyes que dieron forma al nuevo sistema de enjuiciamiento penal de la provincia de Santa Fe. A fin de mantener un orden cronológico, comenzaremos con el tratamiento de la legislación previa y luego analizaremos el conjunto de normas que posibilitaron la implementación del sistema actualmente en funcionamiento, lo que nos permitirá contar con información necesaria para el análisis comparativo a realizar entre las dos etapas en el presente trabajo.

³³ La propia norma establece que solo se contaba con los elementos "necesarios", reconociendo con ello que existía ausencia de muchos otros, los que no fueron cubiertos de manera inicial.

3.1. Sistema de enjuiciamiento vigente hasta el 10/02/2014

Efectuaremos un tratamiento de la Ley N° 6740 CPP, ya que fue la normativa que dio forma al sistema inquisitivo que se ha desplazado del sistema procesal penal de la provincia de Santa Fe y porque parte de su articulado siguió transitoriamente vigente bajo el sistema de conclusión de causas³⁴. A nuestros fines, interesará localizar la parte de la legislación que particularmente tomó mayor relevancia durante más de 40 años en el proceso penal santafesino y que refleja la esencia de este tipo de sistema.

La primera característica es la división de la actuación jurisdiccional en razón de la materia. Así, había juzgados de instrucción, de sentencia, de ejecución y correccional, cada uno actuando en etapas del proceso. Los tres primeros en esa secuencia y el correccional llevaban adelante, en forma conjunta, los procesos de instrucción y sentencia en su ámbito de competencia. Dada esta partición, el Código lo reflejaba separando las acciones particulares de cada juzgado y materializando los aspectos técnico-legales de carácter general por separado.

Cada juez contaba con las herramientas legales necesarias para llevar adelante la investigación y disponía amplias posibilidades para tal fin. Se incluía la forma en que se desarrollaba la instrucción, en la cual se le daba la potestad de iniciar de oficio al juez instructor con el solo requisito de notificar al fiscal. También el fiscal podía dar inicio a una investigación, pero la misma debía ser presentada al juez, separándolo a aquél de la labor investigativa. Específicamente, establecía "[l]a instrucción le corresponde a los jueces en lo Penal", para seguidamente posibilitar la delegación de ciertas funciones investigativas a la autoridad policial, y asignaba particular poder al juez para dirigir a todo aquel que se encontraba abocado al trámite de la investigación.

A lo largo de los diferentes capítulos del CPP se incorporaba una batería de herramientas legales que les posibilitaban a los jueces penales llevar adelante de manera ordenada la investigación. En su poder estaba "ordenar": detenciones, toma de testimoniales, declaración indagatoria, exámenes médicos, periciales, reconocimientos y todo otro acto procesal que estimaba oportuno.

El CPP establecía para las partes el rol, al menos durante la fase instructora, de meros observadores que solo podían hacer sugerencias al juez, y se atribuían a este último los derechos de negar o de aceptar las propuestas presentadas.

El carácter de secreto también se veía reflejado en el articulado del Código e incluso establecía un plazo para conservarlo por diez días. La detención dispuesta por el magistrado

³⁴ El día 16/10/2018 se dispuso la finalización de las actividades del sistema de conclusión de causas, pasando al ámbito de las Oficinas de Gestión Judicial de aquellos expedientes que aún permanecían en trámite, en todas sus instancias: correccional, instrucción, sentencia y ejecución.

interviniente comprendía la posibilidad de la incomunicación de la persona privada de la libertad, aun con su defensor.

A lo largo de su texto la ley hacía permanente referencia a foliatura, desglose, registración, anotación y certificación, términos todos ellos que refieren a la conformación de actuaciones escritas, ordenadas bajo lo que se denomina expediente. Tal la importancia de este elemento material, que la ley le dedicaba un capítulo.

Relacionado con lo anterior, para las notificaciones se regía por las disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial y debían cumplir con estrictas rigideces formales –firma de secretario fedatario, por escrito, transcripción, otros– a fin de ser consideradas válidas.

Tabla N° 4: Aspectos del proceso penal antes del 10/02/2014.

Tipos de juzgados penales	<i>Juzgado de Instrucción</i>	Llevaba adelante la investigación inicial del proceso y luego de cumplir determinadas etapas procesales giraba el expediente al juzgado de sentencia.
	<i>Juzgado de sentencia</i>	Correspondía dictar sentencia condenando u absolviendo. Remitiendo el expediente al juzgado de ejecución en su caso.
	<i>Juzgado correccional</i>	Integraba las mismas tareas jurisdiccionales que los anteriores.
	<i>Juzgado de ejecución</i>	Llevaba adelante la labor jurisdiccional de control de la condena dispuesta.
Características generales	Exigencia de registrar en un expediente escrito Formalismo a lo largo de todo el proceso Proceso secreto: en su etapa inicial y cuando así lo disponga el juez. No existe publicidad de los actos procesales Secretario fedatario Juez en su rol de: instructor y juzgador. Además era el responsable de los recursos humanos y materiales de su juzgado. Juzgados con funcionamiento autónomo e independiente entre sí.	
<i>Fuente: elaboración propia.</i>		

En caso de presentarse la recusación de un juez, el expediente debía ser girado a otro juzgado de igual competencia, por lo general el que le seguía en nominación. Las registraciones necesarias de alta y baja se realizaban en ambos juzgados. Para el caso de presentarse una solicitud de apartamiento de un fiscal, era el juez quien decidía sobre dicho requerimiento.

La etapa desarrollada por los juzgados de sentencia era, eminentemente, escrita. Los juicios orales, incluidos con la última modificación que sufrió el CPP, solo regían para delitos cuya pena mínima fuese a cinco años y a opción del imputado, en tanto que el Código establecía los mecanismos a observar para desarrollar las instancias de las audiencias de debate.

Hasta aquí las características más relevantes para nuestros intereses de la ley inquisitiva. Pasaremos a analizar a continuación el marco legal en funcionamiento en la actualidad.

3.2. Sistema de enjuiciamiento vigente a partir del 10/02/2014

La Ley N° 12.734 CPP es la que articula el nuevo proceso penal santafesino; en el aspecto jurídico, establece la oralidad, la contradicción y la publicidad como los principios fundamentales a ser observados. Como ordenamiento procesal, determina la totalidad de los mecanismos y herramientas de los cuales disponen las partes para desenvolverse en su actuación en el ámbito de sus funciones³⁵. Específicamente, algo que es de nuestro interés resaltar, el artículo 49 establece la creación de la "Oficina de Gestión Judicial" (OGJ) como nuevo estamento, con responsabilidad exclusiva en el desarrollo de actividades administrativas.

A fin de viabilizar la correcta implementación de la ley, con antelación a su puesta en marcha se sancionaron otras leyes conexas, que son:

- Ley N° 12.912 "Implementación progresiva e integral de la Ley 12.734 Código Procesal Penal": se estableció la entrada en vigencia progresiva de algunos pocos artículos del nuevo digesto, todo ello a los fines de evitar nulidades procesales y cumplir con disposiciones constitucionales.
- Ley N° 13.004 "Período de Transición": esta ley resultó fundamental a los fines de establecer los mecanismos a observar al momento de efectuar el traspaso de magistrados, funcionarios y empleados que se encontraban prestando funciones en el viejo sistema, dando herramientas a la CSJ para ejecutar en forma ordenada el movimiento de los recursos humanos y las implicancias presupuestarias de los traspasos. Asimismo, sentó las bases del funcionamiento del sistema de conclusión de causas y fundamentalmente otorgó un plazo de tiempo perentorio al proceso de transición, el cual fue fijado en 3 años desde la implementación.
- Ley N° 13.013 "Ministerio Público de la Acusación" (MPA): se estableció el marco normativo de funcionamiento de la institución que tiene a su cargo la persecución penal.
- Ley N° 13.014 "Servicio Público Provincial de la Defensa Penal" (SPPDP): enmarca las funciones que lleva adelante este nuevo estamento judicial, el cual fue instituido a fin de ejercer la defensa técnica de toda persona física en conflicto con la ley penal.
- Ley N° 13.018 "Organización de los Tribunales Penales": marco normativo que establece la conformación de trabajo del área jurisdiccional –Colegio de jueces– y del nuevo estamento encargado de las labores administrativas dentro del fuero penal del

³⁵ No se encuentra entre los objetivos del presente trabajo el desarrollo doctrinal y jurídico de las leyes apuntadas, por lo cual no es tratado aquí.

Poder Judicial –OGJ–. Haremos referencia a esta ley en reiteradas oportunidades por ser de suma importancia para el presente trabajo.

- Ley N° 13.405 "Ley de Herramientas para el Sistema Penal": es importante remarcar que su sanción se produjo a pocos días de la puesta en funcionamiento del nuevo sistema adversarial, y por intermedio de la misma se intentó salvar cuestiones prácticas que los diferentes actores visualizaron momentos previos al arranque del proceso penal.

La ley de organización del fuero penal arriba mencionada es de suma trascendencia ya que fija los parámetros fundamentales que distinguen la organización del fuero penal bajo el sistema adversarial, la que resulta muy diferente de como estaba integrada bajo el sistema inquisitivo. En materia jurídica, fija principios de actuación que deberán ser observados por los magistrados al momento de ejercer sus funciones: resalta que sus labores son indelegables, los limita a la realización de tareas jurisdiccionales –excluyéndolos de toda labor administrativa–, refiere a la imparcialidad e independencia con que deben actuar, les asigna responsabilidad para garantizar el cumplimiento de los principios de oralidad, publicidad, simplicidad y celeridad, y los obliga a estar presentes en forma ininterrumpida durante la celebración de las audiencias.

La CSJ tuvo bajo su responsabilidad la reglamentación para articular la organización del nuevo estamento del fuero penal, inexistente en el resto de la estructura del sistema judicial santafesino, y por lo tanto sancionó así el Reglamento Único de Oficina de Gestión Judicial de la provincia de Santa Fe. A través de su implementación, el Poder Judicial fijó la organización interna de la nueva dependencia, que resulta de suma importancia para el funcionamiento del sistema adversarial puesto que es esta oficina la encargada de, entre otras tareas que trataremos con mayor detalle más adelante, brindar soporte y apoyo al área jurisdiccional, gestionar los recursos y organizar la agenda de audiencias.

3.3. Sistema de conclusión de causas

Tal como destacamos, la Ley N° 13.004 estableció un plazo de 3 años para dar por finalizada la totalidad de los procesos abiertos hasta el 9 de febrero de 2014 por los juzgados del fuero penal, y de esa manera estructuró como sistema de conclusión de causas al procedimiento que regula la adecuada finalización de todas las actuaciones iniciadas hasta dicha fecha. En cuanto a la cuestión de los organismos jurisdiccionales y su correspondiente disolución a través del tiempo, la normativa delegó dicha tarea a la CSJ de la provincia, la que debía establecer la "estructura judicial de conclusión de causas" con la que se comenzaría y fijar el cronograma de traspaso de los recursos humanos (empleados, funcionarios y magistrados) que se integrarían paulatinamente a las estructuras de los nuevos tribunales penales, el SPPDP o el MPA. Por último, estableció "cuestiones procesales" para ir finalizando las causas en trámite. El día 16 de octubre de 2018, fue la fecha dispuesta por la

CSJ como finalización del sistema conclusional –oportunamente dispuesto por Ley 13.699³⁶- y traspasó la totalidad de los trámites vigentes –Correccional, Instrucción, Sentencia y Ejecución- a la esfera de la OGJ de la respectivas Sedes.

Nos interesa detenernos en la "Transición de Magistrados, Funcionarios y Empleados del Poder Judicial" –Capítulo IV, Ley N° 13.004–. Al respecto la ley determinó:

- *Magistrados*: los jueces de segunda instancia pasarían en forma automática al nuevo sistema. En cuanto a los jueces de primera instancia, cuyo acuerdo de nombramiento no hubiera sido realizado para cumplir funciones bajo la Ley N° 12.912, deberían realizar un programa de capacitación. En ambos casos, por simple acuerdo de la CSJ, se realizaría el traspaso indicado.
- *Funcionarios (secretarios)*: previo a todo movimiento, se les solicitaría ejercer la "opción de traspaso", pudiendo escoger: a) quedarse en el sistema de conclusión de causas hasta su finalización y luego estar a disposición de la CSJ para ser designados en la dependencia que estime pertinente, b) ser considerados para integrar la oficina de gestión judicial, c) ser parte del MPA como fiscal adjunto, o d) ser parte del SPPDP como defensor adjunto. En todos los casos conservarían su categoría presupuestaria, y en las situaciones de los puntos c) y d) se requeriría acuerdo de la comisión legislativa para posibilitar el traslado definitivo luego de la correspondiente disposición que la CSJ dictara al efecto.
- *Empleados administrativos*: debían realizar la misma opción que los funcionarios. Independientemente del destino final, conservarían su categoría presupuestaria. Para su traslado solo se requeriría el acto administrativo de la CSJ.
- *Médicos forenses del Poder Judicial y peritos oficiales*: también sujetos al esquema de opción y a la disposición emanada por la CSJ. Al igual que el resto, conservarían su categoría presupuestaria.

La cuestión de conservar la categoría presupuestaria fue establecida principalmente como herramienta de convencimiento hacia los recursos humanos al momento de realizar su opción. Así se evitaría todo conflicto gremial por desventaja o perjuicio que pudiera acarrear el traslado a los nuevos estamentos, dando total garantía de los beneficios establecidos en la Ley N° 11.196.

Sobre el final de su redacción, la ley estableció un "Programa de Capacitación para el Nuevo Sistema de Justicia Penal", el cual se encontraba destinado a la totalidad de los secretarios y empleados administrativos que hubieren optado por los nuevos tribunales penales a fin de instruir a los mismos sobre el mecanismo del sistema adversarial y el funcionamiento que tendrían la totalidad de los nuevos estamentos, principalmente orientada a la oficina de gestión judicial en sus funciones de carácter administrativo.

³⁶ Ley 13.699, sancionada el 30/11/2017 y publicada el 09/01/2018.

En consecuencia, atento a lo regulado por la ley de transición, se desprende que existe un período durante el cual funciona en forma simultánea el sistema inquisitivo mixto, con una estructura –sobre la cual nos explayaremos a continuación– que posibilite ir finalizando las causas que se encontraban tramitando y cuyo ingreso final fue el día 9 de febrero de 2014 y, de manera simultánea, funciona la nueva organización del fuero penal a través de la oficina de gestión judicial y Colegio de jueces y el conjunto de otras estructuras, las cuales se desarrollarán seguidamente.

Tabla N° 5: Períodos de vigencia de sistemas de enjuiciamientos

Hasta el 09/02/2014	Desde el 10/02/2014 al 15/10/2018	Desde 16/10/2018
Sistema de enjuiciamiento inquisitivo	<p style="text-align: center;"><i>Por 3 años, prorrogable por periodos de 6 meses. El 16/10/2018 fecha de finalización del sistema conclusional.</i></p> 1)-Sistema de conclusión de causas 2)-Nuevo sistema de enjuiciamiento adversarial	<i>Sistema de enjuiciamiento adversarial</i>

Fuente: elaboración propia

4. Estructuras organizativas del fuero penal del Poder Judicial de Santa Fe

Más allá de los lineamientos jurídicos que dan forma a los sistemas de enjuiciamiento, nos interesa particularmente desagregar la estructura organizativa que cada uno de ellos necesita para cumplir con los objetivos fijados en la legislación que les da forma.

Desarrollaremos las partes componentes de la organización del Poder Judicial en el fuero penal de la provincia de Santa Fe, sea bajo el sistema inquisitivo mixto y en la actualidad bajo el sistema adversarial, y cuál fue la formación que se conservó para culminar la fase del sistema de conclusión de causas. Mediante el tratamiento de cada sistema procesal, determinaremos la manera en que se organizan las instituciones judiciales y el funcionamiento de la justicia penal en cada momento.

Ahora veremos la estructura organizacional de cada tipo de sistema de enjuiciamiento para poder observar así la necesaria adecuación que debe conservar cada esquema procesal para dar cumplimiento a sus objetivos.

4.1. Bajo el sistema inquisitivo³⁷

El último proceso inquisitorial que estuvo vigente en la provincia de Santa Fe, desde la sanción de la Ley N° 6.740 y hasta la entrada en vigencia del nuevo sistema procesal penal,

³⁷ Parte de la información referente a la estructura organizacional interna de los diferentes juzgados fue consultada en el portal de Internet del Poder Judicial de Santa Fe (<http://www.justiciasantafe.gov.ar>) y parte es producto del relevamiento efectuado en forma personal, por el autor, en el ámbito de la circunscripción judicial N° 1 Santa Fe.

no se apartó de las antiguas estructuras judiciales que desde un principio estuvieron presentes en la justicia argentina, independientemente del fuero de que se trate.

La unidad mínima en la que se divide el fuero penal es un juzgado u organismo jurisdiccional. En su cabeza se encuentra un juez, quien reúne "los poderes de la soberanía (administrar, legislar [jurisprudencia] y juzgar)" (Maier, 1996:447). Lo secunda un funcionario fedatario que recibe el nombre de secretario y cada organismo es integrado por empleados administrativos que cumplen específicamente el rol de encargado de mesa de entradas y sumariante. Generalmente³⁸, en la provincia de Santa Fe cada juzgado se integra por un empleado en mesa de entradas y tres sumariantes, todos estos actuando por delegación. Tenemos que los recursos humanos realizaban sus funciones en comportamientos estancos (Vargas Viancos, 2005), de manera aislada respecto del resto de los juzgados y de la organización judicial en su conjunto. En tanto, los empleados –principalmente aquellos que cumplían el rol de sumariantes– llevaban adelante la totalidad de las tareas concernientes al proceso del expediente a lo largo de todo su trámite.

La particular organización que caracteriza al sistema inquisitivo lleva a la independencia funcional de cada juzgado con relación al resto de los juzgados de igual competencia y deja librado al arbitrio de cada juez el manejo organizativo interno de su dependencia, lo cual refleja cómo en la figura del juez se mezclan las funciones jurisdiccionales –propias de la magistratura– y las labores administrativas –licencia de personal, requerir insumos, calificar al personal, etc.– de las que también se encarga.

De manera paralela, la segunda instancia –Cámara de apelaciones– se caracteriza por una conformación en salas. La composición básica de estas es de tres camaristas, un secretario fedatario y empleados administrativos distribuidos en tareas de mesa de entradas y escribientes –cuatro en total–. En el aspecto organizacional, las salas se gestionan de igual forma en que lo hacen los juzgados de primera instancia, con la excepción de que aquí son tres camaristas los que delinear las labores internas dentro del ámbito de la sala, pero conservan independencia de estructura y distribución de recursos con el resto de las salas, aún dentro de la misma Cámara del fuero.

Existe un órgano no jurisdiccional, la presidencia de la Cámara Penal, que realiza actividades para el conjunto de los organismos jurisdiccionales del fuero. Así, estaban bajo su cargo: sala de efectos, informes de antecedentes penales, registros de fiadores, registro de automotor, gestión de instalaciones de cámara Gesell y oficina de exhortos.

Atendiendo a la competencia material³⁹, dentro del fuero penal encontramos juzgados de instrucción, correccional, de sentencia y de ejecución⁴⁰. Independientemente de la labor

³⁸ La dotación correcta no está estipulada en norma alguna, así tampoco la CSJ santafesina hizo por acta acuerdo ninguna disposición sobre la composición mínima y/o máxima de cada organismo jurisdiccional; la integración de los recursos humanos fue dada por usos y costumbres y por exigencias puntuales en cada momento y organismo.

³⁹ La Ley Orgánica del Poder Judicial la define, en su artículo N° 1, como "la materia sobre la cual versa la pretensión", logrando dividir el sistema de justicia en diferentes fueros y dentro de cada uno con juzgados cumpliendo diferentes tareas jurisdiccionales.

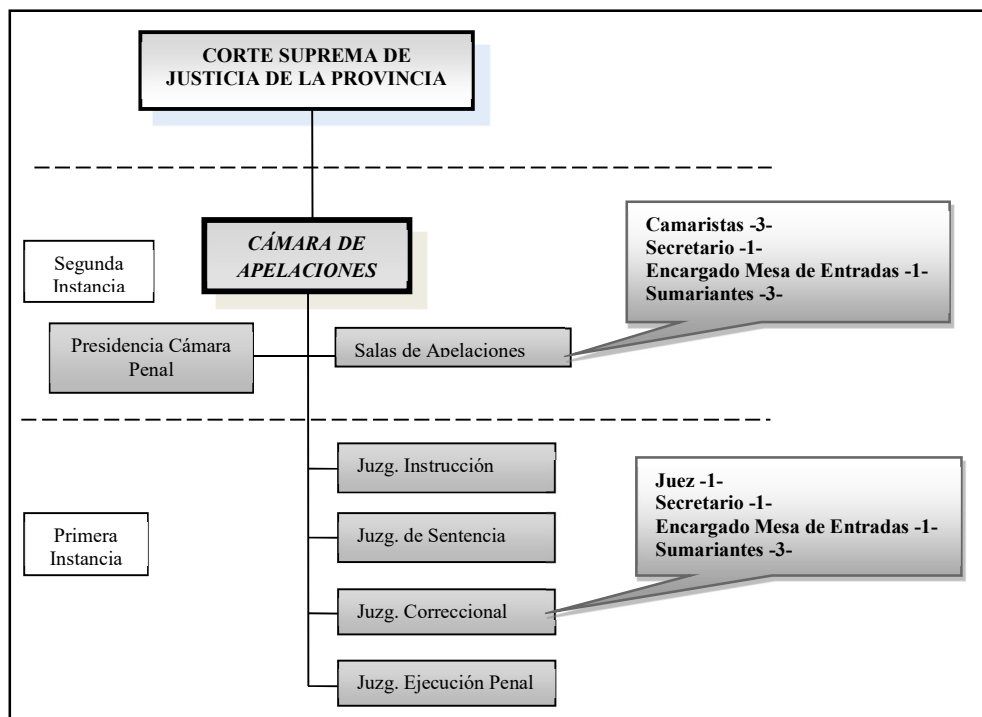
jurisdiccional que a cada uno de ellos le compete, todos se estructuran de la manera anteriormente descripta.

En el gráfico que se muestra a continuación se pueden distinguir los aspectos y divisiones apuntadas.

Existe una competencia revisora de la segunda instancia sobre las decisiones jurisdiccionales adoptadas por los jueces de primera instancia. Así también se grafica la relación de independencia entre los diferentes juzgados. Al tope de la cima se encuentra la CSJ como organismo último de revisión, el cual a los efectos del presente trabajo solo se menciona.

El esquema aquí presentado, no obstante basarse en la diagramación santafesina, es factible de encontrarse en cada Poder Judicial que posea al sistema inquisitorial como proceso penal, atento a su amplia difusión durante el siglo XX.

Gráfico N° 2: Estructura organizacional del sistema inquisitivo.



Fuente: elaboración propia sobre la base del Portal de internet del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe (<http://www.justiciasantafe.gov.ar>) y Ley Orgánica del Poder Judicial.

4.2. Bajo el sistema adversarial

⁴⁰ Se excluyó a los juzgados de faltas y la justicia de menores atento a que los mismos no formaron parte de la reforma procesal bajo estudio.

Un sistema de enjuiciamiento distinto requiere de una organización completamente diferente, razón por la cual el legislador introdujo reformas innovadoras en la normativa que potenciaron el proceso de implementación buscado. Tal como vimos, la Ley N° 13.018 incluyó tales cambios, entre los que destacaremos como eje la separación de dos áreas: la jurisdiccional (colegio de jueces) y la administrativa (oficina de gestión judicial), bien delimitadas en sus funciones. A continuación las desarrollamos y también se encuentran representadas en el Gráfico N° 3:

- Colegio de jueces:

Crea este nuevo entorno de trabajo para los jueces en el cual se congregan para el ejercicio de sus labores diarias. No obstante, cada magistrado sigue conservando la independencia total en la toma de sus decisiones jurisdiccionales, las cuales además son indelegables. El requisito indispensable para que se constituya un Colegio es la existencia de cuatro jueces como mínimo⁴¹. El establecimiento del Colegio es a los fines de una correcta división de labores funcionales, entre las que se destacan: a) en primera instancia: el Colegio se divide en dos secciones, una de juicio oral⁴² y otra de investigación penal preparatoria y de ejecución, y b) en segunda instancia: permite la integración unipersonal o pluripersonal de las salas penales. Otro aspecto a resaltar en cuanto a la faz organizativa de los magistrados es la creación de la figura del juez coordinador⁴³ de cada Colegio, el que fundamentalmente tendrá la tarea de articulador dentro del propio Colegio y de coordinar labores con el director de la Oficina de Gestión Judicial. La legislación crea el Colegio en pleno, en el cual integra el Colegio de jueces de primera y de segunda instancia, asignándoles funciones sobre política administrativa de la justicia penal dentro de su competencia territorial, para proponer la designación y remoción del director de la oficina de gestión judicial y elaborar los proyectos de estructura de dicha oficina⁴⁴. A los fines de su gobierno establece que se elegirá anualmente un presidente y un vicepresidente⁴⁵, los que asumirán la representación protocolar del Colegio.

- Oficina de Gestión Judicial:

La ley crea esta dependencia a la cual le asigna con exclusividad la realización de la totalidad de las labores administrativas, integrando una oficina en cada Distrito Judicial

⁴¹ Con la entrada en vigencia de la Ley de Herramientas, se posibilitó que en aquellos casos en que exista un número inferior a cuatro jueces en algún Distrito Judicial se integrarían como jueces interdistritales a los fines de formar parte del Colegio de la instancia en la cual pertenece.

⁴² Se podrán constituir tribunales de juicio oral, unipersonales o pluripersonales, lo cual dependerá del tipo de delito que se esté investigando y lo que establezca el tribunal de investigación penal preparatoria que actuó en la etapa intermedia al momento de resolver la elevación a juicio de la carpeta judicial.

⁴³ La normativa establece que el juez que ocupe dicha función será elegido cada año por el conjunto de los magistrados del Colegio al cual pertenece.

⁴⁴ Esta particular situación fue modificada por ley 13.699, estableciéndose que las Oficinas de Gestión Judicial pasaban a depender en forma directa de la Corte Suprema de Justicia, quitando toda suspicacia de superioridad por parte de los Colegios de Jueces.

⁴⁵ El presidente será elegido entre los jueces de segunda instancia y el vicepresidente será elegido del conjunto de jueces de primera instancia.

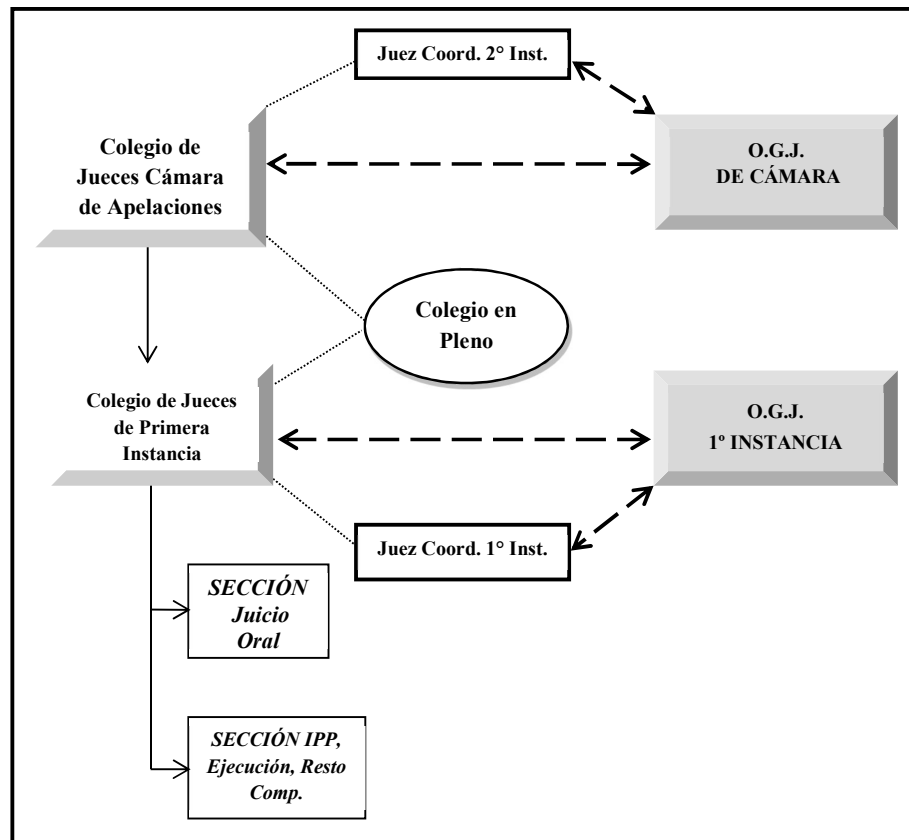
donde existiera un colegio de jueces, tanto de primera como de segunda instancia. La primera característica a resaltar es que el director –la máxima autoridad de la oficina– "debe poseer título universitario con incumbencias en administración de empresas o ingeniería industrial", equiparando su remuneración a la de un juez de primera instancia. Entre las múltiples funciones de la oficina se destacan: desarrollar las labores administrativas necesarias para el "buen desenvolvimiento de la función jurisdiccional", distribuir equitativamente el trabajo de los jueces, librar notificaciones y comunicaciones hacia el exterior de la organización, elaborar la agenda de audiencias, resguardar toda la información generada en el Colegio y en la propia oficina, efectuar el trámite de la carpeta judicial y hacer un seguimiento del desarrollo del Colegio de jueces y su funcionamiento cualitativa y cuantitativamente.

Anteriormente destacamos que la legislación descansó en la CSJ para que reglamente la organización que debía tener cada Oficina de Gestión Judicial. Así, mediante la reglamentación dispuesta se dio forma a la estructura que dividió la oficina en dos subdirecciones, una jurisdiccional y otra administrativa. La primera eminentemente abocada a todas las labores que den soporte y apoyo a la tarea jurisdiccional de manera directa y la subdirección administrativa encargada de afianzar las tareas de la propia oficina. La estructura –más adelante, se incluye una representación gráfica– en ambos casos se va desplegando en unidades internas. Tenemos que a la subdirección jurisdiccional se asignaron las unidades de: 1) atención al público, 2) administración de causa –integrada a su vez por tres oficinas: la de agenda y despacho, la de registro y la de apoyo a magistrados–, 3) notificaciones y comunicaciones –formada por dos oficinas: la de notificaciones y la de comunicaciones–, 4) sala, 5) control de condena condicional –comprende también a la oficina de coordinación– y 6) control de ejecución de pena. La subdirección de administración fue integrada por las unidades de: 1) informática, recursos, servicios y estadística, 2) financiera y 3) elementos probatorios. La reglamentación a cada una de estas unidades internas le designó un jefe de unidad con categoría presupuestaria de secretario de primera instancia, y en el caso de las oficinas internas que integran cada unidad también cuentan con un jefe con categoría presupuestaria de oficial de justicia.

Por último, con relación a la dirección de la oficina, se le confiere la responsabilidad plena sobre los recursos humanos que integran la misma. Como veremos, este ítem trae no pocos inconvenientes al momento de llevar adelante las tareas cotidianas.

A continuación se ilustra, en el Gráfico N° 3, la estructura organizacional del fuero penal y el vínculo de los diferentes integrantes, en el cual se puede observar la dependencia entre cada uno de ellos.

Gráfico N° 3: Estructura fuero penal santafesino



Fuente: elaboración propia en base a Ley 13.018.

No existe dependencia entre las Oficinas de Gestión Judicial de primera y de segunda instancia, por lo cual ambas son reguladas por igual reglamentación y se organizan y distribuyen sus funciones con absoluta independencia, situación que no se evidencia en los Colegios de jueces atento a que, tal como se destacara, las decisiones jurisdiccionales de los jueces de primera instancia tienen una etapa revisora realizada por magistrados del Colegio de jueces de segunda instancia. No obstante, en su funcionamiento también se observa independencia de uno respecto del otro.

4.3. Bajo el sistema de conclusión de causas

Inicialmente, la legislación no disolvió la estructura que durante años venía prestando funciones bajo el sistema inquisitivo pero sí estableció una finalización ordenada de las labores que los organismos jurisdiccionales llevarán adelante durante el período que dure esta etapa transicional. Como consecuencia, lo visto anteriormente en el punto que se trató sobre la estructura del sistema inquisitivo mixto se mantiene, salvo por la excepción de una disolución paulatina y ordenada de juzgados, determinación que quedó a exclusivo cargo de la CSJ, habiendo fijado el día 16/10/2018 como fecha de culminación del sistema conclusional.

Los juzgados normativamente deben conservar para su correcto desenvolvimiento la integridad vertical (juez, secretario, empleados) y la independencia en sus funciones con relación al resto de los juzgados.

La función de la Cámara penal conserva competencia jurídica y administrativa residual establecida en el artículo 47 de LOPJ⁴⁶, que como vimos se encontraba integrada por salas compuestas por tres camaristas, pasaron, en forma integral, a partir de la puesta en funcionamiento del nuevo sistema procesal, a integrarse en Colegio de jueces de Cámara de apelaciones, los que jurisdiccionalmente absorbieron la tramitación de las causas ingresadas con anterioridad al 09/02/2014, como también continuaron recibiendo las causas de los juzgados de primera instancia del sistema de conclusión de causa y conjuntamente darían trámite a las investigaciones remitidas por el Colegio de jueces de primera instancia del nuevo sistema penal. Administrativamente, la labor de apoyo y soporte es realizada por la Oficina de Gestión Judicial del Colegio de jueces de Cámara de apelación.

CAPÍTULO IV: CULTURA ORGANIZACIONAL.

1. Cultura en la administración pública a través del tiempo

Oportunamente hicimos referencia a los modelos de administración burocrático y posburocrático. De acuerdo con lo tratado allí ambos poseen estructuras culturales que se diferencian, cuando no se contraponen.

El funcionamiento de la administración burocrática, con la figura del "servidor público obediente", quien es el encargado de realizar o ejecutar las decisiones que se adoptan siguiendo un "debido proceso", se encuentra conformado por capas burocráticas que poseen una clara especificación de las tareas que aportan a su dinámica. En su momento nadie cuestionó su eficiencia y se consideró y aceptó como único mecanismo a través del cual se podrían obtener los logros propuestos (Crozier, 1997). El tiempo determinó la necesidad de producir mayor número de reglas que posibilitaran controlar la creciente complejidad, lo que llevó a la puesta en funcionamiento de confusos sistemas normativos inabarcables, provocó declinación en el respeto de los mismos y generó desconcierto e irresponsabilidad.

Tal como mencionáramos, el modelo burocrático inicialmente dio respuesta a las necesidades del contexto en el que surgió y se implementó; no obstante y sin ser exhaustivos, la evolución del conocimiento, la tecnología y las nuevas herramientas de diferentes disciplinas llegaron a ser tan difíciles de manejar para el modelo que no logró dar respuesta, dado su funcionamiento ineficiente, a la complejidad creciente de la actividad que la administración de estos tiempos lleva adelante. A lo anterior se suma que "los empleados públicos (...) exigen libertad personal y autonomía individual en forma incontrolable"

⁴⁶ Entre las competencias jurídicas residuales que conservan, destacamos: *apelación por denegación de la inscripción en la matrícula y las sanciones disciplinarias aplicadas a integrantes de colegios o consejos de profesionales que tienen su asiento en la circunscripción judicial a la que aquellas pertenecen*. En cuanto a las competencias administrativas residuales podemos destacar: la superintendencia y atención de registros.

(Crozier, 1997:2), lo que implica en el accionar cotidiano la existencia de un mayor número de demanda de los empleados al momento de ejercer sus funciones, lo cual necesariamente aumenta la complejidad de la administración.

Un nuevo entorno altamente tecnificado, con una fuerte presencia de servicios en su matriz, principalmente motorizado por la innovación, requiere de nuevas formas de relaciones no burocráticas que posibiliten la inclusión de fuentes de innovación en la administración pública. El formalismo, la sujeción excesiva a normas y reglas y la impersonalidad ya no son características que contribuyan al accionar de la administración pública del Estado moderno debido a que sus operaciones básicas son servicios que por diferentes medios son ofrecidos a una sociedad también de servicios. La tendencia actual es un modelo de gestión con miras a los objetivos y los resultados, que cede poder a los ciudadanos y a los equipos dentro de la administración pública y otorga un rol mayor a la participación, busca mejoras en la implementación de políticas públicas y satisfacer la creciente demanda de la ciudadanía. Por consiguiente, esta evolución de uno a otro tipo de administración trajo aparejado el estudio de nuevos elementos o factores que hacen a la actividad organizacional.

En la década del '80 del siglo pasado, Schwartz y Davis realizan un uso directo del término Cultura Organizacional definiéndola como "un patrón de las creencias y expectativas compartidas por los miembros de la organización (...) que producen normas que, poderosamente, forman la conducta de los individuos y del grupo de la organización" (Cújar Vertel, 2013:351)⁴⁷, aquí ya existe una conceptualización del término. Posteriormente, Schein profundiza, efectúa un estudio de la cultura organizacional y amplía así el conocimiento y análisis existente. Simultáneamente, otros autores, tales como Martin y Siehl, Wilkins y Ouchi, Denison y Bolman y Deal, comienzan a realizar diferentes aportes que complementan cada uno desde su observación lo que comprende el estudio de la cultura organizacional. Rescataremos de Schein los conceptos centrales de su estudio para realizar nuestro propio análisis.

Por otra parte, los estudios de Geert Hofstede intentaron comprender la influencia de la cultura en los valores de los individuos en el trabajo –siempre observando empresas privadas– y definieron cinco dimensiones, las que más adelante serán tratadas.

Para Schein (1988), existen tres razones que justifican el estudio en profundidad de la cultura: 1)-la cultura es perfectamente visible y tangible, 2)-los rendimientos individuales y organizacionales se comprenderán si se considera la cultura y 3)-existe una mala interpretación de lo que comprende la cultura, confundiéndola con temas tales como clima, filosofía, ideología, estilo, manera en que se dirige a la gente, entre otros.

Seguidamente, se profundizará en el concepto y las características que conforman la cultura organizacional, particularmente en el ámbito de la administración pública; y tomando como válido lo que Schein menciona en el punto 1), consecuentemente intentaremos

⁴⁷ Para un compendio completo de las diferentes etapas por las que fue atravesando el concepto de cultura organizacional, se sugiere la lectura de Cújar Vertel (2011) y de Crozier (1997).

visibilizar la cultura organizacional del fuero penal del Poder Judicial santafesino. Con relación al punto 2), su tratamiento lo posponemos para un abordaje en un futuro trabajo, y en cuanto al último, será tratado a los fines de referenciar qué no comprende la cultura organizacional, específicamente cuando abordemos la definición de "clima organizacional" y al solo efecto de separar y establecer con total precisión los límites de nuestro estudio.

2. Conceptualización en el ámbito de la administración pública

Un primer aspecto a remarcar es lo que se interpreta por aprendizaje del grupo, entendido como el proceso mediante el cual los integrantes del mismo deben afrontar una situación problemática y, simultáneamente, concebir juntos una solución. Nos encontramos así ante la situación básica de la formación de la cultura.

El proceso supone que existe una concordancia entre los integrantes del grupo en cuanto a la definición e identificación del problema, y luego de aplicar una solución al mismo, esta es compartida por todos como una característica nacida del reconocimiento de los integrantes que funciona y lo sigue haciendo luego de sucesivas experiencias.

Dos situaciones se reconocen en el proceso descrito: 1)-la existencia de un aprendizaje y conocimiento previo de las diferentes personas que integran el grupo y 2)-la nueva experiencia compartida que constituye el comienzo de un nuevo aprendizaje y conocimientos, convirtiéndose en una característica distintiva, diferenciadora y específica de dicho grupo. A estas dos situaciones Schein las define como "cultura previa" y "cultura nueva" respectivamente (1988:186). La primera identifica la existencia de tantas culturas previas como integrantes tenga el grupo, no obstante la cultura nueva los comprende a todos – involucrará a las futuras personas que integren ese grupo– y constituye un aprendizaje y conocimiento que lo diferencia de otros grupos.

En una aproximación inicial podemos decir que, independientemente del grupo que se pueda evaluar, existe un conjunto de valores –criterios de juicio moral–, creencias – explicaciones de las experiencias compartidas– y entendimientos o símbolos – representaciones de valores y creencias– que los integrantes de un grupo tienen en común.

El hecho de que los valores son compartidos por los miembros supone su aceptación implícita, lo que deriva en la producción de normas no escritas que forman la conducta de los individuos y de los grupos de individuos de una organización. Ese conjunto de normas formuladas sobre la base del conjunto de valores, creencias y símbolos compartidos, hace que el grupo de individuos que las reconoce como válidas actúe de manera uniforme tanto hacia el exterior como al interior de la organización.

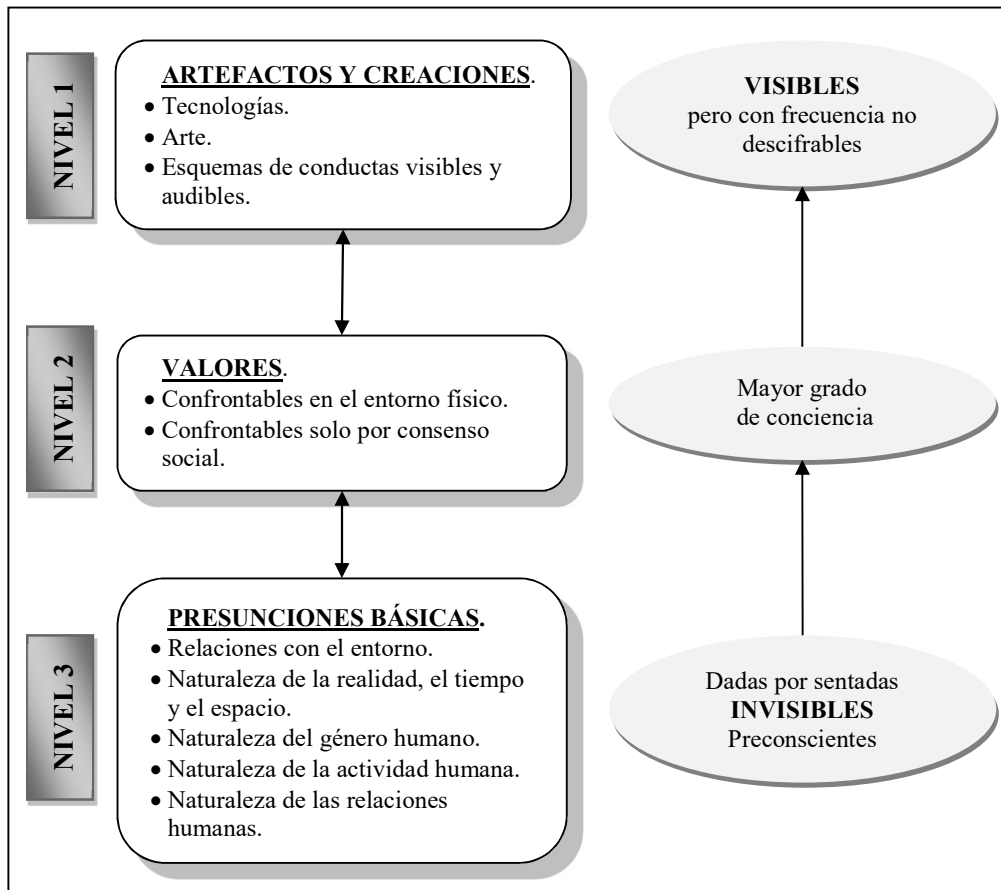
Schein define a la cultura organizacional de la siguiente manera:

llamaré cultura, a un modelo de presunciones básicas –inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con los problemas de adaptación e integración interna– que hayan ejercido la suficiente

influencia como para ser consideradas válidas y en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas. (1988:25)

La separación de la cultura organizacional en diferentes niveles nos permitirá identificar los diferentes elementos que la componen y la forma en que estos se relacionan. En tal sentido el siguiente gráfico muestra los distintos niveles de cultura y su interacción:

Gráfico N° 4: Niveles de cultura y su interacción



Fuente: Schein (1988:30).

En el NIVEL 1 se ubica todo aquello referente al espacio físico en el que desarrolla la labor el grupo, la capacidad tecnológica del mismo, el lenguaje escrito y hablado compartido por sus integrantes, las creaciones o producciones y la conducta expresa de sus miembros, vale decir, es la parte visible de la cultura, es lo observable en forma permanente y superficial, son los *artefactos y creaciones*.

En el NIVEL 2 se ubican los *valores*, la idea de lo que debe ser a diferencia de lo que es. Todo aprendizaje cultural refleja en última instancia los valores propios del individuo. Los

valores individuales surgen como primera solución a una situación o problema, los que, una vez aceptado por el resto de los integrantes del grupo como solución válida, se transformará en creencia y posteriormente en presunción. Schein utiliza la terminología "transformación cognoscitiva" para identificar este proceso. En el mismo sentido, es definido como "las convicciones básicas de que un modo de conducirse (...) es en lo personal, o socialmente, preferible que su modo opuesto (...)" por Robbins (2004:63).

Por último, el NIVEL 3 es el espacio de las *presunciones básicas*, que son todas aquellas soluciones a problemas que siguen el proceso de transformación cognoscitiva y derivan en una solución que sirve repetidamente como solución a aplicar y que a la larga queda asentada.

No todos los valores logran atravesar el proceso de transformación, sea porque alguno de ellos en ningún momento aportó solución al problema o bien porque, no obstante haber alcanzado ciertos resultados positivos, estos no fueron válidos como solución definitiva o no logró penetrar en la totalidad de los integrantes del grupo. Por ello, los valores a través por los cuales se dicta la normativa o función moral que señala a los integrantes del grupo la manera o forma de conducirse en determinadas situaciones son aquellos que logran ser consistentes a través del tiempo. Estos valores que se integran en la ideología o filosofía de la organización sirven de guía de sus integrantes para actuar ante la incertidumbre generada por eventos intrínsecamente incontrolables o difíciles. Los valores que llegan a dicho nivel son los que lograron transformarse en premisas básicas que se encuentran arraigadas en el grupo, considerando inconcebible una conducta basada en cualquier otra premisa.

Las presunciones básicas orientan la conducta y, simultáneamente, enseñan a los miembros del grupo la manera de percibir, pensar y sentir las cosas, tienden a ser incontestables e indiscutibles. Así, la cultura organizacional es lo que asegura la continuidad y permanencia de las organizaciones, ya que moldea la forma en que actúan las personas que la integran –como también a los que la integren en el futuro– e influye fuertemente en la forma en que se hace el trabajo.

La manera en que se transmiten los valores pueden encontrar diferentes caminos, inicialmente informales y en muchos casos inconscientes, como los mitos, leyendas, historias internas, jerga, ritos, rituales, el uso de *slogans*, el empleo de anécdotas, demostración reiterada de las características en que se realizan las actividades que se combinan a fin de realizar el trabajo y formas de comportamiento (Hernández Sampieri, 2012); las dos últimas son las de mayor incidencia al conformarse un grupo nuevo. En todos los casos, los que sean expresados por personalidades, referentes o héroes de la organización tendrán mayor impacto y trascendencia. También existe un canal oficial –no necesariamente formal– dentro de la organización que indica la racionalidad deliberada de sus directivos, y son valores que rápidamente intentan transformarse en premisas, originadas internamente como formas de organización dispuesta por los directivos, los cuales estiman como los convenientes para poder alcanzar los objetivos definidos y poder sobrevivir y crecer en un entorno cultural mayor.

Anteriormente señalamos que una parte de la cultura o los efectos que esta genera en el grupo son visibles y tangibles. La distribución física, el mobiliario, la limpieza y el aseo, la presencia de los empleados, el ruido de la organización y un número amplio de otras referencias suelen crear la impresión de un esquema, el cual está fundado en expectativas derivadas de experiencias previas vividas en situaciones similares dentro del mismo entorno (Schein, 1988). Estos esquemas son necesarios a fin de evitar o minimizar la ansiedad que se experimenta ante algo inesperado o insensato; asimismo, cada persona, con base en la observación individual, busca esquemas en la conducta de los demás. Recurrir a la construcción de esquemas es útil para poder predecir y controlar la conducta de otros.

3. Subculturas y el impacto de la cultura sobre la organización

Es posible que dentro de una organización existan subculturas, también reconocidas como culturas grupales o sectoriales, que tienen características particulares que pueden diferenciarse o distanciarse de la cultura de la propia organización.

Al hacer referencia a la cultura organizacional se entiende que es la cultura dominante, expresando así a los valores centrales que la gran mayoría de miembros de la organización comparte. En contraposición, se presentan situaciones en las que pueden coexistir culturas antagónicas dentro de una organización, situación que trae no pocos inconvenientes, atento a que no existe una interpretación uniforme de la conducta considerada como aceptable o inaceptable. Esta realidad suele presentarse en los ciclos de cambios organizacionales, en las que una cultura preexistente convive –hasta su extinción– con la nueva cultura, o también en organizaciones donde impera la anarquía, donde se pueden presentar diversos focos de subculturas bajo una misma estructura.

La cultura le da un sentido a la organización, el cual implica la transmisión de identidad, la pertenencia y principalmente la construcción colectiva de creencias y valores que logran transformarse en premisas en las que sustentan sus interacciones, estructuras, procesos, estrategias y relaciones con el medio o entorno organizacional.

El proceso de formación de la cultura organizacional puede ser visualizado como una interacción compleja de fuerzas (Krieger, 2013). Si las fuerzas son favorables, la organización será capaz de desarrollar una cultura ampliamente aceptada por sus integrantes, uniendo al grupo en la consecución de las metas organizacionales, generando cultura funcional, caracterizada por la flexibilidad, la estimulación a la motivación, compromiso y creatividad del grupo hacia los cambios necesarios para la adaptación de la organización a nuevas condiciones y desafíos que el entorno exige, ofrece o posibilita. Por el contrario, la existencia de fuerzas desfavorables no ayuda a integrar una cultura como la que definimos anteriormente, sino que tiende a la conformación de una cultura organizacional disfuncional, la cual descansa en creencias, convicciones y valores que producen comportamientos no alineados con la estrategia, que afectan negativamente el desempeño organizacional. Esta

disfuncionalidad puede manifestarse en conflictos, decisiones erráticas o equivocadas (Rodríguez, 2009).

La fuerza de la cultura organizacional se puede medir en cuanto a su extensión o limitación. Una cultura es extensa si está difundida y es aceptada en toda la organización; por el contrario, será limitada cuando la misma no sea ampliamente sostenida y aceptada en toda la organización.

Por otro lado, la amplitud del impacto es el grado de extensión que la cultura tiene entre sus miembros. El espectro de posibilidades es variado y profundo, pasando desde una cultura totalizadora, omnicomprendiva, que abarca a todos sus miembros por igual, a una cultura laxa. Esta última estará presente en organizaciones que solo pretendan abarcar ciertos aspectos de las relaciones laborales y no siempre estará siendo observada de la misma forma por todos los miembros; incluso puede que convivan diferentes subculturas y por eso su alcance más limitado, como también lo será su fuerza.

En definitiva, la fuerza es el grado de presión que la cultura ejerce sobre los miembros de la organización (Krieger, 2013). Se está en presencia de una cultura fuerte cuando se tiene una gran influencia sobre el comportamiento de los integrantes del grupo; por el contrario, si la cultura solo emite sugerencias, su impacto e influencia son menores.

Habiendo definido la cultura como el producto obtenido del aprendizaje de la experiencia grupal y solo localizable allí, e individualizado la existencia de fuerzas en constante interacción que hacen a la consistencia con la que se construye la cultura organizacional, a continuación especificaremos sus elementos o componentes principales.

4. Elementos que componen una cultura organizacional.

Sobre la base de constructos teóricos elaborados por Felcman, quien ha indagado sobre las distintas perspectivas de análisis del fenómeno de la cultura organizacional, creemos correcto considerar que la cultura se compone de elementos y manifestaciones tanto visibles y conscientes como invisibles e inconscientes. Fundamentalmente, atendiendo al trabajo mencionado, incluimos dentro de la cultura organizacional a los valores laborales, tipos culturales y presunciones básicas⁴⁸, los cuales abordaremos con mayor detalle a continuación, siguiendo la calificación elaborada por Felcman (2001) y Felcman y Blutman (2002), ubicándolos en el Nivel 2 –valores– y Nivel 3 –presunciones básicas– del esquema de Schein visto anteriormente.

A. Los valores laborales son las convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros. Blutman (2009) los ubica como el cimiento de la organización, dando un sentido de dirección común para todos los

⁴⁸ Aquí el autor local, coincide en la terminología con Schein (1988).

integrantes, estableciendo las directrices para su comportamiento diario. Estos valores se subdividen en:

- I) Valores laborales básicos, como ser: mejoras de ingreso, estabilidad laboral, ambiente físico agradable y nivel de estrés.
- II) Valores laborales sociales, que comprenden: buena relación de trabajo con el jefe, cooperación grupal y tiempo libre.
- III) Valores laborales de reconocimiento, que incluyen: crecimiento en la carrera, empleabilidad, valorización del trabajo, ser consultado por su superior, trabajar en una organización⁴⁹ importante.
- IV) Valores laborales de autorealización, que incorporan temas tales como: que el trabajo de uno sea importante para la organización, trabajo creativo, que el trabajo implique tareas desafiantes, libertad en el ejercicio de las tareas, que el trabajo de uno sea importante para la comunidad, dejar huella, aprendizaje continuo con la realización de tareas y que los objetivos estén claramente definidos.

B) Los tipos culturales son tipos ideales que nos permiten estudiar la cultura organizacional en cinco variantes, clasificadas según sea la orientación a los resultados o a la gente, para a partir de ello inferir si la administración pública cuenta con un modelo de gestión orientado normativamente o de tipo gerencial orientado a los resultados. Las variables son agrupadas en dos subcategorías:

I) *Tipos culturales históricos*: inicialmente el autor empleó el término "tradicionales". Estos poseen mayor orientación a lo normativo, dividiéndolos en:

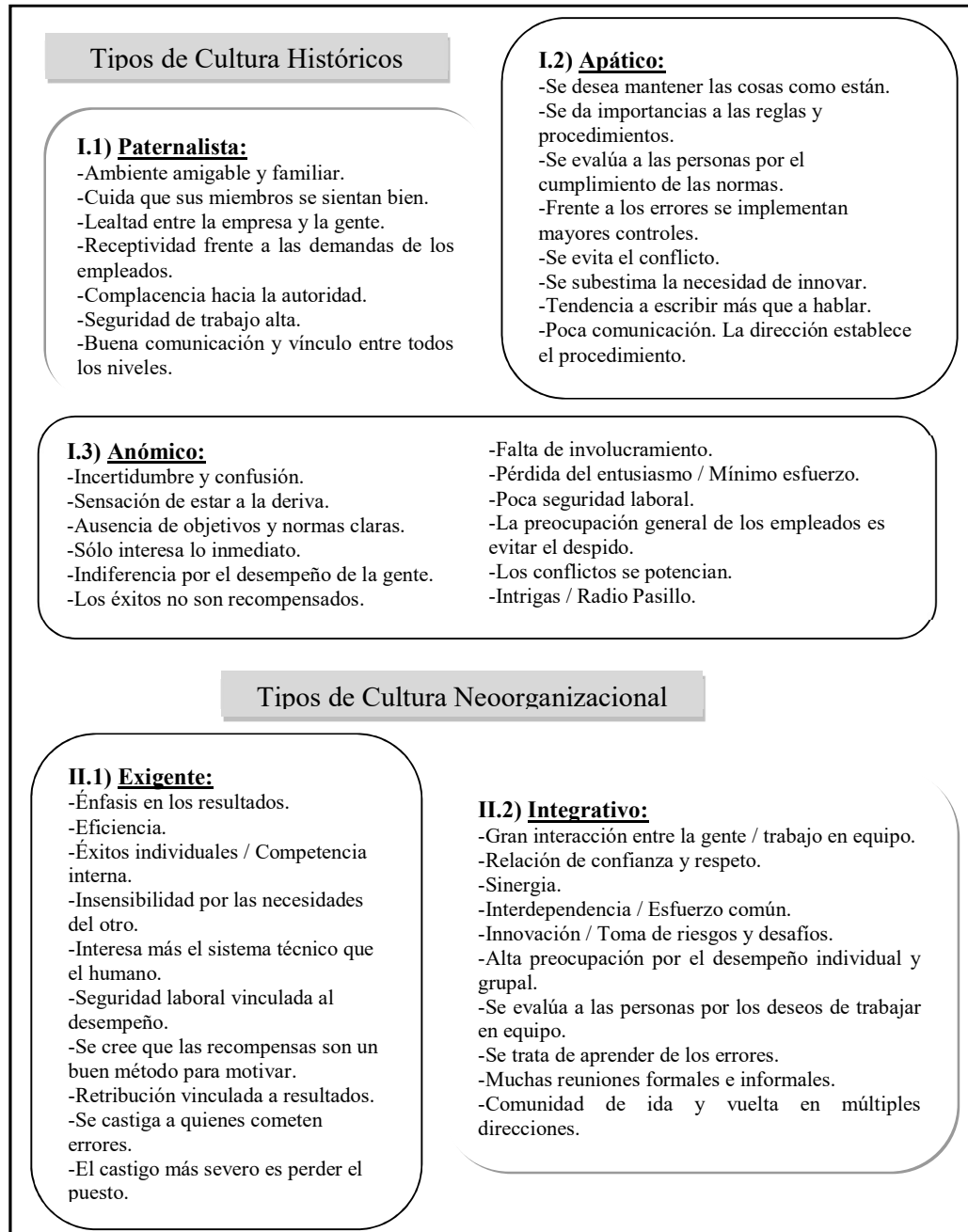
I.1) Culturas paternalistas: es la cultura que prioriza el cuidado de las relaciones personales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas. Se asocia una cultura de esta naturaleza con el cuidado del bienestar de los miembros de la organización, la lealtad entre la gente, la organización, etc.

I.2) Culturas apáticas: se presentan cuando existe una escasa orientación hacia la gente como también a los resultados: Este tipo de cultura está fuertemente alineado con los modelos de gestión burocráticos. Como indicadores de esta cultura se destacan: la excesiva prudencia en la administración, la tendencia a escribir más que a hablar, el conservadurismo y apego a las normas y reglas, la tendencia a evitar el conflicto, la subestimación de la necesidad de innovar, la implementación de mayores controles frente a los errores, la poca comunicación entre las jerarquías y diferentes sectores de la organización.

⁴⁹ Felcman utiliza la palabra "empresa".

I.3) Culturas anómicas: al igual que las anteriores, se identifican con situaciones en las que existe escasa orientación hacia la gente y a los resultados; la gestión o administración burocrática es un campo fértil para el surgimiento de culturas con estas características. Son

Gráfico N° 5: Tipos culturales.



Fuente: elaborado sobre la base de Felcman (2001).

indicadores de este tipo de cultura: la indiferencia por el comportamiento de la gente, el estado de incertidumbre y confusión, la pérdida de entusiasmo, la ausencia de recompensas para premiar los éxitos, la poca seguridad laboral que a su vez determina el escaso interés por

el futuro y la preocupación excesiva por lo inmediato centrada principalmente en evitar el despido. Se hacen más latentes en organizaciones que están sujetas a cambios dramáticos.

II) *Tipos culturales neoorganizacionales*: inicialmente el autor designó a estos como modernos, y son los que poseen mayor orientación a los resultados.

II.1) Culturas exigentes: se hacen presente en ambientes laborales que pueden calificarse como demandantes e inflexibles, basados principalmente en la fijación de objetivos y la exigencia de su cumplimiento. En estos ambientes se incentiva la competencia interna y la insensibilidad frente a las necesidades del otro. La eficiencia y los aportes personales son prioritarios, se juzga y se premia o castiga por lo que se produce y se pone un especial énfasis en los resultados.

II.2) Culturas integrativas: estas culturas suponen la existencia de una combinación correcta entre altos niveles de orientación hacia la gente y a los resultados, lo cual implica dirección estratégica, visión, compromiso, consistencia, trabajo en equipo, adaptación a los cambios, comunicación interna fluida y una alta preocupación por el desempeño tanto individual como grupal. Bajo este tipo cultural se intenta aprender de los errores y no castigarlos, y obtener el mejor provecho de los conflictos.

Estos tipos culturales se resumen en el Gráfico N° 5.

Como resultado a destacar de estudios realizados por Blutman (2009), en los que utilizó como indicadores estos tipos de cultura, concluyeron en indicar que en la cultura organizacional del sector público existe un amplio predominio de los tipos de cultura tradicional y en particular del apático. La importancia del cumplimiento de los procedimientos que regulan las actividades y el grado de rutinización de las tareas, lo que, sumado a otros factores, como la disfuncionalidad y la lentitud, son evidencia de instituciones que denotan una cultura organizacional que se puede caracterizar como atada a la "lógica del expediente", donde se reflejan los valores estáticos y marcadamente burocráticos.

C) Las presunciones básicas, tal como lo vimos precedentemente, Schein las define como los aspectos más profundos, estables e invisibles de la cultura organizacional que forman parte del inconsciente colectivo de la organización. Algunos de los valores compartidos por el grupo llegan a transformarse en presunciones, luego de un proceso. Guardan relación con las creencias más profundas que los integrantes tienen sobre la naturaleza humana.

Utilizaremos las dimensiones o indicadores definidos por Geert Hofstede (2010). En total este autor identificó cuatro: distancia de poder (*power distance index –PDI–*), evitar la incertidumbre (*uncertainty avoidance index –UAI–*), individualismo-colectivismo (*individualism versus collectivism –IDV–*) y masculinidad-feminidad (*masculinity versus femininity –MAS–*). Con atención a los objetivos que nos propusimos, solo utilizaremos en este trabajo los dos primeros, más allá de que desarrollaremos conceptualmente la totalidad de las dimensiones.

- I) Distancia de poder: define el grado en que los miembros con menos poder dentro de la organización esperan y aceptan que el poder esté distribuido de manera desigual. El indicador es utilizado para medir y diagnosticar las relaciones de poder intraorganizacional, midiendo la distancia jerárquica que separa a jefes de subordinados. A bajos niveles de este indicador, la organización presentará una distribución más equitativa del poder; por el contrario, con un alto nivel de *power distance* las relaciones de poder evidencian la existencia de un sistema formal de jerarquías en el cual se presenta una marcada dependencia de los niveles jerárquicos más bajos respecto de los más altos, modelo en el cual los subordinados esperan que sus jefes tomen discrecionalmente las decisiones.
- II) Evitar la incertidumbre: expresa el grado o nivel de tolerancia que las personas tienen frente a situaciones de incertidumbre o caracterizadas por un marcado desconocimiento respecto del futuro. Bajo este análisis la incertidumbre es una sensación compartida por los integrantes de una organización. La incertidumbre extrema genera una ansiedad intolerable. Las organizaciones utilizan diferentes herramientas con el fin de hacer frente a la incertidumbre, entre ellas la tecnología, las reglas o normas y los rituales. Las dos primeras se caracterizan por ser instrumentos racionales, que aportan a la predictibilidad de las acciones, en tanto que los rituales no son racionales y están destinados a mejorar los niveles de cohesión e integración del grupo liberándolo de estrés y disminuyendo la ansiedad. Las organizaciones con un indicador alto tienden a mantener códigos de creencia y comportamiento rígido y son intolerables con los comportamientos e ideas no ortodoxas; por el contrario, un indicador bajo refleja mayor tolerancia a la incertidumbre y los integrantes comparten una actitud de mayor apertura.
- III) Individualismo-colectivismo: se refiere al grado en que una cultura promueve tendencias en uno y otro sentido.

Las culturas individualistas tienden a promover el desarrollo individual autónomo, único e independiente; en este tipo de organizaciones las necesidades, los deseos y objetivos de los individuos están por encima de los colectivos. Los lazos entre las personas son laxos, cada uno se ocupa de sí mismo. Los ascensos y avances de los individuos, en este tipo de organizaciones, se basan en los logros y alcances individuales.

Las culturas colectivas, en cambio, promueven la interdependencia de los miembros dentro del grupo; aquí los individuos sacrifican sus deseos y objetivos personales en pos de las necesidades y metas del grupo. En estas organizaciones se estimula el bienestar con la conformidad del grupo, se persigue un mayor grado de confianza en el trabajo en equipo. Aquí, los ascensos y avances de los individuos dentro de la organización se basan en mayor proporción en la antigüedad.

Geert Hofstede identificó las siguientes metas laborales:

-En el polo individualista:

- Tiempo personal: tener un trabajo que deje suficiente tiempo para la vida personal o familiar.
- Libertad: tener libertad para planificar la propia tarea.
- Desafío: tener un trabajo estimulante que permita lograr una sensación de realización personal.

-En el polo colectivista:

- Formación: tener oportunidades de formación.
- Condiciones de trabajo: tener buenas condiciones físicas de trabajo.
- Utilización de las capacidades: utilizar plenamente las capacidades y habilidades propias en el trabajo.

IV) Masculinidad-feminidad: hay una tendencia común en la mayor parte de las sociedades, tanto modernas como tradicionales, en lo que atañe a la distribución de roles sociales según el sexo, la que extendida al ámbito laboral ayuda a definir la masculinidad como aquellas organizaciones en las que los papeles sociales de ambos sexos son claramente distintos; la femineidad se refiere a las organizaciones en las que los papeles sociales de ambos sexos se superponen.

Descritos y tratados los elementos que componen la cultura organizacional, pasaremos a detallar el proceso por el cual atraviesa una organización para conformar y consolidar una cultura compartida por todos los integrantes de la misma, las diferentes fases por las que atraviesa para que sea posible determinar el estadio en el cual se encuentra la propia organización.

5. Proceso de formación y desarrollo de una nueva cultura organizacional.

La cultura organizacional ha sido definida como el resultado del aprendizaje del grupo, al cual se arriba luego de que los integrantes en forma simultánea afronten una situación problemática y encuentren una solución en forma conjunta, conformándose así las presunciones básicas para la formación de la cultura. Todo el proceso supone una definición compartida del problema y el reconocimiento también compartido de que algo que se ha inventado funciona y sigue funcionando, reconociendo la existencia de un aprendizaje y conocimiento cultural previo.

Nos enfocaremos en el proceso de gestación de una nueva cultura por el cual atraviesa una organización en marcha, vale decir, en las diferentes etapas por las que se encamina un cambio de cultura organizacional. En tanto, dichas etapas por las que pasa un proceso de cambio cultural (Krieger, 2013) se pueden resumir en:

5.1. Disfuncionalidad cultural

El sistema de convicciones, creencias y presunciones básicas de la organización o del grupo dejan de ser útiles para operar, originan conflictos, pérdida de eficiencia, toma de decisiones erráticas y diseño de estrategias inciertas o confusas. Representan así los primeros síntomas de deficiencia en el funcionamiento del grupo como tal. Es el momento en el cual el funcionamiento de la organización o grupo comienza a fluctuar en su accionar pero no es aún percibido por los miembros como una falla y mantiene latente las bases de la cultura que rige al grupo.

5.2. Crisis y cuestionamiento del sistema cultural vigente

Se cuestiona el sistema de convicciones, creencias y presunciones básicas de la organización o del grupo. La unidad de consenso compartida por todos los integrantes se rompe, y en consecuencia la acción conjunta también, lo cual genera conflictos, rigidez en los tratos y en las funciones, ocasiona disgregación en la organización. En esta fase, los individuos comienzan a manifestar su desacuerdo y progresivamente se evidencia un proceso de corrosión que repercute en las labores tanto individuales como del conjunto. En definitiva, la disfuncionalidad de la fase anterior se hace evidente para el conjunto de individuos que integran el grupo.

5.3. Búsqueda de nuevo paradigma o nuevo modelo cultural

Descartado el anterior sistema de convicciones, creencias y presunciones básicas de la organización o del grupo, el proceso transita un estado de anomia, momento en el que conviven elementos del paradigma o de la cultura cuestionada con aspectos de la nueva cultura –en formación– aún no asumida plenamente por los integrantes. Así, existirán dentro de la organización quienes conservan internalizada la cultura objetada, como también quienes ya hayan incorporado las convicciones y creencias nuevas y habrá nuevos integrantes que traigan valores compatibles con la nueva cultura en formación. Binder (2012) identifica en esta etapa la presencia de lo que ha dado en llamar "Fuerza de la Tradición", la cual sobresale por la debilidad del conocimiento empírico sobre los viejos sistemas (*sid.* cultura organizacional anterior) y la necesidad de insistir en ideas elementales que fagociten la nueva cultura, lo que lleva a descuidar el conocimiento de las prácticas de la cultura anterior, consolidadas por años de repetición, y todo ello provoca un debilitamiento de un principio básico: "toda nueva práctica debe desplazar a una vieja práctica y debe contar con la suficiente fuerza para hacerlo". El desplazamiento debe atravesar la lucha entre prácticas utilizando los escenarios e instrumentos necesarios para propiciar la victoria de la nueva cultura por sobre la anterior. El grado de conflictividad no debe ser visto como un déficit en la implementación de la nueva cultura sino como un signo de avance y profundidad, Binder afirma que "un determinado nivel de conflictividad (que se compone de diversas variables) es inherente al proceso de implementación".

5.4. Institucionalización

El nuevo sistema de convicciones, creencias y presunciones básicas comienza a ser internalizado por los integrantes de la organización mediante sus interacciones. Se instauran así los nuevos valores con los que, en la medida en que dan respuesta a los desafíos o problemas que se le presentan a la organización, se institucionaliza la nueva cultura organizacional. En esta fase, la totalidad de los integrantes acepta las nuevas soluciones como las únicas factibles de aplicar para resolver los planteos o problemas, los que a partir de dicho momento se repetirán en forma continua y reiterada para los hechos conocidos.

La fase inicial del proceso de cambio de cultura puede tener su origen, tal como veremos a continuación, tanto en el entorno de la organización como en su interior. Nos centraremos seguidamente en detallar las posibles fuentes o motivos a partir de los cuales se exterioriza la necesidad de emprender un cambio cultural por el que, a lo largo del proceso de transformación, se arribe a un conjunto de presunciones básicas aceptadas por la totalidad de los miembros.

6. Razones del cambio de cultura organizacional

Los motivos por los cuales se alerta o se identifica la necesidad o exigencia de cambio son diversos y variados, algunos responden a imposiciones externas a la propia organización y otros tienen su origen en su interior.

En lo particular, las organizaciones pertenecientes a la administración pública están sujetas a recibir de su entorno parlamentario –no con exclusividad pero sí en lo particular– modificaciones que repercuten en su composición. Esto es así atento a que las dependencias del sector público son el resultado de leyes, decretos y reglamentos, creadas por una necesidad identificada por el legislador, quien al sancionar la normativa específica configura el tipo de administración pública pretendida para alcanzar los objetivos del Estado

A continuación se detallan las razones que pueden motivar el cambio, individualizadas por Krieger (2013:534), y que nos ayudarán a visualizar los posibles orígenes de los cambios culturales dentro de una organización:

- I) Cuando una organización presenta una crisis, o tiene un funcionamiento marcadamente pobre o llega al extremo de no cumplir con la misión asignada a la misma. Si del diagnóstico que se efectúa surge que los males radican en la cultura excesivamente burocrática o en una organización mecánica que no identifica valores internos o externos sino que solo está centrada en el cumplimiento taxativo de lo normado, y además existe un consenso entre los integrantes de la organización, del Estado o de la propia sociedad, de que hay una necesidad de modificación de lo viejo y crear una nueva cultura –aun cuando particularmente la cultura no fuera referenciada como el elemento a modificar–, deberá encararse un programa de transformación cultural y organizacional. Un cambio normativo o

legal que requiere la adaptación de los valores internos a cambios en las regulaciones de las actividades del sector entra en estas razones.

- II) Cuando se produce un cambio en el entorno o cuando la propia organización se desenvuelve en un medio turbulento y altamente competitivo o exigente, que se modifica dinámicamente mientras la organización sigue apegada a los valores y modos de conducción tradicionales. Por esta última razón, en este tipo de organizaciones el proceso de cambio demandará múltiples esfuerzos –no implica esto que el resto de las razones no lo requieran– y exigirá tiempo para conseguir derribar las viejas formas de actuar.
- III) Cuando las organizaciones crecen mucho y rápido se tiende a generar un exceso de rigurosidad formalista, burocratizando así su accionar, pues la organización del sector público se centraliza en exceso con el fin de controlar la incertidumbre. Paralelamente, se produce una pérdida de identidad provocada por el ingreso de un gran número de empleados con distintas culturas organizacionales en las que se formaron.
- IV) Cuando existen conflictos entre distintas subculturas que conviven en la organización. Las fusiones de organizaciones son las que llevan a atravesar por estas dificultades, en donde empleados de un sector son derivados e incluso obligados a formar parte de otro sector, área u organización distinta de aquella en la que se formó culturalmente. La convivencia de subculturas dentro de una organización no es saludable que se prolongue por mucho tiempo, atento a las dificultades que trae aparejadas para los individuos que componen cada área o sector de la administración.

Se puede apreciar que las cuatro razones anteriores decantan necesariamente y como condición indispensable en la implementación de un cambio organizacional. Los motivos que exterioricen la necesidad de un cambio pueden ser una de las anteriores o una combinación de ellas. Por ejemplo, una nueva norma puede en forma simultánea reestructurar un sector determinado dentro de una organización estatal y establecer la fusión con otro sector, incluso de dependencias públicas distantes.

El proceso de cambio no es un camino llano, ni libre de dificultades, por el contrario, atraviesa necesariamente por un proceso de conflictividad y, dependiendo del resultado obtenido al final del ciclo, se podrá comprobar si el cambio fue efectivamente implementado, es decir, y utilizando los términos de Schein ya tratados, si se lograron consolidar las nuevas presunciones básicas que identifican la nueva cultura organizacional. El proceso de conflictividad en este caso es visto desde la teoría interaccionista como algo necesario y que los líderes deben mantener en un estado mínimo y continuo, afirma dicha corriente en un estado apenas suficiente para que el grupo sea viable, creativo y autocrítico (Robbins, 2004).

7. Diferencia con clima organizacional

Hemos visto hasta aquí diferentes temas de interés para definir, describir, analizar y hasta medir los factores que representan a la cultura dentro de una organización. Se han identificado diferentes tipos culturales que pueden estar presentes en el ámbito de una organización, así también se individualizaron los elementos que componen la cultura, las fases por la que atraviesa el proceso de cambio cultural y se han enumerado los posibles motivos por los cuales se genera la necesidad de una modificación en las presunciones básicas de una organización.

Nos queda a continuación reconocer aquello que no forma parte de lo que hemos definido como cultura organizacional, aunque sea similar o en alguna literatura sean tratados como una misma cosa.

En este sentido, la cultura se refiere a la estructura profunda de las organizaciones, arraigada, como vimos, en valores y creencias que luego se transforman en las presunciones básicas compartidas por la totalidad de los integrantes, las cuales se presentan como estables a través del tiempo.

Por otro lado, tenemos el clima organizacional que se encuentra arraigado en el sistema de valores organizacionales, sujeto a control directo y muy limitado a aquellos aspectos del ambiente social que son percibidos conscientemente por los miembros (Hernández Sampieri, 2012). El clima organizacional refiere a percepciones colectivas del personal con respecto a variables de la organización, como son la estructura, las políticas y las prácticas administrativas, y a los procesos humanos que ocurren en la interacción cotidiana dentro de la organización, como son comunicación, liderazgo y ejercicio de la jerarquía, entre otros.

El clima es creado o pergeñado por los directivos o personal superior y los empleados de la organización simplemente trabajan dentro de un contexto que no establecieron o no formaron parte en el proceso de definición del mismo. Se transforma así en el ambiente en el cual los miembros desempeñan su trabajo diariamente, es la forma en que se desarrolla la relación entre el personal y entre estos y el jefe. Para el clima organizacional, una persona es distinta de su contexto o ambiente social; en sentido contrario, la cultura no separa al individuo de su ambiente y, en consecuencia, para la cultura es tanto el medio como el resultado de la interacción social.

Sobre la base de lo último expresado, tenemos que el clima organizacional puede ser un cambio temporal en las actitudes de las personas, el cual puede tener origen en múltiples situaciones. Las actitudes son "juicios evaluativos, favorables o desfavorables, sobre objetos, personas o acontecimientos" (Robbins, 2004:71), son la opinión expresa de quien habla acerca de algo. Por otro lado, la cultura es estable en el tiempo, solo modificable mediante un largo proceso de cambio.

Vemos que todas aquellas actitudes que subyacen a los valores y creencias, como también a las normas y los sentimientos de los integrantes de la organización, son comprendidos dentro de lo que se definió como clima organizacional y se encuentran sujetos a control y limitados a aquellos aspectos del ambiente social que son percibidos conscientemente por tales miembros.

El clima organizacional trae consecuencias, dependiendo de la existencia de un buen o mal clima, así se puede señalar, entre las positivas: logro, afiliación y alta productividad; y entre los negativos: inadaptación, alta rotación, ausentismo, poca innovación y baja productividad, entre las principales.

Ambos conceptos, cultura y clima organizacional, en la literatura de años anteriores fueron tratados solapadamente, lo cual ha traído cierta confusión al momento de desarrollar un abordaje en su estudio, esto debido principalmente a que dichos conceptos refieren o estudian el fenómeno organizacional.

La diferencia, tratada y expuesta restringidamente, entre clima y cultura organizacional nos ayudará para delinear los instrumentos de recolección de información, evitando tomar lectura de aquello que no corresponde a los objetivos del presente trabajo.

CAPÍTULO V: “El caso: La cultura organizacional en el fuero penal primera instancia del Distrito Judicial N° 1 de la provincia de Santa Fe”.

Con anterioridad describimos la estructura que el fuero penal del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe poseía antes de la reforma legislativa en su sistema procesal penal, como también se representó genéricamente la estructura que se implementó en base al nuevo ordenamiento normativo. En esta etapa trataremos en lo particular la composición del Distrito Judicial N° 1, tanto en lo referente al Colegio de jueces como de la OGJ.

A fin de realizar el trabajo en un todo de acuerdo con los objetivos planteados y para analizar las dimensiones de la cultura organizacional fue fundamental utilizar el modelo teórico subyacente visto.

Se brindarán detalles cuantitativos de la conformación que poseía del fuero penal de la primera instancia del Distrito Judicial N° 1 al momento de elaborarse el trabajo de campo y como parte del proceso de recolección de información primaria se trabajará en una descripción de la organización, asimismo se analizó la cultura organizacional tanto desde una mirada de las preferencias de los miembros integrantes de la OGJ como desde su apreciación de la situación actual, con una profundización en los temas invisibles de la cultura.

Por último, se observó la evolución en la cultura organizacional entre la organización funcionando bajo el esquema del sistema inquisitivo y la estructura en el sistema adversarial. En este punto cabe aclarar que al no contar con información secundaria previa relacionada con la cultura organizacional del sistema inquisitivo de la provincia de Santa Fe, a los fines de obtener una línea base con las características de esta, así mismo al momento de realización del

trabajo de campo se encontraba disuelta la casi totalidad de la estructura inquisitiva – conformada en la actualidad por algunos pocos empleados muchos de ellos subrogantes de reciente incorporación, que por tal motivo no se encontraban prestando labores al momento de plena vigencia de dicho sistema–, se optó por obtener datos primarios en forma simultánea en el trabajo de recolección que se efectuó. Esto nos ayudó a realizar aproximaciones que nos posibilitaron comparar con la situación actual y formular interrogantes e hipótesis a ser validadas, quizás, en futuras investigaciones.

1. Análisis de la estructura del fuero penal de la provincia de Santa Fe

1.1. Estructura provincial: el Distrito Judicial N° 1 y su enclave territorial

El análisis realizado oportunamente sobre la legislación vigente implementada a partir del 10 de febrero de 2014 determina la conformación territorial del fuero penal en el ámbito de la provincia de Santa Fe.

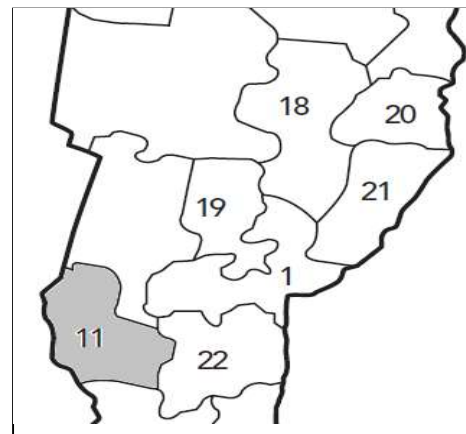
La provincia se encuentra dividida en cinco (5) circunscripciones judiciales, que son: N° 1 Santa Fe, N° 2 Rosario, N° 3 Venado Tuerto, N° 4 Reconquista/Vera, y N° 5 Rafaela. A su vez, cada una de ellas se integra con diferentes distritos judiciales –22 en total–. En el caso particular que nos incumbe, se encuentran el Distrito N° 1 –Santa Fe–, N° 11 –San Jorge–, únicos distritos que conforman la Circunscripción Judicial N° 1 con Colegios de jueces.

Surge de la Ley N° 13.018 que en el ámbito de la Circunscripción Judicial N° 1 existe constituida una OGJ de primera instancia con jurisdicción en el Distrito N° 1 –y con competencia territorial sobre los Distritos N° 18, 19, 20, 21 y 22–, quedando excluido el N° 11 –San Jorge–, que posee una OGJ dependiente de la oficina de segunda instancia con sede en Santa Fe.

Conforme al texto legal en el Distrito Judicial N° 1, se integra un Colegio de jueces de primera instancia con sede en el mismo lugar que la OGJ, la cual, como se ha visto, debe realizar el apoyo y soporte a aquel Colegio.

Ambos organismos, el jurisdiccional y el administrativo, tienen asiento en la ciudad de Santa Fe, en el edificio principal del Poder Judicial en dicha sede y comparten el espacio físico. La estructura organizacional diseñada por la ley es tratada con mayor profundidad a continuación.

Gráfico N° 6: Circunscripción Judicial N°1



Fuente: Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, 2016.

1.2. Estructura de la OGJ y del Colegio de jueces del Distrito Judicial N° 1

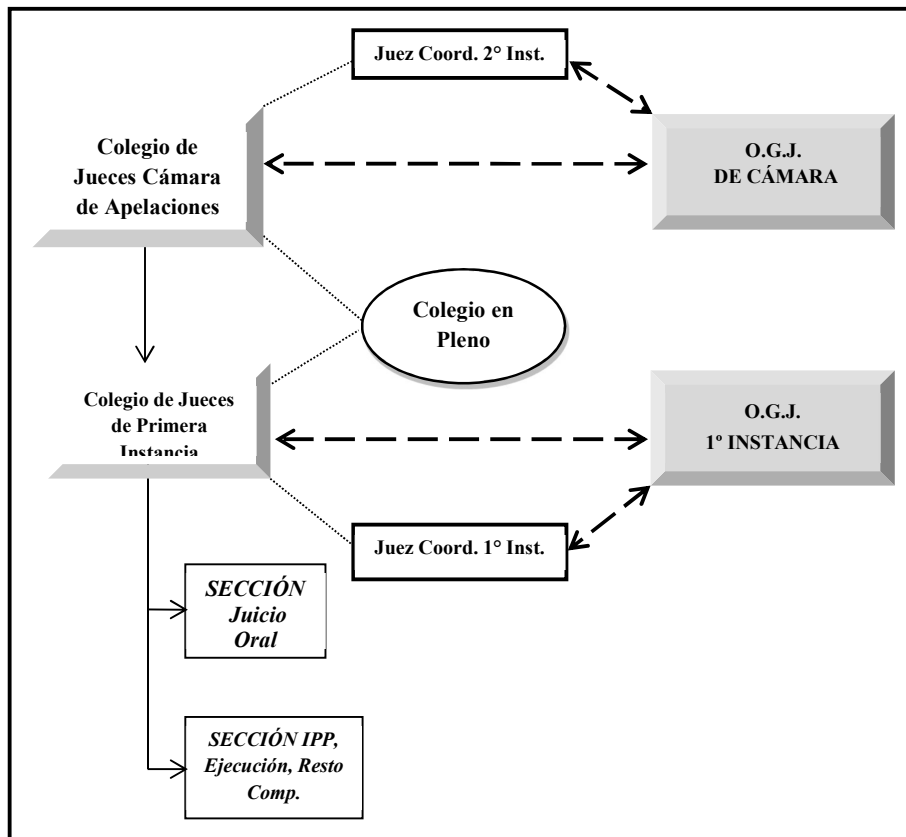
La distribución orgánica que se muestra en el gráfico N° 7 representa la composición del fuero penal del Distrito Judicial N° 1. En la parte superior se distingue la estructura de segunda instancia, en tanto que es de nuestro interés la parte inferior del mismo, representando la estructura de primera instancia, específicamente el Colegio de jueces y la OGJ.

-Colegio de jueces:

Se estableció normativamente que el área jurisdiccional se compondría con exclusividad de los magistrados del nuevo sistema adversarial. Para una mejor organización del Colegio, se dispuso que el mismo se divida en dos secciones de competencias: I) de Juicio Oral e II) Investigación penal preparatoria, ejecución y resto de las competencias. Entre todos los integrantes, en forma anual, deben elegir un magistrado que paralelamente se desempeñará como juez coordinador.

En su proceso formativo, y como surge de sendos informes anuales de gestión efectuados por el director de la OGJ (2014, 2015, 2016), el Colegio del Distrito N° 1 se integró con un total de seis (6) magistrados, quienes pertenecían al sistema inquisitivo –tres (3) a los juzgados de instrucción y tres (3) a los correccionales–. Estos jueces, hasta el 9 de febrero de 2014, fueron competentes en sus organismos jurisdiccionales y al día siguiente

Gráfico N° 7: Estructura fuero penal santafesino



Fuente: elaboración propia en base a Ley 13.018.

pasaron a formar parte del sistema adversarial en forma definitiva.

Hasta el mes de diciembre de 2016 se conservó la composición anterior, momento a partir del cual fueron trasladados dos (2) nuevos jueces del sistema de conclusión de causa – ambos de sendos juzgados de instrucción–, para que en forma definitiva también integren el Colegio de jueces; y en el mes de febrero de 2017 se efectivizó el traspaso parcial de un (1) magistrado del sistema de conclusión de causa –también de un juzgado de instrucción–, para que preste funciones en ambos sistemas. Lo anterior se resume en la Tabla N° 6.

El área jurisdiccional nunca se dividió en las secciones de competencia antes detalladas, principalmente obligados por la circunstancia del exiguo número de magistrados que componen el Colegio, debiendo los jueces intervenir indistintamente en el amplio abanico de competencias: investigación penal preparatoria, juicio oral y ejecución.

La labor de los magistrados se realiza principalmente en el ámbito de las salas de audiencias, espacio en el que deben emitir sus resoluciones en forma oral frente a las partes, público y prensa que se encuentren presentes. De acuerdo con lo que se pudo observar, algunos magistrados –dos específicamente– difieren el dictado de sus fundamentos en formato papel; asimismo, se observó que los jueces realizan la integridad de sus resoluciones sin la asistencia de personal, funcionarios o asistentes. Se distribuyen despachos individuales para cada uno de los jueces del Colegio, todos con la misma presentación, disposición y provistos de los mismos elementos, con mobiliario diferenciado del resto de la OGJ.

Fecha	Cantidad de Jueces	Total de Jueces
10/02/2014	6	6
01/12/2016	2	8
13/02/2017	1	9
TOTAL GENERAL		9

*Fuente: OGJ,
Informe Anual de Gestión, 2014, 2015 y 2016.*

En ciertos momentos en los que no se participan en audiencias, los jueces realizan reuniones colegiadas de tipo informal, en el ámbito de sus despachos privados, para el debate de ciertas pautas procesales, y también se tratan temas organizacionales con el responsable de la OGJ.

El juez coordinador realiza labores de instrumentación con el director de la oficina a los fines de consensuar aquellas actividades que son necesarias para que la totalidad de los magistrados cuente con la información indispensable para el cumplimiento de su labor jurisdiccional.

Se ha observado que los magistrados cumplen su jornada laboral en el horario matutino y para las labores en horarios y en días inhábiles existe un cronograma de turnos para la realización de audiencias. No cuentan con personal que los asista en forma directa, sino por intermedio de los integrantes de la OGJ, los cuales hacen actividades de tipo

eminentemente administrativo. Seguidamente se detallan las funciones y actividades que desarrolla esta oficina de apoyo.

-Oficina de gestión judicial:

La labor administrativa es desarrollada por los integrantes de la OGJ. La misma posee un director que tiene entre sus principales funciones el dirigir dicho organismo, siendo el responsable de todas sus áreas. Tal como se describió, reglamentariamente la Corte Suprema de Justicia dispuso la estructura de la oficina y estableció que el director estaría asistido para el cumplimiento de sus funciones por dos subdirectores, uno jurisdiccional y otro administrativo. De ambos se desprenden unidades internas que posibilitan el desarrollo operativo del accionar de la organización.

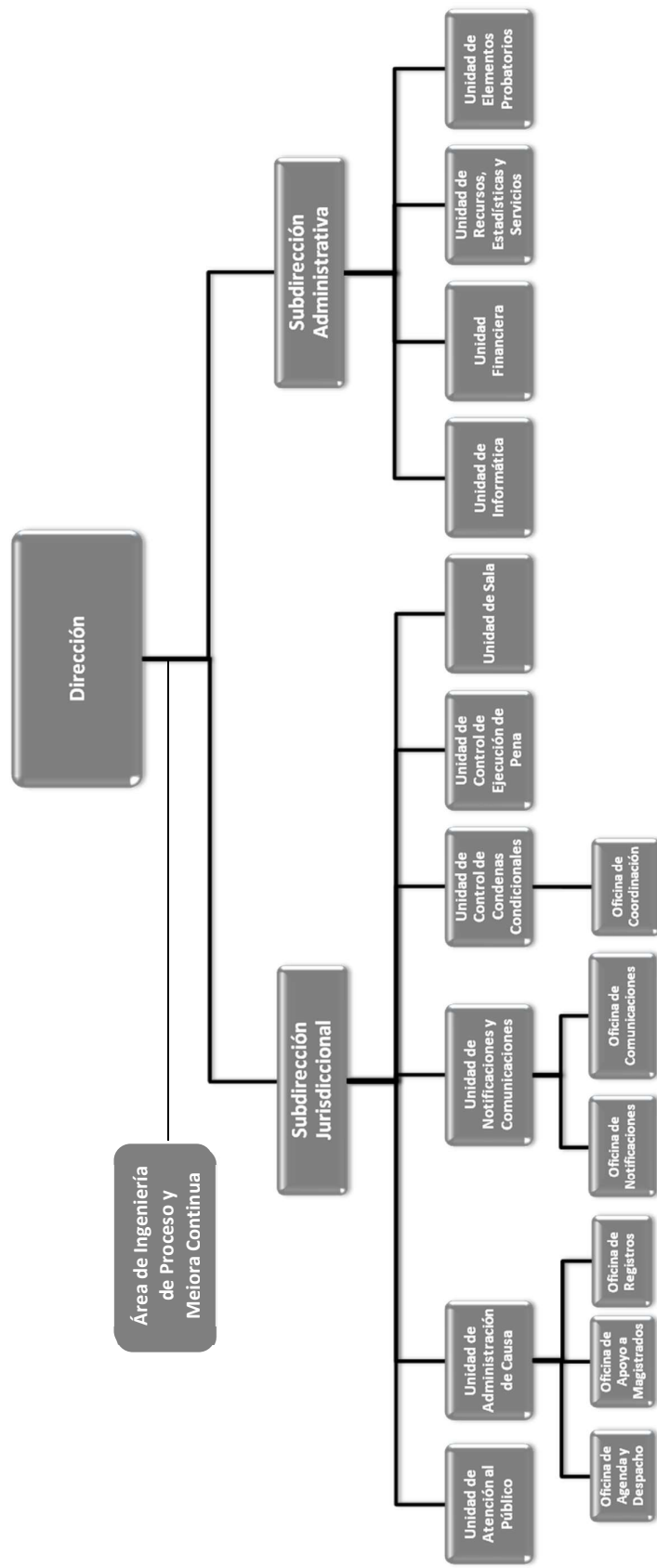
En el Distrito Judicial N° 1 se pudo determinar que en el mes de diciembre de 2013 se designó un director –luego de un concurso de antecedentes y oposición–, y cinco (5) funcionarios y dos (2) empleados administrativos, dotación básica con la que surgió en sus funciones la oficina. En cuanto a los funcionarios, todos ellos fueron escogidos del listado de aspirantes a subrogancias para Secretaría que anualmente confecciona el Poder Judicial. Actualmente, en la dependencia se encuentran trabajando treinta y nueve (39) recursos humanos, los cuales fueron incorporándose tal como surge de la tabla siguiente.

Tabla N° 7: Resumen de RR.HH. de la OGJ			
Fecha	Personal Administrativo	Funcionarios	Observaciones
10/12/13	2	5	
10/02/14	--	--	Se asignó un personal de servicio.
19/05/14	7	0	
TOTAL GENERAL AÑO 2014		14	
13/04/15	1	1	
12/05/15	3		2 practicantes de los 3 empleados
27/07/15	5		
TOTAL GENERAL AÑO 2015		24	
01/11/16	5	1	1 practicante y 1 pasante de los 5 empleados
TOTAL GENERAL AÑO 2016		30	
13/02/2017	4	5	
TOTAL GENERAL AÑO 2017		39	

Fuente: OGJ, Informe Anual de Gestión, 2017.

Los RR.HH. se distribuyen en las diferentes unidades internas donde cada una se encuentra bajo la responsabilidad funcional de un funcionario y comparten labores con múltiples empleados. Cada una de las unidades desarrolla tareas específicas con el objetivo de no solapar actividades.

Gráfico N° 8: Organigrama OGJ.



Fuente: Corte Suprema de Justicia, Reglamento de Oficinas de Gestión Judicial de la provincia de Santa Fe, 2013.

En el Gráfico N° 8 se puede identificar cada una de las unidades y oficinas en las que se integra la OJG y es factible advertir que las unidades internas poseen la misma importancia, independientemente de la función específica que deben desarrollar. Esto demuestra la horizontalidad en la nueva estructura, algo que en el trabajo de observación se pudo constatar, ya que en la práctica dicha realidad también se ve reflejada en el funcionamiento de la propia oficina.

En la oficina santafesina existen cargos aún no cubiertos, como ser ambas subdirecciones –jurisdiccional y administrativa– y toda la estructura dependiente de la subdirección administrativa.

Con relación al ambiente físico en el que se prestan las actividades diariamente, se observa que los despachos fueron acondicionados específicamente para albergar al nuevo sistema luego de haber realizado una adecuación de la infraestructura existente y que perteneciera anteriormente a los juzgados del sistema de conclusión de causa. Las unidades fueron provistas con mobiliario y ambientación similar en todos ellos.

La información fluye entre las diferentes unidades sin filtro alguno, en tanto que hacia el exterior conservan las formas jurídicas necesarias. No se hace uso de herramientas en portales de Internet para difundir el listado de audiencias diarias, como tampoco se publican los resultados de las audiencias u otra información específica.

Las tareas que se desarrollan al interior de cada unidad, atento a lo observado, son de tipo rutinario y los empleados se encuentran asignados al cumplimiento de las mismas en forma permanente. En cambio, sí existe una marcada diferencia entre las labores que se realizan entre las unidades, principalmente de carácter funcional. En cuanto al plazo de duración de los trabajos, hemos visto que las actividades requieren intervención inmediata en la mayoría de las unidades, ya que las exigencias normativas imponen plazos perentorios establecidos en horas.

Durante los días que duró el relevamiento en la organización, se observó que los empleados y funcionarios no reciben órdenes de los jueces, más allá de las relacionadas con las disposiciones procesales que requieren la realización de una tarea concreta. Particularmente, el director de la oficina es quien efectúa, con exclusividad, la tarea de gestionar los recursos humanos a los fines de guiarlos en la realización de toda aquella tarea que sea indispensable para el cumplimiento de los mandatos judiciales encomendados a la oficina.

2. Cultura organizacional: estudio del caso

La realización de una encuesta semiabierta se llevó adelante sobre una población con las siguientes características:

Tabla N° 8: Población objeto de estudio.	
Cargos	Cantidad
Funcionarios	12
Empleados administrativos	22
Practicantes	3
Pasante	1
Director	1
TOTAL	39

Fuente: elaboración propia.

Del total de encuestados, fueron 19 los casos que pasaron las preguntas de control N° 1 y 2 del instrumento de recolección. En la primera, si el encuestado no pertenecía a la OGJ, se daba por finalizada la encuesta; y la segunda establecía como requisito que la persona debía haber sido trasladada del sistema de conclusión de causa, vale decir, debía haber pertenecido al fuero penal antes de integrarse a la organización bajo análisis.

Los tres agrupamientos principales fueron: 1) en razón del nivel educativo, 2) en razón de la edad y 3) en razón del cargo que ocupa.

A continuación trabajaremos los aspectos surgidos del análisis de las entrevistas efectuadas a los integrantes de la OGJ. En un primer punto utilizaremos las respuestas de tipo abierto y que hacen referencia a la etapa que los mismos desarrollaron en los juzgados del sistema inquisitivo. En el segundo de los puntos se tratan los datos aportados con relación a preferencias del entrevistado, y en el tercero de los puntos analizaremos la situación que actualmente evidencia en la OGJ.

2.1. Diagnóstico de la cultura organizacional del fuero penal primera instancia Distrito Judicial N° 1 del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe, existente previo a la reforma del sistema procesal penal

Nos centramos aquí en obtener una línea base sobre la cual poder realizar comparaciones de la cultura organizacional existente previamente en el fuero penal santafesino con la presente a partir de la implementación del cambio del sistema procesal penal. Con dicha finalidad, en el mismo instrumento de encuesta dispuesto para la recolección de información cuantitativa de los empleados y funcionarios que forman parte de la oficina se introdujeron dos preguntas abiertas que posibilitaron la recolección de información sobre la situación cultural presente en los juzgados del sistema de conclusión de causa que sea, como mencionamos, contrastable con la realidad actual.

Mediante la primera de estas preguntas se solicitaba se dé amplio detalle sobre el responsable del juzgado en el que laboraba bajo el sistema inquisitivo, específicamente en cuanto a: forma en que daba las instrucciones, forma en que se tomaban las decisiones, forma en que actuaba frente a los errores de los integrantes del juzgado y criterio que adoptaba para asignar las tareas.

Encontramos una coincidencia generalizada en la que los miembros intentaron basar el resto de sus comentarios, con respuestas como las siguientes: “el sistema venía desde hacía

mucho tiempo”, “todos sabíamos lo que teníamos que hacer”, “el juez era el jefe, él daba las instrucciones a la secretaria y de allí bajaba a los empleados”, “no teníamos instrucciones”. Podemos ver que bajo el sistema inquisitivo los integrantes de los juzgados veían en el juez al jefe máximo al cual respondían el resto de los miembros. Así, el sistema se basaba en lineamientos laborales fijados con anterioridad al arribo de cualquiera de los empleados y funcionarios y no se sometían a discusión. Es decir, se consideraban correctos, funcionaban como dogmas que de manera cíclica los empleados “más viejos enseñaban a los más nuevos” –conforme fue sostenido por los miembros.

Con este modo de articular la tarea diaria, en la que “todos sabíamos qué hacer”, no existía margen para participar en la toma de decisiones; así lo demuestran las respuestas aportadas: “no había muchas tomas de decisiones”, “informal, había arbitrariedad”, “no tengo idea” y “las decisiones las tomaba el juez, uno refrendaba esas decisiones”.

Hasta aquí es claro que se identificaron características específicas de un modelo de gestión de tipo burocrático tradicional en el que existen reglas o roles establecidos que nadie objeta y se centra en la figura del juez como el único dotado de la capacidad técnica necesaria para impartir instrucciones; y todo con sustento en la legislación vigente –no solo la procesal. Al analizar la segunda de las respuestas, veremos que hubo mecanismos que consolidaban esta situación, como la invariabilidad en el sistema legal, entre otros.

En correlación con lo analizado, observamos que al momento de presentarse errores la mayoría refirió que la actitud adoptada era porque “se trataba de solucionar de buena manera”, “nunca se trataba de buscar el culpable”, “el objetivo era corregirlo”, “se corregían sobre la marcha”, “no se sancionaba”. Vemos que primaba la solución inmediata sin tener como objetivo la sanción de la persona que cometió el error, pero tampoco se planteaban lineamientos para que en el futuro no sea repetido el inconveniente –sea para el que cometió el error como para el conjunto de los integrantes–. Eso se desprende de otras respuestas: “se trataba en forma verbal”, “se consultaba al empleado de mayor experiencia primero y luego al secretario”, “la jefa asumía los errores ante los responsables externos”.

No obstante, la mayoría de las respuestas fue complementada con otros comentarios tales como: “había un buen respaldo por parte de los jefes”, “el diálogo era primordial en el juzgado”, “se solucionaba con muy buena predisposición (...) uno se sentía contenido y apoyado”, lo que evidencia que, más allá de ser la primera intención la solución individual del error, los superiores de los diferentes juzgados actuaban conteniendo y respaldando a los integrantes del grupo, demostrando una actitud paternalista hacia sus dirigidos.

Lo que resaltó la existencia de un mecanismo anómico en los anteriores juzgados fueron dos respuestas en las que se refirió que “en la última etapa del sistema era más tolerante, ante errores gruesos se corregía”, y que “no había normativa objetiva, ningún tipo de formalismo, si yo soy amigo no te exijo nada”, es decir que se adoptó una postura en la que las reglas básicas se habían degradado e incluso se podría pensar que no eran más respetadas por los integrantes del juzgado.

Nadie señaló que luego de cada error se establecieran mayores controles o que surgido el inconveniente se señalara la distancia entre los objetivos comprometidos o esperados con su efectivo cumplimiento. A lo largo de esta parte del estudio no se evidencia, o al menos no fue así manifestado, la existencia de mecanismos de exigencias al momento del desarrollo de las tareas, lo que es compatible con el tipo burocrático tradicional que anteriormente destacamos.

La segunda de las preguntas efectuadas en cuanto a la situación existente en el juzgado en que prestaba labores antes de ser trasladado a la nueva oficina se refería particularmente a cómo era la situación allí en cuanto a: rutinas de trabajo, innovación o implementación de cambios e integración de grupo.

Respecto de las rutinas de trabajo, se encontró amplia coincidencia en afirmaciones del tipo: “bastante rutinario”, “ya había una modalidad y mecanismo en el que todos se insertaban”, “la rutina no era cambiante sino rutinaria”, “cada uno tenía su puesto y sabía lo que tenía que hacer”, en coincidencia con lo que se analizó en la primera de las preguntas abiertas en cuanto a que existía un conjunto de pautas establecidas y que todos conocían, las cuales se repetían en forma continua a través del tiempo. Hubo tres casos en los que supieron diferenciar las rutinas de trabajo asignadas a cada empleado con las rutinas de trabajo que en el ámbito de sus labores diarias surgían del trámite de cada expediente: “la rutina era en cuenta al proceso pero no al contenido”, “yo era sumariante y como cada expediente era un caso diferente el trabajo no era rutinario sino diverso” y “de permanente creatividad en la mayoría de los casos, presentaciones de las partes que motivaban una respuesta para cada caso particular”.

Pese a esto último, los juzgados que funcionaban bajo el sistema inquisitivo tenían una rutina laboral invariable y repetitiva en el tiempo, lo cual fue confirmado cuando se hizo hincapié en temas de innovación e implementación de cambios. Respuestas como las siguientes lo evidencian: “no había cambios”, “no había innovación”, “el viejo sistema era más formalista, no era permeable a cambios, era muy lento”, “era muy raro que hubiera cambios, cambios más de lo mismo”, “era siempre la misma metodología”. Los propios actores identificaban las falencias de un sistema estático, casi olvidado en el tiempo, atento a la falta de correcciones en su estructura o forma de organización y respecto de la manera de realizar las tareas a diario. Se identifica la existencia de un sistema burocrático, y por sus características se observa un sistema endémico y aletargado.

Otro elemento que advertimos es una cultura apática, quizás llevada a los extremos, para la cual, más allá de lo analizado, tenemos los siguientes dichos recolectados: “cuando se cambió el sistema informático se cambió la forma de trabajar, cuando yo entré existía la máquina de escribir”. Si analizamos que los primeros indicios de implementación de recursos informáticos en el fuero penal del Poder Judicial santafesino (instalación de computadora personal en la que se ejecutaba un procesador de texto, sin software específico de gestión) datan del año 1994, esto es, 23 años antes de realizarse el presente estudio, la persona en dicho período de tiempo no identificó que existieran cambios, ni administrativos ni estructurales, que fueran de mayor trascendencia que el recambio tecnológico.

En lo que atañe a la integración del grupo de trabajo, veremos a continuación que en la mayoría de los juzgados se trabajaba en un ambiente grupal de armonía, identificándose una unión entre todos los miembros del juzgado, incluido el jefe, más allá del vínculo laboral: “nos llevábamos muy bien (...) nos juntábamos extratrabajo”, “la integración del grupo era espectacular”, “era muy bueno incluso con los superiores, el ámbito de trabajo excelente”, “grupo muy integrado, prácticamente amigos”, “actividades extrajuzgado”, “una gran familia”, y esto muestra que existía una relación interpersonal horizontal. Aquí, salvo un par de excepciones, todos remarcaron este valor laboral de tipo social que se encontraba presente no solo intraorganización sino que se extendía más allá de lo laboral.

Con relación al resto de los valores laborales, podemos deducir sobre la base del conjunto de las expresiones y la observación realizada que los aspectos fundamentales dentro del Poder Judicial como ambiente físico, estabilidad en el trabajo, mejoras en los ingresos, son iguales e invariables para todos sus miembros independientemente del juzgado u oficina en la que trabajen. En cuanto a los valores de reconocimiento en respuestas sobre la forma de tomar las decisiones, se evidencia que no eran comunes en la anterior estructura, así lo dejan ver algunos testimonios: “había instrucciones que había que cumplirlas como venían”, “nunca participé de la definición de decisiones”, “el juez a la secretaria y la secretaria los bajaba”. Con referencia a los valores de autorrealización, como la realización de tareas que impliquen desafíos o trabajos no rutinarios, o que el trabajo hecho sea importante tanto para la organización como para la comunidad, lamentablemente ninguno de los testimonios los puso de manifiesto sino que, por el contrario, expresiones como las siguientes dejan claro que no se pudieron cubrir estos valores: “era siempre la misma metodología”, “el trabajo era rutinario”, “no variaban de acuerdo con la necesidad”, “las actividades eran rutinarias para cerrar las causas”.

Nos queda analizar los aspectos invisibles de la cultura, esas presunciones básicas que forman el inconsciente colectivo de la organización. Para el primero de ellos, que refleja la distancia de poder (*power distance*), se ha podido ver a lo largo de la lectura de la información brindada por los empleados y funcionarios que aceptaban la figura del juez como superior que concentraba el poder de decisión dentro de la organización a la que pertenecían, lo cual era respetado: “la bajada de línea a los empleados era realizada como correspondía bien sin ningún inconveniente”, “había instrucciones que había que cumplirlas como venían”, “nunca participé de la definición de decisiones”, “se hacía por intermedio de la secretaria para transmitírselo a los empleados”, “las decisiones las tomaba el juez”, “el juez a la secretaria y la secretaria los bajaba”. Claramente, se distingue que en los juzgados del sistema inquisitivo existía una distribución de poder desigual fuertemente concentrado en la figura del juez y reconocido por el conjunto de los integrantes del organismo, los cuales se sitúan lejos del ámbito decisorio, identificando el extremo de “simbólicamente no se tenían las puertas abiertas”.

El otro factor invisible o presunción básica que trabajamos fue la tolerancia a la incertidumbre (*uncertainty avoidance*). Hallamos algo coincidente: que con el anterior sistema organizacional “todas las situaciones estaban dadas”, específicamente en lo relativo a rutinas

de trabajo y roles a cumplir; los cambios eran inexistentes al igual que la incorporación de innovación a los modelos de trabajo, y esto circunscribía la situación laboral a algo que permanecía estable y continuo en el tiempo, libre de toda incertidumbre. Los miembros no manifestaron reacción específica al tema en sentido directo, pero podemos describir dicha realidad a través de las siguientes expresiones: “en el trabajo era una rutina familiar, todos sabíamos qué hacer, la rutina no era cambiante sino rutinaria”, “el viejo sistema era más formalista, no era permeable a cambios”, “no había innovación, el sistema funcionaba hace muchos años”, “era una organización que ya venía de mucho tiempo ya estaba todo asentado”. En consecuencia, el conjunto de creencias compartidas por los miembros de los diferentes juzgados era lo suficientemente rígido para permitir la incorporación de cambios y evidenciaba intolerancia para la generación de espacios que permitieran el desarrollo de la innovación.

Tal como expresamos, los datos obtenidos para identificar las características de la cultura organización existente bajo el sistema de enjuiciamiento inquisitivo, debieron ser operativizados (principalmente por la diferencia en los instrumentos de recolección de información primaria) con la finalidad de aproximarnos a una situación base que podría haber existido en los juzgados del sistema inquisitivo –esto es así por no contar con estudios sobre cultura organizacional previo-, lo que nos permitirá posteriormente realizar comparaciones con la información que los propios entrevistados identifican en la organización a la cual actualmente pertenecen luego de ser trasladados, o procurarnos herramientas para formular interrogantes e hipótesis sobre los cuales trabajar.

2.2. Diagnóstico de la cultura organizacional actual del fuero penal primera instancia Distrito Judicial N° 1 del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe

En el punto anterior hemos podido extraer información (con las restricciones descriptas oportunamente) producto de las preguntas abiertas que se emplearon en el instrumento y realizamos un análisis cualitativo que nos permitió trazar una línea base sobre la cual comparar los datos que a continuación trabajaremos de manera cuantitativa, inicialmente, y luego cualitativa.

2.2.1. Satisfacción en el trabajo

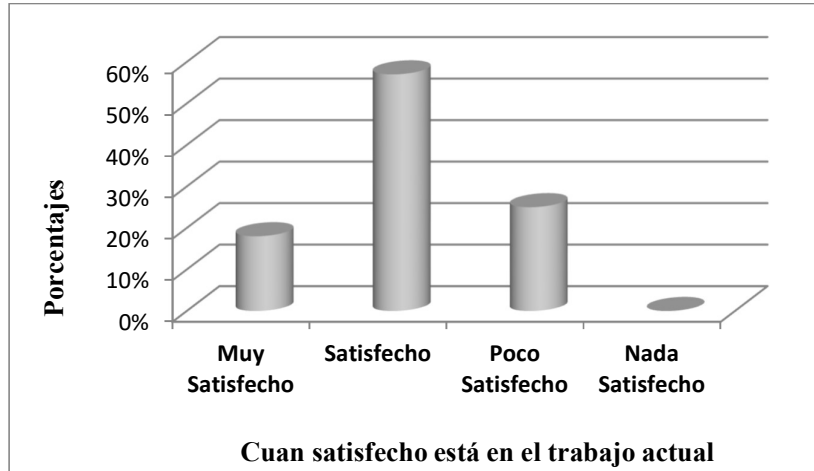
Uno de los indicadores que se recolectaron fue el grado de satisfacción de trabajar en la oficina. En un 26%, el personal respondió que se sentía poco satisfecho y el 84% se manifestó satisfecho o muy satisfecho. La opción "nada satisfecho" no fue elegida por ninguno de los entrevistados (ver Gráfico N° 9).

Se puede observar que un elevado porcentaje de empleados y funcionarios está satisfecho con las tareas que desempeña en el ámbito de su trabajo.

Este dato expone el grado de conformidad que poseen los miembros de la OJG respecto de las tareas que llevan adelante. Aun cuando no se realizaron preguntas con mayor

profundidad, las respuestas obtenidas nos permiten orientarnos hacia la conformidad con el trabajo o al menos con tener trabajo.

Gráfico N° 9: Satisfacción en el trabajo.



Fuente: elaboración propia.

2.2.2. Valores laborales

Oportunamente se señaló que el conjunto de estos valores representaba las convicciones que los miembros tienen en cuanto a preferir un estado de cosas por sobre otro, determinando una directriz diaria en el comportamiento de los sujetos.

En nuestro estudio, los valores laborales presentan la distribución que se muestra en el gráfico siguiente, en el cual se distingue que los siete valores más elegidos fueron: trabajar con gente que coopere, buena relación con el superior, estabilidad en el trabajo, que se valore lo que se hace, tener suficiente tiempo, ambiente físico agradable y tener oportunidad de progreso.

Gráfico N° 10: Valores laborales.



Fuente: elaboración propia.

El más elegido por los miembros fue el valor de cooperación entre los integrantes del grupo de trabajo (84,21%) y le sigue el valor de mantener una buena relación con el superior o jefe inmediato (73,68%), estos dos fuertemente separados del resto. Así, dos valores laborales de tipo social lideran la tabla de elecciones realizadas.

La estabilidad en el trabajo o empleo (57,89%) –valor laboral básico– se encuentra entre la más elegida; y en el caso del empleo público, este tiene significancia atento a la creencia generalizada de la estabilidad del empleo en el sector como derecho adquirido, el cual puede ser aún mayor en caso de presentarse contextos inciertos o de crisis.

En cuarto lugar encontramos el primer valor laboral de reconocimiento, con un 52,63% (que se valore lo que se hace y la forma de hacerlo), el cual está relacionado con el resultado obtenido por el miembro en el cumplimiento de sus labores, vale remarcar la forma en que desarrolla sus tareas.

El siguiente es nuevamente un valor laboral social, en este caso "tener suficiente tiempo para la vida personal" (47,37%), que representa la importancia de la vida extraorganización. Con igual grado de importancia se encuentra el valor básico de desarrollar las tareas diarias en un ambiente físico agradable. Si bien de la encuesta no se puede extraer el origen de esta elección, de las observaciones deducimos que, no obstante contar con la disposición suficiente de escritorios, sillas, equipos informáticos y sistema de iluminación y refrigeración que cubren las necesidades laborales, la elevada consideración de este valor se origina en no perder la situación actual del ambiente físico que existe, que difiere ampliamente del existente en los juzgados a los cuales pertenecían.

Entre los siete más elegidos se encuentra el tener oportunidad de progreso (42,11%), otro valor de reconocimiento. Está íntimamente relacionado con el sistema de carrera de ascenso que posee el Poder Judicial, en el que los empleados, por el solo hecho del tiempo y la ausencia de antecedentes negativos, cada dos años se encuentran en condiciones de subir en la escala jerárquica, y en el caso de los empleados con estudios universitarios específicos (abogacía principalmente), el antecedente con mayor peso para acceder a los cargos de funcionarios es su antigüedad en el Poder Judicial, lo que le garantiza un progreso casi seguro en el tiempo.

En cuanto a los valores laborales de autorrealización, encontramos al primero en el octavo lugar, y es el atinente a “la importancia de su trabajo para la comunidad” (36,84%). Esto puede deberse a que en el ámbito del fuero penal es muy cercana la relación con las víctimas de delitos, lo que puede generar una mayor proximidad de los miembros de la organización con el sufrimiento social.

Más alejados y con escasa importancia (5,26%) se encuentran los valores: trabajar en una organización importante y el sentimiento de dejar huella con la labor que se realiza. Uno, un valor de reconocimiento, y el último de autorrealización.

Con referencia a la distribución por grupos de valores laborales, el agrupamiento presenta los resultados de la Tabla N° 9:

Tabla N° 9: Valores Labores.	
Básicos	21,80%
Sociales	29,32%
De Reconocimiento	16,54%
De Autorrealización	29,32%
<i>Fuente: elaboración propia.</i>	

Los valores sociales y los de autorrealización son los que se ubican al tope de los elegidos, igualando el resultado con el 29,32%. En orden de importancia le siguen los básicos y luego los de reconocimiento.

Lo anterior nos estaría indicando que los empleados y funcionarios optan por algo que consideran más valioso por encontrarse con sus necesidades básicas satisfechas –es conocido que la remuneración percibida por los integrantes del sector justicia de la provincia de Santa Fe se encuentra por sobre cualquier otro sector de la economía– y le asignan mayor importancia a los aspectos sociales y de autorrealización, pasando incluso los de reconocimiento a un segundo plano.

2.2.3. Tipos culturales: preferidos y actuales

El análisis de los tipos culturales permite identificar las percepciones de los empleados sobre el estado actual de la cultura en la organización donde trabajan y, por otro lado, conocer sus preferencias en una situación hipotética.

En el caso de los empleados y funcionarios del fuero penal del nuevo sistema procesal santafesino, existe la tendencia a definir su situación laboral actual dentro de los tipos culturales históricos –61,84%– (apático, paternalista y anómico, en ese orden y con prevalencia del apático 37,72%). Para ello ver Tabla N° 10. Esto marca una posición que es reconocida en el ámbito de la administración pública como sistema altamente burocratizado.

Tabla N° 10: Tipos Culturales		
Tipos Culturales	Actual	Preferido
Apático	37,72%	16,23%
Paternalista	17,54%	12,28%
Anómico	6,58%	1,32%
Total T. Histórico	61,84%	29,82%
Exigente	15,35%	18,86%
Integrativo	22,81%	51,32%
Total T. Neoorganizacional	38,16%	70,18%

Fuente: elaboración propia.

Cuando se tuvo que decidir sobre los aspectos culturales preferidos, la opción recayó en los tipos neoorganizacional (70,18%), con un acento en el tipo cultural integrativo (51,32%).

Existe un plano más profundo en el análisis de la cultura en la administración pública que define los aspectos invisibles de una organización. A fin de reconocerlos utilizaremos el modelo de Geert Hofstede (2010), descrito en el anteriormente para referir en el punto siguiente las presunciones básicas de los integrantes del fuero penal santafesino.

2.2.4. Lo profundo e invisible: las presunciones básicas

Para poder analizar las presunciones básicas nos valdremos del estudio de dos índices fundamentales, los mismos que fueron empleados para trazar nuestra línea base de comparación con el sistema inquisitivo. El primero de ellos tiene por finalidad medir la distancia de poder (*power distance*) visibilizada por los miembros de la organización, y el segundo nos permitirá descubrir el nivel de tolerancia a la incertidumbre (*uncertainty avoidance*) que posee el grupo.

Luego de operativizar los diferentes indicadores construidos sobre la base de las respuestas suministradas, se determinó que el índice de distancia de poder alcanza un 40,79%, lo cual refleja una leve tendencia a vislumbrar por parte de los miembros la existencia de una distribución equitativa de poder dentro de la organización que integran.

En cuanto al nivel de tolerancia a la incertidumbre, para tal índice se obtuvo un valor de 24,21%. Así, el grupo refleja una tendencia a una mayor tolerancia a eventos o situaciones que se caractericen por un marcado desconocimiento respecto del futuro.

Profundizando en el análisis del índice de distancia de poder mediante la utilización del agrupamiento por cargo que ocupa el miembro en la organización, se aprecia que en el caso de los funcionarios es más baja (21,93%) que la considerada por los empleados administrativos (36,81%), y vale remarcar que esto evidencia que aquellos que ocupan una mayor jerarquía en la organización consideran la existencia de una distribución equitativa del poder.

Utilizando el mismo agrupamiento, cargo que ocupa, y trabajando el índice de tolerancia a la incertidumbre, del análisis surgió que los funcionarios poseen un muy bajo registro (6,32%), lo cual identificaría una amplia tolerancia a enfrentar situaciones inciertas. Los empleados administrativos, en tanto, también referencian un índice bajo (17,89%) pero es tres veces mayor que el obtenido por los funcionarios. Ambos grupos refieren ser tolerantes a los acontecimientos o circunstancias que albergan incertidumbre.

3. Síntesis

La implementación de una nueva forma en que se desarrolla el proceso penal en la provincia de Santa Fe, producto de una modificación en la legislación, implica de hecho un cambio en la manera en que los actores deben ejercer sus nuevos roles. El proceso anterior estaba caracterizado por la existencia de un trámite dirigido íntegramente por el juez, secundado por un grupo de empleados, quienes realizaban labores jurisdiccionales y administrativas en forma inseparable, y la existencia de fiscales y defensores que cumplían un rol que se caracterizaba más por su pasividad que por su proactividad dentro el proceso, sumado a la existencia obligatoria del registro escrito de todo acto procesal en un expediente. Con la modificación normativa se introduce un cambio de tipo organizacional en la conformación de la nueva estructura del fuero penal; así, jueces, funcionarios y empleados que pertenecían al anterior sistema inquisitivo y que fueran trasladados vieron modificadas sustancialmente sus labores.

Examinamos de modo descriptivo los factores relevantes tanto visibles como invisibles de la cultura organizacional anterior -remarcando la limitación del instrumento utilizado- y de la actual del fuero penal santafesino. En cuanto a sus particularidades, podemos resaltar las que a continuación señalamos.

Bajo el sistema inquisitivo surgieron los valores laborales sociales vinculados a la buena relación de trabajo entre todos los integrantes como algo distintivo del anterior esquema laboral. No se mencionaron entre las respuestas valores básicos. En cuanto a los de reconocimiento y de autorrealización, entre los datos recolectados hubo una amplia coincidencia al mantener expresiones que exteriorizan la ausencia de cumplimiento de los aspectos característicos de dichos valores.

Los datos recolectados ayudan, en una primera aproximación, a delinear un modelo organizacional burocrático de tipo tradicional como el esquema de trabajo presente en el sistema inquisitivo, de acuerdo a la existencia de: una figura central (el juez), un proceso

escrito que seguía los lineamientos normativos vigentes sin apartarse de ellos, pautas laborales que no se sometían a discusión y un sistema de mando vertical cerrado.

Esa organización, que de acuerdo lo recolectado aceptaba lo establecido, evidencia la distancia de poder entre el juez y el resto de los miembros, y por la coincidencia en las expresiones relacionadas con la escasez de innovaciones o cambios mantenía aislado a los integrantes de los juzgados a toda incertidumbre o sensación de estrés.

En esta línea, la organización del anterior sistema inquisitivo dadas las características enumeradas, describe un tipo cultural altamente burocratizado y apático en su comportamiento.

Pasando al sistema adversarial y realizando una exploración en los datos en la misma secuencia que la efectuada para el anterior sistema procesal, lo primero que surge es que los valores laborales que más identifican los miembros de la OGJ como actualmente presentes en dicho ámbito de trabajo siguen siendo los sociales, pero los equiparan a los de autorrealización, lo cual marca una evolución en la voluntad de los individuos al momento de brindarse a sus labores. Nuestra hipótesis que explicaría esto es la existencia de una organización más horizontal, con un mayor número de actores y una composición normativa no tan estricta, al menos por el momento.

Si bien al evaluar cuantitativamente los factores que dan forma al tipo de cultura que los miembros visibilizan en su organización actual vemos que consistentemente hacen referencia a características de los tipos culturales apáticos, es posible hallar referencia a factores de tipo paternalistas y, lo más importante, los tipos exigentes alcanzaron valores equivalentes tanto en la cultura actual como en la preferida por los miembros.

Específicamente, la mejor distribución de poder evidenciada por el índice de distancia de poder (*power distance*) muestra que los miembros de la oficina actualmente ven disminuida la brecha con el jefe actual.

La característica que describiría una evolución en la cultura es el índice que mide el nivel de tolerancia hacia la incertidumbre, el cual refiere a que los miembros de la oficina tanto funcionarios como empleados administrativos expresan tener mayor resistencia para hacer frente a situaciones futuras que puedan acarrear inseguridad. Esto nos permite suponer que en la actualidad, más allá del cambio normativo, los miembros de la oficina desarrollan sus labores con mayor firmeza aún ante la presencia de cambios o la introducción de innovación a las labores ejercidas.

En atención a lo arriba descrito, podemos expresar que existen evidencias para afirmar que el modelo de organización actual se aleja, al menos así surge de las respuestas y las observaciones realizadas, de los esquemas burocráticos tradicionales y se acerca al formato del modelo posburocrático, posibilitado esto quizás por la simplificación de estructuras y procedimientos, como por la descentralización o mayor cercanía del poder de decisión y el rediseño de las funciones horizontales y de los órganos que las asumen, con la consiguiente flexibilización de la política de recursos humanos. Nos queda a continuación, como última

etapa del análisis, recapitular las preferencias de los funcionarios y empleados administrativos de la OJG.

Existe una marcada predilección por pertenecer a una organización que conjugue aspectos de una cultura tipo neoorganizacional, tanto los de exigencia como principalmente los integrativos, y en este punto los empleados administrativos fueron comparativamente quienes más idealizaron una organización con dichas características.

La situación preferida se distancia holgadamente de la realidad descrita de los anteriores juzgados del sistema inquisitivo; no obstante, se ubica solo unos pasos por delante de las características que los miembros visualizan en la organización actual a la que pertenecen.

Podemos destacar, luego de realizar una descripción y exploración de los datos cuali y cuantitativos de la cultura organizacional, tanto en su etapa en los juzgados del sistema inquisitivo como la presente actualmente en la oficina, que la misma evidencia un cambio y habría pasado de un estadio de anomia a una cultura más afín con las organizaciones modernas que distan del modelo burocrático tradicional.

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES.

Iniciamos nuestro trabajo realizando el marco contextual en el que se sitúa nuestro objeto de estudio. Producto de la última reforma constitucional ocurrida en la República Argentina, se observó que fue el mecanismo necesario que impulsó las sucesivas reformas legales que dieron cabida a la implementación del sistema procesal adversarial en el sistema judicial de las provincias argentinas y de la justicia federal, en reemplazo de los sistemas inquisitivo e inquisitivo-mixto.

A fin de construir las herramientas que nos posibiliten analizar nuestro caso de estudio, comenzamos por analizar la evolución de la administración pública desde el modelo burocrático al posburocrático, identificamos las principales modificaciones: simplificación de estructuras y procedimientos, descentralización del poder de decisión hacia las unidades de gestión, orientación del control a los resultados, rediseño de las funciones horizontales y los órganos que las asumen, y flexibilización del marco normativo de la gestión de recursos humanos.

A este proceso durante el cual el conjunto de personas que integran una organización debe aprender y aplicar nuevos conocimientos, habilidades o actitudes para desarrollar sus funciones en una nueva estructura organizacional lo definimos como cambio organizacional. Acordamos, para los fines prácticos de nuestro trabajo, que la dimensión del proceso y la reforma en la estructura de la organización son lo que enfatiza en que no cualquier modificación es un cambio.

Identificamos que estos procesos de cambio, no se suceden de manera reiterada por la complejidad intrínseca de su implementación, son por lo tanto de naturaleza discontinua, y por el origen exógeno y la profundidad de la reforma son disruptivos.

Se describieron las principales características de los sistemas de enjuiciamiento. El primero fue el sistema procesal inquisitivo, del cual identificamos lo siguiente:

- concentración del poder de persecución y juzgamiento en el juez,
- proceso escrito (lógica del expediente) a lo largo de todo el proceso,
- actuaciones secretas,
- labores internas ejercidas por delegación,
- juzgados que funcionan de manera autónoma, y
- ausencia del debate en el proceso.

Con relación al sistema procesal adversarial o acusatorio, identificamos:

- separación del poder de persecución y juzgamiento en diferentes actores – jerarquizando el rol de las partes,
- oralidad a lo largo de todo el proceso,
- publicidad, participación y control ciudadano,
- separación de la labor jurisdiccional de la administrativa, y
- finalización de la función de juzgados estancos.

El primero de los objetivos específicos que nos propusimos fue describir el proceso de reforma del sistema procesal penal en el ámbito de la provincia de Santa Fe, para lo cual nos fijamos como fecha divisoria el 10 de febrero de 2014, momento en el que finalizó la aplicación del sistema inquisitivo y comenzó efectivamente a funcionar el sistema procesal adversarial.

Obtuvimos algunas particularidades que poseía el sistema inquisitivo en Santa Fe, entre las que se destacan: la existencia de juzgados con diferentes denominaciones que dividían su competencia en razón de la materia a juzgar (instrucción, correccional, sentencia y ejecución), y las características comunes a todos ellos: exigencia de registrar en un expediente escrito, formalismo a lo largo del proceso, proceso secreto, ausencia de publicidad de los actos procesales, existencia del secretario fedatario, juez en doble rol de instructor y juzgador, y juzgados que funcionaban en forma autónoma. Observamos que la provincia de Santa Fe mantuvo un sistema de enjuiciamiento que poseía características del tipo inquisitivo.

A partir del 10 de febrero de 2014 comenzó a funcionar en todo el territorio santafesino el nuevo sistema procesal penal de tipo adversarial que adquirió los siguientes rasgos distintivos: separación taxativa del área jurisdiccional de la administrativa, con la creación de la Oficina de Gestión Judicial. Desde esta separación, los magistrados se limitan al desarrollo de su actividad jurisdiccional y la nueva oficina es la encargada del despliegue de las tareas necesarias para que aquellos cumplan su función.

Para el cumplimiento de sus funciones, la CSJ reglamentó la organización de la OGI, dividiéndola en dos subdirecciones, una jurisdiccional y otra administrativa, y a su vez funcionalmente realizó una separación en unidades internas a los fines del cumplimiento de sus labores.

Precisamente, esta reforma de sistema de enjuiciamiento y la nueva forma de organización del fuero penal son lo que despertó en nosotros uno de los interrogantes planteados originariamente: ¿la modificación del sistema procesal penal ha sido un verdadero cambio organizacional? Al respecto, y sobre la base de lo analizado, podemos describir que por la naturaleza y origen del cambio, por la transformación sustancial de la estructura organizacional del fuero penal, por la necesidad de adoptar nuevos conocimientos, habilidades o actitudes por parte de sus integrantes, la modificación del sistema procesal se encontraría comprendido en la definición de cambio organizacional.

El último objetivo específico que nos propusimos fue analizar la cultura organizacional del fuero penal santafesino antes y después del cambio del sistema procesal. Para dicha labor, identificamos herramientas conceptuales que guardan relación con el estudio de la cultura organizacional dentro de la administración pública.

El concepto de cultura organizacional adoptado a lo largo del trabajo es aquel modelo de presunciones básicas que han ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modelo correcto para percibir, pensar y sentir los problemas a los cuales se van enfrentando.

Separamos por niveles el concepto de cultura a fin de poder, posteriormente, identificar cada uno en el estudio del caso. Así, en el nivel I se encuentra la parte más visible con acceso mediante la observación. Es el nivel de los artefactos y creaciones que involucra el espacio físico en el que se desarrollan las actividades, la tecnología, las creaciones y producciones y esquema de conductas visible.

Los niveles II y III, que presentan mayor dificultad para acceder a su estudio, comprenden los valores y las presunciones básicas. Los primeros son todo aprendizaje cultural que el individuo lleva al grupo, es decir, lo preferible; y las segundas representan las soluciones a problemas repetidos que orientan la conducta de los miembros.

Siguiendo el modelo de Felcman, conceptualizamos los elementos que componen la cultura organizacional. Ellos son: los valores laborales –básicos, sociales, de reconocimiento y de autorrealización–, los tipos culturales históricos –apáticos, paternalistas y anómicos–, los tipos culturales neoorganizacionales –exigentes e integrativos–, y por último las presunciones básicas de Geert Hofstede, de las cuales, a nuestros fines, solo utilizamos dos de las cuatro definidas: distancia de poder (*power distance index*) y evitar la incertidumbre (*uncertainly avoidance index*).

De modo de concretar una posible comparación entre la cultura del sistema inquisitivo y la nueva cultura del sistema adversarial implementado, si bien la metodología e instrumento utilizados para describir la cultura en ambos momentos son diferentes y por no contar con estudios preexistentes, se operativizaron los datos obtenidos a los fines de posibilitar trazar una línea base caracterizada por:

- Los valores laborales sociales fueron los mayoritariamente reconocidos, los básicos pasaron a un segundo plano y se evidenció una ausencia del resto de los valores laborales.
- El esquema laboral empleado anteriormente se conceptuaba como burocrático tradicional con una figura central (el juez), un proceso escrito que seguía los lineamientos normativos, pautas laborales que no se sometían a discusión y un sistema de mando vertical cerrado.
- Existía una profundización de la distancia de poder entre el juez y el resto de los miembros, y por la escasez de innovaciones o cambios mantenía en un halo de protección a los integrantes del juzgado contra toda incertidumbre. Por lo cual, la organización del anterior sistema inquisitivo poseía todas las características de un tipo cultural altamente burocratizado y apático en su comportamiento.

Bajo el sistema adversarial, los indicadores surgidos del estudio muestran que en la OGJ los miembros identifican con preeminencia los valores laborales sociales y de autorrealización. En cuanto al tipo cultural, persisten rasgos importantes de cultura de tipo apático, pero existen también parámetros de cultura tipo paternalista que se hacen presentes en las apreciaciones de los miembros.

Con relación a la distancia de poder los miembros, ante la presencia de una organización con una estructura horizontal, identifican una mejor distribución del poder, viéndose disminuida la brecha con las jefaturas existentes.

En cuanto al nivel de tolerancia a la incertidumbre tanto en empleados como en funcionarios, se observa una mayor resistencia para hacer frente a situaciones futuras inciertas, es decir, mayor tolerancia.

Incorporamos el estudio del proceso de formación y desarrollo de una nueva cultura en una organización en funcionamiento y describimos las etapas a seguir en procura de consolidar una nueva realidad. De esta manera, se destaca una disfuncionalidad cultural, con una crisis y cuestionamiento del sistema cultural vigente. Adicionalmente, hay una búsqueda de un nuevo modelo cultural y su posterior institucionalización.

En el caso bajo estudio la disfuncionalidad, identificada por los promotores de cambio del sistema procesal, tuvo su origen tiempo antes de la propia sanción de la ley que conformó al nuevo sistema. Es de suponer que fue durante la vigencia aún plena del sistema inquisitivo que se identificaron alertas en el sistema de convicciones, creencias y presunciones que comenzaron a perder utilidad para operar, en tanto que hubo conflictos y pérdida de eficiencia que fueron advertidos por expertos ante la necesidad de efectuar una transformación en el sistema de enjuiciamiento vigente. Todo ello se inició con un esforzado proceso de difusión del cual la provincia de Santa Fe no estuvo aislada.

La siguiente fase la de identificación de crisis y cuestionamiento del sistema cultural vigente podemos situarla –sin poder precisar con exactitud el momento- cuando el conjunto de presunciones fue objetado por los miembros. Los profesionales comenzaron a delinear el nuevo paradigma –el sistema adversarial–, que implicó la modificación no solo del marco normativo (nuevas leyes que le dieron forma legal) sino que además implicó la transformación de la estructura del fuero penal y la necesidad de una adecuación de los

miembros de la nueva oficina. Durante esta etapa convivieron la inercia del sistema inquisitivo y la fuerza de la tradición con la nueva cultura en formación y desarrollo.

Por último, y sabiendo que los procesos de cambio se producen luego de largos períodos de tiempo, puede señalarse que el proceso actual podría estar comenzando a atravesar la etapa de institucionalización de la nueva cultura organizacional –siendo necesario el desarrollo de un abordaje futuro que confirme esta evidencia. Así, la consolidación del área administrativa como la única encargada de dicha labor, el incremento del uso de audiencias orales para la resolución de los planteos jurisdiccionales, el uso intensivo de las unidades internas de la OGJ con labores distribuidas funcionalmente y la identificación de elementos de un nuevo tipo de cultura distinta de la apática, son indicios que se estarían construyendo las nuevas convicciones, creencias y presunciones del fuero penal y empezando a internalizarse entre sus miembros con mayor fortaleza para afrontar situaciones de incertidumbre y con una mejor distribución del poder dentro de la nueva estructura.

El estudio realizado señala la preferencia de una cultura organizacional con características de tipo integrativo. Esto pone de relieve que existe una distancia entre lo preferido por los miembros y lo que actualmente se encuentra en la organización.

Habiendo cumplido con los objetivos específicos propuestos, llegó el momento de contestar la pregunta que dio origen a la hipótesis con la cual trazamos nuestro horizonte de trabajo: ¿el cambio de sistema de enjuiciamiento ha traído una modificación en la cultura organizacional del fuero penal santafesino?

Atento a lo analizado a lo largo del trabajo pudimos describir elementos que nos harían suponer que el modelo de organización actualmente alcanzado se distanciaría de los esquemas burocráticos tradicionales existentes en el anterior sistema procesal y se acercaría al formato del modelo posburocrático, posibilitado esto presumiblemente por la simplificación de estructuras y procedimientos, por la descentralización o mayor cercanía del poder de decisión y por el rediseño de las funciones y de los órganos que las asumen, con la consiguiente flexibilización de la política de recursos humanos, características todas que tendrían como origen primario el cambio organizacional implementado. Existiría evidencia, entre los miembros de la organización, que reflejaría un mejor indicador de distancia de poder y con una mayor tolerancia a la incertidumbre.

No obstante, y tal como hemos sostenido, el proceso de cambio de la cultura organizacional aún se encontraría transitando la fase de institucionalización, lo cual impone limitaciones al momento de dar una respuesta contundente y final a la pregunta planteada, lo que sumado a la limitación en nuestro análisis comparativo del antes y después de la cultura organizacional, es que nuestro trabajo nos deja como producto final la formulación de hipótesis e interrogantes que deberán ser validados en futuros trabajos.

Es por este motivo que encontramos importante dar continuidad a la tarea emprendida haciendo foco en algunos de los siguientes aspectos:

- La existencia de posibles rigideces sociales en el ámbito del fuero penal, pudieron haber dificultado el proceso de cambio implementado.
- La realización de este estudio en otra sede judicial dentro de la provincia de Santa Fe, de manera de ampliar el alcance territorial del estudio.

- Nuevos monitoreos entre los miembros de la organización analizada, lo cual debería repetirse con frecuencia anual, para determinar si se alcanzó la etapa final del proceso de cambio. Se ampliaría así el alcance temporal del estudio.
- El estudio de una nueva variable el “liderazgo”, a fin de medir su influencia durante el proceso de cambio hacia la nueva cultura organizacional, lo cual ampliaría el número de variables analizadas.
- También sería recomendable estudiar la “cultura organizacional” como variable independiente y conocer los efectos de la misma en el propio proceso de cambio organizacional.

Creemos haber aportado una nueva perspectiva de la organización judicial. La escasez de material, más allá de tratados dogmáticos de perfil jurídico, no fue una limitante y nos permitió adentrarnos en nuevas miradas a tener en consideración. Dejamos claro, así, que este complejo estudio puede, en definitiva, ser la base de nuevas investigaciones y también una herramienta de gestión para funcionarios judiciales que se encuentren involucrados en procesos de cambio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Capítulo I:

-**BINDER, A. M. (2012).** *La implementación de la nueva justicia penal adversarial*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

-**BINDER, A. en Prólogo a LORENZO, L. (2012).** *Manual de Litigación*. Argentina: ediciones Didot, p. 16, citado en: ARIZAGA CASTRO, P. (Directora Editorial) (2013). La implementación del Sistema Penal Acusatorio en los Estados de la República. *Nova Iustitia Revista digital de la Reforma Penal, de la Unidad Especial para la Implementación de las Reformas Constitucionales en Materia Penal, Poder Judicial del Distrito Federal, Año I(3)*, mayo, DF, México.

-**BLUTMAN, G. (2008).** *Cultura de las Organizaciones Públicas en el contexto de la reforma del Estado*. Disponible en www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Blutman,%20Gustavo.doc (02/05/2015).

-**BLUTMAN, G. (2012).** *La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: El papel de la Cultura Organizacional*. España: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co.

-**BUNGE, M. (1969).** *La investigación científica: Su estrategia y su filosofía*. Colección Convivium. Barcelona: Ariel.

-**FELCMAN, I. y BLUTMAN, G. (2011).** *Nuevos Modelos de Gestión Pública. Cultura, liderazgo y tecnología de la gestión después del Big bang paradigmático*. Argentina: Tema Grupos Editoriales.

-**ECO, U. (1991).** *Cómo se hace una tesis: técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura*. España: Gedisa.

-**KRIEGER, M. J. (2015).** *Sociología de las Organizaciones Públicas: un análisis del comportamiento organizacional del Estado y la Administración Pública.* (1ª. ed.). Argentina: Errepar.

-**LAVEDRA, R. G. (2002).** *A Quick Look At Constitutional Reforms In Latin-America.* Presentado en *Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, Paper 3*, SELA. Disponible en http://digitalcommons.law.yale.edu/yls_sela/3 (08/02/2016).

-**OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1997).** *La Reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el Sector Público.* Barcelona: Paidós.

-**VAN DER MEER, F.; RAADSCHELDERS, J.; TOONEN, T. (2008).** Modelos administrativos, tradiciones y reformas. ¿Último recurso explicativo? Diego Barria traductor. *Estado, Gobierno y Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública*, (12, diciembre), 85-103.

-Capítulo II:

-**ACUÑA, C. y ALONSO, G. (2003).** *La Reforma Judicial en América Latina: Un estudio político-institucional de las reformas judiciales en Argentina, Brasil, Chile y México.* Disponible en <http://live.v1.udes.edu.ar/files/UAHumanidades/DT/DT28-C.pdf> (03/03/2016).

-**ALVESSON, M. and SVENINGSSON, S. (2016).** *Changing Organizational Culture: Culture change work in progress.* (2ª. ed.). London: Routledge.

-**BARZELAY, M. (1998).** *Atravesando la Burocracia: una nueva perspectiva de la Administración Pública.* México: Fondo de Cultura Económica.

-**BENVENUTI, J. M. (2006).** Sesquicentenario de la Constitución Santafesina de 1856. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNL*, (4), 107-113. Disponible en <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/NuevaEpoca/article/viewFile/180/231> (08/06/2016).

-**BINDER, A. M. (2015).** La Política Judicial de la Democracia Argentina: Vaivenes de la Reforma Judicial. *Revista de Pensamiento Penal*, 221-232. Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/06/doctrina41385.pdf> (14/05/2016).

-**BOASSO, P. A. (2010).** La Constitución Santafesina de 1921: Un conflicto institucional olvidado. *IUSHISTORIA N° 7, Ediciones Universidad del Salvador*, 31-63. Disponible en <http://p3.usal.edu.ar/index.php/iushistoria/article/view/1441/1853> (08/06/2016).

-**BORINKSY, M. H. (2015).** *Gestión Judicial Pública: Organización y funcionamiento de la justicia penal argentina con comentarios del nuevo código procesal penal de la Nación.* Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

-**CROZIER, M. (1997).** La Transición del Paradigma Burocrático a una Cultura de Gestión Pública. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, (7). Disponible en <http://siare.clad.org/revistas/0029601.pdf> (20/02/2016).

-**ECHEBARRÍA, K. (2000).** *Reivindicación de la Reforma Administrativa: significado y modelos conceptuales.* Artículo presentado en el *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo. Disponible en <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmdes/Material/sgc-koldo1-S.pdf> (25/04/2016).

- ETKIN, J. Y SCHVARSTEIN, L. (2005).** *Identidad de las organizaciones: Invariancia y cambio.* (6ª. ed.). Buenos Aires: Paidós.
- FERRARO, A. (2009).** Reinventando el Estado: por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica. *Instituto Nacional de Administración Pública.* Madrid. Disponible en http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/ferraro_reinventando_estado.pdf. (10/11/2015).
- GONZÁLEZ, F. (1840).** *Elementos de la Ciencia Administrativa.* Bogotá. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3401822.pdf> (19/02/2016).
- GUERRERO, O. (1986).** *La teoría de la Administración Pública.* México: Harla.
- HEADY, F. (2000).** *Administración Pública: una perspectiva comparada.* (1ª. ed. en español). México: Fondo de Cultura Económica.
- KOTTER, J. (2011).** Liderar el cambio: por qué fracasan los intentos de transformación. *Harvard Business Review,* 78-85. Disponible en <https://docs.google.com/a/arsispain.com/file/d/0B2WrCVw5BGc9Wm9UdGRjX1V1Wmc/edit?pref=2&pli=1> (05/02/2016).
- KRIEGER, M. J. (2015).** *Sociología de las Organizaciones Públicas: un análisis del comportamiento organizacional del Estado y de la Administración Pública.* Argentina: Errepar.
- LONGO, F. (1999).** Burocracia y Posburocracia en el diseño organizacional. En LOSADA, C. (1999), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado.* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://web.archive.org/web/20120413001754/http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/SGEC/Documents/Burocracia.pdf> (02/04/2016).
- MAIER, J. (1996).** *Derecho Procesal Penal.* (Tomo I. Fundamentos). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- MARCH, J. y OLSEN, J. (1997).** *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política.* México: Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ, L. M. (Comp.) (2002).** *Antología sobre Teoría de la Administración Pública.* México: INAP.
- OSBORNE, D. y GAEBLE, T. (1992).** *La Reinención del Gobierno.* Barcelona: Paidós.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. J. (2009).** El Cambio Institucional en la Reforma y Modernización de la Administración Pública Chilena. *Revista Gestión y Política Pública,* XVIII, (I), I semestre, 67-105. México.
- SANDOVAL, J. L. (2014).** Los procesos de cambio organizacional y la generación de valor. *Estudios Gerenciales,* (30), 162-171. Universidad ICESI. España: Elsevier. Disponible en <http://www.elsevier.es/es-revista-estudios-gerenciales-354-linkresolver-los-procesos-cambio-organizacional-generacion-90334062> (26/04/2016).
- WAISSBLUTH, M. (2008).** *Gestión del Cambio en el Sector Público.* Disponible en http://www.mariowaiissbluth.com/descargas/gestion_del_cambio.pdf (15/08/2015).
- WEBER, M. (s/f).** *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Tauro. Disponible en http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf (23/12/2015).

-Capítulo III:

- BARROSO, R. y NIETO DI BIASE, M. (2010).** La Reforma Procesal Penal en Chubut: implementación de una nueva gestión judicial. En CEJA (2010). *Reformas de la Justicia en América Latina* (pp. 93-232). Chile: CEJA.
- BORINSKY, M. H. (2015).** *Gestión Judicial Pública: Organización y funcionamiento de la Justicia Penal Argentina con comentarios al nuevo Código Procesal Penal de la Nación*, (1ª. ed.). Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- BINDER, A. M. (2009).** *Introducción al Derecho Procesal Penal*. (2ª. ed, 5ª. reimpresión). Buenos Aires: Ad-Hoc.
- BINDER, A. M. (2012).** *La Implementación de la Nueva Justicia Penal Adversarial*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- BINDER, A. M. (2013).** *Derecho Procesal Penal*. (Tomo I, 1ª. ed.). Buenos Aires: Ad-Hoc.
- CEJA (s/f).** *Reporte sobre el Funcionamiento de las Oficinas Judiciales en Neuquén*. Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/02/doctrina42901.pdf> (10/08/2016).
- Dirección de Política Criminal -Fiscalía General de la Provincia- (2011).** *Reconversión de Fiscalías de Instrucción de San Francisco, Córdoba*. Disponible en <https://www.jusmisiones.gov.ar/files/MaterialCursoUnidos/Lineamientos%20del%20Plan%20PILOTO%20y%20su%20posibilidad.doc> (15/08/2016).
- LANGER, M. (2009).** Revolución en el Proceso Penal Latinoamericano. En YOMHA, D. G. y MARTÍNEZ, S. M. (Coords.) (2009). *El Proceso Penal Adversarial: lineamientos para la reforma del sistema judicial*. *Revista de Derecho Procesal Penal*, Tomo II, 1ª ed., 53-134. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- LEDESMA, Á. E. (2009).** Proceso de Reforma Procesal Penal y Judicial. Momentos y Ejes Rectores. En YOMHA, D. G. y MARTÍNEZ, S. M. (Coords.) (2009). *El Proceso Penal Adversarial: lineamientos para la reforma del sistema judicial*. *Revista de Derecho Procesal Penal*, Tomo II, 1ª ed., 15-52. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- MAIER, J. (Coord.) (2000).** *Las Reformas Procesales Penales en América Latina*. Argentina: Ad-Hoc.
- MAIER; J. (1996).** *Derecho Procesal Penal*. (Tomo I. Fundamentos). Chile: Editores del Puerto.
- MAURI, C.; ROSSI, I. y SORIA, P. (2014).** *Informe sobre la Reforma Procesal Penal de Córdoba*. Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina35448.pdf> (10/08/2016).
- PALMIERI, G. (Coord.) (2004).** *Funcionamiento y Práctica del Sistema Penal de la Provincia de Buenos Aires luego de la Reforma Procesal del año 1998*. Disponible en <http://www.cels.org.ar/common/documentos/documento.pdf> (08/05/2015).
- Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe (2016).** *Corte Suprema de Justicia: Diagnóstico - Memoria - Informe, III Edición*, 1ª. ed. Santa Fe: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Disponible en http://www.justiciasantafe.gov.ar/estadisticas/Diagnostico_memoria_informe_III_edicion.pdf (12/07/2016).

-**VARGAS VIANCOS, J. E. (2005).** *Herramientas para el diseño de Despachos Judiciales.* Artículo presentado en *III Seminario de Gestión Judicial 5 y 6 de Octubre*, Nicaragua. Disponible en http://w1.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_view/3082-herramientas-para-el-dise%C3%B1o-de-despachos-judiciales.html (14/05/2015).

-**VELEZ MARICONDE, A. (1968).** *Derecho Procesal Penal.* (Tomo I, 2ª. ed. corregida y aumentada). Buenos Aires: Lerner.

-Capítulo IV:

-**BINDER, A. (2012).** *La Implementación de la Nueva Justicia Penal Adversarial.* Buenos Aires: Ad-Hoc.

-**BLUTMAN, G. (2009).** *La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: El Papel de la Cultura Organizacional* (Tesis inédita de doctorado). UBA-FCE-CIAP, Buenos Aires.

-**CROZIER, M. (1997).** La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública, *Revista Reforma y Democracia*, (7), CLAD, Caracas. Disponible en <http://siare.clad.org/revistas/0029601.pdf> (23/09/2016).

-**CÚJAR VERTEL, A. (2013).** Cultura Organizacional: Evolución Histórica. *Estudios Gerenciales*, (29), 350-355. España. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21229786009> (25/01/2017).

-**FELCMAN, I. (2001).** *Construcción de un marco teórico para el análisis de la Cultura Organizacional* (Doc. Trabajo N° 1). UBA-FCE-CIAP, Buenos Aires.

-**FELCMAN, I. y BLUTMAN, G. (2002).** *Nuevos Modelos de Gestión Pública y Cultura Organizacional, Argentina.* Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/nuevos-modelos-de-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-y-cultura-organizacional> (10/04/2017).

-**GEERT HOFSTEDÉ, G. J. and MINKOV, M. (2010).** *Cultures and Organizations: Software of the Mind.* (Revised and Expanded 3rd. edition). New York: McGraw-Hill USA. Disponible en <https://geert-hofstede.com/national-culture.html> (26/11/2017).

-**HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., MÉNDEZ VALENCIA, S. y CONTRERAS SOTO, R. (2012).** Construcción de un instrumento para medir el clima organizacional en función del modelo de los valores en competencia. *Contaduría y Administración*, (59, enero-marzo) 2014, 229-257. México. Disponible en <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/download/374/373>, 13/02/2017.

-**KRIEGER, M. (Dir.) (2013).** *Sociología de las Organizaciones Públicas: Un Análisis del Comportamiento Organizacional del Estado y La Administración Pública.* Buenos Aires: Errepar.

-**ROBBINS, S. (2004).** *Comportamiento Organizacional.* (10ª. ed.). México: Person Educación.

-**RODRIGUEZ GARAY, R. (2009).** La Cultura Organizacional. Un potencial Activo Estratégico desde la Perspectiva de la Administración, *Invenio*, 12(22, junio), 67-92. Rosario. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87722106> (23/12/2016).

-**SCHEIN, E. (1988).** *La Cultura Empresarial y el Liderazgo: Una visión dinámica.* Barcelona: Plaza & Janes Editores.

-Capítulo V:

-Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe (2016). *Corte Suprema de Justicia: Diagnóstico - Memoria - Informe, III Edición*, 1ª. ed. Santa Fe: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Disponible en http://www.justiciasantafe.gov.ar/estadisticas/Diagnostico_memoria_informe_III_edicion.pdf (12/07/2016).

-OGJ (2014). *Informe Anual de Gestión, Santa Fe, entregado por el Director de la OGJ al momento de realizar las observaciones.*

-OGJ (2015). *Informe Anual de Gestión, Santa Fe, entregado por el Director de la OGJ al momento de realizar las observaciones.*

-OGJ (2016). *Informe Anual de Gestión, Santa Fe, entregado por el Director de la OGJ al momento de realizar las observaciones.*

FUENTES DOCUMENTALES

-Legislación nacional:

Ley N° 27.063 "Código Procesal Penal Nacional", promulgada el 09/12/2014, publicada en el Boletín Oficial el 10/12/2014.

-Ley N° 24.937 "Consejo de la Magistratura", sancionada 10/12/1997 y promulgada el 30/12/1997.

-Ley N° 23.984 "Código Procesal Penal Nacional" –Derogado–, sancionada el 21/08/1991 y puesta en vigencia el 05/09/1992.

-Ley N° 25.752 "Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la CABA", sancionada el 02/07/2003 y promulgada el 25/07/2003.

-Legislación provincia de Santa Fe:

-Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1819.

-Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1962.

-Ley Provincial N° 3.611 "Ley Orgánica de Tribunales" –Derogada.

-Ley Provincial N° 6.740 "Código Procesal Penal" –Derogado–, sancionada el 11/10/1971 y promulgada el 11/10/1971

-Ley Provincial N° 10.160 "Ley Orgánica del Poder Judicial", sancionada 27/11/1987 y promulgada el 10/12/1987.

-Ley Provincial N° 11.196 "Régimen Salarial del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe", publicada en el Boletín Oficial el 24/10/1994.

-Ley Provincial N° 12.734 "Código Procesal Penal", sancionada el 16/08/2007 y promulgada el 27/08/2007.

-Ley Provincial N° 12.912 "Implementación Progresiva e Integral de la Ley 12.734 Código Procesal Penal", sancionada el 04/09/2008 y promulgada el 01/10/2008.

-Ley Provincial N° 13.004 "Período de Transición", sancionada el 17/09/2009 y promulgada el 29/09/2009.

-Ley Provincial N° 13.013 "Ministerio Público de la Acusación", sancionada el 24/09/2009 y promulgada el 13/10/2009.

- Ley Provincial N° 13.014 "Servicio Público Provincial de la Defensa Penal", sancionada el 24/09/2009 y promulgada el 13/10/2009.
- Ley Provincial N° 13.018 "Organización de los Tribunales Penales", sancionada el 01/10/2009 y promulgada el 19/10/2009.
- Ley Provincial N° 13.405 "Ley de Herramientas para el Sistema Penal", publicada en Boletín Oficial el 13/02/2014.
- Decreto Provincial N° 3.811.
- Reglamento Único de Oficinas de Gestión Judicial de la provincia de Santa Fe, Acta Acuerdo CSJ N° 41 del 08/10/2013.