

GERENCIALISMO

Y

SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL

-TESIS DOCTORAL-

AUTOR: CLAUDIO JAVIER GONZÁLEZ GUARDA

DIRECTOR: DR. JOSÉ LUIS DÍEZ RIPOLLÉS


DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

AUTOR: Claudio Javier González Guarda

 <http://orcid.org/0000-0002-1561-4641>

EDITA: Publicaciones y Divulgación Científica. Universidad de Málaga



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): riuma.uma.es



“Lo que resulta particularmente sorprendente en el caso de la colonia de insectos – a diferencia del cerebro – es que aceptamos de buena gana que sus componentes son individuos y que no existe un centro o un “yo” localizado. Sin embargo, el todo se comporta como una unidad y para el observador es como si en el centro existiera un agente coordinador “virtualmente” presente. A esto me refiero cuando hablo de un “yo desprovisto de un yo” – podríamos hablar también de un yo virtual - : un esquema global coherente que emerge a través de componentes locales sencillos, que pareciera tener una ubicación central ahí donde no existe ninguna, y que sin embargo es esencial como nivel para la conducta de toda la unidad”

Ética y Acción, Francisco Varela, Conferencias en la Universidad de Bolonia, 16 y 18 de diciembre de 1991.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral, como cualquier trabajo académico si bien ha requerido de esfuerzo y mucha dedicación por parte del autor, no hubiese sido posible su finalización sin la cooperación desinteresada de todas y cada una de las personas que a continuación citaré y muchas de las cuales han sido un soporte muy fuerte en momentos de debilidad emocional e intelectual.

Primero y antes que nada, dar gracias a todos y cada uno de los contribuyentes chilenos dado que sin sus impuestos nos sería factible la existencia de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) y, por tanto, el programa Becas-Chile no sería realidad. La manutención financiera que me otorgó este programa ayudó parcialmente al desarrollo de mi trabajo doctoral.

En el plano personal agradezco a mi familia porque a pesar de no estar presentes físicamente, si lo han estado en ese espacio tan imaginario como real que nos ha otorgado la comunicación virtual (grupo de Whatsapp, Facebook, etc.). Quiero agradecer a mi madre por recordarme siempre que existen vuelos Madrid-Santiago-Valdivia y una familia que diariamente piensa en mi. A mi padre, por estar siempre orgulloso de mis decisiones, en una especie de “orgullo paterno genérico”. Agradezco a Paty, a mis primos Seba y Miguel por participar en silencio o vía emoticones del grupo de Whatsapp familiar; también agradezco a mi hermana Kena, por recalcarme vía fotografías que mis sobrinos crecían y que ya ubicaban en el globo terráqueo una nación llamada España, donde aún existían reyes y castillos. Quiero agradecer a mi tía María, por nada en específico, solo por existir en su insondable universo mental. Podría decir que agradezco a mi hermano Erwin (denominado también Gola) por nuestra conexión intelectual, epistemológica, científica, etc., pero lo cierto es que agradezco mucho más nuestras sesiones de exquisito humor negro sobre la actividad del conocimiento, porque más allá del espejismo de los egos “todo se perderá”.

En la sección académica, con tintes personales, debo agradecer a mi director de tesis doctoral José Luis Díez Ripollés básicamente por tres razones. En primer lugar, por haberme escuchado con paciencia cuando nos conocimos en Chile, ocasión en la que le expuse mis inquietudes sobre el sistema penal, en ese tiempo estas inquietudes ni siquiera prefiguraban para una tesis doctoral. En segundo lugar, agradezco haberme otorgado libertad para delimitar

mi tema, para moverme en las disciplinas que me antojasen y de dar el enfoque epistémico que yo quisiera. En tercer lugar, agradezco todas sus críticas, sugerencias y conversaciones sobre la vida en general. Lo cierto es que ha sido un privilegio trabajar con un académico de la talla intelectual de José Luis.

En este mismo plano quisiera agradecer a José Ángel Fernández por sugerirme reiteradamente que estudie en España con el profesor Díez Ripollés. Dado que nunca he tenido un Alma Mater, y en ese tiempo tampoco un maestro, ese apoyo fue fundamental.

También en Chile debo agradecer a cada una de las personas que encontré durante mis casi 8 años de trabajo en el sistema penal. Además de mi gratitud a muchos compañeros de trabajo, debo agradecer especialmente a muchos ingenieros y profesionales “practicantes” del *management* con los que tuve ricas conversaciones, sin duda, esos diálogos dieron origen al embrión inicial de lo que posteriormente sería mi tesis doctoral. También quisiera agradecer a todos los imputados con lo que me he cruzado en mi trabajo, a los cuales espero haber tratado siempre con justicia y equidad, pero especialmente les quiero agradecer el haberme enseñado tanto sobre las enormes contradicciones de la naturaleza humana.

En la Universidad de Málaga quiero agradecer a todo el personal de esta institución, a la gente del Instituto de Criminología por su sincera acogida y afecto, al Departamento de Derecho penal personalizado en sus profesores y en mis compañeros de doctorado. Por nuestra afinidad intelectual y personal especial agradecimiento guardo para Lorea, Luis, Jesús, Noelia, Antonio, Carmen y Pepe. También son parte de esto mis colegas latinoamericanos con lo que he coincidido tanto en Málaga como en otras partes del planeta, sus perspectivas y opiniones me han servido como un campo de prueba de las hipótesis que constituyen mi trabajo. Tampoco puedo dejar de agradecer a todo el personal de biblioteca y personal administrativo de esta universidad, incluso, a la Sección de Doctorado de la UMA, que a pesar de llevar adelante un “*management sui generis*”, finalmente siempre hubo una cara amable que me prestó su ayuda, haciendo honor al bello carácter de la tierra andaluza.

También debo agradecer a personas que no están ligadas directamente con el derecho penal ni con la criminología, pero que sin ellos esta tesis sería otra. Primero que nada a Carlos Jesús Fernández de la Facultad de sociología de la Universidad Autónoma de Madrid, por su lucidez en nuestras charlas sobre la naturaleza del *management*, y por su enorme contribución

bibliográfica. En segundo lugar, debo agradecer a Auxi Durán por haberme puesto en contacto con Lupicinio Iñiguez-Rueda de la Universidad Autónoma de Barcelona, lo cual me permitió acceder en calidad de oyente a las clases del máster de Psicología social. A través de nuestras conversaciones reafirmé la importancia de introducir la perspectiva cualitativa en mi investigación doctoral. En tercer lugar, debo agradecer a mis compañeros y profesores del postgrado de Ciencias cognitivas, en las conservaciones con ellos sostenidas obtuve una perspectiva amplia de lo que significa programar cualquier entidad, y en momentos en que yo estaba nadando en el vacío epistemológico ellos fueron el ancla que buscaba, constituyendo así, mi mejor experiencia intelectual en muchos años.

En el desarrollo del trabajo de campo, tanto en Chile como en Costa Rica, ha habido mucha gente importante, pero los esenciales sin duda han sido mis entrevistados y la gente con la que me contacté. La generosidad mostrada por ellos ha sido sorprendente, de hecho, la mirada aguda de muchos operadores del sistema penal me ha obligado a perfeccionar la sistematización de la información. Agradezco a Elías Carranza y a todo su equipo del ILANUD, quienes me apoyaron en lo académico y en lo personal, esto último especialmente cuando fui víctima de un asalto en la ciudad de San José, este hecho, marcó un hito en mi investigación y permitió mejorar el análisis de una realidad que desconocía.

En Chile, agradezco a Lucía Dammert por nuestra charla en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Santiago, una conversación precisa y atingente a mi investigación. Agradezco también a mis amigos Carlos Núñez y Álvaro Burgos en Costa Rica por sus sugerencias y contactos. En gratitud estoy con mis amigos Rodrigo, Juan Guillermo, José Luis Pérez y a mi prima Carolina, por su ayuda y sugerencias para abordar mi trabajo en Chile. Aquí también quiero agradecer a mi amigo Nicolás Oxman, pues mientras ambos desarrollábamos nuestras tesis doctorales en Europa tuvimos extensas conversaciones vía Facebook sobre nuestras temáticas respectivas.

También ha sido relevante el aporte de la gente que me ha permitido participar en diversos seminarios, congresos o charlas, por ejemplo, en los congresos de criminología de San Sebastián, Elche, Girona y Granada; en los congresos de sociología en la Universidad Complutense de Madrid y en la Universidad de Málaga; en la Universidad de La Sorbona en el congreso sobre “nuevos objetos” en las ciencias sociales. Debo agradecer a Pablo y George por su invitación a la Universidad Nacional de Singapur, donde pude exponer mi línea de

investigación y empaparme de experiencias similares acaecidas en el sudoeste asiático. Todas estas experiencias académicas de alguna forma son parte de esta tesis doctoral.

Aunque pretendía hacer un agradecimiento breve finalmente me he extendido más de la cuenta, pero bueno, creo que esto nace de mi idea de que el autor no existe sino que todo finalmente es fruto de una obra colectiva implícita. Así que a todos gracias por sus apoyos, críticas y colaboración.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO: LA GESTIÓN CIENTÍFICA.....	18
-----------------------------------------------------	-----------

1.- Introducción.....	19
2.- El <i>management</i> o la gestión científica.....	29
2.1.- Orígenes y concepto de la gestión	29
2.2.- Evolución de la teoría de la administración.....	33
2.3.- Enfoques pioneros de la teoría administrativa.....	37
2.4.- Enfoque estructural-burocrático	42
2.5.- Enfoque neoclásico de la administración	49
2.6.- El ciclo administrativo.....	52
2.6.1.- Planeación.....	53
2.6.2.- Organización.....	54
2.6.3.- Dirección	54
2.6.4.- Control	55
2.7.- La administración por objetivos o resultados	56
2.8.- Enfoques y tendencias contemporáneas	56
2.8.1.- Teoría del comportamiento.....	56
2.8.2.- Enfoque matemático	57
2.8.3.- Teoría de sistemas	57
2.8.4.- Teoría de la contingencia o situacional	57
2.8.5.- Enfoque estratégico	58
3.- La materialización de la gestión. Las dimensiones externa e interna de una organización	58
3.1.- La planificación estratégica.....	60
3.2.- La planificación estratégica en el sector público.....	65
3.3.- Fases de la planificación estratégica.....	67
3.3.1.- Misión.....	71
3.3.2.- La visión y los valores.....	72
3.3.3.- Objetivos estratégicos.....	73
3.3.4.- Estrategias y planes de acción	74
3.3.5.- Evaluación. La definición de metas y los indicadores de desempeño.....	75
3.4.- La planificación estratégica en Latinoamérica	76
3.5.- Planificación estratégica en el sistema de justicia penal	78
4.- El control de la gestión	81
4.1.- El control de la gestión en el contexto público.....	83
4.1.1.- Los instrumentos técnicos para evaluar el desempeño	87
4.1.2.- El concepto y las clases de indicadores	87
4.1.3.- Las dimensiones de los indicadores.....	88
4.1.4.- Las metas de gestión, la construcción de indicadores y su control	89
4.2.- Ciclo básico del proceso de construcción de indicadores de desempeño.....	89
4.3.- Ejemplo de uso de metas de gestión en política-criminal: La fiscalía de Chile	96
4.4.- El cuadro de mando integral.....	103
4.4.1.- Críticas, debilidades y limitaciones del cuadro de mando integral	107
5.- El Gerencialismo o la nueva gestión pública.....	110
5.1.- Concepto, características y evolución	110

5.2.- Características esenciales del gerencialismo	116
5.3.- Visiones alternativas al gerencialismo	118
5.4.- La gestión por resultados (GPR)	120
5.5.- El sistema de gestión del rendimiento	122
5.6.- Evaluación de la implementación del gerencialismo	125
6.- Los estudios críticos de la gestión (ECG)	127
6.1.- Concepto y evolución	127
6.2.- Contenidos y aplicaciones de los estudios críticos de la gestión.....	132
6.2.1.- Temas que trata esta tendencia	132
6.2.2.- Marco teórico utilizado.....	133
6.2.3.- Innovación metodológica	134
6.2.4.- Críticas a los estudios críticos del <i>management</i>	134
6.2.5.- Potencial utilidad para la investigación política-criminal y criminológica	135

CAPÍTULO SEGUNDO: METODOLOGÍA..... 138

1.- Introducción.....	139
2.- Objetivos.....	140
3.- Elección de los casos para análisis	141
4.- Herramientas y técnicas metodológicas específicas.....	145
5.- Diseño de las entrevistas cualitativas	146
5.1.- Entrevistas a la élite de profesionales especializados generadora del discurso en el sistema de justicia penal.....	147
5.2.- Bloques temáticos y proceso de entrevistas	150
6.- Análisis cualitativo de las entrevistas y análisis del discurso.....	150
7.- Dificultades y limitaciones metodológicas generales de esta investigación, especialmente en el trabajo de campo.....	161

CAPÍTULO TERCERO:

MODELO DE JUSTICIA PENAL EN CHILE. NUEVAS PRÁCTICAS Y CONSOLIDACIÓN DEL DISCURSO GERENCIAL..... 163

1.- Introducción.....	164
2.- Evolución y consolidación de un nuevo modelo de justicia penal en Latinoamérica ..	166
2.1.- Factor de carácter geopolítico.....	169
2.2.- Implantación del código modelo de justicia penal iberoamericano en los países de Centroamérica	171
2.3.- Formación de un aparato regional de defensa de los derechos humanos en la región	172
2.4.- Formación de una nueva elite reformista, o los emprendedores jurídicos	172
2.5.- Configuración de una nueva justicia penal en Chile	175
3.- Metodología.....	183
3.1.- Recopilación y análisis de la documentación	183
3.2.- Las entrevistas cualitativas	186
3.3.- Criterios de selección de los entrevistados	188
3.3.1.- Criterio de participación	188
3.3.2.- Criterio profesional.....	189
3.4.- Selección específica y técnica de muestreo	192
4.- Análisis del material empírico	196

5.- Categoría material-gerencial.....	199
5.1.- Temática histórico-gerencial	199
5.1.1.- El gerencialismo pre-neoliberal.....	201
5.1.2.- El gerencialismo neoliberal	206
5.1.2.1.- El neoliberalismo ortodoxo y el neoliberalismo empresarial	207
5.1.2.2.- La tercera revolución neoliberal y la crisis del modelo actual	209
5.2.- Temática organizacional-econométrica	214
5.2.1.- El sistema de justicia penal como modelo de servicios: Factores de implementación.....	215
5.2.1.1.- Irracionalidad e imprevisibilidad de las políticas públicas.....	217
5.2.1.2.- La resistencia organizacional.....	220
5.2.1.3.- Resistencia organizacional del poder judicial	221
5.2.1.4.- La resistencia organizacional del mundo académico	225
5.2.2.- Dispositivos gerenciales	229
5.2.2.1.- Los informes de factibilidad y el contexto político criminal del informe Valdivieso	229
5.2.2.2.- El análisis específico del informe Valdivieso.....	235
5.2.2.3.- Racionalización de la investigación	237
5.2.2.4.- La introducción del procedimiento abreviado	239
5.2.2.5.- El costo de la producción de justicia	240
5.2.2.6.- La racionalización de la privación de libertad.....	242
5.2.2.7.- Conclusiones político criminales acerca del informe	244
5.2.3.- El <i>modelo del vale</i> para la defensa penal en Chile	247
5.2.3.1.- Creación de un nuevo “nicho de mercado” y la implementación de estándares de defensa.....	253
5.3.- Temática evaluativa.....	258
5.3.1.- Evaluaciones institucionales.....	260
5.3.1.1.- Unidad Coordinadora de la reforma procesal penal (UCRPP).....	260
5.3.1.2.- Relevancia político-criminal de la Unidad coordinadora de la reforma procesal penal (UCRPP)	262
5.3.1.3.- Comisión coordinadora de la reforma procesal penal – CCRPP.....	265
5.3.2.- Evaluaciones no institucionales.....	268
5.3.3.- El modelo de implementación por gradualidad.....	270
5.3.4.- Conclusiones y relevancia político-criminal del modelo de evaluación	272
6.- Los nuevos roles gerenciales en el sistema de justicia penal	274
6.1.- Los fundadores y estrategas.....	280
6.2.- Los diseñadores y modeladores.....	282
6.3.- Los implementadores y evaluadores.....	284
6.4.- Los ejecutores y operadores	287
7.- El nuevo territorio del sistema de justicia criminal	295
7.1.- La emergencia de la cultura del dato en política-criminal. Hacia un proceso penal virtualizado	297
7.2.- El paradigma de orientación al cliente-usuario en la política-criminal	299

CAPÍTULO CUARTO:

EL MODELO DE JUSTICIA PENAL EN COSTA RICA. NUEVAS PRÁCTICAS Y CONSOLIDACIÓN DEL DISCURSO GERENCIAL..... 309

1.- Introducción.....	310
-----------------------	-----

2.- Metodología.....	313
3.- Evolución del sistema de justicia penal en Costa Rica.....	321
4.- Análisis del material empírico	326
4.1.- Desarrollo histórico social de los últimos años en Costa Rica. “se acabó la pura vida mae ”	327
4.2.- Paso de un modelo socialdemócrata a otro neoliberal-gerencial.....	329
4.3.- Los nuevos roles gerenciales en el sistema de justicia penal costarricense.....	334
4.3.1.- Los nuevos roles gerenciales por “posicionamiento organizacional”	339
5.- Un nuevo territorio de la justicia penal costarricense.....	344
5.1.- Principales transformaciones en la gestión de algunas organizaciones y herramientas de gestión.....	346
5.2.- El rol del Departamento de planificación	347
5.3.- Plan estratégico institucional del Poder Judicial en Costa Rica	350
5.4.- La gestión general del Ministerio Público de Costa Rica.....	352
5.4.1.- El modelo de flagrancia como modelo de autogestión en la persecución penal	361
5.4.2.- Funcionamiento y gestión estructural del programa de flagrancia.....	370
6.- La gestión en la Defensa penal pública de Costa Rica.....	373
6.1.- La flagrancia y la seguridad ciudadana desde la perspectiva de la Defensa penal pública.....	374
7.- La gestión en la Judicatura	378
7.1.- El Proyecto GICA o de certificación de calidad.....	379
7.1.1.- Principales características del proceso de certificación.....	384
7.1.2.- Resumen de las fases del modelo de gestión de calidad.....	385
7.1.3.- Principales rasgos político criminales del modelo GICA.....	386
CONCLUSIONES	389
1.- Conclusiones metodológicas	389
2.- Conclusiones de contenido	393
2.1.- Conclusiones de la investigación intra-organizacional	393
2.2.- Conclusiones de la investigación extra-organizacional.....	400
RECAPITULACIÓN.....	412
ÍNDICE DE GRÁFICOS	422
ÍNDICE DE TABLAS	422
BIBLIOGRAFÍA	423

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se dirige al estudio de la gestión y del gerencialismo en el sistema de justicia penal. Para desarrollar esta investigación hemos seleccionado las realidades político criminales de Chile y de Costa Rica. Por tanto, las dimensiones organizacionales de sus sistemas de justicia penal constituirán nuestras unidades de estudio.

En términos esquemáticos nuestra investigación tiene los siguientes objetivos general y específicos.

2.1).- Objetivo general: Estudiar el fenómeno de la gestión, dentro de la organización de los sistemas de justicia penal, desde una perspectiva predominantemente político-criminal y criminológica

2.2).- Objetivos específicos:

a.- Describir y analizar la introducción de nuevas técnicas de carácter gerencialista en las transformaciones de los sistemas de justicia penal latinoamericanos de los últimos 30 años. Atenderemos preferentemente las reformas procesales penales en Chile y Costa Rica.

b. Describir la “emergencia” de un paradigma *gerencial* en la práctica y discurso de la nueva justicia penal en Latinoamérica.

Las razones científicas por las cuales hemos creído relevante investigar este aspecto de la política criminal se mueve en dos planos:

1) Constituye un campo emergente para la teoría político criminal y criminológica: El fenómeno de la gestión de un tiempo a esta parte ha comenzado a ser observado como una variable decisiva en los procesos de criminalización generados por el sistema penal. Sin embargo, su inherente complejidad, al contener simultáneamente un componente técnico y otro ideológico, lo convierte en un objeto científico de difícil comprensión para la perspectiva tradicional del derecho penal.

Así, en la actualidad esta problemática es abordada desde dos grandes perspectivas político criminales. En primer lugar, desde una mirada organizacional pragmática que se

ocupa del rol operacional que cumple la gestión en el sistema de justicia criminal. En segundo lugar, desde una mirada alternativa o crítica que valora el papel que desempeña la gestión en los procesos de criminalización generados en el sistema penal.

Respecto a la primera mirada, la dimensión organizacional del sistema de justicia penal ha sido tradicionalmente abordada por procesalistas, quienes han solido limitarse a realizar descripciones orgánicas y estructurales del sistema de justicia. Sin embargo, poco a poco, debido a las tendencias interdisciplinarias del último lustro, se han ocupado del estudio del campo organizacional del sistema de justicia penal otras disciplinas no estrictamente jurídicas, sino más bien ligadas al campo de las políticas públicas (Binder, 2010).

Esta nueva aproximación se ha potenciado en las reformas de los sistemas de justicia en Iberoamérica acaecidos especialmente a partir de la década de los noventa del siglo pasado. Así, hoy en día es cada vez más común la idea de la medición de la justicia o *jurimetría*, junto a otros conceptos organizacionales que han dejado de ser ajenos a la política criminal moderna¹ (Buscaglia, 2006; González et al, 2005; Buscaglia y Dakolias, 1995; Pastor, 1998). A su vez, desde la perspectiva del análisis económico de los sistemas de justicia se impuso en diversas investigaciones, muchas de ellas patrocinadas por el Banco Mundial, la idea de que era necesario dar cuenta de las perniciosas consecuencias que un sistema de justicia mal gestionado acarrea para los sistemas económicos nacionales, especialmente para los países subdesarrollados. (Buscaglia y Ulen, 1997).²

Por las razones anteriores se ha llegado a decir que “el sistema de administración de justicia tiende a disminuir los costos de transacción social siempre y cuando este sistema posea la capacidad de interpretar y ejecutar las normas de manera predecible, coherente y consistente...el sistema judicial así provee del marco normativo y procesal dentro del cual los individuos y organizaciones pueden resolver conflictos, prevenir delitos y compensar a las

¹ Según Edgardo Buscaglia en (González et al, 2005: 83-84), por jurimetría debemos entender: “la medición de los distintos aspectos del funcionamiento de los sistemas de administración de justicia, se aboca a identificar el nivel de sostenibilidad (o falta de ella) del sistema...por ejemplo, cumplimiento de tiempos procesales...o variables de insumo institucional (tales como el número de personal, la utilización de tecnología de punta, partidas de presupuesto ordinaria, controles de manejo administrativo o cargas de trabajo). Variables que miden la independencia judicial (tales como el efectivo cumplimiento de las responsabilidades u obstáculos en los procedimientos) o variables de accesibilidad (número de juzgados, de defensores, difusión y claridad de las leyes)...”

² En algunos estudios internacionales se suele citar a Botswana, Chile, Costa Rica, Estados Unidos, Gran Bretaña, Finlandia y Singapur como países con reformas exitosas en sus sistemas de justicia (González et al, 2005: 89).

victimias de crímenes y a la sociedad en general. Este es el rol productivo que los jueces, fiscales y policías deben cumplir” (González et al, 2005: 79-80).

En nuestro contexto, el análisis económico del derecho, en su vertiente más pragmática, ha puesto énfasis en los problemas de eficiencia de los sistemas de justicia no solo penal, afirmando que esta ineficiencia puede darse en tres casos: a).- Debido a la obsesión de lograr “producción” de justicia con menores costos, b).- Por la ineficiencia en el uso de los órganos de justicia c).- Si se dan ineficacias en el mercado de servicios jurídicos. Por ello, se han delimitado algunos de los problemas generales de organización de los sistemas de justicia: 1.- La ocurrencia de relaciones complejas entre diferentes agencias del sistema. 2.- La existencia de grupos de intereses como colegios o asociaciones profesionales. 3.- Las fallas en el manejo de la información. 4.- La falta de profesionalización de la gestión. 5.- La falta de objetivos institucionales precisos. 6.- La rigidez en la estructura de los incentivos de gestión. 7.- La impunidad respecto a la dejación de responsabilidades. 8.- La naturaleza monopolística del servicio justicia, entre otros. Así, entre otros, Santos Pastor (1998; 2003).

De forma mucho más específica, algunos autores han destacado que esta nueva perspectiva pragmática ha estado liderada por organismos internacionales como el Centro de Estudios de la Justicia en América (CEJA), entidad que ha dado un tratamiento “funcionalista” a la dimensión organizacional en las reformas del sistema de justicia penal en Latinoamérica.³ La labor de esta organización, sin embargo, también ha sido cuestionada, pues sus estudios se han hecho acomodando el objetivo de persuadir a los agentes institucionales y públicos de los países de la región para adoptar una determinada línea de transformación de la justicia, ocultando visiones alternativas (Ciocchini, 2015:4). Otra crítica usual es que son reformas con una implícita deriva punitivista (Ganón, 2008). En un sentido menos crítico, algunos autores resumen la misión cumplida por el CEJA en los procesos de reformas latinoamericanas en torno a la idea de haber colaborado en el esfuerzo colectivo para la construcción de un “sentido común reformador” de la justicia penal, tanto en lo material como en lo simbólico (Ciocchini, 2013a: 105-107; Ciocchini, 2013b; Vauchez, A y Willemez, L, 2007).

³ En la página del www.ceja.org es posible acceder a una nutrida información sobre distintos temas organizacionales del sistema de justicia, como seminarios o relatos de experiencias sobre análisis estadísticos o modelos de gestión judicial. Así por ejemplo Pastor y Maspós (2001) en “*Cifrar y descifrar: manual para generar, recopilar, difundir, homologar estadísticas e indicadores judiciales*”. Y también, Palma y Passos de Freitas (2015) en “*Administradores de corte: opiniones de expertos*”, y, entre otros documentos.

Dentro de la perspectiva pragmática también podemos incluir los análisis del sistema de justicia penal llevados a cabo por las ciencias de la ingeniería y la informática. Así, el proceso de implementación de la reforma procesal penal en Chile, fue descrito por Alfaro (2004) como un *proceso organizacional integrado*. Se destaca que la organización del sistema de justicia debe basarse en funciones y procesos que permitan alcanzar los objetivos determinados en la planificación estratégica de las distintas instituciones involucradas. A tales efectos, estudios procedentes de esos campos comenzaron a incorporar al sistema penal conceptos como estrategia, procesos de trabajo, estructura organizacional y mecanismos de control.

Volviendo nuevamente la mirada hacia perspectivas más jurídico-organizacionales, es destacable la propuesta de Vargas (2014) a propósito de los despachos judiciales. Este autor establece ciertos principios a tener en cuenta al momento de diseñar la gestión de los tribunales, que serían: 1.- Diferenciar claramente las funciones jurisdiccionales de las administrativas, 2.- Tratar de aprovechar al máximo las economías de escala, 3.- Tender a la profesionalización de la administración, 4.- Privilegiar los diseños simples, con más énfasis en los resultados que en los procedimientos y, 5.- Información oportuna y de calidad, algo base para el diseño, el seguimiento y la corrección del modelo. (Vargas, 2014: 30-32).

La segunda perspectiva de análisis tiene que ver con la mirada alternativa o crítica a la dimensión organizacional del sistema de justicia penal. Aunque dentro de esta mirada conviven muchas corrientes, las líneas disruptivas que a nosotros nos interesan son aquellas nacidas desde enfoques cercanos al derecho penal, a la política-criminal y a la criminología.

La visión heterodoxa pone su acento no tanto en describir las estructuras del sistema de justicia, como en advertir del incremento de los procesos de criminalización que la aplicación de la gestión o el gerencialismo provoca una vez incorporado en el funcionamiento del sistema penal. Quienes han incursionado en esta línea aluden al *actuarialismo penal*, la *política-criminal actuarial* o la *justicia actuarial*.⁴ O si se quiere decir en términos aún más trascendentes, la aparición de una nueva forma de gobernanza a través del delito.

⁴ La denominación actuarial deriva de la forma en que actúan las compañías de seguros cuando proceden a clasificar a sus asegurados en diferentes grupos según la probabilidad de riesgo que se les asigne. El proceso de elaboración de categorías continúa hasta el momento en que los costes de elaboración de una nueva categoría

Lo cierto es que no hay un marco teórico general sobre este tema, aunque los defectos del sistema penal que denuncia esta corriente crítica, entroncarían con la crítica general al sistema social moderno, alusiva al modelo, teoría o paradigma del riesgo (Giddens, 1993; Beck, 1998; 2002; Del Rosal Blasco, 2009; Velásquez, 2014). Este paradigma, de origen sociológico, ha tenido un fuerte impacto en el campo de la criminología y de la política-criminal contemporáneas, especialmente a través de la idea de la actuarialización del sistema penal y de un nuevo estilo de gobernabilidad penal (Simon, 2012; Harcourt, 2013; Brandariz, 2014a). Dicha nueva gobernabilidad se materializaría a través de la implementación de políticas públicas de corte gerencial (Brandariz, 2014b, 2016).

En suma, bajo el paraguas conceptual de lo actuarial está la adopción de un modelo que habría mutado desde el ideal de rehabilitación o resocialización, que se predicaba para cada individuo sometido a control penal, “a una concepción del sistema como un sistema de vigilancia y minimización del riesgo, cuya función principal sería la clasificación de los sujetos en grupos contruidos en torno a ciertas semejanzas en cuanto a peligrosidad que permitan su mejor manejo conjunto” (Ortiz de Urbina, 2003: 49).⁵

Como indicábamos, este colectivo crítico, al describir el sistema penal a partir de la tesis general de la sociedad del riesgo, concibe la actual política criminal en términos de “gestión del riesgo penal”, lo que habría llevado a sustituir el uso de métodos clínicos del riesgo por una estimación actuarial de base estadística. Será Harcourt (2007:1) referente indudable de esta visión, quien define el actuarialismo punitivo como una tendencia caracterizada por el uso de métodos estadísticos, en vez de clínicos, asentada en amplias bases de datos, con el objetivo de determinar los diferentes niveles de actuación criminal a partir de uno o más rasgos grupales, a los efectos (1) de predecir (determinar) la conducta criminal pasada, presente o futura, y (2) de administrar una solución político criminal.

superan los beneficios que se espera obtener con ella. Habitualmente, la categorización no descenderá hasta el nivel individual (Ortiz de Urbina, 2003: 49).

⁵ Se discute que peso ha tenido la influencia de la teoría del riesgo, inspirada en los trabajos de Giddens y Beck, en el campo de lo penal, especialmente considerando que ninguno de ellos realizó investigaciones específicas en esta área (Velásquez, 2014:63-65). Este autor agrega además que existen otras líneas explicativas del paradigma de riesgo, como la teoría cultural del riesgo - Douglas y Wildaussy, (1982), pero principalmente la línea emergida de Foucault, con su idea de *gubernamentalidad* y la asunción del riesgo como estrategia de control. Justamente en esta última línea se inscribirían la mayoría de los trabajos críticos que reflexionan sobre este paradigma y el sistema penal, destacando en el contexto anglosajón los aportes de Feeley, Simon, O'Malley y Pratt.

Sin embargo, como han dicho algunos autores (Rivera Beiras, 2004, 2015; Simon y Feeley, 2003), o, textualmente Brandariz (2014a:110) “en efecto, la teleología de la gestión del riesgo solo ha logrado aunar un conjunto relativamente articulado de tendencias y prácticas; ese conglomerado conforma lo que ha venido conociéndose – entre otras denominaciones – como *actuarialismo penal*”. Así, si bien no estamos en presencia de un todo teórico coherente, la agudeza analítica de sus diagnósticos hace necesario que prestemos atención a su visión sobre el sistema penal moderno.

De este modo, conceptos como criminología administrativa, nueva penología, actuarialismo penal, gerencialismo penal, *management penal*, gestión de riesgo, política-criminal actuarial, derecho penal del enemigo, derecho penal neoliberal, tecnocracia penal, etc. corresponderían a un conjunto de conceptos no plenamente superpuestos, pero pertenecientes a un mismo marco teórico. Los trabajos que han dado vida a este paradigma proceden en su mayoría del contexto anglosajón, especialmente británico y estadounidense, pero también de Australia, Canadá y Nueva Zelanda.⁶ Por tanto, su origen les dará su sello, que obliga a tener sumo cuidado al realizar cualquier extrapolación teórica de ese enfoque al contexto iberoamericano y, en realidad, a cualquier contexto nacional.⁷

Históricamente los trabajos de Feeley y Simon fueron pioneros en delimitar esta temática, especialmente en *The new penology* (1992) y en *Actuarial justice: The emerging of a new criminal law* (1994). Así abrieron paso a lo que se ha denominado *la nueva penología*, tendencia crítica que se caracterizaría por describir un escenario donde: a.- Se prioriza el colectivo o categoría de sujetos sobre los individuos sobre los cuales se ejerce el poder penal. b.- Los individuos se entienden como sujetos que requieren ser gestionados, y, c.- Las normas de evaluación y decisión se acomodan en las formas tecnocráticas del saber, focalizadas a la idea de probabilidad y de riesgo.

⁶ En el contexto de habla hispana los análisis en esta línea aún son escasos. Así, Brandariz (2016:24.25) explica esta circunstancia poniendo de relieve la situación sui generis del caso español. En Latinoamérica, algunas razones podrían ser la tardía entrada en el modelo acusatorio y, la baja preponderancia de técnicas organizacionales en el sistema de justicia. Esto último es efecto de la falta de una masa crítica y de literatura autóctona en el campo de la administración y de procesos políticos complejos cubiertos por el modelo de seguridad nacional. Alguna literatura para Chile la vemos en González Guarda, (2015, 2016) y Velásquez, (2014), para Argentina en Ciocchini (2013, 2015), y para Brasil en Stegeman Dieter (2014) y Lima (2015).

⁷ Si el desarrollo empírico y teórico del actuarialismo tiene un cuño anglosajón, en opinión de algunos, un fenómeno similar habría ocurrido en el campo de la tradición penal continental europea a través de la doctrina alemana del *Derecho penal orientado a la eficacia/eficiencia (orientado a las consecuencias)*, en especial mediante los trabajos de la escuela de Frankfurt (Ortiz de Urbina, 2003: 51).

En términos macro-sociológicos el fenómeno actuarial también ha tratado de ser explicado a través del influyente trabajo de David Garland, quien, centrándose en el declive del modelo bienestarista, al menos en Estados Unidos y en el Reino Unido, aborda también el desarrollo de las nuevas técnicas de gestión en el campo del sistema criminal. Para él, estas herramientas se convirtieron en fundamentales para asegurar menores presupuestos en justicia, vía mejora de la gestión. Esta visión ha sido una de las argumentaciones recurrentes para responder a la pregunta de cómo nació y se plasmó el fenómeno actuarial en el sistema penal (Garland, 2005: 195-198).

Lo cierto es que estas oleadas de políticas públicas gerenciales se dieron a lo largo el sistema penal, desde los niveles policiales-preventivos, pasando por la administración del sistema de justicia penal hasta el nivel penitenciario y post-penitenciario. Sin perjuicio de las interconexiones que se pueden dar entre todos esos niveles, nuestra investigación se centra en el sistema de administración de la justicia criminal, y específicamente en su dimensión organizacional. Ciertamente en esta zona del sistema penal, se han incorporado con intensidad muchas herramientas de gestión provenientes del ámbito privado, que en general han sido impulsadas por la aparición de la nueva gestión pública. Este tema el que dominará gran parte de nuestro trabajo.

Dado que no existe total claridad acerca de que elementos componen la dimensión organizacional del sistema de justicia penal y, que además tengan consecuencias político criminales de cierto calado. Hemos considerado pertinente indicar algunas herramientas o dispositivos de carácter gerencial, que han sido introducidos al sistema y que describen la situación actual. Estas y otras las encontraremos constantemente a lo largo de esta investigación, para luego ser retomadas en la etapa conclusiva de este trabajo:

- 1.- El avance en la coordinación entre las distintas instancias de persecución penal vía mejora de la gestión.
- 2.- El incremento de la colaboración público/privada en materias de seguridad ciudadana y de lucha contra el delito. Se implementan así modelos de externalización hacia la seguridad privada, y de tercerización de la defensa penal y de la materia penitenciaria.
- 3.- La utilización de planes estratégicos en las organizaciones de justicia.
- 4.- La tendencia a estandarizar procesos en las diversas agencias del sistema penal.

- 5.- La orientación del sistema hacia modelos de prestación de servicios con el objetivo de aumentar la productividad.
- 6.- En relación al punto anterior, la tendencia de ciertas agencias del sistema a incorporar el modelo de atención al cliente-usuario proveniente de los servicios privados.
- 7.- La incorporación masiva, para mejorar la eficacia, del uso de los indicadores de desempeño y de gestión, y correlativamente del uso de modelos de control de la gestión.
- 8.- El uso extendido de auditorias y evaluaciones externas a los organismos del sistema de justicia penal.
- 9.- La aparición en algunas organizaciones de procesos de “autogestión organizacional”, ante la falta de modelos generales.
- 10.- El aumento de la flexibilidad administrativa en relación al régimen laboral de los funcionarios del sistema.
- 11.- El fomento de sistemas de rendimiento medibles y cuantitativos, por ejemplo, tasas de condenas, lo cual va ligado a metas de gestión y funcionamiento por objetivos.
- 12.- La utilización de bonos, comisiones y diversos incentivos de productividad para propender al aumento del rendimiento.
- 13.- La incorporación, especialmente a nivel policial, de amplias bases estadísticas y de herramientas para medir la calidad del servicio, como normas ISO o similares.
- 14.- La integración a las diferentes organizaciones de justicia penal de profesionales formados en las área de economía, ingeniería, ciencias administrativas.
- 15.- Y como una consecuencia político criminal natural de un sistema que usa estas herramientas de gestión, la tendencia a preferir ocuparse de la delincuencia de fácil tratamiento frente a la más compleja.

Justamente al repasar este catalogo se diluyen muchos de los postulados del paradigma crítico actuarial, pues cuesta saber a qué políticas públicas concretas se refiere cada una de esas herramientas, y menos aún cuáles necesitan realmente una valoración positiva o negativa.

Por ello hay que profundizar en el contexto social en que son aplicadas de ahí que la crítica teórica se mueve en un ámbito difícil de asir.

Por esta razón, hemos tomado explícitamente la opción científica de no profundizar más en estos debates teóricos de fuertes raíces anglosajonas y de fijar en describir los objetos político criminales específicos que se pudieran dar en la realidad del sistema penal iberoamericano. Creemos que una vez identificados será posible llevar a cabo un mejor análisis teórico de un fenómeno de tanta complejidad.

Sin perjuicio de lo anterior, no solo nos enfocamos en una descripción estructural de los dispositivos y herramientas gerenciales, también incorporamos la mirada cuestionadora de los estudios crítico de la gestión (ECG). Por esa razón abordamos esta corriente crítica en el marco teórico de esta investigación.

b) Estamos en efecto ante un caso sobresaliente de política criminal aplicada: La dimensión organizacional en el sistema de justicia criminal ha emergido como tema científico en Iberoamérica, gracias a que desde fines de la década de los ochenta la mayoría de los países latinoamericanos han desarrollado un conjunto de reformas de sus sistemas de enjuiciamiento criminal. En términos gruesos se puede decir que ha pasado desde modelos procesales penales inquisitivos a otros de corte acusatorio.

En el campo legislativo estos cambios han afectado incluso a las constituciones, con una nueva configuración de la justicia penal de diversos países. También han entrado en vigor nuevos códigos procesales penales, nuevas normas estatutarias y orgánicas que regulan a los cuadros funcionariales de la justicia penal. Incluso, en algunos casos se ha modificado la regulación de los órganos auxiliares de la administración de justicia, o de las labores policiales.

Evidentemente el estricto ámbito organizacional ha sido objeto de cambios sustantivos, que comprenden desde la creación de nuevas instituciones, organizaciones y estructuras, hasta la puesta en marcha de instalaciones, de infraestructuras y de tecnología, capaces de albergar y hacer operativos nuevos tribunales, fiscalías o agencias anexas del sistema penal.

A lo anterior se ha sumado la implementación de una nueva política en el campo de la gestión, la cual se ha materializado esencialmente en dos aspectos: a).- La incorporación de

nuevas herramientas de gestión al sistema de justicia criminal, lo cual ha desembocado en nuevos modelos de gestión y, b).- El ingreso al sistema de nuevos profesionales formados en el mundo de la economía, la ingeniería o las ciencias administrativas, quienes por lo general han traído consigo una importante experiencia en el ámbito de la gestión privada. El impacto político criminal de ambos aspectos organizacionales es ampliamente estudiado a lo largo de esta investigación.

Como resulta evidente, la conjunción de cambios producidos en el ámbito jurídico-penal y en materia organizacional tiene y tendrá un impacto profundo en la forma de ver el nuevo sistema de justicia penal latinoamericano. Sin embargo, al día de hoy, la atención puesta por la academia en esa transformación y en sus consecuencias político criminales es aún escasa. Ese ha sido un motivo relevante para seleccionarlo como campo de investigación.

Partimos de la base de que las transformaciones organizacionales en los diversos sistemas de justicia penal de la región no son similares. Por esta razón, pretendemos mediante esta investigación apoyar la realización de futuros trabajos desde la criminología y la política criminal, sobre este fenómeno en otros países. Creemos que será posible para cualquier lector o investigador diferente al de los países seleccionados (Costa Rica y Chile) poder hacer inferencias comparativas entre su realidad y los hallazgos que nuestra investigación ha encontrado.

Además, otro de los propósitos de esta investigación ha sido avanzar en la delimitación de objeto de estudio sobre el que sea posible debatir el fenómeno de la gestión y del gerencialismo en el sistema penal. Como hemos dicho anteriormente, esta es probablemente una de las mayores debilidades de las líneas críticas. Pues, además de lo complejo que significa debatir sobre diferentes realidades político-criminales tan diversas en el planeta, la falta de certeza sobre cuál sea el exacto objeto de estudio añade un problema casi insalvable. De hecho, ni siquiera existe actualmente consenso acerca de qué debemos entender por gestión o gerencialismo en política criminal. Esta tesis tratará de aportar modestamente algo de claridad en este asunto.

Para abordar los diversos objetivos de nuestra investigación hemos dividido la exposición en cuatro capítulos, más uno final que contendrá las conclusiones y una propuesta teórica a partir de los hallazgos logrados en esta investigación.

El primer capítulo se ocupa de la elaboración de un marco teórico adecuado que permita comprender la evolución de los conceptos esenciales que se manejan en la teoría de la gestión científica. De este modo, pondremos énfasis en ámbitos técnicos muy concretos como, entre otros, la planificación estratégica o el control de la gestión de las organizaciones públicas. En la parte final de este capítulo abordaremos temáticas que tienen una mayor carga teórica, como es el desarrollo de la nueva gestión pública, el neoliberalismo, el gerencialismo y la actual gestión pública por resultados. Un inciso final, como se dijo anteriormente, será dedicada a los estudios críticos de la gestión.

El capítulo segundo se centrará en la metodología utilizada en nuestra investigación. En ella explicaremos porqué nuestra perspectiva epistemológica ha sido de carácter cualitativo, utilizando para su desarrollo entrevistas y observaciones de campo. En este capítulo también daremos cuenta de cuáles han sido los criterios considerados en la selección de los países “muestra” y, qué perfil debían cumplir nuestros entrevistados. Los detalles del trabajo de campo los hemos preferido tratar en los capítulos de Chile y Costa Rica, respectivamente. En la parte final de este capítulo, y dado que pretendimos investigar lo descriptivo y lo discursivo del fenómeno gerencial, hacemos referencia a las posibilidades metodológicas que ofrece el análisis del discurso para la política criminal y la criminología, y de forma especial para nuestra investigación.

Los capítulos tercero y cuarto abordan las dos realidades muestrales seleccionadas, Chile y Costa Rica. En ambos casos analizamos la información documental junto con los datos que han emergido de las entrevistas cualitativas llevadas a cabo en el trabajo de campo. Teniendo en consideración los objetivos de esta investigación, hemos construido una “matriz conceptual” con la información que ha arrojado el caso chileno, la cual nos ha servido como guía para examinar la información del análisis del caso costarricense.

En el capítulo dedicado a las conclusiones hacemos un breve repaso de los contenidos ya vistos en la investigación, y haremos nuestra propuesta teórica acerca de la gestión y el gerencialismo en el sistema de justicia penal a la luz del análisis del material recopilado a lo largo de esta investigación.

CAPÍTULO PRIMERO: LA GESTIÓN CIENTÍFICA

“La forma más dañina de utopía es sin duda aquella que imagina que la injusticia salvaje y la destrucción construidas al interior de la actual estructura social pueden ser remediados por reformas tecnocráticas modestas...” (Adler, Forbes y Willmontt, 2007: 154, en Montaña, 2013: 31).

1.- Introducción

El presente capítulo expone los materiales teóricos necesarios para abordar el objeto de estudio consistente en la emergencia de los fenómenos de la gestión en general y del gerencialismo en especial en el sistema de justicia penal.

De este modo, se describe inicialmente la gestión en términos generales, pasando luego por la gestión concretada en ciertas herramientas específicas, que corresponden a la planificación estratégica y el control de la gestión, con posteriores referencias a la nueva gestión pública (gerencialismo) y a la gestión por resultados.

Bajo la premisa de que los lectores prioritarios, pero no exclusivos, a quienes va dirigida esta investigación pertenecen al campo del derecho penal, de la criminología y de la política criminal, y que estos se encontrarán con una serie de informaciones y conceptos muy alejados de los que emplean en sus contextos habituales, hemos creído conveniente establecer, para suavizar el esfuerzo que esto implica, una serie de niveles aclaratorios que deberían permitir comprender de mejor manera este trabajo. Estos son:

- a).- El nivel conceptual
- b).- El nivel objeto de estudio
- c).- El nivel disciplinar
- d).- El nivel específico de análisis

a).- El nivel conceptual. Para estos efectos dedicaremos la primera sección de este capítulo a la historia y el uso actual de la acepción *management*. Dado que este concepto tiene rasgos poliédricos y debido a ello su contenido semántico puede variar dependiendo del área en la cual sea utilizado, proponemos en esta investigación como término más adecuado para el campo político-criminal la palabra y concepto de *manejo* o, en su defecto, gestión o administración político-criminal. Este punto será posteriormente desarrollado a lo largo de este capítulo.

Sin entrar en explicaciones más profundas, podemos indicar que la palabra *management* normalmente está asociada con el campo de la empresa privada y en su forma

más natural suele aludir a gestión de asuntos o negocios. Por otra parte, el concepto “gerencialismo” en su acepción moderna deriva de una corriente de la teoría de la administración pública denominada, “nueva gestión pública” (NGP).

En términos generales, gerencialismo puede ciertamente concebirse como la versión superlativa o exacerbada de la gerencia, lo que tradicionalmente se ha solido llamar en sociología o economía “el gobierno o la revolución de los gerentes” (Burnham, 1962; Enteman, 1993). Pero en términos más restringidos está asociado a la corriente administrativa ya indicada.

De este modo utilizamos normalmente gerencialismo y nueva gestión pública como sinónimos, aunque gerencialismo tiene más bien relación con el rol protagónico de los gerentes en la administración y la nueva gestión pública (que de nueva poco tiene hoy) esta referida a múltiples reformas de la gestión ocurridas en el sector público, especialmente desde la década del ochenta del siglo pasado. En cualquier caso, su uso hará referencia a una específica doctrina o ideología de la gestión pública general.

En un sentido más ideológico gerencialismo aludirá a las iniciativas neoliberales de reformulación del estado impulsadas inicialmente desde el contexto anglosajón. Por tanto, para nuestros efectos el *management* a secas normalmente sería el género, el gerencialismo un *management* especial y, si se quiere hilar aún más fino, el gerencialismo sería un tipo especial de *management* público.

Otra idea que con certeza puede crear complicaciones es la palabra *managerial*. Como se ha indicado en la introducción de este trabajo los objetivos de esta investigación quieren poner su mirada tanto en las zonas descriptivas del sistema de justicia penal como en las zonas subjetivas o discursivas donde se esté manifestando el fenómeno gerencial. Para poder aproximarnos al segundo de los objetivos, y gracias al enfoque interdisciplinar de esta investigación, hemos recurrido a marcos teóricos exógenos al derecho, especialmente aquellos venidos desde la sociología económica, ámbito donde la referencia a la voz *managerial* es bastante usual.⁸

⁸ En este campo del conocimiento se suele hablar de “pensamiento *managerial*” (Boltanski y Chiapello, 2002) o bien de imaginario *managerial*; sobre esto último Alonso y Fernández (2006:128) indican que “el imaginario *managerial*, articula, así, un conjunto complejo de elementos simbólicos que condensan distintas imágenes de la organización y atribuyen sentido a la tarea misma de gestionar. Estos elementos simbólicos están presentes en todas las facetas y momentos de la organización y configuran su cultura representada”. Nosotros pretendemos

b) El nivel de objeto de estudio. Como hemos dicho en la introducción general nuestro objeto de estudio es el sistema de justicia penal, en términos más acotados, su dimensión organizacional, y, si se quiere, de forma más precisa, queremos examinar las relaciones e interacciones entre el nuevo modelo de enjuiciamiento penal y el gerencialismo. Por tanto, indefectiblemente el objeto de estudio tiene la doble cualidad de ser una organización y, al mismo tiempo de ser un elemento de la administración pública.

Respecto a su primera faceta, cabe preguntarse, porqué debemos entender al sistema de justicia penal como una sola organización.⁹ Es evidente que esto lo hacemos solo con fines metodológicos y bajo la idea de unificar el objeto de estudio y simplificar su análisis. Existen ciertamente muchas instituciones, agencias y organizaciones dentro del sistema de justicia penal, pero abordarlas una por una se haría temporal y físicamente imposible para una investigación del alcance de esta.¹⁰

Aunque en el campo de la teoría de la organización suele existir cierto debate acerca de lo que es una organización propiamente tal, sí podemos traer a colación los elementos fundamentales que la literatura le atribuye: 1.- Un grupo de personas asociadas; 2.- Para el logro de un fin común; 3.- Que establecen entre ellas, a tal fin, relaciones formalizadas; 4.- Con pretensiones de continuidad en el tiempo; 5.- Legitimadas por el sistema social externo, y 6.- Con la posibilidad de sustituir a sus propios miembros sin que peligre la supervivencia de la propia organización. (Ramió, 2010:22).¹¹

Un factor fundamental de cualquier organización es la coordinación de sus elementos a efectos de que se puedan lograr los objetivos trazados por la misma organización. Para estos

englobar y describir bajo un mismo modelo la zona estructural y la zona discursiva o subjetiva del objeto de estudio.

⁹ Algunas aproximaciones de la literatura procesal penal describen el sistema de justicia penal como sistema burocrático, centrándose fundamentalmente en las relaciones producidas entre las agencias del sistema. Sin perjuicio de lo anterior, también es posible observarlo desde sus dimensiones cultural o política; por ejemplo, en este sentido Duce y Riego (2007: 16–26) basados en Geofrey (1988). Otros enfoques asumen posiciones aún más formales, con preponderancia de una visión fundada en la teoría de sistemas; en este sentido (González et al, 2005).

¹⁰ En el campo de la política-criminal y de la criminología, se usó por primera vez el concepto de Sistema de justicia criminal (SJC) en EE.UU, en el informe *President's Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice* (1967), que se suele citar como el inicio de los enfoques eficientistas y actuariales modernos en el sistema penal y de la retirada de las visiones progresistas en esta materia. En Europa, en el *Informe sobre la Descriminalización* de 1980, encargado por el Consejo de Europa, se utilizó también la nomenclatura de Sistema de justicia criminal (Ortiz de Urbina, 2003: 53).

¹¹ En términos menos rígidos podemos decir que las organizaciones “son grupos diseñados racionalmente, especializados y coordinados para acometer ciertas actividades, que tienen metas definidas y están gobernados por una autoridad. Además, son sistemas abiertos, que realizan intercambios continuos con el entorno de insumos y productos, por lo que influyen en el medio y son influidos por él” (Aguirre, 2009:20)

efectos es necesario realizar una administración, entendiendo por esta: “Aquella actividad que tiene por objeto la coordinación de hombres y recursos materiales para el cumplimiento de metas organizativas o institucionales. Mediante la administración se captan y se emplean los recursos necesarios, con el fin de obtener unos resultados u objetivos, procurando que la combinación de factores produzca un resultado sinérgico, esto es, superior a la suma de los esfuerzos individuales” (Aguirre et al, 2009:21).

Determinado por tanto que nuestro objeto de estudio es la administración de un tipo especial de organización, la otra faceta estaría constituida por el hecho que el sistema de justicia penal es un elemento de la administración pública. Sin embargo, a nivel de la gestión, y debido a los actuales modelos de licitaciones y externalización de servicios existen muchas entidades al interior del sistema de justicia penal que al menos en su manejo tienen una naturaleza mixta (pública/privada).

Otro posible debate acerca del objeto de estudio viene del hecho de que bastantes autores consideran que todas las organizaciones son básicamente idénticas, es decir, que tienen similares elementos, características y problemas. Mientras que una posición contraria sostiene que las organizaciones son diferentes y, por tanto, requieren unos análisis específicos, con pocas posibilidades de ser transferidos a las otras realidades organizativas (Ramió, 2010:36). Para nosotros esta discusión es fundamental, porque partidarios de la primera postura han llegado a hablar de la inexistencia de una gestión pública estructuralmente autónoma, exceptuados ciertos matices aplicables solo a lo público o solo a lo privado.¹²

Es cierto que si revisamos de forma paralela la literatura del ámbito privado y de lo público, por ejemplo en lo relativo a algunos de nuestros “objetos específicos de trabajo” como la planificación estratégica y el control de la gestión, no es difícil constatar la gran similitud entre lo prescrito para el campo empresarial y lo adaptado para el mundo estatal. Sin embargo, si nuestro cotejo lo alejamos de los instrumentos específicos de gestión, y lo centramos en lo estructural, es posible observar una serie de ostensibles diferencias. Algunas de ellas han sido recogidas por Subirats (1994):

¹² Evidentemente la discusión acerca de si todas las organizaciones son idénticas o bien específicas, no es un tema resuelto. Así, en el propio campo del estudio de las organizaciones una visión vanguardista es la denominada *teoría de la contigüencia de la administración*. Este enfoque “resalta que la eficacia organizacional no se alcanza si se aplica un único y exclusivo modelo; o sea, no existe una forma única y mejor para organizar a efecto de alcanzar los diversos objetivos de las organizaciones dentro de un ambiente también diverso” (Chiavenato, 2014:367).

- 1.- Los organismos públicos no escogen el ámbito privado de su actuación, sino que le viene definido estatutariamente, mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidades de beneficios.
- 2.- Las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado.
- 3.- El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada por importante y voluminosa que esta sea, lo que hace que la necesidad de negociación y transacción sea mucho mayor.
- 4.- Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de naturaleza política, Como estas presiones debido al ciclo electoral, son, a corto plazo, se dificulta la adopción de estrategias o de planificación a medio o largo plazo.
- 5.- La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural que en el sector privado.
- 6.- Existen pocas presiones estructurales internas en el sector público que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Esas presiones son básicamente externas (políticas, fiscales...).
- 7.- Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la inexistencia de “números rojos” de cuenta de resultados objetivables. No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía.
- 8.- Las administraciones públicas, a diferencia de las privadas, están sometidas a los principios de equidad, con criterios temporalmente consistentes y con la constante presencia del control jurisdiccional sobre todas sus actuaciones, lo que conduce a una mayor centralización y burocratización.
- 9.- La gestión de recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, tanto en la selección como en la exclusión o promoción de su personal, siendo muy difícil premiar la excelencia de la labor de cuadros y gestores.
- 10.- La gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles legales del gasto.

Estas diferencias deben ser tenidas muy en cuenta, cuando nos expresamos acerca de los instrumentos de planificación estratégica y control de la gestión, normalmente lo hacemos en los términos que han sido concebidos históricamente por las ciencias económicas y administrativas para el ámbito privado, y que luego se han adaptado al ámbito de la gestión pública.

Esto además es relevante por cuanto una de las cosas que busca esta investigación a través de la metodología cualitativa es mirar a través de los ojos de los entrevistados, es decir, estudiar como es observado y administrado el sistema de justicia penal por gente formada en ciencias económicas o con experiencia en la gestión empresarial. Nos guste o no, lo interesante de este fenómeno es que estos sujetos normalmente lo que han hecho es un trasplante directo de los modos de gestión privada, sin detenerse en adoptar esos modos al ámbito público.

Lo anterior está íntimamente conectado con la idea surgida en las últimas décadas de que la burocracia tradicional no es una buena forma de administrar las organizaciones públicas, lo que ha impulsado la búsqueda de un nuevo formato de gestión organizacional. Esto se plasmaría en la idea de que pasaríamos de una administración pública centrada en los procesos a una gestión pública cuya función esencial no es solo gestionar los procesos sino también atender a los resultados obtenidos, lo que termina por consolidar la actual “gestión por resultados”. Un cuadro comparativo entre las características más esenciales de la gestión pública versus la privada nos arrojará más luz al respecto (Esquema N° 1).

Tabla 1. Características de la gestión

	Sector público	Sector privado
Tipo de gestión	Procesos rígidos, poca libertad de gestión. Fuerte ligazón a la legalidad, siendo a veces éste su principal objetivo y medida de la eficiencia de sus acciones. Predominio de decisiones políticas y no de eficacia. Enfoque interior centrado en los procesos, y perspectiva de corto plazo. Dirección ambigua y gestión reactiva.	Dirección clara. Enfoque de mercado y hacia el consumidor. Gestión proactiva.
Objetivos	Multiplicidad de objetivos. Muchas veces son indeterminados y en conflicto entre ellos.	Objetivo del beneficio. Enfoque centrado en los ingresos.

Estructura organizativa	Gran tamaño de las organizaciones públicas. Estructura organizativa piramidal, jerarquizada y centralizada. Burocracia.	Descentralización y diversificación.
Personal	Funcionarios con poca motivación, pocos incentivos. Liderazgo no respaldado. Dificultad de movilidad. Alta seguridad.	Basado en los resultados y las necesidades de la empresa. Menor seguridad en el empleo.
Sistemas de comunicación	Normalmente intenta adaptar innovaciones del sector privado. Comunicación interna burocratizada. Uso de manuales y reglas de procedimientos. Utilización intensa de sistemas contables y tesorería.	Fuertes sistemas contables y de gestión. Mayor información informal y transparencia.
Negocios	Menos expuesto al mercado, menos incentivos a reducir costes y a operar eficientemente. Presencia de limitaciones políticas. Orientación nacional o local. Difícil definir el concepto de cliente.	Determinado por el mercado. Sin limitaciones. Orientación global.

(Fuente: Adaptado de Cortés Fleixas, 2005:68).

Dadas las diferencias precedentes, cuando el tinte de lo público sea realmente relevante para esta investigación y aporta características específicas, se procurará destacar este hecho. Esto ocurrirá especialmente cuando hagamos referencias al contexto latinoamericano, donde se ha ido produciendo la armonización de un modelo organizacional para el sector público, primordialmente construido a través de los trabajos y manuales elaborados por la CEPAL,¹³ los cuales han sido redactados con el objetivo explícito de ser aplicados en los distintos países de la región.

c).- El nivel disciplinar. Uno de los grandes problemas para una investigación de este estilo es determinar el posicionamiento teórico del investigador.

Ciertamente nuestro objeto de estudio es accesible desde distintas perspectivas, pues la gestión ha sido históricamente tratada por diversas disciplinas, tales como la historia económica, la sociología organizacional, la psicología organizacional, la sociología industrial, la teoría de las organizaciones, la economía, la ciencia política, el derecho administrativo, la

¹³ CEPAL: Comisión económica para América Latina y el Caribe. www.cepal.org.

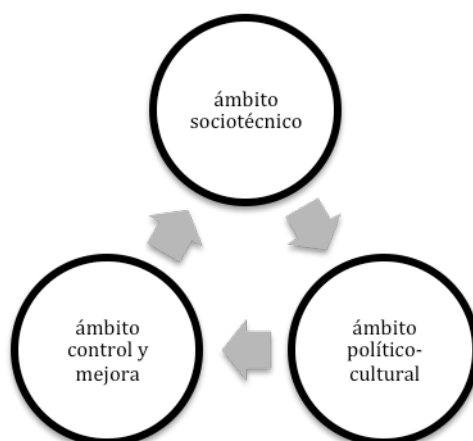
ciencia de la administración, etc. De hecho, al momento de consultar literatura básica de alguna de estas disciplinas, podemos observar cómo en múltiples casos se superponen sus fuentes, o cómo en el debate acerca de cuáles son las escuelas fundantes, las clasifican y describen de forma diferente.

Siendo esta una investigación que intenta comprender estos fenómenos desde la perspectiva de la política criminal y de la criminología, hemos descartado varias perspectivas que se alejaban ostensiblemente de nuestro núcleo de investigación. Por ello, básicamente nos guiamos por los contenidos de la teoría general de la administración y de las ciencias económicas, así como, por lo preceptuado en la teoría de la organización y administración pública. Para una visión más crítica hemos utilizado el emergente campo de la sociología económica y de los estudios críticos de la gestión.

d).- El nivel específico de análisis. Finalmente y en conexión con el punto anterior, dentro del contexto del conjunto de las organizaciones públicas y, a su vez, dentro de la dimensión organizacional de la justicia penal, hemos elegido un ámbito específico de trabajo que es el denominado “ámbito de control y mejora”. Sin perjuicio de nuestra selección existen otros ámbitos organizacionales como el “ámbito socio-técnico o el ámbito político-cultural”.

El ámbito socio-técnico se refiere a que “...El entorno, los objetivos, las estructuras, los recursos financieros y materiales y los procesos administrativos se configuran como un conjunto de elementos diferenciados que pueden ser analizados con unos conceptos y unos instrumentos técnicos muy bien estructurados”. Por su parte el ámbito político-cultural “analiza las organizaciones públicas como realidades políticas donde diversos actores tienen sus propios objetivos que intentan alcanzar mediante estrategias que diseñan en función de su capacidad de control de los recursos y de su influencia en los procesos de toma de decisiones...”. (Ramíó, 2010:19).

Gráfico 1. Los tres ámbitos de las organizaciones públicas



En lo que respecta a la selección del ámbito de control y mejora, la razón principal radica en el hecho de que es uno de los campos en que con mayor claridad se manifiesta el nuevo *ethos* de la administración pública y, su vocación dirigida más a los resultados de la gestión que a los procesos administrativos. Lo anterior, es sin perjuicio de que, a partir del trabajo cualitativo, han emergido una innumerable variedad de otras informaciones, sobre todo elementos relacionados con la elaboración e implementación de las políticas públicas, los cuales evidentemente podría tener relación con elementos socio técnicos o político culturales. Cuando sean relevantes estos factores serán indicados en la zona analítica de esta investigación.

En nuestro contexto científico Ramió (2010:20) describe el ámbito de control y mejora de la siguiente forma: “las organizaciones controlan sus elementos, sus procesos y actuaciones; revisan si las dinámicas atienden a todo lo que previamente se ha decidido y programado. Para ello se diseñan sistemas de información y control que facilitan el diagnóstico continuo de los elementos organizativos y, en caso necesario, se impulsan lógicas de cambio y de mejora organizativa. Las organizaciones públicas están inmersas en una constante transformación en su intento de adecuar sus realidades a las nuevas exigencias de sus entornos”.

Evidentemente que utilizar el ámbito de control y mejora tiene un fin más bien orientativo. En el caso del “control de la gestión”¹⁴ es muy clara su pertenencia a este

¹⁴ La literatura normalmente utiliza sin mucha sistematización varios conceptos que sin embargo apuntan esencialmente a lo mismo. De este tipo son por ejemplo los conceptos de control de la gestión, control de la

contexto, pero en la planificación estratégica, dada su vocación transversal, puede adscribirse a este ámbito sin problemas pero también está íntimamente relacionada con otros ámbitos. Lo anterior se debe a que la planificación estratégica tiene un carácter más global, por cuanto en último término estará referida al establecimiento de la finalidad, la misión, las políticas y los objetivos de la organización.¹⁵

Los dos puntos seleccionados, a saber, la planificación estratégica y el control de la gestión, además de estar íntimamente ligados a la nueva gestión pública por resultados, ambos hacen referencia indirecta a las dos facetas desde las cuales tradicionalmente se suele observar una organización (Etkin, 2000); por una parte hacia fuera, o sea, hacia el medioambiente y por otra parte, hacia adentro, es decir hacia las relaciones internas de la organización.

Como hemos dicho, estas herramientas teóricas formarían parte del “ámbito de control y mejora organizativa”, que en términos aún más específicos incluirían entre otras cosas los cuadros de mando, el control de la productividad y los indicadores de gestión del desempeño. Su selección también tiene una raíz práctica, debido a que en la actualidad la aplicabilidad del gerencialismo se ha incrementado dentro de las administraciones públicas en general y en las organizaciones del sistema penal en especial. Asimismo, intuitivamente sospechamos que su implementación tiene profundos efectos criminológicos y político-criminales que aún no están suficientemente clarificados.¹⁶

Finalmente, abordamos el gerencialismo o nueva gestión pública como tal, su origen, postulados más relevantes y la conexión que tiene con el neoliberalismo. En esta misma sección hemos agregado un pequeño inciso referente a su aplicación en Latinoamérica y a la evaluación crítica que se ha hecho de su implementación.

productividad, gestión por resultados, indicadores de desempeño, gestión por objetivos etc. Veremos algunos de ellos epígrafes más adelante. Gran parte de los problemas derivan de las traslaciones hechas desde literatura en inglés, a la española, o bien de los contextos geográficos donde son utilizados (Latinoamérica y España por ejemplo). Por ahora es relevante quedarse con la idea de que finalmente todas estas acepciones se incardinan dentro del paradigma de la gestión por resultados.

¹⁵ Esto también es coherente con las funciones clásicas atribuibles a la Administración que son: El control, la dirección, la planeación y la organización.

¹⁶ Tal como indica Parrado (2015:12) “Se ha introducido en las últimas décadas una corriente gerencialista que aboga por planteamientos de eficacia y de eficiencia. Frente a la concepción tradicional legalista de las Administraciones públicas, la perspectiva gerencialista ofrece herramientas para obtener resultados que sean relevantes para los ciudadanos y los usuarios de los servicios públicos”.

2.- El *management* o la gestión científica

2.1.- Orígenes y concepto de la gestión

La aparición de la gestión y de la gerencia científica moderna se fija por la mayoría de los estudiosos de la economía, la administración, la ingeniería industrial y la sociología organizacional en el momento de pleno apogeo de la segunda revolución industrial, es decir, a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX¹⁷.

Sin embargo, lo cierto es que cualquier entidad o situación económico-social donde sean necesarias operaciones de contabilidad de recursos y evaluaciones de disponibilidad y uso de los mismos permitirá hablar de *unidad básica administrativa*¹⁸ y, en definitiva, constituirá un núcleo básico de gestión.

Esto lo ha puesto de manifiesto, no tanto la literatura de las ciencias administrativas o del *management*, como los hallazgos provenientes del campo de la arqueología y la antropología. La gestión, de esta manera, es parte de la cultura e inherente a la consolidación de la vida organizada del ser humano. Por esta razón en la literatura que recorre la historia de la gestión se habla de la permanente presencia en la historia humana del *management* o de la “dirección”¹⁹ (Boyer y Equilbery, 1993: 16 y ss.).²⁰

El camino que ha debido recorrer el estudio de la gestión desde su origen en la empresa privada hasta su consolidación en la administración pública ha sido largo y

¹⁷ Pareciera existir cierto consenso en que la palabra *management* derivaría del francés *ménagement*, y esta a su vez tendría su raíz en la palabra *ménage* y en la voz latina *manere* (cuidado de la casa). También se suele hablar de que podría proceder del vocablo *maniement* que significaría “asir con la mano”. Otros autores incluso hablan del potencial origen italiano a través de la palabra *manneggiare*. La palabra gestor proviene del latín *gestor* (*gestus*) o sea “el que lleva a cabo”, en este caso referido a negocios de un tercero (de ahí derivaría *gero* y luego *gerente*). Es importante notar que la palabra *management* no es recogida por la RAE. (Nieto, 2002; Guerrero, 2000; Castillo y Cubeiro, 2015).

¹⁸ La administración puede conceptualizarse como “la planeación, organización, dirección y control de los recursos humanos y de otra clase, para alcanzar con eficiencia y eficacia las metas de la organización. Los recursos de una organización comprenden bienes como la gente y sus capacidades, habilidades (*know-how*) y conocimientos; la maquinaria, materias primas, tecnologías de cómputo y de información, y capital económico” (Jones y George, 2014:5).

¹⁹ Es usual encontrar en diversos textos del área la palabra dirección como sinónimo de *management*, administración o gestión. Especialmente en trabajos provenientes desde las ciencias económicas.

²⁰ El concepto de dirección se haya tan anclado en la historia humana, que Chiavenato (2014:398) indica que por ejemplo la obra de Karl Marx parte del surgimiento de la burocracia como forma de dominación estatal en la antigua Mesopotamia, China, India, Imperio Inca, Antiguo Egipto y Rusia.

ciertamente dependiente de los acontecimientos históricos que se daban en cada época. Aunque sobre esta cuestión hay discordancia entre los autores, la mayoría suele seguir esta evolución a partir de ciertas escuelas que veremos a continuación.

Es importante indicar que para algunos autores el origen de la gestión moderna tiene un orden inverso, es decir, nace al momento de organizar las instituciones públicas y de allí pasa al ámbito de lo privado. Los actores privados habrían visto en la burocracia estatal un ejemplo a efectos de organizar la empresa moderna. Esta interpretación va a contracorriente de la que tradicionalmente ha defendido la historia de las ciencias administrativas clásicas, la cual ha estado interesada en considerar pionero el campo de lo privado frente al estatal (Guerrero, 2000).

En términos conceptuales es normal en economía, ciencias de la administración y sociología organizacional el uso de la palabra *management* en su versión en inglés, sin que exista una definición exacta para el idioma español, ya que el *management* abarcaría muchos más contenidos que la simple gestión como sinónimo de “acto procesador”, e incluiría actos como administrar, gestionar, mercadear, planificar etc. Incluso en el idioma francés a partir del año 1969 se dejó de usar la palabra *ménagement* sustituyéndola por la de uso común hoy en día de *management*.

Se suelen usar también como sinónimos de *management*: dirección, pero es muy genérico; gestión, pero evoca una dirección de medio o bajo nivel, “del día a día”; gerencia, pero se identifica con la actividad financiero-económico-administrativa, reglamentada y burocrática; y administración, se la asocia con la actividad contable y financiera pero más relacionada con lo público. Por ello, *management* pareciera ser en el contexto de lo privado la más comprensiva (Nieto, 2002; Guerrero, 2000; Castillo y Cubeiro, 2015). Otros, como Guerrero (1998), se muestran partidarios de que la palabra *manejo* ocupe el lugar del *management* que además sería coherente con las primeras traducciones que se hicieron del texto pionero de Frederick Taylor, cuya principal obra fue vertida al español por Ramón Álvarez Martínez en 1928 traduciendo el título como “Principios del manejo científico” (*The Principles of Scientific of Management*).²¹

²¹ La voz *management* no solo es complicada para su traducción a otros idiomas, sino que también semánticamente siempre ha sido confusa en el propio contexto angloparlante. Palabra ya conocida y usada en el contexto empresarial fue introducida por primera vez al campo de la Administración pública por Leonard White en su obra *Introducción to the Study of Public Administration* (1926), definiendo a la “administración pública

Si bien tendemos a emplear *management* de forma más usual, esto no pareciera ser lo más adecuado, al menos al ámbito público y el político criminal. Tal como indica Guerrero (1998; 2000), la difusión de este uso proviene de las visiones neoliberales que a través de la nueva gestión pública y del gerencialismo que han pretendido transmitir un tono de obsolescencia de la administración pública frente a la “supuesta” imagen de modernidad del *management* público. De hecho instituciones internacionales como la OCDE suelen hablar de *public management developments*, lo que contribuye a su difusión conceptual.²²

Por estas razones generales nos parece que la acepción “manejo” en idioma español es comprensiva e útil cuando nos referimos al *management* o gestión científica en relación con fenómenos multifacéticos como la política-criminal, sin que sean descartables los términos gestión o administración político-criminal. De esta manera, este concepto de “manejo penal” daría cuenta de las actividades multidimensionales de la política criminal, las cuales incluirían la decisión política de optar por diversas alternativas punitivas o no punitivas en la etapa de creación legislativa penal, así como las ideas de planeación, implementación, coordinación, gestión, control, organización, presupuestación y evaluación del manejo político criminal.

Debido a la imposibilidad de examinar en profundidad todas las escuelas de la gestión, dejemos que uno de los padres de las mismas, y a quien muchos califican como el referente máximo de la gestión moderna, nos explique su visión acerca de la gestión, en este caso a través de una perspectiva nacida en el mundo empresarial norteamericano. Esta visión se ha ido imponiendo de forma incontestable como una de las principales líneas de investigación y, sobre todo, de práctica de la gestión en los últimos 60 años.

como el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado” La discusión conceptual entre administración, ejecución, “hechura” de *policy* y *management* es de larga data; así un reconocido autor de este ámbito como Jhon Pffifner llegó a decir en *Public Administration* “La palabra *management* es probablemente una de las más difíciles. Es una de esas palabras que simplemente se utiliza, más que referir un significado definido, por lo cual se conceptúa con gran dificultad” (Guerrero, 1998:9).

²² En términos conceptuales se discute la existencia o no de un único *management*, de modo que algunos no distinguen entre gestión privada y pública, las diferencias solo serían pequeños matices. Esta discusión lleva incluso a dudar sobre el aporte real de un *management* público. Por ejemplo para Guerrero (1998:34-37) el *neo-management* público, que sería una de las corrientes más difundidas en la actualidad, poco puede ofrecer a la administración pública; así dice: “el *neo-management* público se empeña en suprimir a la política como fuente del Estado, y de tal modo situarlo alrededor del *management* mismo, *no policy*, demandan sus promotores...”. En otro apartado se extiende sobre esto diciendo que “el nuevo *management* público consiste en un movimiento ecléctico y en un renovado énfasis sobre problemas centrales, eternos, de la administración pública, hacia su conducta propositiva, pero fallida.” *De este modo, ya no es relevante la discusión conceptual acerca de si existe o no esta corriente, sino que derechamente se considera inútil a la administración pública.*

La mayoría cuando oyen el término “gestión” piensan aún en “gestión de negocios”. Es cierto que la gestión surgió por primera vez en forma actual en la organización de negocios a gran escala. Cuando empecé a trabajar en gestión, hace unos cincuenta años, yo también me concentré en la gestión de negocios. Con todo, pronto aprendimos que la gestión es necesaria en todas las organizaciones modernas, sean o no negocios – sean organizaciones lucrativas, aunque no gubernamentales (lo que en este libro llamo “el sector social”) sean organismos del gobierno. Estas organizaciones necesitan gestión precisamente porque carecen de la disciplina del “nivel mínimo” que rige cualquier negocio. El hecho de que la gestión no está limitada a los negocios fue reconocido por primera vez en Estados Unidos, pero ya está siendo aceptado en todos los países desarrollados...sabemos ahora que la gestión es una función de todas las organizaciones, sea cual sea su misión específica; es el órgano genérico de la sociedad del saber. (Ducker, 1993: 52).

Ciertamente, en el amplio abanico de las teorías de la gestión, la literatura especializada es muy variada en cuanto a contenidos e incluso a los formatos utilizados (manuales, textos de autoayuda, consultorías etc.). Nos encontramos con títulos que van desde técnicas de mercadotecnia para pequeños negocios a estudios prácticos dirigidos a la formación gerencial (por ejemplo en IBM, Apple, General Motors u otras grandes empresas, que según la época han sido paradigmas de la gestión). Lo cierto es que lo vertiginoso de los cambios en este campo hace a veces poco factible utilizar de modo exclusivo una teoría o un grupo de prácticas para analizar tal o cual asunto de gestión.

Por otra parte el mundo de la gestión está dominado por esta tensión entre práctica y teoría. A esta situación colabora el hecho contradictorio de que se trata de una disciplina que aunque dispone de nomenclatura y herramientas conceptuales recientes tiene una larga tradición de uso en la historia económica y social. Como manifestación de esta tensión la gestión tradicionalmente ha dependido para su explicación de la descripción contenida en las

obras de ciertos autores que de este modo fundaron distintas corrientes en el ámbito de la administración.²³

Ciertamente lo que se publica actualmente en el campo de la administración de empresas y de la gestión es inabarcable, llegando a hablarse de que estamos ante un verdadero género literario o narrativo (Fernández, 2007c). Por éste y otros motivos ha resultado polémico considerar sus contenidos como científicos, incluso se discute su misma existencia como disciplina autónoma. Si a cien años, como indican algunos, de su nacimiento no ha sido posible su consolidación científica quizás sea porque estamos más bien ante una práctica o un oficio, y que la asemeja a otras prácticas con similar desarrollo histórico (Nieto, 2002).

2.2.- Evolución de la teoría de la administración

La protohistoria e historia de la gestión moderna, es decir, lo ocurrido en los siglos XIX y XX,²⁴ se plasmaron en una serie de escuelas que de alguna forma han reflejado la relación entre la administración y los contextos socio-económicos de cada época. Esto ha hecho que hoy en día no se observe con claridad una escuela dominante, sino más bien una herencia híbrida propia de una disciplina aún en formación y con un fuerte componente práctico.²⁵

En el mismo sentido, existen muchas nomenclaturas posibles acerca de este tema, las cuales dependerán finalmente del criterio que el autor quiera poner de relieve en su clasificación. Por este motivo prácticamente existe una clasificación por cada autor de importancia que se refiera al tema.

²³ Durán-Pich (2010) establece un total de 54 títulos que serían los imprescindibles en la historia de la gestión moderna, y que irían desde la obra pionera de Frederick W. Taylor con *The Principles of Scientific Management* (1911) hasta *Financial Intelligence* de Karen Berman y Joe Knight (2006).

²⁴ Dentro del periodo protohistórico se suele citar la enorme relevancia que tuvo el crecimiento industrial en Estados Unidos. Dos figuras destacan: Henry Ford a través de la fundación de la Ford Motor Company (1903), el cual inspirado en las líneas de despiece del matadero de Chicago, lleva a la máxima expresión la idea de cadena de montaje y de producción masiva, idea de las economías a escala, que más tarde se denominará “fordismo”. También Alfred Sloan, gerente general de la General Motors (1920), probablemente el primer gerente especializado de la historia empresarial y que fue promotor de la “segmentación”: en términos organizativos apostó por una estructura descentralizada, con poder y responsabilidad para cada ejecutivo al frente de una unidad de negocios. (Durán-Pich, 2014: 24 -27).

²⁵ En muchos textos se suele hablar de forma sinónima de teoría general de la gestión, de teoría general de la administración, de teoría de la organización, de escuelas de la dirección, etc.

Así, Durán-Pich (2014:29-35), poniendo énfasis en la idea de cómo estas escuelas afrontaban el mejoramiento de la productividad, las clasifica en, corriente maquinista, corriente clásica, corriente humanista y corriente nihilista.

Por su parte Ramió (2010), desde la perspectiva de la teoría de las organizaciones, clasifica estas escuelas en tres enfoques. 1.- Clásico: Aquí incluye a la dirección científica y administrativa, al estructuralismo y, la escuela de las relaciones humanas; 2.- Neoclásico: Aquí engloba al neorracionalismo, neoestructuralismo y a la teoría de la contingencia; 3.- Contemporáneo: Este enfoque estaría compuesto por numerosas perspectivas, como el análisis longitudinal, el análisis interorganizativo, la economía organizativa, la cultura y el aprendizaje organizativo, las decisiones y la ambigüedad, el poder y el conflicto en las organizaciones y, finalmente, el cambio organizativo.

Desde una perspectiva mucho más ligada al campo empresarial y al rol que juegan los administradores, Jones y George (2014:40-72) clasifican la evolución de la teoría administrativa en el período que va desde 1890 hasta el año 2000 del siguiente modo: 1.- Teoría de la administración científica; 2.- Teoría de la gerencia administrativa; 3.- Teoría de la conducta administrativa; 4.- Teoría de la ciencia administrativa; y 5.- Teoría del entorno organizacional.

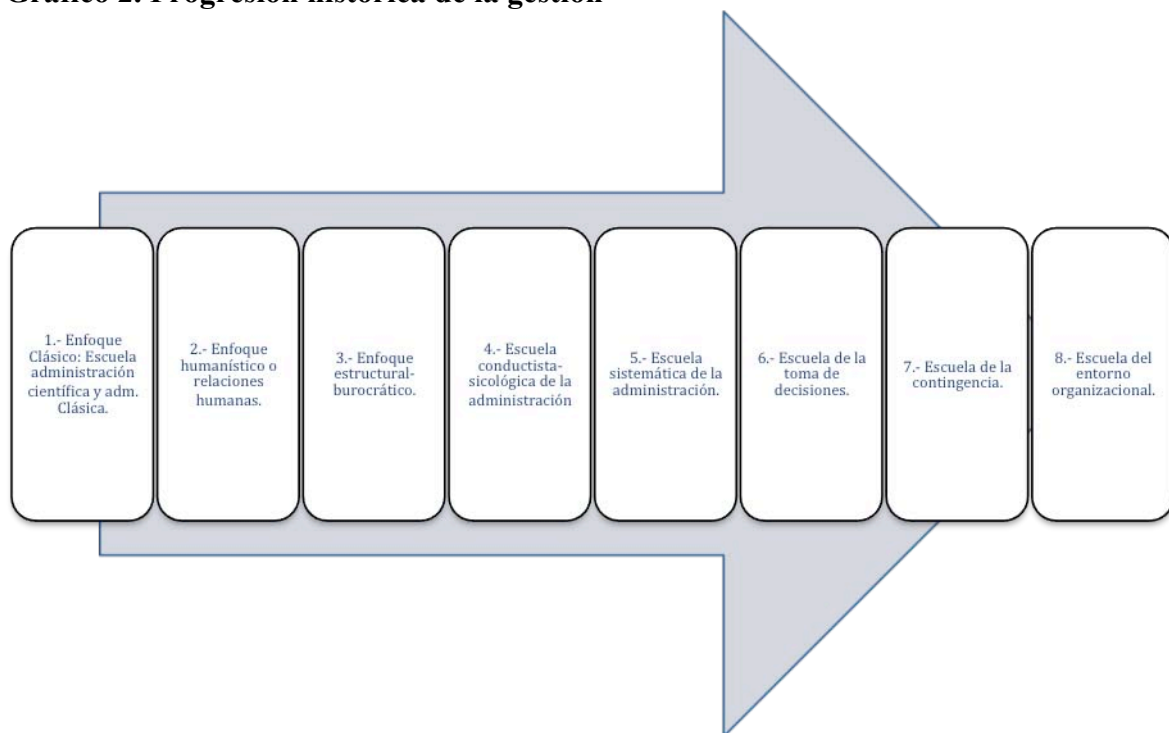
Un autor cercano al derecho administrativo reconoce la falta de consenso en los diversos autores que tratan esta materia, por lo que esboza una nomenclatura que enfatiza el original carácter práctico de la gestión, reafirmando la idea de que el *management* no es supuestamente político ni teórico. De este modo, describe a la etapa mecanicista de Taylor y Fayol de la siguiente forma: “El *management*, concebido como una técnica al servicio de las organizaciones, tiene un carácter eminentemente práctico o utilitario, se expresa en reglas o consejos y se basa en una concepción mecanicista del ser humano...las primeras obras del *management* son manuales repletos de consejos indicadores de cómo ha de funcionar una organización: Libros rudimentarios, cuyo estilo recuerda el de los primeros balbuceos del pensamiento burocrático” (Nieto, 2002:543).

El mismo autor luego agrega una etapa de abandono de la visión mecanicista, que en parte surgió del análisis fisiológico de los trabajadores, y que supone asumir una perspectiva cercana esta vez a la psicología laboral y que dio origen a la “escuela de las relaciones humanas”. Posterior a ella, el testigo habría sido asumido por la “teoría de la organización”,

siendo “su nota más esencial la de considerar a la organización como un todo; más concretamente, como un sistema...”. De este modo, esta escuela se concentra en explicar las relaciones internas de los elementos de la organización y la tarea de las decisiones dentro de ella. Finalmente, se habrían desarrollado “la escuela empírica” y “la nueva escuela”: La primera, enfocada en la productividad y en la formación del gerente; y la segunda, que se caracterizaría por utilizar métodos de análisis propios de las ciencias exactas.

Considerando lo anterior e intentando compendiar las diversas clasificaciones, con fines ilustrativos las podríamos esquematizar del siguiente modo.

Gráfico 2. Progresión histórica de la gestión

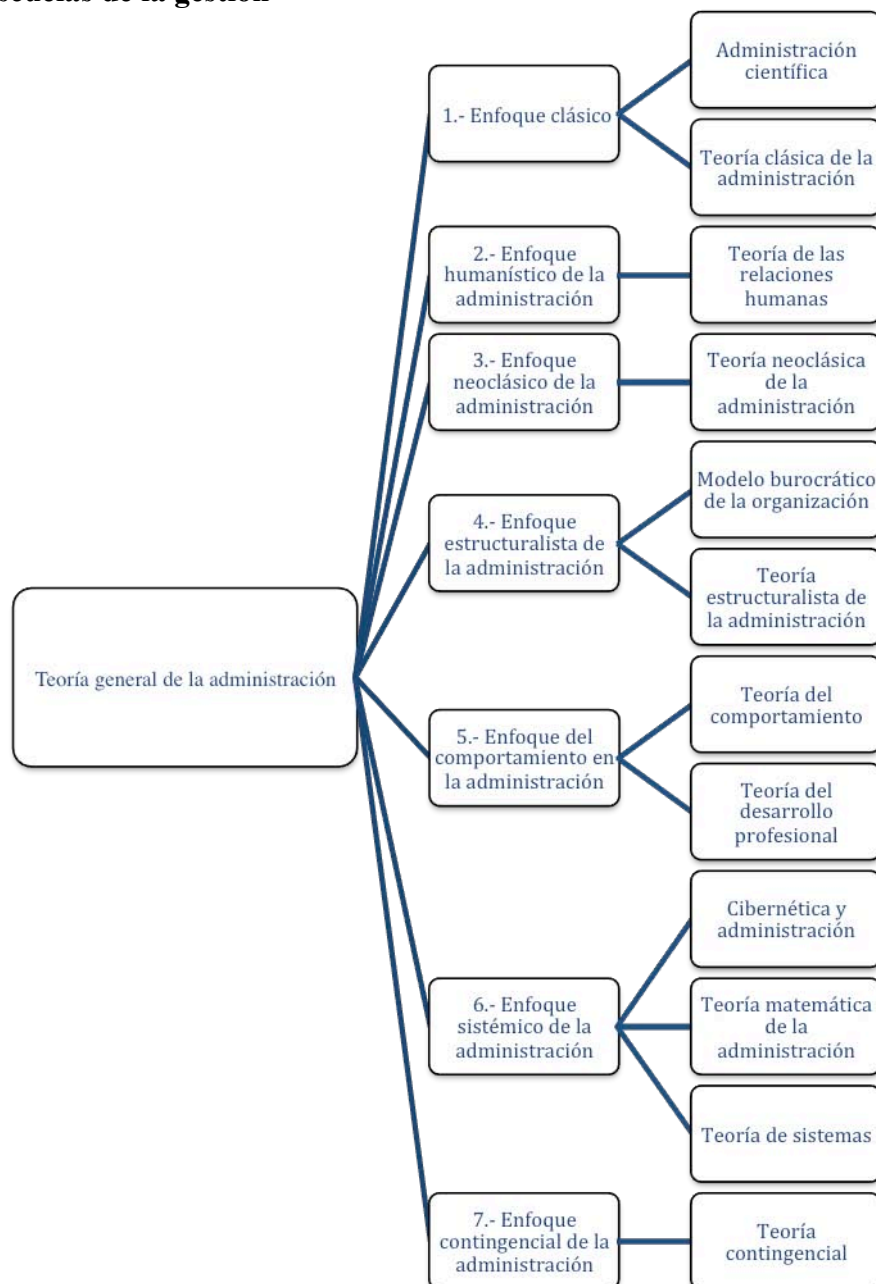


El esquema anterior, aunque está presentado en términos de progresión histórica, ciertamente no pretende reflejar la idea de que una vez desaparecida una escuela nace automáticamente otra, pues, como hemos indicado, una característica de la evolución de las teorías administrativas es la capacidad de mezclarse unas con otras y de sobrevivir muchos de sus principales postulados hasta la actualidad.

De todos modos, existen diversas clasificaciones, unas más completas que otras, lo que no es más que el reflejo de la enorme complejidad contenida en la teoría general de la administración. En este sentido, la propuesta hecha por Idalberto Chiavenato (2014)

constituye uno de los esfuerzos sistematizadores más relevantes en nuestro contexto cultural, además de una de las clasificaciones más seguida por la literatura del área. Este autor, más que de escuelas específicas habla de enfoques acerca del fenómeno administrativo (Gráfico N° 3).

Gráfico 3. Escuelas de la gestión



Conscientes por tanto de la imposibilidad de referirnos a todos y cada uno de los enfoques, narraremos brevemente en los siguientes epígrafes las escuelas matrices o pioneras más relevantes. La escuela de la administración científica, el enfoque clásico, la escuela de

relaciones humanas y la perspectiva estructural-burocrática. Esta última, dada la relevancia para la administración pública moderna, la describiremos en un epígrafe separado.

Luego, siguiendo matizadamente el orden de Chiavenato (2014), explicaremos el enfoque neoclásico, que corresponde a la corriente que prácticamente abre los debates organizacionales modernos. Esta perspectiva conjuga en sus propuestas una visión ecléctica de la administración, logrando de este modo ser un resumen de las escuelas pioneras del siglo XX. A renglón seguido, en términos muy sintéticos, indicaremos algunos enfoques de transición y actuales (Aguirre et al, 2009),²⁶ cuyos desarrollos nos podrán ofrecer otras perspectivas de análisis para nuestra investigación y que suelen ser normalmente referidos como “los nuevos enfoques administrativos”; aquí encontraremos el enfoque matemático, el enfoque de la teoría de sistemas, la teoría de la contingencia y el enfoque estratégico

2.3.- Enfoques pioneros de la teoría administrativa

Para llevar a cabo una breve narración histórica de las bases de la gestión debemos traer a colación dos nombres que normalmente se destacan, tanto por su calidad de pioneros como por crear casi coetáneamente dos líneas diferenciadas de la gestión, la norteamericana y la europea. Nos referimos a las obras de F. Taylor y de H. Fayol, el primero en Estados Unidos y el segundo en Francia.

Si bien previamente existían textos que podrían considerarse como pertenecientes a la gestión, sin duda la obra de Taylor es la que asienta esta disciplina, con efectos palpables hasta el día de hoy, por medio de lo que se denomina la “corriente maquinista” o de la administración científica. No es extraño encontrar en la actualidad, en diversas organizaciones públicas o privadas, potentes destellos de lo que la filosofía *taylorista* fundó en las primeras décadas del siglo XX.²⁷

²⁶ Estos autores realizan otra clasificación mucho más simplificada, indicando tres grandes bloques: 1.- Primeras aportaciones. 2.- Enfoques de transición. 3.- Enfoques actuales. (Aguirre et al, 2009:41).

²⁷ La literatura suele citar como una etapa previa a Taylor el trabajo hecho por el científico y matemático inglés Charles Babbage (1772-1871). Aunque normalmente se le asocia al desarrollo del cálculo diferencial e integral, éste antes también trabajó observando el tiempo y la organización del trabajo en múltiples talleres y fábricas de diversos países. Su aporte fundamental se dio en su obra *On the Economy of Machinery and Manufactures* (1832); en esa obra Babbage realiza un estudio de *management* buscando, al igual que Taylor en el siglo XX, los

La idea *taylorista* consistía básicamente en que una aproximación sistemática y científica al trabajo redundaría en una mayor productividad, mejores condiciones para los trabajadores y una mejora global para la sociedad. Algunos de los principios fundamentales del taylorismo son: a.- Sustituir los antiguos métodos empíricos de aprendizaje por una formación basada en el estudio previo de cada tarea, descomponiendo los movimientos necesarios para realizarla; b.- Seleccionar científicamente a los trabajadores para cada tarea en particular e instruirlos adecuadamente; c.- Cooperar con el trabajador para que todo se acomodara a los principios establecidos; y d.- Distribuir equitativamente el trabajo entre la gerencia y los trabajadores (Durán-Pich, 2014: 40–41; Chiavenato, 2014: 41-58; Nieto, 2002: 541 y ss.).

Acerca de la eficiencia, que es un asunto que nos interesa destacar en nuestra investigación, Taylor mantenía que la eficiencia procede de saber exactamente qué queremos que hagan los hombres, y ver que lo hacen de la manera mejor y más barata. Creía que el *management* podría convertirse en una verdadera ciencia, con leyes, normas y principios claramente definidos. Para Taylor todo secreto de aumento de productividad radica en el uso del *management* sistemático²⁸ (Taylor, 1969:7; Hammel y Breen, 2008:28).

De este modo la administración científica parte de la idea de que la empresa es una máquina (mecanicismo) y que esta deberá ser eficiente; la mayoría de sus representantes son ingenieros y, por tanto, se desempeñaban en la técnica aplicada; aquí los trabajadores no piensan y la jerarquía es sagrada. En la cúpula de la organización estaba el gerente (manager), quien piensa, planifica y ejecuta. Sus modelos sociales de referencia eran el ejército y la iglesia.

Henri Fayol, autor francés que, como muchos padres de la gestión nunca ejerció como académico, funda una línea de carácter holístico de la gestión, integrando los elementos más básicos del trabajo con aquellos relacionados con la dirección de la organización; utiliza el término administración en un sentido amplio, haciendo referencia a una administración

principios generales de cómo se gestionaba el trabajo y las máquinas para producir productos. Otros, retroceden aún más e indican a Adam Smith como el verdadero fundador del *management* actual (Urwick y Brech, 1970:23-30).

²⁸ “La contribución de Taylor al progreso económico y a la gestión en un sentido más general queda patente en más de cien años de productividad industrial. Entre 1890 y 1958, por ejemplo, la producción industrial por hora de trabajo en Estados Unidos se multiplicó por cinco, y desde entonces continúa aumentando” (Hammel y Breen, 2008: 29).

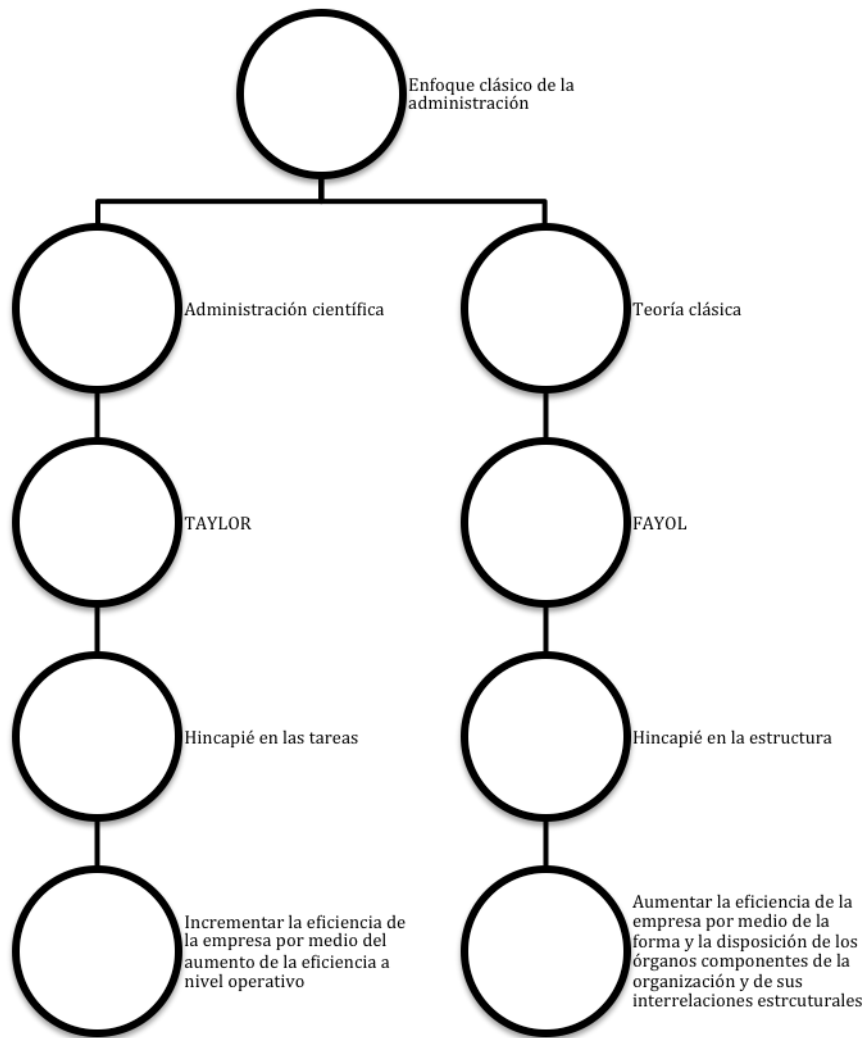
empresarial, de modo que la tarea fundamental de la gestión es orientar los procesos de la empresa hacia unos objetivos establecidos.

Los principios que él aplicó y que consideraba relevantes son: La división del trabajo, la autoridad, la disciplina, la unidad del mando, la unidad de la dirección, la subordinación de los intereses particulares al interés general, la remuneración, la centralización, la jerarquía, el orden, la equidad, la estabilidad del personal, la iniciativa y la unión personal. (Durán-Pich, 2014: 48 – 50; Nieto, 2002: 565 - 566).

La importancia de este autor, a diferencia de un Taylor más enfocado en la fábrica y su producción eficiente, es que teoriza sobre la dirección y la estructura de las organizaciones. Por ello la relevancia de su obra, especialmente su *Administration industrielle et générale* (1918), donde delineó las áreas de trabajo de la gestión moderna, distinguiendo entre: a.- planificación; b.- organización; c.- imposición; d.- coordinación; y e.- control.²⁹

Gráfico 4. División del enfoque clásico

²⁹ A partir de Fayol en la actualidad se establecen las siguientes funciones modernas de la gestión: 1.- Establecer y programar los objetivos. 2.- Motivar y alinear los esfuerzos. 3.- Coordinar y controlar las actividades. 4.- Desarrollar y asignar los talentos. 5.-Acumular y aplicar los conocimientos. 6.- Acumular y asignar los recursos. 7.- Construir y alimentar las relaciones. 8.- Equilibrar y satisfacer las demandas del accionista. (Hammel y Breen, 2008: 33-35).



Fuente: adaptado de Chiavenato, 2014:38,68.

Modernamente la mayoría de estas ideas y los aportes de las escuelas posteriores de Taylor y Fayol se han solidificado en el contexto privado en lo que se denomina el *ciclo de la gestión o el proceso administrativo*, que para nosotros revisten mucha importancia como marco de análisis de los procesos internos de las organizaciones.

A su vez la corriente clásica³⁰ encarna en gran parte los postulados de Fayol, así como también los aportes hechos por dos de sus principales divulgadores, Lyndall Urwick y Luther Gulick. La importancia de esta línea reside en su carácter integrador y sistematizador, y en

³⁰ Es importante tener en cuenta que en muchos textos se suele hablar de los teóricos clásicos o del período de la administración científica clásica vinculando esta denominación tanto a las obras de Taylor como a las de Fayol. Esto puede llevar a confusiones pues se suele también denominar como teoría clásica solo cuando se hace referencia Fayol y sus seguidores. Nosotros usualmente la usamos en el sentido de clásico refiriéndonos a los padres fundadores de la disciplina, es decir Taylor y Fayol, salvo cuando explícitamente indiquemos otra cosa.

dejar establecido que la gestión podía ser aprendida, pues no era más que un conjunto de técnicas, estilos y procedimientos.

Ahora bien, casi toda la teoría organizacional y administrativa modernas se basa en desmontar los principios propuestos por estos teóricos clásicos. Generalmente se reseñan como las críticas más importantes las siguientes: a) enfoque simplificado de la organización, al entenderlo en términos formales, lógicos, rígidos y abstractos, sin dar cabida a los elementos psicológicos y sociales, lo cual implica una visión incompleta de la organización que no incorpora los elementos informales; b) sus postulados se basan más en la experiencia directa y en el pragmatismo que en trabajos experimentales; c) el hecho de mostrar la administración sujeta a un conjunto de principios universales les lleva a una concepción ultrarracionalista; d) tanto Taylor como Fayol son herederos de la concepción mecanicista del trabajo, lo que ambos, entienden a la organización como un sistema cerrado, con unas pocas variables conocidas y previsibles (Chiavenato, 2014:119-125).

Modernamente, una derivación de la “línea clásica” la podemos ver en Peter F. Drucker, sin perjuicio que se le asocia tanto con esta corriente como con la visión neoclásica, a la que nos referiremos más adelante. Lo cierto es que la figura de Peter Drucker destaca con luz propia en el desarrollo de la historia de la gestión moderna y se le suele imputar el hecho de haber vislumbrado cómo la gestión científica podría aplicarse a cualquier tipo de organización social.³¹

Dos textos de Ducker son destacados por casi toda la literatura de este ámbito, *The Practice of the Management* (1954), que se califica como el manual más completo de la gestión escrito hasta la actualidad, y en el que se incluyeron reflexiones como fijar que la “idea de negocio” es el eje de cualquier organización y que la actividad económica esencial de una empresa es la acción de satisfacer un mercado. Con Ducker nace la idea de mercadotecnia y de innovación como piezas nucleares de un negocio. Asimismo establece las cinco áreas básicas de un gerente o gestor (mánager): Fijar objetivos, organizar, motivar y comunicar, medir prestaciones y desarrollar a las personas (Durán-Pich, 2014: 71 -81).

³¹ La obra de Drucker es extensísima, incluyendo libros, artículos en revistas, colaboraciones para *Harvard Business Review*, conferencias y consultorías, desempeñándose como académico en la *New York University School of Business* y en la *Graduate School of Claremont*, al igual que en el ámbito propiamente productivo, especialmente como consultor de *General Motors* y de *General Electric*.

En su obra *Post-capitalist Society* (1993) refleja su sólida formación en economía y ciencias sociales, pues este texto incursiona en una crítica superadora del capitalismo y del marxismo, avizorando la sociedad del conocimiento, “hay que aplicar conocimiento al conocimiento”, lo que este autor engloba en la tercera transformación, “la revolución de la gestión”. En relación a los ámbitos económicos, Drucker cree que entre el sector privado y el sector público se ubicará lo que llama el sector social (Durán-Pich, 2014: 375–381).³²

Otra corriente pionera, muy relevante y cercana al período clásico, es la denominada escuela de las relaciones humanas o humanista. Esta en términos generales se centra en las personas más que en las máquinas y está emparentada con lo que se denomina la psicología industrial, la escuela de las relaciones humanas y lo que modernamente se denomina empoderamiento (*empowerment*) de los trabajadores en la empresa.

Relevante en esta corriente es el famoso “efecto *Hawthorne*”, que consistió en un estudio de carácter empírico realizado por Elton Mayo (junto a Dickson y Roethlisberger), donde se destacaba que en las empresas lo relevante eran los grupos informales, la retroalimentación hacia arriba, en síntesis, la preponderancia de las relaciones personales sobre las económicas.³³

2.4.- Enfoque estructural-burocrático

³² Analizando su obra desde la perspectiva de la sociología económica, se puede decir que Peter Drucker reconfiguró el mundo “*managerial*” moderno. Pese a que en su última etapa ya no encabezara la vanguardia en su disciplina dio cuerpo a la idea del *management* como parte de la filosofía liberal occidental, “Por lo tanto, en los textos de Drucker puede leerse el discurso legitimador del capitalismo desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, así como su evolución y la relación entre gestión empresarial y política. La metamorfosis de su discurso permite comprobar cómo el discurso refleja las transformaciones del sistema productivo, escenificando la transición del modelo de producción en serie al de producción flexible: una metáfora de las cadenas es sustituida por otra metáfora de las redes” Fernández (2008:214).

³³ Referencias detalladas sobre la experiencia Hawthorne y distintas fases (desde 1921 hasta 1932) las podemos encontrar en Chivaneto (2011:137-149), el cual entre otras conclusiones indica las siguientes: El nivel de producción es resultante de la integración social; el experimento Hawthorne permitió verificar que la experiencia del individuo se apoya totalmente en el grupo. Al contrario de la idea del *homo economicus* de Taylor, para Elton Mayo y sus seguidores lo fundamental para un trabajador era el reconocimiento, la aprobación social y la participación social en el grupo en el que conviven; se dio relevancia a los factores informales como las creencias, actitudes, expectativas etc.; las relaciones humanas son producto de la interacción entre las acciones y actitudes entre los individuos y los grupos; la especialización no necesariamente incide en mayor productividad y, finalmente, abrieron camino al estudio del ámbito emocional de las organizaciones.

En paralelo a lo que ocurría en Estados Unidos con el desarrollo de la teoría del *management* y la profundización de los principios tayloristas, en Europa surgía la denominada teoría estructuralista-burocrática. Inicialmente esta corriente nació de la obra de Max Weber, para luego ser fortalecida por la nueva lectura que se hizo de la teoría de su burocracia, especialmente en Norteamérica. Así, este enfoque fue terminado de afinar por quienes pusieron sobre la mesa sus deficiencias y limitaciones, especialmente Merton, Selznick y Goulder.

La convergencia entre el trabajo de Weber sobre la burocracia y las perspectivas de los sociólogos organizacionales estadounidenses abre el paso a la llamada teoría tradicional de la burocracia. Inicialmente esta recepción se observa en *The Theory of Social and Economic Organization* (Henderson y Parsons, 1947), también en fragmentos de *Reader in Bureaucracy* (1952), texto dirigido por Merton, Gray, Hockey y Selvin, además en la obra editada por Hans Gerth y C. Wright Mill (1946) titulada *From Max Weber: Essays in Sociology*, (Nieto, 2002: 425).

En este momento histórico se produce una de las primeras rupturas con la idea original de Weber, más bien con la forma en que es interpretada la supuesta obra cumbre del autor alemán, *Economía y sociedad* (1922).³⁴ Pues la sociología norteamericana comprendió la burocracia solo como un hecho social de naturaleza organizativa, muy lejos de la ineludible connotación de *dominación*, de naturaleza política, que para Weber tenía este nuevo objeto de investigación (Nieto, 2002:408).

Esta escuela suele denominarse en diversos textos escuela estructuralista o estructural-burocrática, haciendo referencia sustancialmente a lo mismo. Aquí nos circunscribiremos al trabajo de Weber, prescindiendo de los desarrollos que hizo posteriormente la sociología norteamericana y que influyeron en la ampliación teórica de la sociología de las organizaciones. Nuestro criterio se funda en tres razones: 1.- El desarrollo del concepto de burocracia descrito por Weber es fundamental y vigente para entender las administraciones

³⁴ Existe una ardua polémica bibliográfica acerca de las nuevas revisiones de "*Economía y sociedad*", la cual ha traído aparejado un proceso de desmitificación de esta como *magnus opus* de Max Weber. Esto ocurrió especialmente después de los trabajos de Friedrich Tenbruck "*Das Werk Max Webers*" (1974) y "*Despedida de economía y sociedad*" (1977). Tenbruck culpa a las ediciones de Marianne Weber (1922) y de Johannes Wincklemann (1956) de haber presentado una obra realmente "reconstruida" y más bien de carácter didáctico como el pensamiento troncal de Weber, cuando realmente su núcleo, afirma este autor, lo encontraríamos en otro de sus trabajos, a saber, sus tres volúmenes de *Ensayos sobre sociología de la religión*, donde se ponen de relieve los procesos de desencantamiento del mundo y de la paulatina primacía de la racionalidad (instrumental) en Occidente (Weber, 2014: 11 y ss.).

públicas modernas, y en especial para comprender la dimensión organizacional del sistema de justicia penal actual. 2.- Secciones más adelante nos referiremos al gerencialismo, y a partir de su crítica citaremos la existencia de una propuesta superadora, denominada “tendencia neo-weberiana”; pues bien, para comprender el nuevo escenario en la gestión pública es esencial conocer primero los fundamentos weberianos clásicos acerca de la burocracia. 3.- La corriente estructuralista en su rama más cercana a la sociología de las organizaciones ha sido fundamental en diversos campos, pero de nuestra línea de investigación se escapa notablemente de los objetivos perseguidos.³⁵

Sin perjuicio de lo anterior, hoy en día cualquier aproximación que se haga al tema de la gestión pública debería tener como base el concepto de burocracia weberiana, llegando a considerársele en no pocas ocasiones el verdadero fundador del concepto de burocracia, esto, a pesar de que su tesis es en realidad una más de las existentes junto a, por ejemplo la marxista o la liberal.

Aunque la palabra burocracia ha sido frecuentemente denostada, lo cierto es que para Weber la burocracia en sí misma no es buena ni mala, y solo debe guiarse por la eficacia y la racionalidad, puntos sobre los que volveremos unos párrafos más adelante. La vigencia del modelo weberiano es plena hoy en día, cuando está bajo la lupa crítica la denominada nueva gestión pública, a la que se pretende reemplazar por nuevos modelos de corte justamente neo-weberiano.

Ciertamente que existió burocracia, o más estrictamente administración, antes de la época actual. Sin embargo, la burocracia auténtica solo se da cuando se expresa a través de los mecanismos de la dominación legal. Este concepto lo debemos entender dentro de las reflexiones que sobre el “poder” contiene la teoría burocrática, y que se concretan bajo la idea de *dominación*. En esta, el gobernante es la persona que impone su voluntad a los demás, pues cree tener el derecho al ejercicio del poder, y el gobernado considera que su deber es obedecer las ordenes de aquel, dado que cree en la legitimidad de su poder.

El sociólogo alemán distingue además otra noción, que es la de “organización administrativa”. Para poder ejercer la dominación sobre un extenso número de personas se

³⁵ La escuela estructuralista se desarrolla particularmente en Estados Unidos y se caracteriza por sus estudios, empíricos descriptivos y sistemáticos de la organización, situándola en su contexto social y su ambiente, e introduciendo una serie de concepto duales que enriquecen enormemente la visión de la organización y de sus diferentes aspectos: Formal/informal, normalidad/conflicto, estructura/proceso, individuo/organización etc. (Aguirre et al, 2009:43).

exige una organización que ejecute las ordenes y sirva de puente entre gobernantes y gobernados. Como es sabido, Weber distingue tres tipos de dominación: la carismática, la tradicional y la legal; en esta última dominación la creencia en la corrección de la ley es el principio legitimador que la sustenta. El pueblo obedece las leyes porque cree que tales leyes han sido establecidas a través de un procedimiento correcto y el gobernante es considerado como superior porque ha obtenido esta posición por procedimientos legales (designación, elección etc.). De ahí que el gobernante debe ejercer el poder dentro de las reglas legalmente sancionadas (Weber, 2014; Mouzelis, 1975:21-23).

Para Weber, la organización típica de este tipo de dominación legal es la burocracia. No es que en las dominaciones anteriores no hubiera estructura administrativa, sino que no poseían los rasgos de la burocracia moderna. En esta, la posición del burócrata, las relaciones con el gobernante, los gobernados y sus colegas están definidas por reglas impersonales. Además, medios y recursos administrativos no pertenecen al funcionario, como en la dominación feudal (Mouzelis, 1975; Weber, 2007).

En cuanto a las funciones específicas de la burocracia moderna, podemos expresar las siguientes: 1.- Rige el principio de atribuciones oficiales fijas, ordenadas mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. 2.- Rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación. 3.- La administración moderna se basa en documentos (expedientes). 4.- La actividad burocrática presupone normalmente un concienzudo aprendizaje profesional. 5.- El desempeño de su cargo exige al funcionario un rendimiento excluyente. 6.- El desempeño del cargo de los funcionarios se realiza según las normas generales de aprendizaje y con la introducción de una tecnología especial así, se generaliza el uso de la jurisprudencia, de la documentación administrativa y de ciencias comerciales como la contabilidad (Weber, 2014: 1150–1152).

Para Weber los factores causales del proceso de burocratización son: una economía monetaria; la evolución cuantitativa de determinadas bases sociales, especialmente del estado y de los partidos de masas; el desarrollo cualitativo de determinadas actividades administrativas; la superioridad técnica sobre cualquier otra forma de organización al ser más barata, rápida, objetiva y de resultados más previsibles; concentración de los instrumentos

materiales en manos del *dominus*³⁶ y, en definitiva, la nivelación de las diferencias económicas y sociales de los dominados. Además, este proceso no es exclusivo de las entidades públicas sino que se da en diversos contextos tales como iglesia, ejército, partidos, empresas, universidades, asociaciones deportivas y culturales (Weber, 2014; Nieto, 2002: 417-418).

Uno de los puntos weberianos más relevantes es el elemento de racionalidad, concretado bajo la idea de “desmitificación del mundo” o “desencantamiento del mundo”. Como afirmaba Tenbruck (1975; 1977), el núcleo verdadero de la obra de Weber fue describir la continuidad histórica de pérdida de la idea de magia en las relaciones sociales, expresada especialmente en el desarrollo de las religiones, y en su sustitución por la racionalidad como hilo central.

De hecho son conocidas las polémicas que el propio Max Weber, junto a su hermano Alfred Weber, sostuvieron en el siglo diecinueve con los defensores de la vieja burocracia prusiana, la cual reposaba, para estos, sobre un halo sagrado y no sobre la idea de racionalidad instrumental a la cual apelaban los “webers” (Beetham, 1974; Deutsher, 1969). De esta manera, la burocratización lleva implícita la idea de racionalización, la cual es extensiva a lo organizacional y a la vida social en general. Esto es posible entenderlo en dos sentidos:

- a).- Como la obtención metódica de un resultado práctico y bien definido a través de una previsión de medios.
- b).- Como la actividad que el pensador sistemático realiza cuando procura conceptos abstractos y cada vez más precisos para perfeccionar la imagen del mundo y conseguir así un creciente dominio de la realidad (desmitificación del mundo).

Es claro que la monumental obra de Weber sobre las organizaciones es inabarcable y al mismo tiempo aplicable en muchos contextos. En lo que corresponde a nosotros, tomamos un pequeño trozo de ella, útil a la presente investigación. De este modo a la luz de nuestros intereses los principales rasgos de la burocracia son:

³⁶ Max Weber clasificaba la estructura de dominación en tres ámbitos: el *dominus*, quien ostenta un poder de mando originario; el aparato constituido por los individuos que están a su servicio; y los dominados. La obediencia, elemento esencial de la dominación (y de la autoridad), se refiere a las relaciones entre los dominados y el aparato, por una parte, y entre el aparato y la jerarquía o *dominus* por la otra. (Weber, 2014).

1.- La burocracia no es exclusiva de los poderes públicos o de la función pública, sino también de otras instituciones como sindicatos, empresas, asociaciones, etc. Por otro lado, la burocratización es un proceso irreversible, en el sentido de que una vez instalada solo desaparecerá una vez que desaparezca la *cultura* sobre la cual se asienta (Weber, 2014).

2.- La burocracia, como aparato administrativo, está constituida por funcionarios que, a).- están profesionalizados y altamente especializados, b).- disfrutan de una situación estamental especial pues son nombrados por los superiores, no por los dominados, el nombramiento es vitalicio, son retribuidos con dinero, van haciendo carrera a través del ascenso en la escala jerárquica y su reclutamiento se basa en su capacidad y conocimiento técnico, c).- sirven a la organización con toda su energía laboral, d).- actúan con reglas previamente establecidas (Weber, 2014).

3.- La jerarquía y la autoridad posee áreas bien delimitadas de competencias y responsabilidades. (Mouzelis, 1975: 45 -46).

4.- Una característica propia de la recepción de la teoría weberiana en tierras americanas es su dinamismo. Este se produjo principalmente porque el modelo de Weber se puso a prueba en todos sus elementos estructurales (jerarquía autoritaria, división del trabajo, competencia profesional, procedimiento de trabajo, reglas determinantes de cada conducta, autoridad limitada, retribución según el cargo, impersonalidad, separación entre administración y propiedad, papeleo y disciplina racional).

Como resultado de estos trabajos se dedujo que, si bien estructuralmente la burocracia era un modelo estático, contenía diversos elementos que mostraban su dinamismo, especialmente por sus relaciones internas. Nieto describe esto así: “se dejó de considerar al modelo weberiano como una estructura rígida e invariable, y cada autor fue tomando del mismo los elementos que le parecían valorativamente más importantes o cuya existencia constataba empíricamente de la realidad” (Nieto, 2002: 437).

5.- Finalmente, la teoría burocrática moderna, como hemos visto surgida del tándem Weber más sociólogos organizacionales norteamericanos está fundada metodológicamente sobre los denominados tipos ideales, una técnica muy usada por científicos sociales europeos de fines del diecinueve y principios del veinte.

El tipo ideal es una herramienta metodológica que sirve para capturar los elementos esenciales de los fenómenos sociales, es una construcción conceptual que no puede ser encontrada en la realidad pues su uso es esencialmente heurístico. El tipo ideal unifica secciones de la realidad y su configuración dependerá de la posición del observador, ejemplos de tipos ideales son autoridad, poder o ética protestante. Aunque este método fue asumido incorrectamente como si fuese un modelo teórico que luego era necesario comprobar en pequeñas investigaciones empíricas, se ha revalorizado posteriormente por constituir un límite o cuadro de ideas conceptuales que permiten eludir la multiplicidad de hechos acaecidos en la realidad fáctica (Nieto, 2002: 430–433; Mouzelis, 1975: 52-55; Weber, 2014; Weber, 2007).³⁷

Finalmente, para acabar la explicación acerca de la teoría estructural-burocrática, nos referiremos a lo que algunos autores denominan la tensión entre burocracia y gestión. Ciertamente la visión que se tenga sobre esto dependerá mucho de la perspectiva del autor o escuela que aborde esta problemática. Una primera postura entiende a la burocracia como unidad básica de análisis de la sociedad mientras que la gestión sería comprendida como un enfoque hecho desde el individuo. Esta perspectiva la vemos contenida en *Organización y burocracia* de Mouzelis (1973). Una segunda visión asume esto como un tema de género a especie, de este modo la gestión sería una subvariedad de la burocracia.

Una tercera línea la observamos en la obra *Secreto de las estructuras competitivas* de Gelinier (1966), la cual sostiene que burocracia y *management* realmente serían antítesis una de otra, pues la burocracia esta centrada en lo estructural y permanente y el *management* tiene vocación hacia el cambio (Nieto, 2002: 554-555).

³⁷ En el caso de la burocracia, los contenidos del tipo ideal emergen inductivamente de una *selección* de datos empíricos. Así se seleccionan una serie de rasgos de cierto tipo de organización, que luego a través de un proceso de *exageración* de estos rasgos se llevan a su extremo lógico a efectos de ser universalizados. De este modo esta selección y exageración se integran en un conjunto lógico explicativo que dará como resultado el tipo ideal de burocracia. Esta integración es completada con la idea de la racionalidad, a la cual podría o debería aspirar toda organización perfectamente eficiente, supuesto weberiano que como quedó demostrado por los estudios sociológicos, ni por asomo ocurre en la realidad. Lo anterior no quita valor al tipo ideal como referente o límite teórico, no tanto como modelo metodológico estricto. La verdad es que Weber pretendía que el tipo ideal ayudará a mejorar la comprensión de ciertos fenómenos sociales. Quizás en un nivel macroscópico el tipo ideal sí tiene mucho valor, por ejemplo para distinguir entre diferentes tipos de dominación y sus organizaciones respectivas. Pero a nivel microscópico pierde relevancia. Probablemente por esta razón una de las grandes omisiones de la teoría weberiana fue toda la dimensión informal de las organizaciones. (Nieto, 2002: 430 – 433; Mouzelis, 1975: 52 -55; Weber, 2014; Weber, 2007).

Evidentemente, burocracia y gestión, están emparentadas por el área general al que se refieren, las organizaciones. Pero ahí acaban las semejanzas y comienzan las diferencias, especialmente en cuanto al sector desde donde se originaron: La gestión científica nace primordialmente en la empresa privada y la burocracia en las instituciones públicas. En cuanto a sus técnicas y metodologías, el *management* es instrumental y aspira a mejoras concretas, en cambio la burocracia tiene una función más bien descriptiva. En cuanto a la literatura desarrollada sobre ambos conceptos, normalmente se produce de espaldas una de otra. Acerca de la filosofía que las inspira, la burocracia es esencialista, en el sentido que valora al hombre por sus atributos y capacidades, la gestión, por el contrario, es existencialista, en el sentido que valora al individuo por su actividad, su eficiencia y especialmente su rendimiento mensurable.

Como último punto, la burocracia tiende a la estabilidad, garantizando normalmente derechos y privilegios jurídicos y políticos; por su lado, la gestión atiende a la rentabilidad obtenida. Otras diferencias más específicas pueden provenir de las reglas de funcionamiento, las relaciones con el entorno, las relaciones jefe-subordinados, las actividades de los subordinados, la movilidad de los dirigentes y mandos intermedios, y los cambios en la organización (Nieto, 2002: 628 y ss.).

Sin perjuicio de todo lo anterior hoy en día, especialmente por la emergencia del gerencialismo e incluso por la aparición de las escuelas superadoras de este, las diferencias entre teoría burocrática y la gestión científica han disminuido, especialmente por la travesía que han hecho muchas técnicas del ámbito privado hacia el ámbito público.

2.5.- Enfoque neoclásico de la administración

Se dice que el período que se inició en los años previos a la segunda guerra mundial hasta la actualidad es difícil de encuadrar dentro de alguna corriente administrativa general. Sin embargo, el nombre de corriente neoclásica suele ser la denominación más común para esta franja temporal. En realidad esta línea agrupa una serie de visiones heterogéneas que también suelen ser denominadas escuela operacional, escuela de proceso administrativo o enfoque universalista de la administración (Chiavenato, 2014).

Para nosotros la escuela neoclásica es importante por cuatro razones fundamentales.

1.- Carácter mixto: La literatura es conteste en caracterizar a este enfoque como una corriente ecléctica, pues realmente asimiló los distintos desarrollos teóricos y prácticos de sus escuelas predecesoras, esencialmente es la reivindicación de la escuela clásica, actualizada y redimensionada a los problemas administrativos contemporáneos.

2.- Actualidad: Si bien es difícil determinar el momento exacto del nacimiento de este enfoque, sí está claro que cobra fuerza y difusión a principios de la década del 50 del pasado siglo llegando su influencia hasta nuestros días. Por tanto, su perdurabilidad y vigencia es otro de los criterios para su elección.

3.- Pragmatismo: Sin perjuicio de que este enfoque se nutrió de los desarrollos teóricos de las escuelas anteriores, su mirada siempre fue esencialmente práctica, por ello pone su énfasis en el proceso operacional de las organizaciones. Esto está directamente conectado con una de las hipótesis de trabajo que planteamos en nuestra investigación, es decir, sostenemos que el paradigma de gestión impuesto en el actual sistema de justicia penal está más cercano a esta lógica de eficiencia “natural” nacida de las propias operaciones y exigencias del sistema, que a un modelo organizacional desarrollado ex profeso para esa organización.³⁸

4.- Instrumentos de gestión: Casi todas las herramientas de gestión que surgen en el ámbito privado, irremediamente hacen su migración al campo público. Como la diversidad de asuntos de gestión que pueden darse en una organización, también en el sistema de justicia penal, es amplísima, hemos elegido y acotado nuestro análisis a dos instrumentos específicos que han sido desarrollados a partir de los trabajos de la escuela neoclásica, y que se materializaron posteriormente en la planificación estratégica y en el control de la gestión de la organización.³⁹

En términos más acotados podemos decir que la visión neoclásica de la gestión nos sirve para contextualizar como se arriba con posterioridad a la “administración por objetivos”

³⁸ Esto es observable a los procesos de “autogestión” organizacional que veremos al revisar los casos de los sistemas de justicia penal en Chile y Costa Rica, pero particularmente en esta última realidad.

³⁹ Como se expondrá en la sección analítica, hemos determinado otros asuntos o “dispositivos” gerenciales que nos han permitido describir mejor el fenómeno bajo estudio, tales como: El modelo de servicios; el modelo o paradigma de atención al usuario o cliente; el modelo del vale o *voucher* de servicio, etc. Acerca de todos ellos, planteamos la hipótesis que directa o indirectamente derivan de la visión de la planificación estratégica de la organización y del modelo de control de la gestión, y en último termino provendrían del “resumidero” de teorías administrativas que ha constituido la escuela neoclásica de la administración.

(APO) y, de esta, a la gestión enfocada en los resultados, al planeamiento estratégico y al control de la gestión de la organización.

Los postulados básicos de la visión neoclásica se pueden resumir en: a) énfasis en la práctica de la administración, a saber, mayor atención a la visión pragmática de la acción administrativa que a la elaboración únicamente de principios organizacionales; b) reafirmación de los principios clásicos, lo que hace la visión neoclásica sea al mismo tiempo una reacción ante el exceso de influencia de las teorías del comportamiento, reacción que trae como consecuencia una reordenación de los elementos funcionales y económicos de la administración, es decir, la organización de tipo lineal, los problemas de autoridad y responsabilidad, la departamentalización, etc.; c) un énfasis en los principios generales de la administración, pues, a pesar de su eminente carácter práctico, esta corriente volvió a preocuparse de los temas generales acerca de cómo gestionar una organización, cómo planear, cómo organizar, cómo dirigir, cómo controlar, cómo seleccionar jefes, cómo evaluar, cómo coordinar operaciones para alcanzar objetivos, etc.; d) énfasis en los objetivos y en los resultados, de donde surge el concepto de eficiencia, en virtud del cual una organización debe su existencia, más que a los métodos y racionalidad del trabajo, al éxito o no de su operación; e) su carácter ecléctico.

El rasgo ecléctico de esta corriente lo observamos en que recoge contenidos de la teoría de las relaciones humanas, como por ejemplo, el concepto de organización informal; de la teoría burocrática, con conceptos como los principios y normas formales de la organización; del enfoque estructuralista, del que asume ideas sobre las relaciones entre organización y ambiente externo o los estudios sobre tensión entre objetivos organizacionales e individuales, etc.; desde el campo de la teoría del comportamiento explora las ideas sobre la motivación humana, los estilos de administración, la teoría de las decisiones, los conflictos organizacionales, entre otros. En el campo de la cuantificación y medición recibe aportes de la teoría matemática y estadística. Y finalmente en sus reflexiones sobre la organización observada en sus operaciones múltiples como subsistema, integración y reciprocidad con el ambiente recibe contribuciones de la teoría de sistemas (Chiavenato, 2014:229-234).

2.6.- El ciclo administrativo

Existen dos ámbitos relevantes de la teoría neoclásica. Por una parte, el rol y funciones que se le asigna al administrador de la organización, sintetizando y poniendo en práctica los postulados de Fayol. Por otra parte, el desarrollo de la administración por objetivos (APO).

Sobre el primer punto esta corriente consolida las cuatro principales funciones del administrador, que configuran el denominado “ciclo administrativo”. A partir de la literatura existente la describimos mediante los siguientes esquemas.

Gráfico 5. Ciclo administrativo



A partir de esas funciones el siguiente esquema muestra el proceso administrativo.

Gráfico 6. Proceso administrativo



Estas áreas suelen recibir diferentes denominaciones: Algunos hablan de “ciclo administrativo” (Chiavenato, 2014); para otros son “las funciones gerenciales” (Jones y George, 2006); e incluso desde otra perspectiva suelen llamarse “las funciones directivas de la organización” (Aguirre et al, 2009; Castillo y Abad, 2013). Lo relevante es que en general estas funciones pueden ser comprendidas de la siguiente forma:

2.6.1.- Planeación

También denominada planeamiento o planificación. Es la primera función administrativa y sirve para fundamentar las otras funciones; la planeación fija los objetivos que deben ser alcanzados y cómo debe hacerse. Esta función además define dónde, cuándo, cómo y en qué secuencia se pretende alcanzarlos. A partir de este punto las organizaciones pueden fijar sus políticas, directrices, metas, programas, procedimientos, métodos y normas, para luego desglosarlos y centrarse en aspectos más restringidos.

La cobertura de la planeación podrá ser estratégica, táctica y operacional, tal como se indica en el esquema siguiente:

Tabla 2. Planeación estratégica, táctica y operacional

Planeación	Contenido	Extensión del tiempo	Amplitud
Estratégica	Genérico, sintético y abarcador	Largo plazo	Macroorientado. Aborda la empresa como totalidad.
Táctica	Menos genérico y más detallado	Mediano plazo	Aborda cada unidad de la organización por separado.

Operacional	Detallado, específico y analítico.	Corto plazo	Microorientado. Aborda solo cada tarea u operación.
-------------	------------------------------------	-------------	-----------------------------------------------------

2.6.2.- Organización

Este concepto lo entendemos en dos acepciones. Primero, como unidad o entidad social en la cual interactúan las personas entre sí para alcanzar objetivos específicos. Esta entidad a su vez podrá ser de carácter formal, es decir, donde prima la división del trabajo racional, con órganos y personas en actividades específicas, o bien de carácter informal, que se caracterizará como una organización que emerge de forma espontánea entre las personas que ocupan posiciones en la organización formal (amistad, antagonismo, etc.); estas relaciones, no suelen aparecer en ningún organigrama.

La segunda acepción hace referencia a la organización como función administrativa integrante del proceso administrativo. Así, organización significa el acto de organizar, estructurar e integrar recursos y los órganos pertinentes para su administración, y establecer las relaciones entre ellos, así como sus atribuciones en cada caso (Chiavenato, 2011:256).

En términos muchos más tangibles podemos decir que “mediante la organización se decide cómo serán los puestos de trabajo, de qué manera los puestos se agruparán en unidades para ser dirigidas por un responsable, y cómo todas las unidades se integrarán en una estructura unitaria que permita el trabajo coordinado en aras a lograr los objetivos” (Castillo y Abad, 2013:26).

2.6.3.- Dirección

También conocida como dirección del comportamiento humano o liderazgo. Esta función esta relacionada con la gestión de los recursos humanos en la empresa, y hace referencia en general a las relaciones de los administradores con los otros niveles de la organización. Aquí intervienen las acciones de comunicación, las habilidades de liderazgo y

motivación. También la influencia de quien tiene el poder y la autoridad, que puede ejercerse por diversos medios como la persuasión, coacción, sanciones o recompensas etc. Es evidente que en esta rama de la dirección juega un papel relevante la psicología organizacional.

2.6.4.- Control

La esencia del control como parte del proceso administrativo es verificar si se han alcanzado o no los objetivos deseados. El control tiene al menos cuatro fases esenciales. 1.- el establecimiento de estándares o criterios; 2.- la observación del desempeño; 3.- la comparación del desempeño con el estándar establecido; y 4.- la acción correctiva.⁴⁰

Además de la planeación, organización, dirección y control la literatura suele referirse en este contexto a una particular perspectiva enfocada a los diversos roles directivos. Esta visión está basada en los desarrollos teóricos provenientes de la sociología organizacional y particularmente en el trabajo de Henry Mintzberg (1983; 1999), que describe el papel que desempeña “la directiva” en relación al puesto de autoridad y al estatus que desempeña dentro de una organización. De este modo este autor distingue 10 roles directivos agrupándolos en tres conglomerados:

- 1.- Roles interpersonales: Cabeza visible, líder y enlace.
- 2.- Roles informativos: Monitor o receptor de información, difusor o transmisor, y portavoz.
- 3.- Roles de decisión: Empresario o emprendedor, asignador de recursos, gestor de anomalías, y negociador. (Castillo y Abad, 2013:28).⁴¹

⁴⁰ El concepto de control admite diversas acepciones: el control como función restrictiva y coercitiva (carácter negativo y limitante), que es el control social aplicado al interior de la organización; el control como sistema automático de regulación, con la idea de mantener el flujo y funcionamiento, y, en último lugar, el control como función administrativa, en este caso como parte del proceso administrativo; sumado a la planeación, la organización y la dirección (Chiavenato, 2014).

⁴¹ Lo cierto es que el ámbito de las competencias y habilidades directivas es amplísimo, y constituye uno de los sitios donde existe mayor productividad de literatura *managerial*, lo que lo convierte en el contexto propicio para que se produzcan los *best sellers* del sector. También es un área hacia la que se enfocan muchos de los programas de estudio y cursos de capacitación de la gestión (MBA, consultorías, diplomados, talleres etc.). Este campo incluye temáticas tan diversas como la de cómo introducir mayor eficacia en la empresa hasta el manejo de la inteligencia emocional en la organización.

2.7.- La administración por objetivos o resultados

Como último apunte sobre la escuela neoclásica indicaremos que su otro gran aporte a la teoría de la gestión fue introducir la idea de la administración por objetivos o por resultados (APO). Esta línea emerge del espíritu pragmático y empresarial norteamericano con la idea de poner el énfasis más en los resultados de la organización que en el propio proceso de cómo administrar.⁴² Algunas características esenciales del APO son:

- a) Establecimiento conjunto de objetivos entre el ejecutivo (gerente) y su superior.
- b) Establecimiento de objetivos por sección e interrelación entre ellos. Se fijan objetivos por secciones o departamentos, cuantificables y con tiempos predeterminados.
- c) Elaboración de planes tácticos y planes operacionales, con énfasis en la medición y el control.
- d) Evaluación permanente. (Chiavenato, 2011).

2.8.- Enfoques y tendencias contemporáneas

2.8.1.- Teoría del comportamiento

Esta corriente introduce el concepto de “hombre administrativo” y se centra en el estudio de los aspectos conductuales, proceso de toma de decisiones, conflicto de objetivos, relación individuo-organización. Además esta corriente recibe las aportaciones de los nuevos psicólogos de la motivación humana, y de los estilos directivos. Algunos autores destacados de esta corriente son: Barnard, Maslow, March y Simon etc. (Aguirre et al, 2009).

⁴² Se suele indicar a Peter F. Drucker como el creador de la administración por objetivos, especialmente a través de la publicación *The Practice of Management* (1954).

2.8.2.- Enfoque matemático

Más que una corriente es una confluencia de aportaciones venidas desde diversos ámbitos, que tienen en común el uso del lenguaje y del método matemático. Un aporte fundamental de esta línea es la denominada investigación operativa que, a partir de la teoría de las decisiones de Simon más otros aportes, buscan desarrollar un método para obtener procedimientos de la optimización de procesos en sistemas. Algunos autores importantes de esta corriente son: Von Neumann, Morgenstern y Simon etc. (Aguirre et al, 2009).

2.8.3.- Teoría de sistemas

Es probablemente uno de los métodos de análisis que mayor impacto ha tenido en las últimas décadas en la forma de observar las organizaciones. Se funda en la idea de sistema abierto, donde la complejidad interna y la necesidad de adaptación a un medio dinámico constituyen sus ejes centrales (Aguirre et al, 2009). Algunos autores importantes de esta corriente son: Boulding, Mélése, Kast etc.

2.8.4.- Teoría de la contingencia o situacional

En las aclaraciones preliminares de este capítulo hicimos referencia a esta escuela al hablar de que habría una particular forma de organizar cada tipo de organización existente. Esta teoría, de alguna manera superadora de la sistémica, plantea que “no puede aceptarse que exista un modo óptimo y universalmente válido de administrar las diversas clases de organizaciones, así como la variedad de ambientes y situaciones, por lo que el administrador debe desarrollar sus habilidades de diagnóstico y, apoyándose en la teoría, que le suministra técnicas de análisis, conceptos y métodos, debe generar en cada caso las soluciones adecuadas para resolver problemas situacionales” (Aguirre et al, 2009:45). Algunos autores destacados de esta corriente son: Chandler, Mintzberg y Burns.

2.8.5.- Enfoque estratégico

Este enfoque está conectado con lo que actualmente se conoce como pensamiento estratégico, el cual se plasma en la planificación estratégica. Esta corriente surge debido a la necesidad de integrar aspectos internos de diseño, estructura y comportamiento humano con aspectos externos de competencia y mercado

Este pensamiento estratégico provendría de dos grandes aportaciones; la económica, de carácter normativo, y la organizativa, de carácter descriptivo (Mintzberg, 1998). Un marco integrador de estas dos aportaciones sería la “teoría de los recursos y capacidades”, donde se unirían los aspectos estratégicos y económicos con la teoría de la organización. La idea de la empresa como organización del conocimiento proviene de este enfoque, pues argumenta que la empresa/organización es más que una suma de recursos y que su competitividad dependerá justamente de generar “capacidades distintivas” con la ayuda de los sistemas de organización y gestión (Aguirre et al, 2009: 45).

3.- La materialización de la gestión. Las dimensiones externa e interna de una organización

Como dijimos en la introducción, siendo la organización un ente complejo, la mayoría de la literatura estima que la mejor forma de aproximarse a ella es a través de dos enfoques básicos: desde una visión hacia fuera, observando sus relaciones con el ambiente y desde, una visión hacia dentro, observando sus relaciones internas. En efecto, comprendemos a la organización como un sistema abierto, lo que es además coherente con las posturas contemporáneas, especialmente las perspectivas sistémicas y las de la contingencia. Su conceptualización como sistema cerrado y mecánico fue la visión que sobre este tema predominó en los períodos de la gerencia científica y de la teoría de la burocracia.⁴³

⁴³ “El medio ambiente o entorno puede definirse como todo lo que esta fuera de los límites de la organización, estando constituido por aquellos elementos que puedan tener alguna influencia, directa o indirecta, sobre la

Como ya hemos indicado para el solo efecto de esta investigación, al sistema de justicia penal lo consideraremos como una única organización compleja, o sea, un sistema abierto en contacto con su entorno. Aunque sabemos que esto es debatible, por ahora nos parece el mejor método para explorar la materialización de estas dos dimensiones. Así, desde la dimensión externa nos aproximaremos a lo que se suele denominar teóricamente el pensamiento estratégico y que se concreta en la dirección, planeamiento o planificación estratégica. Luego, desde el ámbito de las relaciones internas de la organización, nos enfocaremos en el llamado control de la gestión.

Ambos ámbitos evidentemente están inextricablemente conectados; de sus cruces y dinámicas surgen una serie de conceptos más específicos, tales como las etapas de la planificación estratégica, el proceso de gestión, el uso de indicadores, los cuadros de mandos etc., algunos de los cuales los abordaremos en esta sección.

Como era de esperar, esta aproximación bicéfala -externa/interna- surgió inicialmente en la literatura que buscaba explicar el funcionamiento de las organizaciones privadas. Sin embargo, pronto esta idea se extendió al campo de la gestión pública, incluso cierta literatura político-criminal (Becerra, 2013) recomienda seguir, debido a su alta sistematización, la obra de Ramió (1999/2010),⁴⁴ quien a su vez se basa en autores relevantes del campo organizacional como Henry Mintzberg y Robert B. Denhart. Desde esta perspectiva, los cuatro ámbitos desde donde una organización puede ser observada son:

- 1.- El ámbito teórico, relacionado con las teorías explicativas de la organización.
- 2.- El ámbito socio-técnico, relacionado con las estructuras organizativas.
- 3.- El ámbito político-cultural, que tiene que ver con todos los fenómenos de poder y cultura organizacional.

operación del sistema organizativo (Castillo Clavero, 1995). Más concretamente, el medio está formado por aquellos factores externos a la organización que, aún teniendo una influencia significativa en su estrategia, la organización no puede controlar (Navas y Guerra, 2002)” (Aguirre et al, 2009:78).

⁴⁴ En el campo organizacional más cercano al campo empresarial por ejemplo se suele asumir que el entorno tiene cuatro perspectivas: 1.- ambiente político-legal, 2.- ambiente económico. 3.- ambiente educativo-tecnológico y 4.- ambiente sociocultural. (Aguirre et al, 2009:78-82).

4.- El ámbito de control y mejora organizativa, que esta relacionado con los mandos de control, productividad e indicadores de gestión, entre otros asuntos.⁴⁵

Sin perjuicio de que primordialmente será en este último ámbito donde nos centraremos, en la parte analítica se harán conexiones, por ejemplo, con el ámbito político-cultural, debido al fenómeno de la resistencia al cambio organizacional por parte de las estructuras y de las instituciones presentes en el sistema de justicia penal. Otras referencias también se harán al ámbito teórico, al objeto de lograr posibles explicaciones de carácter más abstracto acerca de los fenómenos observables en la realidad político-criminal.

Lo anterior se explica por el hecho de que nuestra investigación tiene un marcado carácter exploratorio-inductivo a la realidad de la gestión en el sistema penal. Por ello, no hemos utilizado un modelo ideal de organización para luego contrastarlo con nuestros hallazgos empíricos, esto tiene como consencuencia que mucha de la información recabada pueda estar relacionada simultáneamente con todos los ámbitos de la organización, y no exclusivamente con el de control y mejora .

En resumen, nos centraremos en el contexto donde más rasgos gerenciales presumiblemente han de aparecer dentro de una organización político-criminal, es decir, en el ámbito del control y de la mejora organizativa, incluso, en términos más específicos, en el campo de la planificación estratégica y del control de la gestión. Lo anterior sin perjuicio que otras expresiones del gerencialismo, especialmente las ligadas a la llamada “gestión por resultados” (modelo de servicios, orientación al usuario etc.), se indiquen en este capítulo, por más que nos referiremos más particularmente a ellas.

3.1.- La planificación estratégica

Es una obviedad decir que la planificación ha estado presente desde siempre en las organizaciones, ya se haya manifestado en un estilo rudimentario ya en algún elemento más

⁴⁵ En el ámbito del control y mejora organizativa a su vez es posible reconocer dos subámbitos, por una parte el *control estratégico* y por el otro el *control de la gestión* propiamente tal. El primero establece la relación entre la organización y el entorno y engloba la planificación y el análisis de actividad de la organización a largo plazo. Por su parte, el control de la gestión mira al corto plazo y se relaciona con las actividades concretas para cumplir los objetivos ligados a los indicadores de desempeño y metas de gestión (Moral y Vivas, 2001: 26 y ss.).

sofisticado. En la modernidad la planificación no estaba sistematizada en el mundo de lo público, aunque en el contexto privado ciertamente ya era conocida y ampliamente aplicada. No será sino hasta la década del ochenta del siglo pasado que hace su migración definitiva al sector público, lo que se debió especialmente a la emergencia de la nueva gestión pública (NGP).⁴⁶

En lo privado se ha hablado tradicionalmente de “dirección estratégica” o simplemente estrategia; históricamente se dice que “fue Drucker (1954) el primero en definir, aunque de forma implícita, el concepto de estrategia. Para este autor, la estrategia de la empresa es la respuesta a una pregunta dual: “¿qué es nuestro negocio?” y “¿qué debería ser en el futuro?” (Álamo, 1995: 106).

En el plano académico fue un historiador económico quien sugirió las ideas más sistematizadas de lo que hoy entendemos por estrategia, Alfred Chandler en “*Strategy and Structure: Charters in the History of American Industrial Enterprise*” (1962). El autor propone entender la estrategia como “la determinación de los objetivos a largo plazo, la adopción de los planes de acción para conseguirlos y la asignación de los recursos necesarios con este fin. Definida la estrategia, hay que preguntarse cómo debemos organizarnos para cumplirla. Y esto es la estructura”. Esta idea con matices es la que permanece hasta hoy en día (Durán-Pich, 2010: 141).⁴⁷

Algunos autores, en términos más teóricos, suelen hablar de “pensamiento estratégico”, refiriéndose con ello a una forma de pensamiento complejo, que se distingue de las técnicas más concretas que manejan el análisis o planificación estratégica, y que sirven en último termino como formas de apoyo para los objetivos que es lo que se propone el “pensamiento estratégico”. Es quizás en este paso, de la teoría a la praxis, donde el pensamiento estratégico exhibe sus múltiples contradicciones, nacidas probablemente de su reconocido origen en el modelo racional y de su carácter de remedio para las incertidumbres de la “racionalidad ambigua o limitada” de las organizaciones.

⁴⁶ No debemos perder de vista que aunque nuestro objetivo final será hablar de la *planificación estratégica institucional*, al referirnos a su origen como herramienta de gestión nos encontraremos con una serie de denominaciones de uso habitual en el ámbito privado como *dirección estratégica* o *estrategia corporativa*. O incluso algunas denominaciones como *pensamiento estratégico* (de carácter más teórico), o bien la planeación o el plan estratégico, etc. las cuales finalmente apuntan a lo mismo.

⁴⁷ Existen una infinidad de definiciones sobre qué es estrategia en la literatura del área, pero Jiménez (2011: 29 - 30), citando un estudio bibliométrico, establece que los principales elementos comunes encontrados en todas las definiciones sobre planificación estratégica son: Es un proceso iterativo y holístico, las fases de este proceso pasan indiscutiblemente por la formulación, implementación y control, se garantiza una interacción empresa-entorno, se pretende alcanzar eficacia y eficiencia, y existen objetivos a cumplir.

En cualquier caso, su vocación como herramienta de diseño de la realidad se materializa en: la necesidad de homogeneizar fines, al existir actores múltiples y contradictorios; la necesidad de estandarizar permanentemente los medios, al ser las situaciones y eventos cambiantes; y la necesidad de predecir y controlar, pues la materialización de los fines exige acoplarse a la estrategia del “otro sujeto” destinatario (empleado, trabajador, funcionario etc.), lo que es lo mismo que decir que la gestión y la estrategia dependen finalmente de un factor incontrolable, “el individuo” (Arellano, 2004: 26-27).

Estas complejidades son la base misma del pensamiento estratégico. Sin embargo, una vez que se materializa la planificación, se parte de la premisa de que existe una realidad inmutable y estática, sin que se asuman las complejidades o paradojas antes indicadas. Para ampliar esta temática del pensamiento estratégico citamos las pertinentes palabras de Arellano (2004).

Para la estrategia organizacional, el reto consiste en que los grupos buscan realizar proyectos en una realidad que es esencialmente conflictiva, en principio no predecible. Ante una realidad así, los proyectos de los actores sociales son racionales sólo en términos parciales y siempre relativos a coyunturas que enfrentan los propios actores. Planear, predecir, crear escenarios, buscar control no solo son estrictamente la base del análisis y de la acción en este sentido. Son, más bien, instrumentos parciales de intelegir una realidad móvil, enmarcados en los espacios de lo conflictivo, de lo dinámico, de lo no ordenado y de lo no organizado. (Arellano, 2004: 28).

Desde una perspectiva histórica podemos decir que los primeros enfoques sobre planificación estratégica que se conocen provienen de la órbita militar. En este campo destacan *El arte de la guerra*, obra escrita por Sun-Tzu (China, 500 a.c) y que incluso al día de hoy es un libro ampliamente difundido y aplicado en muchos ámbitos.

Posteriormente encontramos a Napoleón (1769-1821) y su idea de la estrategia subordinada a la política, siendo la guerra su principal instrumento; coetáneamente con Napoleón destaca Antoni-Henri de Jomini (1780-1869), autor suizo y asesor de los zares de

Rusia, que exigía un estatuto científico para la estrategia. Finalmente, en este brevísimo resumen no podemos dejar de citar a Carl von Clausewitz (1780-1831), quien a través de su trabajo *De la guerra y arte y ciencia de la guerra*, distingue entre estrategia, que es la combinación de batallas, la logística, que son los caminos para lograr esa combinación, y la ciencia de la guerra, que corresponde a una de las formas para lograr que se den tales caminos. A Clausewitz también debemos la idea de que estrategia y política están imbricadas, especialmente bajo el paradigma de que la guerra es la continuación de la política por medios armados, y la estrategia es la política de la guerra (Arellano, 2004:30; Boyer y Equilbey, 1993: 94 y ss.).

El concepto de estrategia posteriormente salta al mundo académico y a los modelos sociales. La obra que abre esto es *Theory of Games and Economic Behavior* (Von Neumann y Morgenstern, 1944). De esta forma, tanto la teoría de juegos y, en términos más generales, la teoría de la elección racional terminan influyendo en áreas como la economía, la biología evolutiva, la filosofía, la teoría política y en muchos otros campos de las ciencias sociales; por ejemplo en la pedagogía surgen conceptos como estrategia educativa, estrategia metacognitiva, estrategia de aprendizaje, etc. (Jiménez, 2011: 20 – 28).

En la historia de la gestión privada se suelen establecer ciertas etapas evolutivas del pensamiento estratégico moderno. Así se suele hablar de la etapa de: a.- planificación financiera básica, b.- planificación a largo plazo, c.- planificación estratégica y d.- dirección estratégica.⁴⁸

La etapa de la *planificación financiera* surge debido a que desde la década de los cincuenta del siglo pasado cobraron una alta importancia para evaluar la gestión los *presupuestos de tesorería*. Estos se fundaban especialmente en el concepto de previsión de gasto y, tal como dice Igor Ansoff (1977), esta era la etapa de producción en masa donde el problema central de la empresa era la de incrementar la producción.

Por otra parte, la etapa de la *planificación a largo plazo* normalmente se suele ubicar en la década de los sesenta y deriva de la conjunción de las ideas de planificación de la producción y del desarrollo del mercadeo (*marketing*). En efecto, se impusieron medidas para

⁴⁸ En algunos textos se suele utilizar el término “estrategia corporativa” que correspondería al nivel más alto de estrategia en una organización, sean estas públicas o privadas, pequeñas o grandes, y por tanto este concepto englobaría cualquier otro termino como “dirección estratégica”, “política comercial” y “estrategia organizativa”. (Johnson y Scholes, 2000:4).

el control de la gestión con el objetivo de tener productos estandarizados. Así nacen y se generalizan los departamentos de planificación y, como señala Bueno (1991), surge la idea de *política*, entendida como “el camino a seguir o la guía de acción para la solución de un tipo de problema determinado (Pérez, 2004; Jiménez, 2011: 37-38).

Desde la década de los setenta y en alguna medida hasta la actualidad hemos asistido al período de la *planificación estratégica* como paradigma de la gestión. En esta época se hace patente que ya no se puede gestionar extrapolando la experiencia del pasado, por lo que emerge la idea de la dirección por anticipación y así como un pensamiento estratégico de corte más cualitativo. Es el momento del florecimiento de las consultorías de estrategia especialmente construidas sobre la base de métodos analíticos y expresadas en conceptos estratégicos.

Esta etapa del pensamiento estratégico se consolida con la obra de Michel E. Porter *Competitive Strategy* (Porter, 1980), texto que tuvo un alto impacto en el campo de la estrategia empresarial y en la economía industrial, convirtiéndose en una pauta para muchos estudiosos del *management* y en guía práctica para muchas organizaciones. Sintéticamente Porter establecía tres estrategias competitivas para todas las empresas, la de diferenciación, la de liderazgo de costes y la de nicho de mercado. De esta forma se pone de relieve que un mercado va más allá de la lucha entre los simples competidores existiendo otros factores o variables de diversa naturaleza (Pérez, 2004, Durán-Pich, 2010: 241–248; Jiménez, 2011: 38).

Finalmente, desde los años ochenta, después de la crisis de la deuda y de diversos vaivenes económicos, se hizo imprescindible la formulación de la *dirección estratégica*. Con ella, a la visión hacia lo exterior se sumó la visión hacia lo que sucedía al interior de la organización, apareciendo conceptos como la creatividad, la flexibilidad, etc. En este sentido se dejó de ver a la empresa solo como una cartera de negocios, lo que indirectamente era una crítica a la confianza en una planificación estratégica excesivamente formal y dirigida desde la jerarquía organizativa.

Entre las características de este nuevo paradigma destacan: a) la necesidad de integrar los sistemas administrativos, es decir, planificación, el control y la información con la estructura de la organización; b) necesidad de integrar el comportamiento humano de dos modos, el estratégico y el operativo; c) necesidad de buscar la congruencia entre la infraestructura directiva y la cultura de la empresa (Jiménez: 2011:39-40).

Desde la década de los noventa en adelante han primado visiones holísticas, siendo los paradigmas de la gestión de calidad y de resultado los que se imponen tanto en el contexto privado como público. Esta visión se conecta con la idea de incentivar el trabajo en equipo y con la vocación de mirar hacia la satisfacción del cliente como objetivo prioritario de la planificación de la organización (Pérez, 2004: 26 -28).

3.2.- La planificación estratégica en el sector público

Al igual que ha ocurrido con otras herramientas de gestión con raíces en el ámbito empresarial, como la evaluación de políticas, el mercadeo (*marketing*) público y la gestión de calidad, entre otras, el pensamiento estratégico también ha sido asimilado en el sector público, especialmente a través de la implementación de planes estratégicos o de la también denominada “planificación estratégica institucional”.

Lo cierto es que aún habiendo cierto correlato entre la planificación (dirección) estratégica privada y pública, existen diferencias que deben destacarse. Estas incompatibilidades son también aplicables a otro tipo de organizaciones no lucrativas, a las empresas privatizadas y a las organizaciones de servicios profesionales. Siguiendo a Johnson y Scholes (2000:29-33) algunos de estos puntos a considerar son:

a.- En el caso de las empresas públicas, dada la naturaleza especial de propiedad y control, es probable que exista una gran influencia o control directo o indirecto ejercido desde fuera de la organización, concretamente desde el gobierno. Esto puede provocar presiones temporales para cumplir metas coherentes con la política más que con el mercado. Esto influirá notablemente en las decisiones que se tomen sobre la planificación estratégica.

b.- Lo anterior puede tener efectos en el comportamiento de la “alta dirección” (gerencia) de la organización pública a la hora de asumir una actitud más centralizada o descentralizada; por ejemplo, solicitando más o menos informes para los ministros u otras autoridades. Además, en términos estratégicos, esto repercutirá en la estrategia que asuma la entidad en relación a los terceros interesados en la marcha de la organización (*stakeholders*) o en las restricciones para el cambio a la cuales está sometida una organización de este sector.

c.- Las agencias gubernamentales están integradas en un mercado laboral y, en cierta medida, en un mercado financiero; también tienen proveedores, usuarios y consumidores. Sin embargo, en el centro hay un mercado político que aprueba presupuestos y concede subvenciones. Este elemento es esencial al momento de elaborar la estrategia y tomar las decisiones que se efectúen sobre ella.

d.- Los servicios públicos (sanitarios, educacionales, judiciales etc.), se enfrentan a dificultades desde el punto de vista estratégico, porque no se les permite especializarse ni pueden generar plusvalías para invertir en desarrollo. Esto repercute en servicios públicos mediocres, donde la única opción estratégica es mantener los servicios en un nivel limitado de eficiencia, además, generalmente condicionado por un contexto presupuestario restringido.

e.- Un eje importante de la dirección estratégica es la idea de “competencia”. Pero como este concepto es de difícil traslación al contexto público, en los últimos tiempos lo que se observa es la proliferación de herramientas que intentan crear un sucedáneo de competencia; de ahí surge por ejemplo la denominada “gestión por resultados”.

En cualquier caso, como hemos venido diciendo las similitudes entre la dirección estratégica empresarial y el plan estratégico del ámbito público son evidentes. La condición contextual de carácter socio-económico que dio lugar al nacimiento de ambas herramientas también es semejante, pues tanto en lo público como en lo privado las organizaciones han tenido que abrirse a su entorno y a la colaboración social. En un caso hacia el cliente y en el otro hacia el ciudadano.

Por esta razón, para algunos autores el pensamiento estratégico es una forma nueva de concebir la organización y su interacción con el entorno, más que una herramienta de gestión en concreto. En el ámbito público esto rompe la lógica tradicional de la administración como agente solitario y aislado de la sociedad. En el nuevo modelo de pensamiento estratégico, el contacto entre administración, sociedad, mercado y gobierno es la base de la acción pública.

Bañon y Jiménez (2010:102-103) resumen este nuevo estado de cosas en dos características del pensamiento estratégico:

a) Visión de entorno: La lógica estratégica considera que la organización está inmersa en un entorno al que ha de adaptarse y al que ha de integrar en su funcionamiento. De esta manera,

en lo que respecta a la administración pública, el pensamiento estratégico supone incorporar a su acción y a sus procesos de toma de decisiones a otros actores.

b) Visión de futuro: Bajo la idea de “pensar el futuro para llegar al presente”, se trata de pensar, en colaboración con otros agentes, hacia qué Estado se quiere llegar y, a partir de ahí, desandar el camino hasta el presente.

La planificación estratégica sin duda es el elemento material del pensamiento estratégico, por ello en ocasiones se les suele confundir, pero como hemos indicado; el pensamiento apunta más a una visión teórica de la estrategia y la otra, a su consolidación en la organización.

De esta forma la planificación estratégica está constituida básicamente por un conjunto de valores, objetivos y acciones subordinadas a una visión de futuro. Esto hace que elaborar un plan estratégico sea muy complejo y que para que pueda ser llevado a cabo demande muchas transformaciones a la organización. Sin embargo, debemos tener claro que todos estos elementos no son neutrales, pues la piedra fundamental sobre la cual se edifica la planificación estratégica es la idea de “éxito” en la organización.

Normalmente el lenguaje gerencial empleado en este ámbito suele ser bastante “poroso” o con escasa materialidad, especialmente cuando hablamos de los contenidos de la visión y de la misión, y el listado de valores a su vez suele ser un “catecismo” moral-organizacional ambiguo.

3.3.- Fases de la planificación estratégica

Como hemos visto, la planificación o planeación es uno de los elementos esenciales de las “funciones gerenciales” o del “ciclo administrativo”⁴⁹. Evidentemente es la etapa que precede temporalmente a las otras funciones (organización, dirección y control). De este

⁴⁹ Otros conceptos utilizados para describir la fase de implementación de la planificación estratégica son: a).- La “planificación operativa”; que haría referencia a la generación de las metas y compromisos internos de la organización, y por tanto se encuentra directamente vinculada con los indicadores de la gestión. b).- Los “planes operativos anuales”; normalmente las planificaciones estratégicas son quinquenales, por ello, para “ejercicios” administrativos más acotados en el tiempo (anual), y que normalmente están circunscritos a ciertas entidades, departamentos o unidades de la organización, se requieren actividades de medición y valorización de insumos más acotadas (Jiménez, 2011:31-32)

modo “la planificación abarca la fijación de los objetivos, la formulación de la estrategia para alcanzarlos y la elaboración de los planes necesarios para coordinar e integrar todas las actividades mediante las que se va a desarrollar la estrategia” (Robbins y Coulter, 2014). Si la planificación estratégica es la materialización del pensamiento estratégico, los “planes” a su vez son la materialización de esta, y “expresan la preparación de las decisiones y constituyen un esquema para la acción, al proporcionar un marco racional para la conducta de la futura organización” (Aguirre et al, 2009:169).

Para comprender las etapas del proceso planificador podemos entender a la planificación, en términos muy generales, pública y privada, “como un proceso que comienza planteando unos objetivos, pasa a definir estrategias, políticas y planes detallados acordes con las metas propuestas, para luego establecer una organización que aplique las decisiones adoptadas, incluyendo la revisión de actuaciones y un circuito de realimentación con vistas a la posible introducción de un nuevo ciclo planificador” (Steiner, 1979).⁵⁰

Por tanto, en esencia es “un proceso anticipado de decisiones” que, en atención a la información presente (indicadores) y a través de un proceso sistemático de “diseño de cursos de acción”, configura el futuro de la organización. Para entender este proceso Knoontz y Weihrich (1998) plantean el siguiente ciclo: 1.- Observación del problema; 2.- Establecimiento de los objetivos; 3.- Análisis de contingencias; 4.- Definición de alternativas; 5.- Evaluación de las alternativas; 6.- Selección de una alternativa; 7.- Formulación de planes derivados; 8.- Elaboración de presupuestos.

Sobre lo anterior es importante resaltar que, siendo la planificación un tema muy extenso, admite por tanto una diversidad de dimensiones desde donde puede ser analizada. Así, Aguirre et al (2009) siguiendo a Steiner (1979) establece las siguientes dimensiones de la planificación:

- 1.- Planificación por temas: Producción, finanzas, recursos humanos, compras etc.
- 2.- Planificación según sus elementos: Propósito, objetivo, estrategia, política, programa, presupuesto, procedimiento y regla.

⁵⁰ Para observar el contrapunto conceptual entre “planificación” en general y “planificación estratégica”, esta última suele ser definida como “el proceso de seleccionar metas, determinar políticas y programas necesarios para alcanzar objetivos específicos en camino hacia esas metas y establecer los métodos necesarios para asegurarse de que las políticas y programas son ejecutados” (Stoner y Wankel, 1989). De este modo, la planificación estratégica es el proceso formalizado de planificación a largo plazo que se usa para definir y alcanzar metas organizacionales.

- 3.- Planificación según su temporalidad: Perpetuo, medio y largo alcance.
- 4.- Planificación dicotómica: Flexible/rígido, global/limitado, complejo/simple etc.
- 5.- Planificación según el ámbito: Corporativo, unidades de negocios, divisiones, departamentos, productos, proyectos etc.

Respecto de las características más relevantes del proceso de planificación estratégica tenemos:

- a).- Concierne siempre a funciones fundamentales de la organización.
- b).- Se trata de un marco de referencia para planificaciones más detalladas.
- c).- El horizonte temporal que contempla habitualmente es el largo plazo.
- d).- Su concepción es fundamentalmente competencia de la alta dirección de la organización.⁵¹

Aunque no existe en verdad un catálogo de pasos estructurados y normados para establecer una planificación estratégica, sí existen ciertos elementos que la literatura actual en el campo de la gestión más la práctica de la misma, han establecido como los componentes esenciales de la planificación estratégica. Estos son:⁵²

- 1.- La misión.
- 2.- La visión y los valores.
- 3.- Los objetivos estratégicos.

⁵¹ Actualmente existe la denominada “*planificación estratégica participativa*”, la cual consiste en elaborar el Plan estratégico incorporando la perspectiva de la mayor cantidad de cuadros funcionariales de la entidad respectiva. Lo usual es que se realicen “talleres” que son llevados a cabo desde las estructuras organizacionales más básicas hasta las jerarquías gerenciales del sistema, y que pretenden que en esas instancias se pueda discutir el futuro de la organización. Sin perjuicio de sus intenciones, lo cierto es que dada la jerarquía del sistema, así como el monopolio en la fijación de la política-criminal por parte del nivel directivo, esta modalidad de elaboración de planificación estratégica tiene más bien un carácter simbólico, con miras a “alinearse” internamente “ciertas” visiones organizacionales, en lugar de ser una especie de “asambleísmo” o democracia organizacional. En nuestra investigación esto lo constatamos en los sistemas de justicia penal chileno y costarricense.

⁵² La literatura más actualizada (Armijo, 2011, Bonnafoy y Armijo, 2005) sugiere que hay tres ejes o principios que en el proceso de la planificación estratégica deben estar presentes y que van indisolublemente unidos, que son las denominadas “tres P”: la planificación, la programación y el presupuesto. De este modo la planificación estratégica no es algo abstracto sino que irremediamente esta anclada a las restricciones presupuestarias.

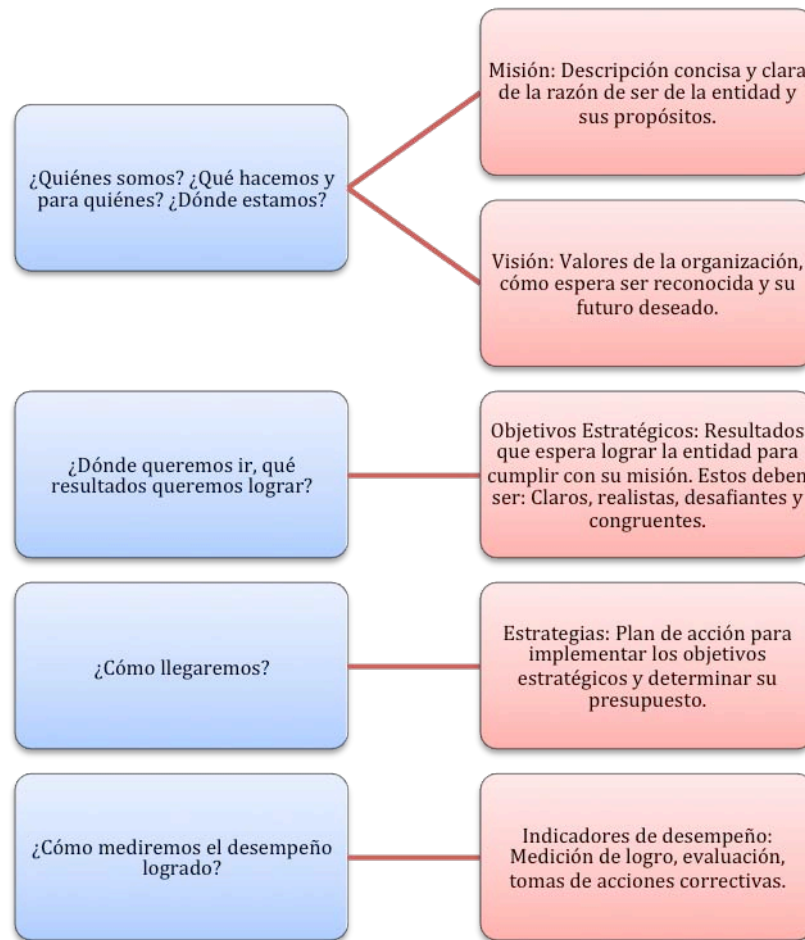
4.- Las estrategias y los planes de acción.

5.- La evaluación: La definición de metas y los indicadores de desempeño.⁵³

Ciertamente la planificación estratégica precede al ámbito de control de la gestión. Sin embargo las imbricaciones y conexiones entre ambos procesos son inherentes en todas las organizaciones. Por eso, la definición de metas e indicadores de desempeño la abordaremos con más detalle al referirnos específicamente al control de la gestión, que es adonde con más propiedad pertenece. Sin embargo, y a efectos de hacer mucho más ilustrativa la exposición, en el siguiente esquema se indican las preguntas básicas que deben ser respondidas durante las distintas fases del proceso de planificación estratégica.

Gráfico 7. Preguntas básicas de la planificación estratégica

⁵³ Como lo indicamos a lo largo de esta investigación, mucho del lenguaje gerencial empleado en el campo organizacional, no logra los estándares de precisión que se pudieran exigir a una disciplina consolidada, lo que hace que sea normal la confusión de conceptos “básicos”; la razón de ello es que casi toda la terminología proviene de la práctica de la gestión o de literatura no sometida a la rigurosidad académica de otras áreas del conocimiento. Por lo mismo, es usual que conceptos como valores, visión y misión en múltiples ocasiones tiendan a confundirse. Para aminorar este notable sesgo, nosotros nos guiamos por los manuales elaborados por la CEPAL, y que en teoría deberían estar más cercanos a como se materializan estas herramientas de gestión en el mundo de la práctica del sector público, y consecuentemente en el sistema de justicia penal.



Fuente: Elaboración propia en base a Armijo, 2011: 19.

3.3.1.- Misión

Este elemento está relacionado con una serie de preguntas que son necesarias para que se pueda llevar a cabo la planificación. Entre otras, cuál es el propósito de la organización, es decir, su razón de ser. Esto se relaciona con la descripción de los productos finales, estos pueden ser bienes o servicios, es decir, lo que entrega u ofrece.

Otra pregunta es para quiénes son esos bienes o servicios: aquí es necesaria la identificación de los usuarios o beneficiarios a quienes van dirigidos los productos finales. Aquí también se piensa en cuál es el efecto que se espera lograr, es decir, el resultado final en cuanto a la población objetivo a la que se dirige su actividad.

Es importante destacar que no siempre la misión “formal” de la institución es igual a la misión “efectiva”. Por ello el carácter normalmente retórico de la misión opera en definitiva como una verdadera filosofía de la organización (Armijo, 2011: 27 y ss.).

En resumen, la misión funda lo que la organización quiere aportar. La misión ha de considerar todos los atributos por los que desea ser conocida la organización en el entorno y, a la vez, los valores que pretende respetar la organización en su funcionamiento (Bañon y Jiménez, 2010:104).

3.3.2.- La visión y los valores

La visión corresponde al futuro deseado de la organización, a cómo quiere ser reconocida la entidad y de este modo expresa los valores que fundamentarán su accionar público. En consecuencia compromete públicamente sus aspiraciones institucionales dando un efecto de cohesión a la organización.

Según indican algunos autores, o de lo que se desprende al revisar planificaciones estratégicas concretas, se suele hacer referencia al concepto de “valor”. Este concepto, que suele incluirse alternadamente en la misión o en la visión, es un tanto ambiguo y está referido a los principios y “valores” de la organización, en términos más concretos se podría relacionar con el quehacer de la institución que genera el valor público de la entidad.

De este modo la conjunción de la misión, la visión y los valores de la institución permiten visualizar el carácter público de la organización y cómo la intervención gubernamental se justifica desde el punto de vista de lo que entrega a la sociedad. Tiene además efecto comunicacional y de esta manera enmarca el quehacer institucional en los valores que la sociedad espera de la entidad pública (Armijo, 2011: 40).⁵⁴

⁵⁴ A modo de ejemplo, el ministerio público de Costa Rica establece como su “misión”: “Proteger los derechos de las personas, requiriendo de los tribunales la aplicación de la ley para contribuir con la paz social. Su “visión”: Ser un Ministerio público eficaz, oportuno, justo, imparcial y objetivo en la persecución de la criminalidad. Sus “valores” son: Verdad: Actuamos y tomamos decisiones conforme a realidad objetiva de las cosas y de los hechos. Discreción: Guardamos confidencialidad y reserva sobre la información privada de los casos, de los sujetos involucrados y de los funcionarios y funcionarias. Integridad: Actuamos apegados al principio de legalidad con honestidad y excelencia. Vocación de servicio: Con compromiso atendemos a las personas en forma pronta, eficiente y cortés. Lealtad: Somos leales a la institución, las jefaturas, los subalternos,

3.3.3.- Objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos son los logros que la entidad pública espera concretar en un plazo determinado, normalmente en un plazo mayor de un año. Su logro deberá además ser eficiente y eficaz. Estos objetivos expresan las variables relevantes o críticas del desempeño esperado y son la base para la definición de los indicadores de resultado final o impacto. Por tanto constituyen el instrumento principal para establecer los cursos de acción preferentes, sobre los cuales se establecen los grandes “ítems” de los recursos necesarios.

Cuando una entidad se propone establecer sus objetivos estratégicos debe partir necesariamente de un diagnóstico institucional, que le permita identificar las dificultades desde el punto de vista organizacional que le impiden mejorar la gestión y obtener los resultados deseados. A tales efectos es que usualmente las organizaciones utilizan el programa denominado FODA.

Este instrumento fue creado por el consultor Albert Humprey y es denominado FODA en Latinoamérica o DAFO en España: Fortalezas, oportunidades, debilidades o amenazas. Su original en inglés es SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats). Para otros autores (Jiménez, 2011; Arellano, 2004) fue creado por Andrews y Christiensen, aunque posteriormente fue desarrollado por Koontz y Weilsrish (1991). Estos últimos autores definen la matriz FODA “como una estructura conceptual para el análisis sistemático, que facilita la comparación de las amenazas y oportunidades externas con las fuerzas y debilidades internas de la organización” (Aguirre et al, 2009:215).

Lo relevante es que esta herramienta gerencial tiene por objeto diagnosticar la situación de la organización respectiva y es el instrumento más utilizado en el análisis estratégico. Su objetivo es identificar hasta qué punto la estrategia actual de una organización, es decir, sus fortalezas y debilidades, es relevante y capaz para afrontar los cambios que se

actuamos con fidelidad a la institución, a las jefaturas, a los colaboradoras y colaboradores, a los compañeros, compañeras, usuarios y usuarias. Valentía: Cumplimos la función con temple a pesar de los riesgos involucrados. Compromiso: Asumimos con responsabilidad nuestros deberes y obligaciones. Iniciativa: Nos inclinamos por la acción innovadora y creativa para hacer mejor nuestras funciones”. http://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/el_ministerio/plan_estrategico.html.

están produciendo en el entorno económico, o sea, sus oportunidades y amenazas (Jiménez, 2011:185).⁵⁵

La fijación de los objetivos estratégicos esta íntimamente vinculada con la gestión por resultados, y requiere que los directivos de las instituciones actúen como “gerentes” por lo que se comprometen a obtener resultados a través del establecimiento de objetivos y metas. Sin embargo, muchas veces no tienen las atribuciones suficientes para llevar a cabo estas funciones, lo que explica que en la mayor parte de los casos los objetivos estratégicos que redactan las entidades son un listado de funciones “permanentes y simbólicas”, con muy poca capacidad de aportar innovación y desafíos.

Es importante recalcar que los objetivos estratégicos deben ser monitoreados y evaluados a través de indicadores, y concretados en metas de gestión. Eso sirve para que tanto la institución como los ciudadanos (usuarios) puedan conocer el progreso que tienen los programas desarrollados por las entidades públicas en el camino hacia el cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Esto cobra además relevancia pues de ese modo se podrán determinar en el futuro las prioridades en la asignación de los recursos fiscales.

Finalmente, es importante decir que los objetivos de los programa más específicos deben estar alineados con los objetivos estratégicos institucionales más generales, lo que permite tener lo que se denomina “indicadores en cascada”, es decir, se logra tener una información mucho más fiable para llevar a cabo el monitoreo organizacional (Armijo, 2011: 41 y ss; Bañon y Jiménez, 2010)

3.3.4.- Estrategias y planes de acción

⁵⁵ El uso de esta herramienta de gestión es una práctica muy extendida en el sistema público tanto en Chile como en Costa Rica. En este ultimo país el plan estratégico de la fiscalía para los años 2013-2017 es producto de la realización en el año 2012 de siete talleres de trabajo con la participación de 100 funcionarios aproximadamente. Estos se llevaron a cabo bajo la asesoría de la embajada de EE.UU a través del proyecto CARSI y con la participación de la Universidad de Florida. “Los principales temas estratégicos fueron identificados a partir de los análisis FODA y MECA. Estos temas corresponden con las fortalezas y debilidades, dentro de las que se pueden citar, como las más importantes debilidades: dependencia administrativa y presupuestaria del Poder Judicial, alta movilidad laboral, limitaciones tecnológicas. De igual forma las fortalezas que se destacan más son: talento humano comprometido, interés de la organización en la formación y aumento de las destrezas del personal y un mayor liderazgo”.

http://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/el_ministerio/plan_estrategico.html.

Las estrategias son las directrices que ayudan a elegir las acciones (decisiones) adecuadas para alcanzar las metas de la organización. Como indica Baños y Jiménez (2010) “las acciones deben recoger todos los aspectos anteriores (de la planificación estratégica). No se trata sólo de conseguir los objetivos, sino de hacerlo de manera coherente con los valores y principios de la organización, así como el entorno que se quiere alcanzar”.

De este modo las estrategias están estrechamente conectadas a los planes de acción que sirven para llevar adelante los programas públicos y a la definición de las metas de gestión que serán de utilidad para realizar futuras evaluaciones. Los planes de acción se realizan una vez que tenemos claro cuales serán las estrategias que permitirán “cerrar las brechas” entre lo que deseamos alcanzar y las dificultades que enfrenta la organización dentro de sí y con su entorno. Estos planes son de carácter operativo y se desarrollan a nivel de cada una de las unidades, áreas de negocios o los centros de responsabilidad que tienen a cargo la generación de un producto final. De este modo, a través de este plan de acción es posible establecer los respectivos requerimientos de recursos humanos y financieros que permiten posteriormente la formulación del presupuesto. (Armijo, 2011: 52 y ss.).

3.3.5.- Evaluación. La definición de metas y los indicadores de desempeño

Debido a que el plan estratégico existirá en la organización mientras esta no desaparezca, necesitará para su actualización una permanente retroalimentación entre sus componentes. Esta se lleva a cabo a través del proceso de evaluación, que a su vez se nutre de la información producida cuando se definen las metas y se fijan los indicadores de desempeño o resultados.

De esta forma, en caso de que un plan estratégico no tenga incluido un sistema de evaluación adecuado puede dilapidar los esfuerzos hechos en las etapas previas. Como indican algunos autores “la cooperación e integración con el entorno requieren, por definición, transparencia no solo en la comunicación de los resultados, sino en la propia realización de la evaluación” (Baños y Jiménez, 2010:105).

Como la planificación estratégica esta indisolublemente unida al control de la gestión dada la evidente naturaleza recursiva de las organizaciones, todo lo referente a metas de

gestión y construcción de indicadores lo volveremos a retomar en el epígrafe de control de la gestión propiamente tal. Por ahora nos enfocaremos brevemente en la planificación pública en el contexto latinoamericano.

3.4.- La planificación estratégica en Latinoamérica

En el caso latinoamericano se ha producido un proceso de “armonización teórica-práctica” acerca de cómo implementar estas herramientas de gestión. Esta labor ha sido especialmente realizada por la CEPAL y sus fundamentos doctrinarios están fuertemente influenciados por los trabajos de Anthony, 1988; Cunill y Ospina, 2003 y Ballart, 1992, entre otros autores, todos ellos encuadrables en la tendencia neo-weberiana.

Este carácter mixto, es decir, teórico-práctico, está refrendado por el estilo de manual para las buenas prácticas que tienen sus “informes”, destinados explícitamente a ser aplicados en las diferentes organizaciones públicas de la región. Además, se puede observar que sus contenidos se han utilizado en múltiples jornadas de formación y capacitación realizadas en diferentes países de la región, en distintos niveles organizacionales e institucionales del sector público. Por tanto, siendo esta una fuente plenamente vigente, no es de extrañar que sus directrices también estén incardinadas en diferentes organizaciones que directa o indirectamente están vinculadas al sistema penal.

Sin embargo, si hablamos de la planificación en términos globales, esta ha estado presente en Latinoamérica desde hace muchos años, especialmente desde la elaboración de los “planes de desarrollo”. Como resulta lógico para las sociedades en vías de desarrollo la formulación de “los planes” ha sido esencial para intentar superar sus condiciones de vulnerabilidad socio-económica.

Este proceso arranca con posterioridad a la segunda guerra mundial y queda reflejado en algunos hitos relevantes como en “La carta de Punta del Este” o en el documento “Análisis y proyecciones del desarrollo económico. Introducción a la técnica de la programación” (1955). Normalmente a esta primera etapa suele asociarse la denominada “planificación normativa”, que es aquella impuesta por una autoridad central o por la burocracia estatal.

Principalmente se trata de una planificación económica exhaustiva, pues en un plan de este tipo se determinan todas las variables económicas.

Una segunda etapa, que cubre aproximadamente las décadas de los sesenta y parte de los setenta del siglo pasado se le suele circunscribir dentro de la denominada “planificación indicativa”. Este modelo apunta a una planificación más bien sectorial, pues no considera la totalidad de los factores ni la dinámica de la realidad social. Esta planificación se orienta hacia el gasto público y al mismo tiempo al incentivo de la inversión privada. Además, esta perspectiva está basada en proyecciones del comportamiento de sectores estratégicos de los correspondientes países (energía, infraestructura vial, educación, agricultura, etc.).

En los años 80, en plena época de crisis y de ajustes estructurales surge el modelo de “planificación estratégica corporativa”, que fundamentalmente consiste en el desarrollo de un pensamiento estratégico que permita interactuar con una realidad dinámica. En este nuevo panorama intervienen otros actores además del Estado. Como resulta obvio es una estrategia que fue diseñada para las grandes corporaciones y luego aclimatada al campo de las empresas públicas.

El objetivo de esta estrategia es intentar anticiparse al futuro reconociendo que se trabaja en ambientes de alta incertidumbre. Esta es una época en la que la principal preocupación es lograr equilibrios fiscales de la administración pública. Esto llevó a que disminuyera sensiblemente el intervencionismo del Estado y la mayoría de la actividad económica quedó entregada a la racionalidad del mercado. En este momento es cuando comienza a dar sus primeros pasos la implantación de la nueva gestión pública o el gerencialismo.

Después de las reformas liberales emprendidas en los años ochenta, se comenzó a hablar de la “planificación estratégica en la administración pública”, pero a pesar del nombre, lo cierto es que a pesar de los tibios intentos moderadores primaron las ideas eficientistas de la gestión pública, especialmente materializadas en la privatización y externalización de muchos servicios del estado.

Contemporáneamente, y luego de algunas reformas administrativas en algunos países, unas más intensas que otras lo que ha comenzado a primar es la “planificación situacional o estratégica pública”. Esta consistiría en intentar construir una planificación combinando

variables políticas con factores económicos; de esta forma se trata de conciliar las influencias tanto del mercado como del sector político.

Esta planificación intenta prever escenarios para el futuro partiendo de la base de que el valor de lo público y el valor de lo privado son diferentes pero también complementarios, esto es lo que la haría “situacional”. Herramientas que se desprenden de este tipo de planificación son las combinaciones Estado-Mercado, en lo que se denominan alianzas público-privado para la producción de “bienes públicos”. Así, el Estado amplía su intervención regulatoria, además de concentrarse en otras donde mantiene cierta exclusividad en la actividad económica y social (Martínez, 2009).

3.5.- Planificación estratégica en el sistema de justicia penal

Aunque hemos hablado genéricamente de la planificación estratégica en el sector público en Latinoamérica, en el ámbito de la justicia en general y del sistema de justicia penal en especial su introducción ha sido más tardía. Pero tal como se ha indicado en epígrafes anteriores, el proceso ya está asentándose, y en el caso de los sistemas de justicia chileno y costarricense, como en otros países de la región, ya presenta un elevado nivel de sofisticación como técnica organizacional aplicada.

Como suele recomendar la “buena práctica gerencial” para evitar sesgos organizacionales internos, en muchos casos su elaboración se ha entregado a empresas consultoras externas, las cuales llevan a cabo talleres, encuestas, grupos focales u otro tipo de metodología para levantar información a efectos de la construcción del plan estratégico.⁵⁶ Además, ya no solo se hacen planes generales para todo el sistema, sino que hoy por hoy estos se han particularizado en planes sectoriales y descentralizados; por ejemplo, fiscalías

⁵⁶ A este respecto el Plan institucional anual de la fiscalía de Chile indica: “mediante un proceso de licitación pública, se contrató al Departamento de ingeniería industrial de la Universidad de Chile para asesorar en la elaboración del presente instrumento. La metodología utilizada consideró la recopilación de antecedentes, tanto cualitativos como cuantitativos, destacándose entre ellos la generación de entrevistas con actores internos, tales como: Directivos de la fiscalía nacional, fiscalías regionales, directores ejecutivos regionales y actores externos vinculados a las instituciones participes del sistema de justicia penal, tales como: Subsecretaría de prevención del delito, representantes del Poder judicial y, de forma complementaria, Fundación Paz ciudadana y Universidad Diego Portales (programa de reformas procesales y litigación).” (Plan Institucional Anual, 2016:7, disponible en: <http://www.fiscaliadechile.cl/pia2016.htm>).

regionales, cortes de apelaciones, organismos policiales o unidades de víctimas y testigos. Como una muestra de ello, en el caso costarricense tenemos:

1.- Plan estratégico institucional (2013-2018); 2.- Plan estratégico del ámbito administrativo (2013-2018); 3.- Plan estratégico del organismo de investigación criminal (2013-2018); 4.- Plan estratégico del ministerio público (2013-2018); 5.- Plan estratégico de la defensa pública (2013-2018); 6.- Plan estratégico del servicio de atención de víctimas y testigos (2016-2018).

Como podemos ver, hay planes estratégicos para diversos organismos y diversas instituciones, aunque aquellos de carácter sectorial o territorial deberán finalmente alinearse con la institución madre o con el núcleo de poder del cual emanan sus competencias. Es lo que en términos teóricos se suele denominar “efecto cascada” entre los programas y los planes estratégicos globales.

Para refrendar aún más la existencia de esta herramienta gerencial en el contexto de la justicia penal en Latinoamérica expondremos unos párrafos más adelante, a modo ilustrativo, un cuadro donde se indican los contenidos de la misión, visión, valores y objetivos estratégicos de los “planes” de los poderes judiciales tanto en Chile como en Costa Rica.⁵⁷

Finalmente, es importante indicar que al igual como ocurre en otros sectores del aparato público latinoamericano, en el sector de justicia también se está produciendo un proceso de armonización en el campo de la planificación estratégica y de otras herramientas de gestión. Este fenómeno se está llevando a cabo especialmente bajo el paraguas de las denominadas “cumbres judiciales iberoamericanas”. Estas reuniones han contribuido significativamente a que al día de hoy se tenga una plantilla conceptual básica no solo del proceso y elaboración de la planificación estratégica, sino también de otras herramientas organizacionales como los indicadores de desempeño y las metas de gestión.

En diversas reuniones se ha ido construyendo lo que se denomina “planificación estratégica estándar”. En el año 2012 se propuso un proyecto que buscaba específicamente este objetivo, y para llevarlo a cabo se conformó un grupo de trabajo. Inicialmente se

⁵⁷ El “plan” del Poder judicial chileno que se expone en este trabajo aún está en proceso de elaboración. No obstante, da cuenta de las líneas básicas del proceso y, una vez aprobadas las recomendaciones de la consultora respectiva, su vigencia debería cubrir el periodo 2015-2020. El plan estratégico anterior correspondía a los años 2011-2015, y siendo más sucinto indicaba como valores: Independencia y autonomía: para el desarrollo de la tarea judicial. Transparencia y responsabilidad: al cometer esa tarea y rendir cuentas. Cercanía y compromiso: para entregar un servicio de excelencia. Integridad, preparación y buen trato: para lograr un ambiente probo y adecuado.

comenzó a emplear como formato estándar el “modelo chileno de planificación estratégica para el sistema de justicia” posteriormente se fueron sumando las aportaciones provenientes de otros países.⁵⁸

El encuentro del grupo de trabajo en octubre del 2013 en Colombia se convierte en un taller preparatorio para la reunión de Santiago de Chile del año 2014. En esta última reunión, se presenta un programa consolidado de planificación estratégica o, en los términos que el propio documento indica, “manual de buenas prácticas en planificación estratégica” o MBPPE.

Lo cierto es que el contenido del texto, más allá de cierta ligereza lingüística y conceptual, constituye un verdadero programa político-criminal acerca de cómo ubicar a “la justicia” dentro de un entorno cambiante y cómo hacer frente a una sociedad cada vez más exigente y crítica. Especialmente desde la página 40 en adelante, el texto contiene un cúmulo de definiciones estratégicas fundamentales que aunque puedan parecer similares a otras ya indicadas en esta investigación, por provenir de una fuente primaria de información vale la pena citar. Estas son:

“1.- Visión: Ser reconocidos por la entrega de una justicia oportuna, transparente y de calidad para las personas, con accesibles sistemas de organización y gestión.

2.- Misión: Administrar justicia, garantizando los derechos y el acceso a la justicia de las poblaciones, en procura de la paz y armonía, contribuyendo a la consolidación de la democracia sobre la base del respeto de las garantías fundamentales de todas las personas, mediante prestación de servicios de excelencia a las personas usuarias.

3.- Valores o principios éticos fundamentales: Integridad, compromiso, respeto al estado de derecho, probidad, igualdad y equidad, calidad y eficiencia, transparencia y rendición de cuentas y autonomía.

⁵⁸ Estas cumbres convocan a todos los países latinoamericanos, además de a España y Portugal. Se realizan desde el año 1990, celebrándose ese año la “1ª Cumbre de presidentes de cortes supremas de Iberoamérica, España y Portugal”. Normalmente antes de cada cumbre se realizan talleres o reuniones de diversos grupos de trabajo, que están especializados en áreas temáticas. Estos encuentros previos son de carácter preparatorio, a efectos que los equipos técnicos trabajen en las propuestas que se harán en las cumbres respectivas. Para más información se puede consultar en: <http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/antecedentes>.

4.- Ejes transversales: Accesibilidad, independencia judicial, igualdad, equidad y género, difusión y comunicación, modernización.

5.- Objetivos estratégicos centrales: Plazos legales y retraso judicial, gestión de recursos humanos, planificación institucional y gestión judicial: Procesos, modernización, excelencia, sistema de planificación, comunicación judicial estratégica y participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.” (MPPPE, 2014:40-48).⁵⁹

Otros conceptos a los cuales este manual se refiere, pero ya más cercanos al campo del control de la gestión, son: las metas de gestión y los indicadores, los cuales los citaremos en el epígrafe siguiente.

4.- El control de la gestión

Ahora bien, para que una organización logre sus objetivos, sean cuales sean estos, necesita controlar la información que produce todo su sistema. En nuestro contexto esto último se ha visto reforzado por la aparición en escena de la nueva gestión pública, que ha traído aparejadas las lógicas del rendimiento y de la productividad con reducción de costes, lo que ha significado ir más allá de los controles estrictamente legales que le son inherentes al cumplimiento de los requisitos formales de los procesos administrativos (Moral y Vivas, 2001).

Sin pretender adelantarnos a explicaciones detalladas que veremos en la sección dedicada al gerencialismo, debemos indicar que la combinación de gerencialismo con la cadena de mando jerárquica, es decir, con el control de la gestión, ha producido un sistema de rendimiento organizativo, en el que se controla la organización a través de objetivos y metas. Ciertamente este sistema de metas puede ser empleado como instrumento para sancionar positiva o negativamente a las organizaciones o a las personas en ellas integradas. Las recompensas pueden traducirse en bonos de productividad o en mayor presupuesto para la organización. El anverso de esto es que el sistema de premios y castigos desemboque en la

⁵⁹ Para más información se puede ver en:

http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?p_l_id=777898&folderId=904111&name=DLFE-6352.pdf.

manipulación de datos y en la desviación del verdadero objetivo del servicio público (Parrado, 2015:127-128).

Pero antes de entrar al detalle de las eventuales tendencias negativas de cierto estilo gerencialista de control de la gestión, observamos que en el contexto de la gerencia privada o empresarial el uso de estas herramientas de gestión ya tiene una larga data y se relaciona con lo que suele denominarse el *ciclo de la gestión*. Este ha sido producto de la evolución de la gerencia científica, y especialmente del derrotero que asumió la dirección (planificación) estratégica.

Este ciclo de la gestión privada, que entiende la gestión como la actividad para que los objetivos se cumplan, tiene tres elementos básicos:

- a.- Identificación: Se han de identificar la variable que se va a gestionar. Históricamente se hablaba de gestionar el servicio o el producto, hoy se agregan la gestión de procesos y de personas, y la satisfacción del cliente.
- b.- Medición: Presupone disponer de una cuantificación o valoración de alguna característica del producto o variable.
- c.- Control: Consiste en tener la variable bajo control, saber lo que está pasando. Lo que se hace a través de mediciones temporales, por ejemplo (Pérez, 2004).

Actualmente se recomienda enfocar la gestión como una gestión de procesos, asumiendo que la gestión de procesos implícitamente incluye la idea de mejora continua. Por ello, en términos generales, se entiende que un proceso bien gestionado y dirigido desde el ámbito privado debería atender al menos los siguientes puntos:

- 1.- Tener identificados a proveedores y clientes.
- 2.- Tener una misión claramente definida.
- 3.- Disponer de objetivos cualitativos y cuantitativos así como indicadores de su cumplimiento.
- 4.- Contar con un propietario responsable del proceso: Una persona a la que se le conozca, que sea admitida por su liderazgo y que disponga de poder para actuar sobre el proceso.

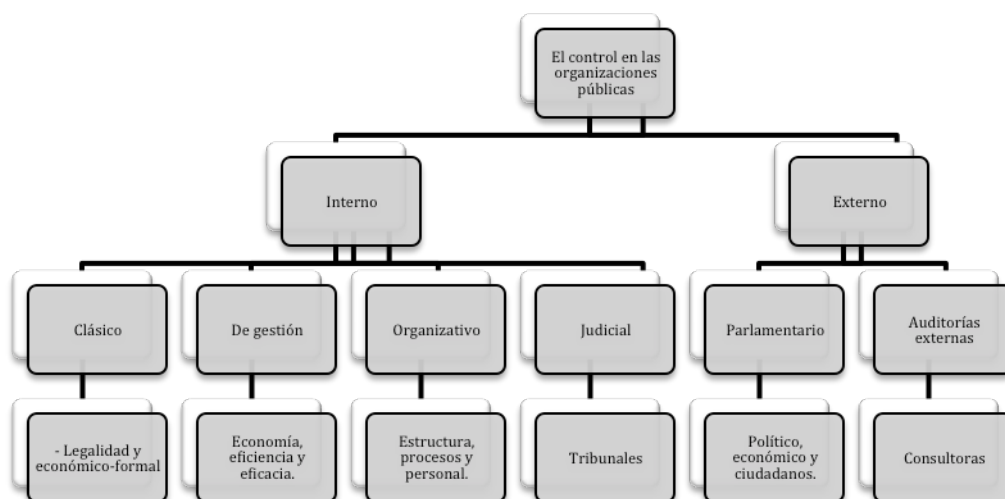
- 5.- Tener límites concretos de comienzo y final de los procesos.
- 6.- Tener asignado con claridad el uso de recursos y que ese uso sea realizable.
- 7.- Contener un sistema de medidas de control de eficacia, eficiencia y flexibilidad.
- 8.- Disponer de mínimos puntos de control y revisión.
- 9.- Operar bajo la idea de control estadístico.
- 10.- Estar normalizado y documentado, enfatizando la previsión de errores y contemplando la posibilidad de mejora mediante auditorías.
- 11.- Mostrar con claridad la interrelación con otros procesos internos y del cliente.
- 12.- Contribuir al desarrollo de ventajas competitivas propias, sostenibles y duraderas.
- 13.- Que sea lo más fácil y sencillo de realizar. (Pérez, 2004: 122-123).

4.1.- El control de la gestión en el contexto público

En el campo de las organizaciones públicas el control en términos generales se puede definir “como un proceso de carácter permanente, dirigido a la medición y a la valoración de cualquier actividad o prestación sobre la base de criterios y puntos de referencia fijados, y a la corrección de las posibles desviaciones que se produzcan respecto a tales criterios y puntos de referencia (Zerilli, 1989).

Como resulta evidente, las administraciones públicas tienen múltiples controles. Serán controles internos si son propios de la administración para asegurar el respeto a los criterios que regulan sus actuaciones. Serán controles externos si son ajenos a la administración en manos de distintas instancias para asegurar el respeto a los criterios que regulan sus actuaciones. Siguiendo la descripción que hace Ramió (2010:223-226), esquemáticamente podemos entender los controles de una organización pública de la siguiente forma:

Gráfico 8. El control en las organizaciones públicas



Fuente: Adaptado de Ramío, 2010:226.

Como ya hemos dicho, nuestra investigación se centra primordialmente en el control interno de la organización y dentro él específicamente en lo concerniente a la gestión y a la organización. Ahora bien, el control de la gestión lo debiéramos entender finalmente como un sistema de recogida de información para la toma de decisiones en cualquier organización en términos aún más específicos; Más y Sullá (1998) lo caracterizan de la siguiente forma: a).- Un soporte para los directivos públicos, en cuanto sistema de información para la dirección. b).- Un instrumento de pilotaje y aprendizaje organizativo. c).- Un instrumento orientado fundamentalmente al autocontrol, aunque no sea con carácter exclusivo.

Como es sabido, no tardó mucho en ser adaptado el paradigma de la gestión privada al contexto del sector público. Como acabamos de decir, se trataba de desarrollar una gestión pública dirigida a los resultados y no solo al proceso administrativo. De esta idea surgen la necesidad de medición y evaluación de la gestión, lo que se concretará básicamente en la incorporación del sistema de indicadores de desempeño.

Un concepto bastante completo es el siguiente: “Los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. (...) La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención. Busca

responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otros. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión” (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2000) (Bonney y Armijo, 2005: 23). En otras palabras, existe un círculo virtuoso entre lo que queremos medir, el tipo de indicador que construimos, la evaluación que haremos y los resultados que nos hemos propuesto como objetivo para la organización. En definitiva, la toma de decisiones en la organización y su evaluación van ineluctablemente unidas.

En Latinoamérica el uso de indicadores de desempeño en la administración pública es de reciente data. Suele ligarse su uso a la etapa de reformas estatales que emergieron del Consenso de Washington (1989), y que apuntaban esencialmente a reformas estructurales y de carácter macroeconómico. Posteriormente, en la cumbre de las Américas del año 98, en lo que se denomina el neo-consenso de Washington o consenso de Santiago, las transformaciones institucionales del estado serían las relevantes, y aquí adquirieron un protagonismo especial los indicadores de desempeño, la evaluación y la gestión por resultados. (Bonney y Armijo, 2005: 10).

Las dificultades para tratar la evaluación de desempeño y de la gestión en general son de carácter conceptual unas, mientras otras provienen de la complejidad inherente a la función pública. Para clarificar las dificultades de nivel conceptual nos guiamos por la definición que la OCDE da sobre este punto: “medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución” (OCDE/PUMA 1998).

La segunda dificultad proviene de las diferencias que existen entre el sistema público versus el privado. El sistema privado tiene en último término la ventaja de que para evaluar su gestión puede recurrir a la idea de ganancias o pérdidas para cuadrar sus balances (*bottom line*), situación que no se presenta en el mundo público. Esto para nosotros es de vital importancia, sobre todo cuando nos preguntamos ¿Cuál es la finalidad real de un sistema penal o de un SJP? ¿Los objetivos de gestión son de carácter cualitativo, por ejemplo, medir el número de sentencias condenatorias, causas vigentes, tiempo de tramitación, etc. o también son de carácter cualitativo?. Sin perjuicio de que una aproximación a estas preguntas se

intentará hacer en los capítulos sucesivos, podemos indicar que en cuanto a la institucionalidad de la medición de desempeño, es decir, quién controla los estándares y su aplicación. En Costa Rica lo realiza el Sistema Nacional de Indicadores (SINE) y el MIDEPLAN. En Chile, esta función es ejercida desde el Ministerio de Hacienda a través de su órgano especializado, la Dirección Nacional de Presupuesto (DIPRES). Este, como se verá en la sección analítica, es casi un verdadero agente político-criminal, pues evalúa lo que es económicamente factible y lo que no en la reforma de la justicia penal del caso chileno, al igual que en cualquier reforma del Estado en materia de justicia.

Sobre las dificultades ligadas a la complejidad de las instituciones públicas se expresan Bonnifoy y Armijo (2005:14-15) en el manual acerca de medición de desempeño emitido por la CEPAL y el ILPES. En dicho texto se establecen entre otras dificultades las siguientes: a).- ambigüedad de los objetivos que tienen que cumplir los organismos públicos; b).- escasa precisión de los productos relevantes o estratégicos; c).- confusión sobre quiénes deben responder por los resultados; d).- falta de atribución de consecuencias al buen o mal desempeño, haciendo que la evaluación muchas veces sea un ejercicio inútil.

Sin embargo, a reglón seguido se establece la utilidad del uso de los indicadores de desempeño en el ámbito público, por los siguientes motivos:

- a.- Apoya el proceso de planificación, especialmente en la definición de objetivos y metas de gestión.
- b.- Posibilita la detección de procesos o áreas de la institución en los cuales existen problemas de gestión.
- c.- Posibilita realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción.
- d.- Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos.
- e.- Apoya la introducción de sistemas de reconocimiento del buen desempeño, tanto institucionales como grupales e individuales.

Como es imposible abarcar en este trabajo todos los elementos que sobre los indicadores de desempeño narra la literatura, hemos seleccionado algunos que pueden ser particularmente útiles y que debieran ser considerados por las políticas públicas en materia criminal. Estos son:

- a.- Los tipo de instrumentos para la medición del desempeño.
- b.- El concepto y las clases de indicadores.
- c.- Las dimensiones de los indicadores.
- d.- Los elementos básicos para la construcción de los indicadores y para la construcción de las metas de gestión.
- e.- El control de los indicadores y el rol de las unidades de control.

4.1.1.- Los instrumentos técnicos para evaluar el desempeño

Para lograr este objetivo se han desarrollado una gran cantidad de herramientas metodológicas. Algunas de ellas son: La información vía monitoreo y seguimiento; la evaluación de proyectos y programas, que puede ser ex-ante, o sea, de seguimiento, o ex-post, o sea del tipo físico-financiero; las auditorías, de desempeño y financieras, entre otros instrumentos (Bonnefoy y Armijo, 2005: 22; Becerra, 2013: 248 -249).

4.1.2.- El concepto y las clases de indicadores

El concepto de indicador que adoptamos es el siguiente: “Un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos” (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002).

Acerca de la tipología, en gran medida estará circunscrita a las variables que queramos medir con el indicador. Así, respecto de los indicadores construidos desde la perspectiva de los resultados encontramos:

1.- Indicadores de insumos: Estos cuantifican los recursos tanto físicos como humanos y/o financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios. Estos indicadores generalmente están dimensionados en términos de gastos asignados, número de profesionales, cantidad de horas de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, días de trabajo consumidos, etc.

2.- Indicadores de procesos: Estos miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios. Aquí encontramos indicadores que miran a los procedimientos de compra (días de demora del proceso de compra) o de procesos tecnológicos (número de horas de los sistemas sin línea atribuibles al equipo de soporte).

3.- Indicadores de productos: Estos muestran los bienes y servicios de manera cuantitativa, es decir, los producidos y/o provistos por un organismo público o una acción gubernamental.

4.- Indicadores de resultado final o impacto: Estos miden los resultados respecto del fin último que se esperaba lograr con la entrega de los bienes y servicios. La información que entregan estos indicadores se refiere por ejemplo al mejoramiento de las condiciones de la población objetivo y que son exclusivamente atribuibles a dichos bienes. (Bonney y Armijo, 2005: 27–28).

4.1.3.- Las dimensiones de los indicadores

Las clásicas dimensiones utilizadas son las denominadas tres E, es decir eficacia, eficiencia y economía. A ellas se agregan generalmente otras como la efectividad, la equidad, la excelencia, el entorno, la evolución sostenible y la ecología (Becerra, 2013: 253; Moral y Vives, 2001). También, tanto en el contexto de lo privado como de lo público, usualmente a las tres E se suele adicionar la dimensión de calidad, entendiendo por esta cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados.⁶⁰

⁶⁰ “Entre los medios disponibles para sistematizar la medición y evaluación de estos conceptos se cuentan la realización de sondeos de opinión y encuestas periódicas a los usuarios, la implementación de libros de reclamos o de buzones para recoger sugerencias o quejas.” (Bonney y Armijo, 2005: 36).

Para observar el diferente enfoque que al tema de indicadores se da en el ámbito de la gestión privada conviene indicar que en ella se suele hablar de indicadores financieros, de eficacia, de competitividad, comerciales, de clientes, de calidad, de eficiencia (productividad), de flexibilidad (adaptabilidad), de I + D, de compras (gestión de proveedores), de personal, de liderazgo y de proyectos (Pérez, 2004).

El contenido que atribuimos a las tres dimensiones indicadas es el siguiente: La dimensión *economía* alude a la adquisición y administración de recursos con una óptima relación de coste-calidad; esto comprende el manejo eficiente de sus recursos de caja, de la ejecución de su presupuesto y de la administración adecuada de su patrimonio. La *eficacia* comprueba la correspondencia entre los resultados obtenidos y los objetivos establecidos, tales como cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y resultado final. La *eficiencia* se relaciona con la productividad de los recursos utilizados, es decir, cuántos recursos públicos se utilizan para producir un determinado bien o servicio^{61/62}.

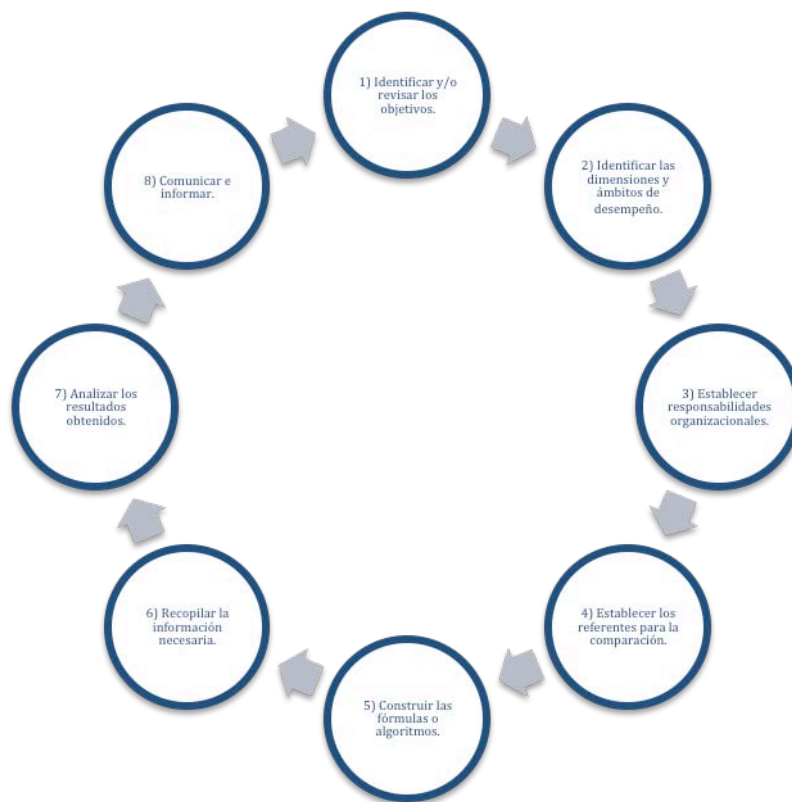
4.1.4.- Las metas de gestión, la construcción de indicadores y su control

No existiendo una metodología general acerca de cómo construir indicadores, nos guiaremos por los manuales elaborados por la CEPAL y que han sido nuestra línea troncal en esta sección. Los pasos a dar están contenidos en la figura siguiente. Algunos de ellos los explicaremos posteriormente con más detalle.

4.2.- Ciclo básico del proceso de construcción de indicadores de desempeño

⁶¹ Ejemplos de esta dimensión son: Costo de un servicio en relación al número de usuarios, costo por tonelada de basura recogida, costo de la recogida de basura por usuario, costo por kilómetro de carretera construido, etc. En nuestro ámbito político-criminal, su uso lo vamos a comprobar al observar los análisis de la realidad del sistema de justicia penal de Chile, así como los estudios previos a la reforma procesal penal, concernientes a los análisis de costo-beneficio.

⁶² “Estas dimensiones de indicadores se ha utilizado en varios gobiernos de la región iberoamericana y en la mayor parte de los gobiernos de países de la OCDE. Su elección se basa en una serie de ventajas, pero particularmente destaca la de que esta tipología se centra en los aspectos básicos y necesarios para entender el desempeño de la intervención pública. También permite comprender la interrelación entre el proceso productivo de bienes y servicios y la dimensiones del desempeño. Esta tipología, por su simplicidad y concreción, ha probado ser útil para los usuarios en los países en que se ha implantado, por ejemplo, en Chile, Costa Rica y Uruguay” (Bonney y Armijo, 2005: 30 - 31).



Fuente: Elaboración basada en Bonnefoy y Armijo (2005).

a).- Identificar y/o revisar los objetivos: Este punto tiene relación con la fijación de los objetivos estratégicos de la organización. Así, por ejemplo, sirve para determinar los tipos de productos o servicios que ofrecerá la organización o los tipos de usuarios hacia los cuales estarán dirigidos esos productos o servicios. Además, esta etapa involucra la fijación de las “metas de gestión”, que constituyen la expresión concreta y cuantificable de los logros que la organización planea alcanzar en el año u otro período de tiempo en coherencia con los objetivos estratégicos previamente definidos.

Estas metas deben tener como principal característica:

a.- Abarcar el conjunto de dimensiones de desempeño de la gestión, es decir, eficacia, eficiencia y economía (algunos autores agregan calidad).

b.- Estar definidas en base a la generación de compromisos internos.

c.- Ser realistas, es decir, que puedan ser alcanzadas con los recursos humanos y financieros disponibles.

b).- Identificar las dimensiones y ámbitos de desempeño: Normalmente esto dependerá del tipo de metas que se monitorean y de la disponibilidad de información de que se disponga, tanto de carácter interna como externa. También dependerá de los objetivos prioritarios que se hayan establecido para ser evaluados y de los recursos disponibles para ello.

c).- Establecer responsabilidades organizacionales: Esto se refiere a cuáles serán los centros de responsabilidad o áreas responsables por el desempeño logrado, y en qué niveles de la organización realizaremos la evaluación.

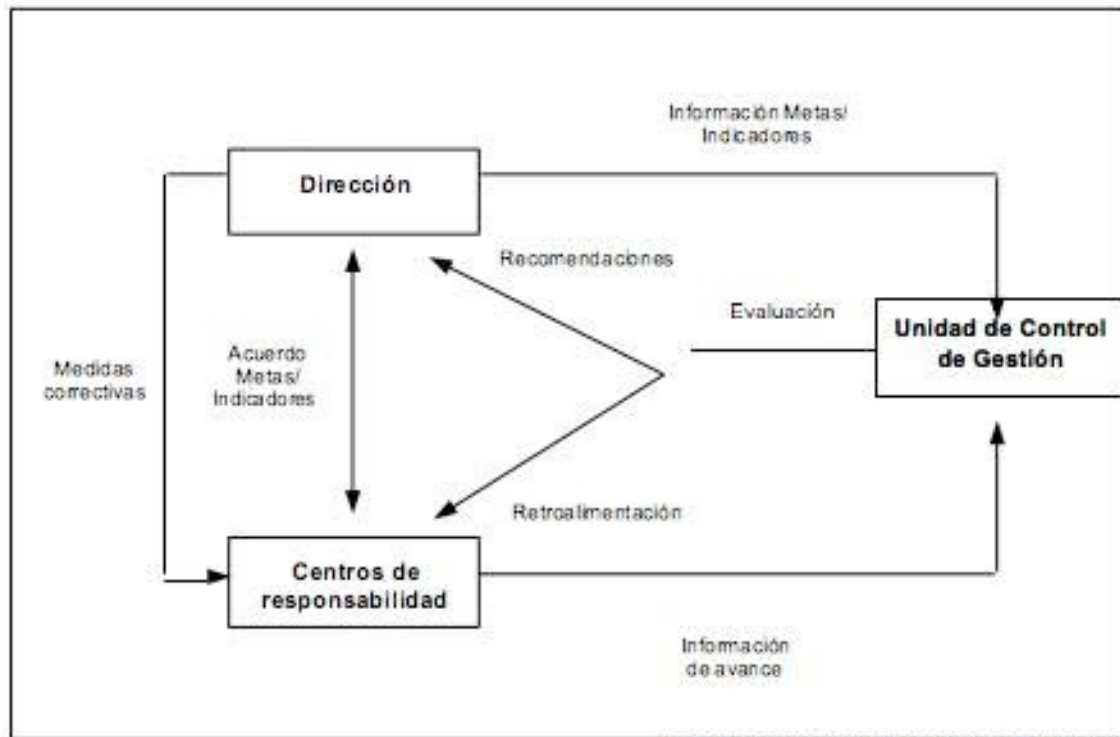
En este punto cobra importancia el acto de control de los indicadores, para luego con esa información retroalimentar a la organización. El cerebro organizacional que permite este proceso de captación de información por medio de indicadores y su retroalimentación se concreta en las denominadas “unidades de control de la gestión”. Estas corresponden a una instancia de la organización que se encarga de monitorear el cumplimiento de las metas interactuando con cada uno de los centros de responsabilidad y con la dirección general de la organización. Los requisitos para un buen funcionamiento de estas Unidades de control de gestión (UCG) son:

1.- Ubicación estratégica, es decir, que estén cercanas a la dirección de la organización a efectos de poder participar en las decisiones directivas.

2.- Permanente retroalimentación y autonomía organizacional para poder establecer una relación directa con los centros de responsabilidad

3.- Recursos suficientes para poder desarrollar un sistema de información que permita el flujo adecuado de la información.

MODELO DE FUNCIONAMIENTO DE UNA UNIDAD DE CONTROL DE GESTIÓN



Fuente: Adaptado de Robert Anthony (1998).

Fuente: Bonnefoy y Armijo, 2005: 53, adoptado de Anthony (1998).

Un ejemplo de unidad de control de la gestión en el sistema penal lo encontramos en el organigrama institucional de la fiscalía nacional de Chile. Dentro de sus funciones destacan las indicadas en el Art. 7° del Reglamento orgánico de divisiones, que establece que “la división de estudios, evaluación, control y desarrollo de la gestión tiene por objeto asesorar al Fiscal nacional en lo relacionado al desarrollo de la gestión, mediante la evaluación y control del quehacer institucional y la realización de los estudios necesarios para ello, así como proponer las medidas que el resultado de su actividad aconseje”.

Esta es una unidad multidisciplinaria que depende orgánica y funcionalmente de la dimensión organizacional de la fiscalía, materializada en la Dirección ejecutiva nacional. La División de control y gestión está compuesta por profesionales, provenientes del mundo de la ingeniería, de la economía, de la estadística y del derecho. Asimismo esta unidad se replica en UCGs regionales en cada una de las fiscalías regionales de Chile, las que a su vez luego se relacionan con el área administrativa de cada fiscalía local, relación que se lleva a cabo a

través de los administradores y de los gestores respectivos. En relación a sus tareas más específicas destacan las siguientes:

“a) Gestión: En este ámbito le corresponde proponer procesos de trabajo, desarrollar e implementar proyectos, y promover una adecuada coordinación interinstitucional, con el objeto de beneficiar y mejorar la gestión de la Fiscalía de Chile. Así, es tarea de “Gestión” elaborar informes jurídicos, redactar resoluciones, contratos y anexos, administrar contratos que estén a cargo de la división, recopilar datos, y trabajar con herramientas informáticas para la obtención de datos estadísticos necesarios para los proyectos.

b) Estudios: Esto se relaciona con la elaboración de informes y estudios de gestión, jurídicos y estadísticos, recopilar, ordenar y actualizar la documentación de biblioteca, y responder a los requerimientos a nivel nacional relacionados.

c) Análisis de información: El área de análisis de información está orientada a levantar, depurar, procesar, sistematizar y analizar datos provenientes de distintas fuentes, con el objeto de transformarlos en información objetiva que apoye el proceso de toma de decisiones en los diferentes niveles de la institución. Entre los productos concretos asociados a esta área se pueden mencionar los informes mensuales de cumplimiento de metas individuales de los fiscales regionales, los boletines estadísticos trimestrales, semestrales y anuales.

d) Mejores prácticas: El desarrollo institucional, en el contexto del Plan estratégico, requiere que todos los procesos de trabajo y particularmente aquellos que son críticos sean incorporados gradual y homogéneamente en la institución, siempre con conceptos de eficacia y eficiencia, en función de las capacidades y recursos disponibles. La identificación y transferencia de mejores prácticas permite homogeneizar al interior de la institución aquellos procesos que presentan una adecuada relación entre los resultados logrados y los recursos jurídicos y administrativos destinados a ese proceso.”⁶³

d).- Establecer los referentes para la comparación: Debemos establecer sobre qué comparamos los indicadores para saber si el desempeño es adecuado.

En este punto son dos los ámbitos que nos interesan. Uno de carácter temporal, es decir, cada cuánto tiempo se realizará la medición, que podrá ser semanal, mensual, anual etc. Y el segundo ámbito, determina qué referente utilizaremos para esa medición, el cual podrá

⁶³ Información disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/fiscaliaNac_unidades_divisiones.jsp.

ser, bien un referente ligado a lo que estaba planeado o presupuestado. O bien un referente conectado a los resultados de otras instituciones similares o comparables: En este último caso es normal el uso de “los comparadores” (*benchmarking*).⁶⁴ En ocasiones lo que se hace es utilizar los resultados históricos de la gestión de la misma institución para ir construyendo los referentes para las nuevas metas.⁶⁵

e).- Construir las fórmulas o algoritmos: Esta actividad permite construir el indicador. Es una fase que debe ser realizada una vez que se tenga claridad acerca de qué dimensiones serán evaluadas y el cumplimiento de qué objetivos estratégicos se están midiendo.

”La construcción de la fórmula o algoritmo debe asegurar que su cálculo obtenga información de la variable que estoy tratando de medir, es decir, el resultado del indicador” (Armijo, 2005:55).

f).- Recopilar la información necesaria, es decir, los datos y antecedentes que permitirán construir los indicadores. La información que normalmente se requiere reunir para estos efectos es la siguiente:

1.- Información contable-financiera: Datos relativos a los costos de la producción, ingresos, gastos, activos, etc.

2.- Información operacional: Nivel de producción, estadísticas operativas...Ejemplos de este tipo son kilómetros construidos, estudiantes matriculados, cargas de trabajo, etc.

3.- Información sobre resultados finales: Lo que está relacionado con el impacto de las políticas públicas, y para lo cual generalmente deben realizarse estudios especiales y recurrir a metodologías que permitan trabajar con grupos de control, entre otras técnicas.

g) Validar información: Esto apunta a aplicar criterios técnicos e incorporar determinados controles para tener certeza acerca del valor de los indicadores. Hay que averiguar si los indicadores construidos miden efectivamente la gestión y los resultados.

⁶⁴ Este método de análisis de la gestión consiste en una técnica para fijar y evaluar estándares de desempeño a través de la comparación con otras organizaciones, o entre unidades internas de la misma organización (comparador interno). Puede hacerse respecto de sus resultados o de sus procesos.

⁶⁵ Un caso de “medición por índices históricos” que ponemos de relieve en esta investigación es el caso del sistema de metas judiciales, tanto en la fiscalía de Chile como en la de Costa Rica, países en donde se usa este sistema para fijar, por ejemplo, metas sobre causas a judicializar, número de sentencias condenatorias exigidas a los fiscales etc.

Durante la etapa de validación los indicadores del desempeño obtenido deben cumplir una serie de requisitos técnicos y ajustarse a criterios que permitan asegurar su transparencia y confiabilidad como herramienta para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. En la literatura relativa al diseño de indicadores existe consenso respecto del conjunto de criterios con los que examinar los indicadores para analizar su coherencia y la capacidad de cumplir los fines para los cuales se construyen.

Como los indicadores deben ser actualizados cada cierto período de tiempo, normalmente año a año, para este efecto suelen aplicarse “encuestas de validación de indicadores”. Algunos criterios que suelen utilizarse para validar estos indicadores son: 1).- Pertinencia; 2).- Relevancia; 3).- Homogeneidad; 4).- Independencia; 5).- Costo; 6).- Confiabilidad; 7).- Simplicidad y comprensibilidad; 8).- Oportunidad; 9).- No-redundancia; 10).- Focalización en asuntos controlables; 11).- Participación. (Bonney y Armijo, 2005:59).

h).- Analizar los resultados obtenidos: Esta etapa implica preguntarse, las razones y circunstancias que dieron lugar a un determinado resultado. La evaluación que se realiza a partir de los resultados obtenidos, entrega insumos para los siguientes tipos de análisis:

- Revisar las metas que fueron definidas, estableciendo si éstas fueron o no realistas
- Priorizar, aumentar, disminuir, o abandonar la asignación de recursos hacia determinados programas.
- Buscar la provisión de determinados bienes o servicios por medio de otras alternativas más eficientes y con el mismo grado de eficacia, por ejemplo, a través de una externalización de procesos y programas. (Bonney y Armijo, 2005:60)

i).- Comunicar e informar: Lo que exige determinar quiénes tienen que conocer nuestros resultados. Cabe pensar en que existen distintos usuarios a quienes interesan los resultados de la entidad pública, como la organización en general, los ciudadanos/clientes, el ministerio de finanzas o hacienda, la oficina de presupuestos, el congreso, entre otros (Bonney y Armijo, 2005: 43 -61).

4.3.- Ejemplo de uso de metas de gestión en política-criminal: La fiscalía de Chile

Como se ha dicho, la tendencia actual en la administración pública es hacia una gestión enfocada en los resultados. Por tanto, resulta del todo lógico que en el sistema penal esto también este sucediendo. Ahora bien, de todos los ámbitos donde es posible observar la aplicación de este nuevo “manejo político-criminal”, quizás donde tenga una mayor incidencia sea en el campo de la persecución penal propiamente tal.

Lo anterior no significa que la gestión de otras agencias, organizaciones o instituciones penales no vinculadas estrictamente a la persecución penal no tenga interés criminológico. Lo que sucede es que en muchos de esos casos estamos más bien ante una gestión meramente procedimental, que no afecta mayormente la configuración del mapa punitivo.⁶⁶

Por ello, es posible afirmar que en el ámbito del control y aplicación penal más cercano al sujeto, ya sea como controlado, imputado, acusado o condenado parecieran ser más observables los efectos positivos o negativos del nuevo modelo de “gestión político-criminal” enfocado en resultados.

Por otra parte, en los sistemas acusatorios el impulso procedimental y la mayor carga de trabajo recae en las fiscalías a través de la acción penal pública y la dirección de la investigación policial. De ahí que hayamos seleccionado el caso de la fiscalía chilena para reflejar el actual uso de este nuevo modelo de gestión.

Desde la implementación de la fiscalía (1999)⁶⁷ hasta la actualidad, el sistema de metas de gestión e indicadores ha evolucionado en esta institución, en la cual ha existido un permanente interés por “manejar” a la institución mediante la definición y evaluación del cumplimiento de determinadas metas asociadas a la persecución penal. En este sentido, la formulación del plan estratégico 2009-2015 y la creación de un sistema de control de gestión

⁶⁶ Esto es especialmente observable en aquellas transformaciones a la gestión de los procedimientos de rápida condena. En nuestra investigación por ejemplo destacamos la implementación del programa de flagrancia llevada a cabo en la realidad del sistema de justicia penal de Costa Rica.

⁶⁷ La fiscalía como órgano de persecución penal tal como lo conocemos hoy en día no tenía existencia en el sistema de justicia en Chile. Es con la última reforma procesal penal que nace como institución autónoma y con la exclusividad de la persecución penal.

son los dos elementos que establecieron el marco teórico para la definición del sistema de planificación y control de la gestión de la fiscalía de Chile..

Como se ha dicho anteriormente, un Plan estratégico permite disponer de una carta de navegación que sirva de guía a la institución, la cual dispone de una misión, visión, objetivos estratégicos y otros elementos, que crean un rumbo en el mediano plazo. A su vez, el Sistema de control de gestión permite concretar dicho Plan estratégico, llevarlo a la realidad, ya que mediante éste se dispone de información relevante y oportuna. Desde luego lo importante es el uso que se haga de dicha información, de forma que permita mejorar la gestión, propendiendo finalmente a dar cumplimiento a los objetivos estratégicos.

En la fiscalía chilena dicho modelo se puede explicar de la siguiente forma.

Error!

Fuente: Fiscalía de Chile.

Como indicábamos, este modelo contiene los elementos esenciales para la fijación de metas e indicadores de gestión en la fiscalía de Chile, modelo que evidentemente es extrapolable con precauciones a organizaciones de similar naturaleza. Sus elementos variarán dependiendo de los objetivos estratégicos planteados por la organización y del tipo de usuarios a los cuales está dirigido para el período que se determine. En este caso corresponde al plan estratégico para los años 2009-2015, que establece como sus lineamientos estratégicos los siguientes:

- 1.- Desarrollar una persecución penal eficiente con estándares de calidad.
- 2.- Fortalecer la coordinación interinstitucional.
- 3.- Mejorar continuamente la coordinación administrativa.
- 4.- Potenciar la atención y protección de víctimas y testigos.

Luego el plan estratégico, en términos un tanto redundantes, pero bajo la idea de particularizar estos lineamientos estratégicos establece ciertos objetivos estratégicos. Estos son:

- 1.- Hacer más efectiva y eficiente la tramitación de las investigaciones penales, mejorando continuamente la gestión administrativa y jurídica;
- 2.- Mejorar la percepción y satisfacción de los usuarios, a través de la implementación y consolidación de un modelo orientado a una atención oportuna;
- 3.- Promover e impulsar una adecuada coordinación interinstitucional, a través de acuerdos de trabajo, con el propósito de mejorar los resultados obtenidos por el SJP;
- 4.- Cumplir y desarrollar los compromisos de gestión institucional.

En este contexto, cada objetivo estratégico se vinculará con un ámbito o perspectiva de medición que han sido seleccionadas como prioritarias por la organización, sobre el cual se establecerán metas e indicadores para cada período, lo cual se expresa en el siguiente cuadro:

PERSPECTIVA	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Atención de usuarios	Mejorar la percepción y satisfacción de los usuarios, a través de la implementación y consolidación de un modelo orientado a una atención oportuna y que genere canales de comunicación recíproca entre la institución y sus usuarios, especialmente las víctimas y testigos
Gestión jurídica	Hacer más efectiva y eficiente la tramitación de las investigaciones penales, mejorando continuamente la gestión administrativa y jurídica, así como propender a términos ⁶⁸ que efectivamente solucionen el conflicto penal.
Gestión de apoyo administrativo	
Desarrollo institucional	Ser una Institución de excelencia velando, entre otros aspectos, por cumplir a nivel nacional, regional y local, según corresponda, los compromisos de Gestión Institucional, a través de las actividades de apoyo y/o cumplimiento de las metas que se desprenden directa o indirectamente de dichos compromisos.

Si bien el modelo de construcción de metas e indicadores está más o menos formalizado, finalmente su configuración estará dada por el plan estratégico específico y por

⁶⁸ Aquí el concepto de “término” se usa en gestión para denominar al tipo de solución, ya sea sentencia condenatoria o absolutoria, o una suspensión condicional del procedimiento, o un acuerdo reparatorio, etc.

las contingencias político criminales que pudieren darse. Una de estas contingencias es la participación de un actor político-criminal que normalmente suele ser escasamente referido, pero cuya injerencia es crucial para llevar adelante cualquier programa político-criminal en cualquier lugar del mundo. Nosotros lo apuntaremos brevemente aquí, para luego extendernos sobre él en la parte analítica del caso chileno.

Nos referimos al rol que juegan los ministerios de hacienda o de finanzas en la elaboración de los planes estratégicos. Esto tiene que ver con el hecho que la gestión enfocada a los resultados justamente tiene como elemento clave el buen manejo de los presupuestos públicos. Por ello, al momento de llevar a cabo una planificación estratégica, el análisis presupuestario es esencial.⁶⁹

La fiscalía chilena, en parte a propósito de la estrategia nacional de seguridad pública del ejecutivo y, en parte al objeto de proceder a la armonización de todos los sectores públicos en la metodología de la gestión por resultados fue sometida a una especie de “nuevo trato” a través de un programa denominado “fortalecimiento institucional”. Este programa, imponía a la fiscalía ciertas exigencias en el desempeño de su gestión; condiciones que eventualmente se podrían traducir a futuro en más recursos para la institución y al mismo tiempo en elementos tangibles de medición a tener en cuenta por la Dirección de presupuestos del ministerio de hacienda.⁷⁰

De este modo desde el año 2010 se estableció el denominado “convenio de desempeño institucional, objetivos institucionales y metas individuales”. En consecuencia, en los últimos años, las fuentes de las metas de gestión de la fiscalía han procedido de: a).- Las metas internas que se autoimpone la organización y b).- Las metas externas derivadas del denominado Convenio de desempeño de la gestión con DIPRES.

⁶⁹ En Chile este rol, lo cumple la Dirección de presupuestos o DIPRES, quien define el modelo gestión pública seguido por el país: “El modelo conceptual utilizado en Chile se encuentra alineado con los objetivos de eficiencia, eficacia y transparencia, y es conocido como el modelo de presupuesto por resultados, del tipo informado. Éste se basa en la construcción e implementación de un conjunto de instrumentos, metodologías y procesos regulares de trabajo que permiten incorporar de manera sistemática información del desempeño de las instituciones públicas en la asignación y uso de los recursos públicos, así como condiciones, exigencias e incentivos para motivar y facilitar un buen desempeño de éstas. En este marco se instalan, entre otros, los indicadores de desempeño”. <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-2131.html>.

⁷⁰ El convenio de gestión determina un pago de un bono de desempeño al ministerio público, el cual se entrega en función de un informe de cumplimiento anual. Este es realizado por un ente externo (auditoría) y licitado por Hacienda para estos fines. El Plan de fortalecimiento establece la entrega de recursos humanos adicionales que consisten en: 122 cargos de fiscal adjunto, 203 cargos profesionales, 82 cargos técnicos y 170 cargos administrativos.

En el marco de los proyectos denominados estratégicos para la institución, la Fiscalía de Chile determinó promover el desarrollo de un Plan de fortalecimiento institucional, el cual, en función de la ley orgánica institucional que los rige, implicaba una modificación legal que permitiera a la institución incrementar su dotación para la gestión de cuatro áreas de innovación: fiscales especiales para tramitar casos de alta complejidad, modelo de tramitación de casos menos complejos, fortalecimiento del modelo de atención a víctimas y testigos. y el desarrollo de unidades de análisis criminal y focos investigativos. Dicha iniciativa fue aprobada en el período 2016 y se encuentra en proceso de implementación gradual durante los próximos tres años, lo cual impactará en las metas y compromisos institucionales que la Fiscalía de Chile enfrentará en los próximos períodos.

En relación a la construcción de metas e indicadores de gestión, hay que indicar que el sistema de control de gestión considera en la actualidad tres ámbitos de evaluación: las metas internas definidas por la autoridad, los compromisos de gestión institucional y Plan institucional anual (PIA). Este último es un nuevo instrumento de gestión creado en el marco de la ley de fortalecimiento de la Fiscalía de Chile y que contiene las acciones más importantes en las que la Fiscalía concentrara sus esfuerzos durante el presente año.⁷¹ En función de lo anterior, el PIA recogerá, entre otros, los siguientes objetivos estratégicos; : 1).- Mejora de la persecución penal; 2).- Mejorar de la atención al usuario y; 3).- Fortalecimiento de la infraestructura de gestión. Así, para la actual administración, las prioridades estratégicas de la Fiscalía de Chile han de sufrir una actualización, producto de la nueva realidad que enfrenta. En efecto, resulta necesario introducir modificaciones a la luz de los cambios que experimenta la sociedad, en especial, las exigencias que impone la ciudadanía, el tipo y gravedad de la criminalidad que predomina y las tecnologías disponibles para mejorar la gestión.

En este contexto, los énfasis de esta nueva etapa se precisan en los siguientes puntos:

- Pasar de un enfoque formal a un enfoque de acción concreto. Significa que el foco de actividad va más allá de sólo cumplir metas o realizar iniciativas. Se intenta hacer una aportación significativa al adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal.

⁷¹ Como esta investigación se llevo a cabo en el momento en que se debatía el nuevo plan estratégico, el PIA lo tenemos que considerar como un Plan de transición, y constituirá la base para la formulación del nuevo plan estratégico 2016-2023.

- Complementar la persecución de delitos (“caso a caso”) con la persecución de estructuras delictivas reconocibles (fenómenos delictivos); y es que además de perseguir delitos aislados, es importante reconocer los “sistemas delictuales” que operan tras ellos, que conllevan que múltiples delitos sean cometidos por sujetos reiterantes.
- Pasar de una institución que trabaja enfocada primordialmente en satisfacer su rol a una institución que trabaja integrada con las restantes instituciones del Estado involucradas en la persecución penal. La persecución penal requiere un enfoque sistémico, incorporando la participación de múltiples instituciones, con las que es necesario coordinarse e integrarse para lograr resultados efectivos y un mejor uso de los recursos.

En función de lo anterior, y a modo de ejemplo, exponemos la relación entre los objetivos establecidos y sus indicadores de gestión, en la siguiente tabla:

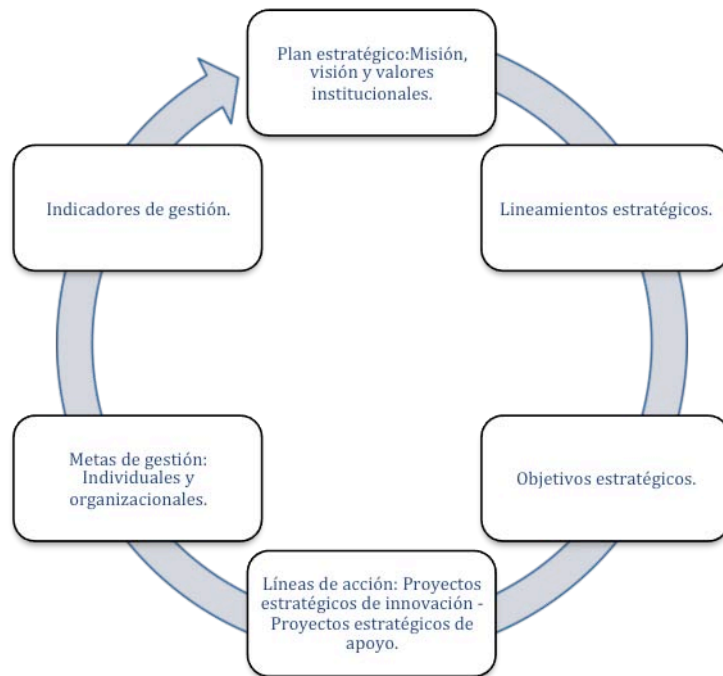
Objetivo estratégico	Línea de acción	Indicador	Medición
1.-Mejorar persecución penal.	Mejoramiento de la coordinación con las policías.	Evaluación de la aplicación de las instrucciones de las primeras diligencias, al 31/12/2016.	Nacional
	Mejoramiento de la efectividad de la acción penal.	Tasa de personas contactadas en delitos de mayor connotación social en 2016. (piloto proceso de ingreso y asignación de causas).	Nacional/Regional
2.- Mejorar atención a usuarios.	Atención pertinente para cada tipo de usuario.	Porcentaje de solicitudes ingresadas anualmente por el Espacio de Atención Presencial SIAU, que requieren evaluación interna y que han sido respondidas al usuario dentro del plazo establecido desde su fecha de ingreso, respecto del número total de solicitudes	Nacional/Regional

		ingresadas en el año por el espacio de tiempo presencial del SIAU que requieren evaluación interna.	
3.- Fortalecimiento de la infraestructura de gestión.	Plan estratégico institucional.	Elaboración del Plan estratégico institucional durante el año 2016.	Nacional
	Gestión de personas.	Formulación del Plan de desarrollo organizacional durante el año 2016.	Nacional
	Desarrollo de <i>benchmark</i> (comparador) institucional	Definición de estructura y modelo de gestión del sistema de <i>benchmark</i> , en base a la información levantada en al menos cinco fiscalías.	Nacional

Fuente: Extraído de Plan Institucional Anual (2016:18-20).

En otras secciones volveremos a hacer referencia al PIA-2016, especialmente para destacar su peculiar lenguaje o “fraseología gerencial” y el escaso uso de contenidos criminológicos y político-criminales.⁷² También haremos referencia a él propósito de la gestión con orientación al usuario y del concepto de cliente en política-criminal, a los cuales aludiremos en la sección analítica. Sin perjuicio de ello exponemos cómo idealmente debiera funcionar un modelo de construcción de indicadores para una organización de justicia penal, básicamente, el cual incluiría lo siguiente:

⁷² Por esta razón, y dado que la fuente de información es la documentación de gestión de la Fiscalía de Chile, se han tratado de mantener los conceptos gerenciales por ellos empleados como “estructuras delictivas”, sistemas delictuales”, “*benchmark*”, que si bien en términos gramaticales, o incluso en términos criminológicos, resultan errados o ambiguos; en términos discursivos si nos dan una cierta idea de cómo la lógica gerencial penetra en el lenguaje formal utilizado por las instituciones del sistema penal.



Fuente: Elaboración propia basada en plan estratégico de fiscalía de Chile 2009-2015.

4.4.- El cuadro de mando integral

La obra de Drucker nos ha sugerido el amplio espectro de posibilidades de aplicación que tiene el manejo y cómo la gerencia científica debiera finalmente encajar en todas las organizaciones, inclusive las del sector público. Esto ocurre porque al fin y al cabo el manejo es un proceso de decisiones.⁷³

Bajo esta perspectiva “decisional” del manejo hemos seleccionado una aproximación relevante para nuestro cuerpo teórico y que está constituida por lo que probablemente sea una de las líneas de literatura de la gestión científica más importante y que más difusión tiene en la actualidad. Esta técnica o herramienta de gestión es la que en definitiva integra en las organizaciones la planificación estratégica, los indicadores de desempeño y el control de la

⁷³ El origen de esta línea de gestión científica fue producto de un artículo de Robert S. Kaplan y de David P. Norton publicado en *Harvard Business Review* en 1992. En dicho trabajo se relataba su experiencia acerca de un proyecto en *Nolan Institute* sobre la “medición de los resultados de la empresa del futuro”. Posteriormente, dado el éxito de esta publicación y su ampliación sucesiva, decidieron lanzar un libro denominado *The Balance Scorecard* (1996) y que hoy en día es casi un manual de trabajo para muchos tipos de organizaciones, tanto privadas como públicas.

gestión. Esta herramienta gerencial ha tenido una amplia recepción en el campo del sector público así como en las organizaciones del sistema penal. Nos referimos específicamente al Cuadro de mando integral (CMI) o *Balanced Scorecard* (BSC).

El CMI o cuadro de mando equilibrado, como también es conocido en español, está inserto dentro de lo que se denomina el área de control de la gestión, y consiste a grandes rasgos “en la utilización de una medida de rendimiento integral para controlar y reajustar la estrategia. Además de la perspectiva financiera, incorpora la del cliente, la de las operaciones internas y la de la innovación y el aprendizaje” (Durán-Pich, 2014: 436).

Otros modelos o cuadros de mando de la gestión diseñados para medir el rendimiento global de una organización, especialmente aquellos no financieros, son recogidos por la literatura económica y administrativa. De este tipo son los denominados modelos normativos, tales como los cuadros de mando descritos en *La pirámide del rendimiento* de Closs y Lynch (1995) o en *El árbol de la vida* de Lebas (1994), o como el *Tableau de bord* que es un cuadro de mando atribuido por muchos autores a Lauzel y Cibert (1973), aunque otros indican que proviene de la tradición gerencial francesa de los años 30. Adicionalmente a la existencia de estos modelos normativos es posible que la propia organización cree su cuadro de mando para uso interno, que la literatura del tema normalmente suele denominar modelo auto-gestionado (Aibar, 2003; Martínez y Alcarría, 2006; Amat, 1999, Cebrían y Fidalgo, 2005).⁷⁴

La relevancia de esta herramienta de gestión para nuestra investigación es que gran parte de las observaciones sobre aplicación específica del manejo al sistema de justicia penal están referidas al control de la gestión. De hecho, como se desprenderá del análisis posterior, algunos entrevistados reconocen el uso explícito del cuadro de mando integral o, en su defecto, hacen referencia a algún tipo de modelo auto-gestionado de cuadro de mando de gestión, lo que ocurre tanto en el poder judicial como en la fiscalía.

Como hemos dicho antes, cuadros de mando han existido siempre a lo largo de la historia y normalmente han sido de carácter contable. Sin embargo, la principal virtud del modelo que estudiamos, a diferencia de los cuadros clásicos, es que estos se enfocaban en el corto plazo y en dimensiones básicamente financieras, mientras que el cuadro de mando

⁷⁴ Un concepto acotado de cuadro de mando puede ser: “Un instrumento de información periódica para la dirección, capaz de facilitar una toma de decisiones oportuna, a través del conocimiento del nivel de cumplimiento de los objetivos definidos previamente a través de los indicadores de gestión” (Moral y Vivas, 2001: 57)

integral, este va un poco más allá pues pretende unir los resultados a corto plazo (la ejecución) con la estrategia general de la organización.

Algunas de las virtudes que se suelen asignar a este modelo son: a) que logra un consenso organizacional; b) que permite traducir la misión y la estrategia de la organización en términos concretos a través del uso de indicadores; c) que conecta el presupuesto con la estrategia; d) que constituye una herramienta de aprendizaje y permite por tanto realizar los reajustes necesarios; e) que es una herramienta que permite fijar objetivos y vincularlos con los incentivos, la formación y la motivación y, finalmente; f) que posibilita su implementación en cualquier tipo de organización (Cebrián y Fidalgo, 2004; Dávila, 1999; Amat, 1999).

La relevancia para una organización de una medición que vaya más allá de una mera gestión de los indicadores financieros (rentabilidad de la inversión y beneficios de la explotación) es expresada por los propios autores del CMI en su artículo de la *Harvard Business Review* de la siguiente forma “lo que mides es lo que tienes. Los altos directivos comprenden que los sistemas de medición de sus empresas influyen sustancialmente en el comportamiento de sus ejecutivos y empleados. Asimismo, los ejecutivos comprenden que las medidas financieras tradicionales de la contabilidad, tales como el rendimiento de la inversión y los beneficios por acción pueden generar señales equivocadas para la mejora continua y la innovación...las medidas clásicas de rendimiento financiero funcionaban bien en la era industrial, pero están desfasadas para su uso con las capacidades y competencias que las empresas intentan dominar hoy en día” (Kaplan y Norton, 2004: 136).

Sobre esto ya podemos adelantar una reflexión que retomaremos más adelante y que alude a las consecuencias que tiene la decisión sobre lo que se elige medir en una organización y el tipo de gestión utilizada, en nuestro caso en relación con el sistema de justicia criminal. Esa elección acerca de qué y cómo medir va a condicionar la manera en que las instituciones y agentes de un sistema, en este caso penal, se comportarán. Así, si quieres medir más detenciones, fáctica y estadísticamente tendrás probablemente más de ellas: Se produce un fenómeno organizacional consistente en que los agentes del sistema, consciente o inconscientemente, dirigirán sus esfuerzos hacia aquello que quiere ser cuantificado. Esto ya

ha sido demostrado con el comportamiento de los agentes y de las empresas privadas al aplicar por ejemplo el CMI.^{75/76}

Por tanto, uno de los grandes déficits de los enfoques clásicos es su carácter cortoplacista, olvidando de este modo uno de los pilares fundamentales de las organizaciones modernas, que es la creación de valor a largo plazo. Así, lo que hace al fin y al cabo el CMI es relatar la estrategia de la unidad de negocios. Pero, ¿cómo se consigue esto?. La solución de Kaplan y Norton consiste en crear una serie de indicadores en cuatro ámbitos: 1.- Perspectiva financiera; 2.- Perspectiva del cliente; 3.- Perspectiva de las operaciones internas y 4.- Perspectiva del aprendizaje y la innovación. De esta forma, conectando y vinculando los indicadores de un ámbito con los de los otros es posible determinar los resultados de la organización y ver cómo se está creando valor hacia el futuro (Durán-Pich, 2014: 441).

Como suele ocurrir con estas herramientas de gestión, una vez aplicadas cobran vida propia y su uso ni siquiera suele coincidir con el imaginado por los propios creadores de ellas. En el caso del CMI, en dos puntos al menos sucedió algo de esto: Primero en su extrapolación a otros ámbitos, por ejemplo, su inserción en el sector público; en segundo lugar, el mero uso del CMI ha servido no solo como un modelo de gestión integral sino que también tiene enfoque estratégico general.

Otro punto relevante es que, al examinar el CMI e intentar su comprensión, no nos debemos olvidar que lo estamos estudiando en clave de cómo opera o cómo debería operar en el sistema de justicia penal. En términos más concretos, nos preguntamos sobre cuáles son las virtudes que los operadores del sistema han observado en este modelo de organización para fomentar su aplicación en el sistema penal. Una respuesta a esta pregunta podría ser la flexibilidad que el CMI posee y que le ha permitido colarse en las instituciones del sector público y en nuestro caso en el mundo de la justicia penal.

⁷⁵ No debemos olvidar que este modelo emerge esencialmente de la práctica empresarial, que es la que fue analizada por los autores de esta herramienta. Llevaron a cabo estudios en empresas tales como Rockwater, Apple Computer y Advanced Micro Devices.

⁷⁶ Norton y Kaplan ejemplifican el CMI de la siguiente forma, “pensemos en el CMI como en los indicadores de la cabina de un avión. Para llevar a cabo la compleja tarea de navegar y volar en un avión los pilotos necesitan una información detallada sobre muchos aspectos del vuelo. Necesitan información sobre el combustible, la velocidad del viento, la altitud, el rumbo, el destino y otros indicadores que resuman la situación atmosférica presente y futura. Confiar en un solo instrumento puede ser fatal. Del mismo modo, la complejidad de gestionar en la actualidad una empresa exige que los directivos sean capaces de ver los rendimientos de varias áreas a la vez”. (Kaplan y Norton, 2004: 138).

La supuesta flexibilidad del CMI deriva de que no es una plantilla que se pueda aplicar a las empresas en general o a todo un sector; situaciones de mercado, estrategias de producto y entornos competitivos diferentes exigen cuadros de mando distintos (Kaplan y Norton, 2004: 164). El CMI convierte en central a la estrategia y no al control, y, de acuerdo a los objetivos establecidos, las personas adoptarán los comportamientos y tomarán las medidas necesarias para lograr esos objetivos (Kaplan y Norton, 2004: 154–155).

Para mayores explicaciones sobre el diseño del CMI se puede recurrir a los propios trabajos de Kaplan y Norton (2013) o a la múltiple literatura descriptiva que hace alusión a este cuadro de mando aplicado al campo empresarial en diferentes contextos. Así: Cebrián y Fidalgo (2004); Martínez y Milla (2005).

En el contexto de lo público el CMI ya está asentado en un amplio número de sectores, incluso en el sector de las organizaciones y entidades no lucrativas – ONGs – (González y Cañadas, 2008). En realidad el CMI corre la misma suerte que la mayoría de las herramientas de gestión, es decir, se ha trasvasado desde lo privado a lo público.⁷⁷

4.4.1.- Críticas, debilidades y limitaciones del cuadro de mando integral

Antes de abandonar el acápito del CMI y de sus instrumentos de gestión anexos, nos referiremos ahora a ciertas reflexiones críticas que se han hecho sobre este modelo y que hay que tener en consideración, sobre todo cuando se fomenta su introducción acrítica en el sistema penal y, en especial, en las organizaciones del sistema de justicia penal. Estas críticas se han formulado inicialmente sobre su desarrollo en el ámbito privado pero son plenamente extensibles al contexto público.

Dado que esta herramienta es esencialmente práctica, no nos puede sorprender que la mayoría de las posiciones más críticas acerca del cuadro de mando integral provengan del

⁷⁷ Una aclimatación de este tipo es la modelización propuesta en Barros Da Silva Filho y Rodríguez González (2004), quienes han planteado justamente buscar el acomodo del CMI en las organizaciones del sector público. Lo cierto es que al menos en el sistema penal, estos modelos adaptativos no han tenido mucho calado. Es decir, se aplica el CMI con las restricciones normales de la legalidad administrativa, y de la naturaleza peculiar de los servicios que ofrece el Estado. De este modo, podemos hablar en términos generales de modelos autogestionados con alta influencia del CMI.

mundo académico, especialmente europeo, más que del ámbito de la consultoría de empresas o negocios. De hecho, la primera crítica de carácter general es justamente esta, es decir, que tiene un déficit de rigor científico al constituir en sí misma un potente negocio de consultoría. De ahí que resulte vano esperar críticas desde sus mismos aplicadores y divulgadores.

En términos más específicos, los defectos, debilidades o limitaciones que suelen esgrimirse son: la falta de compromiso de la dirección; la falta de equilibrio entre funciones de control y comunicación; el enfoque generalista de la estrategia sin orientación hacia las unidades de negocio; la inoperancia del modelo en la gestión diaria; el exceso o defecto de los indicadores seleccionados; la inmovilidad del CMI por obsolescencia de los elementos del diseño inicial, y la visión parcial que se tiene de la organización (Cebrián y Fidalgo, 2004: 10-11).

Como vemos, las críticas son variadas, pero, siguiendo a Porporato y García (2007), hemos de recordar que la intensidad en la crítica dependerá de si las opiniones vienen desde el campo de la consultoría o desde las corrientes académicas. Desde este último ámbito el CMI es asumido de forma moderada, sin el entusiasmo de los consultores, destacando su utilidad “relativa” pero recomendando poner un fuerte énfasis en su contextualización. Este problema se incrementa cuando se trata de su aplicación en el sector público. Otras críticas generales han apuntado al carácter simplista y circular con que Norton y Kaplan tratan de explicar la realidad, además de que se les imputa ser poco explícitos en los procedimientos que usan para la construcción del mapa estratégico (Oltley, 1999; Bastidas y Ripoll, 2003:30).

Más críticas se acumulan cuando se pone el acento en la falta de prueba empírica del real funcionamiento del CMI, especialmente cuando se constata la inexistencia de una real mejora en las organizaciones (Hoque y James, 2000). Aún más explícitos son algunos autores que indican que “las razones para aplicarlo - por ejemplo, eficiencia contra legitimidad - no están suficientemente clarificadas” (Norreklit, 2003; Porporato y García, 2007: 4). Por tanto, parecieran que estas críticas apuntan al hecho de que se ha creado un espejismo de verdad, debido al alto grado de sistematización inicial de la información que ofrece el CMI, pero su gran popularidad se debería más a un tema de mercadeo que a su auténtica calidad.

En segundo lugar, y debido al carácter circular entre los elementos del CMI lo que realmente produce fácilmente este modelo es un amplísimo número de indicadores. De este modo, esto genera una serie de problemas para la construcción del cuadro de mando, por

ejemplo; implica un alto costo en recursos humanos y materiales destinados a recolectar información, y se ha de destinar también un tiempo considerable para efectuar su análisis (Aibar, 2003: 14-15).

En tercer lugar, se crítica que el CMI no asume algo fundamental que existe en todas las organizaciones, que es la idea de resistencia al cambio. Como diversos estudios empíricos lo han demostrado en el ámbito organizacional, los sujetos cambiarán su desempeño ante el riesgo de las modificaciones en el equilibrio de poder en la organización, lo cual afectará a la gestión de la misma. Este factor no lo reflejaría el cuadro de mando integral, y por tanto tendería al inmovilismo organizacional (Bastidas y Ripoll, 2003: 32).

Respecto de las “limitaciones” del CMI están referidas a la capacidad de los directivos para tomar decisiones. La doctrina gerencial a partir del trabajo de Lipe y Salteiro (2000; 2002) acerca de las medidas que los gerentes toman en una organización, indica que en muchos casos los directivos tomarán y evaluarán ciertas medidas gerenciales, estén o no vinculadas a la estrategia general, con independencia o incluso en contra de lo que establezca el CMI.

Desde otra perspectiva se ha resaltado una limitación más intangible, limitación que, debido al sesgo mecanicista de la planificación y del control de la gestión, puede y suele ser pasada por alto. Esta debilidad apunta al hecho que finalmente cualquier cuadro de mando se basará en el estado de ánimo del superior cuando se trate de cumplir con los propósitos organizacionales. A lo anterior hay que sumar otros factores subjetivos, que debemos tener en especial consideración cuando se trate de una organización como el sistema penal. Son temas relacionados con la cultura de la organización, las relaciones entre los diferentes agentes y si el diseño organizacional busca realmente entender los procesos y no solo los resultados (Porporato y García, 2007: 9).

A pesar del riesgo de sobreabundar en las limitaciones y críticas expuestas, añadiremos que el CMI, al intentar ser aplicado en el sector público, necesita involucrar a diversos actores afectados por la gestión. Entre estos actores, y a modo de ejemplo, están la comunidad y otros sujetos involucrados de carácter institucional. Especialmente se debe considerar el rol de los portadores de intereses y su papel relevante en las organizaciones públicas modernas, que no solo se componen de accionistas y gerentes.

Todo lo anterior no hace sino demostrar la insuficiencia del CMI como modelo organizativo. De esta forma, Atkinson, Waterhouse y Wells (1997) “consideran que el CMI es incompleto por las siguientes razones: en primer lugar, no destaca adecuadamente la contribución de los empleados y proveedores; en segundo lugar, no identifica el papel de la comunidad como parte del entorno de la empresa; por último, el proceso de medición del desempeño no permite a la gerencia evaluar las contribuciones de los interesados (*stakeholders*) en el logro de las metas organizacionales ni permite evaluar si la organización es capaz de cumplir con sus obligaciones, presentes y futuras” (Bastidas y Ripoll, 2003: 34).

Así las cosas, queda patente que, si en la administración de la política-criminal queremos introducir este tipo de modelos organizacionales y de control de la gestión, hay que afrontar el problema de la organización desde una gestión multidimensional y considerando que nos enfrentamos a una diversidad de culturas organizacionales y actores involucrados, y que solo algunos esos aspectos, pero no todos pueden ser sistematizados.

5.- El Gerencialismo o la nueva gestión pública

5.1.- Concepto, características y evolución

Fijadas las ideas más relevantes de la gestión científica nos enfocaremos ahora en una de las expresiones más actuales y polémicas de la gerencia como es el campo de la nueva gestión pública. En este contexto la gestión se ha desarrollado simultáneamente como línea instrumental de política pública y como expresión material del imaginario ideológico neoliberal.

Ciertamente hablamos del denominado *New Public Management* (NPM), que en su dimensión más radical en inglés se conoce como *managerialism* y cuya adaptación al idioma español se hace normalmente como gerencialismo, y excepcionalmente como managerialismo. Nosotros, por economía narrativa, en algunos pasajes utilizaremos el acrónimo NGP, que responde a Nueva Gestión Pública o a Nueva Gerencia Pública. A pesar de que ambos conceptos significan lo mismo, la denominación “nueva gerencia pública” suele

ser asociada a la etapa neoliberal del gerencialismo, y por tanto, temporalmente mas tardía. Como hemos advertido en la introducción, usaremos normalmente estos términos de forma sinónima, salvo cuando haya que hacer alguna puntualización específica en un contexto concreto.

El gerencialismo en el campo de la gestión pública no es un fenómeno con influencia exclusiva en el sistema jurídico, y más específicamente, en el penal. Es más, seguramente es en este sector donde menos ha sido estudiado y donde más confusión hay sobre sus efectos. Otros ámbitos como economía, salud y educación (Halliday, 1995) han sido campos de batalla prioritarios para su aplicación y, por tanto, son lugares donde más trabajos empíricos y teóricos encontramos sobre este tema. Es evidente que en estos sectores sociales las políticas públicas tienen un fuerte cariz ideológico y resumen en muchas ocasiones las alternativas políticas de la sociedad. Con posterioridad han sido aplicados a otros sectores del aparato público.

Es un tema de debate dentro de la literatura la coherencia y vigencia del gerencialismo con sus propuestas iniciales. Nosotros sobre este punto seguimos a Omar Guerrero (2001; 2009), que sitúa el origen más moderno de esta corriente de la gestión pública en las obras de tratadistas franceses que de forma indirecta dieron cuerpo al ideario neoliberal.

Por tanto, la eclosión del gerencialismo sería de raigambre francesa, encabezada inicialmente por *Le secret des structures compétitives. Managenet ou bureaucratie?*, de Octave Galinier (1966) y, en especial, por los trabajos de Michel Massenet sobre nueva gestión pública en *La nouvelle gestion publique: pour un etat sans burocratie* (1975). Posteriormente se sumarían a esta línea los trabajos de Roman Laufer y Alain Burland, esencialmente sus estudios sobre el enfoque de las nuevas relaciones entre la administración y el cliente-usuario como sustituto del ciudadano.

La obra de Massenet fue especialmente relevante para estudiar la introducción de los modelos de gestión privados dentro de la administración pública, poniendo el acento en la descentralización y en la gerencia basada en el cumplimiento de una misión. Otro de sus aportes consiste en haber puesto los fundamentos de la denominada “orientación hacia el cliente-usuario”, línea que posteriormente sería asumida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Como hemos dicho, Massenet se basa en el trabajo de Gelinier quien “fue el impulsor de la orientación de la administración pública hacia

el mercado y la noción de ciudadano-usuario, además de sustentar que la gestión pública se define a partir de las relaciones con los usuarios y sobre la base lógica de la eficiencia y relaciones costo-eficacia” (Guerrero, 2009: 13-14).

A fines de la década de los setenta y principios de los ochenta el proceso de asentamiento del gerencialismo es asumido por los países del ámbito anglosajón de forma amplia, para luego irradiarse de manera global. Nueva Zelanda, por ejemplo, es uno de sus pioneros centrándose en la idea de la rendición de cuentas (*accountability*) (Paula, 2005). Ya a estas alturas se comienza a sustituir la palabra *gestión* por *gerencia* y por tanto se comienza a hablar de Nueva Gerencia Pública (NGP).

Esta evolución no tardó en ser potenciada por ciertos gobiernos conservadores que se encontraban en plena implementación de programas que contenían una serie de políticas que buscaban la reducción del estado, y que se movían bajo la proclama de buscar una mayor eficiencia del aparato público. El soporte político a esto lo dieron los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en USA.

En sentido estricto la NGP, como suele ocurrir con muchos fenómenos sociales y económicos complejos, existía previamente, pero sus contornos no estaban definidos y tampoco había recibido nombre como tendencia específica. La obra “*A Public Management For All Seasons*” de Christopher Hood (1991) y el trabajo “*Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*” de David Osborne y Ted Gaebler (1992), son nombradas generalmente como los trabajos rupturistas y las lanzaderas ideológicas que identificaron la nueva administración pública con las reformas que se estaban llevando a cabo en el Reino Unido. Pero también a estas alturas la NGP ya se estaba expandiendo por Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Suecia, Canadá y Japón (Pollitt, 1993; Lynn, 1996a, Lynn 1996b).

Los objetivos que generalmente perseguidos por este proceso de “modernización”, son los siguientes:

- 1.- Esfuerzos por disminuir o contener el crecimiento del gobierno en lo referente a personal y gasto público.
- 2.- Cambio hacia la privatización o cuasi privatización, con renovado énfasis en la subsidiaridad de la provisión de servicios públicos.

3.- Desarrollo de una amplia agenda internacional enfocada en los grandes temas de administración pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación internacional.

4.- El desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de la información, producción y distribución de servicios públicos (Araya M y Cerpa, 2009).

Ya en su despliegue más ideológico, se suele debatir acerca de la profundidad de la conexión entre neoliberalismo y la NGP. No cabe duda de la fuerte relación entre ellos. Como se sabe, la autonomía conceptual del neoliberalismo surge a fines de los años treinta con el “coloquio de Lippmann” (1937), potenciado posteriormente por la Sociedad Mont-Pélerin, a la que entre otros insignes miembros pertenecían Friedrich von Hayek, Milton Friedmann, Karl Popper, etc. El neoliberalismo estuvo así invernando muchos años dado que no tenía el suficiente músculo que lo pusiera en movimiento, hasta que en la década de los setenta surge la oportunidad histórica de aplicarlo en el “laboratorio” nacional que ofreció la dictadura de Pinochet en Chile. Más tarde será asumido por los gobiernos conservadores de EE.UU y Reino Unido.⁷⁸ Pronto palabras como privatización y desregulación se hicieron planetarias, a lo que coadyuvó la emergencia académica del neoliberalismo, materializado en el *Public Choice*. Esta línea de políticas públicas mostró a su vez una gran capacidad para la propagación de la nueva gerencia pública (Guerrero, 2009).⁷⁹

El gerencialismo emergió en un contexto de crisis económica, tanto la del petróleo de los años setenta como la crisis crediticia de principios de los ochenta. Provocó ciertamente un impacto muy fuerte en la concepción del estado de bienestar de los países desarrollados y condujo a visiones reactivas al mismo. De este modo, el *New Public Management* o *Managerialism*, al que también se le suele llamar neo-taylorismo, pasó a constituir una de las formas concretas en que el neoliberalismo se materializa en la fase de administración de las funciones del estado y desde ese momento se configuró en ese sector como la forma casi única de afrontar el convulso momento económico.

En este período el rol de lo público y de las organizaciones públicas se debilita, pero además, se debilita la política en sí misma, la ética del bienestar y el modelo burocrático de organización. De hecho, de la crisis económica que sufren hoy las economías capitalistas

⁷⁸ Sobre el tema del neoliberalismo volveremos con más detalle en las secciones analíticas de Chile y de Costa Rica.

⁷⁹ Otras palabras o categorías propias que el neoliberalismo propagó fueron: Despublicación, redimensionamiento, liberalización, desreglamentación, desincorporación, desestatización, desintervención o desnacionalización (Guerrero, 2008: 12).

occidentales se suele culpar, no sin razón, a la desregulación sufrida tanto por la sociedad como por la política a fines de los años ochenta, desregulación que generó el poder casi incontestable de las grandes corporaciones y de un capitalismo financiero o de casino.

Las técnicas importadas al mundo de lo público, similares a las técnicas empleadas por el mercado, trajeron consigo los conceptos de eficiencia y de competencia. La nueva gestión pública, que según muchos autores ha llegado a ser conceptualmente incoherente e incluso “un fantasma de aspecto terrible”, penetró en lo más hondo de las administraciones públicas en todo el mundo, contribuyendo a la redefinición del rol del estado en cada uno de los países donde se produjo su adopción. La NGP se comprendió en su momento como de utilidad universal, replicable a todas las administraciones públicas independientemente de las características, estructuras, institucionalidad, grados de desarrollo y problemas de cada país (Araya M y Cerpa, 2009).

Este nuevo paradigma se instaló en la discusión tanto académica como profesional en un contexto de transformaciones, como ya hemos dicho, más amplias, entre las que sobresale, la caída del estado de bienestar, el llamado ajuste estructural, la desregulación de las economías y, en general, profundas transformaciones en el pensamiento económico mundial. Es el tiempo en que se produce el viaje desde la visión *estado-céntrica* a la visión *mercado-céntrica*, como lo indican Araya M y Cerpa (2009) y Sunkel (2002). En ese momento las interpretaciones de lo público llegan predominantemente desde el mundo de la disciplina económica, particularmente de la teoría de la elección pública.

En el importante rol de los organismos internacionales en la difusión de esta nueva gestión pública destaca el papel que jugó la propia ONU. Lo refleja, por ejemplo, el *Informe mundial del sector público. globalización y estado* (2001) donde se recomendaba, entre otros lineamientos, lo siguiente:

- 1.- Enfatizar los resultados, otorgando importancia a la medición del desempeño, el monitoreo y la evaluación.
- 2.- Acentuar la reducción de costos.
- 3.- Promover la privatización, la externalización y la descentralización de servicios prestados por el estado y el gobierno.

- 4.- Centrarse en tareas o atribuciones esenciales y de alta prioridad.
- 5.- Devolver responsabilidades decisorias tanto cuanto sea posible al usuario final.
- 6.- Proveer servicios costeables y eficaces al sector privado.
- 7.- Orientarse hacia el cliente y designar a los ciudadanos como “clientes valorados”, comprendiéndolos como grupos de interés con capacidad de “empoderamiento” real.

Esta serie de medidas que se va afianzando en el aparato público, paulatinamente fueron criticadas por diversos autores (Pollitt, 1993). Esencialmente se dejaron de ver como una serie más o menos ordenada de técnicas y herramientas y se empezaron a calificar, como un verdadero programa ideológico, primero de los grupos conservadores y luego de la “izquierda reformada”, que encontró en él a uno de sus principales aliados y difusores a través de la denominada *tercera vía*.

El objetivo-consecuencia de dismantelar el estado de bienestar se vio fortalecida por la emergencia de un nuevo paradigma gerencial surgido como una nueva fuerza socio-económica superadora, del capitalismo y del comunismo. Este nuevo paradigma ha sido denominado la sociedad de los *gerentes* (Enteman, 1993), y desde perspectivas sociológicas más amplias se llegó a hablar de una verdadera *McDonalización* de la sociedad, poniendo el acento en los conceptos *de eficiencia, cálculo, previsibilidad y control* (Ritzer, 1996).

Para Pollitt (1993), quien estudió los efectos del gerencialismo en los servicios de salud y educación del Reino Unido y USA, la pregunta de qué se entiende por gerencialismo, puede responderse en varios niveles interrelacionados. Sus defensores esgrimen generalmente los siguientes:

- 1.- La vía principal para el progreso social se encuentra actualmente en el logro de incrementos continuos de la productividad definida según criterios económicos.
- 2.- El incremento de productividad se debiera conseguir con el aumento de la tecnología, lo cual incluye el uso de una gerencia científica.
- 3.- La gerencia es una función independiente e identificable dentro de las que componen las tareas de organización y la que desempeña el papel principal a la hora de planificar, ejecutar y

evaluar las mejoras necesarias en la productividad. El éxito empresarial dependerá cada vez más de las cualidades y profesionalidad de los gerentes.

4.- El desempeño por los gerentes del papel crucial anterior exige que dispongan de un margen razonable de maniobra denominado “*derecho a gestionar*”.⁸⁰

5.2.- Características esenciales del gerencialismo

No existe un conjunto único de elementos que definan el gerencialismo; así, sus contenidos dependerán entre otros factores: Del contexto geopolítico y momento histórico en que fue aplicado, de la influencia de las directrices de organismos internacionales, y de la estructura previa que tenía el aparato público en que fueron instaladas las herramientas gerenciales. Por esta razón normalmente se le caracteriza, simplemente contraponiéndolo a la administración pública tradicional. Un resumen de estas diferencias las podemos observar en el esquema siguiente:

Administración tradicional	Nueva gestión pública
Rigidez. Predominio de reglas y normas.	Flexibilidad. Desregulación.
Sistema centralizado.	Sistema descentralizado.
Sistemas de gestión administrativos. Predominio de criterios de caja.	Criterios de gestión empresariales.
Énfasis en los insumos y procesos.	Énfasis en los resultados.
Visión a corto plazo.	Visión a medio y largo plazo.
Organización jerarquizada.	Organización basada en una clara rendición de responsabilidades.
Enfoque interior en criterios políticos.	Enfoque exterior en los ciudadanos.
Oscurantismo.	Transparencia. Claridad en las actuaciones y en la elaboración de la información.

⁸⁰ Alguna literatura suele hablar de “gerencialismo clásico”, que sería aquel orden administrativo nacido de las teorías de Max Weber, y que por tanto comulga en general con los postulados de la burocracia clásica. El gerencialismo que estudiamos en esta investigación justamente va en sentido contrario.

Cultura burocrática.	Cultura de resultados. Importancia del liderazgo.
----------------------	---------------------------------------------------

Fuente: Adaptado de Cortés Fleixas, 2005:77.

Ahora bien, después de muchos años de aplicación de la NGP en muchos lugares del mundo, la literatura actual ha llegado a ciertos elementos mínimos que harían posible comprender la nueva gestión pública. Así, la propuesta de Parrado (2015:131-133), en base a Hood (1991), Pollit (1993), Arenilla (2011) y Hughes (2012), sintetiza el gerencialismo de la siguiente forma:

1.- La gestión pública se orienta hacia los resultados y no hacia los recursos y el procedimiento legalista. El punto de partida de un gestor público son los productos y los impactos a alcanzar. La legislación y los recursos importan, pero el impulso de la actividad pública son los resultados a ser logrados.

2.- Las habilidades para alcanzar resultados y gestionar eficientemente son distintas de los conocimientos técnicos requeridos habitualmente a los funcionarios de la administración pública tradicional. El directivo debe saber cómo alcanzar resultados estableciendo objetivos relevantes, midiendo su consecución y negociando los recursos necesarios para alcanzarlos.⁸¹ La adquisición de habilidades genéricas de este tipo permitiría a los directivos públicos rotar entre las organizaciones del sector público sin necesidad de demostrar un conocimiento técnico del sector.

3.- Se intenta controlar los costes y el presupuesto de los servicios públicos mediante técnicas contables más estrictas, como la contabilidad analítica.

4.- Se adopta el enfoque del ciudadano-cliente: Se produce una adaptación de las prácticas privadas, y la administración deja de pensar en el ciudadano como “súbdito” o “administrado” y lo trata como “cliente”. Esto se detallará en una sección aparte cuando abordemos sus efectos político criminales en el sistema de justicia penal de Chile y Costa Rica.

⁸¹ Esta negociación se dará especialmente, con independencia del tipo de servicio de que se trate (justicia, educación, salud etc.), con alguna entidad dependiente del ministerio de hacienda o finanzas. Como ya hemos mencionado, finalmente es este ministerio quien se ha convertido en el garante de la aplicación de la gestión pública enfocada en los resultados.

5.- El diseño organizativo se aleja de las grandes burocracias. Como se sabe, la moderna gestión pública esta íntimamente conectada con los postulados de la economía neoclásica y, en particular, con la teoría de la elección racional. Esto implica que propende a la “desagregación” del Estado y no a una integración vertical, a diferencia de la administración pública tradicional.

En este sentido se diferencia entre el órgano que decide y el órgano que ejecuta. Así, el Estado asume un rol de coordinador/regulador entre las unidades, adoptando “la teoría del agente-principal” (Vickers y Yarrow, 1991), que lleva a establecer una distancia organizativa entre las unidades decisoras y ejecutoras. La tendencia a introducir mayor competencia en la prestación del servicio surge de la “desagregación” del estado en distintas unidades que pueden competir entre sí.⁸²

6.- Los servicios públicos se basan más en una relación contractual. Mientras la administración pública tradicional se funda en una estructura jerárquica, la lógica gerencial promueve una cultura contractual, entre el ministerio y las “agencia” que brindan servicios, entre los ministros y los altos funcionarios; entre las autoridades públicas y los consumidores.⁸³

5.3.- Visiones alternativas al gerencialismo

Las visiones gerenciales fueron implementadas a gran velocidad. El mundo académico trató de acomodarse a esta nueva visión del sector público; inicialmente su rechazo fue total, para luego intentar morigerar sus efectos proponiendo modelos alternativos.

⁸² No hay que olvidar que durante la evolución de la teoría administrativa, y como una derivación de la idea de división del trabajo y especialización de tareas, el enfoque neoclásico propuso el concepto de la “departamentalización” de la empresa y de las organizaciones en general (Chiavenato, 2014:148 y ss.). En el sistema penal esta herramienta es observable en las “distancias organizativas” que existen, ya no solo entre las diferentes instituciones del Estado, sino incluso entre las distintas divisiones, unidades o departamentos que existen al interior de cada una de las organizaciones del sistema penal. También, en el modo auto-referente en que opera el sistema de fiscalías, donde incluso se fomenta la competencia entre ellas a través del sistema de indicadores de gestión. Esto también es observable en otros servicios públicos: en educación, la competencia por los mejores alumnos; o, en el sistema sanitario, los hospitales compitiendo por atraer pacientes.

⁸³ Valga como ejemplo de esto en el sistema penal los denominados “Convenios de gestión”. Un ejemplo de ello lo vimos a propósito del sistema de metas de gestión en la fiscalía chilena. Estos convenios a nivel macro se dan, entre directivos superiores y ministerios; a nivel medio, entre directivos de unidades, divisiones o zonas geográficas y directivos superiores; y a nivel micro, entre directivos medios o bajos y funcionarios del servicio, que son los llamados “compromisos individuales” de logro de metas. Lo que subyace finalmente en esto es que en el contexto de diferenciar decisión y ejecución de política pública, el responsable final del resultado a alcanzar es el directivo público o el funcionario, y no el cuerpo político.

Por ejemplo, clasificaciones como las de Ramió (2010) distinguiendo entre corriente neo-pública versus neo-empresarial, intentaban rescatar principios como la igualdad y universalidad de los servicios públicos frente al discurso homogeneizador en los “*slogans*” de eficacia y eficiencia que promovía el gerencialismo.

Otra corriente reactiva fue el denominado neweberismo o *public management reform*. Algunos de sus principales exponentes, como Pollit y Bouckaert, pretendían una salida ecléctica entre la burocracia weberiana y la nueva gestión pública. Así, influidos por las corrientes del neo-institucionalismo, ellos no rechazan de plano toda esta nueva forma gerencial de entender lo público, pero ponen el acento en mantener ciertos elementos estructurales del constructo weberiano.. Para más claridad esta postura la podemos sintetizar mediante el siguiente contrapunto entre sus elementos weberianos y neweberianos (Pollitt y Bouckaert, 2004: 99-100) (Moriconi, 2008: 91):

a.- Elementos weberianos:

- 1.- Reafirmación del rol del estado como el principal garante y creador de soluciones frente a los nuevos problemas de la globalización, los cambios tecnológicos, los cambios demográficos y las amenazas medioambientales.
- 2.- Reafirmación del rol de la democracia representativa (central, regional y local) como el elemento legitimador dentro del aparato estatal
- 3.- Reafirmación del rol de las leyes administrativas, modernizadas de manera adecuada en la preservación de los principios básicos referentes a la relación ciudadano-estado, incluyendo la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica, y la disponibilidad de marcos legales para evaluar las acciones del estado.
- 4.- Preservación de la idea de un servicio público con una cultura, estatus, términos y condiciones distintivos.

b.- Elementos neweberianos:

- 1.- Cambio de la orientación del trabajo administrativo, antes interna y con gran atención a las reglas burocráticas, y ahora con una orientación externa más adecuada a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Se intenta crear una cultura profesional de calidad de servicio.

2.- Complementación del rol de la democracia representativa con una gama de dispositivos para la consulta popular y toma en consideración de los puntos de vista de la población.

3.- Modernización del derecho administrativo, sobre todo hacia la realización de auditorías, fomentando una orientación hacia el logro de resultados antes que hacia el cumplimiento estricto de los reglamentos. Cambio en el énfasis de los controles, desde un modelo ex-ante a un modelo ex-post.

4.- Cambios en los criterios de profesionalización del servicio público, de modo que el funcionario no sea meramente un experto en el derecho relevante para su esfera de actividad, sino también un gerente profesional, dedicado a satisfacer las necesidades y preferencias de los ciudadanos.

5.4.- La gestión por resultados (GPR)

Han transcurrido casi tres décadas desde los primeros retoques gerenciales en la administración pública moderna. La pregunta lógica a estas alturas, sería qué expresión o estilo del gerencialismo es el que actualmente se impone. La respuesta inicial pareciera no ser otra que la denominada “gestión por resultados”.

Pareciera bastante evidente que la colonización del Estado llevada a cabo por el gerencialismo se habría producido de afuera hacia adentro. Parafraseando a Guerrero (2009), el exo-gerencialismo habría puesto su acento, y propiciado primero en, las transformaciones externas a la administración, por ejemplo, la privatización y la externalización de servicios. Posteriormente, lo que podríamos denominar el endo-gerencialismo se habría centrado en llevar a cabo transformaciones en la gestión interna de las organizaciones públicas.

Es en esa segunda oleada gerencial donde se observa con más claridad la migración de herramientas de gestión del campo privado a lo público. En este capítulo ya nos hemos referido individualmente a algunas de estas nuevas herramientas gerenciales, la planificación estratégica, el control de la gestión, el sistema de indicadores y el CMI. Sin embargo, en la actualidad se sostiene que el paradigma de gestión que engloba a todos estos procesos y técnicas es la denominada “gestión basada en los resultados” (*Result Based Management* o

RBM), también llamada “gestión orientada por la gestión” (*Result Oriented Management o ROM*). Ambos términos los usaremos en términos equivalentes, aunque preferiremos por su difusión en la literatura internacional el acrónimo GpR (gestión por resultados).

Dada la dinámica de las escuelas de gestión y las múltiples superposiciones conceptuales existentes, no está completamente clara la ligazón entre el gerencialismo y la GpR. Si bien es cierto que la mayoría de la literatura establece que existe una relación directa entre ambos conceptos, otros, afirman que históricamente la GpR descende de los trabajos de Peter Drucker acerca de la administración por objetivos (APO). Justamente por esta razón ya hemos destacado esta herramienta gerencial al relatar los principales aportes del enfoque neoclásico en la evolución de la gestión.

Como lo indicamos en su momento, la administración por objetivos tuvo un impacto directo y rápido en la práctica de la gerencia privada. Su adaptación a otro tipo de organizaciones, como las del sector público, se produjo sobre todo por medio de lo que se llamó el Método de marco lógico (MML). Este fue un método que se utilizó especialmente para evaluar la planificación de proyectos orientados a ciertas finalidades. Este relato histórico establece que la GpR tuvo una primera aplicación en todo el sistema de ayudas para el desarrollo internacional, para luego trasladarse a la implementación de proyectos y a la evaluación de “impacto” del sector público. De este modo actualmente se habla de la Gestión para resultados de desarrollo o en su acrónimo GpRD. (Álvarez, 2014).

En realidad lo que habría sucedido es que el gerencialismo cogió este enfoque de gestión por los resultados, lo hizo suyo, y lo convirtió en uno de los elementos esenciales en su objetivo de transformar el sector público.

Autores como Cunill y Ospina (2008), entre otros, suelen establecer que la GpR no tiene solo una raíz privada, sino que tiene que ver con los paulatinos procesos de democratización de la sociedad occidental. Este proceso habría provocado que los ciudadanos exigieran a los cuadros políticos y a las autoridades en general que las políticas públicas tuvieran un real impacto sobre su calidad de vida.

Lo cierto es que hoy en día la GpR se ha impuesto como modelo de gerencia pública. Ideas como la gestión de “calidad total” o la gestión por objetivos han cedido terreno a la moda de la gestión pública por resultados; siendo además promovida esta corriente de administración por los propios organismos internacionales. De hecho, al explicar en epígrafes

anteriores los contenidos de la planificación estratégica y, control de la gestión, nos basamos en los trabajos desarrollados por la CEPAL, la cual se adhiere en lo esencial a lo planteado por esta línea de gestión. Por tanto, conceptos como gobierno abierto, información por desempeño, presupuesto por resultado, entre otros, pertenecen todos a la familia de la GpR y se han popularizado en la literatura y práctica de la gestión de las instituciones públicas en los últimos años.⁸⁴

En Latinoamérica el concepto de GpR suele estar contenido explícitamente en la visión de muchos ministerios de hacienda o áreas de finanzas, como ya se indicó a propósito de la DRIPRES chilena. Además los gobiernos de la región han optado por ella a tenor de lo establecido en la Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública, la cual menciona dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: “1. Toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; 2. La gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas.”⁸⁵

5.5.- El sistema de gestión del rendimiento

La GpR tiene múltiples dimensiones como la transparencia, la rendición de cuentas o la orientación al usuario. Pero sin duda lo que la define es su tendencia a hacer primar los resultados de la gestión sobre los procedimientos. Esto además ayuda a las instancias centrales y a los gerentes a gestionar las distintas unidades o divisiones a partir de resultados.

⁸⁴ La “Carta iberoamericana de la calidad en la gestión pública” (2008) define calidad de gestión pública: “como una cultura transformadora que impulsa a la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficacia en el uso de los recursos públicos. La calidad de la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la administración pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.”

⁸⁵ Información disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>.

Para tener resultados hay que medirlos. A estos efectos atenderemos a tres ejes fundamentales de lo que se denomina el sistema de gestión del rendimiento (SGR) y que son los que en definitiva dan cuerpo a la gestión por resultados. Sin perjuicio de que en términos generales nos hemos referido a ellos en el control de la gestión, aquí los centraremos en el plano de la GpR. Estos son: a).- Los objetivos; b).- Las metas ;c).- Los indicadores.

a).- Los objetivos son aspiraciones generales a alcanzar. Lo determinante para la gestión del rendimiento es que los objetivos aluden a resultados.⁸⁶

b).- Una meta es la cantidad deseada de cambio, reflejada en un número o porcentaje. Para cada objetivo se deben determinar unas metas específicas a alcanzar en un período de tiempo determinado.

c).- Los indicadores son las variables que permiten medir qué tan cerca se está de alcanzar los objetivos y metas de la organización, enunciados en términos de productos e impactos. Esto se puede medir en porcentajes, medias, números absolutos etc. Los indicadores pueden ser objetivos (porcentaje de robos resueltos sobre el total de robos cometidos), o subjetivos-percepciones (porcentaje de ciudadanos que se sienten seguros cuando pasean por la noche por el centro de la ciudad) (Parrado, 2015:137-138).

Ejemplo político-criminal:

Objetivo	Reducir los homicidios para el año 2017 en Latinoamérica.
Meta	Reducción de un 10 %: Si la línea base el año 2016 es de 20 homicidios por cien mil habitantes, la meta será tener en 2017, 18 homicidios cada cien mil habitantes en Latinoamérica.
Indicador	Porcentaje de homicidios por cien mil habitantes.

Fuente: Elaboración propia.

⁸⁶ En español y en inglés algunos autores hacen una distinción entre objetivos genéricos (*goals*) y objetivos más concretos y operativos (*objectives*). (Parrado, 2015:137).

Lo cierto es que este modelo básico de objetivo/meta/indicador es ampliamente empleado en el ámbito público, y está actualmente en expansión en el sistema penal. Sin embargo, al mismo tiempo existe un fuerte debate en la literatura acerca de los problemas que trae aparejada la medición de resultados. Estos debates generalmente giran en torno a: en qué tipo de organización es posible medir los resultados, cómo morigerar las ambigüedades en los indicadores, cómo evitar la manipulación de datos para obtener determinados resultados, y si es preferible medir procesos o rendimientos, entre otros (Parrado, 2015).

Nosotros ciertamente no podemos extendernos sobre todo esto, aunque en las conclusiones haremos referencia a algunos de estos puntos. Sin perjuicio de ello, exponemos ahora una tabla que indica las ventajas o no del sistema de metas para una organización pública. Parrado (2015) en base a (Tabot, 2005) y (Hughes, 2012) lo resume así:

Argumentos positivos y negativos para establecer metas de resultados.

Positivos (+)	Negativos (-)
La organización se centra en los resultados, y no solo en el cumplimiento de la ley.	Siempre hay errores en la medición, lo que es inevitable en cualquier intento de cuantificación.
La rendición de cuentas se basa en la consecución de resultados relevantes para la población.	Es una visión incompleta, pues solo con los indicadores de rendimiento, la actividad del sector público no se puede captar en su totalidad.
Facilita la elección del usuario de las organizaciones que obtengan buenos resultados.	En algunos casos, los sistemas de medición del rendimiento se vuelven muy complejos pues el afán de medirlo todo lleva a elaborar una cantidad ingente de indicadores.
Aumenta la satisfacción del usuario con el servicio. El usuario tiene una expectativa respecto del servicio en base a información.	Altos costos de transacción. En muchos casos la producción de indicadores relevantes así como la utilización y el control de esa información son muy costosos. En algunos casos son necesarias además auditorías externas para medir los mismos indicadores.
Permite la evaluación del desempeño de los empleados públicos y su alineación con los objetivos organizativos.	Las evaluaciones son subjetivas, y se centran solo en los objetivos que a los directivos les interesa destacar para mostrar éxito en la organización.

Fuente: Elaboración propia adaptado de Parrado (2015:150-152).

5.6.- Evaluación de la implementación del gerencialismo

Finalmente, si realizamos una evaluación de la implementación del gerencialismo, no debemos ignorar que la nueva gerencia pública aplicada en diversos países del mundo, especialmente anglosajones, lo fue en sociedades que en general poseían un fuerte estado de bienestar, con baja corrupción, escaso clientelismo funcional y fuerte vocación de servicio público. Eso explica que este cambio organizacional se hiciera de forma más estructurada, a diferencia de como se ha hecho en las sociedades latinoamericanas. La literatura suele destacar particularmente el caso neozelandés como ejemplo de este contrapunto (Moriconi, 2008).⁸⁷

La mayoría de la literatura que evalúa este proceso en Iberoamérica (Armijo y Bonnefoy, 2005; Moriconi, 2008; Longo y Echebarría, 2000; Vicher, 2009; Cunill, 1997) piensa, como lo sintetiza con claridad Vicher (2009: 71, 76-77), que “la calidad pública ha disminuido o, al menos, no ha mejorado”. Paradójicamente organismos internacionales como el BID, CEPAL, OECD, el Banco Mundial o incluso el mismo CLAD,⁸⁸ que fueron promotores de la implementación de la NGP en la región, en sendas evaluaciones sobre el tema han suscrito muchas de las críticas que la literatura especializada indica sobre las falencias y tensiones de este proceso modernizador.

Pero además de las razones estructurales que apuntábamos previamente, es decir, la debilidad histórica de los “servicios civiles”, la fragilidad de sus instituciones, el escaso

⁸⁷ La doctrina indica que algunos de los cambios que el gerencialismo impulso en la región son: La profesionalización del “servicio civil”, la configuración de la alta dirección pública, los sistemas de contratación, la admisión del sector privado en áreas históricamente públicas, el nuevo trato entre el estado y los funcionarios, la elaboración de un nuevo discurso acerca de la misma gobernanza del sistema público (Ramos y Scrollini, 2013; Moriconi, 2008). Para otros autores, cuatro son los componentes básicos de esta transformación: 1).- indicadores de gestión; 2).- compromisos de resultados; 3).- evaluación de desempeño e incentivos; y 4).- rendición de cuentas (Quintín, 2002; Cunill, 1997).

⁸⁸ Centro latinoamericano de administración para el desarrollo (1972). Es una entidad regional que tiene como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas. Este organismo en el año 1998 reunió a una serie de connotados especialistas sobre el tema de gestión pública; de este encuentro emanó un documento denominado “*Nueva gestión pública para América Latina*”, el cual trataba el desafío de cómo aclimatar la nueva gerencia pública en el contexto latinoamericano.

civismo, un sector privado informal, etc., (Ferraro, 2007; Waissbluth, 2003), existen otras razones más específicas que nos explican este fracaso.

Por, ejemplo, el exceso y diversidad de leyes y decretos sin un objetivo claro, o la focalización de los esfuerzos transformadores en ámbitos de la economía y en la recaudación de impuestos y no en los servicios básicos para la población. Además muchas reformas se plantearon en la administración central descuidando la local. También en muchos casos se pasó de la rigidez burocrática al exceso de flexibilización y a la discrecionalidad administrativa (Cunill, 1997).

Este último punto es relevante, pues se relaciona con uno de los caballos de batalla de quienes propugnaban este nuevo modelo de gestión, que es el denominado proceso de “adelgazamiento” del estado. Lo cierto es que, como consecuencia de este proceso, más bien se ha desembocado en conductas irregulares o abiertamente corruptas, motivadas entre otras razones en que, al dejar muchos servicios en manos del mercado, el estado perdió capacidad de regulación y vigilancia sobre la calidad de las prestaciones; a eso se sumó al bajo nivel de autorregulación y la escasa ética del sector empresarial que contrataba con el estado.

Lo cierto, es que en términos generales, el gerencialismo ha sido fuertemente cuestionado, esencialmente porque en su corazón no está la idea de gerenciar o manejar sino de operar más bien bajo las lógicas propias del mundo mercantil. Por tanto, ni siquiera es hijo de la tradición de la gestión científica, sino que promueve simplemente la introducción del espíritu empresarial de gobierno en la provisión de servicios y bienes públicos. En síntesis la lógica del gerencialismo estaría más cercana a la idea del mercader que a la del productor, el mercader en estricto rigor gestiona la puesta en el mercado de los productos respectivos (Guerrero, 2009:16).

El gerencialismo también ha hecho agua por otros motivos. Por ejemplo, en un momento determinado se convirtió más en una moda que en una corriente de manejo eficiente. A ello ayudaron dos razones: 1).- Que la nueva gerencia pública fue construida a partir de un cuerpo conceptual y de una jerga mercadotécnica, pero no se encontraba teóricamente muy desarrollada; y 2).- Esta moda fue puesta en marcha en gran parte por la vocación de consultoría inserta en ella.

Lo cierto es que hoy en día, las tendencias más moderadas e híbridas del gerencialismo han agregado a la idea de eficacia, eficiencia y economía; los factores de calidad y

gobernanza (Guerrero, 2009: 19). En síntesis, como este mismo autor lo señala, en la actualidad podemos establecer que la nueva gestión pública es un episodio histórico ya superado; y que luego de haber transcurrido este “nuevo orden neo-gerencial” será el momento de comenzar a edificar la gerencia cívica desde la idea del estado cívico. Lo cierto es que no sabemos si esto es más un deseo del autor o una realidad comprobable en los hechos.

6.- Los estudios críticos de la gestión (ECG)

6.1.- Concepto y evolución

Antes de cerrar este capítulo dedicaremos algunos párrafos a describir otro de los anclajes teóricos relevantes que nos han servido para observar la dimensión organizacional de los sistemas de justicia penal. En este caso la perspectiva utilizada es de carácter crítico y pone su mirada sobre la naturaleza de las organizaciones, las relaciones y tensiones que se producen dentro de ellas y el entorno socioeconómico donde la organización está incrustada.

Nos referimos a lo que se denominan en el contexto anglosajón los *Critical Management Studies* (CMS). En el contexto iberoamericano este campo disciplinar es conocido usualmente como estudios críticos de la gestión o de la administración, o también, como estudios críticos de la organización o de la gestión empresarial, aunque muchos autores en la actualidad siguen la nomenclatura anglosajona. En nuestro caso, seguiremos el término de estudios críticos de la gestión (ECG).⁸⁹

⁸⁹ Sin perjuicio de otros detalles, es relevante tener en mente que los ECG son “un conjunto de trabajos e investigadores que hacen una aguda crítica a los supuestos sobre los cuales se ha construido el discurso en gestión, que reflexiona sobre el impacto que las herramientas y dispositivos del *management* han tenido en las prácticas organizacionales y propone, a partir del diálogo con la filosofía y con otras disciplinas de las ciencias humanas, construir una nueva agenda de reflexión centrada en problemas que han sido desdeñados por la teoría administrativa tradicional pero que son cada vez más relevantes para comprender el mundo organizacional contemporáneo: la dominación y el control en las organizaciones, los aspectos simbólicos y estéticos de la gestión, los procesos de subjetivación y construcción de la identidad en el lugar de trabajo, los problemas derivados de la discriminación racial y de género, la comunicación, la ideología, el poder, el conflicto, las implicaciones políticas de los dispositivos y prácticas del *management*, el lugar que ocupa el placer en la gestión, la búsqueda de la dignidad en el trabajo” (Fernández, 2007a).

Extrañamente quienes critican el funcionamiento del SJP no suelen explorar esta importante fuente teórica, que corresponde a una amplia línea de estudios críticos precisamente en el campo organizacional. Más bien ejercen su crítica desde posturas que podríamos denominar macro-sociológicas o macro-político-criminales.

Por otro lado, resulta evidente que aquellos prácticos y académicos que dan su bienvenida acrítica a las herramientas gerenciales están generalmente imbuidos por la enseñanza tradicional de la gerencia científica, especialmente a través de los *Master of Business and Administration* (MBA) o directamente mediante la formación de cuadros profesionales en las facultades de economía, de administración o de negocios.

Tales programas son herederos en su mayoría de la tradición taylorista y fayolista, potenciada por la obra de los padres del manejo actual, especialmente por la línea inaugurada por Peter Drucker. Sin embargo, esta situación se ha morigerado, pues se ha producido un alejamiento del tronco gerencial histórico, para entrar en los estilos gerenciales “vanguardistas” propios de la nueva gestión pública, cercanos a la mercadotecnia y a una literatura del manejo más centrada en la autoayuda gerencial más que a la construcción objetiva de la organización.

Como es normal en un nuevo campo interdisciplinar, no es posible determinar un *big bang* específico que nos indique el momento exacto de eclosión. Sí podemos decir que, de forma intensa en los últimos 15 a 20 años se ha logrado convertir en algo más que una tendencia, poseyendo ya un cuerpo importante de producción académica y de visibilidad científica a través de revistas especializadas,⁹⁰ contando hoy en día con una comunidad especializada que se organiza en coloquios, congresos etc., siendo la Universidad de Manchester una de las cunas de este movimiento.

Sin embargo, a pesar de existir literatura crítica de las organizaciones previa a la configuración contemporánea de este campo disciplinar, pareciera haber cierto consenso en que el origen de los ECG estaría ligado al campo de las denominadas ciencias del trabajo, siendo relevante en este sentido la obra de Harry Braverman (1974) “*Trabajo y capital monopolista*”, que aportó la denominada “teoría del proceso de trabajo”. Esto, como indica Fernández (2007a: 249) “supone una revolución teórica en los estudios sobre la organización

⁹⁰ Algunas de estas revistas son: *Organizations, culture and organization*, *Organizations studies*, *Journal of management studies*, *Journal of management inquiry*, *Tamara: Journal for critical organization inquiry* y *Ephemera: Theory and politics in organisation*.

del trabajo...con un nuevo enfoque que revitalizaba el marxismo y primaba el estudio del proceso concreto del mismo (en el que Braverman denunciaba un proceso de descalificación del mismo llevado a cabo por la gestión científica del trabajo, con el fin de que las clases capitalistas se asegurasen el control de la producción y su poder de clase), y con un mayor énfasis en el lugar de trabajo, la fábrica”.

Esta visión, fue posteriormente criticada por poner el acento en elementos muy estructurales, objetivos y marxistas, donde el sujeto parecía estar ausente. Además, era un hecho que las condiciones económicas y el mundo del trabajo ya habían cambiado y, ya entrados en la década de los 80 se sumaba a este escenario el declive del fordismo y el paso hacia el toyotismo. En definitiva la instalación de una nueva economía de la información y el conocimiento. Se adicionaba a lo anterior la visibilidad de la figura del gerente, la exhibición del éxito y de la prosperidad material, y el comienzo de lo que se llamó el “gerencialismo de la sociedad”. Todo esto reclamaba una nueva mirada epistemológica de estos fenómenos y, de las organizaciones (Saavedra, 2009: 48 – 49).

La literatura de los ECG en nuestro ámbito cultural (por ejemplo, en Ramírez, 2000; Fernández, 2007a; Fernández, 2007b; Saavedra, 2009; Montaña, 2004, 2013) suele indicar que las zonas geográficas donde emergió esta corriente, y desde donde operaron Los *critters*, que es el nombre con el que se habría conocido a este grupo de académicos del *management*, habrían operado desde diferentes lugares, sobre todo en Reino Unido primariamente, y luego también los EE.UU, sumándose después los países escandinavos, Australia y Holanda.

En el país norteamericano estarían básicamente anidados en escuelas de ciencias sociales, antropología y sociología, mientras que en el caso británico habrían surgido desde visiones críticas enclavadas en el interior mismo de las escuelas de negocios (Ramírez, 2004). Esto último también fue constatado por un trabajo cualitativo de Fernández, el cual entrevistó a una serie de destacados académicos que dieron una imagen del escenario británico y europeo; como ilustra el autor, “no se debe olvidar que se trata de un grupo de académicos que hacen la crítica desde un lugar extraño, incrustados en un espacio destinado a formar a los futuros mandos de las grandes empresas” (Fernández, 2007a: 367).

Otra línea de avance en la consolidación del nuevo campo disciplinar está conectado con el trabajo de David Knights y Hugh Willmott, profesores del UMSIT de Manchester (*University of Manchester Institute of Science and Technology*), con su obra *Labour Process*

Theory (1989). En ella, revisando a Braverman, trazaron una línea entre “los modernos” (investigadores), que estarían encarnados en la línea laborista británica, herederos de cierta forma del thatcherismo y promotores del *New Labour*, y otra línea - “los postmodernos” - que estaría más cercana a los estudios de la cultura de la empresa.

Pronto este conglomerado de nuevos investigadores tomaría forma a través de una serie de congresos y libros hoy calificados de esenciales, que recopilaban poco a poco los incipientes trabajos en este campo. Entre ellos tenemos, por ejemplo, *Critical Management Studies* (1992)⁹¹ de Matt Alvesson y Hugh Willmott, o *Postmodernism and Organizations* (1993) de Hassard, J y Parker, M. Esta última obra con referencia clara y explícita a la relación entre el nuevo marco teórico y las organizaciones. También *Resistance and Power in Organizations* (1994), editado por Jermier, Knights y Nord, que investiga situaciones de resistencia y control dentro de las organizaciones (Fernández, 2007). Sin perjuicio de la consolidación disciplinar, para algunos, esta línea de investigación (ECG) es más bien una derivación de los denominados Estudios organizacionales (E. O) (Montaño, 2013: 30).

Los E. O habrían surgido en la década de los setenta y serían herederos de los estudios analíticos de la teoría de la organización y administración, con una fuerte vocación multidisciplinaria y con profundas influencias del posestructuralismo, del neomarxismo y del constructivismo. Esta línea, en coherencia con la fundación del Grupo europeo de estudios organizacionales (1973), promovía los estudios de la cultura, el poder, el lenguaje y el género en las organizaciones, virando fuertemente en este tipo de análisis hacia disciplinas de las humanidades, como la filosofía, la antropología y la lingüística (Montaño, 2013: 27).

En lo que respecta a Iberoamérica, como suele ocurrir en muchos campos, las primeras obras han sido trabajos que básicamente dan cuenta de la recepción y divulgación de este nuevo enfoque y de su aclimatación desde sus focos originarios a nuestros contextos. Sin embargo, y ello en el caso español, lo cual es extrapolable al resto de la comunidad iberoamericana, no existía una institucionalización de estos estudios a diferencia de los países anglosajones o escandinavos Fernández (2007a: 371– 378). Con todo, ello no impide que exista una fuerte corriente de trabajos críticos respecto del mundo organizacional,

⁹¹ Según indica Ramírez (2000:8) este texto corresponde a lo que fue recogido y sistematizado a partir de una conferencia ofrecida en el *Baruch College* de New York, sobre “Perspectivas críticas del análisis organizacional”, en 1985. A su vez, de ese texto emerge lo que es conocido como “el manifiesto” con el título de *Make Sense of Management*.

especialmente a través de los estudios culturales o desde la sociología o la historia social. Lo mismo acontecería en las tradiciones francesas y alemanas.

En Latinoamérica, como la propia literatura acerca del desarrollo del *management* lo ha puesto en evidencia, somos parte de esa periferia de países “no desarrollados” que tenemos la calidad dual de receptores y divulgadores de la producción *managerial* de los “países desarrollados”, la cual está actualmente configurada por la producción literaria norteamericana. Eso ha impedido la inserción de propuestas de la periferia en los mayores centros de debate, producción y difusión científica de este campo (Alcadipani, 2012).

A pesar de lo anterior, el panorama en cuanto a estudios críticos de la gestión parece estar cambiando, lo cual es particularmente importante para nosotros. Esperamos que pronto se configure una línea de esta naturaleza en el ámbito político criminal.. En México los trabajos organizacionales de Montaña son particularmente relevantes (Montaña, 2004; Montaña, 2013). En Colombia un importante grupo adscrito a la Escuela de ciencias de la administración de la Universidad del Valle, a través del grupo “Nuevo pensamiento administrativo”, ha acercado las ideas del grupo “Humanismo y gestión” del HEC de Montreal⁹² a nuestro contexto. En general, tales trabajos están fuertemente inspirados por las posturas del humanismo radical de la gestión (Saavedra, 2009: 47). Para el caso brasileño, especial relevancia tienen las obras de Omar Aktouf.

En Costa Rica los estudios críticos de carácter organizacional han aparecido básicamente al hilo de los análisis hechos de los procesos de neoliberalización y precarización laboral, luego de una serie de intervenciones y ajustes estructurales que han sido aplicados en la economía “tica” desde la década de los 80 en adelante. A esto nos referiremos con detalle en la sección respectiva.

En el caso chileno, además de la tradición crítica proveniente de la historia social (Gabriel Salazar y Tomas Moulian por ejemplo), coherente con un país que necesitaba un relato que permitiera comprender el haber sido un experimento neoliberal, pionero en la introducción de técnicas gerenciales en Latinoamérica, se ha ido configurando una incipiente comunidad de ECG conformada desde diversos campos, especialmente desde la psicología social (Sisto, 2012), las ciencias de la educación y la sociología económica.

⁹² Prestigiosa escuela de negocios canadiense vinculada a la Universidad de Montreal. Es una de las escuelas de gestión más importantes del mundo, siendo conocida además por tener una línea humanista revisionista de los postulados clásicos de la gestión. Más información en <http://www.hec.ca>.

Ciertamente el tipo de *management* o, como dicen algunos autores, el “*mainstream managerial*” del sistema chileno es uno propio del modelo neoliberal. En consecuencia el mundo del trabajo y de las organizaciones se estudian a través de este tamiz. Ramírez (2000) ya lo había indicado cuando reflexionaba sobre la nueva gestión pública. Sin perjuicio de retomar la influencia de este enfoque predominante en la zona analítica de esta investigación, una importante aproximación y resumen del paisaje de los ECG en Chile lo encontramos en Espinosa y Ramírez (2015).

6.2.- Contenidos y aplicaciones de los estudios críticos de la gestión

Visto brevemente el desarrollo de la disciplina de los ECG, corresponde ahora referirnos a ciertos elementos o temáticas de ellas que consideramos esenciales para nuestra investigación, especialmente para el marco teórico y la fundamentación metodológica que hemos elegido en nuestro estudio.

6.2.1.- Temas que trata esta tendencia

Sin dejar de estudiar algunos de los elementos clásicos que la escuela funcionalista ha observado en la organizaciones, estos estudios centran su mirada en todos aquellos elementos sobre los que esta ha omitido pronunciarse, por ejemplo, la dimensión política, la construcción de las jerarquías o el poder, las culturas corporativas y gerenciales. Por lo mismo, no es de extrañar que sean críticos con el neoliberalismo y la globalización y que denuncien el racismo, el machismo, la coacción y el control en las organizaciones. De esta forma Fernández, trayendo a colación a dos de los padres de esta corriente, Alvesson y Willmott indica:

“El *management* no es una simple función técnica o neutral asociada a la producción de bienes o servicios: es un fenómeno social

significativo y complejo, que debe ser objeto de un examen en profundidad...”

(Alvesson y Willmontt, 1992a, 1996 y 2003) (Fernández, 2007b:50).

“Los *Critical Management Studies* se centran en varios temas: la relación entre el poder y las prácticas discursivas en la empresa moderna, el análisis de las funciones en la empresa y el discurso que en ellas se maneja (*marketing*, sistemas de información, recursos humanos), el clásico problema de tecnocracia frente a democracia, el rol de la Teoría Crítica en la investigación organizativa o el análisis de opciones de emancipación en el trabajo y la vida organizacional” (Alvesson y Willmontt, 1992a; Alvesson y Deetz, 2001).” (Fernández, 2007b: 51).

6.2.2.- Marco teórico utilizado

El marco teórico está indisolublemente ligado a la pregunta de por qué catalogamos esta escuela o tendencia como “escuela crítica”. Para ello, debemos recordar la clasificación que hemos hecho antes entre modernistas o funcionalistas por un lado, y postmodernistas por el otro. En otras secciones de esta investigación hablamos de acrílicos y críticos cuando queremos adaptarlos al contexto de la política-criminal.

Los primeros (modernistas) responden a tendencias propias de la tradición de la gerencia científica, que están teñidas de una fuerte carga de racionalidad instrumental y desembocan en la perspectiva clásica de entender las organizaciones. La segunda línea (postmodernistas), por su parte, es decir, los estudios críticos de la gestión, aspira a “modificar algunas de las relaciones sociales al interior de las organizaciones” (Montaño, 2013:31).

Por ello, sin ser una visión anti-administración, asume un marco teórico crítico y se aproxima para esa labor al posestructuralismo fundando su razón de ser en las ideas de la

teoría crítica propia de las ciencias sociales descende en definitiva al paradigma crítico de la escuela de Frankfurt (Hockenheimer, Adorno etc.). Está al mismo tiempo fuertemente influenciada por el pensamiento de Michael Foucault y por una variada gama de tendencias (visiones de género, postcoloniales, raciales etc.) y de autores posestructuralistas como Guattari, Deleuze, entre otros. (Ramírez, 2000: 14).

6.2.3.- Innovación metodológica

Uno de los elementos más revolucionarios de esta línea de investigación crítica se da en el campo metodológico, especialmente por su tendencia al uso de la investigación cualitativa (etnografías, entrevistas cualitativas, observación participante, análisis del discurso, etc.), siempre que estén disponibles para el estudio de las organizaciones.⁹³ Elementos como cultura, poder, creencias y otros, así como la idea de sacar a la luz factores ideológicos y la subjetividad de los sujetos, han dado lugar a una nueva perspectiva epistemológica y metodológica.

La visión acrítica asociada a la teoría clásica gerencial y administrativa evidentemente tiene una tendencia hacia el funcionalismo y el positivismo, hacia una labor de cuantificación de los procesos propios de las organizaciones. En contraste a lo anterior, algunos autores han dicho que el rasgo diferenciador de los ECG es la “reflexibilidad”; es decir, la idea de esta perspectiva es fomentar la discusión epistemológica y promover propuestas alternativas, a contrario de lo que ocurre con las propuestas clásicas del *management* (Ramírez, 2000:13). Estas últimas buscarían otro tipo de objetivos como imponer ciertas posturas gerenciales, la explotación del ser humano, como objetivo la maximización económica (Solarte, 2013: 235).

6.2.4.- Críticas a los estudios críticos del *management*

⁹³ El enfoque metodológico plural que impulsan los estudios críticos de la gestión como medio para revelar dimensiones menos visibles de las organizaciones, nos ha servido de inspiración para adscribirnos a la perspectiva cualitativa al momento de investigar el fenómeno gerencial en las realidades político criminales respectivas.

Dentro de la diversidad de críticas que recibe esta corriente, una de las más intensas es la de que aún no estamos ante un cuerpo teórico completamente consolidado, lo cual es bastante discutible dadas las explicaciones que en párrafos anteriores hemos realizado. De hecho, se suelen esgrimir argumentos similares respecto del propio *management* histórico. Nos parece más aguda la visión de Montaña (2013) que, trayendo a colación a Forbes y Willmontt (2007), señala que la mayor crítica es probablemente la impotencia y la escasa influencia que estas líneas tienen aún en las organizaciones, además de que, a tenor del grave deterioro social actual (hambrunas, subempleo, desempleos masivos, crisis etc.), los cambios graduales son insuficientes.

Textualmente dice Montaña: “La forma más dañina de utopía es sin duda aquella que imagina que la injusticia salvaje y la destrucción construidas al interior de la actual estructura social pueden ser remediadas por reformas tecnocráticas modestas...” (Forbes y Willmontt, 2007: 154) (Montaña, 2013: 31).

Además de estas dos grandes críticas generales, la literatura suele estar bastante conteste en otra serie de críticas más específicas, las cuales son:

- a.- Es excesivamente teórica y con una evidente falta de empirismo, especialmente en los trabajos más recientes que privilegian el tono ensayístico sobre el trabajo empírico.
- b.- A propósito o como efecto de lo anterior, existiría el peligro de una deriva filosófica, lo que provocaría el olvido del núcleo del estudio, las organizaciones y las ciencias del trabajo.
- c.- Un defecto, devenido probablemente por su cercanía con los estudios culturales, es que corre el riesgo de perder su objeto de estudio y enfocarse excesivamente en identidades o subjetividades.

6.2.5.- Potencial utilidad para la investigación política-criminal y criminológica

1.- Ante todo, los estudios organizacionales en general, y los ECG en particular, pueden brindarnos un novedoso y amplio marco teórico para el análisis de la dimensión organizacional del sistema penal. De esta manera superaríamos los análisis exclusivamente

jurídicos respecto a cómo se estructura la política criminal en el campo de las organizaciones penales.

Lo anterior está estrechamente ligado a la tensión o dialéctica entre pesimistas o críticos versus optimistas, conformistas u oficialistas respecto del rol de las políticas públicas en el campo penal. Esta tensión, anidada originalmente en la criminología o en el derecho penal, la podemos replicar en el campo organizacional.

2.- Uno de los grandes debates epistemológicos existentes en este campo, se refiere a la existencia o no de dos *management*, uno público y otro privado. Como hemos visto a lo largo de este capítulo, numerosos autores afirman que este fenómeno se explica debido al traspaso de lógicas y conocimientos, desde lo privado a lo público. Otros en cambio postulan que esto habría ocurrido a la inversa (Guerrero, 2009). Sin embargo, a pesar de que hoy en día las relaciones entre estos dos mundos parecen ser más estrechas de lo que se piensa, la diferencia persiste, especialmente en lo que respecta a los objetivos que se marcan ambos ámbitos, lo cual debería influir finalmente en los estilos diversos de gestionar.

Es en el campo de lo público donde evidentemente insertamos los objetivos pretendidos por la política criminal y la criminología. Sin embargo, de un tiempo a esta parte, los problemas de la criminalidad son manejados con fórmulas mixtas (concesiones, externalizaciones, etc.), que en lugar de centrarse en las definiciones u objetivos sustanciales, miran a la forma en que estas son manejadas y gestionadas.

Así, una de las razones por las cuales es relevante para nuestra disciplina conocer a fondo el saber proveniente del mundo organizacional, independientemente de las valoraciones ideológicas que se hagan de él. Es casi un imperativo científico observar la naturaleza de las herramientas de gestión (pública o privada) a, que finalmente se movilizarán para lograr los objetivos materiales del sistema.

4.- Uno de los últimos puntos donde consideramos que los ECG pueden ser un real aporte al campo de la política criminal y de la criminología, es en el denominado proceso de “emancipación”, un elemento muy relevante en estos estudios y por lo que podemos comprender lo siguiente: “La emancipación describe el proceso a través del cual los individuos y grupos se liberan de condiciones sociales e ideológicas represivas, en particular de aquellas que ponen restricciones socialmente innecesarias sobre el desarrollo y la articulación de la conciencia humana” (Alvesson & Willmott, 1992: 432).

La conexión directa entre la emancipación y lo propugnado por Foucault y la escuela de la Teoría crítica es evidente. El propio Alvesson se esfuerza por explicar el concepto de micro-emancipación “quizás por ello se trata, no ya de emprender un proyecto global de liberación, sino pequeños microproyectos que aprovechen los espacios anti-emancipatorios de resistencia (Ball, 2005; Fleming & Spicer, 2003) que se encuentran aquí y allá en la vida diaria en las organizaciones” (Saavedra, 2009: 57).

La idea de enfocar e impulsar los estudios organizacionales críticos en el campo de la política criminal y la criminología es positivo, entre otras razones, para contrarrestar esa visión neutral y estructural de las políticas públicas, como si fueran unas políticas criminales sin alma ni corazón. Como indica Ramírez (2000:15) a propósito de los ECG y citando a Clegg, hay que entender “la naturaleza irremediamente política del *management*”.

Esta es una verdad extrapolable a nuestro campo de análisis. La pretendida visión neutral y tecnocrática que en el último tiempo se ha ido asumiendo sobre el sistema penal es falaz o al menos incompleta. Existe en las organizaciones la denominada auto-organización (*self-organizacional*), es decir, hay algo más allá de las estructuras que debemos observar, y que está referido a la relación de la forma de gestionar con el control sobre los sujetos en la organización.

Pues, justamente si hay un campo donde por antonomasia se concreta la idea foucaultiana de las relaciones entre saber y poder es precisamente en el campo de las organizaciones del sistema penal, donde el camino que debe recorrer el saber/poder organizacional (el sistema de control penal) para encarnarse y ser aplicado a la realidad, es ínfimo.

CAPÍTULO SEGUNDO: METODOLOGÍA

“En vez de emplear tanto tiempo y dinero en estudios que solo consiguen una medida arbitraria, deberíamos emplear más tiempo en aclarar nuestras teorías y buscar correlatos en el mundo observable”
(Método y medida en sociología, Aaron V. Cicourel, 2011:49)

1.- Introducción

En este capítulo expondremos la metodología general empleada en esta investigación. Esta incluye: La perspectiva epistemológica desde la cual nos aproximamos al objeto de estudio; las premisas tenidas en cuenta para la elección de los casos de Chile y Costa Rica; y el diseño de las entrevistas cualitativas. En la sección final nos referiremos al método de análisis del material recogido, y a la problemática de la falta de una especial corriente de análisis discursivo en la criminología y la política-criminal. Detalles acerca de cómo se llevó a cabo en términos específicos el proceso de entrevistas las exponemos separadamente en los capítulos de análisis de cada país objeto de estudio.

La elección metodológica, el método y las técnicas para la construcción de esta investigación, han estado condicionadas por la complejidad del objeto de estudio. Nuestra actividad científica ha consistido en observar y describir la emergencia del fenómeno de la gestión al interior del sistema de justicia penal latinoamericano en general, chileno y costarricense en particular. A partir de lo anterior hemos inferido algunas de las tendencias o consecuencias político-criminales y criminológicas que ha producido este proceso.

Para acceder a este objeto hemos utilizado una perspectiva epistémica fundada en los presupuestos de la metodología cualitativa. La razón de esto es la presunción de que es la mejor manera de aproximarnos tanto a los elementos palpables y exteriores del fenómeno como a las zonas discursivas u opacas de la realidad que investigamos.

Del mismo modo, en términos estructurales el uso de este método nos ha sacado a la luz información tanto de carácter macro como de corte microsistémico, esta última corporeizada en las prácticas y rutinas de transformación a pequeña escala que se están desarrollando en los Sistemas de Justicia Penal (SJP) bajo estudio.

Esta investigación inicialmente explora los ámbitos más descriptivos del sistema. Posteriormente esa información se ha ido enlazando con el mundo de las subjetividades y de las voces (entrevistas) de algunos sujetos que participan o han participado en el SJP. La necesidad de recurrir a estos actores viene dada porque sus acciones y prácticas construyen a

través de sus interacciones las redes organizacionales más complejas y dinámicas. De este modo, identificar cómo operan estas relaciones es lo que en definitiva nos permitirá determinar una serie de discursos en el SJP, particularmente el emergente discurso gerencial.

A partir de lo anterior se ha seguido como estructura metodológica general la *perspectiva o paradigma comprensivo-naturalista-interpretativo*. Este paradigma epistemológico está teñido por un fuerte enfoque inductivo, siendo coherente además con lo que se define como “generalizaciones blandas” (*cross case generalization*) y con rasgos de investigación idiosincrática. Es decir, no pretende encontrar leyes universales, sino buscar generalizaciones más moderadas y situacionales, respetuosas con los contextos y peculiaridades de cada caso (Sandelowsky y Barroso, 2007).

Más precisamente, entendemos por paradigma de investigación comprensivo-naturalista-interpretativo lo siguiente:

Este paradigma, que corresponde a la metodología cualitativa, entiende que existen múltiples realidades y múltiples conocimientos y que las realidades son contextuales y conformadas por valores sociales, políticos y culturales (el llamado “realismo histórico”). La investigación es un proceso circular y emergente, y el conocimiento se obtiene de forma inductiva. El sujeto investigador reconoce su subjetividad e influencia en la investigación y las acepta como algo bueno que le ayuda a entender la realidad que estudia. Para tratar de entender mejor la subjetividad de las personas investigadas y compartirla no se separa de ellas sino al contrario, se les aproxima lo máximo posible (y a veces incluso se introduce en su vida, en su contexto) (Berenguera et al, 2014: 11).

2.- Objetivos

En términos esquemáticos nuestra investigación tiene los siguientes objetivos general y específicos.

2.1).- Objetivo general: Estudiar el fenómeno de la gestión desde una perspectiva político-criminal y criminológica, al ser este fenómeno un elemento esencial dentro de la organización de los sistemas de justicia penal.

2.2).- Objetivos específicos:

a.- Describir y analizar la introducción de nuevas técnicas de carácter gerencialista en las transformaciones de los sistemas de justicia penal latinoamericanos de los últimos 30 años. Nos enfocáremos preferentemente en las reformas procesales penales de las realidades chilenas y costarricense.

b. Descripción de la “emergencia” de un paradigma *gerencial* en la práctica y en el discurso dentro de la nueva justicia penal en Latinoamérica.

3.- Elección de los casos para análisis

Para acceder al objeto de estudio y dada la imposibilidad de auscultar toda la realidad de la región hemos seleccionado dos casos o países. Ello sin perjuicio de que hayamos procurado sistematizar los hallazgos o informaciones al objeto de potencialmente hacer las extrapolaciones que correspondan a otras realidades político criminales.

Ahora bien, para consolidar esta información se utiliza la metodología de estudio de casos, siguiendo las recomendaciones metodológicas del análisis comparativo en ciencias sociales. En nuestro caso se tiene a la vista el denominado sistema de comparación entre países (*cross-national*) (Caïs, 2002).

Para que este método funcione es necesario fragmentar las unidades o ámbitos a comparar. Dado que nuestras unidades de análisis no son de carácter cuantitativo, nos centramos en los sistemas de justicia penal de cada país, y dentro de ellos, en los fenómenos organizacionales que hemos venido ya explicando.

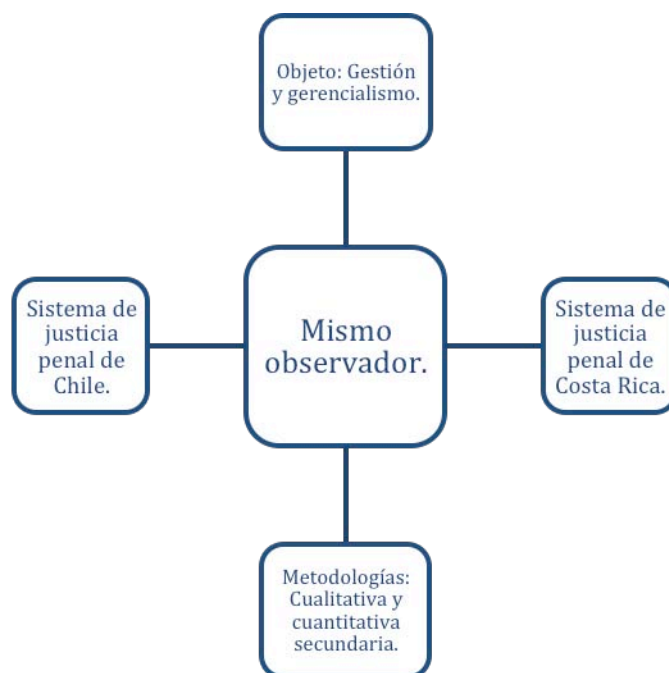
La comparación realizada es de carácter flexible y, puesto que no se trata de unidades nacionales homogéneas, se van indicando y remarcado las diferencias entre los sistemas de justicia penal de Chile y de Costa Rica. Para facilitar esta labor se ha partido del análisis y

sistematización del caso chileno a través de una serie de dimensiones o ejes, subcategorías de análisis y temáticas o repertorios discursivos, los cuales, una vez plasmados en una especie de “matriz de trabajo”, se han intentado replicar en el caso costarricense. Esto último se ha hecho con marcados matices dadas las notables diferencias entre las dos realidades estudiadas.

Ciertamente, esta metodología nos da la oportunidad de llevar a cabo la denominada “triangulación metodológica”. Este es uno de los mecanismos recomendados por la literatura del área (Kvale, 2011:157) para dar mayor coherencia y robustez a la investigación y lograr el enriquecimiento de las conclusiones obtenidas, dotándolas de un contenido más extenso o más profundo. De este modo se puede arribar a conclusiones válidas, consistentes, precisas y fiables, lo que además se refuerza con el uso de la “circunscripción”, es decir, la determinación del problema, concretado y definido en cuanto a tiempo, espacio e información a recoger y su correspondiente contraste con la consistencia interna del estudio (Olabuénaga, 2012: 327-338).

Como se sabe, la triangulación metodológica consiste en someter el mismo objeto de estudio a diversos observadores, o que el mismo observador utilice otros objetos similares para comparar; o también puede consistir en el uso de técnicas metodológicas diversas para acceder al mismo objeto de estudio, entre otras modalidades. En nuestro caso, hemos optado por aquella variante de la triangulación metodológica donde la información producida desde ambas realidades nacionales ha sido promovida por las pesquisas del mismo observador. Esto nos ha permitido durante el proceso entero de investigación realizar continuas comprobaciones de credibilidad, plausibilidad y confiabilidad de los hallazgos, otorgando de esta manera mayor fiabilidad empírica a nuestra investigación y poniendo las bases para una posible extrapolación a otras realidades regionales.

Triangulación metodológica con el mismo observador y dos objetos distintos.



Fuente: Elaboración propia.

Evidentemente, se trata de dos realidades diversas y con sus SJP evolucionando por rutas diferenciadas. Sin embargo, tanto por cercanía de conocimiento de ambos contextos como por la mejor disponibilidad de datos comparativos, se ha optado por ellos. Esta elección queda refrendada, en concreto, por los siguientes fundamentos metodológicos.

1.- Como esta investigación versa sobre la justicia criminal latinoamericana, se han de utilizar los procesos de reformas procesales penales ocurridos en la región en las últimas tres décadas. Estas las entendemos no únicamente como modificaciones legislativas que reemplazaron códigos de carácter inquisitivo por otros de corte acusatorio o adversarial, sino como modificaciones que han transformado la manera en que se organiza la justicia criminal, y donde en definitiva se instala una nueva cultura de impartir justicia y de procesar los conflictos sociales.

2.- Se trata de países con sistemas procesales o con reformas jurídico-penales terminados tanto en lo temporal como en lo territorial. Este criterio surgió de un análisis previo de la región, que llevó a excluir a aquellos ordenamientos que no tienen reformas en marcha o que están en estudio, así como aquellos cuyas reformas están actualmente en planes piloto aplicables a zonas geográficas limitadas de cada país. Esos casos ciertamente no ofrecen una consolidación organizacional ni brindan estabilidad a la muestra, algo imprescindible para el uso del método comparativo y la triangulación metodológica. Así sucede con, por ejemplo, Perú, Argentina o México.

3.- Al criterio anterior se une el que distingue entre países con reformas que han abarcado solo transformaciones legales, y aquellos que además han intentado agregar elementos transformadores de carácter estructural y organizacional, en especial la acomodación de la nueva administración de la justicia al recetario gerencial proveniente de los sistemas de administración privados. Esto es observable tanto en la realidad chilena como costarricense e incluye, entre otras herramientas gerenciales:

a.- La creación explícita de unidades o departamentos encargados de la gestión.

b.- La incorporación de nuevos profesionales con perfiles diferentes al jurídico y que provengan del mundo de la ingeniería o de las ciencias de la administración.

c.- La creación de planificaciones a largo plazo materializadas en planes estratégicos y en el establecimiento de instrumentos de control de la gestión y, de fijación de metas de resultados.

d.- La puesta en marcha de sistemas de evaluación de resultados y desempeño de funcionarios, lo que usualmente llevará a la incorporación de sistemas organizacionales que contengan bonos de productividad, sistemas de medición de la calidad y de la eficiencia de la gestión como certificaciones de calidad, aplicación de normas ISO etc., o que hayan diseñado procesos de trabajo de estilo gerencial.

e.- Otras características son la utilización frecuente de sistemas informáticos de simulación de casos, estudios de factibilidad, incorporación de profesionales o consultorías del mundo privado, licitaciones de defensas públicas con paquetes de casos, etc.

En una evaluación preliminar al trabajo de campo se dedujo que este criterio en términos generales lo cumplían tanto Costa Rica como Chile, sobre todo en comparación a

otras realidades político-criminales de la región que aún estaban evolucionando hacia aquellos objetivos o que incluso usan como parámetros a estos dos países.

4.- Se ha presumido que tanto en Chile como en Costa Rica estos nuevos aires gerenciales podrían estar asociados a planes generales de modernización del Estado. Esta circunstancia nos podría facilitar la tarea de realizar análisis comparativos internos dentro del sector público de cada país.

5.- Un último elemento considerado para esta selección ha sido que tradicionalmente, junto a Uruguay, país que a la fecha no tiene reforma de su SJP, estos países son citados por la literatura y clasificaciones internacionales relativas al desarrollo económico-social como punteros o vanguardistas en diversos ítems que miden la calidad de la organización pública y gobernabilidad dentro de Latinoamérica.⁹⁴

Así, dada la evidente relación entre política-criminal y desarrollo social, estos dos casos constituyen una oportunidad científica para remarcar los contrapuntos entre estos procesos y, al mismo tiempo, trazar líneas para futuras evaluaciones en otros países de la región. De este modo, se nos ofrece la posibilidad de examinar un país como Costa Rica, de larga tradición socialdemócrata pero hoy más bien inserto en el modelo neoliberal y de Chile, un país con un modelo paradigmático dentro del neoliberalismo contemporáneo y que se encuentra en plena crisis de su paradigma socioeconómico.

4.- Herramientas y técnicas metodológicas específicas

En esta sección se describirá el método seleccionado y las técnicas generales que se han utilizado para esta investigación. Los detalles de cómo fueron aplicadas sobre el terreno se explicará en su momento tanto en el apartado de Chile como en el de Costa Rica.

⁹⁴ A pesar de las críticas que recibe, el informe más difundido y de mayor uso en la región es el elaborado por el Banco Mundial. Este contiene 6 indicadores para medir la gobernabilidad: Rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad de la regulación, prevalencia del estado de derecho y control de la corrupción (Zebal, 2014: 3).

Aquí, por tanto, pondremos énfasis en la metodología madre con la cual hemos generado información en esta investigación, que no es otra que la metodología cualitativa, y explicaremos asimismo las razones por las que los hemos utilizado el análisis del discurso.

Sin duda la utilización de una metodología mixta, combinada o complementaria, se enmarca en la amplia literatura que intenta zanjar la vieja discusión entre cualitativistas y cuantitativistas. Reconocidos autores en este campo establecen ideas superadoras en este tema, por lo que hablan de que lo que verdaderamente existe son “estilos de investigación” (Denzin y Lincoln, 2015). Por esta razón hoy en día es muy difícil encontrar defensores a ultranza de alguna de las dos posturas o paradigmas científicos frente al otro (Bericat, 1998, Kvale, 2011, Bassi, 2014).

Pese a lo anterior, nuestra investigación en términos más estrictamente metodológicos no es combinatoria pura, pues no agrega un instrumento cuantitativo específico de medición (cuestionarios, escalas, etc.), aunque sí hace uso de datos cuantitativos secundarios, especialmente utilizados para fortalecer ideas o encuadrar el análisis de las dos realidades puestas bajo estudio.

Es relevante indicar además que mucha de esta información cuantitativa de carácter secundario ha sido obtenida a través del contacto directo con los operadores de justicia a quienes se han realizado las entrevistas, así como mediante las visitas realizadas para observar directamente el operar del sistema de justicia penal, siendo esto especialmente relevante en Costa Rica. En cualquier caso, como ya se ha dicho, en nuestra investigación predomina el enfoque cualitativo.

5.- Diseño de las entrevistas cualitativas

Como se indicó este trabajo cualitativo ha partido de una óptica teórico-metodológica que reconoce el carácter performativo del discurso dentro de una línea constructivista. Se ha procurado producir información a través de entrevistas de carácter semi-estructurado, en profundidad y focalizadas, con el objetivo explícito de rescatar las experiencias de ciertos operadores específicos del sistema de justicia penal de ambos países.

Las entrevistas han sido de carácter flexible, diseñadas como una conversación pautada hacia un objeto, estimulando de esta manera que el propio entrevistado dé a conocer y construya el discurso con facilidad. De este modo, a todos los entrevistados se les dio previamente una explicación en términos generales de los objetivos de la investigación, así como de mi pertenencia a un programa doctoral de la Universidad de Málaga y de mi condición de becario Conicyt-Chile. También se les aseguró a cada uno de ellos la confidencialidad y anonimato, y se les ofreció la opción de grabar o no la entrevista, tema que con detalle se explicará más adelante pues en ambos países han ocurrido situaciones distintas.

5.1.- Entrevistas a la élite de profesionales especializados generadora del discurso en el sistema de justicia penal

Como ha quedado patente, este trabajo pivota sobre las entrevistas realizadas a un grupo perteneciente a una cierta élite profesional inserta dentro del sistema de justicia penal de ambos países. En atención a que en Chile, a diferencia de Costa Rica, se ha producido una transformación casi total del sistema de justicia penal, se explica que muchos entrevistados de la “élite chilena” estén conectados con las fases de diseño e implementación.

La realidad “tica” se ha caracterizado más bien por una evolución pausada de su sistema de enjuiciamiento anterior. Por ello, muchos entrevistados costarricenses pertenecen a fases operacionales del sistema. La verdad es que esto, más que un problema, ha logrado enriquecer la investigación pues ha permitido penetrar en capas diferenciadas del sistema de justicia penal.

Ahora bien, hemos asumido lo recomendado por Valles (2009) quien, siguiendo lo predicado en *Elite and Specialized Interviewing*, Dexter (1970), propone un modelo más flexible de entrevista para aquellos sujetos especialmente informados o “expertos” sobre la cuestión central de la investigación. En efecto, afirma, en estos casos no tendría sentido imponer un esquema rígido de preguntas y respuestas, por el contrario, indica “en las entrevistas a elites, tal como se definen aquí, el investigador está gustoso y a menudo deseoso de permitir que el entrevistado le enseñe cuál es el problema, la pregunta, la situación [...]” (Dexter, 1970: 5) (Valles, 2009: 26).

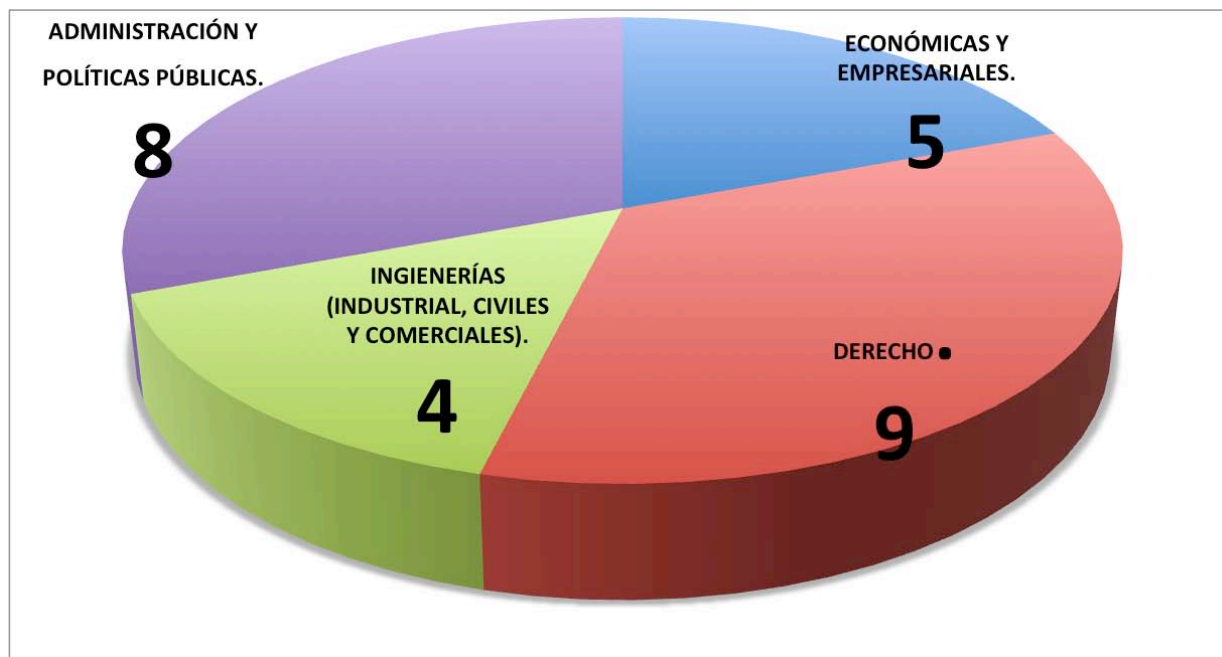
En nuestra investigación, y dada la cultura jerárquica existente en el ámbito jurídico de ambos países, la posibilidad de construcción de discursos por la élites es muy potente, y aún más la capacidad de precipitar y sedimentar dichos “discursos” en las escalas organizacionales inferiores de muchas instituciones. Prueba de ello es que muchos de nuestros “informantes claves” son, no solo consultores que han participado en el diseño o la implementación de otros procesos de reforma, sino también miembros activos de los propios organismos públicos del campo penal, por tanto observadores privilegiados de cómo los saberes y las prácticas se diseminan por todo el sistema.

En relación a las profesiones o roles profesionales involucrados en esta investigación, en el esquema N° 1 se expresa y detalla la distribución de ellos, aglutinándolos en cuatro grandes grupos: economistas, ingenieros, abogados (juristas) y administradores públicos. Dentro de ellos lógicamente hay subespecialidades que dependiendo del caso se remarcarán en la sección analítica de esta investigación.

Determinar quiénes pertenecen a la élite o no del sistema de justicia penal no es tarea fácil, y alguna aproximación a ello se logra a través de un análisis previo del organigrama del sistema en general. Así, dado el fuerte carácter jerárquico e institucional de las organizaciones de justicia, el criterio estará condicionado normalmente por la posición y las responsabilidades que se tengan dentro del sistema en su conjunto. Guiarnos por este baremo formal deja por ahora satisfechas las necesidades de la investigación.

Además, no cabe duda de que en el campo de la sociología de las élites no existe un consenso general sobre qué debemos entender por ellas. Por esa razón, el criterio formal pareciera ser el más adecuado a nuestro objeto de estudio. Sin embargo hemos agregado un criterio material que consiste en la idea de “élite especializada”, es decir, aquella conformada por ciertos sujetos que, bien poseen ciertos conocimientos bien poseen posiciones objetivas de acceso al conocimiento respecto de un objeto determinado, que en este caso es la proximidad al fenómeno de la gestión al interior del sistema de justicia penal.

Esquema N° 1. Entrevistados por profesiones o áreas de trabajo. Total 26 entrevistados (Chile + Costa Rica)



Fuente: Elaboración propia.

No podemos dejar de mencionar que otros trabajos como los de Delazay y Garth (2002) también han abordado el tema de las relaciones entre las élites jurídicas y económicas en Latinoamérica. Pero lo han desarrollado más bien desde la perspectiva de unas élites políticas constructoras de agendas de políticas públicas y con capacidad para influir en diversos países de la región. Para llevar a cabo esto los autores se centraron en los casos de Argentina, Brasil, Chile y México, y muchas de sus inferencias, especialmente en lo relativo al choque entre las racionalidades jurídica y económica, son tomadas en cuenta en esta investigación, especialmente en el momento de hacer el análisis específico del corpus investigativo.

Finalmente hay que destacar que, si bien muchos de los seleccionados pudieran parecer “protagonistas de segunda línea”, la verdad es que muchos de ellos corresponden a funcionarios públicos con una alta especialización y conocimiento en el terreno de cómo opera el SJP tanto en Chile como en Costa Rica. En ambos casos es particularmente importante el rol desempeñado por los administradores de fiscalías o de tribunales.

5.2.- Bloques temáticos y proceso de entrevistas

Como previamente se ha indicado, los entrevistados solo conocían de forma genérica los objetivos de la entrevista, y lo mismo ocurría con las preguntas, las cuales solo fueron develadas durante el desarrollo de la entrevista misma. Sin perjuicio de dicha flexibilidad y a tenor de los ejes de trabajo, se construyeron 5 grandes bloques temáticos a través de los cuales debió ir pasando cada entrevistado. En algunos casos, dada la insuficiencia, desconcomiento o derechamente la ignorancia del entrevistado respecto del tema, se pasaba al bloque siguiente.

- 1.- Identificación personal: Profesión u oficio, en qué zona geográfica vive y trabaja, cuál es su rol profesional, etc.
- 2.- Su nexos con el SJP: Qué hacía antes de entrar en el sistema, desde cuándo está en esta organización, ¿trabajaba antes en el ámbito privado?, qué realiza ahora, por qué ingresó en el sistema de justicia penal, etc.
- 3.- Sus conocimientos de gestión: Qué sabe específicamente del tema, herramientas de gestión que conoce, cómo es su relación con aquellos que manejan la gestión, cambios ha percibido en la forma de trabajo, etc.
- 4.- Eficiencia del sistema de justicia penal: Cuales debieran ser el fin del sistema de justicia penal, qué hace más eficiente un sistema de justicia, qué herramientas hacen más racional el sistema.
- 5.- Valoración general del sistema penal.

6.- Análisis cualitativo de las entrevistas y análisis del discurso

El primer objetivo al posicionar esta investigación en la perspectiva cualitativa era recabar información descriptiva acerca del objeto de estudio planteado. Un segundo objetivo

era develar la dinámica de los significados y de las subjetividades que están jugando un rol en el proceso de configuración de un paradigma *gerencial* en el SJP. De ahí que la búsqueda de los posibles discursos generados a partir de este fenómeno es uno de los ejes centrales de esta investigación.

La literatura en ciencias sociales en el campo cualitativo, además de inabarcable por su prodigiosa cantidad, exhibe simultáneamente una falta de consensos, y una muy notable dispersión de enfoques. Este amplio espectro epistemológico estaría reflejado, según Conde (2010), en un enorme universo de prácticas, metodologías y corrientes cualitativas.

La etnometodología, la autoetnografía, el positivismo y, de forma más general, las aproximaciones inductivas, el construccionismo, la fenomenología, la heurística, el análisis narrativo, la psicología ecológica, la teoría de sistemas, las teorías no lineales del caos y de la complejidad, la teoría fundamentada, la teoría crítica y sus nuevos desarrollos a partir del feminismo, y la teoría *queer* como ejemplos más emblemáticos. (Conde, 2010:15).

Ciertamente, como en muchas áreas de las ciencias sociales, todo este escenario variará dependiendo de si estamos inmersos en tradiciones anglosajonas, continentales o en las emergentes escuelas críticas latinoamericanas postcoloniales. En nuestra tradición más cercana gran parte de las investigaciones están fundadas en los trabajos que se han llevado a cabo a partir de lo que se denomina el “giro lingüístico” y el “giro hermenéutico” (Alonso, 1998).

Dicho paradigma proviene de los trabajos seminales de Searle y Austin, y está construido bajo la idea de los actos del habla y del lenguaje como productores de la realidad, a lo que se han unido los trabajos pioneros de la Escuela de Frankfurt, con Adorno y Horkheimer, y que otros han hecho converger en definitiva con las orientaciones de la sociología crítica (Conde, 2010: 216).

Así, una vez que las ciencias sociales pusieron su acento en las ideas de identidad y cultura, y no solo las categorías de clase o estructura, se convirtió en algo palpable el hecho de que leyendo los discursos se lee la sociedad, ya que el discurso es práctica social en sí mismo.

Entonces, en ese sentido, analizar el discurso que circula en la sociedad es analizar una forma de acción social. (Santander, 2011:209-210).

Aunque suele haber bastante debate acerca de la noción exacta de discurso, incluso algunos autores directamente niegan su existencia, para la mayoría sí es posible afirmar que hay algo común en las diferentes aproximaciones. Estas estarían unidas por una atención compartida hacia la significación y hacia los aspectos más estructurales del lenguaje y se vincularían a análisis interpretativos y reflexivos (Garay et al, 2005: 110). Una idea sobre esto sería caracterizar al discurso como “un conjunto de prácticas lingüísticas que mantienen y promueven ciertas relaciones sociales. El análisis consiste en estudiar cómo estas prácticas actúan en el presente manteniendo y promoviendo estas relaciones: Es decir, sacar a la luz el poder del lenguaje como una práctica constituyente y regulativa” (Íñiguez y Antaki, 1994: 63).

Dado lo anterior, se ha establecido por algunos autores en nuestro contexto científico que las tradiciones metodológicas más relevantes en el campo cualitativo son la investigación-acción, la etnografía, la interaccionismo simbólico y la lingüística (Íñiguez, 2003).

Nuestro trabajo de investigación probablemente se aproxima más a la visión construccionista, heredera de la larga tradición de la Escuela de Chicago, padres del interaccionismo simbólico. Lo que queda reflejado en que durante el trabajo exploratorio, al tiempo de describir las estructuras organizacionales de ambos sistemas de justicia penal, fijamos nuestra mirada en la identificación de ciertos significados y dinámicas internas de los procesos gerenciales de los sistemas analizados.

Es una realidad que la actividad interpretativa y hermenéutica realizada sobre textos en general no es ajena a los análisis del derecho penal ni de la política criminal, ni siquiera al campo de la criminología. Sin embargo, no existe una caja de herramientas propia y específica en nuestras disciplinas para ubicarse con soltura en ese eje teórico-metodológico y realizar desde allí los análisis del discurso respectivos, sin embargo, sí existen en otras áreas de las ciencias sociales y humanidades, como en la psicología social, la ciencia política, la sociología o, como resulta obvio, en la propia lingüística.

Sin perjuicio de lo anterior, en un campo estrechamente unido al derecho penal como es la filosofía jurídico-penal, se suelen estudiar y aplicar los trabajos sobre teoría del discurso venidos desde el pensamiento habermasiano y su teoría de la acción comunicativa. No cabe

duda del impacto que ha tenido esta corriente teórica en el derecho penal. Sin embargo, dado que esta investigación busca características más materiales y prácticas de los efectos de los actos del habla (lenguaje) y su producción discursiva (significados) en la realidad, nuestros ejes analíticos forzosamente deberán dirigir sus miradas hacia marcos creados en las ciencias sociales más que a las aproximaciones construidas desde la filosofía.

La pregunta sería por tanto la de en qué marco de análisis y perspectiva teórica debería sentirse cómodo un análisis del discurso llevado a cabo en el mundo de la política-criminal y la criminología. Este no es ciertamente el lugar donde pueda y deba resolverse este asunto, pero una respuesta preliminar podría ser que el tipo de objeto político criminal o criminológico determinará en gran medida la perspectiva epistemológica elegida y la técnica de análisis adosada que deberemos seguir. No será lo mismo un análisis de noticias policiales en los medios de comunicación o, de los discursos implícitos en una reforma de la justicia penal que un análisis de un texto normativo.

Será importante por tanto, primero, ubicar en el mapa general del conocimiento el objeto de investigación y, segundo, determinar la perspectiva discursiva con la cual nos aproximaremos a él. Esto es sumamente relevante para nosotros por la dimensión política encarnada en los análisis del discurso.

En el campo del análisis del discurso en sociología (Conde, 2010: 20; Ibáñez, 1979) se ha distinguido entre tendencias “socio-hermenéuticas”, cercanas a tipos de análisis más semiológicos y teñidas de ciertas corrientes de análisis estructural, versus otras líneas que hacen hincapié en las dimensiones del discurso como acción, como práctica histórico-social. Preliminarmente podemos establecer que la aproximación de la política-criminal deberá hacerse de acuerdo al enfoque de esta última visión, de marcado carácter más pragmático, donde el lenguaje opera como una práctica social y no solo como un constructo formalista accesible exclusivamente a lingüistas.

En cualquier caso, no podemos desdeñar el uso del análisis del discurso en la política criminal y la criminología. Si observamos el desarrollo de las ciencias sociales, especialmente con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se percibe con facilidad que se ha producido una eclosión de los estudios del lenguaje en múltiples campos. Estos estudios han comprendido aproximaciones que van desde la perspectiva de la psicología experimental, con

una clara base en la biología evolutiva (Pinker, 2003), hasta visiones propias de la lingüística y de la semiótica.

Para clarificar el derrotero científico de la perspectiva discursiva en las ciencias sociales y contextualizar su relevancia, la literatura en general es más o menos conteste respecto a las fuentes más relevantes en su formación. A efectos ilustrativos seguiremos a Garay, Íñiguez y Martínez (Garay et al, 2005), que establecen sintéticamente los siguientes factores:

a) La influencia de lo que se ha denominado el “Segundo Wittgenstein”, a partir del cual surge la moderna filosofía del lenguaje, donde se llega a afirmar en términos generales que “todo es lenguaje”.

b) Los trabajos del filósofo John Austin y la “teoría de los actos del habla”, que expresa que el lenguaje no solo sirve para la descripción de la realidad sino que es una práctica social, es decir, el lenguaje actúa.

c) Las aportaciones de la etnometodología, especialmente la obra del sociólogo Harold Garfinkel, por el sentido que da a los actos realizados en la vida cotidiana, al carácter intencional de los agentes sociales y a su inherente reflexividad. Esto último en el sentido de que los aspirantes a la interacción son conscientes de las reglas que están siguiendo, de modo que, en un momento dado, no solo pueden construirlas y reconstruirlas sino también cambiarlas (Íñiguez y Antaki, 1998; Íñiguez, 1999, Íñiguez, 2003).

d) La influencia de la lingüística estructural, heredera y especialmente determinada por la obra de Ferdinand de Saussure, bajo la idea de que no existe una relación directa entre el significante y el significado. El significado, así, se construye a partir de un sistema de oposiciones y diferencias.

e) La obra hermenéutica de Hans-Georg Gadamer, para quien el lenguaje no es solamente uno de los instrumentos de que está dotado el ser humano, sino que es el fundamento para que los seres humanos tengan mundo, el denominado “estar-en-el-mundo”.

f) La gran influencia de la obra de Michel Foucault. Para él, que asume una concepción del discurso como práctica social, esta tiene un papel potente en la construcción de objetos sociales como, por ejemplo, la locura, el delito o la sexualidad. Por tanto, al ser una práctica como cualquier otra, es posible rastrear sus condiciones de producción. En nuestro caso,

tendríamos que auscultar las condiciones de producción del discurso *gerencial* dentro de los sistemas de justicia criminal. De hecho en nuestro análisis hemos denominado a esto “el repertorio economicista”. Es importante hacer notar que, debido a las posibilidades de articular estrategias a partir de la producción discursiva, desde Foucault se suele hablar de la existencia de verdaderas “estrategias discursivas” (Foucault, 1987).

Una revisión del material relativo a las aproximaciones científicas más importantes en la perspectiva del discurso, sumada a la reflexión acerca de las necesidades que nuestro contexto político-criminal y criminológico podría requerir, nos ha hecho concluir que al menos existirían cuatro corrientes de análisis del discurso que debiéramos considerar con potencial para tener alguna aplicabilidad en nuestra disciplina. Si bien nuestro análisis no opta por ninguna de ellas en términos exclusivos se ve influida por algunos de sus postulados más relevantes.

1. Una primera corriente corresponde a una línea tradicional, el denominado *análisis de contenido*. Es una de las herramientas más utilizadas en la actualidad. Lo que se busca a través de este análisis son elementos explícitos en cualquier tipo de texto, básicamente codificando y categorizando el corpus.

Este análisis puede seguir la línea más clásica, es decir, “troceando el texto”, lo que consiste en la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa de los mensajes en su nivel más manifiesto, excluyendo de manera total cualquiera de sus posibles dimensiones pragmáticas (Alonso, 1998: 189). Una segunda vía es el análisis de contenido más elaborado, denominado también “análisis por categorías”; un ejemplo de este estilo es lo que hace la teoría fundamentada (*grounded theory*) introducida por Glasser y Strauss en 1967. En este enfoque, los códigos no han de estar cuantificados necesariamente, sino que entran en un análisis cualitativo de las relaciones con otros códigos y el contexto, así como con las consecuencias de la acción (Kvale, 2011: 139).⁹⁵

Es relevante indicar que la codificación se ha convertido también en un instrumento clave en los nuevos programas de análisis de entrevistas asistidos por ordenador (Valles,

⁹⁵ Un ejemplo de este tipo de análisis en nuestro ámbito lo encontramos en Arenas, Lorea et al (2013). “Análisis discursivo de los agentes sociales implicados en la violencia de género”. *Revista Española de Investigación Criminológica*, Art. 4. nº 11. Un ejemplo en el ámbito chileno, aunque sugiere el uso complementario de otras perspectivas de análisis discursivo, lo vemos en Del Valle, Carlos, et al Carlos, (2012). “ANASENOT: Programa computacional para el análisis de un corpus de sentencias penales y noticias policiales”. *Revista de Ciencias Sociales Opción*. Nº 70: 48-65.

2009). De hecho, actualmente los programas más utilizados son el programa de origen alemán Atlas.ti y el programa australiano Nvivo. Para esta investigación se han tenido a la vista ambos programas, especialmente el Atlas.ti, pero en definitiva se ha optado por no utilizarlos debido a que no constituían un aporte fundamental para la etapa de análisis de los significados que se pretendían explorar.

2. Una segunda aproximación es lo que se denomina el Análisis crítico del discurso o ACD. Esta perspectiva constituye el gran referente de las escuelas críticas y sin duda podría tener un fuerte impacto en las visiones más inconformistas que analizan el sistema penal en su conjunto.

El análisis crítico del discurso, a diferencia de los análisis más estructurales y/o formalistas, parte de la base de que el lenguaje carece de poder propio, obtiene por tanto su poder por el uso que las personas poderosas hacen de él, es por tanto un análisis más bien contextual y externalista. Como señala Wodak, esta es una de las razones por las que las líneas más desarrolladas y donde más énfasis pone el análisis crítico del discurso “son las relaciones de dominación, discriminación, poder y control, tal como se manifiestan a través del lenguaje” (Wodak, 2003:19).

Para las perspectivas críticas del sistema penal el ACD es sin duda un aporte, por cuanto, como dice Van Dijk (1999, 2003), esta línea enfoca su campo de trabajo en los grupos sociales vulnerables y excluidos, ya sean las mujeres, los inmigrantes o cualquier otro. Esta característica lo transforma en una plataforma idónea para el análisis que se hace en el campo de la criminología y de la política criminal debido a la clara naturaleza sesgada socialmente y de exclusión que tienen las estructuras del control penal. Si bien en este trabajo no seguimos de forma estricta el ACD, es innegable su importancia e influencia, constituyendo una perspectiva imprescindible para nuestra investigación, y así queda reflejado en la sección analítica respectiva.^{96/97}

⁹⁶ En el contexto iberoamericano podemos citar el trabajo de Cubells, J. e Iñiguez, L. (2008), La construcción de hechos en el discurso jurídico: Análisis del caso de los “robos en cajeros automáticos en la ciudad de Barcelona”. *Revista Española de Investigación Criminológica*. Art. 4. N° 6. Aunque estos autores, desde la óptica de la psicología social, siguen en sus trabajos especialmente a Potter, J y Wetherell, M, y utilizan la herramienta analítica de los repertorios interpretativos, admiten además en su investigación la influencia del ACD, especialmente de Billig, M. 1987, 1988, 1991; Fairclough, N. 1992, Foucault, M. 1969; Van Dijk, 1997.

La divulgación de las bondades de este estilo para la criminología ya la encontramos en la literatura iberoamericana, especialmente en la metodología y campos de exploración de la criminología crítica (Fernández, 2006, 2013a; 2013b),⁹⁸ aunque por ahora los trabajos empíricos son escasos.

3. Una tercera línea a la cual podría aproximarse la política criminal y la criminología nace en de la ciencia política y en los análisis desarrollados en torno al poder político.

Esta corriente emerge de los análisis del discurso que se realizan a partir de la obra teórica de Ernesto Laclau y Chantal Maffau, y que convergen a lo que metodológicamente se denomina Análisis de Marco o *Frame Analysis* (Laclau, 1987; Laclau, 2005).

Para esta corriente, lo político, y por extensión debería entenderse también lo político-criminal, es la lucha por la hegemonía. En nuestros términos, la lucha por la hegemonía del discurso penal estaría circunscrita al objetivo de lograr la adhesión activa o el consentimiento pasivo de los grupos sociales a determinados discursos punitivos. Esta lucha, entendida en clave del postmarxismo gramsciano, se daría en el campo del dominio ideológico y cultural, y también para lograr el control de la agenda de los medios de comunicación social.

La relevancia de esta línea teórica viene de la centralidad otorgada al concepto de “lo cultural” en los procesos políticos y evidentemente en los procesos político-criminales. De esta manera, la lucha por el dominio de lo cultural es un factor decisivo para llevar a cabo programas penales materializados en políticas públicas. Así, el uso de ciertos marcos de análisis como, por ejemplo, “los delincuentes incorregibles”, “la lucha contra el delito” o “los derechos de las víctimas” podría arrojar luz sobre el desarrollo del populismo penal, que ya no se verían en términos extremos de más o menos control penal, sino como un “proceso normal” de los sistemas políticos-criminales actuales.⁹⁹

⁹⁷ En el contexto chileno, un importante aporte lo encontramos en Agüero, Claudio (2014). ¿Conforman las sentencias penales un género discursivo? *Revista Estudios Filológicos*. N° 53. Valdivia. Chile.

⁹⁸ Véase una enorme cantidad de estudios de ACD especialmente desarrollados en el mundo anglosajón en Fernández Cruz, José (2013), “Análisis crítico del discurso y criminología. Una aproximación interdisciplinaria”. *Revista de Política Criminal*. Vol. 8. n° 16. Cita 95: 497.

⁹⁹ Ciertos trabajos provenientes de las ciencias de la comunicación y de la ciencia política suelen citar la obra de Laclau y Mofeu, especialmente al referirse al fenómeno del populismo punitivo y a la relación entre agendas políticas y agendas de los medios de comunicación en el contexto del crimen y la criminalidad. Un trabajo con

4. Una cuarta escuela o línea analítica del discurso que resulta interesante para nuestro campo de investigación surge en el mundo de la psicología social.

Aquí la noción del discurso es usada para tratar todos los tipos de interacciones lingüísticas, sean habladas o escritas, de carácter formal e informal. De modo que el análisis del discurso se convertiría en el marco para el análisis de cualquier tipo de material lingüístico. Este tipo de análisis sirve como herramienta para la psicología social cuando quiera obtener un mejor entendimiento de la vida e interacción social a través del estudio de textos sociales (Potter y Wetherell, 1987: 3) (Sisto, 2012: 189).

Este tipo de análisis del discurso, que esencialmente contiene tres categorías, función, construcción y variación, utiliza una herramienta analítica denominada *repertorio interpretativo*. Los repertorios los debemos considerar como los elementos esenciales que los hablantes utilizan para construir versiones de las acciones, procesos cognitivos y otros fenómenos. Cualquier repertorio interpretativo está constituido por una restringida gama de términos usados de una manera estilística y gramatical específicas. Con frecuencia un repertorio se organizará alrededor de metáforas y otras figuras del habla (Potter y Wetherell, 1987). Así, esta corriente construccionista se aleja de la perspectiva “realista-representacionista” en su forma de comprender el lenguaje, y cobra de esta manera el discurso un derecho propio a ser analizado como una entidad autónoma (Sisto, 2012: 193).

No cabe duda de lo sugerente que resulta esta línea de trabajo para los análisis discursivos a realizar en política criminal y en criminología. Por la misma razón, nuestra investigación coge algunos elementos de ella, especialmente la idea de repertorio y el tono pragmático de su lógica de trabajo, es decir, que mediante el uso y materialización de solo ciertas ideas o temáticas relevantes es potencialmente posible explicar fenómenos complejos.¹⁰⁰

Esta propuesta de la psicología social no es incompatible con otros análisis, por ejemplo con el ACD. Así, Sisto, citando a Parker (1992), indica que es posible, por ejemplo

aplicación de esta perspectiva y metodología de análisis de marco (*frame analysis*), relacionado en este caso con los procesos de formación del populismo y de la hegemonía política lo vemos en Errejón, Iñigo. (2012). *La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): Un análisis discursivo*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

¹⁰⁰ Un ejemplo de investigación a través de esta perspectiva en Domínguez de la Rosa, Laura (2014). *La construcción social de la homoparentalidad*. (Tesis doctoral). Universidad de Málaga. Málaga.

analizar, los efectos del poder en el proceso discursivo, es decir, identificar mediante esta técnica a los beneficiados y a los oprimidos en el discurso, lo cual podría acercar, emparentar o mezclar este análisis con enfoques más explícitos del análisis crítico del discurso.

Como es lógico, es imposible delinear en una investigación de corto alcance como esta un método propio de análisis para la criminología y la política criminal. Sin embargo, en nuestra investigación bebemos de las diversas perspectivas expuestas. En el caso de la corriente tradicional de análisis de contenido, su influencia se ha visto reflejada en cómo hemos seleccionado una serie de elementos textuales, frases y conceptos que suelen repetirse constantemente dentro de las entrevistas realizadas, constituyendo en algunos casos un patrón discursivo específico.

De la corriente propuesta por el Análisis de marco (*Frame Analysis*), hemos rescatado la importancia de los elementos contextuales para explicar los procesos discursivos. Lo que, dado nuestro objeto de investigación, cobra relevancia debido a los intensos cambios socio-económicos vividos por Latinoamérica en las últimas décadas y su impacto en la forma de organizar el sector público. Por ello, hemos tratado de mostrar que uno de los campos de lucha discursiva ha sido la pretensión de “imponer” una cierta visión acerca de la gestión pública. Esta lucha, creemos, se plasmo primero en el objetivo de lograr una hegemonía cultural de la visión gerencial, para luego trasladar ese enfoque al plano político y económico.

En el caso del análisis crítico del discurso, nos ha interesado la idea de la “no neutralidad” de los procesos discursivos, y de cómo estos se plasman en la realidad a través de actos de poder, hecho evidente en el derecho penal y la criminología. Este enfoque analítico evidentemente tiene una fuerte ligazón con las escuelas críticas en ciencias sociales, y, por tanto, tradiciones como la criminología encuentran un encaje bastante fácil en este tipo de análisis. Sin embargo, a pesar de la lógica influencia de estas escuelas en nuestro trabajo, y dada la realidad latinoamericana destacamos elementos de la nueva organización del sistema de justicia penal que no nos parecen negativos ab initio.

Finalmente, de la propuesta proveniente de la psicología social hemos rescatado la idea de “repertorio interpretativo”, esencialmente bajo la idea de que en un contexto no existe solo un discurso, sino una multiplicidad de discursos. De este modo, esta herramienta nos permite distinguir aquellos discursos más troncales, que tienen una alta capacidad de sintetizar situaciones complejas, de aquellos discursos más laterales o accesorios.

Ciertamente, mientras no se develen todos lo que ocurre entre el pensamiento y el texto, o no se clarifique cuál es el rol del contexto donde el hecho cobró existencia, no habrá certeza sobre lo que es efectivamente el discurso. Este es un campo sobre el que actualmente trabajan una variedad de disciplinas, desde las neurociencias, las ciencias cognitivas y la inteligencia artificial, hasta la lingüística, la historia, la sicología social, etc.

Es claro que esta tarea es mucho más compleja en criminología y en política criminal, especialmente por la escasa tradición de escuelas dedicadas a este ámbito. Puestos en esta situación, como hemos dicho, la vía de análisis de significados que hemos construido para el desarrollo de nuestra investigación no se rige “exclusivamente” por alguna de las cuatro corrientes de análisis del discurso que creemos en todo caso relevantes para una investigación como la nuestra.

Quizás al modelo al que más nos aproximamos para analizar las entrevistas sea a un modelo más simple y pragmático, llamado *modelo del bricolaje*. Este refleja bien nuestra metodología combinada para lograr una mayor profundidad en el análisis: “esta técnica se refiere a la mezcla de discursos técnicos en que el intérprete se mueve libremente entre técnicas analíticas diferentes. Esta forma ecléctica de generar significado – mediante una multiplicidad de métodos y enfoques conceptuales *ad hoc* – es un modo habitual de análisis de las entrevistas...para las entrevistas que carecen de un sentido global en la primera lectura, estas tácticas de generación de significado pueden sacar a relucir conexiones y estructuras significativas para un proyecto de investigación...” (Kvale, 2011: 150-151).¹⁰¹

En términos mucho más concretos, esta búsqueda de significados y discursos latentes, no apreciables de forma instantánea por cualquier observador, se ha realizado a través de un método hermenéutico consistente en la creación de contextos superpuestos basado en la lectura reiterada y en una enorme cantidad de apuntes emergidos tanto de datos de campo como de literatura secundaria. Este material se detallará en los capítulos analíticos respectivos.

¹⁰¹ Por la misma razón, hemos tenido especial precaución en no cometer alguno de los seis atajos que la literatura suele criticar y que usualmente se cometen en este tipo de análisis discursivos: 1. Pseudo-análisis a través de resúmenes. 2. Pseudo-análisis basado en la toma de posiciones. 3. Pseudo-análisis por exceso o aislamiento de citas. 4. Pseudo-análisis circular de los discursos y de los constructos mentales. 5. Pseudo-análisis de las falsas generalizaciones (*False Survey*). 6. Pseudo-análisis por localización de elementos (Antaki et al, 2003).

Para llevar a cabo esta especie de “doble hermenéutica” (Santander, 2011) se ha vuelto una y otra vez al análisis del nuevo contexto creado previamente. Así, por vía redundante, se ha ido formando circularmente un contexto, luego se ha puesto en marcha otro nuevo análisis. Este procedimiento se ha repetido muchas veces y ha permitido construir una serie de dimensiones, categorías y repertorios que finalmente han vertebrado el análisis. Como ya hemos dicho, nos hemos enfocado inicialmente en el caso chileno, logrado una plantilla o matriz general que luego ha sido aplicada, en la medida de lo posible dada las particularidades, al caso costarricense. Los detalles de este análisis serán expuestos en los capítulos respectivos.

7.- Dificultades y limitaciones metodológicas generales de esta investigación, especialmente en el trabajo de campo

Finalmente, en un intento de dar consistencia metodológica a las distintas etapas del proceso de investigación, hemos anotado las dificultades y potenciales sesgos que pudieran influir en el análisis de la información obtenida. A objeto de que sean accesibles para el lector, indicamos algunas de las complicaciones que con mayor regularidad se han producido en el curso de la investigación.

Dificultad /Actividad	CHILE	COSTA RICA
Conocimiento del país y contexto del SJP	Observador natural del país. Ex operador del SJP.	Observador foráneo del país. Proceso previo de aculturización de forma remota y luego in situ.
Localización de entrevistados	Fácil por el alto grado de penetración gerencial. Complicada para ubicar algunos consultores.	Inicialmente compleja por el menor grado de penetración gerencial. Posteriormente se ubicaron con mayor facilidad profesionales cercanos al tema.

Agenda con entrevistados	Fácil. Normalmente se cumplió.	Compleja. En algunos casos se reagendó y en otras simplemente fue imposible la entrevista. Motivos: La necesidad de una alta muestra en Costa Rica debido al desconocimiento del contexto y a la naturaleza funcional de muchos entrevistados.
Materiales y recursos disponibles	No hubo financiamiento especial ni de Conicyt ni de la Universidad de Málaga. Costos asumidos por el propio investigador.	No hubo financiamiento especial ni de Conicyt ni de la Universidad de Málaga. Costos asumidos por el propio investigador.
Información del SJP Registro de entrevistas	Normalmente expedito. De forma remota fue más complejo. Registro: Todas las entrevistas grabadas y transcritas.	Normalmente expedito. De forma remota fue más complejo. Registro: Debido a la petición de diversos entrevistados de no ser grabados para poder hablar con libertad, se optó por utilizar la modalidad de libro o notas de campo, actualizadas diariamente.
Nº de entrevistados.	10	16
Tiempo de estancia en el país.	30 días	60 días
Observación del SJP	No	Sí
Tiempo medio de las entrevistas.	1 hora aproximadamente	30 – 40 minutos aproximadamente

CAPÍTULO TERCERO:

MODELO DE JUSTICIA PENAL EN CHILE. NUEVAS PRÁCTICAS Y CONSOLIDACIÓN DEL DISCURSO GERENCIAL

“Para luchar contra el pragmatismo y la horrible tendencia a la consecución de fines útiles, mi primo el mayor propugna el procedimiento de sacarse pelos de la cabeza, hacerle un nudo en el medio y dejarlo caer suavemente por el agujero del lavado. Si este pelo se engancha en la rejilla que suele cundir en dichos agujeros, bastará abrir un poco la canilla para que se pierda de vista”.

(Julio Cortázar. Historias de cronopios y de famas. Pérdida y recuperación del pelo. 2012:38).

1.- Introducción

El presente capítulo expone los hallazgos producidos por el trabajo empírico efectuado en la realidad del sistema de justicia penal en Chile. Dicho trabajo ha consistido en la recogida de un variado cuerpo documental, así como en la realización de 10 entrevistas cualitativas a diversos sujetos que directa o indirectamente tienen relación con el sistema de justicia penal. A partir de la convergencia de ambas fuentes de información hemos inferido la configuración de una tendencia, material y discursiva gerencial, dentro de la realidad investigada.

Para contextualizar la investigación, en el apartado I abordamos la realidad jurídico-penal donde esta investigación se inserta. Para ello exponemos sintéticamente el camino seguido por la historia procesal latinoamericana moderna, relatando en términos generales el paso desde un sistema de enjuiciamiento inquisitivo a otro de carácter acusatorio, adversarial o mixto. En esta misma línea explicativa hacemos referencia a algunos factores geopolíticos y político-criminales que consideramos han sido imprescindibles para posibilitar la transformación de la justicia penal en la región. Luego, con un tratamiento similar (apartado II), atenderemos a la evolución del sistema de justicia penal de Chile y resaltamos ciertos elementos históricos que son necesarios para entender la tendencia hacia un modelo gerencial en este país.

El apartado III se ha dedicado a la descripción de la metodología específica empleada en esta investigación. De este modo nos explayamos acerca de las fuentes de información consultadas, relatando específicamente el modo como se ha llevado a cabo el trabajo de campo. En este último punto hemos puesto especial énfasis en destacar los criterios utilizados para la selección de los entrevistados, dando relieve a sus profesiones y a las posiciones que ocupan o han ocupado dentro de las organizaciones del sistema penal. Hemos considerado que la combinación de ambos criterios ha convertido a estos sujetos en protagonistas y/o observadores privilegiados de ciertas transformaciones ocurridas en el SJP en el último tiempo.

El trabajo analítico propiamente tal se desarrolla en el apartado IV de este capítulo. Para ello, partimos de que en el SJP podemos distinguir al menos dos grandes bloques discursivos: Por una parte, una “dimensión discursiva organizacional-gerencial” y, por la otra, una “dimensión jurídico-penal”. Asumiendo que nuestra investigación versa justamente sobre esa

dimensión organizacional-gerencial, hemos elaborado una plataforma de análisis conceptual de ella que nos debiera permitir exhibir de forma más ilustrativa nuestros hallazgos.¹⁰²

Como decíamos, este proceso de análisis se ha sistematizado (Esquema N° 1), en primer lugar, configurando lo que hemos denominado “dimensiones o ejes” discursivos. Luego que hemos establecido que nuestra dimensión será la organizacional-gerencial, presentamos una serie de apartados específicos que hemos denominado “subcategorías de análisis” y que diseccionan en definitiva esta dimensión. Si bien estas subcategorías contienen una interesante cantidad de informaciones relevantes acerca de la dimensión organizacional-gerencial, todavía no nos permiten distinguir a plenitud entre los rasgos generales y los patrones específicos del fenómeno.

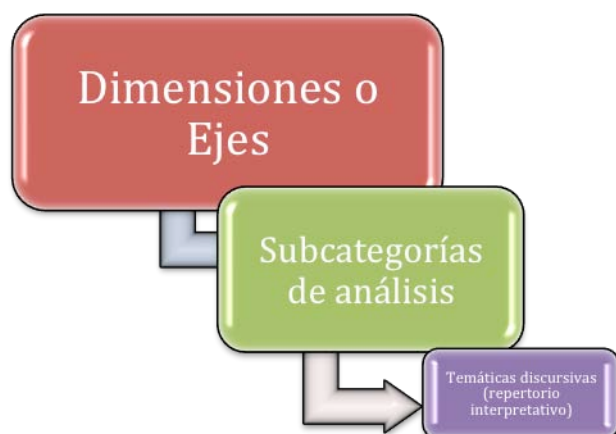
De la necesidad anterior surge entonces una tercera capa de análisis, en la que finalmente concretamos nuestra investigación, a la que hemos denominado “las temáticas o repertorios discursivos”. Como queda en claro por su denominación, esta forma de inferencia se acerca bastante a lo que en el capítulo metodológico hemos explicado acerca de cierta línea de análisis del discurso proveniente de la psicología-social, y que se suele denominar “repertorios discursivos”.

Cada una de estas temáticas o repertorios son células explicativas que, unidas y en juego con las subcategorías, permiten, una mejor explicación de la dimensión organizacional del SJP y del modelo gerencial en general. Esto lo retomaremos con detalle en la sección metodológica de este capítulo. Por el momento, vamos a contextualizar nuestra investigación a través del relato de las transformaciones de la justicia penal en la región.

Esquema N°1.

Proceso de análisis de la dimensión organizacional-gerencial.

¹⁰² Sin perjuicio de esa disección bicéfala del sistema de justicia penal, en trabajos anteriores (González Guarda, 2015; 2016) hemos presentado un modelo tripartito de esta situación, distinguiendo tres ámbitos: El jurídico-penal, el organizacional-estructural, y el gerencial. Considerando que las investigaciones en este campo están aún en etapas embrionarias, especialmente aquellas relativas a los límites entre lo material y lo discursivo en cada una de estas dimensiones, creemos que nuestra propuesta tiene todavía un marcado carácter preliminar. Esperamos que en el futuro se consoliden un modelo más estandarizado acerca de esta cuestión.



Fuente: Elaboración propia.

2.- Evolución y consolidación de un nuevo modelo de justicia penal en Latinoamérica

La primacía del modelo inquisitivo sobre el acusatorio fue el rasgo recurrente en la historia de la justicia penal latinoamericana. Las deficiencias que fue acumulando este sistema fueron configurando, ya no sólo una justicia atávica, sino también una justicia selectiva, arbitraria y antidemocrática. De este poder penal incontrolado se ha dejado constancia con contundencia en una nutrida literatura penal (Zaffaroni, 2002, 1989 y 1986, Carranza, 2011).

Es difícil comprender las transformaciones en los SJP ocurridas en cada país individualmente si no nos asomamos un poco a lo que ha sucedido en el conjunto de la región en las últimas décadas. Ciertamente todos los procesos están íntimamente conectados; de hecho, no es inusual encontrar en la literatura del área expresiones tales como “oleada reformista”, “procesos de transformación”, “revolución”, “efecto cascada” o “corrientes de cambios” (Langer, 2007, Vargas, 2008, Duce, 2009), expresiones todas ellas indicativas de que no estamos en presencia de un mero despliegue de estilos autónomos de transformar los sistemas de enjuiciamiento criminal sino, como muchos autores han afirmado, ante un verdadero cambio de

paradigma regional, ante una nueva forma de hacer cultura jurídica o, si se quiere decir desde la óptica de las políticas públicas, ante una transformación global de esa política en el mundo de la justicia penal.

Las peculiaridades surgidas en los contextos nacionales y que podrían impedir análisis comparativos solo son una apariencia, y se aligeran notablemente cuando observamos los rasgos o las fuentes comunes de las cuales deriva la conformación de los respectivos SJP, pero, sobre todo, cuando atendemos al diagnóstico común previo a las reformas. Valoración ciertamente negativa y no muy alentadora sobre el funcionamiento de los SJP en la región.¹⁰³ Por ello es común en muchas obras de procesalistas latinoamericanos, tanto de la vieja como de la nueva generación,¹⁰⁴ la descripción del largo camino recorrido para llegar al proceso de transformación del SJP.

Para la historia de la legislación procesal penal latinoamericana es de particular interés su relación con su fuente más primaria, la española (Maier, et al, 2000).¹⁰⁵ Con posterioridad a los procesos de independencia republicanos curiosamente muchos países de la región no adecuaron sus SJP a la “ola modernizadora europea del siglo XIX”, que en España se concretó en la ley de enjuiciamiento criminal de 1882, y que en lo medular introdujo una fase instructiva previa a la fase de juzgamiento.

Entrando ya en la década de los setenta y ochenta del siglo pasado, el movimiento procesal penal latinoamericano se plasmó en la creación del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal (IIDP), el cual organizó diversas “Jornadas” con miras a la elaboración del Código procesal penal modelo para Iberoamérica (CPPMI), reconocido como la piedra angular de todo el futuro proceso reformista de la justicia criminal en Latinoamérica (Llobert, 2005, Fairén, 1990).

¹⁰³ Sobre esta temática, la opinión de Maier; “En su mayoría, y salvando los matices de cada legislación o estructura estatal particular, tenían como características generales una organización extremadamente burocrática y vertical, sin independencia de sus operadores, que funcionaba por delegación y devolución del poder de procedencia, tributaria de un poder político centralizado al extremo (justicia de gabinete); y un poder consecuente para la realización de ese modelo de justicia, un sistema escrito, secreto y dirigido a componer una encuesta o pesquisa objetiva sobre los rastros de la desviación del comportamiento imputado, a través de la investigación solitaria de un inquisidor, presuntamente no contaminado por intereses extraños...procedimiento dominado por la razón de Estado, verdadero protagonista del conflicto entre la ley heterónoma dictada por él y el súbdito sospechado por transgredirla..” (Maier, et al, 2000, pp. 20-21).

¹⁰⁴ Los principales autores en torno a los cuales se estructura la narración de la historia previa del derecho procesal latinoamericano son Julio Maier (2002; 2003) y su discípulo Alberto Binder.

¹⁰⁵ Interesantes son las excepciones de Cuba que, por mantenerse más tiempo bajo dominio español, incorporó a su derecho la ley española de enjuiciamiento criminal de 1882; la República Dominicana, que adoptó el *Códe d' instruction criminelle* francés de 1808, iniciador del movimiento reformador europeo; el caso de Brasil, que en cierta forma, también morigeró el efecto indicado de perpetuación de la legislación inquisitiva en las nuevas repúblicas americanas; o el caso de Puerto Rico, que al ser anexado por EE.UU conformó un nuevo estado de la Unión Americana.

Este CPPMI, más todo el movimiento procesalista reformador, constituyen para las disciplinas que nutren los análisis de la política-criminal comparada dos fenómenos destacables de esfuerzo aglutinador de los países iberoamericanos bajo las mismas normas jurídicas y amparados en una similar cosmovisión cultural. Hoy este formato unionista en políticas públicas es una forma común de proceder en diversos ámbitos en Latinoamérica.

Como decíamos, esto se gestó a través de una serie de congresos y reuniones de destacados procesalistas, que por un período de veinte años trabajaron en la elaboración de dicho código de origen académico. Este hecho constituye sin duda un caso paradigmático de un trabajo académico que influye de manera sustancial en la creación legislativa y en la construcción misma de instituciones. Hoy, cuando estamos bajo el dominio de una política penal de corte populista, alentada por la inmediatez de los titulares de la prensa del día, estos pausados proyectos académicos parecen artefactos de otra época.

Sin entrar en la enumeración exhaustiva de cada una de las jornadas que el instituto fue realizando durante casi veinte años por toda la geografía latinoamericana, con la intervención de connotados procesalistas, destacaremos las Jornadas del IIDD realizadas en 1988 en Río de Janeiro, ya que en dichas jornadas se presenta el nuevo CPPMI.¹⁰⁶

Es asimismo relevante resaltar la omisión casi absoluta en dichos proyectos de referencias a la pertinencia de crear una nueva dimensión organizacional de la justicia penal; el fuerte énfasis en el modelo jurídico a adoptar tenía evidentemente prioridad.

De este modo, la ola reformista latinoamericana dio sus primeros pasos en Centroamérica, y rápidamente se consolidó como una nueva alternativa a la justicia criminal en el subcontinente sudamericano. Distintos autores (Duce, 2009; Llobert, 2005; Maier, 2002; Langer 2007, Pásara, 2009; Vargas, 2005) han puesto de manifiesto las razones que explican la evolución de la dinámica reformadora, incluyendo el hecho peculiar de que haya tenido su punto de inicio en Centroamérica. Como hemos dicho, pronto el movimiento reformador giró hacia el sur, hacia Sudamérica, y posteriormente hizo el camino de vuelta, con su regreso a Centroamérica, el

¹⁰⁶ Un punto de inflexión potente en la historia procesal penal latinoamericana se ha de imputar a la denominada “Escuela cordobesa”. De especial relevancia son las obras de Sebastián Soler y Alfredo Vélez Mariconde. Fruto de ese semillero académico nace el Código de procedimiento penal para la Provincia de Córdoba, vigente desde 1940. Sus fuentes fueron los códigos procesales penales italianos de 1913 y 1930, la Ley de enjuiciamiento criminal española de 1882 y la Ordenanza procesal penal Alemana. Este Código fue substituido por el de 1969, redactado por Vélez Mariconde. El modelo cordobés fue acogido por diversas provincias argentinas y por el Código de procedimientos penales de 1973 de Costa Rica (Llobet, 2005:216)

Caribe y Norteamérica. Ejemplo de los últimos acontecimientos es la actual reforma del proceso penal en el estado federal de México.

La cronología reformista dependió también del tipo de régimen administrativo y político de cada uno de los países, en especial de, si se trataba de países federales o unitarios. Pero incluso en estos últimos primó un criterio pragmático en la implementación de los cambios, de modo que también ello se hizo uso de una aplicación escalonada de la reforma desde zonas o regiones piloto hacia zonas de mayor complejidad en base a criterios de seguridad ciudadana, administrativos, demográficos, de especificidad cultural etc. Esta lógica se funda en la idea tan en boga en la política pública de que se pueden extraer las “buenas prácticas” de la implementación realizada en las zonas piloto, con lo que se retroalimenta con la experiencia adquirida a las zonas nuevas de aplicación. La utilidad o no de las zonas piloto es un tema que requeriría un estudio particular, pues dependerá de una multiplicidad de factores, en especial lo profesionalizado que estén los agentes de implementación de las políticas públicas en general y que sean extrapolables esas buenas prácticas.

A efectos de esta investigación, y con carácter muy sintético, podemos resumir los elementos modeladores de este giro copernicano del sistema de justicia criminal en los siguientes factores.

2.1.- Factor de carácter geopolítico

A fines de la década de los ochenta y principios de los noventa Centroamérica estaba en un proceso de conclusión de conflictos armados y, como una forma de morigerar la conflictividad, las reformas se conectaron con los procesos de pacificación, necesarios para la reconstrucción institucional. Ello explicaría, por ejemplo, la superlativa implicación y colaboración directa de diversos organismos internacionales en la implementación de los nuevos sistemas procesales centroamericanos.

La injerencia de organismos internacionales en Latinoamérica se dio especialmente a través de las agencias norteamericanas, pero en ciertas etapas participó también España a través de la Agencia española de cooperación internacional (AECI) o Alemania a través la Agenda de cooperación técnica alemana (GTZ). En el caso de Chile destacó la fuerte presencia de la

fundación Konrad Adenauer, más el apoyo del Banco interamericano del desarrollo en el ámbito financiero (BID). Sin embargo, primordialmente la cooperación tanto técnica como económica fue dada por EE.UU en especial al inicio de las reformas en Centroamérica. Esta cooperación estaba a cargo de la Oficina de desarrollo, asistencia y capacitación de la persecución penal en el exterior (OPDAT) y que luego sería asumida por la Agencia de Estados Unidos para el desarrollo internacional (USAID), que fue la que finalmente canalizó toda esa cooperación (Langer, 2007, Hammergren, 2007).

Siempre han existido polémica y suspicacia respecto a los intereses geopolíticos que movieron a las agencias norteamericanas a involucrarse decisivamente en estos temas en Latinoamérica. La denominada asistencia técnica se consideraba una vía para mantener su preponderancia en la región. Objetivo geopolítico de primer orden era el resguardo de las inversiones y el aseguramiento de la expansión del capitalismo en la zona. Expresión de ello sería la conexión entre estas reformas y, por ejemplo, el Plan Colombia o el Plan Mérida para combatir el narcotráfico en México. Lo cierto es que el análisis deberá hacerse país por país para discernir si existía un real apoyo técnico o solo era expresión del juego geopolítico de primacía de la superpotencia en la región o de ambos fines a la vez (Duce, 2009).

Mención aparte merecen los dos organismos regionales que han canalizado estas reformas, especialmente en lo que respecta a la coordinación de la cooperación, los apoyos técnicos y las capacitaciones. En una primera etapa de las reformas de los años noventa el protagonismo fue asumido por el Instituto latinoamericano de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente (ILANUD).¹⁰⁷ Más tarde se crea un nuevo ente dentro de los procesos generales de reforma de la justicia en América Latina: Así, en el año 1999, por resolución de la Asamblea general de la Organización de estados americanos (OEA) se funda el Centro de estudios de justicia de las Américas (CEJA), cuyo objetivo sería apoyar los procesos de reforma judicial en las Américas a través de la capacitación, producción y difusión de información y cooperación técnica, y que es el organismo que pasa a primer plano en esta materia desde entonces.¹⁰⁸

¹⁰⁷ La sede del ILANUD está en San José de Costa Rica y su dirección electrónica es www.ilanud.or.cr.

¹⁰⁸ La sede del CEJA está en Santiago de Chile y su dirección electrónica es www.cejamericas.org.

2.2.- Implantación del código modelo de justicia penal iberoamericano en los países de Centroamérica

La ola reformista latinoamericana dio sus primeros pasos en Guatemala, donde se aprobó el código procesal penal el 28 de septiembre de 1992. El proyecto de reforma fue encabezado por el propio Julio Maier y su ayudante Alberto Binder (Binder, 1991; 1993). Posteriormente se unieron a este proceso casi todos los países de América Central. El Salvador y Costa Rica en 1995, Honduras y Panamá en 1999 y Nicaragua en 2001. Es relevante decir que ya en el código de Nicaragua se notaba cierto alejamiento de los lineamientos del CPPMI y un acercamiento a las estructuras y características procesales de corte más anglosajón.¹⁰⁹

Así, aunque conforme al código modelo regula el criterio de legalidad como regla y como excepción criterios de oportunidad, prevé con gran amplitud los arreglos, acercándose estos más al *plea bargaining* norteamericano que al procedimiento abreviado del código modelo. Por otro lado se desarrolla conforme al sistema norteamericano, con un tribunal pasivo y el interrogatorio cruzado desarrollado por la fiscalía y la defensa. Por todo ello debería más bien considerarse que la influencia decisoria en el código nicaragüense es más bien del sistema anglosajón, ocupando un lugar secundario el código iberoamericano. (Llobet, 2005: 229)

Este giro de influencias es muy importante, pues los códigos posteriores, en especial los chileno, colombiano, peruano o ecuatoriano en buena medida tendrán una marcada influencia de estructuras procesales “estadounidenses”, lo que supone poner sobre el tapete la tensión entre derechos y garantías procesales versus eficiencia. Esta discusión será el embrión del cisma entre “la dimensión jurídico-penal” y “la dimensión organizacional-gerencial”. Escindido así el SJP, la política-criminal deberá intentar conciliar las tensiones entre estas dos racionalidades. Dada la cada vez mayor preponderancia de la dimensión organizacional-gerencial, la tensión tenderá a expresarse a la larga en el uso de juicios breves y rápidos con altas tasas de condenas, lo que

¹⁰⁹ Como dijimos el proceso de transformación ha continuado. En un país federal como Argentina observamos diferentes fechas, en las provincias de Córdoba y Tucumán en 1991, en la provincia de Buenos Aires en 1998, en las provincias de Catamarca y del Chaco en el 2004, y en la provincia del Chubut en 2006. En otro país federal como México, Chihuahua y Oaxaca reformaron en el 2006 y la reforma federal de México tuvo lugar en 2008. En otros países como Chile y Paraguay, en 2000, Bolivia y Ecuador en 2001, República Dominicana en 2004, Colombia en 2005, Perú en 2006.

junto a otros factores ha desembocado en un aumento de las tasas de encarcelamiento per cápita de cada uno de los países de la región.¹¹⁰

2.3.- Formación de un aparato regional de defensa de los derechos humanos en la región

Otro factor relevante ha sido la conjunción entre la implantación de estos nuevos sistemas procesales en la región y la defensa de los derechos humanos. Al principio esto fue uno de los principales detonantes de estas reformas aunque luego adquirieron también relevancia lógicas propias de seguridad jurídica para las inversiones y para el crecimiento y expansión del capitalismo (Binder, 2000: 73). De este modo, gracias al proceso de reforma la Convención americana sobre derechos humanos, también denominada Pacto de San José de Costa Rica, y el Pacto internacional de derechos civiles y políticos tuvieron la oportunidad de concretar y expandir su doctrina de derechos humanos en unos derechos positivos como eran los procesos judiciales reformados, consolidando así un baremo básico de garantías a cumplir por cualquier sistema penal (Duce, 2009: 198).

2.4.- Formación de una nueva elite reformista, o los emprendedores jurídicos

Es común encontrar alusiones en los trabajos científicos sobre las dinámicas de desarrollo de las reformas procesales en la región a la creación de un grupo de elite reformista. La literatura ya se ha referido al rol de las elites en general en los procesos de transformación legal en América Latina (Dezalay y Garth, 2002). En el campo de las reformas procesales penales uno de los trabajos de más claridad es el realizado por Langer (2007), con quien concordamos además en la relevancia del aporte de estos emprendedores jurídicos, que él califica como *red de expertos activistas del sur* y que se convirtieron en un caso de influencia jurídica en la periferia.

En Chile esto ha sido abordado desde la perspectiva del choque de dos visiones

¹¹⁰ Desde un enfoque criminológico distinto al de este trabajo ya se han comenzado a poner en evidencia las tensiones que se dan entre los operadores del sistema de justicia penal (jueces, fiscales, policía y ejecutivo). Estas tensiones son observables en las relaciones interinstitucionales, y repercuten en la transformación de las agendas legislativas penales (Jiménez, et al. 2014).

contrapuestas del sistema de justicia penal en general. El estudio de ciencia política desarrollado por Palacios (2011) es ejemplo de ello. En él explora la forma en que en Chile se fue construyendo la reforma a través del CEJA y de un cúmulo creciente de expertos y plataformas que ya habrían tenido influencia en las distintas reformas procesal-penales de la región, y cómo paulatinamente se fue produciendo una escisión, un desplazamiento, entre esta nueva generación de científicos del derecho penal, provenientes del CEJA, y aquellos que representaban la doctrina tradicional del derecho penal Iberoamericano. El propio Palacios lo indica así:

Por ejemplo, María Inés Horwitz y Jorge Bofill, quienes participaron en el equipo que redactó el código, rescatan un enfoque cercano al derecho procesal europeo y principalmente alemán. Para ellos, en la discusión entre garantías y eficiencia del sistema penal no pueden modificarse instituciones que aseguran los derechos de las personas a partir de la consideración de aspectos asociados a visiones pragmáticas que privilegien la sostenibilidad del sistema, como son, en cierta medida, las posiciones sostenidas por Riego, Vargas y Duce. Horwitz y Bofill rescatan la centralidad de la dogmática como ciencia del derecho, lo que les lleva a realizar proposiciones que rescatan el sistema de garantías en la evaluación del sistema y funcionamiento de sus instituciones por sobre otras consideraciones...(Palacios, 2011: 64-65)

Ahora bien, se suele tachar a estos nuevos “emprendedores jurídicos” de estar interesados exclusivamente en cuestiones de eficiencia y pragmatismo en el desempeño de las instituciones de la justicia. Lo cual es probablemente real, sobre todo considerando la segunda generación de reformadores, pues tienen una formación más ligada al mundo anglosajón, donde estos valores son claramente potenciados. Esto nos permite ver una de las claves de la percepción de esta nueva dimensión organizacional, al menos en el caso chileno: la influencia decisiva de profesionales con competencias en economía e ingeniería, y con experiencia en reformas del estado, sin duda aportó otra mirada al proceso.

Así lo reconocen los líderes de este proceso en Chile a mediados de los 90, tanto el coordinador de la RPP, Rafael Blanco, como la ex ministra de Justicia de la época, Soledad Alvear, bajo cuyo desempeño se impulsó esta reforma. Ellos valoran como muy pertinentes estas nuevas visiones acerca de cómo llevar a cabo una política pública en materia de justicia (Blanco y Alvear, 2010).

Por otra parte, con los años esta “nueva elite de reformadores” ha ido mutando a una elite de evaluadores y metaevaluadores, y los propios sujetos insertos en ella son conscientes de su pertenencia a una comunidad específica. Es más, el propio trabajo cualitativo de esta investigación ha permitido constatar esta información. Al respecto, una de las voces que formó parte de dicho proceso narra sobre este mismo punto:

Un último factor que me interesa destacar, debido al impacto que ha tenido, está conformado por la existencia de una elite de profesionales (principalmente abogados, pero incluyendo también otras disciplinas) de alta capacidad técnica, que han intervenido en los distintos países de la región promoviendo la reforma procesal penal. Con esto no quiero decir que la reforma sea principalmente el producto del trabajo de este grupo de profesionales, sino que se quiere remarcar que, en determinadas circunstancias, una elite técnica puede jugar un rol decisivo en la formulación e implementación de una reforma legal, y este pareciera ser el caso de la reforma a la justicia criminal en Latinoamérica. (Duce, 2009: 204)

Como reflexión final sobre este punto, se puede decir que ciertamente todo proceso de creación legislativa de carácter racional necesita contar con ciertas elites específicas, las cuales surgen en algún momento en la etapa prelegislativa para dar impulso al proceso de creación e implementación legislativa. Sin embargo, este grupo de expertos (en realidad cualquier grupo de expertos), aun cuando tenga la mayor legitimidad científica y disponga de los medios materiales y profesionales para buscar soluciones, continúa siendo un simple grupo de presión y su legitimidad per se no está garantizada, pues sus intereses ideológicos o corporativos estarán presentes y es probable que incluso entren en colisión con los propios intereses sociales (Díez Ripollés 2003: 30-31).

Por ello no es descartable el riesgo de que se haya producido una elite de carácter “endogámico” en los procesos de reforma procesal latinoamericana, la cual se encontró presente desde el propio impulso legislativo, pasando por las fases de implementación, consultoría y capacitación, hasta llegar a las evaluaciones y metaevaluaciones.

Si a lo anterior sumamos la todavía escasa y poco diversificada masa crítica en Latinoamérica, donde muchos de los autores/agentes de este campo se van repitiendo a lo largo de los procesos de reforma en la región, podríamos encontrarnos ante un obstáculo serio a la

crítica del sistema, pues ellos serían tanto los defensores de la obra como los que se ocupan en ofrecer soluciones a los defectos de la misma. Esto se agrava, porque ya comienza a ser un lugar común el discurso del supuesto “éxito” de la reforma procesal penal en algunos países de la región, y en Chile en particular (Vargas y Dezhazo, 2005, López, 2007, Baytelman y Duce, 2003, Baytelman, 2002, Duce 2011, Jiménez, et al. 2014).

Esta autocomplacencia, es sin duda el peor enemigo de las políticas públicas, pues podemos caer en el espejismo de asociar esta transformación al mero “acto” de su puesta en marcha, sin tener en cuenta que es un proceso complejo, de largo aliento y que requiere permanente evaluación. Debe reconocerse que algunas etapas de implementación se han realizado siguiendo los pasos que aconsejaría la más sensata interpretación de la teoría de las políticas públicas, acompañadas además de un alto nivel de profesionalidad de sus agentes. Esta situación, no vista antes en un SJC latinoamericano, que suele conformarse con la ficción de la fuerza creativa de la ley, que aún siendo un haber importante no conduce al éxito necesariamente.

Además, evaluar el SJP exclusivamente desde la implementación de una política pública es de un reduccionismo peligroso. Al fin y al cabo los objetivos del sistema penal son variados, pero en cualquier caso se enraízan en la salvaguarda de valores sociales, más allá del mero pragmatismo de un proceso de implementación.

2.5.- Configuración de una nueva justicia penal en Chile

Durante casi 100 años el formato de enjuiciamiento criminal en Chile prácticamente no tuvo modificaciones profundas. Al igual que ocurría en el resto del continente la herencia de la justicia penal de corte “inquisitorial” de raigambre colonial española se mantuvo por décadas. Como ya se mencionó, ocurrió a pesar de que la propia España en 1883 se había integrado en las corrientes de modernización procesales-penal que recorrió los códigos europeos a fines del siglo diecinueve.¹¹¹

El período post-dictatorial en Chile a partir de la década de los noventa del siglo pasado,

¹¹¹ El antiguo código de procedimiento penal fue dictado en Chile en el año 1906. A lo largo de su historia sufrió una serie de modificaciones, sin embargo se mantuvo su matriz de corte inquisitorial.

denominado período de transición democrática,¹¹² estuvo marcado por una serie de transformaciones en casi todos los ámbitos del sector público, y el mundo de la justicia no fue ajeno a ello. Ciertamente estas transformaciones no solo derivaron de aspiraciones modernizadoras sino también de un complejo grupo de razones histórico-políticas. De ese modo, en un momento dado se vio la necesidad de transformar un poder judicial que estuvo íntimamente ligado, con su silencio o retardo, a las violaciones de derechos humanos de la dictadura militar, y que contribuyó, directa o indirectamente, a prolongar el manto de impunidad con el que se cubrió al mundo castrense y a los civiles colaboradores del régimen pinochetista.

De todas maneras, hay que decir que el derecho procesal penal realmente nunca estuvo muy desarrollado en Chile. Las pocas escuelas de derecho que había en el país concentraban el conocimiento básicamente en Santiago y constituían un verdadero poder fáctico que impedía modernizaciones sustanciales. Uno de los entrevistados lo describe de la siguiente manera:

“...Hoy día a uno le cuesta imaginarse que hace solo 25 años atrás el conocimiento que había en Chile sobre proceso penal era prácticamente inexistente. Pero si tú revisas la literatura nacional previa a los noventa, te vas a encontrar con que lo que había era un par de publicaciones críticas en la Revista de ciencias penales del año 64, creo, y el proyecto Galecio de los 60... y después de eso, nada... Cuando yo hice procesal penal en la universidad a mí me enseñaron al estilo chileno, me enseñaron el código y un par de autores españoles que hablaban también desde el modelo inquisitivo. Pero a mí nunca me hablaron en la Universidad de Chile del proceso acusatorio, de nada de eso. Uno alguna noción tenía de eso por historia del derecho de que las cosas podían ser distintas...” Este entrevistado, para describir el nivel arcaico en que se encontraba la disciplina en Chile, relata su experiencia fuera del país: *“...cuando fui a Alemania. De hecho yo originalmente iba a trabajar penal, pero cuando me encontré con esto y mi profesor se encontró con lo que era la realidad chilena, nos cayó la teja (nos dimos cuenta) de que el tema que había que trabajar era este. Por eso los alemanes que venían a Chile, que estuvieron en el proceso de reforma, decían que viajar a Chile era como viajar en la máquina del tiempo, porque realmente volvías a una cosa que era medieval, medieval...”*

¹¹² El período dictatorial de la junta militar encabezada por Augusto Pinochet Ugarte comprendió desde el 11 de Septiembre de 1973, fecha del golpe militar, hasta el 11 de Marzo de 1990, fecha en que asume el presidente Patricio Aylwin Azocar. Este último era representante de la denominada Concertación de partidos por la democracia, que era un colectivo de carácter progresista que aglutinaba a la democracia cristiana y a diversos partidos de izquierda. Este conglomerado político sucede a la Junta militar de Pinochet luego que este perdió el plebiscito del 5 de octubre de 1988, así como también las elecciones presidenciales del 11 de diciembre de 1989, representado en esa ocasión a través del candidato derechista Hernán Büchi.

Las críticas que en general se le hacían al antiguo proceso penal estaban dirigidas a la ausencia de garantías procesales reales y a la concentración de un poder excesivo en el juez, poder materializado en las facultades de investigar y juzgar hechos con caracteres de delito. Por ello, uno de los cuestionamientos más reiterados era la inexistencia de un ministerio público autónomo que sostuviera la acción penal pública, y cuya característica esencial fuera su independencia presupuestaria, orgánica y funcional de otros poderes del estado.

Dado que este es un tema largamente relatado por la literatura del área, resumimos en una tabla comparativa las diferencias esenciales entre el antiguo y nuevo sistema de justicia penal en Chile.

Tabla comparativa entre el antiguo y nuevo sistema de justicia penal en Chile

	NUEVO	ANTIGUO
Modelo procesal	Acusatorio (mixto)	Inquisitivo
Órgano investigador	Ministerio público (fiscalía)	Juez del crimen
Defensa pública	Defensoría profesional a través de defensoría penal pública y defensoría licitada. Modelo del vale (<i>voucher</i>)	Corporación de asistencia judicial para denominado privilegio de pobreza. Y abogados de oficio sin remuneración del estado.
Tribunales	Tribunales especializados penales: Tribunales de garantía y tribunales orales en penal (TOP).	Tribunales del crimen especializados y tribunales mixtos (civiles y penales).
Órgano instructor y juzgador	Solo instruye la fiscalía. Solo juzgan los tribunales. Tribunales de garantía controlan respeto a garantías constitucionales.	Juez instruye investigación. Él mismo acusa y condena.
Recursos penales	Apelación de control de detención. Nulidad de juicio oral. Revisión.	Apelación y casación.
Procedimientos especiales	Procedimiento monitorio. Procedimiento simplificado. Procedimiento abreviado.	Sumario.
Policías	Dependencia funcional del Ministerio público. Autonomía orgánica.	Dependencia funcional del juez del crimen o instructor. Autonomía orgánica.
Organización y administración	Fiscalías gestionadas por administradores. Tribunales gestionados por un administrador tribunal.	El juez ejerce funciones jurisdiccionales y administrativas.

Fuente: Elaboración propia.

Como hemos indicado previamente, existe una conjugación de factores generales que facilitaron la conformación de una ola reformadora de la justicia penal en la región muchos de

esos factores son plenamente aplicables para el caso chileno.

Un potente factor de carácter local fue probablemente la aparición de un nuevo contexto político-social, que, tal como se ha indicado antes, tiene que ver con la vuelta a la democracia en Chile a fines del siglo pasado. Ciertamente este factor político influyó en el deseo de hacer una transferencia de la doctrina de los derechos humanos al campo de las garantías procesales penales ordinarias. Esta transferencia se vio además alentada por el desprestigio de la antigua justicia penal, debido no solo a sus arbitrariedades y retrasos, sino también a la sensación de que era una justicia para pobres.

A ello se añadió la intención de renovar uno de los pilares de la herencia del pinochetismo, como era el poder judicial, la cual se vio reforzada debido a que durante el período de “transición” existió lo que se llamó la “política del consenso”. Este momento político permitió durante casi dos décadas desarrollar una serie de transformaciones estructurales en Chile que se fundaban en una transacción de la agenda política entre los actores más relevantes del sistema. Este punto, dada su importancia político-criminal, será retomado en otras secciones de este capítulo.

Otro factor, común al resto de Latinoamérica, pero relevante dado que hablamos de un país con una de las tasas de criminalidad más baja de la región, es la aparición del delito como asunto prioritario para los medios de comunicación social.

Como se sabe, existe abundante literatura internacional que sitúa a la década de los ochenta y de los noventa del siglo pasado como el momento histórico en el que el tema criminal se convierte en un tema protagonista en los medios de comunicación y en la opinión pública. Esta situación está descrita ampliamente en la mayoría de las sociedades occidentales por abundante literatura inserta en diferentes disciplinas como; la criminología, la política criminal, el derecho penal, o análisis de los medios de comunicación y opinión pública.

Estos estudios se iniciaron en dieron la década de los setenta en los Estados Unidos, para luego ser impulsados por los trabajos pioneros de Graber en los ochenta acerca de las representaciones de los temas penales en los medios de comunicación. Desde ese momento estos trabajos se han difundido planetariamente. La hipótesis central de los trabajos provenientes de la reflexión político-criminal gira en torno a que son congruentes las dinámicas actuales del sistema penal y las percepciones sobre el temor al delito. De este modo, entraría aquí en juego lo que pioneramente Anthony Bottoms (1995) denominó el “populismo punitivo”, concepto que ha sido profundizado y desarrollado posteriormente por múltiples autores (Garland, 2005 y Díez

Ripollés, 2004, 2005).¹¹³

En relación a los medios de comunicación hay dos conclusiones que nos interesan destacar de este cúmulo de trabajos empíricos y teorías explicativas. En primer lugar, la casi unanimidad existente en reconocer en los medios de comunicación un poder performativo en el fenómeno de la criminalidad y en la posterior modelación de la política-criminal. Y en segundo lugar, en la constatación de que la sociedad en general suele tener una percepción del nivel de criminalidad siempre superior al realmente existente (Rechea et al, 2004).

Toda esta transformación del escenario criminológico aterrizó en Latinoamérica y en nuestro caso, en Chile. Durante años el tema criminal en los medios de comunicación no salía de las crónicas policiales, especialmente durante el período dictatorial; se suministraba a la opinión pública un relato anecdótico de la delincuencia clásica y se ponía énfasis en los éxitos de la lucha contra la insurgencia política.

Una serie de acontecimientos provocan que, una vez vuelta la democracia a Chile, se instale en la agenda de los medios de comunicación el tema criminal. Ante todo, la sustitución de la lógica securitaria del “enemigo interno”, perspectiva promovida por la dictadura, por una nueva lógica basada en un nuevo objeto social a reprimir, el “delincuente común”. Este nuevo sujeto estará normalmente ligado a la delincuencia clásica, especialmente a los delitos contra la propiedad, los de drogas y los sexuales. Además, a este sujeto se le considera portador de muchos valores rechazados por el imaginario social surgido de las reformas neoliberales.

Otro factor que pasa a tener relevancia es la difusión de los resultados de los sistemas de medición del delito, especialmente encuestas de victimización e informes sobre número de causas ingresadas y tasas de delitos.¹¹⁴ Estas informaciones son integradas por los medios de comunicación en el concepto de “seguridad ciudadana” y han convertido este tema en una de las principales preocupaciones de la población (Dammert, 2013). Algunos indican que el propio formato de la reforma procesal penal, abierto y público, habría permitido que este tema fuera mucho más accesible al “morbo” periodístico.

¹¹³ Para Bottoms (1995:39) populismo punitivo se da cuando el uso del derecho penal por los gobernantes aparece guiado por tres asunciones: Que mayores penas pueden reducir el delito; que las penas ayudan a reforzar el consenso moral existente en la sociedad; y que hay unas ganancias electorales producto de este uso.

¹¹⁴ En Chile desde el año 1997 se realizan encuestas de victimización. Información disponible en: http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_seguridadciudadana/encuestaseguridad.php. En el ámbito privado la Fundación Paz ciudadana en conjunto con la empresa Adimark realizan periódicamente estudios sobre la evolución del fenómeno en Chile. A pesar de que es un trabajo hecho por un ente privado tiene un fuerte impacto en los medios de comunicación y en el ámbito político.

Esto lo podemos resumir en las palabras de Jiménez et al (2014:90): “Observamos, por tanto, en el tratamiento de este tema por parte de los medios de comunicación una conjunción de estos tres fenómenos, es decir, la exacerbación del tema de la seguridad, la distorsión y la contaminación en el abordaje de la criminalidad, y la presión que esto ejerce sobre la justicia procesal penal”.

Otro conjunto de factores particulares del caso chileno y que contribuyó a una peculiar visión pragmática de cómo enfrentar las reformas de la justicia, tiene que ver con la expansión de la actividad económica y el potente desarrollo técnico de las políticas públicas. De este modo, la apertura a un modelo de economía de libre mercado y el traslado de su paradigma hacia lo público hizo que las reformas requirieran unos conocimientos y una especialización que anteriormente el país no exigía. La influencia de diversos organismos internacionales también cooperó a que el estándar técnico de estas áreas mejorara. Dicha situación fue especialmente observable en el campo de la estadística, la planificación estratégica, la medición de la gestión o las herramientas de evaluación de las instituciones.

De una u otra forma, todo esta acumulación de conocimientos sobre política pública se trasladó luego a la configuración del sistema penal. Una vía preferente fue por el contacto directo entre los diversos profesionales que trabajaron conjuntamente en múltiples proyectos de modernización en el ámbito público. Así, se produjo una propagación de las técnicas y metodologías de política pública, las cuales se hicieron comunes en diversos sectores del Estado (Dávila y Soto, 2011; Laheras, 2002). De hecho, muchos profesionales que participaron en el diseño de la reforma penal y que estaban ligados al mundo de la gestión, de la planificación y de la economía, provenían de otros sectores como salud, educación, economía, etc.

A través de la biografía de uno de nuestros entrevistados se puede apreciar la relación que se dio entre diversos sectores del ámbito público, y cómo esto fomentó el diálogo entre profesionales que trabajaban en la modernización del Estado:

*“Sí, yo había trabajado en “Chile joven”, que era un programa de capacitación laboral de jóvenes del Gobierno de Chile con el BID...Había trabajado también en Salud, en un proyecto que era del Banco mundial con el Ministerio, también con indicadores de gestión con un gremio duro. **Pregunta: ¿Entonces, ya venías con experiencia en modernización del Estado?...**Yo te diría también que con esta cosa del lenguaje con otras profesiones (el entrevistado hace alusión a las complicaciones que significa relacionarse con diferentes profesiones cuando se*

implementan las políticas públicas), con el proyecto MINSAL (Ministerio de salud) – Banco mundial., fui a hablar con los médicos (gesto indicando el poder corporativo de los médicos). Después este (proyecto) de capacitación laboral era con el mundo de educación y el mundo de las empresas, y el mundo de la capacitación nos tocó mucho conversar con los organismos técnicos...”.

En términos económicos esta claro que sin los recursos fiscales idóneos es casi imposible la transformación seria de un sistema de justicia, al menos en su dimensión organizacional. Como se sabe, para una real transformación de la institucionalidad no solo se necesitan buenas leyes, sino recursos adecuados para hacer factible la implementación inicial y la sustentabilidad en el tiempo de dichas políticas públicas.

Normalmente los cambios organizacionales implican la utilización de una serie de insumos que han de brindar el soporte material a la nueva institucionalidad de la organización. Usualmente estos nuevos elementos en el ámbito que nos interesa son de un valor económico elevado, e incluyen cosas como: Construcción de nuevos edificios institucionales, o reformas en recursos humanos para atender los requerimientos de nuevo personal (administrativos, gestores, nuevos jueces y fiscales, etc.) o para capacitar al antiguo. Seguramente también se necesitará modernizar y actualizar el sistema informático, así como mejorar los servicios y agencias conexas al sistema de justicia penal, es decir, aquellos relacionadas con la policía, laboratorios de criminalística, nuevos servicios médico forenses, unidades de protección de víctimas y testigos, etc.¹¹⁵

De todas esas circunstancias se puede concluir que, aún cuando no es un requisito *sine qua non*, en términos realistas las reformas de carácter “estructural” de la justicia deben ser hechas preferentemente en períodos de expansión económica o, al menos, disponiendo de relevantes partidas presupuestarias. Las reformas en Latinoamérica han sido apoyadas por fondos, normalmente vía préstamos, provenientes de organismos internacionales como el BID o el BM. En la región, la necesidad de profesionalizar el sistema de justicia penal, unida a la idea de sustentar las reformas en el tiempo, han implicado un alto costo para los presupuestos nacionales, que sin la ayuda de dichos organismos sería francamente inasumible para los estados

¹¹⁵ El costo actualizado de la reforma procesal penal en Chile alcanzó los 341.000 millones de pesos (462 millones de euros o 508 millones de dólares). El presupuesto en Chile fue mayor que en otros países de la región, pues la inversión contempló una nueva infraestructura y recursos humanos para el sistema de justicia penal. Dada la gradualidad de la reforma el uso de este presupuesto fue planificado de forma escalonada y aprobado por el congreso nacional. Información disponible en: http://rpp.minjusticia.gob.cl/n1144_13-06-2013.html.

respectivos.

3.- Metodología

A continuación explicaremos de manera específica el derrotero seguido por nuestro trabajo de campo, así como las actuaciones que fue necesario realizar para recopilar la información que forma el corpus de esta investigación.

3.1.- Recopilación y análisis de la documentación

Esta primera actividad metodológica ha consistido en recopilar y estudiar abundante documentación correspondiente a información y estadística secundaria producida dentro del sistema de justicia penal chileno. Ejemplos de este tipo de información son: Tasas de delitos nacionales, número de ingresos al SJP, número de causas vigentes, tipologías de delitos, cantidad y modo de resolución de los conflictos penales (condenas, absoluciones, archivos, etc.).

Estas informaciones normalmente se encontraban en fuentes como cuentas públicas y¹¹⁶ anuarios o boletines estadísticos, los cuales podían emanar del poder judicial, del ministerio público, de la Defensoría penal pública, del Ministerio de justicia o del Instituto nacional de estadística (INE), entre otros. También se ha examinado el contenido de cuentas públicas de otras instituciones relevantes del sistema penal y, en algunos casos, según lo demandaba la investigación, se han escrutado cuentas públicas de unidades o divisiones específicas de algunos organismos, como, por ejemplo, la División de víctimas y testigos, y la Unidad de control de gestión de la Fiscalía nacional de Chile.

Se ha puesto especial énfasis, en la medida en que se ha tenido acceso a ello, en la revisión de instructivos, dictámenes y ordenanzas de carácter administrativo, en donde se indican las herramientas de gestión específicas que se han implementado en el pasado, que actualmente

¹¹⁶ Es el nombre genérico que recibe en Chile el proceso de rendición de cuentas (*accountability*) que diversas instituciones públicas por imperativo del principio de transparencia deben hacer ante la ciudadanía y medios de comunicación en general, sobre la gestión desarrollada durante cierto período de tiempo. En materia de justicia normalmente esto se hace de forma anual.

están en marcha, o las variaciones hechas a una u otras en este proceso de aplicación. Para aumentar el encuadre de análisis se han revisado los sitios electrónicos de los organismos protagonistas del sistema penal (fiscalía, poder judicial, etc.), trabajo que se ha extendido a otras entidades secundarias fuertemente ligadas, o que dependen funcionalmente de, las primeras como la policía o instituciones penitenciarias por ejemplo. En este mismo orden de ideas, se han tenido a la vista los organigramas que bosquejan y vertebran el sistema y que nos proporcionan de esta manera una idea de sus diversas capas institucionales.

En lo que respecta al diseño de la reforma misma, se han indagado los primeros estudios organizacionales sobre la reforma procesal penal, como los estudios de carácter econométrico de costo-beneficio o los estudios de simulación organizacional encargados a ciertas escuelas de ingeniería. De todos ellos se ha elegido uno para su descripción y análisis político criminal más detallado.

Posteriormente, en lo que respecta a las etapas de implementación y puesta en operación del sistema de justicia penal, se examinaron las actas de la denominada Comisión interinstitucional correspondientes a la franja temporal que va desde el año 2000 hasta el año 2004. También se han tenido a la vista los diversos informes emitidos por el CEJA, especialmente aquellos que se relacionan con los informes de seguimiento al desarrollo de las reformas en Latinoamérica en general y en Chile en particular.

Asimismo, se han considerado como elementos para conformar este corpus analítico una serie de informes que tienen una naturaleza a medio camino entre lo institucional y lo académico. Ejemplo de lo anterior es el “Informe Pásara”, que versa sobre los claroscuros de la reforma procesal penal en Chile. Estos informes son en realidad un tipo especial de auditoría externa que hacen un análisis del sistema de justicia en términos muy acotados. El informe Pásara en concreto fue encargado por el propio órgano persecutor para evaluar el desempeño de la reforma procesal penal en la sección territorial de la fiscalía Centro Norte de la Región metropolitana en Santiago de Chile. De similar naturaleza sería el denominado “Informe Vera”, que también fue encargado por la fiscalía nacional de Chile, pero que realiza un análisis un poco más amplio del sistema.¹¹⁷

¹¹⁷ “Informe Vera” (2004), *Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile; un estudio empírico entre el nuevo y el antiguo sistema penal*. División de estudios, evaluación, control y desarrollo de la gestión. Ministerio Público de Chile junto a *Vera Institute of Justice*, documento disponible en: http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Reforma_Chile.pdf.

Existe otro caudal de informes de “carácter interno-institucional”, pues nacen en el propio seno de las organizaciones del sistema penal. En el caso de la fiscalía, y considerando nuestro enfoque organizacional, nos hemos fijado especialmente en los informes que emanan de la Unidad de estudio, evaluación, control y desarrollo de la gestión del ministerio público (UEECG), o bien de la Unidad de atención a víctimas y testigos (URAVIT).¹¹⁸

Estos informes tienen por finalidad fijar directrices, unificar criterios y, en definitiva, uniformizar los procesos de trabajo aplicables a las diversas secciones dependientes de estas unidades nacionales. De aquí que abordan temas relativos a la gestión o a otros asuntos de naturaleza jurídica. Pero lo realmente relevante es que tienen un impacto directo en las competencias organizacionales y administrativas de las distintas secciones de la organización.

Se han estudiado asimismo los debates en el congreso nacional durante la discusión preliminar del proyecto, así como las ya centradas en la elaboración y configuración del nuevo código procesal penal y legislación anexa. Como resulta obvio, se ha puesto mayor énfasis en aquella información de connotación organizacional o que diga relación con una mirada general de carácter gerencial.

En este sentido, se ha examinado especialmente el mensaje presidencial (Exposición de motivos) acerca de los objetivos buscados con la instauración del nuevo sistema de justicia penal en Chile. Dada la riqueza de ideas político criminales que tiene este documento ha tenido un papel preponderante en el *corpus analítico* y así se ve reflejado al construir las dimensiones, las subcategorías y las temáticas discursivas (repertorios interpretativos) que han surgido al cruzar y relacionar los elementos materiales y los discursos emergidos en esta investigación.

Finalmente, al objeto de tener más referentes de análisis se han tenido a la vista otros códigos procesales de la región así como sus procesos de reforma. Especial atención hemos puesto en el código procesal penal modelo para Iberoamérica, el cual nos ha servido de guía interpretativa en las áreas más propiamente normativas de esta investigación.

¹¹⁸ Una dificultad metodológica presente en toda la investigación es que mucha de esta información es solo de conocimiento interno de la organización y, por tanto, se hace difícil acceder a ella. A pesar de acudir a los medios de la Ley de transparencia para exigir dicha documentación, su difícil individualización complica la petición de la misma. Sin perjuicio de ello, se ha obtenido alguna documentación desde las propias páginas electrónicas de las organizaciones o por medio de las gestiones y aportes directos hechos por los propios entrevistados.

3.2.- Las entrevistas cualitativas

Como segunda actividad metodológica se ha llevado a cabo un estudio empírico de carácter cualitativo. Este ha consistido en la realización de 10 entrevistas en profundidad de característica semiestructurada, que suman un corpus aproximado de 13 horas de audio, las cuales han sido transcritas y analizadas, y cuyos resultados se vierten en este capítulo.

Estas entrevistas se llevaron a cabo esencialmente en la Región metropolitana de Chile,¹¹⁹ a excepción de dos de ellas que, por problemas de desplazamiento de los entrevistados, fueron hechas en una región adyacente a Santiago. La elección de realizar las entrevistas en esta área geográfica (Santiago) deriva de los factores logísticos propios de una investigación de este estilo, así como de la idea de que no existe un sesgo metodológico de carácter geográfico. Lo anterior se refuerza por la característica uniformidad del funcionamiento del sistema de justicia penal en Chile, que se refleja a su vez en el proceso de estandarización que se observa en el campo de la implementación y organización de la gestión judicial a lo largo de todas sus regiones. Ciertamente este hecho es muestra del “carácter unitario” de la administración pública chilena.¹²⁰

En síntesis, la zona donde se han realizado las entrevistas corresponde al sitio donde desempeñan normalmente sus actividades los entrevistados. Además, metodológicamente es el lugar idóneo (para observación directa o acceso a documentación) para comprender la aplicación de los procesos de políticas públicas gerenciales, en especial, el fenómeno de estandarización organizacional en el sistema de justicia penal chileno.

Estas entrevistas fueron efectuadas durante los meses de noviembre y diciembre del año 2013. El contacto previo con algunos de los entrevistados fue hecho desde España, lo cual permitió ir trazando anticipadamente un mapa de la gente adecuada para que suministre información sobre el objeto de investigación. El resto de los informantes fueron contactados una vez ya comenzado el trabajo de campo en Chile, en términos específicamente metodológicos,

¹¹⁹ La República de Chile está dividida en 15 regiones. Estas a su vez se dividen en provincias (54) y estas últimas en comunas (346). De forma excepcional existe una región metropolitana que constituye la región número 13 y que corresponde básicamente a su capital nacional (Santiago de Chile) y provincias adyacentes. En términos demográficos la zona metropolitana de Chile abarca cerca del 40 % de la población nacional.

¹²⁰ Sin perjuicio de lo anterior, para poder determinar diferencias relevantes entre diversas zonas geográficas habría que hacer un estudio específico caso a caso, lo que evidentemente excede los objetivos de esta investigación. Pero si fuera esa la situación, habría que tener en consideración factores tales como: Disponibilidad de recursos humanos y materiales, especificidad productiva de ciertas áreas del país, características criminológicas de ciertos lugares como la zona norte y el tráfico de drogas que allí se produce o el aislamiento comunicacional en zonas geográficamente extremas.

una vez puesta en movimiento la “bola de nieve”.

Normalmente las entrevistas se llevaron a cabo en los lugares de trabajo de los entrevistados, es decir, universidades, oficinas o despachos privados de abogados, o dentro de las instalaciones de las organizaciones de justicia (fiscalía, tribunales de justicia, defensoría, etc.). La duración de cada una de estas entrevistas osciló entre 60 y 120 minutos lo que dependió de la disponibilidad de tiempo de los entrevistados o del agotamiento de los temas tratados.

Es relevante destacar que en dos casos, debido a problemas de disponibilidad de tiempo en sus agendas y a la sobrecualificación del entrevistado, ha sido necesario realizar una continuación de la entrevista en otro momento, de forma que se ha llevado a cabo lo que se denomina una “re-entrevista”, lo que ha redundado en un extenso contenido de la entrevista total. Esta segunda entrevista la cual fue realizada durante la semana siguiente a la del primer encuentro. Esta variante metodológica es admitida sin problemas, por la literatura respectiva (Valles, 2009).

De igual modo, es importante indicar que una de las entrevistas se ha realizado a dos personas simultáneamente. En este caso, si bien el investigador había citado a los sujetos en horarios diferentes para llevar a cabo entrevistas separadas, han concurrido los entrevistados a la misma hora. Ellos han fundamentado su participación unificada en dos razones: La primera, relacionada con problemas en su agenda laboral. La segunda, basada en que una vez que fueron informados telefónicamente en general del objetivo de la “reunión”, consideraron que sus visiones sobre el SJP podrían ser de carácter complementario, dadas especialmente las funciones que desempeñan en sus organizaciones respectivas. Esta situación, que en un principio podría haber producido un problema metodológico, luego se ha ponderado y, dado el carácter semiestructurado, flexible y exploratorio de las entrevistas, se ha optado por aceptar la propuesta. Así, de una entrevista de carácter individual se ha pasado a una dual.

Lo anterior, en cierto sentido, también es coherente con ciertos planteamientos metodológicos que argumentan que la entrevista en sí misma es un constructo creado conjuntamente con los mismos entrevistados. Huelga decir de todas maneras que para evitar los sesgos de influencia recíproca, inevitables por cierto, entre un entrevistado y otro, se ha sido bastante rígido al exigir el abordaje de la mayoría de los temas pautados en el pre-diseño de las entrevistas, lo cual ya ha sido explicado pormenorizadamente en el capítulo metodológico general.

Finalmente, y a la luz de los resultados obtenidos, este pequeño “incidente metodológico” durante el desarrollo de la investigación ha redundado en un material científico enriquecido. En efecto, el contrapunto argumental y dialéctico de los dos entrevistados, ha otorgado una visión mucho más consistente y sistémica de los problemas planteados. La razón fundamental está casi en el corazón de la investigación. Si bien ambos entrevistados eran de profesión ingenieros, tenían especialidades diferentes y por tanto habían desarrollado competencias diversas en sus procesos de interacción dentro del SJP. Además, ambos trabajaban en el sistema desde hace mucho tiempo y por tanto tenían una amplia visión de la evolución del sistema en su conjunto; tan cierto es esto que, en no pocos pasajes, asumieron posiciones abiertamente diferentes sobre una misma herramienta de gestión, o sostuvieron planteamientos contrapuestos sobre las finalidades mismas del SJP. En definitiva, todo ello ha otorgado una plusvalía analítica inusitada a esta doble entrevista, que a ratos asumía características de pequeño grupo de discusión.

3.3.- Criterios de selección de los entrevistados

3.3.1.- Criterio de participación

Se ha seleccionado a sujetos que se hayan desempeñado como diseñadores, implementadores u operadores del sistema en el marco de las reformas recientes de la justicia penal. En otras palabras, hemos elegido a aquellos sujetos que, dentro de su biografía profesional, ya sea pasada ya sea presente, han participado en el diseño organizacional, esto es, en las actuaciones o decisiones que puedan ser calificadas de gerenciales o ligadas, directa o indirectamente, al campo de la gestión.

Como resulta evidente en una política pública compleja y extensa en el tiempo, muchos de los participantes pudieron tener protagonismo sucesivamente sea en el diseño organizacional, sea en el de implementación, sea incluso a nivel operacional. Por ello, ese criterio de selección es más bien orientativo que taxativo. Un ejemplo de lo anterior lo podemos observar en el hecho, de que varios de los sujetos entrevistados participaron en lo que se denominó Unidad coordinadora de la reforma penal (UCRPP).

Esta entidad fue creada para el fin específico de la tramitación legislativa de la reforma procesal penal en Chile, pero luego esta unidad estuvo encargada de la coordinación concreta de

la implementación de esta política pública. Sin embargo, hoy en día esta unidad ya no existe, ya que fue fusionándose paulatinamente con otras nuevas estructuras organizacionales para desembocar en lo que se denomina actualmente Unidad de reformas judiciales (URF), que depende orgánica y funcionalmente del Ministerio de justicia..

Al hilo de lo anterior es importante decir que lógicamente ha sido imposible entrevistar a todos los integrantes de las fases de diseño e implementación de la reforma. Algunos de ellos están fuera del país, asesorando en algunos casos otros procesos de reformas en la región latinoamericana (México, por ejemplo), y, entre aquellos que se encontraban disponibles en el país, para algunos no ha sido posible concertar una cita para entrevista por diversos motivos, especialmente de agenda laboral.

En cualquier caso, la razón más relevante para no haber entrevistado un número mayor de sujetos surge del fenómeno de saturación de información que se ha producido rápidamente por la abundante cantidad de antecedentes que los entrevistados suministraron al investigador. El origen diverso de los sujetos también ha contribuido a ampliar las perspectivas, así, tenemos que al menos cinco de los entrevistados participaron directamente en las etapas de pre-diseño de la reforma, y tres de ellos fueron integrantes formales tanto de la constitución como del funcionamiento de la UCRPP, la cual, como se dijo anteriormente, fue una “criatura político-criminal ad hoc” para llevar a cabo la reforma de la justicia penal en Chile.

Por las razones anteriores, en la selección ya indicada se ha pretendido buscar el equilibrio entre aquellos participantes en las fases de diseño o modelación del sistema, y aquellos que han tenido más protagonismo en las etapas de implementación y en las de ejecución misma del SJP. De este modo, aún cuando estamos ante un muestreo dirigido e intencionado, estos límites metodológicos han ido achicando la muestra probable y aumentando su calidad, lo que quedará mucho más claro cuando se mencionen los sujetos seleccionados.

3.3.2.- Criterio profesional

Este punto ya no dice relación con la función específica que los sujetos han desempeñado en el proceso de reforma del sistema, sino más bien con su profesión o especialidad. Tal como queda expuesto de forma gráfica en la **Tabla N° 1**, la mayoría de los entrevistados pertenecen a

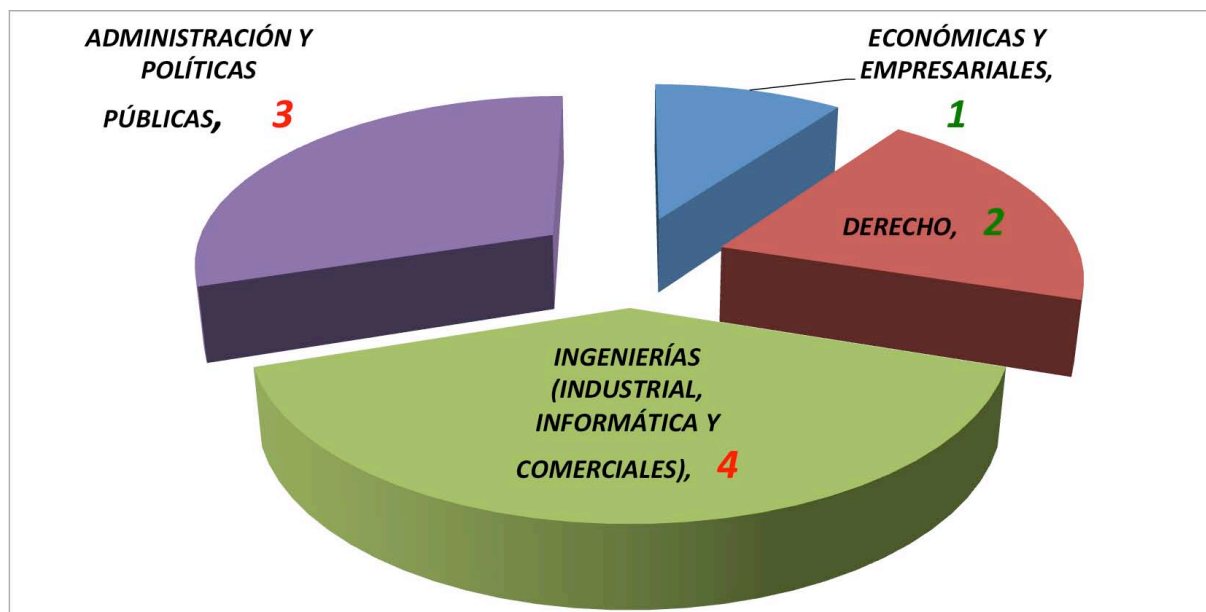
las áreas de economía, empresariales, administración, políticas públicas, ingeniería (industrial, informática o comercial), o abogados con experiencia en materia de política públicas o reformas del estado. Además se ha buscado intencionadamente que todos ellos estuvieran conectados o que tuvieran conocimiento acerca de la toma de decisiones de naturaleza gerencial dentro del SJP.

Con más detalle podríamos decir que la mayoría de estos profesionales han desempeñado cargos calificables de netamente gerenciales, sin ningún tamiz o contaminación jurídica. Así, algunas de las tareas de estos sujetos han sido: Reflexionar y proponer un modelo normativo y organizacional para el sistema procesal penal, determinar tipos o estilos de procesos de trabajo en las organizaciones, dirigir la elaboración de planes estratégicos. También han participado en los procesos de fijación de metas de gestión y en la evaluación de las mismas, han influido en la determinación de las cargas de trabajo y en los criterios para la selección de personal, y han tenido influencia en la administración de recursos físicos y humanos, entre otros asuntos.

Es importante dejar establecido que, en comparación con Costa Rica, en el caso chileno, debido a la mayor penetración de lo que podríamos denominar un *gerencialismo ortodoxo* la incidencia de profesionales venidos desde áreas más duras de la administración, como las ingenierías en sus diversas facetas (industriales, informáticas, civiles o comerciales), es mucho mayor que en el caso del país centroamericano.

De igual forma, es importante indicar que algunos profesionales suelen referirse a que su matriz profesional en Chile corresponde a una carrera que se llama “ingeniería comercial”. Esta profesión podría perfectamente asimilarse en otros contextos a la carrera de economía; sin embargo, hemos optado por incluirla entre las ramas de la ingeniería. La razón de ello esta en que, basándonos en el despliegue concreto de sus funciones, es decir, en la observación del sistema y en el relato de los propios entrevistados, queda a la vista que las principales actividades desarrolladas se relacionan con la construcción de procesos de trabajo propios de una lógica fabril o industrial. No obstante, es evidente que llevan a cabo otras labores netamente gerenciales o de administración clásica, y en algunos casos con claros rasgos ligados a la mercadotecnia, es decir, “mercadeo y publicidad político-criminal”.

Tabla 2: Número y distribución de entrevistados por profesiones desempeñadas en el SJP de Chile.



Fuente: Elaboración propia.

3.3.3.- Criterio temporal

Como se ha considerado adecuado que los entrevistados hayan estado un tiempo suficiente en contacto con las organizaciones del SJP, hemos fijado como el lapso idóneo mínimo un período de diez años. Entendemos que este es un rango más que prudente para que el sujeto haya conocido diferentes estilos de gestión y de manejo organizacional. Además, creemos que de este modo el entrevistado habrá observado las transformaciones de la organización al margen de los cambios de dirección o jefaturas. Hemos tenido a la vista especialmente los cambios en los planes estratégicos, que normalmente son reformulados en períodos quinquenales.

Como decíamos, este arco temporal ha permitido que los entrevistados suministren una visión suficientemente amplia de cómo se han desarrollado los procesos organizacionales y gerenciales en el sistema de justicia criminal. En términos más específicos se ha buscado que

ellos puedan referirse al normal desgaste entrópico¹²¹ producido durante los períodos críticos en las organizaciones con las cuales han tenido contacto. También hemos privilegiado que estos entrevistados hayan podido apreciar, directa o indirectamente, otros posibles fenómenos sicosociales al interior de la organización. Fenómenos de este tipo son, por ejemplo, el agotamiento laboral de los funcionarios producto del exceso de carga de trabajo o de las presiones por obtener ciertos resultados dentro del sistema de justicia penal.

Es importante hacer notar que en la mayoría de los casos estábamos ante sujetos que participaron ya desde las etapas embrionarias en la elaboración de esta política pública. Por tanto han sido actores y al mismo tiempo observadores privilegiados de los procesos de cambio de los últimos 15 años.

3.4.- Selección específica y técnica de muestreo

Tras el establecimiento de los criterios de selección generales, se consideró pertinente, dado el carácter intencionado de este proceso, conformar dos grupos de entrevistados, con el propósito de abarcar la mayor cantidad de estadios de desarrollo de la política pública analizada. A saber, 1).- El estadio del diseño y modelación de la reforma, tanto en su aspecto jurídico como organizacional; 2).- El estadio de implementación y de puesta en actividad del nuevo sistema de justicia penal.

El primer grupo ha estado compuesto por un grupo de 5 profesionales, entre los que se cuentan un economista e ingeniero, un ingeniero comercial experto en modernización del estado, un abogado experto en políticas públicas, un abogado con especialidad en procesos de reformas del estado y un doctor en derecho penal con experiencia en reformas del sistema penal.

Los sujetos pertenecientes a este grupo tuvieron su mayor participación en las etapas iniciales de modelamiento del sistema, y aportaron además a esta investigación ideas relevantes respecto al contexto sociopolítico en que fue configurado el proceso reformador. También ofrecieron referencias sobre aquellos elementos no planificados ni esperados y que fueron surgiendo en el devenir de los debates jurídicos y organizacionales de la reforma. Es importante indicar que muchos de estos entrevistados, posteriormente participaron en el desarrollo del mismo proceso reformador, por tanto, han convivido en las dos aguas, tanto en el diseño como en

¹²¹ La entropía es una magnitud que nos da el grado de desorden o caos de un sistema; cuanto mayor es la entropía mayor es el desorden y viceversa. En el campo de las organizaciones este concepto ha sido adaptado para reflejar la tendencia natural hacia el desorden de un sistema, de ahí la necesidad de aplicar correctivos a través de la gestión y la planificación de procesos.

la implementación.

El segundo grupo de profesionales tiene una marcada impronta ejecutiva, y aquí incluimos a quienes han participado o participan en la implementación y aplicación del sistema de justicia criminal en su faz organizacional. En este conglomerado encontramos un ingeniero industrial, un ingeniero comercial, un administrador público, un ingeniero informático e industrial y un abogado con especialización en gestión de procesos. Es relevante decir que en términos generales estos profesionales concentraban su actividad en la fase operativa de las herramientas de gestión del SJP.

En suma, podemos decir que con el primer grupo atendemos a la exploración del sistema desde lo macro-organizacional y con el segundo grupo nos fijamos en las dinámicas del sistema a nivel micro-organizacional.

Acerca del método utilizado para la selección específica, una vez constatada la no existencia de una lista, índice o registro de personas que se adecuaran sin más a nuestros criterios de selección, a lo que se sumaba el hecho de que la fijación de un único criterio resultaba complejo, dado el alto grado de movilidad laboral y cantidad de estos cuadros funcionariales, se mostró recomendable la adopción de la técnica muestral de la “bola de nieve”. Con esta técnica se pudo identificar rápidamente un número adecuado (10) de entrevistados.

Esta técnica se utilizó teniendo siempre en consideración a los dos criterios maestros de esta metodología, es decir, heterogeneidad y economía. El primero en razón a que, como se sabe, el muestreo cualitativo no pretende la representación estadística, sino la representación tipológica, socio-estructural, correspondiente al objeto de estudio. Y el segundo porque en cualquier operación de investigación, las decisiones muestrales son fruto a su vez de las contingencias de medios y tiempo (Valles, 2009: 68).

Como es conocido, la técnica muestral de “bola de nieve” consiste en solicitar a cada entrevistado su colaboración para conectar con otros potenciales entrevistados entre las personas de su círculo conocido, en este caso, con competencias específicas. En nuestra investigación, teniendo a la luz algunas aprensiones o temores de cierta literatura respecto al uso de esta técnica, y al objeto de reducir los sesgos de selección (*selection bias*), se eligió como “semillas” a dos individuos que no cooperaron entre sí, no se conocían y provenían de redes diferentes, en concreto, de estadios extremos del sistema de justicia criminal. Desde ellos se fue avanzando hacia el centro hasta buscar el punto de saturación.

Por lo demás, como sabemos, buscábamos tanto sujetos anclados en el campo macro-organizacional como en el campo micro-organizacional del sistema de justicia. De ahí que una de las semillas tenía competencias en el nivel de diseño, y la otra en los niveles operativos del sistema. A medida que la bola de nieve crecía se seleccionaba y entrevistaba a más sujetos hasta que se alcanzó una cuota mínima de entrevistados con conocimientos sobre los principales elementos que son objeto de este estudio.

Ahora bien, para reducir el riesgo del auto-informe o auto-sesgo (*self reporting bias*) se tomaron las siguientes precauciones: a) Se entrevistaron a personas que no estaban en la muestra, o que tuvieran conocimiento directo de ciertos puntos relatados por los entrevistados; b) Se comprobaron las informaciones que los entrevistados aportaron de forma directa y, c) Se tuvo a la vista en todo momento una variada documentación que ha apoyado esta investigación (fiabilidad).

En relación al sexo de los entrevistados, si bien esta investigación no se enmarca dentro de aquellas catalogadas como de perspectiva de género, es relevante expresar que los entrevistados mayoritariamente son varones, siendo solo una de las entrevistada una mujer. Sin embargo, este hecho no ha ocurrido de forma arbitraria sino que solo es una consecuencia no prevista de cómo ha operado la “bola de nieve”, y probablemente también del reflejo de las desigualdades de género que aún persisten en los sistemas de justicia criminal a nivel mundial y, también, latinoamericano.

De este modo, el barrido hecho a los efectos de elegir a los entrevistados sólo estaba condicionado a que tuvieran una relación directa o indirecta con el campo de lo gerencial en el sistema de justicia penal. Sin perjuicio de esto, hoy en día se avizora una fuerte incidencia del sexo femenino en diversas capas de las organizaciones de justicia, especialmente, por la irrupción de otras profesiones no tradicionalmente masculinas como la ingeniería industrial. Es el caso de ingeniería comercial, economía o administración público.

Tabla 2: Detalle de las entrevistas:

UCRPP: Unidad coordinadora reforma procesal penal.

NCPP: Nuevo código procesal penal.

MBA: *Master in bussines administration.*

Entrevista Nº	Profesión	Actividad previa al ingreso al SJP	Participación en el SJP.	Postgrado o especialización	Fecha entrevista
1	Economista ingeniero civil.	Académico/ Consultor.	Fase de modelación y diseño UCRPP.	Máster en economía.	19/11/2013 26/11/2013
2	Abogado.	Ámbito académico/ Ejercicio liberal de profesión.	Fase de modelación y diseño UCRPP.	Máster en diseño e implementación de políticas públicas.	26/11/2013
3	Ingeniero comerc y (economista).	Académico/ Coordinador reformas del estado.	Fase de modelación y diseño UCRPP.	No hay	4/12/2013
4	Administrador público.	Ámbito público	Fase de implementación de herramientas de gestión	MBA.	5/12/2013
5	Abogado.	Ámbito académico/ Ejercicio libre de profesión.	Fase de modelación y diseño NCPP.	Doctorado en Derecho	22/11/2013
6	Ingeniero civil industrial	Empresa privada.	Fase de implementación de herramientas de gestión	No hay	6/12/2013
7	Ingeniero industrial e informático	Empresa privada	Fase de implementación de herramientas de gestión	Master en gestión informática.	6/12/2013
8	Abogado	Área privada.	Fase de implementación de herramientas de gestión	Diplomado en litigación reforma procesal penal.	4/12/2013

9	Abogado	Área privada	Fase de modelación y diseño UCRPP.	Especialización en consultoría internacional en procesos de reforma de la justicia.	5/12/2013
10	Ingeniero comercial	Empresa privada.	Fase de implementación de herramientas de gestión	No hay	29/11/2013

Fuente: Elaboración propia.

4.- Análisis del material empírico

Como se ha indicado en la metodología general, la búsqueda de manifestaciones materiales y discursivas del fenómeno gerencial en el SJP nos ha llevado a apoyarnos en la perspectiva del análisis del discurso y de los significados de los hechos sociales. El modo en que ponemos en práctica esta herramienta metodológica es a través del estudio de los antecedentes obtenidos del caso chileno, construyendo así una matriz de trabajo que luego se usará como guía para procesar la información del caso costarricense.

Como es previsible, hay una coincidencia relativa entre los hallazgos encontrados en el caso chileno y costarricense; es más, en muchas ocasiones las inferencias a las que arribamos son abiertamente contradictorias. Este hecho nos ayuda a prever el escenario que nos podríamos encontrar si queremos aplicar esta metodología a otras realidades iberoamericanas o hacer una comparativa suprarregional.

De esta manera, y centrándonos ya en el caso chileno, a pesar de que entendemos al SJP como una sola organización, hemos deslindado áreas de análisis por un problema de claridad metodológica, y especialmente para evitar distraernos de los objetivos prioritarios de esta investigación. De este modo hemos diseccionado el material en: 1).- dimensiones; 2).- categorías y ; 3).- temáticas (repertorios), y sub-temáticas si se diera el caso.

Como es evidente esta investigación se centra en la dimensión organizacional-gerencial, sin embargo, antes de explicar los contenidos de esta dimensión, y para una visión más completa

del fenómeno investigado, es importante referirnos brevemente a la *dimensión jurídico-penal*. Este ámbito corresponde al reverso de la dimensión organizacional-gerencial, y en él nos encontramos con los elementos tradicionales de la estructura normativa de cualquier ordenamiento jurídico, en este caso materializada en el ámbito procesal-penal.

Esencialmente comprende las normas constitucionales e internacionales, las normas sustantivas de naturaleza penal, las normas adjetivas o los códigos procesales penales respectivos, además de otras normas de naturaleza orgánica. En este campo también estaría incluido todo el sistema estatutario interno de las organizaciones y las normas que regulan los deberes, derechos, así como la carrera de los funcionarios públicos en general. Sería en definitiva el ecosistema legal y constitucional donde se anida la organización.

Evidentemente, la mayoría de los temas que se pueden suscitar en este ámbito son de naturaleza jurídica. Sin embargo, en algunos casos pueden estar relacionados con asuntos de carácter organizacional. Por esta razón, en diversos pasajes de la investigación hemos utilizado información proveniente de la dimensión jurídico-penal como insumo de análisis para comprender de mejor manera fenómenos de la dimensión organizacional-gerencial.

Respecto a la dimensión organizacional-gerencial propiamente tal, en términos generales estaría constituida por las estructuras administrativas y por el tejido organizacional del sistema de justicia penal. Si bien en este ámbito encontramos una estructura previa, correspondiente a la organización tradicional de la burocracia clásica, lo relevante para nosotros desde una perspectiva *operacional* (gestión) lo constituye el proceso de formación de una “nueva organización”.

Este proceso estaría protagonizado por una serie de elementos gerenciales de nuevo cuño, cuyos representantes más destacados, pero no exclusivos, son las denominadas “herramientas de gestión”. A estos nuevos elementos, por el momento, los incluiremos en el segundo bloque junto a las estructuras administrativas tradicionales, es decir, dentro de la dimensión organizacional-gerencial. Sin perjuicio de lo anterior, somos conscientes de que por su propia naturaleza y evolución las herramientas de gestión tienen características autónomas, y que, en consecuencia, se diferencian cada vez más de las otras dimensiones del sistema.

Ahora bien, dentro de la dimensión organizacional-gerencial hemos determinado 3 categorías de análisis que diseccionan la información de esta dimensión:

1.-).- Materialidad-gerencial: hará referencia a un determinado contexto histórico-económico que da cuenta de los factores que han desarrollado una tendencia o modo gerencial de comprender la sociedad. Además, nos referiremos a algunos dispositivos gerenciales que reflejan este fenómeno.

2.-).- Nuevos roles gerenciales en el SJP: aquí ponemos el acento en los sujetos que han protagonizado los procesos gerenciales, y que han sido los portadores de la nueva lógica gerencial.

3.-).- Nuevo territorio en el SJP: en este punto nos preguntamos acerca de cuál es la plataforma donde se estarían insertando los nuevos “dispositivos” gerenciales. Aquí intentamos determinar la naturaleza de las organizaciones, el tipo de herramienta de gestión, o en qué contextos específicos vemos reflejada la nueva lógica gerencial.

En síntesis, a través de esta disección pretendemos abarcar: contexto + sujeto + objeto. En el caso del objeto, hemos optado por el concepto de territorio, pues creemos que es el más comprensivo para englobar la idea de aparición de nuevas herramientas gerenciales, las organizaciones donde se aplicarán estas herramientas, y las nuevas operaciones o efectos que su uso produce. Así, creemos que todas estas categorías nos permitirán apreciar de forma holística el fenómeno que investigamos, y comenzar a delinear la tendencia política-criminal apreciable en esta materia.

Para ilustrar lo anterior exhibimos cuatro figuras:

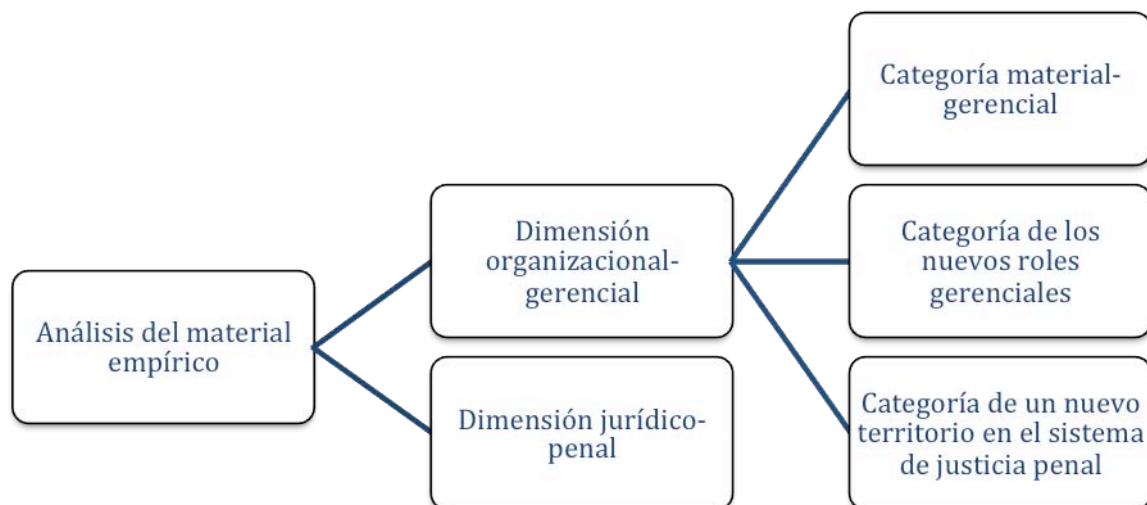
La N° 1: nos muestra una perspectiva general de cómo sistematizamos la información en esta investigación. Así es posible apreciar las dos dimensiones (jurídico-penal y organizacional-gerencial), y asimismo nos muestra las tres categorías de análisis de la dimensión organizacional-gerencial.

La N° 2: disecciona la categoría material-gerencial

La N° 3: disecciona la categoría de los nuevos roles gerenciales del sistema de justicia penal.

La N° 4: disecciona la categoría del nuevo territorio del sistema de justicia penal.

Gráfico 9. Disección general del material empírico



5.- Categoría material-gerencial

Este nivel de análisis dice relación con el sustrato socio-económico que ha precedido o acompañado a la instalación de la lógica gerencial. Así, hemos determinado dos tipos de temáticas que englobarían a gran parte de sus elementos, a saber: la temática histórico-gerencial y la temática organizacional-econométrica.

5.1.- Temática histórico-gerencial

En esta sección abordaremos de manera general los pasos históricos que ha dado la lógica gerencial hasta anidarse en el sistema de justicia penal. Evidentemente se pueden utilizar muchas perspectivas para esta aproximación, pudiendo provenir estas de la sociología, de la historia, de los estudios culturales o de la ciencia política, por ejemplo. La verdad es que en nuestro contexto el problema de cómo la lógica gerencial ha penetrado en las organizaciones del sistema penal ha sido escasamente encarado.

Partimos de la premisa de que la bisagra en este asunto lo constituye la ascensión del neoliberalismo en la década de los setenta del siglo pasado. Este proceso se consolidó en los años

posteriores haciendo de esta doctrina una de las fuerzas económicas y culturales de mayor influencia en las últimas décadas. A partir de esta idea hemos construido dos bloques explicativos: el primero asume la hipótesis de ciertos científicos sociales que ubican el origen del paradigma gerencial en Chile en el desarrollo económico del siglo XX, incluso, algunos se remiten a la influencia de la escuela positivista en Chile ocurrida en la segunda mitad del XIX (Silva, 2010: 41-70). El segundo bloque asume la tesis más difundida, es decir, que el asentamiento del neoliberalismo y del gerencialismo son fenómenos simultáneos.

Los operadores del sistema de justicia penal así como alguna literatura del área han comenzado a vislumbrar hace no mucho tiempo la existencia de un fenómeno nuevo dentro del sistema de justicia penal. Aunque no existe una delineación científica clara que explique este nuevo estado de cosas, intuitivamente, se suele decir que tiene relación con la utilización de metas e indicadores de gestión, y que, por tanto, estaría asociado a la modernización de las viejas estructuras burocráticas de las instituciones judiciales (Jiménez, 2014: 269).

Este fenómeno, como sabemos, no es otro que la emergencia del paradigma de la gestión y del gerencialismo en el sistema de justicia penal. A pesar de la relevancia del tema, no se le ha asignado un mayor interés científico. Así, desde la perspectiva criminológica y político-criminal se echan en falta trabajos científicos que aporten a la construcción de un marco teórico explicativo. Lo que sí está claro es que, dada, la naturaleza compleja de las fuerzas socioeconómicas que subyacen a este fenómeno, cualquier aproximación sería requerirá que se utilice una perspectiva multidisciplinaria para abordar este tema.

Desde una perspectiva crítica se puede imputar que las modernizadoras al sistema de justicia de estilo gerencial son expresión de un fenómeno socio-económico de mayor calado sistémico. Así, desde la perspectiva crítica se descarta desde el inicio que se trate de simples modernizaciones organizacionales del SJP. Por ello, la explicación macro-sociológica habitual que plantea esta línea teórica será insistir en situar a la filosofía penal neoliberal como la causante última de este nuevo momento de la justicia penal.

Ciertamente, concordamos con la visión crítica acerca de la concurrencia de factores de carácter socioeconómico, en este caso el neoliberalismo económico y cultural, factor que además habría estado influyendo en paralelo a la evolución de muchos sistemas penales modernos. Sin embargo, para no caer en argumentaciones circulares, y evitar la perogrullada de decir que el SJP no es un ente aislado del sistema social, debemos resaltar que la identificación

de un solo elemento, como es el neoliberalismo, no resolverá completamente la cuestión científica del cómo, cuándo y dónde evolucionó, evoluciona y evolucionará el fenómeno gerencial en el sistema penal.

Dado lo anterior, y como primera premisa, al menos para Chile; podemos indicar que la ascensión del neoliberalismo ha actuado realmente como “catalizador” de procesos de transformación de estructuras sociales preexistentes. Ciertamente este motor de cambio ha sido muy intenso y potente, extendiéndose hasta los campos cultural y político. Pero también es cierto que no necesariamente constituye la explicación omnicomprendiva de todos los procesos ocurridos, ni de todas las particulares consecuencias producidas a partir de la instalación del modelo neoliberal.

5.1.1.- El gerencialismo pre-neoliberal

Por tanto, establecida la hipótesis de que la explicación neoliberal es certera pero insuficiente para comprender este fenómeno en el sistema penal, debemos comenzar a pensar que lo más probable es que la filosofía gerencial en realidad hunde sus raíces en la historia socio-económica. De esta manera, sería posible tender una conexión genealógica entre las lógicas gerenciales de carácter *taylorista*-mecanicista y las tendencias gerenciales de corte mercadotécnico de la época neoliberal.

Si esto es cierto, toda la mirada gerencial sería “un único continuo histórico” acerca de cómo organizar las cosas y administrar a las personas. Por ello no ha de extrañar que esta idea provenga de los círculos intelectuales que intentaron comprender la sociedad desde perspectivas gerenciales. Una expresión de este continuo es el que hoy se estaría manifestando en la realidad organizacional del sistema de justicia penal.

Autores como Silva (2010), a través del análisis de la evolución de la tecnocracia en Chile plantean la tesis de que el auge de la “política científica” a partir de la década de los veinte del siglo pasado tiene su origen en las visiones positivistas del siglo XIX nacidas en Europa y que luego se anclaron en Chile. Así, la idea de una tecnocracia emancipadora se propagó entre influyentes sectores de la clase media por medio de poderosas organizaciones como el Partido

“...Ellos (Lastarrias y Letelier) defendían ideas tales como la necesidad de establecer un gobierno basado en el mérito, romper con los patrones culturales tradicionales, hacer de la ciencia en lugar de la religión la principal guía de los asuntos del Estado, expandir la educación y fortalecer el principio de ciudadanía. Estas ideas fueron idénticas a las principales reivindicaciones y aspiraciones de la clase media urbana chilena emergente de la segunda mitad del siglo XIX...Su fin era poner fin a la herencia del viejo orden colonial, el predominio político y social de las familias aristocráticas, y la presencia asfixiante de la Iglesia Católica en todas las facetas de la vida pública.” (Silva, 2010:262).

Para este autor, el proceso de formación de la doctrina tecnocrática tardó décadas en solidificarse, concretándose a través del Estado administrativo en la década de los veinte del siglo pasado. Silva explica la huella histórica de este proceso a través de diversas etapas: 1).- Pablo Ramírez y el Estado administrativo; 2).- Los tecnócratas y el Estado empresarial; 3).- La era de las planificaciones globales; 4).- Pinochet y los Chicago *boys*; 5).- La Concertación y la democracia tecnocrática; y 6).- Piñera y el ascenso de la tecnocracia gerencial. No podemos detenernos en la sugerente tesis de este autor, pues nuestra investigación no puede abordar cada período histórico, pero a efectos de nuestro trabajo podemos extraer las siguientes ideas básicas:

a).- Existe una indisoluble relación entre el protagonismo de la tecnocracia y el ascenso de la clase media en Chile. Esto se habría dado especialmente en las primeras etapas del desarrollo tecnocrático matizándose durante el gobierno de Allende por su vertiente más “obrerista”, y durante la dictadura de Pinochet por el privilegio que se dio de perfiles empresariales en sus cuadros tecnocráticos. Durante los gobiernos de la Concertación la situación fue ambivalente. Se perdió definitivamente el rasgo meritocrático durante el gobierno gerencial de Sebastián Piñera, donde la tecnocracia se nutrió básicamente de profesionales provenientes de las clases sociales más privilegiadas. “Debido a esto, es muy poco probable que en un futuro próximo este importante sector (clase media) de la sociedad vea de nuevo al Estado (y a la tecnocracia) como

¹²² Silva (2010:42) destaca dos protagonistas en la formación de esta doctrina en Chile: “...José Victorino Lastarrias (1817-1888) y su principal discípulo, Valentín Letelier (1852-1919), quienes desde una perspectiva positivista proclamaron la necesidad de adoptar una “política-científica” en Chile. Partían de la idea de que los conocimientos científicos sobre la naturaleza y funcionamiento de la sociedad (basada en las lecturas de Comte y Spencer) deberían constituir la base del proceso de toma de decisiones a nivel político-administrativo de la nación.”

su principal vehículo de promoción social.” (Silva, 2010:265).

b).- Normalmente ha existido una relación ambigua entre la tecnocracia y el Estado. Inicialmente se consideraba al Estado como el principal bastión de las fuerzas conservadoras y, por tanto, una entidad de la que desconfiar. Posteriormente, cuando se concreta el Estado administrativo, se da oportunidad de empleo a la clase media profesional, y se instala la lógica tecnocrática a través de múltiples agencias y nuevas organizaciones. Lo cierto es que bajo toda esta relación ambigua subyace la tensión entre “Estado versus libre mercado”, y el modo como se desarrolle esta relación, determinará finalmente el tipo de tecnocracia que se presente en cada período histórico.

c).- La principal profesión ligada a la tecnocracia es la ingeniería y, secundariamente, la economía; esta última emerge especialmente con el advenimiento de la doctrina neoliberal, aunque el rol protagónico de los economistas habría comenzado, según Silva (2010:133), a comienzos de la década de los cincuenta del siglo XX. El rol relevante de los ingenieros lo podemos ilustrar con los siguientes pasajes de Silva (2010:91-92) citando a Haring (1931:23) “el gobierno de Ibáñez arrasó con el Ministerio de Hacienda y colocó personal enteramente nuevo. Virtualmente todo el personal estaba compuesto por ingenieros, y no de abogados, quienes anteriormente habían monopolizado tales cargos. No tenían experiencia...pero han probado ser un grupo de hombres honrados, inteligentes y progresistas”.

d).- Esta tradición tecnocrática se materializó en instituciones emblemáticas del Estado chileno como la CORFO,¹²³ a la cual nos referiremos unos párrafos más adelante. En general adquirió presencia pública al amparo de todas las organizaciones que se promovieron a partir del paradigma industrializador que por aquellos años imperaba en Chile y Latinoamérica.

Profundizando en lo anterior, la tradición gerencial en Chile suele explicarse también a la luz de los estudios realizados desde la perspectiva de la historia económica. Estos estudios suelen destacar la importancia que el fenómeno gerencial tuvo en relación con el programa económico y social de los gobiernos del Partido Radical. Dicha corriente política accedió al poder a fines de la década de los treinta del siglo pasado, siendo los creadores de instituciones que tenían por misión lograr la industrialización del país mediante la sustitución de importaciones; ejemplo de esto es la creación de la CORFO. Se suele indicar a esta agrupación política de centroizquierda como la promotora del rol preponderante del Estado en la actividad económica y social, y de ser los

¹²³ Para más información sobre la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) ver en <http://www.corfo.cl/sobre-corfo>.

impulsores de una determinada forma de entender la organización del Estado que surgía desde el corazón mismo de la cultura ingeniera.

Sin embargo, un historiador relevante como Gabriel Salazar (Salazar y Pinto, 2002), aunque reconoce el aporte de los gobiernos radicales en esta cuestión, matiza esta hipótesis. Lo hace a partir de un examen del proceso de acumulación capitalista en Chile, estableciendo que en realidad hubo un proceso de industrialización previo al de los gobiernos radicales. En torno a mediados del siglo XIX, y surgidas con la llegada del empresariado inglés, francés y alemán, las denominadas casas comerciales, dedicadas inicialmente a la importación y posteriormente a la industria coparon amplios y diversos sectores del comercio. Este empresariado se antepuso a la oligarquía criolla nacional, caracterizada como proto-capitalista, pobre de iniciativa para llevar adelante temas industriales y que normalmente se refugiaba en la producción de “la hacienda”.

El propio Salazar indica sobre esto “...y como desarrollo natural de la importación, las casas comerciales extranjeras establecieron departamentos de ingeniería, cuya función básica era instalar la maquinaria importada, capacitar a los que la operarían, mantenerla, repararla y renovarla. Sin embargo, los ingenieros y técnicos de estos departamentos se hallaron pronto construyendo para el Estado vías férreas, puentes de fierro, instalaciones de grúas portuarias, astilleros, etc.” (Salazar, 2012: 118).

Sin embargo, a pesar de la matización indicada, la importancia del período denominado “Estado empresarial y nacional-desarrollismo”, o la segunda industrialización moderna del país (1938–1973), es la que en definitiva resalta sobre otros períodos históricos de modernización organizacional, y donde es realmente posible observar trazos de gerencialismo moderno. Este período fue encabezado esencialmente por los denominados *Development Boys* (en oposición a los *Chicago Boys*), quienes realizaron la reforma agraria, elevaron el nivel de vida de la clase obrera y crearon una segunda parvada (estatal) de monopolios, tales como la CAP (Compañía de aceros del Pacífico), ENDESA (Empresa nacional de electricidad, sociedad anónima), ENAP (Empresa nacional del petróleo), la Compañía de teléfonos, etc. A todo ello se agregó a última hora una no despreciable “área social”. Todo lo cual fue cortado con el golpe de estado de Pinochet en 1973 (Salazar, 2012: 151).

Para ilustrar como este *continuo histórico gerencial* llega hasta nuestros días y aterriza posteriormente en el sistema penal, es relevante citar a uno de los entrevistados, que hace referencia específica a la gente que se formó en “*Beucheff*”, es decir, en la escuela de ingeniería

de la Universidad de Chile, la escuela de ingeniería más antigua del país y de una larga tradición en la formación de profesionales en este ámbito, y cuna además de muchos *Development Boys*:

“...Con esto se hace caricaturas también. Frei (Presidente Frei Ruiz-Tagle)¹²⁴ no es un neoliberal como uno lo concibe desde el acuerdo de Washington. Y justamente me caso con la tesis de Salazar (Gabriel), en el sentido en que hay una lógica, una mirada del mundo, una mirada que cambia en los gobiernos radicales de Pedro Aguirre Cerda (gobiernos del Partido Radical), pero que rápidamente va a coronar Alessandri¹²⁵ (El denominado gobierno de los gerentes), que es como el epítome de esto.

... E: ¿El gobierno de los gerentes?...R: Justamente. La mirada de lo gerencial que coexiste, más bien se anida en el mundo de lo privado, y que anida una mirada peyorativa hacia lo público, lo público es lo desordenado, lo corrupto, sin embargo lo privado es lo eficiente. Mi impresión es que esa mirada se traslada y hace esta posta hasta llegar a Frei más que por el tema de los Chicago, que son una escuela económica al fin y al cabo - más comerciantes que ingenieros - ... Entonces, finalmente, cuando llega este encargo de hacerse cargo del cuento (del proyecto de reforma procesal penal), más que la perspectiva de hagámoslo y tomemos canónicamente el modelo que otros han probado, hicimos uso de todo el material y la lógica que estaba a nuestras manos (herencia del paradigma gerencial) y alcance, que se entronca más en esa herencia y no en el modelo de Chicago”.

Como narrábamos, esta lógica de desarrollo económico social a través del gerencialismo, propiciado a mediados del siglo pasado por los gobiernos del Partido Radical se conectará coetáneamente con las ideas desarrollistas impulsadas por la CEPAL (Consejo económico para América Latina) y con la visión teórica del economista argentino Raúl Prebisch, quien fue uno de los promotores de la Revista CEPAL y del manifiesto del mismo nombre.

Esta perspectiva o teoría desarrollista, en términos muy sintéticos, pretendía y promovía el desarrollo hacia adentro o, sustitución de las importaciones de los países de América Latina. Pero más que un enfoque economicista puro, también pretendía construir un pensamiento propio e

¹²⁴ Eduardo Frei Ruiz-Tagle, ingeniero y político. Fue presidente de Chile entre 1994-2000. Representó a la Concertación de partidos por la democracia, y su gobierno se caracterizó por profundos procesos de modernización; entre otros, la reforma procesal penal. Más información disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92969.html>.

¹²⁵ Jorge Alessandri Rodríguez, ingeniero, político y empresario. Fue presidente de Chile entre 1958-1964, se postuló como independiente fue apoyado ampliamente por la centroderecha chilena. Su gobierno fue catalogado como el “gobierno de los gerentes” por su enfoque empresarial. Más información disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-94871.html>.

insertar internacionalmente la región. Otros referentes de esta corriente de pensamiento fueron los economista Celso Furtado, de Brasil y el chileno Aníbal Pinto, quienes, a través de una perspectiva historicista, contribuyeron a consolidar el denominado enfoque “centro-periferia”, conocido también como método histórico-estructural. Este consiste en una metodología que describe las diversas estructuras económicas internas y las interrelaciona de manera sinérgica para explicar el progreso de un polo de la economía mundial y el rezago o estancamiento del otro polo (Pérez y Vernego, 2016; Ocampo, 2001).

Este paradigma poco a poco comienza a declinar. Factor clave de ello fue la tendencia mundial hacia una economía de mercado globalizada y el afianzamiento de la visión neoliberal. Para clarificar cómo la línea gerencial fue mutando hacia visiones ligadas a la mercadotecnia y a la desregulación profesada por el neoliberalismo, utilizaremos la clasificación que la literatura suele usar para distinguir las diversas etapas de la denominada revolución neoliberal chilena. Pero este punto ya debe ser abordado en la sección siguiente.

5.1.2.- El gerencialismo neoliberal

Como es bien conocido, la entrada en Chile del neoliberalismo tiene una sangrienta peculiaridad. Esta consistió en que se implementó el nuevo modelo económico y político bajo la lógica autoritaria de la dictadura militar de Pinochet, anulando a través del temor y de la represión física cualquier atisbo de oposición al modelo. Ha sido ampliamente narrado por la literatura que el nuevo modelo económico a imponer comenzó a fraguarse en la década de los 50 y 60, cuando jóvenes economistas chilenos fueron formados en sus doctorados de economía en la Universidad de Chicago siguiendo las directrices de uno de los ideólogos del neoliberalismo, Milton Friedman. Posteriormente, estos economistas, muchos de ellos académicos de la Universidad Católica de Chile, asesoraron a la dictadura de Pinochet en la implementación de una serie de medidas económicas de urgencia que se denominaron “el ladrillo”.¹²⁶ Debido a esta razón histórica a estos economistas se les ha llamado los *Chicago boys* o, en términos aún más peyorativos, los *Catholic boys* (French Davis, 2004; Salazar, 2012; Solimano, 2012).¹²⁷ Este proceso socio-económico suele ser denominado como la Revolución Neoliberal chilena¹²⁸ y podemos distinguir las siguientes grandes etapas: a).- Neoliberalismo ortodoxo (1975-1982), y neoliberalismo empresarial (1982-1989); b).- Neoliberalismo en democracia (1989-2010), y la crisis actual del modelo (2010- ...).

5.1.2.1.- El neoliberalismo ortodoxo y el neoliberalismo empresarial

La revolución neoliberal chilena fue para muchos autores pionera en el mundo, y a su primera etapa se le suele llamar “neoliberalismo ortodoxo o radical” (1975-1982). Esta fase sirvió como verdadero “laboratorio” de ideas y prácticas para extraer recetas económicas que

¹²⁶ Más información sobre este tema disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-86239.html>.

¹²⁷ Para una visión general del neoliberalismo véanse: Harvey, David (2007), “*Breve historia del neoliberalismo*”, Akal, Madrid. Para el caso chileno véase: Moulian, Tomás (1997), “*Chile actual: anatomía de un mito*”, LOM, Santiago; Gárate, Manuel (2012) “*La Revolución capitalista de Chile (1973-2003)*”, Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado; Garretón, Manuel Antonio y Garretón, Roberto (2010) “La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales”, en *Revista de Ciencia Política*, Santiago: Universidad Católica de Chile, Vol.30, N° 1; Garretón, Manuel Antonio (2012) “*Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile. 1990-2010*” Santiago: Editorial ARCIS/CLACSO; Cademartori, José, (2002) “Neoliberalismo y globalización en Chile”, CLACSO, (2002) disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101004011257/24.pdf>; Gaudichaud, Franck (2015) “*Las fisuras del neoliberalismo maduro en Chile*”, CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150306041124/EnsayoVF.pdf>.

¹²⁸ No hay ciertamente una clasificación asentada de las distintas fases del neoliberalismo en Chile. Nosotros aquí seguimos de forma matizada a uno de los principales estudiosos de este fenómeno, French-Davis, Ricardo (2004: 26-53), quién realiza la siguiente clasificación: 1).- El neoliberalismo puro (1973-1981); 2).- Introducción de cierto pragmatismo (1982-89); 3).- De la reforma de las reformas al contagio asiático (1990-98); 4).- Ajuste recesivo y recuperación pendiente (1998-2003).

se aplicarían con posterioridad en otros contextos. Entre esos otros contextos encontramos al Reino Unido y Estados Unidos, a través de las revoluciones neoconservadoras de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, respectivamente. Incluso algunas de sus medidas serían luego adaptadas en el incipiente protocapitalismo chino de fines de los años setenta. Las principales reformas económicas que realizó esta revolución neoliberal chilena fueron:

- a.- Eliminación de los controles de precios
- b.- Apertura indiscriminada a las importaciones
- c.- Liberalización del mercado financiero.
- d.- Amplia liberalización de los flujos internacionales de capitales.
- e.- Reducción del tamaño del sector público.
- f.- Privatización de empresas públicas tradicionales.
- g.- Supresión de la mayoría de los derechos sindicales.
- h.- Reforma tributaria que redujo los tributos directos.
- i.- Fin del modelo desarrollista y del estado empresario.
- j.- Preponderancia del rol de los agentes privados en mercados liberados y abiertos al exterior.

Para la mayoría de los historiadores económicos en la primera etapa predominaron las visiones de *laissez faire*, es decir, se impusieron medidas económicas extremas impulsadas por los economistas más radicales del neoliberalismo. Esta perspectiva ortodoxa dejó de lado a los economistas más cercanos al mundo empresarial, asentando sin problemas la desregulación financiera de la economía. (Salazar y Pinto, 2002; Salazar, 2012; French-Davis, 2004).

Esta situación cambia rotundamente con la crisis de los años 1982 y 1983 que golpea con mucha fuerza a Chile. La tasa de desempleo, que superó el 25 %, y el inicio de las primeras protestas masivas contra la dictadura militar obligaron a Pinochet a cambiar la dirección de la economía, pasando a un neoliberalismo guiado por economistas también formados en el paradigma neoliberal, pero con fuertes vínculos empresariales. Por tanto, se puso el acento en la estabilización macroeconómica, en la formación de un nuevo empresariado capaz de exportar productos no tradicionales, y en un ambicioso incentivo de créditos de consumo vía tarjetas de crédito a objeto de reactivar la demanda interna. De este modo, se lograba el congelamiento de los salarios y se evitaba la frustración de salarios bajos a través del aumento elástico del poder adquisitivo.

Otra reforma importante en esta etapa y que con el transcurso del tiempo se ha convertido

en un importante objeto de debate en la sociedad chilena, fue la nueva ley de educación universitaria, que abrió la posibilidad del nacimiento de las universidades privadas y, de la municipalización de la educación primaria. También, como una forma de obtener capital financiero privado, se crearon los fondos de pensiones privados, a través de los cuales se traspasaba el capital de la plusvalía de los trabajadores al mercado financiero mediante las denominadas AFP (Asociación de fondos de pensiones). En el plano de la salud la introducción del capital privado, se logró a través de las llamadas ISAPRES (Instituciones de salud previsional), que directa o indirectamente provocaron el menoscabo del sistema público de salud chileno. Cada uno de estos puntos son hoy en día importantes puntos de tensión en el modelo económico chileno (Salazar, 2012).¹²⁹

5.1.2.2.- *La tercera revolución neoliberal y la crisis del modelo actual*

Una vez llegada la democracia a Chile en el año 1989 comienza un período de transición política que dura hasta el día de hoy. Con todo, para muchos autores es un tema de debate si este período ha finalizado o no, especialmente por el reciente proyecto constituyente impulsado por el gobierno de Michelle Bachelet.¹³⁰ Lo cierto es que durante este lapso histórico se realizaron una serie de transformaciones que no tocaron la esencia del modelo neoliberal, por lo que se le ha acusado de continuista (Mayol, 2012). Sin embargo, en términos económicos y sociales algunos lo han caracterizado como exitoso, especialmente la élite política y económica, y los controladores de los medios de comunicación con mayor influencia social.

Para las voces críticas solo se ha profundizado en el modelo neoliberal impuesto por la dictadura, con la única particularidad de que en este caso se ha hecho en democracia mediante la denominada “democracia de los consensos”. La verdad es que los datos reflejan la “paradoja chilena” y cuesta sostener una visión única de un tema tan complejo. Las tasas de

¹²⁹ Actualmente existe en Chile un fuerte debate sobre la necesidad del cambio del sistema de pensiones, se cuestiona la viabilidad del actual modelo privado de capitalización individual y se aboga por implantar un sistema de reparto o solidario. Para más información ver en: Ruiz-Tagle, Jaime (2012), “*La reforma previsional de 2008: antecedentes, logros y problemas pendientes*”, en Martner, Gonzalo y Rivera, Eugenio (Eds.). Radiografía crítica al modelo chileno, Pp: 497-509 (LOM). También es posible ver más información sobre este tema en: <http://www.fundacionsol.cl/2016/08/9309/>. <http://www.fundacionsol.cl/2016/08/noticia-situacion-pensiones-chile-insostenible/>. <http://www.elmostrador.cl/mercados/2016/08/10/bachelet-da-un-paso-historico-para-reformar-pensiones-que-romperia-por-primera-vez-la-capitalizacion-individual-del-sistema-de-afp/>.

¹³⁰ Respecto del proceso constituyente, información disponible en: <http://www.gob.cl/2015/10/13/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-al-anunciar-el-proceso-constituyente/>.

crecimiento del país son reales, durante varios años por encima del 7 %;¹³¹ también lo son el aumento de las inversiones, las evidentes mejoras en infraestructura pública y privada, o la disminución de la pobreza. Esta última abarcaba casi a un 45 % de la población a fines de los años 80, situándose hoy en menos de un 15 %. Todas ellas son cifras que, a pesar de ciertas discusiones metodológicas, han sido avaladas por organismos internacionales como la propia CEPAL.¹³²

Iguales mejoras son observables en los índices de alfabetización, en la esperanza de vida,¹³³ en la penetración de la cobertura digital, en la tasa de estudiantes universitarios, en la baja tasa de homicidios comparada a nivel regional, en la calidad de su gobernanza, en la mejora constante del índice de desarrollo humano (IDH), en los índices de competitividad, o en el ingreso per cápita, entre otras magnitudes.. En síntesis, en casi todos los índices Chile está a la vanguardia de la región y prueba de ello es su ingreso en la OCDE en el año 2010.

En contrapartida a este panorama, los índices de desigualdad social, medidos a través del índice de GINI, no han disminuido sustancialmente y la riqueza continua acumulándose en un sector minoritario de la población.¹³⁴ Este hecho es de tal calado que hace pensar que el modelo está en crisis, de ahí que las críticas hayan sido profundas y estructurales, y hoy en día se considere urgente su reformulación. La crítica fundamental se dirige a la extrema mercantilización de sectores claves del aparato público como la educación y la salud, mercantilización radical que también se ha visto reflejada en la formación de oligopolios en sectores económicos como farmacias, venta minorista (*retail*), etc.¹³⁵

Todo esto ha desembocado en una revitalización del movimiento social en Chile,

¹³¹ French-Davis desmitifica que el crecimiento económico espectacular se haya producido en la dictadura. Según el autor este crecimiento se situó en torno al 3 % durante el régimen militar, muy inferior al promedio que se logró durante los gobiernos de la Concertación en la década de los 90, French-Davis lo explica así: “...sin embargo, el crecimiento económico de sus dieciséis años registraba un promedio bajo, mediocre. La modernización aún no alcanzaba a la mayoría de las empresas y la economía requería de urgentes ajustes, pues presentaba notorios desequilibrios macroeconómicos” (French-Davis: 2004:35). De este modo, es en democracia donde el país da el salto cualitativo en diversos índices tanto económicos como de calidad de vida.

¹³² Sobre la metodología de la medición de la pobreza en Chile ver en:

<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS2.pdf>.

¹³³ Según el informe de la OMS del año 2016 Chile fue el primer país de Latinoamérica en superar los 80 años de edad en esperanza de vida (80,2), siendo solo superado por Canadá en América, y ubicándose dentro de los 29 países con mayor esperanza de vida del mundo. http://www.senama.cl/n7373_19-05-2016.html.

¹³⁴ La información de la OCDE sobre los índices de desigualdad de Chile se puede consultar aquí: <https://www.oecd.org/chile/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Chile.pdf>.

¹³⁵ En el ámbito de la educación a igual poder adquisitivo las universidades públicas chilenas cobran el arancel promedio más caro de todos los países de la OCDE. <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/09/09/en-chile-se-cobran-los-aranceles-universitarios-mas-caros-del-mundo/>.

adormecido en la primera década y media del período de transición. Este descontento se ha materializado en la denominada “revolución pingüina” y en las intensas protestas universitarias de los últimos años, que han elegido como bandera de lucha acabar con el lucro en la educación y conseguir la gratuidad de esta. Como consecuencia de las presiones sociales del año 2016 se ha dictado una nueva legislación que prevé una transformación gradual del sistema de educación chileno.

Para muchos autores, y para los propios ciudadanos, estos hechos muestran que no se está en una economía capitalista del estilo “social de mercado”, sino más bien ante un capitalismo al cual hoy se le suele denominar corporativista, extractivista, jerárquico,¹³⁶ o mediante cualquiera otra nomenclatura que refleje los desequilibrios derivados de un mal remedo de una economía de libre mercado.¹³⁷ Este “capitalismo a la chilena” y sus contradicciones son descritas por Solimano (2012:175-176) de la siguiente forma:

“Chile implementó una revolución económica de libre mercado en las últimas tres décadas. Esta revolución económica liberó energías empresariales y una capacidad para generar riqueza que aceleró el ritmo de crecimiento económico de Chile por sobre su norma histórica...Hoy Chile destaca por sus contrastes y contradicciones en el plano económico-social. Por un lado está a la cabeza de América Latina en cuanto a ingreso nacional por habitante, pero al mismo tiempo es uno de los países más desiguales y centralizados administrativa y territorialmente de la región...Sin embargo, en lo grueso, las orientaciones de política social no se apartaron de criterios de focalización del gasto social, ausencia de metas redistributivas para reducir la desigualdad, consolidación de la privatización de la educación, la salud y las pensiones, un apoyo solo relativo a la clase media y mantención de la precariedad del mundo sindical...”

En lo que respecta a la inserción del gerencialismo propiamente dicho, este fue introducido inicialmente a través de una serie de privatizaciones que se hicieron en distintos ámbitos del sector público, para luego difundirse a través del denominado proceso de modernización del

¹³⁶ Más detalles sobre este “capitalismo jerárquico” lo podemos ver en: <http://ciperchile.cl/2016/05/04/el-capitalismo-jerarquico-de-chile-dificilmente-puede-ser-defendido-por-los-partidarios-del-libre-mercado/>.

¹³⁷ La alta dependencia de recursos naturales como el cobre, lo que se asocia a la denominada “maldición de los recursos naturales” o “el síndrome holandés”, son frecuentemente citados como los responsables de la vulnerabilidad de la economía chilena. Un trabajo detallado sobre esto es posible ver en: Palma, Gabriel, 2012: 29-108, “Desindustrialización, desindustrialización prematura y el nuevo concepto del síndrome holandés” en: “Radiografía crítica al modelo chileno” (Martner y Rivera: 2012).

Estado. Las nuevas herramientas de gestión, y el discurso gerencial en general, tuvieron perfecta cabida en el sector público, debido a que ya gozaba de legitimidad dentro de la élite político-económica. Esta entendía que la prioridad era aumentar la competitividad comercial a través de un Estado eficiente, organizado y transparente. Todo lo anterior redundaría en teoría en una mayor estabilidad social, elemento necesario para el tranquilo flujo de inversiones y capitales.

Adelantándonos un poco en materia, y solo a efectos de contextualizar esta sección, podemos decir que en Chile y Costa Rica la penetración del modelo neoliberal se dio de forma diferente. La distinción esencial es que en Costa Rica no fue necesaria una dictadura para ello, eso mismo produjo mayor resistencia dada su larga tradición social-demócrata. En el caso de Chile, el modelo fue introducido a través de la vía autoritaria, eliminando a la oposición política de forma violenta, y a las fuerzas sociales mediante la opresión, el terrorismo de Estado o el exilio.

Sin perjuicio de las diferencias de cómo ingresó la visión gerencial en cada país, el modelo en lo esencial es muy similar. Es decir disminución, desprestigio y debilitamiento del rol del Estado como proveedor de las funciones básicas luego, ante este Estado débil y aturdido, mediante una serie de técnicas clientelares ingresa el capital privado en el ámbito de los hasta entonces servicios públicos, desguazando el anterior estado de cosas.¹³⁸ Es, por tanto, en este instante cuando hacen su aparición las técnicas gerenciales como vía de consolidar la transformación del Estado. Estos pasos dados en el plano macroeconómico poco a poco fueron permeando otras capas institucionales, consolidándose en números de campos, como el sector bancario, la educación, o la salud, etc.. De ahí paso luego a enfocarse en la organización del sistema de justicia penal.

La introducción de la lógica gerencial en Chile es perceptible en múltiples ámbitos pero quizás en ninguno se ha analizado tanto su impacto como en educación. No solo se pone de relieve su transformación estructural debido a la apertura al capital privado,¹³⁹ sino que se destaca también la consolidación de la visión gerencial en una multiplicidad de otros aspectos, incluso en los puramente pedagógicos.

Esta visión es palpable en el sistema de endeudamiento educacional vía créditos similares a

¹³⁸ Una descripción del desguace del sector público en Chile, y de las relaciones clientelares utilizadas para llevarlo a efecto, lo encontramos en: Monckeberg, María Olivia (2001), *“El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno”*, Editorial B. También disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-propertyvalue-144202.html>.

¹³⁹ La Ley general de educación (LEGE) de 1980 introdujo el modelo de mercado en el campo educativo.

los de consumo; también se observa en los criterios utilizados para la evaluación del desempeño docente, lo que tiene efectos sobre la calidad educativa y la estabilidad laboral de todos los cuadros educativos. A nivel universitario es observable la visión gerencial a través de la instalación de un modelo de “capitalismo académico” a través de la proliferación de clasificaciones o índices de impacto que sirven para estimular la lucha por los escasos recursos disponibles en el campo de la educación y de la investigación, entre otros efectos.

La visión gerencialista en ciencias de la educación ha sido descrita por Sisto y Fardella (2001:126) con la acogida de un modelo educativo donde calaron abiertamente las propuestas de Milton Friedman sobre esta materia (Carnoy y Mcewan, 2003). Así, el sistema público se descentralizó, de modo que las escuelas pasaron a ser administradas por las municipalidades, incorporando prestadores privados de servicios educativos que compiten por el financiamiento público. Esto en el contexto del modelo del “vale” (*voucher*), según el cual el financiamiento público funciona como subvención a la demanda.

La calidad educacional es medida mediante una prueba estandarizada de competencias en matemáticas y lenguaje que se aplica en 4º y 8º grado de la educación básica y en el 2º grado de la educación media (SIMCE: Sistema de medición de calidad escolar). Esta evaluación supuestamente permite establecer los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos en estos niveles, permitiendo comparaciones entre establecimientos. De este modo se espera que estos resultados sirvan como insumo para que los “apoderados” (representantes legales) puedan tomar decisiones respecto a en cuál establecimiento matricularán a su pupilo.¹⁴⁰ Sisto y Fardella (2001:126) citando a Huidobro (2008) lo expresan del siguiente modo:

“Sin embargo esta competencia opera en condiciones desiguales. La ley prohíbe a la mayor parte de los establecimientos municipales seleccionar estudiantes, de modo que éstos reciben a la población más vulnerable y que ha sido rechazada por la mayor parte de los subvencionados...En este contexto, son los establecimientos privados los que presentan mejores resultados en la prueba nacional de medición de calidad de la educación. Así ha crecido la percepción de que la educación municipal es de baja calidad, coincidiendo con una

¹⁴⁰ La doctrina de la educación como bien de consumo se ve fortalecida por la opinión que las mismas elites políticas tienen sobre ello: “Esta reforma es el más grande desafío y misión de nuestro Gobierno. Apunta al corazón de lo que todo padre y madre quiere para sus hijos. Una educación de calidad, como la que da un buen colegio particular pagado, que les abra las puertas de las oportunidades y el futuro, que les permita desarrollar todos los talentos que Dios les dio, ser buenas personas y alcanzar una vida más plena y más feliz”. Discurso del Presidente Sebastián Piñera. Chile. (Presidencia de la República, 2010; p. 1) (Sisto y Fardella, 2011:132).

progresiva pérdida de matrícula en los establecimientos municipales, en beneficio de los privados”

Otro campo estratégico es el sistema de salud, en el que se realizó un abierto desmontaje del sector público, lo cual produjo que paulatinamente la atención médica se traspasara en un alto porcentaje al ámbito privado, tramposamente o en gran parte parte subsidiada por fondos público. Planes como el AUGE han intentado remediar esta situación pero siempre bajo la consigna de maximizar de los recursos estatales ante la eterna sospecha del mal uso de los recursos del sector público.¹⁴¹

Lo cierto es que siendo sectores públicos diferentes (salud y educación), las lógicas gerenciales son muy similares, lo que es palpable cuando vemos similares métodos para aplicar la planificación estratégica, las metas de control de la gestión, o cualquier otra intervención gerencial que esté dominada por la idea de gestión por resultados. De esta manera, ha llegado la nueva “sabiduría” privada de la productividad a una sociedad donde el Estado desatendió poco a poco sus funciones básicas, copándose de esta manera el espacio ciudadano de lógicas gerenciales que prometían a corto plazo eficiencia con menos uso de recursos.

Hasta el momento nuestra observación sobre el fenómeno gerencial la hemos realizado desde una perspectiva global, al objeto de mostrar que no es un fenómeno único ni especial del sistema de justicia penal. Sin embargo, cuando dirigimos nuestra mirada hacia nuestro campo de investigación, uno de los primeros problemas que debemos de enfrentar es la discusión acerca de si con la evidencia que disponemos, podemos o no realmente hablar de un modelo gerencial consolidado en el sistema de justicia penal. Este punto es el que a continuación abordaremos.

5.2.- Temática organizacional-econométrica

Históricamente, en las transformaciones institucionales realizadas en materia de justicia penal se ha priorizado la esfera legal. Aunque esta situación parece estar cambiando, es un hecho que el formato legislativo tiene ciertas características que facilitan su realización. Entre sus rasgos positivos destaca la moderada dificultad técnica para sacar adelante una legislación

¹⁴¹ Las Garantías explícitas en salud (GES o AUGE), constituyen un conjunto de beneficios garantizados por ley para las personas afiliadas al Fonasa (Sistema público de salud) y a las Isapres (Sistema privado de salud). Para Más información en: <http://www.supersalud.gob.cl/consultas/570/w3-article-4605.html>.

determinada, la ventaja de ser fácilmente difundibles los resultados en los medios de comunicación (diarios oficiales del estado) y, además, su implementación formal usualmente es de bajo coste económico.

Las ventajas que ofrece la elaboración formal de la ley se puede convertir en desventaja si no tienen un correlato en el ámbito material de la implementación, es decir, si no se lleva a cabo un análisis racional e integral de una determinada legislación; entendiendo como un análisis integral de una legislación, que incluye observaciones acerca de sus procesos de puesta en marcha y evaluación. Así, muchas evaluaciones relativas a la discusión sobre la efectividad, la eficacia y la efectividad de una determinada legislación quedan atrapadas en el campo de lo estrictamente jurídico-positivo, debido fundamentalmente a la falta de información estadística, organizacional, financiera, o de otro tipo de variables que son necesarias para valorar la implementación de la ley.

En el caso del proceso de reforma de la justicia penal en Chile existió una doble característica, que en principio nos impediría hablar de que se trató solo de una reforma normativa. Estas características fueron su enfoque meta-legal, que incluyó lo organizacional en, la reforma, y la impronta multidisciplinar en su elaboración.

Ciertamente es debatible si estas características derivaron de un diseño de alta política pública acerca de “como hacer bien las cosas”, o más bien fue la solución natural a la necesidad de resolver las tensiones producidas entre las aspiraciones técnicas y los límites que imponía la realidad política. Incluso es posible que la propia irracionalidad e imprevisibilidad de las políticas públicas haya jugado un rol preponderante en este asunto. Sea como sea, lo cierto es que de hecho la vocación por intentar racionalizar el proceso de implementación existió. Así, este proceso reformador configura en sí mismo un programa política-criminal comparada digno de ser analizado en Latinoamérica.

De tal manera, creemos que la mejor vía para comprender este doble tono meta-legal y multidisciplinar es describiendo dos ámbitos que contengan en su configuración elementos económicos y organizacionales al mismo tiempo. Estos son: a).- El sistema de justicia penal como modelo de servicios, b).- El modelo de evaluación del sistema de justicia penal.

5.2.1.- El sistema de justicia penal como modelo de servicios: Factores de implementación

La implementación del modelo de servicios en el sistema de justicia penal está en

consonancia directa con lo que la nueva gestión pública y la teoría de la elección pública han considerado que se debe aplicar en el sector público en general, y en el aparato estatal de Chile en particular.

Este modo de gestionar lo público se sostiene en la experiencia de los modelos de servicios o negocios que se aplican desde hace mucho tiempo en el sector privado, y que, justamente por esa supuesta experiencia “exitosa”, se recomienda su trasvase a lo público. Esta visión considera que existe, por una parte, una demanda “de expectativas de justicia” y, por otro lado, unas prestaciones “de justicia formal y material”. Estas últimas deberían en teoría ser otorgadas y cubiertas por el sistema de justicia penal, teniendo como prioridad esencial la satisfacción del usuario.

Conceptual y formalmente pareciera ser una idea bastante coherente la de entender al SJP como un “rubro propio” de servicios, que tentativamente podríamos denominar como “un modelo de servicios de justicia”. El problema surge cuando iniciamos la labor de compatibilizar el significado de estos conceptos con la dimensión material del sistema de justicia penal.

Algunos ejemplos de este tipo de problemas son: Qué debiéramos entender por demanda de servicios, quién es el usuario final en el sistema de justicia penal, si es lo mismo un cliente, un usuario o un beneficiario del SJP, qué valores son los que este modelo debe entregar y fomentar, cuál es la misión final de las instituciones que hacen posible este “modelo de servicios”. Cuando intentamos responder a estas preguntas aparecen una serie de incoherencias y paradojas político-criminales.

Ciertamente algunas de estas cuestiones las hemos abordado anteriormente en esta investigación. Con todo, en esta sección retomaremos algunas de ellas a efectos de analizarlas a la luz del resultado que arrojó la fase empírica de este trabajo. Por ahora, debemos hacernos cargo de los factores que han influido para que lleguemos a este estado de cosas, y qué procesos se han puesto en movimiento para consolidar al paradigma gerencial como el camino casi exclusivo a través de la cual se responde a estas preguntas.

La reflexión prioritaria por tanto debiera ser: qué ha sucedido para transitar desde un modelo configurador de instituciones del SJP articulado a través de un formato tradicionalmente legislativo, con exclusivas transformaciones en el campo jurídico, a otro modelo de rasgos meta-legales con un fuerte acento en transformaciones de carácter organizacional. Tal como lo hemos relatado en otros apartados, creemos que es una suma de factores, no todos ellos jurídicos, la que

han contribuido a esta nueva realidad.

A partir de lo expresado por los diversos entrevistados, y observando la estructura final de la reforma de la justicia penal, pareciera ser que para llegar a un modelo de servicios influyeron múltiples factores que no fueron considerados inicial en el diseño. Estos factores provinieron básicamente de las dificultades políticas, los problemas técnicos, y las tensiones o resistencias que se anteponían a esta política pública. Debido a ello surgió la necesidad de improvisar en el diseño, y de ser flexible en la conformación de los equipos profesionales a cargo del proceso de cambio.

La capacidad de improvisación durante el desarrollo de esta política pública fue esencial para sortear la escasez de recursos disponibles, o las complicaciones logísticas que un cambio de esta naturaleza implicaba. Asimismo, la flexibilidad de los equipos profesionales fue imprescindible para hacer frente a la oposición “corporativa” de diferentes grupos de presión, oposición que se materializó en una resistencia organizacional proveniente esencialmente de dos frentes: primero, el corporativismo judicial, y, en segundo lugar, la resistencia académica.

Una vez que hayamos visto lo anterior, nos detendremos en términos más específicos en dos manifestaciones concretas en que la lógica del modelo de servicios se cruza con el repertorio econométrico. En este momento identificaremos como dispositivos organizacionales-económicos: a).- el examen de factibilidad del “informe Valdivieso”, y b).- el sistema del vale (*voucher*) que operacionaliza el modelo de defensa penal pública. Así, los factores para la implementación de un modelo de servicios en el sistema de justicia penal son:

5.2.1.1.- Irracionalidad e imprevisibilidad de las políticas públicas

Partimos de la base de que este factor no es normalmente considerado como relevante en la configuración de la política-criminal. La razón probable de ello es que el modelo racional se construye sobre el mito teórico de que no son aceptables hechos azarosos o actividades no controladas en los diseños de un modelo a implantar.

Sin embargo, en nuestra opinión estos acontecimientos sí tienen una vital importancia, pues están directamente conectados con los elementos dinámicos que surgen en el camino entre el diseño y la implementación de una política pública. A pesar de ello, tradicionalmente se comprende este proceso como una sucesión de actos mecánicos y técnicos con bajo rango de falibilidad, especialmente gracias a las condiciones de estabilidad que ofrece la

planificación y el control de la gestión. Además, se parte del principio de que los agentes “racionales” que modelan y concurren a la creación del “tejido institucional” poseen una consistencia que los inmuniza frente a otras variables ideológicas, culturales, etc. Como es fácil de observar, estas son premisas que se aproximan al mito de la racionalidad y libertad del *homo economicus*.

Sin embargo, en muchas ocasiones son las contradicciones naturales de la propia política real las que realmente condicionan el desarrollo de una política pública. Incluso, algunos factores que hemos llamado “azarosos” primarían sobre otros supuestamente más racionales en determinadas circunstancias. En consecuencia, la posibilidad de que falle una política-criminal es francamente alta. Por ello, debemos tener a la vista las corrientes críticas que niegan la existencia de un modelo paradigma o teoría único en políticas públicas, considerando especialmente que nos enfrentamos a un mundo político dominado por la irracionalidad de sus procesos (Nakamura y Smallwood, 1987).¹⁴²

Un ejemplo de cómo un factor imprevisible influyó de la reforma a la justicia penal en Chile fue que en realidad esta reforma nunca fue una prioridad, sino que todos los esfuerzos estaban dirigidos a reformar los tribunales de familia a llevar a cabo otro tipo de reformas en la justicia. Uno de los entrevistados lo resume así: “*Justicia (penal) no era prioritario. Eso es justamente lo más singular del asunto. Para él (presidente Eduardo Frei), lo era tribunales de familia. Una idea muy democratacristiana, encabezada por un presidente democratacristiano con una ministra democratacristiana*”. Posteriormente una serie de factores no controlados en la agenda preestablecida dieron un impulso definitivo a la reforma del sistema de justicia criminal. De hecho, los tribunales de familia tardíamente fueron creados por la ley 19.968 en el año 2004, comenzando su funcionamiento el 1º de octubre del año 2005.

Además del cambio de agenda, esto nos permite observar que la mentada “singularidad” de la reforma penal chilena fue singular no solo por introducir abiertamente elementos organizacionales, sino también en términos negativos, por ser solo una excepción en las políticas públicas. Una evaluación de la reforma civil desde su inicio muestra las dificultades de esta reforma judicial, lo que corrobora la idea de que la meta-legalidad y multidisciplinariedad de la reforma de justicia penal fue más bien un “episodio”, y no una matriz de la forma de hacer

¹⁴² Acerca del debate sobre la consistencia o no del modelo racional en la toma de decisiones en política pública se puede ver en Becerra Muñoz, José (2013), “*La toma de decisiones en política criminal*”, Tirant, pp: 273 y ss.

reformas en el sistema de justicia en general. El hecho, por ejemplo, de no replicar en la reforma civil el modelo gradual de implementación a través de regiones piloto, por etapas medibles en el tiempo, es una expresión clara de políticas públicas incongruentes.¹⁴³ Un entrevistado sobre este punto indica:

“Si, sí, Es que nadie creyó (haciendo referencia a que nadie creía mucho en el proyecto de reforma procesal penal inicialmente). Ahora, si tú miras cómo se implementó la reforma también fue una cosa bien inédita en Chile, mirando tanto para atrás como para adelante. De hecho después cuando hicieron la reforma de familia y la reforma laboral, intentaron copiar mal lo que se había hecho en procesal penal; pero además la puesta en práctica fue desastrosa porque no hubo ninguno de los estudios en serio, que acompañaron a la reforma procesal, acompañando a la reforma laboral y a la de familia”. Este mismo entrevistado agrega como un hecho imprevisible el cambio de ministro de Justicia, y que esto influyó decisivamente para bajar luego la intensidad en el desarrollo de la reforma:

“...Es cierto, hubo muchas cosas del aparato del Estado que no se modificaron. No hubo tiempo ni había plata (dinero) para modificarlo. Esto era un avance en sí mismo. No es que no se pensaran, es que ni hubo tiempo ni medios para pensarlo. Además, como pasa en estas cosas, se acabó el gobierno de Frei, la Soledad (Alvear) dejó de ser ministra de Justicia, fue ministra de relaciones exteriores, el ministro siguiente ya no estaba tan enamorado del tema como ella y de los ministros que siguieron ninguno tenía mayores prioridades puestas en este tema con los siguientes gobiernos...”

Por tanto, la reforma en realidad fue posible ya que se aprovechó una “ventana de oportunidad”¹⁴⁴ propiciada por la confluencia de elementos político, culturales y académicos que

¹⁴³ “...Su comienzo, a diferencia de lo ocurrido con la reforma al proceso penal y la posterior reforma al proceso laboral, fue sumamente traumático, llegando a ocupar un espacio destacado en los medios de comunicación. La prensa escrita dedicó varias páginas al asunto, mientras los canales de televisión mostraban imágenes de las interminables filas de personas esperando ser atendidas y sus quejas, especialmente en los juzgados de familia de Santiago. En ese momento, el Ejecutivo explicaba que la causa del atochamiento había estado en un mal cálculo de la demanda inicial y en la puesta en marcha del sistema simultáneamente en todo el país” Fuentes, Claudio, Marín, Felipe y Ríos, Erick (2010): “Funcionamiento de los Tribunales de Santiago”, en Cabezón, Andrea (coord.), *Reformas a la Justicia en América Latina. Experiencias de Innovación* (Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas) pp. 371-459.

¹⁴⁴ El concepto de ventana de oportunidad (*policy windows*) en políticas públicas fue desarrollado inicialmente por J.Kingdon (1995) en *“Agendas, alternatives and public policies”*, y consiste en saber que “existen una serie de corrientes (*streams*) distintas que fluyen a través del sistema político-administrativo constantemente: la corriente del problema, la corriente de la solución y la corriente de la política (politics). Estas están, a su vez, relacionadas con los siguientes procesos: reconocimiento social de un problema, la elaboración de una solución para intervenir en él y los procesos políticos en general que deben acompañar a los dos anteriores para que tenga lugar una decisión pública” (Becerra, 2013:306).

alentaron la posibilidad de esta reforma político-criminal. Puesto uno de los entrevistados en la situación hipotética de si son o no reproducibles esos elementos al día de hoy (2013-2016) indica:

“...Ahora, si me preguntaran, yo hoy día no haría una ley de nada. Yo creo que hoy día no hay ningún futuro para un proyecto relativamente liberal de nada. Porque los tiempos políticos no están, creo que la ventana que tuvimos en los 90 se cerró, digamos, y van a pasar muchos años más antes de que se vuelva a abrir, y no sé, probablemente tendría que pasar un fenómeno muy especial, probablemente tendrían que irse presos la mitad de los directores de compañías en Chile para que entendieran que esta hueá (asunto) se excedió. Pero como eso todavía no está pasando... ahora, el día que eso pase a lo mejor van a volver a reflexionar”.

5.2.1.2.- La resistencia organizacional

Este factor hace mención a las diversas actividades de resistencia u obstaculización, formales o informales, que llevaron a cabo diversos grupos de presión afectados por la reforma de la justicia penal. Su objetivo era impedir la instalación o puesta en marcha de una política pública diferente a la diseñadas. Sin perjuicio de que abordaremos enseguida con más detalle la resistencia académica y judicial, por ser las que tenían inicialmente mayores opciones de torpedear el proyecto, existieron otras manifestaciones de este fenómeno. Entre esos ámbitos de resistencia podemos citar los siguientes:

- 1.- Ámbito de resistencia organizacional del poder judicial.
- 2.- Ámbito de resistencia organizacional del mundo académico tradicional o de las nuevas generaciones.
- 3.- Ámbito de resistencia organizacional-económica, llevada a cabo por los ministerios de Hacienda o Finanzas. En el caso chileno esto se radica en la Dirección general de presupuestos o DIPRES.
- 4.- Ámbito de resistencia organizacional del mundo político.
- 5.- Ámbito de resistencia de las policías o de los servicios penitenciarios.
- 6.- Ámbito de resistencia de cuerpos funcionariales del estado. Especialmente sería el caso de los cuadros, sindicatos o asociaciones de profesionales y administrativos relacionados con la administración de justicia.
- 7.- Ámbito de resistencia de otras agencias u organismos auxiliares del sistema de justicia penal.

- 8.- Ámbito de resistencia ciudadana y de las asociaciones de víctimas.
- 9.- Ámbito de resistencia de organismos internacionales, organizaciones de derechos humanos u otro tipo de ONGs que directa o indirectamente tienen relación con el tema penal.
- 10.- Ámbito de resistencia de gremios profesionales, como colegios de abogados, médicos, etc.
- 11.- Ámbito de resistencia comunicacional.¹⁴⁵

Como es fácil de constatar, la resistencia organizacional a la transformación de un sistema penal, ya sea del todo o de una fracción de él, puede provenir desde distintas fuentes. Por este motivo este factor debería ser considerado como un elemento de primer orden a la hora del diseño de cualquier política pública que pretenda una reforma en el sistema criminal. Elaborar una estrategia superadora para cada una de las distintas resistencias organizacionales constituye además un sugerente campo de análisis para los investigadores de la política-criminal y la criminología, pues excede la mera discusión jurídica y se adentra en los derroteros del mundo político-organizacional.

Ahora bien, en el caso chileno estas resistencias fueron intensas en los momentos iniciales del debate transformador, para luego moderarse una vez puesta en marcha la reforma. Por tanto, lo que a nosotros por el momento nos interesa es explorar aquellas resistencias más ostensibles y que tenían capacidad de sostenerse en el tiempo. De este modo, nos fijamos en primer lugar, en la tensión que se produjo entre poderes del Estado, en concreto en la lucha entre el ejecutivo y/o legislativo frente al Poder judicial. En segundo lugar, abordaremos la resistencia organizacional proveniente del ámbito académico.

5.2.1.3.- Resistencia organizacional del poder judicial

Debido a las tensiones que se estaban produciendo con los estamentos superiores del poder judicial a inicio de los noventa, en gran parte herederos ideológicos de la dictadura, era necesario esquivar la oposición que seguramente haría este poder del estado ante cualquier intento de reforma. La forma que se encontró fue la creación de un nuevo y potente ámbito técnico-organizacional, lugar donde ellos, los magistrados del poder judicial, no pudieran

¹⁴⁵ En Chile la resistencia mediática se dio en términos paradójicos. Como afirman algunos entrevistados, debido a que El Mercurio era el más influyente medio de comunicación, y dada su adscripción a la derecha económica y política chilena, una vez que esta “bendijo” el proyecto de reforma procesal penal, se produjo un proceso inverso de “no resistencia mediática”, lo que trajo como consecuencia que los otros medios de comunicación siguieran la misma línea editorial de este periódico.

influir sustancialmente ni por conocimiento ni por capacidad de presión en las estructuras de la reforma.

Durante el período de la transición política se tornó evidente para la nueva clase política chilena, que había que transformar el mundo de la justicia. En efecto, dos eran los problemas principales que había al respecto, el primero, la constatación de que muchos de los ministros (magistrados) del poder judicial de aquella época había sido nombrados bajo el régimen militar; y en segundo lugar, que este problema no se resolvería con meros cambios legislativo, pues existían las denominadas “leyes de amarre”¹⁴⁶ que impedían transformaciones democráticas al modelo político heredado.

¹⁴⁶ Este concepto lo podemos ver en: Cleary, Eda, (2012:3). “*Chile: entre la imagen de éxito y los fantasmas del subdesarrollo*”. *Revista Polis*. “Conviene recordar que, luego de la dictadura militar, la Concertación no realizó cambios significativos a la Constitución del 80 que había sido elaborada años antes por los equipos de Pinochet a espaldas de la ciudadanía. Como consecuencia de ello se consagró el modelo económico neoliberal que debía seguir el país, y en lo político se aceptó el binominalismo electoral que garantizaba a la derecha una sobrerrepresentación parlamentaria. Además se consolidó un fuerte presidencialismo que debilita el poder parlamentario y deja a iniciativa del/a presidente/a el presentar iniciativas de ley importantes (cambios de la constitución). Además le corresponde al ejecutivo exclusivamente la administración financiera y económica de la nación, lo que le entrega al Ministerio de Hacienda y a la Dirección de Presupuesto una fuerte preeminencia en la elaboración, discusión y ejecución del presupuesto por sobre todos los demás ministerios. Así mismo, se aceptó a las Fuerzas Armadas como “garantes” de la constitución otorgándoles un rol eminentemente político y poniéndolas por sobre las demás instituciones del Estado. Estas y otras leyes se hicieron conocidas en Chile como las “*leyes de amarre*”. Ellas garantizaban cuotas de poder ilegítimas tanto a las Fuerzas Armadas, como a los partidos de derecha que hasta el día de hoy actúan como “guardianes” de la así llamada “obra” de la dictadura militar”.

Una forma de penetrar en mundo judicial colonizado por el antiguo régimen era justamente a través de su transformación organizacional. Uno de los entrevistados indica de esta forma la desconfianza que producía el poder judicial:

“...No solamente a lo judicial que está circunscrito a lo penal, por el tema de los derechos humanos, pero particularmente en el ámbito de la Corte Suprema, la Corte de Apelaciones y sus responsabilidades. En razón de eso es que ya en el año 89, en el programa de gobierno, se plantea el desarrollo de un consejo nacional de magistratura. Diciendo: “miren, a este poder judicial de alguna manera lo tenemos que amarrar, respetando el ámbito de la independencia, como no podemos... Voy a ser más honesto, como no debemos literalmente ir y quebrarlo por la mitad, echar a toda la Corte Suprema y reemplazarlos, tenemos que tomarlo por el lado, por lo tanto, lo que vamos a hacer es retirarle todo el ámbito de la administración de los recursos y entregarlos a un consejo nacional de la magistratura y a partir de esa mirada disciplinarlos.....disciplinar al poder judicial...”.

No cabe duda que esta desconfianza en el poder judicial conllevaba una “limpieza” que solo se podía lograr a través de transformaciones de carácter mayúsculo en lo que se denominó modernización judicial, lo que no solo anidaba una inquietud técnica, sino que evidentemente también llevaba inserta una operación política.

La literatura que se aproxima a la historia política de las relaciones institucionales, nos dice que estas tensiones no son nada nuevas, de hecho recuerda las tensiones entre el poder ejecutivo y el judicial a lo largo del siglo XX (Loveman y Lira, 2014). De especial relevancia, por las consecuencias que traería para todas las décadas posteriores, son los profundos choques que se dieron en el período de la Unidad Popular (1970 -1973).

Es destacable el concepto de “resquicios legales”, consistente en la utilización de preceptos legales olvidados o en desuso, pero vigentes, que sirvieron para fundamentar actividades legales, especialmente expropiaciones, lo que fue enarbolado y utilizado por el ex presidente Salvador Allende para justificar diversas transformaciones sociales que estaban contenidas en su programa de gobierno. Esta idea se consolidó a partir de la obra del penalista chileno Eduardo Novoa Monreal, quien, desde la óptica de una teoría crítica del derecho, se describió los impedimentos y las trabas que un poder judicial al servicio del orden jurídico establecido por las clases dominantes y reaccionarias que estaban en condiciones de interponerse al desarrollo expedito de la vía chilena al socialismo (Novoa Monreal, 2002, Villalonga, 2008, Boeninger, 1997,

Amunátegui, 2011).

Esta tensión se reflejó en sendos oficios emanados desde el poder judicial al poder ejecutivo, dando cuenta de la situación de crisis del estado de derecho: “*El 7 de mayo de 1973 la Corte (Suprema) denunció una crisis del estado de derecho y el 26 del mismo mes una perentoria o inminente quiebra de la juridicidad del país (Oficio N° 1781 de la Excma. Corte Suprema al Presidente de la República, Santiago, 26 de mayo de 1973)*” (Bravo, 2011: 64).

Respecto a las tensiones contemporáneas entre estos poderes públicos especialmente en las postrimerías de la época dictatorial y los primeros años de la transición, han sido narradas y puestas de relieve por literatura no solo político-criminal sino también por uno de los hitos periodísticos de la década de los noventa, nos referimos al polémico “libro negro de la justicia en Chile” de la periodista Alejandra Matus. Algunos de sus pasajes, nos permiten hacer una idea del escenario tenso que se vivía entre estos poderes del estado en aquella época.

“El viernes 30 de marzo de 1990, apenas después de probarse la banda presidencial, Aylwin inauguró la XVII Convención de Magistrados en Pucón...Centenares de magistrados desde Arica a Punta Arenas asistían a ésta, la primera convención tras el fin del régimen militar; una de las más concurridas en la historia de la Asociación... Apenas empezando su discurso, Aylwin dijo: nadie puede objetivamente negar que la administración de justicia experimenta una grave crisis. Varios de los que escuchaban se removieron, incómodos, en sus asientos... «Se la ve más bien como un mero servicio público que ‘administra justicia’ en forma más o menos rutinaria, demasiado apegada a la letra de la ley y a menudo dócil a las influencias del poder»”

(Matus, 1999: 27 y 28).¹⁴⁷

Lo cierto es que, más allá de las situaciones históricas de tensión, a poco de andar de la reforma a la justicia penal la oposición pareció claudicar, al menos en las esferas más altas de la judicatura. Sin embargo, esta pugna se fue trasladando posteriormente a un ámbito inferior, al choque entre la racionalidad jurídica y la organizacional, lo que se dio especialmente en los niveles intermedios y bajos de la estructura del sistema de justicia. Esta dialéctica en la nueva

¹⁴⁷ Reflejo de este ambiente crispado es la primera destitución de un magistrado de la Corte Suprema de Chile ocurrido en democracia. Dicho proceso se llevó a cabo en contra del ministro Hernán Cereceda, imputándosele notable abandono de deberes. Los cargos se fundaban básicamente en sus actuaciones desfavorables en causas de derechos humanos y en su negativa a procesar a ex agentes de los servicios de inteligencia de Pinochet. Finalmente, Cereceda es destituido por razones relacionadas con conductas “indecorosas” en sus funciones y por sospechas de corrupción.

Más información en: http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/bibliografias/estudios_pdf_bibliografias/594.pdf.

relación que se estableció entre los profesionales venidos de las ciencias administrativas o de la ingeniería, representados por los gestores y administradores de tribunales, y los profesionales venidos desde las ciencias jurídicas y sociales, representados por los jueces y fiscales. Sobre este tema volveremos al revisar la emergencia de los nuevos roles gerenciales en el sistema de justicia penal.

Este nuevo estado de cosas, la tensión entre las dos racionalidades citadas, ha logrado que el poder judicial, no solo en Chile sino en buena parte de Iberoamérica, muestre hoy en día un paulatino acomodo a la implementación de nuevas herramientas gerenciales como la planificación estratégica y el control de la gestión. Una hipótesis que explicaría este aparente acomodo sería que permite a los estamentos directivos un mayor control jerárquico mediante la vía gerencial de la organización, especialmente a través de la gestión por resultados (GpR).

Otro factor que ayudó a la rápida claudicación de la resistencia organizacional fue la celeridad con que los procesos de reforma fueron realizados. Apoyados especialmente en el reclutamiento de un nuevo cuadro profesional de jueces, fiscales y defensores que etariamente correspondían a una nueva generación de profesionales del derecho que en muchos casos no superaban en promedio los 30 años. Ellos fueron los portadores de la nueva energía transformadora que se requería para cambiar la realidad de la justicia en Chile. Así, la familiaridad de esta generación con las nuevas tecnologías y su capacidad para soportar largas jornadas laborales, han sido sin duda un aliado idóneo para la consolidación de un nuevo estilo gerencial en la administración de justicia penal.

Solo a efectos de concluir esta temática, es importante citar que los propios “procesalistas”, algunos de ellos participes del proceso de reforma, tomaron nota de estos hechos. Por ejemplo Horvitz y López sobre este punto indican: *“El poder judicial resistió inicialmente con mucha fuerza esta situación, pues percibía como una pérdida de poder el traslado de la función de investigar desde los jueces del crimen a los fiscales. Prefería el modelo de juez instructor de los sistemas inquisitivos mixtos, con el argumento de que Chile no estaba preparado para tan radical cambio, “que dejaba fuera nuestra tradición”. La influencia de la opinión del poder judicial – especialmente en la Corte Suprema – se dejó sentir en el mecanismo de remoción de las autoridades superiores del Ministerio público.”* (Horvitz y López, 2002: 22).

5.2.1.4.- La resistencia organizacional del mundo académico

Este factor devela el conflicto que surge entre distintas perspectivas académicas no solo respecto al enfoque disciplinar asumido, sino también por las diferencias entre las diversas generaciones académicas involucradas en la reforma de la justicia. Esta contraposición de visiones impactó finalmente en la valoración del nuevo diseño de la justicia criminal. Se produce una curiosa paradoja, consistente en que estamos ante una reforma con fuerte raíz académica que es acompañada por una potente oposición surgida desde las propias facultades de derecho. La impronta académica de la reforma quedó manifiesta en el mensaje presidencial del nuevo código procesal penal.

“El proyecto ha sido elaborado durante el año 1994 en el contexto de un acuerdo de colaboración técnica en que el Ministerio de Justicia ha contado con la directa colaboración de la Fundación Paz Ciudadana y la Corporación de Promoción Universitaria. El trabajo se ha estructurado a partir de un foro de discusión en cuyo seno se han diseñado los lineamientos básicos de la reforma, el que se integra por un conjunto de académicos, abogados y magistrados convocados con el criterio de buscar la más amplia representatividad entre los diversos roles al interior del sistema jurídico y las diversas sensibilidades políticas, culturales e ideológicas”. (Mensaje presidencial de ley 19.696 que establece nuevo código procesal penal, disponible en: www.bcn.cl).

Como era de esperar, y como sucede en todo proceso de elaboración de políticas públicas, al “sociabilizarse” el proyecto dentro de la comunidad académica se inicia una férrea oposición a él. Esta resistencia vendría del mundo académico más conservador y tradicional, materializado en la reticencia de profesores de derecho procesal de algunas universidades, como la Universidad de Chile o la de Concepción, aunque algunos de ellos posteriormente claudicarían y se terminarían uniendo a la reforma.

Es importante recordar que uno de los promotores de este proyecto fue la Universidad Diego Portales, universidad privada que era mirada en aquella época con sospecha por la vieja guardia jurídica. Dos entrevistados, participantes directos del proceso, indican sobre esta temática lo siguiente.

“Los profesores de la Chile de procesal, cuando esto llegó a la Cámara de Diputados, sacaron una declaración pública en contra del proyecto, tildándolo de inconstitucional, Y el argumento que utilizaban era un argumento bastante trasnochado de procesalistas italianos que

reivindicaban que la facultad de conocer que tienen los tribunales supone investigar; por lo tanto era un argumento circular que se resolvió cuando se modificó la constitución política y con la modificación se acabó el argumento de que esto era inconstitucional; pero ellos tampoco se incorporaron al proceso después.”.

En el plano formal, la tensión entre la antigua escuela académica, alejada del proyecto de reforma procesal penal y “los nuevos emprendedores jurídicos”,¹⁴⁸ que eran los reales impulsores de la misma, no se vio mayormente reflejada en los textos legales. Incluso en el mensaje presidencial se indica que fueron invitados al debate para dar su opinión al menos 61 personas sobre el proyecto. Quizás esta medida pública ayudó como estrategia para aplacar e invisibilizar esta lucha académico-generacional; además sirvió para centrarse en lo realmente relevante: la transformación de las estructuras del antiguo régimen de la justicia penal.

Sin embargo, uno de los entrevistado matiza la actuación de este colectivo de profesores “...En el caso de los procesalistas yo te diría que fue la pugna más pública de todas. Como este movimiento tenía a *El Mercurio* atrás y tenía apoyo político, fue muy avasallador...”. Así las cosas, aunque el mensaje presidencial de presentación del nuevo código procesal alude a un foro bastante amplio de personas que habrían cooperado en su elaboración, en realidad este nuevo cuerpo legislativo habría sido construido por un grupo bastante pequeño y compacto.¹⁴⁹ Este hecho se reafirma al observar que los nuevos protagonistas son esencialmente la misma élite tecnocrática que participó en el proceso de reforma penal y que tomaron distancia explícita de los referentes del antiguo régimen procesal penal.

“O sea, los procesalistas tradicionales no participaron porque ellos se restaron de este proyecto, no porque no hayan estado invitados. Ahora, yo diría, en buena hora. Como ninguno de ellos tenía formación de proceso penal moderno, a diferencia de los que sí habíamos tenido la oportunidad de aprender en Estados Unidos y Alemania, teníamos una mirada completamente distinta, harto más moderna...”.

¹⁴⁸ Aunque al inicio de este capítulo ya hicimos alusión a los emprendedores jurídicos como los verdaderos activistas de los cambios jurídicos realizados en materia procesal penal en Latinoamérica. Este mismo colectivo se ha manifestado localmente en cada país de la región, en el caso chileno párrafos más adelante nos referiremos en detalle a ellos.

¹⁴⁹ El mensaje presidencial se encarga de especificar el grupo a cargo de la reforma y el grupo redactor. “A partir de los consensos y lineamientos entregados por el Foro, se ha procedido a la redacción del proyecto por parte de una comisión dirigida por el señor Cristian Riego, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, e integrada por el señor Jorge Bofill, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, la señora María Inés Horvitz, profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, el señor Raúl Tavolari, profesor de las Facultades de Derecho de las Universidades de Chile y Valparaíso, y el señor Mauricio Duce, académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, quien ha actuado como secretario.” (disponible en: www.bcn.cl).

De este modo es posible observar que los argumentos de los opositores iban al menos en tres líneas:

1.- Argumentos de carácter legalista, que conducían a debatir la inconstitucionalidad del proyecto de reforma procesal penal.

2.- Con un argumento cuantitativo indicaban que en realidad bastaba para mejorar las deficiencias del sistema con un aumento del número de jueces, sin que se precisara una transformación completa de él; es decir, no concebían un cambio en las organizaciones ni en las estructuras de poder. En esto hacían un frente de batalla común con los que desde una parte del poder judicial argumentaban que todo era un problema de falta de jueces y funcionarios auxiliares. Evidentemente, ni por asomo pensaban en esa época en la idea de que una economía a escala de los recursos disponibles podría crear una transformación global de la gestión del sistema de justicia criminal.

3.- Con un argumento corporativo un grupo importante de académicos vio una intromisión de penalistas en una materia históricamente tratada por procesalistas. Aquí observamos como ya se comenzaba a diluir la frontera entre la disciplina penal y la procesal penal. Situación que a la larga ha traído transformaciones de calado en la enseñanza del derecho y en la misma forma de concebir el sistema de justicia penal. Uno de los entrevistados deja clara esta situación y relata cómo la ocurrencia de este fenómeno produjo un cisma en su facultad.

*“...Los más fuertes fueron los de Concepción. La Chile también tuvo algunos, pero los más aguerridos fueron los de Concepción. En la Chile, el Instituto chileno de Derecho procesal se sentía baipaseado de un tema que tradicionalmente lo habían trabajado los procesalistas, que sin embargo nunca les había interesado el procesal penal, porque los procesalistas se interesan solamente del procesal civil, este era el pariente pobre...claro, pero sintieron que se les metieron, a juicio de ellos, los penalistas. Y en buena medida efectivamente así era, los que estaban trabajando esto eran penalistas... que estaban desplazando... y realmente eso significó tensiones fuertes... Un cisma literal, porque hubo que sacar proceso penal del departamento de procesal y llevarlo al de penal.”*¹⁵⁰

¹⁵⁰ El mensaje del nuevo código procesal penal sobre esto indica “También han tenido participación en el Foro a través de calificados representantes las siguientes organizaciones de la comunidad jurídica e instituciones académicas y de asesoría en materias legislativas: El Colegio de Abogados de Chile, la Asociación Nacional de Magistrados, el Instituto Chileno de Derecho Procesal, el Instituto de Ciencias Penales, el Instituto Libertad y

5.2.2.- Dispositivos gerenciales

Para explicar cómo se relaciona la visión econométrica con el discurso gerencial es necesario determinar algunos “dispositivos” específicos que muestren cómo tal relación se ha concretado. Esta especie de *gerencialismo encarnado* nos permite observar como se ha construido materialmente la nueva dimensión organizacional dentro del sistema de justicia penal. Sabiendo que pueden existir múltiples dispositivos de este tipo, hemos seleccionado dos que consideramos más relacionados con los objetivos de nuestra investigación: a).- Un informe econométrico de factibilidad: el informe Valdivieso,¹⁵¹ b).- Un caso de externalización de servicios: el “modelo del vale (*voucher*)” en la defensa penal en Chile.

5.2.2.1.- Los informes de factibilidad y el contexto político criminal del informe Valdivieso

Antes de entrar de lleno en la explicación de ambos dispositivos nos referiremos brevemente a otros dispositivos o informes de factibilidad elaborados en dicho período de tiempo, y el contexto político-criminal en que se desarrollaron estos estudios.

Como se ha explicado previamente, gran parte del impulso a la reforma procesal penal provino de una especie de alianza público-privada entre el Ministerio de justicia de Chile y dos organismos privados: uno, con una tendencia política que podríamos calificar de socialdemócrata, la Corporación de promoción universitaria (CPU), y otro, de línea más cercana a la derecha política y económica, como es la Fundación Paz ciudadana (FPC).

Precisamente a propósito de la mentada alianza, la fundación elaboró un análisis de factibilidad económica o análisis costo-beneficio acerca del cambio procesal penal, informe que posteriormente fue incorporado a los documentos de trabajo de la reforma. Este trabajo fue dirigido por el ingeniero comercial de la Universidad Católica de Chile, Carlos Valdivieso, que sumó además al equipo además a los economistas Gert Wagner y Ernesto Fontaine.

Evidentemente, este no ha sido el único modelo de trabajo organizacional-econométrico desarrollado en las etapas previas a la implantación de la reforma procesal penal. Hubo otros que

Desarrollo, el Centro de Estudios y Asesoría Legislativa (CEAL), el Instituto Libertad, el Programa de Asistencia Legislativa (PAL) y el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).” (Fuente: www.bnc.cl).

¹⁵¹ El nombre con el que identificamos a este estudio (informe Valdivieso) no existe formalmente en la realidad. Simplemente hemos optado por esta denominación para identificarlo como un informe técnico de alta relevancia para el estudio político-criminal del proceso de reforma de la justicia penal.

abordaban temas como la simulación de casos, las cargas futuras de trabajo del sistema de justicia, o la mejor distribución de tribunales en la geografía nacional, etc.

Uno de esos otros trabajos fue el estudio de diseño organizacional realizado por el Departamento de ingeniería industrial (DII) de la Universidad de Chile a través de su División de proyectos externos. Este informe se denomina “Diseño organizacional de los tribunales del crimen y del ministerio público” (1995), y los objetivos específicos del estudio eran:

- a).- Diseñar un prototipo o modelo básico de organización para las fiscalías y los tribunales del crimen.
- b).- Estimar la demanda futura de causas suponiendo la implantación del nuevo sistema penal.
- c).- Estimar el número de jueces y fiscales, de acuerdo a la demanda futura de causas.
- d).- Estimar la infraestructura y equipamiento básicos para las fiscalías y tribunales del crimen.

Para realizar este estudio el equipo consultor propuso un “comité de diseño” donde participaron representantes del poder judicial y profesionales involucrados en la reforma procesal penal, esto bajo la idea de que la única forma de validar las estimaciones buscadas era a través de los criterios de los expertos en el ámbito que se reformaba (López, 2001:6).

Dentro de las conclusiones más relevantes de este informe destacan:

- a).- Se sugirió un determinado número de fiscales, jueces y defensores a partir de una estimación de la demanda futura de causas, que preveía un aumento anual de 9,5 %, asumiendo que la mayor celeridad del sistema incentivaría la denuncia de delitos. En el caso de la fiscalía también se estimó que el número de fiscales variaría si se contrataba o no un profesional de segundo nivel como fue a la postre el “ayudante de fiscal”. En el caso de los jueces, el factor para medir cuántos jueces eran los requeridos, fue el porcentaje de juicios que llegarían a la etapa final, estimándose en un 13 % este tipo de juicios penales.
- b).- Se consideró que un factor relevante para el éxito del proceso de reforma era la necesidad de una fuerte inversión en infraestructura, pues la oralidad del sistema lo requería y habría que evitar los defectos que se habían visto en otros ordenamientos. Para ello, el estudio aboga por la participación de ingenieros y arquitectos en el diseño de la reforma.
- c).- En el tema de recursos humanos el informe dice que *“otro tema a considerar en la*

implantación es la capacitación de las personas. Hoy en día el país no cuenta con los profesionales capacitados para hacerse cargo de la ejecución del nuevo sistema” (López, 2001:81). Por ello sugiere que las instituciones pertinentes deben adecuarse a los nuevos desafíos.

d).- Finalmente, el informe sugiere que la reforma parta desde “cero” a objeto que sea posible corregir los errores en la implementación. Así indica la necesidad de contar con un “plan piloto” que sirva para evaluar los supuestos que permitan reconstruir las estimaciones indicadas en el informe.

Otro informe relevante fue el elaborado a propósito de la ley 19.665, que modificó el Código orgánico de tribunales (COT). Este estudio pretendía determinar de forma objetiva la localización exacta de los tribunales y de otros órganos del nuevo sistema de justicia penal a lo largo de todo el país. El informe fue desarrollado por la Escuela de ingeniería industrial de la Universidad Católica de Valparaíso por encargo de la Corporación administrativa del Poder judicial, y se denominó: "Formulación y aplicación de un modelo de localización de tribunales y fiscalías de la justicia criminal oral".

Formalmente este trabajo fue incorporado a las actas del debate de la ley respectiva. En dicho documento se indica: *“El profesor Vrsalovic explicó... Dos estudios efectuados por la Corporación Paz Ciudadana sobre costos de la justicia criminal oral y el Ministerio Público y sobre una simulación del funcionamiento del Código Procesal Penal, constituyeron los antecedentes del trabajo llevado a cabo por la Universidad Católica de Valparaíso. El estudio considera al Ministerio Público, a los tribunales de garantías y a los tribunales del juicio oral, que son las entidades sujetas a planificación. La filosofía de la defensoría pública es que sea orientada por un criterio de mercado y no por un criterio de planificación anticipada...los criterios orientadores tenidos en vista, que son la demanda, la optimización, la equidad, la eficiencia, la competencia, la estabilidad territorial y la regionalización...” (Acta debate ley 19.665:112). Así, los informes comenzaron a citarse entre ellos, construyendo de este modo un andamiaje de conocimientos que terminaron consolidando una nítida filosofía gerencial.*

En el caso específico del informe Valdivieso, extraeremos algunas ideas de cómo se comprenden conceptos como el “valor justicia” o la “rentabilidad social” dentro de un sistema de justicia penal con perspectiva gerencial. Para contextualizar de mejor modo este informe es necesario entenderlo dentro de un marco de discusión político-ideológico más amplio, que si

bien no está suficientemente constatado en publicaciones o trabajos científicos nacionales, tiene efectos político criminales esenciales. Este marco estaría relacionado la capacidad de algunos grupos de presión para influir en la forma de enfrentar “el problema delictual” en Chile y de cómo estos grupos intervienen en la configuración de la política criminal del país.

Esta capacidad de influencia de los grupos de presión, por vía formal o informal, en la transformación de las leyes penales en Chile no es algo que nos debiera causar sorpresa. Lo realmente llamativo en este caso es la intensidad con que organismos como la Fundación Paz ciudadana han presionado en las últimas dos décadas al objeto de lograr una determinada política-criminal. Es probable, sin embargo, que el verdadero rol de presión, dados los verdaderos intereses existentes detrás de la fundación, haya sido ejercido por las agrupaciones empresariales y políticas involucradas, lo cual se refleja en el perfil de la fundación.

Lo anterior, dentro de los términos de la discusión político-criminal contemporánea, cobra relevancia, por cuanto refleja el protagonismo que esta fundación tiene como importadora para Chile del discurso penal denominado genéricamente como de seguridad ciudadana o de “ley y el orden”.¹⁵² Pues bien, es innegable la influencia de los grupos económicos en la constitución y financiación de esta organización, bastaría solo con ver la plana directiva actual y pasada de la Fundación Paz ciudadana para constatarlo. Dentro de los grupos contribuyentes mas relevantes está uno de los más importantes conglomerado económico en Chile como es el “Grupo Matte”, este corresponde a un grupo empresarial con inversiones en múltiples actividades económicas en el país y en el extranjero.¹⁵³

Desde una perspectiva crítica (Ramos y Guzmán, 2000) se ha puesto sobre el tapete el rol que esta fundación ha jugado durante el período denominado de “transición política”. En efecto, para los autores la FPC sería una expresión más de la “política de los consensos” o de la conformación no formal de un conglomerado transversal que aglutinó tanto a gente de derecha como de la centroizquierda chilena.¹⁵⁴ Esta agrupación híbrida, político-empresarial, habría reconfigurado la élite del país, y por tanto, esto se vio reflejado en la representación que tienen en las capas directivas de la Fundación Paz ciudadana. De este modo, se logró la convivencia de

¹⁵² Sobre la influencia de esa doctrina política-criminal en Chile véase Morales, Ana María, (2012), “La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden”. *Polít. crim.* Vol. 7, No 13), Art. 3, pp. 94-146.

¹⁵³ El fundador de esta organización fue el empresario chileno Agustín Edwards, dueño del periódico conservador El Mercurio. Este sujeto se ha convertido en una figura polémica con los años, especialmente se ha criticado su colaboración con el régimen dictatorial de Pinochet, y su influencia indirecta en los acontecimientos políticos de Chile.

¹⁵⁴ En un criterio similar Silva (2010) denomina a este conglomerado “El partido transversal”.

personeros cercanos a la ex dictadura de Pinochet con ministros o ex ministros pertenecientes a los gobiernos de la Concertación de centroizquierda.

Lo cierto es que el protagonismo e influencia de esta fundación en el panorama político-criminal en general, y en la reforma procesal penal en particular, es innegable. De hecho no tiene parangón ni contrapeso en otra institución en cuanto a recursos disponibles, o la capacidad de influencia política en Chile. Su red de contactos a nivel formal e informal, de forma directa o indirecta, con programas propios o patrocinados, penetra hasta la médula misma de las instituciones del sistema penal en Chile (Congreso, policías, fiscalía, etc.). La cualificación técnica de sus integrantes, también es en apariencia alta, al menos en los programas y proyectos dirigidos hacia una criminología de carácter administrativo. Se ha convertido de esta manera en un potente puente de transmisión de experiencias extranjeras, especialmente norteamericanas, sobre como “combatir” el delito preventivamente, o, en momentos más tardíos, desde un enfoque neo-rehabilitador.¹⁵⁵

En el proceso de elaboración de la reforma, los buenos contactos de esta fundación en el campo de la política arrastró el apoyo de la derecha en el congreso, y consecuentemente de El Mercurio como principal medio de comunicación conservador, portador de la visión del empresariado. Conformó en definitiva una sólida plataforma de transformación de la justicia penal en Chile. Así las cosas, considerando el contexto que se vivía en Chile de aquellos años (los noventa), cuando mantener la lógica del consenso era prioritario para espantar los miedos a la polarización del pasado, hace probablemente, que sin la conformación de este conglomerado, la reforma no se habría llevado a cabo o se habría llevado a cabo de una forma completamente distinta a como finalmente se concretó.

Sobre este punto, tres de los entrevistados son bastante explícitos acerca del rol que ha jugado esta organización en todo el proceso. Cada uno de estos entrevistados trabajó directamente con “la fundación” cuando ellos fueron parte del equipo ministerial que llevaba adelante esta política pública.

¹⁵⁵ A pesar de que algunos de los trabajos de esta fundación puedan calificarse como “progresistas” en materia político criminal, como por ejemplo sus críticas al modelo de cárceles concesionadas (Informe BID y FPC, 2013), o bien en el campo de la rehabilitación (Morales et al, 2012), especialmente en el impulso dado para la implementación de un nuevo modelo de penas sustitutivas o para la importación a Chile de los tribunales de tratamiento de drogas (TTD). Lo cierto es que la carta de navegación de la fundación se inscribe dentro de los postulados de la criminología administrativa y del modelo de seguridad ciudadana, prueba de ello es observable en su texto del 2013 “*tercera generación de políticas públicas de seguridad que Chile necesita*”, disponible en: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2016/10/LA-TERCERA-GENERACION-DE-POLITICAS-PUBLICAS-2014-2018.pdf>.

El primero indica:

“Este mismo estudio (haciendo referencia al informe Valdivieso) de costo-beneficio, que fue la punta de lanza con la que entramos a Hacienda, porque es el discurso que a ellos les gusta escuchar, de que esto es rentable económica y socialmente, lo había hecho la fundación con su gente, con sus fondos, con sus recursos, entonces si no hubiera estado la fundación hasta que lo hubiera tomado el ejecutivo quizás cuánto tiempo habría pasado...”

Otro de los relatos, en este caso de un entrevistado con un perfil más cercano al diseño jurídico-penal de la reforma, agrega sin ambages sobre el rol de esta fundación:

“...Y lo que fue determinante fue la asociación con Paz ciudadana. Sin esa asociación esto probablemente hubiera quedado en poesía eternamente... Pudimos trabajar juntos, y claro, ahí con el apoyo muy fuerte que le dio El Mercurio (clave de la no resistencia comunicacional), la cosa pasó de ser un intento más bien académico a una cosa más...”

Un tercer entrevistado, que incluso tuvo un breve período de trabajo en la fundación, sí se atreve a hacer un análisis más integral, no solo rescatando el enfoque economicista de la política criminal de la fundación, sino también agregando una lectura política de lo que se jugaba en este escenario:

“Yo tengo una mirada respecto a la fundación. Con todo cariño porque tengo varios amigos ahí. Pero es lo que suele suceder en una sociedad desigual e inequitativa como la nuestra, tanto en términos de ingresos pero también en las relaciones de poder, que se hacen entre pocos. Entonces lo que hace Edwards al crear la Fundación Paz ciudadana es que es una persona de mucho poder, personal, histórico, convoca desde una mirada transversal y luego se legitima a sí mismo y se transforma en un negocio en sí mismo estar ahí. Llegaron tres o cuatro grupos económicos y la consigna era simple: había que estar ahí.” Este mismo entrevistado, cuando dialogamos acerca del rol de los empresarios, y en especial del grupo Matte, se explaya indicando que quizás no había una visión tan amplia en términos de política criminal, de hecho es probable que ni se enteraran de que iba el tema jurídico de fondo. Así, el interés de estos grupos era más bien de corte económico y de como obtener información, de saber qué estaba sucediendo en el sistema legal, información que es crucial para las grandes compañías.

Continúa el entrevistado:

“Yo diría que el tema de él (Matte) no era por el tema penal. Creo que se orientaba en dos

líneas. Estoy hablando bastante en borrador, esto es básicamente mi intuición. Uno, una mirada bien primitiva de lo que hoy uno llamaría RSE (Responsabilidad social empresarial), que es una mirada. Y lo segundo, es que el tema de él no era el tema penal sino el tema de la seguridad. Pero esa es mi teoría. El tema de los grupos económicos, especialmente con la fundación, no iba en términos de lo penal, no va en términos de reinserción social, sino del control social. Básicamente la seguridad. Y por eso el énfasis tan severo de la fundación durante 10 años, cosa que se empieza a volcar, a dar vuelta, el año 2005, 2006, 2007 en términos de la reinserción, pero el primer período estuvo básicamente orientado al control”.

De alguna forma este relato describe el cambio de rumbo que en apariencia ha tomando la fundación, es decir, de moverse desde una filosofía del control más pura a una idea moralizante de la reinserción penal para pobres, drogodependientes (TTD) y, en general para los sectores más desintegrados socialmente. Sin perjuicio de ello, esto no despeja la idea de que ambas son finalmente la cara dura y la cara amable de un solo paradigma, es decir, la expresión del modelo securitario político-criminal.

5.2.2.2.- El análisis específico del informe Valdivieso

Este estudio data del año 1996 y fue elaborado en el momento que el congreso chileno tramitaba el cuerpo normativo que daría impulso al cambio de sistema de la justicia penal. La entidad a cargo de su realización fue la Fundación Paz ciudadana, que se basó en una serie de estudios previos, como el informe emanado del Departamento de diseño industrial de la Facultad de ingeniería de la Universidad de Chile (1994), y el estudio sobre costo de la justicia en Chile contenido en el libro “Diagnóstico del sistema judicial chileno”, realizado por la Corporación de promoción universitaria (Vargas y Correa, 1995).

La importancia de este informe radica en el hecho, que en él se plasma explícitamente la visión gerencial de corte más ortodoxa, que ha influido notablemente en la transformación del SJP en Chile. El objetivo declarado del informe es bastante claro: “Analizar el contenido de la reforma procesal penal desde la perspectiva de la racionalidad económica de costo y beneficio”. Por tanto, desde esa perspectiva no nos puede sorprender el uso de conceptos y lenguaje econométrico, pero eso tampoco impide analizarlo en términos político-criminales y criminológicos.¹⁵⁶

¹⁵⁶ La relevancia formal de este estudio queda claro cuando en el año 2010, al cumplirse 10 años de la reforma procesal penal, el Ministerio de justicia elabora un libro dedicado a examinar el proceso reformador, y dentro de

En términos formales este informe, de casi 160 páginas, a través del uso, de esquemas, tablas numéricas y gráficas de diverso tipo va comparando el antiguo sistema de justicia frente al nuevo proyecto de SJP. De este modo, el informe pretende demostrar que el nuevo modelo de enjuiciamiento es mucho más rentable, operando bajo condiciones similares. El informe realiza una breve descripción de la reforma procesal penal, para luego abordar cuatro grandes temas de estudio. Estos son:

- a).- La racionalización de la investigación.
- b).- La introducción del procedimiento abreviado.
- c).- El costo de la producción de la justicia.
- d).- La racionalización de la privación de libertad.

Antes de entrar a examinar estos puntos, es deseable hacer algunas puntualizaciones que son precisas tras un primer examen político-criminal y criminológico de este trabajo:

a).- Aunque sin desconocer la naturaleza misma del informe, llama la atención el uso manifiesto, a veces forzado, de un lenguaje técnico que intenta acomodar conceptos de corte economicista dentro del contexto propio del sistema de justicia en general. Así encontramos frases como “el proceso de producción de justicia criminal”, o la insistencia en la idea de un “producto justicia” o “servicio justicia”, no precisando en general a qué se refiere. No obstante, pareciera que estos términos hacen equivalente la idea de producto con sentencia judicial.

Para ilustrar el uso de lenguaje econométrico citamos el siguiente párrafo del informe.

“Este estudio no se pronuncia sobre la conveniencia de expandir la producción de justicia, sino que comienza su análisis desde un escenario en el que la sociedad ha decidido expandir esta producción. Por lo tanto, el enfoque global del análisis que aquí se desarrolla se basa en estudiar si es más conveniente, desde el punto de vista del consumo de recursos, el uso del actual sistema de justicia criminal o del propuesto por la reforma procesal penal para producir el servicio “justicia” una vez que se ha decidido expandir la producción de ésta” (Valdivieso et al, 1996: 7)

b).- Llama la atención la comprensión un tanto *naif* de ciertos fundamentos criminológicos y

él en el capítulo se dedica a reproducir resumidamente el informe Valdivieso. Más información en: <http://www.cwagweb.org/wp-content/uploads/2016/08/LIBRO-10-ANOS-DE-LA-REFORMA-PROCESAL.pdf>.

político-criminales a los que reiteradamente hace referencia el informe. Especialmente cuando intenta fundamentar alguna propuesta del estudio que va más allá de sus competencias económicas. Para ello, emplea en diversos pasajes ideas o informaciones criminológicas, dándolas por sabidas o suponiendo que están asentadas en el marco teórico de la política-criminal. Lo cierto es que esta falta de rigor científico sigue la línea de muchos textos cercanos a la criminología administrativa, que es la que usualmente emerge de las entidades públicas,¹⁵⁷ y en los cuales se suele hacer referencias ambiguas a las fuentes teóricas donde ha sido extraída la información, o se usa esa información de forma parcelada al objeto de fundamentar una cierta visión ideológica del sistema penal.

Entrando ya en las cuatro áreas que mencionábamos, y dado el enfoque de esta investigación, para nosotros revisten especial interés los temas relacionados con la racionalización de la investigación y con los costos de producción de justicia, sin perjuicio de que examinaremos brevemente el resto de los temas tratados por el informe.

5.2.2.3.- Racionalización de la investigación

Respecto de este tema podemos destacar los siguientes elementos y características:

1.- Se parte de un criterio radicalmente pragmático del contexto criminal, aunque lo podríamos entender también como una lectura idealista debido a la ausencia de un modelo teórico político-criminal y criminológico para sustentarlo. Este criterio “pragmático” está basado en una visión estadística. Así sin ambages declara: que no existe un sistema que pueda investigar todos los delitos, pues el presupuesto es limitado. Por tanto un “sistema racional” no debiera destinar recurso alguno a aquellas investigaciones que no producirán resultados.

2.- El informe declara que no existe un ente preciso que determine qué presupuesto asignar para investigar cada delito, ni que evalúe con exactitud la complejidad de ellos. Sobre esto podemos decir que, siendo esto real, hemos de aclarar que no necesariamente es porque no exista una institución, sino que claramente se trata de un asunto de alta política criminal, materia que quienes elaboran este informe están incapacitados para abordar, sobre todo

¹⁵⁷ Documentos clásicos de este estilo son por ejemplo los programas de “Chile-Seguro” emanados por la División de seguridad interior de Chile, en ellos normalmente se hacen referencias a íconos de la criminología administrativa. Uno de los más citados es Levitt, Steven D. “*Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not*”, en *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 18, N°1, pp. 163-90. Considerándolos así referentes reales para la política-criminal chilena.

considerando los factores simbólicos y comunicacionales que están en juego en un sistema de persecución penal. Además, a pesar de la indefinición anterior, pareciera que a primera vista el tandem fiscalía-policía sería al que le correspondería realizar las asignaciones presupuestarias, enfocando su mirada hacia aquellos delitos que interesan socialmente ser investigados o que gerencialmente (estadísticamente) pudieran dar más réditos.

3.- El informe distingue un grupo de delitos “técnicamente investigables” y dentro de estos un subgrupo al cual deben asignarse prioritariamente los recursos para su esclarecimiento. Por tanto, a tenor de cómo lo indica el estudio, del “costo de investigar” más las “valoraciones sociales” de qué investigar saldrá el resultado de lo que el sistema tendrá como objetivo final de investigación.

4.- Además el informe distingue entre los delitos que dan lugar a lo que denomina “una investigación adecuada” y otros delitos que dan lugar a investigaciones “no adecuadas”. Una investigación adecuada sería aquella que cumpla con los cuatro pasos que se indicaran, por cuanto el hecho de llegar a la etapa cuatro aumenta las probabilidades de que la investigación genere resultados, es decir, genere condenas. Estos pasos mínimos son:

- a).- El tribunal emite una orden de investigar.
- b).- La orden de investigar es devuelta al tribunal con antecedentes que no tenía el órgano judicial al momento de emitirla.
- c).- El juez hace un examen crítico del caso para determinar nuevas diligencias y
- d).- Se obtienen pruebas de importancia como testigos, careos, etc. (Valdivieso et al, 1996:34).

Evidentemente el informe utiliza el lenguaje y formato del sistema de enjuiciamiento criminal antiguo. Por tanto, en lo formal no es plenamente aplicable al actual modelo acusatorio, aunque en lo material se entiende la idea de fondo.

5.- Para mostrar la racionalización de la investigación el informe exhibe una serie de cuadros, que ya fueron usados como fuente básica en el estudio acerca del diseño organizacional de los tribunales del crimen y ministerio público, elaborado por el Departamento de ingeniería industrial de la Universidad de Chile (1994). En dicho estudio, y a partir de la información arrojada por una serie de entrevistas a operadores y otros expertos del SJP, se elaboró un baremo para discernir qué tipo de delitos son investigable y cuáles no lo son para el sistema, y con esa

información se realizaron proyecciones entre el antiguo y el nuevo sistema de justicia, concluyendo: “*en síntesis, el sistema propuesto (el nuevo sistema) es 24 % más barato que el actual sistema (el sistema antiguo) si se obliga a investigar lo mismo (mismo número de delitos) que se le exigiría al nuevo sistema criminal. Esto se traduce en que el costo medio por delito investigado del actual sistema es US\$ 721 y de US\$ 548 en el nuevo*”. (Valdivieso et al, 1996: 17).

5.2.2.4.- La introducción del procedimiento abreviado

La relevancia del procedimiento abreviado queda sucintamente establecida en las conclusiones del informe de la siguiente manera “*La introducción del procedimiento abreviado permite liberar US\$ 152 millones anuales en comparación con un sistema en el que no existe. El 80 % de esta liberación de recursos corresponde a gasto fiscal. Si no existiese el procedimiento abreviado el sistema judicial requeriría de más recursos para poder llevar más casos a juicio; el sistema carcelario también, pues debería vigilar condenas más largas*”. (Valdivieso et al, 1996: 17).

Como es observable al leer este y otros textos la idea de la “restricción presupuestaria” es un potente factor que modela la política criminal en Chile. Esta idea sintetiza la lógica de realizar más actividades en el sistema público con un presupuesto acotado, expresando de esta manera una visión que prima a lo largo de toda la elaboración de muchas políticas públicas, es decir, “hacer mucho con poco”. Este fenómeno suele denominarse en los estudios críticos de la gestión como “*el delirio productivo*”, y consiste básicamente en la presión ejercida sobre ciertos sectores de la administración estatal para que maximicen los recursos limitados que otorga el Estado a ciertos servicios públicos.

En términos criminológicos y político-criminales, y como consecuencia de lo anterior, el Estado no se hace cargo de la necesaria expansión de recursos económicos que un estado responsable debiera asumir en materia de política criminal. Esto desemboca en organizaciones débiles y mal mantenidas,¹⁵⁸ situación reflejada en los escasos recursos destinados a las agencias adyacentes al núcleo duro del sistema penal (servicios penitenciarios, servicios auxiliares a la administración de justicia, etc.), centrando los recursos y energías en el ámbito del control penal

¹⁵⁸ Muestra de estas deficiencias es la actual situación del Servicio nacional de menores (SENAME), entidad encargada de la protección de los menores bajo tutela judicial. Los informes y evaluaciones delatan su desastrosa situación, así como dan cuenta de los escuálidos recursos financieros con que cuenta dicho organismo. Información sobre esto en: <http://ciperchile.cl/2016/05/19/hogares-de-menores-acta-del-poder-judicial-revela-la-incompetencia-del-sename/>.

(policía y fiscalía por ejemplo).

Una expresión indirecta de esa misma idea de “racionalizar recursos” fue la mención en diversos textos de que uno de los objetivos de la reforma era lograr que el promedio máximo de juicios orales en Chile no superara el 7 % del total de causas o investigaciones impulsados por el sistema anualmente. Se consideraba que un porcentaje superior convertiría en ineficiente el sistema de justicia. Para calcular este porcentaje consideraron tipologías de delitos, expectativas acerca de las salidas alternativas, y experiencias comparadas como los sistemas de justicia penal de Estados Unidos o Alemania.

Por tanto, son razones econométricas las que fundamentaron la elección de política criminal de introducir procedimientos breves y rápidos (abreviados, simplificados, monitorios etc.). Ciertamente también concurrieron razones propias del derecho procesal, como hacer real el principio de celeridad procesal. Pero, lo que decidió el uso de este sistema tuvo que ser sobre argumentos económicos y, con la realidad de la restricción presupuestaria.

Esta visión economicista del sistema de justicia penal ha supuesto una barrera infranqueable a las críticas que se han hecho a este tipo de “procedimientos sumarísimos”. Los cuestionamientos más intensos proceden de perspectivas procesales penales garantistas, que ponen especial énfasis en la eventual coacción psicológica y legal sufrida por el imputado al momento de llegar a una negociación con la fiscalía.

El cuestionamiento garantista entiende que estamos ante un “juego especial” donde los jugadores pretenden objetivos disímiles. Así, el fiscal, y en ocasiones también los defensores, se guían en su juego por la consecución de objetivos de gestión propios de sus organizaciones, sustentados en datos estadísticos; y el juego del imputado consiste en mantener incólume su libertad u otra garantía fundamental. En ese juego-tensión normalmente el imputado o acusado tiene todas las probabilidades de perder.

5.2.2.5.- *El costo de la producción de justicia*

Este tema está resumido en las conclusiones de la siguiente manera: *“En un escenario en que la reforma procesal penal y el sistema vigente producen el mismo número de soluciones judiciales (declaración de inocencia o culpabilidad por parte de la justicia), el costo de producción de soluciones en el nuevo sistema de justicia criminal sería igual a US\$ 1.351 por*

solución, mientras que con el actual procedimiento alcanzaría US\$ 1.777.”.

De su análisis podemos extraer los siguiente elementos relevantes:

1.- Nuevamente parte de una visión extremadamente “pragmática” del contexto criminal, consciente de que un gran porcentaje de las investigaciones no son perfectas, y, de que si bien la sociedad exige soluciones, estas deben estar enmarcadas en la ley a efectos de evitar condenas a inocentes.

2.- No son soluciones aquellos productos del sistema que no determinan responsabilidad, ya sea expresamente por razones de política-criminal (suspensión condicional del procedimiento), ya sea por la incapacidad del sistema para lograr pruebas (sobreseimiento temporal).

3.- Comprensión del sistema de justicia penal como productor multi-producto: Según el informe, la única forma de comprender al SJP dentro de las lógicas productivas es entenderlo como un modelo de servicios con pluralidad de productos. Sus productos principales serían: a).- Las investigaciones, que además son “insumos” para otros productos más elaborados, b).- Las condenas, absoluciones y sobreseimientos definitivos, y c).- Los archivos provisionales, sobreseimientos temporales, suspensión condicional del procedimiento, acuerdo reparatorio, procedimiento abreviado y juicios orales. Aunque el informe no los menciona, pues estos productos fueron elaborados durante el trámite legislativo de la reforma en el congreso, aquí debiéramos incluir los juicios orales simplificados, los procedimientos monitorios, y, eventualmente los instrumentos recursivos como la apelación o la nulidad procesal.

4.- Conceptos de recursos reforzados: Una de las ideas mas “exóticas” expresadas en este informe es una contenida en el denominado anexo, que hace referencia a los recursos sobre los que decide el sistema judicial, donde se introduce de este modo el concepto de “recursos reforzados”: *“así se entiende que, si una persona es hallada culpable de un delito y condenada a pasar un tiempo en prisión, la sociedad está voluntariamente renunciando a lo menos en lo que esa persona pudo haber producido en el medio laboral libre durante el período de condena. Si la persona es hallada inocente entonces se sabe que la sociedad no hubiese deseado **sacrificar su productividad** durante el período de condena”*...luego agrega, *“a esos recursos, sacrificados por la nula productividad del condenado, o no sacrificados dado que el inocente es absuelto, se le denomina en esta sección **recursos reforzados**”* (Valdivieso et al, 1996: 117).

Aún cuando el concepto de recursos reforzados no es ampliamente desarrollado por el

informe, pareciera que plantea un modelo específico de medición de los costos implicados en una decisión judicial. En una primera aproximación pareciera evidentemente que estamos en presencia de una forma bastante simplista y rudimentaria de entender un sistema de alta complejidad como es el sistema de justicia y la política criminal.

En efecto, la propuesta de los recursos reforzados parece asumir que cada sujeto es un ente económico y que a través de su encierro “impide que la sociedad deje de ganar parte de su productividad”. Para medirla se remite a la idea de pena + días de prisión, y esto se cuantifica a través de la valoración de los “ingresos mínimos”¹⁵⁹ per cápita. Es decir, y usando un tono crítico, debemos entender acaso que la pérdida de capital social dependerá del nivel de ingresos que cada sujeto perciba como remuneración previa a su condena a prisión, ¿acaso insinuaba este informe que era conveniente que las penas de prisión se dirigieran a aquellos individuos con menos ingresos, pues de esa forma se vería menos dañado el sistema?. La verdad es que la forma de comprender el sistema penal como una especie de “mercado laboral”, es sincera pero falaz.

5.- Aplicación del concepto de costos de transacción: En economía se entiende por costo de transacción “aquel coste, distinto del precio, en el que se incurre en el intercambio de bienes y servicios. Estos costes puede ser importantes, en particular en los mercados donde el bien transado es un bien heterogéneo y complejo” (Pearce, 1999).¹⁶⁰ Entonces es posible decir que para el informe el sistema de justicia penal es básicamente un proceso donde se acumula y se transa información.

Así, el informe extrapola el concepto de coste de transacción utilizado en el mercado financiero a la justicia penal, concluyendo que “*se puede hipotetizar que el costo de la transacción judicial debiera ser superior al del promedio de la economía*”. Sin embargo, reconoce la imposibilidad de poder determinar por ahora un nivel “apropiado” de costes de transacción. Esta imposibilidad ocurre entre otras razones porque: 1.- “Las investigaciones judiciales suelen ser más complejas que las financieras, en el sentido de que la información es cara”. 2.- No se tienen indicadores exógenos que permitan pensar en un nivel determinado para este costo de transacción judicial”. (Valdivieso et al, 1996: 107–125).

5.2.2.6.- *La racionalización de la privación de libertad*

¹⁵⁹ Respecto de los valores del ingreso mínimo actualizado ver en: <http://www.dt.gob.cl/consultas/1613/w3-article-60141.html>.

¹⁶⁰ D.W. Pearce (1999), *Diccionario de economía moderna*, AKAL, Madrid.

En esta sección el informe nuevamente se centra en la idea de ahorrar recursos para el sistema, lo cual se lograría acudiendo a nuevas formas de privación de libertad, como la disminución a un día en la “prisión de los detenidos”, creación de dos modalidades alternativas a la prisión preventiva, el establecimiento de un límite máximo a la prisión preventiva y la aplicación de la suspensión condicional del procedimiento. El informe otorga especial relevancia a las opciones de ahorro mediante la aplicación de la suspensión condicional del procedimiento (SCP).¹⁶¹ Así, estos ahorros se darían por tres causas:

- a).- El “valor de días liberados” (de prisión) para los imputados, debido a la suspensión condicional.
- b).- El menor “gasto en custodia” para la gendarmería de Chile.
- c).- El menor gasto para el SJP por no tener que llevar el caso a juicio.

En esta sección de racionalización de la privación de libertad es posible observar nuevamente el uso y acomodo del lenguaje gerencial para dar la idea de que se está en posesión de certezas criminológicas que otorgarían robustez al informe. Ejemplo de esto es el siguiente texto:

“Sin embargo, al aceptar la suspensión condicional del procedimiento se libera el uso de US\$ 204 millones, pero la sociedad también renuncia al beneficio que le representa el castigo de estos casos, uno de cuyos componentes es, seguramente, el posible efecto incentivador (creencia criminológica) sobre la delincuencia y el daño que estos mayores delitos ocasionen a la sociedad. Este estudio no cuenta con algún modelo (visión pragmática) que permitiese cuantificar esta magnitud”. Luego continúa el informe especulando en el siguiente tenor: “los delitos menores en donde se aplicaría la SCP seguramente (seguridad fundada solo en la especulación criminológica) mostrarían un aumento, así como es posible que los casos de reincidencia disminuyeran. Esto debido a que el mecanismo de SCP establece no procesar al primerizo¹⁶² culpable de delitos menores, luego para estos delinquir no tiene mayores costos

¹⁶¹ La SCP es una salida alternativa contemplada por el Código procesal penal en el “Artículo 237.- Suspensión condicional del procedimiento. El fiscal, con el acuerdo del imputado, podrá solicitar al juez de garantía la suspensión condicional del procedimiento. El juez podrá requerir del ministerio público los antecedentes que estimare necesarios para resolver. La suspensión condicional del procedimiento podrá decretarse: a) Si la pena que pudiere imponerse al imputado, en el evento de dictarse sentencia condenatoria, no excediere de tres años de privación de libertad; b) Si el imputado no hubiere sido condenado anteriormente por crimen o simple delito, y c) Si el imputado no tuviere vigente una suspensión condicional del procedimiento, al momento de verificarse los hechos materia del nuevo proceso...”

(suposición respecto del costo de delito y las motivaciones para cometer nuevas infracciones). *En cambio, si el delincuente primerizo reincide y es procesado, se le juzga por los dos delitos, por lo que reincidir es más caro. Si este aumento involucra un daño social superior a US\$ 204 millones entonces la suspensión condicional del procedimiento dejaría de ser beneficiosa para la sociedad*". (Valdivieso et al, 1996:16).

El lenguaje gerencial que salpica muchas áreas del informe se hace especialmente palpable en este apartado cuando se refiere a la "composición, evolución y rotación de la población reclusa", usando para ello conceptos como "stock" de la población reclusa o "flujos", para indicar los ingresos y egresos de la población reclusa.¹⁶³

5.2.2.7.- Conclusiones político criminales acerca del informe

1.- De la lectura general de informe pareciera que subyace una comprensión implícita del sistema de justicia criminal como un modelo sistémico o cibernético.¹⁶⁴ Es decir, que se entiende que el sistema está diseñado o modelado como un proceso que se agota en sí mismo, y cuya función principal es producir información sobre hechos o actividades, que posibiliten evacuar un producto que determine la inocencia o culpabilidad de los imputados.

Para lograr este objetivo el informe parte de la idea, forzada en muchos casos, de un supuesto comportamiento racional del sistema penal. Así, fundado en un conjunto de "creencias criminológicas" presupone que existe una estructurada lógica comunicativa dentro de las diferentes organizaciones que conforman el sistema, suprimiendo mentalmente las complejidades y limitaciones inherentes al sistema penal.

En suma, asume que actuar económicamente sobre un ámbito del sistema podría

¹⁶² El informe utilizada una denominación venida de la jerga o el coa carcelario o penitenciario, así entenderemos esta palabra de la siguiente manera: "*Primerizo - Llámese de esta forma al reo que llega por primera vez a una cárcel. Para este efecto, las prisiones cuentan con recintos aislados del resto con el propósito de que este tipo de reos no tengan vinculación alguna con los demás internos.*". <http://www.diccionariosdigitales.net/GLOSARIOS%20y%20VOCABULARIOS/Jerga%20Chilena-COA.htm>.

En términos criminológicos lo debiéramos entender referido a aquel sujeto que tiene contacto por primera vez con el sistema de justicia penal en calidad de imputado, independiente si es o no condenado, y si la condena se hace o no efectiva.

¹⁶³ Manifestaciones de este lenguaje gerencial lo podemos ver, por ejemplo, en la polémica que surgió a propósito del uso del concepto de "stock" para referirse a los menores internados en los centros del SENAME. Más información disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/multimedia/2016/07/09/video-ministra-javiera-blanco-trata-como-stock-a-ninos-del-sename/>.

¹⁶⁴ Una aproximación al sistema de justicia penal desde la teoría general de sistemas lo podemos ver en González et al, (2005:33-44).

hipotéticamente tener efectos positivos sobre otros sectores. Así, cree que incidir sobre los costes del delito podría tener efectos sobre el comportamiento delictivo en sí mismo, casi de forma similar a como operarían los mercados de competencia perfecta. Algunas de estas falacias económicas del análisis económico del delito en general ya han sido puestas en evidencia por diversa literatura (Montero y Torres, 1997).

2.- Como ya hemos indicado se observa una ingenuidad criminológica que en general recorre todo el informe, y que podríamos denominar *criminología naif*. De forma similar a como ocurre en el punto anterior, desconoce todas las contradicciones inherentes al sistema penal, así como el despliegue de control social que significa su puesta en marcha o la carga ideológica que implica su diseño normativo.

Desde esa posición nos muestra un sistema penal aséptico, funcional y descriptivo. Por tanto, otorga relevancia solo a sus operaciones y no a sus contenidos. Al fin y al cabo nos exhibe un contexto que solo existe en la cabeza de los autores de este informe, o todo lo más en la de una élite de expertos que les aportaron información parcial de cómo opera el sistema. La falta de criterios criminológicos o de reflexiones profundas de política criminal convierte ciertos pasajes del informe en un documento vacío, revestido con econometría pero sin correlato en la realidad.

3.- Ciertamente el rasgo más evidente del informe es la búsqueda de racionalidad económica en el SJP. El objetivo del informe es ese, por tanto, inicialmente no hay nada objetable. Sin embargo, a veces parece que es un informe “ad hoc”, hecho a la medida para demostrar y persuadir por medio de un análisis estadístico y de costo-beneficio que es posible reenfocar el debate sobre la política-criminal. Así, el objetivo sería demostrar que un nuevo sistema procesal penal sería mucho más económico para las arcas fiscales que el antiguo.

Más allá de las críticas de contenido que se puedan hacer a este informe, lo que nos interesa destacar es su existencia como instrumento performador de los discursos político criminales. Ciertamente, dentro de las múltiples fases presentes en la elaboración y diseño de una política pública siempre es necesaria en que se formalice desde la racionalidad económica los elementos que se planean poner en marcha, especialmente para ver la disponibilidad de recursos, la factibilidad organizacional y la sustentabilidad en el tiempo. Sin embargo, este tipo de herramientas debe considerar con extremo cuidado el contexto complejo del sistema penal. Por ello, dada la lógica gerencial evidente de este informe y las extrapolaciones hechas desde otros ámbitos (como las finanzas, por ejemplo), un informe con legítimas pretensiones científicas

termina siendo expresión del plan ideológico que tiene un determinado sector político, el neoliberal, y, sobre todo, termina exhibiendo una gran simplicidad criminológica.

Para fortalecer el argumento anterior destacamos la referencia que uno de los entrevistados hace al trabajo de la fundación, así como a la importancia que este informe tuvo para crear una plataforma mínima de datos cuantitativos con los cuales poder negociar con los cuadros profesionales del Ministerio de Hacienda (DIPRES) y, en definitiva, hablar en su mismo idioma, el de las finanzas y los recursos: “...*la rentabilidad que aparecía en ese estudio. No recuerdo cuánto fue, han pasado tantos años. En definitiva fue una metodología típica de la economía que lo único que hace es decir, mire: si tengo 100 pesos hoy disponibles, si los invierto en el sistema de justicia en el antiguo v/s invertirlos en un sistema que lo reformo totalmente, ¿dónde es más rentable socialmente?, ¿dónde gana más la sociedad?, y eso fue lo que salió en la demostración. Si lo metías en el sistema antiguo era tanto, si lo metías en el sistema nuevo, era tanto. Por qué, porque había una ganancia más que todo cuantitativa, pero también había cosas cualitativas...*” Luego el entrevistado agrega: “*Eso que igual no estaba cuantificado porque era súper difícil cuantificarlo... pero cuánto vale saber en qué etapa de un proceso jurídico está versus no saber nada como está hoy día, que es una “caja negra” que nadie sabe lo que dice, lo que está adentro*”. En la parte final el entrevistado destaca que a pesar de las críticas que se puedan hacer a este u otros informes, lo relevante es que arroja luz e información acerca del sistema penal, y de esa manera ya no nos movemos en la ignorancia de preguntarnos de “que tendrá la caja negra del sistema de justicia penal”.

En resumen, es muy difícil determinar al día de hoy el impacto y grado de influencia real que tuvieron muchos de estos estudios econométricos, especialmente los de costo-beneficio, los de simulación de casos u otros que evaluaban el mismo proceso de diseño de la reforma. Probablemente dependería el grado de influencia que tuvieron las decisiones políticas tomadas al fragor de los debates parlamentarios o en las conversaciones de pasillo entre los propios protagonistas. Sin embargo, es indiscutible el cariz gerencial de muchos de estos informes o estudios, tanto por los equipos que los formaban como por el enfoque asumido en su elaboración.

Ciertamente, la existencia de estos informes con raíces en la modelación económica y en la formalización ingenieril seguramente sobrepasaron al cuerpo político, achicando su campo de maniobra. A esta situación se sumó al hecho de que en general fue un proceso acrítico, es decir, no hubo el contrapeso de una masa crítica proveniente de perspectivas alternativas del derecho penal o de la criminología. Sin perjuicio de ello, hay que reconocer que la criminología por

aquella época tenía su línea empírica subdesarrollada, lo cual era mucho más evidente en el campo de la administración de la justicia penal; la mayoría de las investigaciones se concentraban en desarrollos teóricos, la mayoría de las veces importados desde otros contextos.

Esta incapacidad del mundo científico para ofrecer modelos criminológicos complejos, integrando la dimensión organizacional del sistema de justicia penal en el marco de la política-criminal, demostró con el tiempo ser una de las falencias más agudas del proceso reformador. Por esa razón, la “filosofía gerencial” impulsada consciente o inconscientemente por los miembros modeladores e implementadores de la reforma entró por un carril de alta velocidad, sin contrastación u oposición alguna.

Sobre la relevancia o no de estos informes, ilustrativas son las palabras de uno de los modeladores de la reforma:

“...A su turno, el estudio de simulación jugó un rol central a la hora de proyectar el modo en que podía comportarse el sistema, y que tuvo como información base datos estadísticos del sistema judicial, aportados a través de entrevistas de jueces y abogados, identificación de los procesos críticos y de los mecanismos centrales de solución de conflictos...Este estudio (Informe Valdivieso) que realizaron profesionales de la fundación paz ciudadana, resultó ser un instrumento central para definir los números de fiscales, defensores y jueces que serían necesarios para operar el nuevo sistema. Asimismo, resultó muy importante para determinar el número de causas que el sistema era capaz de resolver y el número de causas que podrían quedar pendientes anualmente según el número de actores que el sistema pudiese tener” (Alvear y Blanco, 2010: 91).

5.2.3.- El *modelo del vale* para la defensa penal en Chile

“Sin defensa no hay justicia” (Lema de la defensoría penal pública de Chile).

Probablemente una de las manifestaciones más palpables de la lógica gerencial en el sistema de justicia penal chileno sea el modelo de defensa penal pública que finalmente fue implementado. En su configuración se tuvo en mente una de las máximas expresiones del gerencialismo, el modelo de servicio. Por esta razón no llama la atención que en este ámbito, la influencia gerencial sea ostensible.

Como se mencionó, la alianza público-privada fue la fórmula de desarrollo que encontró la coalición socialdemócrata una vez que se hizo con el poder en el período post-dictatorial. De esta forma, logró transformar al Estado sin tocar sustancialmente el molde neoliberal y sin aproximarse comprometidamente a una visión bienestarista de la sociedad. Esta visión ecléctica de comprender al Estado cobró vida en múltiples ámbitos del sector público. Las observamos en la licitación de ambiciosos planes de construcción y gestión de carreteras, puertos, aeropuertos, etc. De este modo se buscaba adecuar lo más rápido posible, la infraestructura chilena a los estándares internacionales, lo cual era esencial para un país que basaba su desarrollo económico en el modelo exportador. Luego esta modalidad se extendió a la salud pública mediante la concesión de la gestión hospitalaria y a la creación de diversos subsidios a privados en materia de educación. En lo que respecta a la justicia, esto lo observamos especialmente en el campo de la defensa penal, en la introducción de la gestión privada en materia penitenciaria, y en la gestión de centros de internamientos en la justicia juvenil.¹⁶⁵

Al modelo implementado en la defensa penal en Chile se le suele denominar “modelo mixto”, dadas sus peculiaridades dentro del contexto de la política criminal comparada.¹⁶⁶ En lo medular, este sistema consiste en la existencia de un sistema de defensa penal pública (DPP) que provee de servicios de defensa a los ciudadanos en general. Por tanto, es un servicio público cuya finalidad es proporcionar defensa penal a los imputados o acusados de un crimen, simple delito o falta, que sea competencia de un juzgado de garantía o de un tribunal de juicio oral en lo penal, o de las cortes de apelaciones o suprema en su caso, y que carezcan de abogado.¹⁶⁷

¹⁶⁵ El modelo externalizador chileno basado en el axioma gerencial *built-operate-transfer*, se materializó en La ley de concesiones de 1996. En el ámbito penitenciario por esta vía se pretendían crear 10 recintos carcelarios nuevos, con la correspondiente provisión de servicios mixtos, el primero en funcionar fue en el año 2005 y hasta la fecha se han concretado 8 de estos proyectos. Las críticas a este modelo han sido profundas, apuntando a su ineficiencia dado que los costos para el estado no se verían disminuidos, también se crítica la participación de grupos empresariales dedicados a otros rubros (construcción de carreteras, por ejemplo) que presionarían al estado a efectos de tener una normativa favorable. Sin embargo, el punto más sensible es que en cuanto a reinserción de presos, el modelo de externalización no muestra ninguna ventaja sobre el modelo público. La literatura es amplia en todos estos aspectos (Informe BID y FPC, 2013; INDH, 2013; Arriagada, 2013; Dammert y Díaz, 2005 y Carranza, 2009a, 2009b).

¹⁶⁶ Aunque se le califique como un modelo mixto, orgánicamente esta institución depende del ministerio de justicia tal como lo establece la ley N° 19.718. “Artículo 1°.- Créase un servicio público, descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente, denominado Defensoría Penal Pública, en adelante “la Defensoría” o “el Servicio”, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia.”

¹⁶⁷ Una muy ilustrativa y detallada información encontramos en www.ddp.cl o en <http://www.media.mineduc.cl/usuarios/media/File/2015/Mayo/08%20Ministerio%20Publico%20y%20DPP%20Version%20Web.pdf>.

En el fondo es un *sistema público de copago*, pues existe un arancel que determina anualmente el costo del servicio, y cuyo cobro se hace en atención al nivel socioeconómico del ciudadano. De este modo, utilizando entre otros datos la Ficha de protección social (FPS) o la información tributaria emanada del Servicio de impuestos internos (SII), se hace un cobro diferenciado, a partir realizado de la clasificación anterior, reglamentándose además las modalidades para llevar a efecto dicho procedimiento de pago.¹⁶⁸

Este sistema público atendido por defensores institucionales, con o sin su modalidad de copago, asegura la defensa pública gratuita a las personas que no tienen los medios económicos para solventar una defensa de carácter privado. Este modelo se complementó con un nuevo sistema que denominamos “*sistema del vale*” (*voucher*), el cual consiste en la licitación de un paquete de causas o casos criminales, los cuales, a través de un proceso de licitación pública y transparente, son adjudicados a algún abogado o grupo de abogados que se encargan de la defensa jurídica de los ciudadanos imputados o acusados en causas penales. Su labor la desempeñan bajo la supervisión, control y auditoría de estándares mínimos fijados por la propia defensoría penal pública.

Actualmente, del 100 % de causas penales tramitadas en el país, un 10 % aproximadamente o quizás un poco menos, son tramitadas por abogados privados. El resto son llevadas por la Defensoría penal pública, ya sea de forma gratuita o con copago (defensores institucionales), o ya sea a través de su sistema de vale (defensores licitados). Así, de ese porcentaje de causas no tramitadas por abogados privados (90% del total), aproximadamente un 80 % son gestionadas por los “defensores licitados”, y un 20 % son llevadas por los defensores institucionales.¹⁶⁹

El sistema mixto de la DPP en Chile no siguió la configuración de los modelos clásicos sustentados particularmente en Latinoamérica. Lo usual en la región es que las defensorías tengan un fuerte peso institucional, en muchos casos con carácter autónomo o bien dependientes parcialmente de los ministerios de justicia, es decir, vinculadas al ejecutivo. Otras veces están

¹⁶⁸ A los efectos de esta investigación se ha tenido a la vista la fijación de aranceles contenida en la resolución exenta N° 261 de fecha 19/05/2014, firmada por el defensor nacional de la época: <http://www.dpp.cl/resources/upload/4a176afbdf39a9d26764d6c203629f9d.pdf>.

¹⁶⁹ Estos son porcentajes aproximados que da uno de los entrevistados que colaboró en el diseño del funcionamiento de la DPP y que ha trabajado en la creación de los modelos de gestión que actualmente emplea la institución.

subordinadas al marco institucional del poder judicial, siendo una función más de esta institución pero actuando en el campo de la defensa, tal como ocurre, por ejemplo, en el caso de Costa Rica.¹⁷⁰

Estos modelos tradicionales son criticados por su falta de independencia para soportar las presiones políticas y por su tendencia a ser sensibles a las peticiones de mayor punibilidad penal. De hecho, los propios ciudadanos pueden observar cómo un mismo poder los juzga, acusa y defiende, cuando por definición la defensa penal solo debería mirar a los intereses particulares del sujeto.

Pero más allá de los problemas formales e institucionales, una crítica de mayor calado sería que muchos de estos modelos exhiben una alta ineficiencia al gestionar las defensas jurídicas de los ciudadanos que requieren sus servicios (imputados o acusados). Pese a sus declaraciones legales rimbombantes, pasan a convertirse en definitiva en meros invitados a la inercia punitiva del sistema penal, lo que transforma a muchas defensas penales testimoniales.¹⁷¹

Uno de los entrevistados evalúa positivamente el modelo mixto, destacando que este sistema permite introducir nuevas reglas de juego en el campo de la gestión del sistema de justicia. De esta manera habría logrado asociar gestión y eficiencia en las defensas penales, lo que habría permitido que los defensores no sean solo meros espectadores del sistema penal. Dado que este entrevistado ha sido consultor en diversos sistemas penales de la región, funda su opinión en dicha experiencia comparada:

“El sistema mixto de defensa penal en Chile, que no lo voy a defender como dogma...pero el sistema mixto nos dio una visión que yo creo que es lo que ha marcado la diferencia en la

¹⁷⁰ Respecto de la autonomía funcional en Iberoamérica tenemos: Autonomía funcional total en Argentina, Brasil, Guatemala, Ecuador y El Salvador. Dependencia del poder ejecutivo a través del ministerio de justicia en Chile, Colombia, Perú y Bolivia. Inserción en el poder judicial en México, Uruguay, Panamá, Paraguay, Honduras, Costa Rica y Venezuela. Administración por colegio de abogados en España y Portugal. Fuente: “Asistencia legal y defensa pública”. disponible en: <http://www.cejamerica.org/Documentos/DocumentosIDRC/126diegogarciasayan.pdf>.

¹⁷¹ En una de las entrevistas se relatan los viajes que se hicieron para conocer el funcionamiento de defensorías penales en otros países. En su visita a España la delegación chilena estaba integrada por economistas, ingenieros y algunos abogados; les llamó la atención lo que ellos consideraron un sistema errado de subsidio. Entendieron que el sistema de defensa español se basaba en que a través del colegio de abogados se subsidiaba al ejecutivo español, a través de una prestación que en rigor debería ser estatal (total o licitada), y no al revés como sus colegas españoles creían. El entrevistado lo relata así “*Muchas veces dicen que en las visitas al extranjero uno va a copiar todo y no. Eso no lo vimos. Qué nos pasó con el tema español. Ellos no sabían que estaban subsidiando al Estado, porque no tenían gestión. Nos dijeron, es que tenemos un contador... el típico, un contador que lleva las platas, él solo ve que le cuadre el debe con el haber, nada más, es contabilidad no gestión.*”.

posibilidad de hacer gestión, porque este es un negocio de abogados. Entonces cuando hablamos en otros estados de Latinoamérica en que la defensoría sí tiene recursos, o el poder judicial sí tiene recursos, (pero esos casos) todos los elementos de apoyo (toda la gestión) están en manos de abogados. Por lo tanto, la posibilidad de explotar las capacidades de quienes puedan aportar a la gestión del negocio son bloqueadas, son nulas, acá están presentes desde mi punto de vista por el sistema mixto”.

Como vemos, el discurso de una política criminal pragmática nuevamente se resalta a través del cotejo con otros países de Latinoamérica, al argumentar que en otras realidades puede haber incluso más recursos disponibles pero son sistemas más ineficientes. De ahí que surja nuevamente la idea expresada por parte de muchos actores de defender la “singularidad chilena” en este campo. Esto se concretaría en la idea de que de una gestión con menos recursos es posible obtener más rentabilidad. Sería un reflejo remoto de la mezcla entre el axioma del mercado como mejor asignador de recursos y la importancia del denominado “delirio productivo”.

Ciertamente este tema nos conduce a un análisis de fondo de política pública, especialmente por la multiplicidad de variables que influyen en la eficiencia del gasto público. Sin embargo, esto excede los objetivos de esta investigación, focalizada en la justicia criminal. De todas maneras es destacable que, en términos generales, la eficiencia del gasto público de Chile en comparación con el resto de la OCDE salga bien posicionada, sobre todo considerando la lógica espartana del presupuesto, o debido precisamente a ello, y que consiste en asignar la menor cantidad de fondos posibles para el funcionamiento de ciertos sectores públicos.¹⁷²

Así las cosas, la lógica economicista se reitera, esta vez poniendo su esperanza en la creación de un “nuevo nicho de mercado”, el denominado modelo mixto de defensa. Aquí, a través de la aplicación de un determinado tipo de gestión “moderna y flexible”, se pretendía encontrar un atajo “eficientista” hacia el objetivo de brindar mejores defensas penales a bajo

¹⁷² Desde la economía este fenómeno ha sido descrito críticamente por Waissbluth y Riquelme (2006) y Waissbluth, Leyton y Inostroza (2007). El curioso caso chileno se insertaría dentro de un período de transformaciones del estado caracterizado por la paradoja de la eficiencia del gasto y que al mismo tiempo pretende la calidad absoluta del servicio. De este modo, esta “supuesta” eficiencia en el gasto se ha debido a que los procesos de modernización del estado no han sido hechos a través de una meditada planificación, sino más bien se trataría de casos excepcionales: “salvo por un breve período en 1997-2000, y otro en 2003-2005, puede afirmarse que las reformas y la modernización del Estado no fueron una política sistemática del gobierno. Los factores detonantes más positivos fueron la presencia de un conjunto clave de “intraemprendedores públicos” (recordemos el caso de los emprendedores jurídicos) que tomaron riesgos y supieron aprovechar ventanas de oportunidad; los think tanks y los gremios empresariales, que en su momento presionaron por reformas y realizaron un aporte técnico importante” (Waissbluth et al, 2007: 2).

costo, y, en definitiva, aumentar la paz social para el sistema penal en su conjunto.

Pero la lógica gerencialista no solo tiene contenido económico, sino que aloja también elementos de carácter cultural. Así, el mismo entrevistado, en otro pasaje de su relato, al objeto de resaltar las bondades que a su juicio tiene el sistema mixto, destaca algunos elementos culturales que explicarían el éxito de implementación de la reforma procesal penal en Chile frente a lo que ha sucedido en otros países de Latinoamérica: “...yo creo que como premisa es un tema cultural. De verdad somos más ordenados que el resto de Latinoamérica. Y somos más fáciles de convencer respecto a copiar algo bueno, por ejemplo, recuerdo que en México decían, pero dónde; ¿Bolivia me va a enseñar a hacer esto?, si esos ni existían...En Chile creo que somos más influenciables de modas y prácticos”.

Es decir, la modernización del Estado solo tomó cuerpo cuando se afianzó la actitud social de que esta solo sería posible con la incorporación masiva de herramientas gerenciales. Por ello, esta manera gerencial de pensar la defensa penal permeó sin obstáculos las organizaciones y operadores del sistema de justicia penal. Incluso, los mismos abogados privados rápidamente se adscribieron a la idea de que ellos entregaban su prestación jurídica a cambio de cumplir con determinados criterios (supervisión, control y auditorías).

En términos temporales el modelo de defensa penal fue una de las últimas piezas puestas en la reforma a la justicia. Así, de las actas de la CCRPP (Comisión de coordinación de la reforma procesal penal) se colige que en las últimas fases del proceso se debatía sobre eventuales planes de contingencia para salvar la situación de indefinición sobre qué modelo de defensa implementar. Podríamos decir que, a pesar de que la reforma se publicitaba como una revolución jurídica que tendía hacia un modelo de política criminal garantista, lo cierto es que se priorizó el diseño del modelo de control y persecución penal, para tardíamente enfocarse en el sistema de defensa.

Si bien a estas alturas los expertos y modeladores ya habían revisado sistemas comparados, especialmente el español, el inglés, el estadounidense y el alemán, la implementación de un modelo novedoso rondaba la cabeza de los diseñadores de la reforma. Dado que la moda en esa época era la “alianza público-privada” se pensaba que por ahí debería ser el camino. Este deseo lo deja bastante claro la ex ministra de justicia Soledad Alvear cuando dice: “...el sistema de defensa penal que finalmente se generó resultó bastante innovador e inédito en el mundo, y que fue capaz de combinar un modelo de representación institucional con un modelo de licitaciones,

que logró atraer oferta privada para la prestación de asistencia judicial para personas que carecen de abogado penal” (Alvear y Blanco, 2010:125).

En todo caso, como hemos dicho, la solución al debate sobre qué tipo de defensoría era la más adecuada para el país finalmente resultó del juego de diversos factores. Probablemente se intercalaron intereses políticos, perspectivas provenientes del modelo económico imperante, más la visión teórica del sistema penal que tenían los diseñadores. Uno de los entrevistados lo resume así: “...y eso nos pasó con la defensoría. Había unos que decían que la defensoría tenía que ser 100 % estatal, otros decían que la defensoría tenía que ser 100 % licitada, eran dos corrientes ideológicas que chocaban”. Probablemente, como sucede en muchas políticas públicas, y como ocurrió en esta misma reforma, lo que finalmente determinó el modelo de reforma es la visión pragmática del ministerio de Hacienda o de Finanzas.

Como se ha indicado previamente, la entrada en juego del Ministerio de Hacienda a través de la DIPRES,¹⁷³ dio lugar a un actor sui-generis de la política-criminal. Pasó a ser un facilitador de las políticas públicas, pero al mismo tiempo fue un protagonista destacado en el proceso de resistencia organizacional a las reformas del estado, anteponiendo la realidad presupuestaria a cualquier proyecto (principio de restricción presupuestaria). Esta situación la ilustra uno de los entrevistados de la siguiente forma: “...Esto después se fue a la Dirección de presupuesto pura y dura, y la DIPRES lo que dijo fue que con esa defensoría, con ese ministerio público, con esos jueces de garantía y esos tribunales orales, me están creando un servicio público de 1.500 personas, más metros cuadrados en infraestructura y **no tengo cómo**. Arreglátela, vamos con un modelo, pero créame un servicio chico, y por eso surge este sistema mixto...lo que inclinó la balanza fue la disputa con DIPRES y quienes mencioné que estaban por crear una defensoría de verdad”.

5.2.3.1.- Creación de un nuevo “nicho de mercado” y la implementación de estándares de defensa

Una de las consecuencias sobresalientes de la implantación del modelo de defensa penal en Chile fue la creación indirecta de un nuevo “nicho de mercado”, reflejado en la apertura de un espacio laboral para los profesionales del área jurídica. Un autor lo describe así: “*El impacto que produce*

¹⁷³ Dirección nacional de presupuesto en: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-channel.html>.

en la profesión de abogado el proceso de licitación de jornadas de defensa, tal como se ha explicado con anterioridad, es sin duda de gran trascendencia, abre un nuevo mercado de asignación de recursos y de participación laboral de los abogados incentivando la asociación de éstos” (Arévalo, 2013: 150 – 151).¹⁷⁴

La trascendencia de un mercado, que transformó completamente el mercado jurídico de defensa, queda corroborada por los hallazgos de las entrevistas cualitativas. En ellas, los sujetos con más conocimientos del tema asocian la creación de este nuevo mercado con “la mirada país” acerca del uso masivo del modelo de externalización, que en esa época estaba tan en boga en el sector público. Un entrevistado lo relata así: “...*los ministros de hacienda de la época, y yo te diría que representados por los últimos, Velasco, Eyzaguirre, Aninat, tenían la misma concepción del modelo, que era reducir el estado y externalizar. Esa era la línea bajo la idea de que el aparato público es caro, no funciona y compite mal, es ineficiente ...*”.

Pareciera que en realidad no se pretendía solo regular un mercado existente, sino crear uno nuevo. Esta impronta innovadora se ve reflejada en la implementación de criterios de calidad propios necesarios para que el sistema funcione, y que en lo medular estos consisten en auditorías e inspecciones. Así, esta lógica gerencial logra producir un mercado de la nada y derrota acaba además la resistencia organizacional del colegio de abogados. Uno de los entrevistados lo explica así: “*Por eso los abogados reclamaron mucho, porque lo que hizo la defensoría fue que en este mercado nuevo, con abogados nuevos que no eran los del mercado del ámbito penal (histórico), al cual terminó por avasallar completamente. Porque hoy en día la defensa pública debe tener el 92 % del sistema de justicia...pero es un mercado que nació con nosotros*”.

Lo cierto es que en la actualidad algunas evaluaciones valoran positivamente la aplicación del modelo mixto,¹⁷⁵ especialmente en lo relativo a los costos para el estado y a la notable mejoría experimentada por el sistema de defensa penal sea por la vía de la gratuidad del servicio

¹⁷⁴ El modelo de licitaciones de defensa penal ha sido cuestionado debido a la quiebra de la mayor empresa dedicada a este rubro, “Defensa Jurídico Penal. S.A. Más información en: <http://ciperchile.cl/2016/09/30/la-mayor-empresa-de-abogados-defensores-entra-en-crisis-y-abandona-contratos-con-la-defensoria-penal/>.

¹⁷⁵ Una de las evaluaciones más importantes fue elaborada en el año 2009 por un estudio encargado por la Defensoría penal pública y el Ministerio de justicia. Dicho informe fue desarrollado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al informe final de la evaluación del gasto realizada por el Departamento de estudios sociológicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Información disponible en: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-141111_informe_final.pdf.

o sea por el modelo copago.¹⁷⁶

Aunque el tema costo-beneficio siempre será el punto más polémico en todas las externalizaciones, el problema en el sistema penal pareciera ser bastante más complejo que esto. Así por ejemplo, en la realidad chilena se constataría un mejor funcionamiento de la tercerización en la defensoría penal que en el mundo penitenciario. Este fenómeno podría explicarse por el compromiso y exhaustividad en las auditorías realizadas por la Defensoría penal pública, a diferencia de la laxitud de las inspecciones penitenciarias. Sobre este tema y la capacidad de control del sistema, un entrevistado lo dice así: “...entonces si bien los costos del subsistema privado (hace referencia a los servicios externalizados) son bastante más bajos que los del público, el público subvenciona al privado en este fortalecimiento (el sistema privado sería más barato porque se le transfieren fondos públicos). **E: ¿Cuánto es eso en costos?. R: No lo tengo en cifras, no es el doble, pero es como un 40 % más el subsistema público...nacimos mixtos y son datos que no son comparables, son distintos universos, distintas metodologías, distintas formas de medir. Pero si vemos nuestros indicadores de resultados, más allá de que los defensores siempre han tenido un discurso de que ellos hacen una gestión de medios, no de resultados, pero, caramba que inciden en el resultado del sistema de justicia penal”.**

Respecto de los criterios de defensa, estos establecen los servicios mínimos garantizados para mantener la defensa profesional de los imputados y acusados a tenor de las exigencias del sistema adversarial chileno. Si bien existe un sistema bastante reglado para llevar a cabo la labor de control y supervisión por parte de la Defensoría penal pública, hoy, con posterioridad al cambio en el modelo de licitaciones, se está tratando de ir de un sistema de medición cuantitativa a otro de carácter cualitativo.¹⁷⁷

El modelo actual se encuentra en la ley 19.718 que regula el funcionamiento de la Defensoría penal pública, y que desde el art 56 al 74 establece todo el conjunto de obligaciones y facultades para llevar a cabo estas funciones de control. Así indica: “*Artículo 56.- El desempeño de los defensores locales y de los abogados que presten defensa penal pública será controlado a través de las siguientes modalidades: a) Inspecciones; b) Auditorías externas; c) Informes, que serán semestrales y final, y d) Reclamaciones.* Para llevar a cabo este procedimiento existe

¹⁷⁶ Una visión optimista sobre este modelo lo podemos ver en Letelier, Cristián (2011), “*Los beneficios de la participación privada en la provisión de defensa penal pública a 7 años de su implementación*”. En Fuentes, Claudio (coord.) “10 años de la reforma procesal penal en Chile”. pp: 340-383.

¹⁷⁷ Una referencia a este cambio en el modelo de licitaciones lo podemos ver en: Verdejo, Carlos (2015), “*Análisis comparativo de la medición del resultado del los procesos penales del ministerio público y de la defensoría penal pública*”.

además un reglamento que dicta la propia defensoría y que finalmente le otorga bastante flexibilidad al sistema.

Otra expresión del repertorio gerencial en el campo de la defensa penal es la introducción explícita de una auditoría externa regulada en el “Artículo 60.- *Las auditorías externas tendrán lugar aleatoriamente, de acuerdo con las normas que se establezcan en el reglamento. Serán realizadas por empresas auditoras independientes y tendrán por objeto controlar la calidad de la atención prestada y la observancia de los estándares básicos, previamente fijados por el Defensor Nacional, que deben cumplir en el procedimiento penal quienes presten servicios de defensa penal pública*”.¹⁷⁸

Finalmente, y tal como se expresaba anteriormente, a día de hoy la tendencia de la defensoría es a moderar la medición cuantitativa de la gestión de sus defensores, y tender hacia un modelo que privilegie la medición de aspectos cualitativos. Expresión de lo anterior es el abandono de la antigua política del “pago por causa terminada”, sustituyéndolo por la de “pago por cobertura de defensa”, a lo cual se agregan además los pagos variables, como, por ejemplo, bonos por buenas prácticas.

El primer modelo llevaba a perniciosas consecuencias, pues incentivaba el término acelerado de causas en las primeras audiencias, especialmente en casos de flagrancia. Eso era positivo para la fiscalía pues provocaba el aumento de los índices de judicialización, pero convertía al sistema en un verdadero “molino” de condenas. Hoy se intenta mediante la aplicación de un protocolo y revisiones más estrictas, que el defensor no intente “matar la causa” en esa primera audiencia a pesar de que la tentación estadística es muy alta. Así las cosas, el cambio del modelo de licitaciones, sumado a la introducción de nuevas prácticas de supervisión y de incentivos cualitativos estarían mejorando el servicio brindado a sus usuarios, los imputados. Un entrevistado explica esto en términos estadísticos:

“Los términos de primeras audiencias...desde el cambio de modelo de licitaciones...han descendido desde el 2010 en adelante, 2011, 2012 y 2013. Con un modelo de licitaciones consolidado estamos bajando los estándares, 4 o 5 puntos por año...del porcentaje de causas terminadas en primera audiencia...Desde el 2001 en adelante la curva de aprendizaje siempre fue hacia arriba...nuestros defensores tienen otra orientación, hacen otras cosas, esto va de la mano que definimos protocolos de actividades, sean estas de control de detención, de programas

¹⁷⁸ Para más información ver “Auditorías externas de servicios de defensa penal pública según Ley 19.718” (2015). <http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/81841bffc611552c4cc2b63ba8f18587.PDF>.

los monitoreamos por audiencias internas... (haciendo referencia aquí a las zonas piloto donde se está implementando este nuevo modelo de gestión de la defensoría. De este modo, los defensores tenderían año a año a terminar menos causas en las primeras audiencias, lo que se traduciría en dedicar más tiempo al caso, y no tentarse por el “cierre estadístico” inmediato.)... el impacto en los términos de las primeras audiencias ha sido que pasamos en esas zonas de un 45 % a un 37 % de causas que terminaban en primera audiencia”.

En relación al tema del uso de protocolos de actuación y de la recogida de información por la defensoría, un entrevistado lo ilustra así: “...pero tengo que cumplir ciertos protocolos que están en nuestro sistema informático y en nuestro sistema o modelo de operación eficiente, que indican los pasos que debo seguir e incorporar esa información en el sistema informático”. De este modo se hace alusión a que la incorporación de datos fidedignos al sistema informático no es solo un tema de gestión, sino que tendría efectos directos sobre la calidad de la defensa y garantías penales.

Sobre este punto, un estudio del año 2015 reveló que los datos con los que trabajan ambas instituciones (fiscalía y DPP) no son del todo confiables, pues se basan en la digitación manual y aparte de que las cifras finales dependen de que se registren fielmente ciertos eventos que se pueden verificarse en los procesos penales, lo que no ocurre en todos los casos (Verdejo, 2015:7). De este modo, a pesar del uso de protocolos y de la implementación de la meta de gestión, de porcentaje de digitación, el factor humano aún es esencial.

Como es fácilmente deducible, ese aumento de información computable no se refleja necesariamente en un sistema penal de mejor calidad (o exitoso, como suele ser la retórica utilizada por estas instituciones), pues para ello se necesitaría un análisis criminológico y político-criminal de segundo orden. Así, un protocolo en sí mismo no es negativo o positivo, sino que adquiere utilidad dependiendo del lugar del sistema penal donde se implante, y especialmente de los fines para lo que sea utilizado.¹⁷⁹

Finalmente, dado que ha existido un tiempo de prueba o curva de aprendizaje en que se ha puesto en rodaje el nuevo sistema de gestión en la defensoría, nos preguntamos si la opción de implementar el modelo de externalización ha sido realmente la correcta. Nos preguntamos si los

¹⁷⁹ Esta situación también ocurre en la fiscalía, donde existe un sistema de información interna (intranet), llamado Sistema de apoyo fiscal (SAF), cuyo objetivo es mejorar la calidad de la persecución penal y que intenta recopila la mayor cantidad de información posible. Sobre ello volveremos en la sección que hemos denominado “virtualización” del sistema penal.

“usuarios” (imputados, acusados y condenados) que han pasado por el sistema penal, habrían sido en último término auténticas “cobayas” durante el período de prueba del nuevo modelo de gestión de defensa penal.

En la misma línea, el citado cambio del modelo de licitaciones y la introducción de una serie de innovaciones de gestión que propenden más a lo cualitativo que a lo cuantitativo parecieran reafirmar la hipótesis de párrafo anterior. De todas maneras debemos destacar que mucha de la labor de la Defensoría penal pública es reactiva, es decir, está condicionada por el trabajo protagónico y de impulso penal que tanto la fiscalía como la policía tienen dentro del sistema de justicia penal.

Por este motivo, es legítimo pensar que en un auténtico modelo adversarial quizás habría sido más prudente implementar una defensa penal pública institucionalizada, especialmente considerando la necesidad de tener una institución contrapuesta al poder penal de la fiscalía. Solo entonces debería debatirse cuestiones relacionadas con gestión y organización, analizando de forma meditada que espacios otorgar y cómo hacer factible la posibilidad de introducir herramientas de gestión moderna.

Es decir, insertar estas herramientas, cuando exista cierta fiabilidad científica sobre sus contenidos, y que políticamente sea recomendable el uso de modelos de gestión flexibles para la defensa penal. Pero al parecer el camino se ha hecho a la inversa, con un costo menor para las arcas fiscales, pero de un costo de capital social inmedible en estos momentos.

5.3.- Temática evaluativa

Un segundo ámbito donde es posible observar la expresión de la categoría econométrica-organizacional es en la tendencia a la implantación de una cultura evaluativa en el sistema de justicia penal. Esta se concreta en la inserción de un cúmulo de técnicas de monitoreo trasladadas desde las políticas públicas, y cuyo fundamento básico es el “modelo de mejora continua” del sistema.

Es un hecho el interés de la política-criminal iberoamericana por modelos de evaluación adecuados para examinar los elementos que se interrelacionan en los sistemas penales. Algunos trabajos científicos, especialmente a propósito de la discusión sobre la racionalidad en el proceso

de creación de la ley, se han ocupado de la evaluación legislativa (Díez-Ripollés, 2003; Díez-Ripollés, 2002). Otros autores se han aproximado a ella atendiendo a la capacidad de prevención del fenómeno criminal (Alvero, 2002). También, desde visiones más pragmáticas, podemos citar el aporte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNDOC): Esta Oficina se ha involucrado en este tema a través de ciertas recomendaciones acerca de cuales serán los factores que debemos considerar al momento de evaluar un sistema de justicia penal.¹⁸⁰

Partimos de la base de que un modelo de evaluación integral debe cubrir no solo las etapas embrionarias de las fases de producción legislativa, donde probablemente se dan los problemas más graves de racionalidad y coherencia normativa. También las etapas de implementación, en nuestro caso, cuando la reforma de la justicia ya se ha puesto en marcha.

Lo cierto es que la lógica evaluativa estuvo presente en los equipos diseñadores desde el inicio de la reforma procesal penal. En lo que respecta a su contenido normativo, este ha estado permanentemente evaluado por la práctica del sistema. Efectos de esta “evaluación indirecta” serían los cambios introducidos en la versión original de la legislación procesal penal, fenómeno denominado como “la contrarreforma procesal penal” (Jiménez et al, 2014). Estos cambios tuvieron un tinte más punitivo que el del modelo garantista original, lo que demuestra que una evaluación en sí misma no tiene porqué significar más racionalidad penal para el sistema, potencialmente puede ocurrir lo contrario. Lo anterior tampoco significa necesariamente, que endurecer la legislación penal, siempre tendrá que ser necesariamente irracional.¹⁸¹

Como hemos dicho, la cultura evaluativa deriva en gran medida de la impronta técnica que la teoría de las políticas públicas ha aportado a la política criminal. Ese nivel de conocimiento técnico era incorporado y puesto en práctica por los equipos profesionales que hicieron los bosquejos iniciales de la reforma. Esta caracterización se debe no solo en los equipos institucionales, provenientes del Ministerio de justicia (UCRRP), sino también en los dos organismos coadyuvantes: La Corporación de promoción universitaria (CPU), y la Fundación Paz ciudadana (FPC), colectivos ambos caracterizados por un fuerte componente interdisciplinario.

¹⁸⁰ Más información en el Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Criminal_Justice_Information_Spanish.pdf.

¹⁸¹ Los principales cambios fueron introducidos por la denominada Agenda corta antidelinuencia (2008). Estas modificaciones fueron debatidas dentro de un contexto donde se acusaba a la reforma de ser excesivamente garantista y blanda en “el combate contra el delito”. Los principales cambios introducidos daban más atribuciones a la policía y fiscalía, hacían más expedito el control de identidad, y aligeraban los requisitos de la prisión preventiva, entre otros. Para más información véase en Jiménez et al, (2004:199-251).

Para poder explicar este “circulo virtuoso” de la política criminal hemos identificado y diferenciado diversos elementos para tener una mejor perspectiva sobre esta cuestión. Algunos de ellos, son explícitamente evaluativos y otros son evaluativos de forma indirecta (gradualidad). Pero ambos retroalimentan de información al sistema para luego potencialmente desembocar en transformaciones. De forma acotada esta investigación trata de abrir un marco analítico diferente a algunas de las evaluaciones realizadas. Estos elementos son los siguientes:

- a.- Evaluaciones institucionales.
- b.- Evaluaciones no institucionales.
- c.- El modelo de implementación por gradualidad.

5.3.1.- Evaluaciones institucionales

La literatura sobre evaluación de procesos legislativos establece en general diversos estadios en la que esta puede ser realizada.¹⁸² Como a nosotros nos interesa observar las evaluaciones del proceso de implementación de la reforma, hay dos especies de monitoreo que serían particularmente interesantes para nosotros. Estos son: a.- La unidad coordinadora de la reforma procesal penal y, b.- La comisión interinstitucional.

5.3.1.1.- Unidad Coordinadora de la reforma procesal penal (UCRPP)

Desde antes que el propio ministerio de justicia comenzara a diseñar un plan más o menos formal de reforma procesal penal, esta ya había sido delineada en el mundo académico y en la sociedad civil. Este trabajo se impulsó por las universidades Diego Portales, de Chile y Alberto Hurtado, pero especialmente por la Corporación de promoción universitaria (CPU), a la cual se uniría posteriormente la Fundación Paz ciudadana (FPC) (Jiménez, et al, 2014)

Todos estos estudios, proyectos o propuestas iniciales, desembocarían finalmente en un conglomerado heterogéneo denominado “Foro penal”, el cual brindó el impulso definitivo

¹⁸² Aunque ya hemos hecho una breve referencia a esto, es relevante indicar que otra forma de evaluación, que no puede ser tratada en detalle aquí, es el proceso de consolidación de la cultura de la rendición de cuenta. Evidentemente este no es un fenómeno exclusivo de la justicia penal, pero aquí ha encontrado un terreno propicio para su desarrollo, especialmente por la demanda de información sobre el tema delictual por los medios de comunicación y de la ciudadanía.

para la materialización del proyecto de reforma. Este conglomerado estaba compuesto básicamente por miembros del mundo académico afines a este cambio jurídico, a los que luego se añadieron los equipos técnicos y una unidad coordinadora que se constituyó, como en seguida veremos, bajo el auspicio del Ministerio de justicia.

Aun cuando algunos autores suelen citar a estas entidades como las protagonistas (Duce y Riego, 2002, Jiménez et al, 2014), es difícil determinar con precisión una línea temporal única que nos ilustre sobre su evolución. Esto se debe a dos razones fundamentales: En primer lugar, la realidad es que simultáneamente diversos estudiosos y diferentes grupos académicos se interesaron o trabajaron sobre la factibilidad de una reforma de la justicia, y, en segundo lugar, muchos de estos impulsores asumieron roles en más de una entidad relacionada con el proceso reformador, lo que ocurrió en diferentes periodos temporales. Esto produjo que a la larga estos impulsores terminaran siendo creadores, relatores y capacitadores de la reforma, incluso algunos acabaron trabajando directamente en la institucionalidad que iba creando el NSJP.

Respecto a la Unidad coordinadora de la reforma penal (UCRPP), esta sí tuvo una creación formal a través del decreto supremo N° 210 promulgado en el mes de Marzo de 1998. En su artículo 2° establece nítidamente sus funciones, exhibiendo claramente la filosofía gerencial que la inspiraba: *“Constituyen funciones principales de la referida Unidad coordinadora: asesorar la elaboración y dirección de los estudios que deban realizarse en el ámbito jurídico, económico, organizacional, informático y de impacto, a cuyo efecto podrá participar en la preparación de los correspondientes proyectos de ley, analizar con la comunidad jurídica los temas de la reforma, informar sobre ella a la ciudadanía y colaborar en la definición de la implementación necesaria para su puesta en marcha”*.¹⁸³

El rasgo interdisciplinario de esta unidad es evidente, y en sus inicios esta característica sirvió como contrapeso técnico para dialogar con las organizaciones privadas de carácter técnico, como la CPU y la FPC. Posteriormente su interdisciplinariedad sirvió también para estar en mejor posición al momento de negociar con DEPRES los recursos económicos disponibles, y en definitiva, al debatirse la factibilidad de llevar adelante la reforma procesal penal.

Respecto a su composición, algunos entrevistados que participaron directamente en la unidad opinan que la participación variopinta de disciplinas y profesiones fue

¹⁸³ Información disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=139621&idVersion=1999-07-24&buscar=decreto+210>.

extraordinariamente positiva para afrontar de mejor manera las vicisitudes de la reforma. Aunque el número de integrantes era indeterminado. De hecho no hay consenso acerca de su número exacto, ni de la permanencia temporal en dicha comisión de cada uno de ellos. Usualmente se suele hablar de 14 profesionales aproximadamente.

Respecto a las visiones ideológicas de sus integrantes, también eran diversas, y, tal como se desprende del trabajo cualitativo, pareciera que esto nunca fue un tema polémico. En general los entrevistados indican que lo importante fueron las competencias técnicas de cada uno más que temas de otro estilo. En esto al parecer jugó un papel importante la habilidad y transversalidad política del subsecretario del Ministerio de justicia, Rafael Blanco. Para ser más explícitos, el propio Blanco se explaya dando relevancia a las personas y a las áreas profesionales que iniciaron su participación en esta unidad:

“...Comenzamos con el programa de reclutamiento de personas. Luego de múltiples entrevistas logramos instalar a dos economistas, el mismo Ricardo del Canto¹⁸⁴ y Carlos Briceño; contratamos a dos ingenieros informáticos, que fueron Sergio Lillo y Mauricio Godoy; trasladamos desde el departamento de personas jurídicas de ministerio de justicia a quien era el jefe de esa unidad, Mauricio Decap. También ingresó Loreto Ruz, quien hasta entonces era la jefa del área de cooperación internacional del ministerio de justicia y que asumió como subdirectora de la unidad coordinadora. Posteriormente se sumaron el sicólogo Pedro Álvarez, los abogados Mirtha Ulloa y Héctor Hernández, el economista Hamilton Vega y la arquitecta Soledad Puentes...la verdad que este equipo resultó fundamental para dotar de apoyo técnico al proceso de reforma, lo que permitió contar con estudios económicos, financieros, organizacionales, informáticos de procesos, arquitectónicos etc., todos los cuales fueron la plataforma para las posteriores decisiones que adoptamos en el proceso.” (Alvear y Blanco, 2010: 63-64).

5.3.1.2.- Relevancia político-criminal de la Unidad coordinadora de la reforma procesal penal (UCRPP)

¹⁸⁴ Ricardo del Canto en realidad es el ingeniero y economista que modela esta unidad y el que imprime en general los rasgos organizacionales a la reforma desde el mundo del Ministerio de justicia. Su experiencia académica así como el haber participado en reformas del Estado anteriormente lo avalaban en este aspecto. Lo anterior se vio fortalecido por su relación de confianza con la ministra de justicia Soledad Alvear, quien conocía su trabajo y por ese motivo recomienda su participación a Rafael Blanco. (Esta misma información es reiteradamente indicada por diversos entrevistados en esta investigación).

1.- Esta unidad se ha convertido en un hito positivo en la manera como son llevadas a cabo las reformas de la justicia en Chile. La idea de conformar un grupo de expertos de corte multidisciplinar, con preponderante carácter técnico y especializado en modernización del Estado posibilitó un diálogo sin complejos con otras instancias públicas y privadas, y amplió la capacidad de reacción ante hechos imprevistos durante el desarrollo de la reforma. Para lograr este objetivo, esta unidad contó con el apoyo del ministerio de justicia, además de ser dotada de los recursos presupuestarios y acceso a la información adecuada.

2.- Ahora bien, pese a esta primera evaluación positiva, esta comisión fue incapaz de incorporar visiones provenientes de la criminología y la política-criminal, algo previsible dado origen profesional de sus integrantes.¹⁸⁵

La ausencia de perspectivas criminológicas en la estructura de las instituciones creadas. Por ejemplo, se omite crear una unidad de política criminal general, o no existen en la fiscalía criminólogos para asesorar las políticas del Fiscal nacional. Pareciera que, desde su origen la reforma, se encara a la gestión del producto (delitos, sentencias, etc.), desentendiéndose explícitamente del “manejo político-criminal” del sistema.

Sin embargo, estas carencias fueron en parte suplidas paulatinamente con la incorporación de ex fiscales que pasaron a integrar y dirigir las unidades encargadas de delinear las prioridades de la persecución penal. De todos modos, ello potenció los enfoques policiales con preponderancia de lo criminalístico o de lo criminológico administrativo, pero sin atender necesariamente a lo político-criminal. En la actualidad, como un paliativo a esta situación, y para al mismo tiempo hacer más eficiente la persecución penal, se ha creado una Unidad de análisis criminal inserta dentro de la Fiscalía nacional. Pero nuevamente se observa que se continúa con la lógica de dar prioridad a la coordinación policial e investigativa, más que de delinear políticas

¹⁸⁵ Si bien es cierto la ausencia de estos enfoques, en la etapa de diagnóstico de la reforma se realizó un estudio criminológico que ayudó a poner en evidencia las múltiples deficiencias del sistema procesal penal del antiguo régimen”. Los defectos más relevantes que destaca el estudio son: “*estamos en presencia de un sistema penal con carácter selectivo, con un sistema premoderno de penas, ineficiente y lento, sin control jurisdiccional sobre la actividad policial lo cual daba lugar a excesos, la actividad de los jueces se ejecutaba en muchos casos a través de la delegación de funciones, además de problemas de acceso a la defensa y al uso extendido de la prisión preventiva como pena anticipada*”. Concluye este informe: “*que el sistema inquisitivo vulneraba garantías judiciales básicas y derechos fundamentales de los procesados, aún a pesar de que el país había suscrito una serie de normativas internacionales para su protección*”. Jiménez, María (1994), “El proceso penal chileno y los derechos humanos”. *Estudios empíricos, volumen II*.

públicas criminales de mediano y largo plazo.¹⁸⁶

Resulta ilustrativo que un par de entrevistados pongan de relieve que la labor de la UCRPP estaba enfocada en la implementación de la reforma y que los temas penales o criminológicos propiamente tales eran secundarios. Por otra parte, hay que considerar que en aquella época la masa crítica de la que se podía disponer para la elaboración de políticas públicas era muy diferente a lo que hoy tiene el país. Así, esta visión pragmática, enfocada, en exclusivamente sacar adelante el proyecto e implementación queda reflejada así: *“Nosotros tuvimos que hacer un montón de estudios... como dónde ubicar la fiscalía, dónde ubicar la defensoría, bueno... el tema de la reforma del poder judicial, cómo entrábamos a reformar el poder. En algún punto llega también otro punto de inflexión, de decir, bueno, ¿nos lanzamos o no nos lanzamos? Porque si escarbabas un poquito y saltaba un tema, escarbabas otro poquito y saltaba otro tema. Entonces dijimos, si seguimos con esta lógica de trabajo no vamos a terminar nunca. Porque efectivamente cada tema levantaba otro tema y ese otro tema levantaba otro tema y ahí yo creo que es cierto que lo perfecto es enemigo de lo bueno”*.

Ciertamente esta peculiar situación impidió enfrentar el tema criminológico como una de las variantes o fuentes de información relevantes para modelar el nuevo sistema penal.

Otro entrevistado hace referencia a que en realidad la criminología no jugó ningún rol en las etapas de diseño, y que esto habría sido consecuencia de la concepción tecnocrática que inspiraba la reforma. El entrevistado ilustra eso de la siguiente forma.

E: *¿Y en un criminólogo?*

R: *Tampoco, y por una razón muy simple.. en esos momentos, en los albores de la reforma procesal penal...el abordaje que se le dio a lo procesal penal fue... cómo denominarlo... “extremadamente tecnócrata”. Estuvo ligado al ámbito de la “implementación”. El énfasis estuvo en la implementación, toda la mirada estaba en la implementación y no tanto en el objeto del cual se hacía cargo la reforma. En este sentido el tema no era lo penal, o el impacto que la modificación del proceso penal iba a tener sobre lo penal, sobre los delitos...estaba completa y totalmente divorciado.”*

¹⁸⁶ Esta unidad fue creada por la ley 20.081 (2015) con el nombre de Sistema de análisis criminal y focos investigativos, información disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1080690&buscar=2086>. Además en: http://www.fiscaliadechile.cl/transparencia/documentos/reglamentos/reglamento_del_sistema_de_analisis_criminal_y_focos_investigativos.pdf.

3.- Por otra parte, la omisión de un registro de las actuaciones del proceso reformador reviste una gran importancia político-criminal. A través del trabajo cualitativo de entrevistas y de la recopilación documental ha sido posible observar la constante inexistencia de un registro histórico de actas, soportes electrónicos o documentos que den cuenta de las actividades desarrolladas por esta comisión y del contenido de sus debates. Tampoco es posible encontrar con facilidad documentos de los estudios tenidos a la vista en el desarrollo de esta comisión, ni otros elementos propios de la unidad coordinadora. De hecho, muchas de esas actividades y la forma de cómo operaba esta comisión han tenido que ser reconstruidas a través de la metodología cualitativa de esta investigación.

Sin perjuicio de lo anterior, algunas actas de fases posteriores del proceso reformador fueron digitalizadas y están actualmente en el Ministerio de justicia. Pero la actuación medular de la unidad coordinadora, o los materiales desde donde podríamos inferir los debates acerca de la lógica gerencial que se estaban desarrollando no están registrados.

Este vacío informativo para la teoría y praxis de las políticas públicas resulta imperdonable, no solo por un principio de transparencia sino también para averiguar el *modus operandi* para realizar reformas legales en el futuro. Uno de los entrevistados ilustra esta falta de registros o la inexistencia de un manual que dé cuenta de cómo hacer paso a paso una reforma en materia de justicia: “...un día, cuando ya llevábamos como dos años de trabajo, nos preguntamos qué pasa si el día de mañana nos morimos todos, se acaba la Unidad coordinadora, quién toma los antecedentes... y bueno, no hay nada escrito, salvo algunas minutas y los documentos técnicos que se entregaron a Hacienda, pero no quedó nada de reuniones, de minutas...”.

Por tanto, esta reforma con sus elementos positivos, se quede en un mero episodio, en lugar de ser una matriz de trabajo permanente en el tiempo y aplicable a otras reformas a la justicia. Eso han de lamentar otras áreas del derecho que reclaman ahora su réplica, como por ejemplo en el ámbito de la justicia civil (Valdivia, 2006).

5.3.1.3.- Comisión coordinadora de la reforma procesal penal – CCRPP

La Ley 19.665 publicada el 9 de marzo del año 2000, además de establecer la estructura orgánica de la reforma procesal penal, creó una Comisión coordinadora (Art. 6º) de

carácter transitorio que tenía por objeto desarrollar estudios y proposiciones técnicas que facilitaran la puesta en marcha del nuevo sistema y la acción mancomunada de las instituciones representadas en ella. En otras palabras, esta comisión tenía como misión realizar el seguimiento y evaluación del proceso de implementación de la reforma.

En su composición se incluyó al ministro de justicia, quien además actuaba como su presidente, al presidente de la Corte suprema, al fiscal nacional del ministerio público, a un ministro de la Corte suprema elegido por el pleno de esta, al defensor nacional, al presidente del Colegio de abogados con mayor número de afiliados, y al subsecretario de justicia. De igual manera se crearon comisiones descentralizadas, que con una composición similar realizarían su trabajo en cada una de las regiones del país.

El legislador de la época, previendo que el proceso de implementación ya se encontraría entonces consolidado, señaló como término de las labores de dicha comisión un plazo de cinco años tras la entrada en vigencia de la Reforma procesal penal en la Región metropolitana. De hecho, si bien la Comisión dejó de sesionar en el año 2007, posteriormente el Ministerio de justicia reactivó su funcionamiento.¹⁸⁷

Al objeto de hacernos una idea más clara sobre el desempeño de la CCRPP hemos recurrido a la opinión de algunos entrevistados. Lo cierto es que, aunque ninguno de ellos tuvo una participación formal, debido a que no ostentaban los cargos requeridos. Sin embargo, participaron en esta instancia al ser invitados a exponer temas de su dominio profesional. Sus opiniones son en conjunto favorables al rol cumplido por esta comisión, pues expresan que era el contrapunto institucional a la comisión técnica representada por UCRPP.

De la revisión de las actas de la CCRPP¹⁸⁸ puede colegirse que los temas tratados eran variados y los invitados a dar su opinión eran de diverso tipo u origen. Normalmente invitado y tema estaban asociados. La verdad es que la mayoría de los problemas tenían que ver con asuntos organizacionales y de infraestructura más que con asuntos estrictamente normativos. Así, debates permanentes dentro de la comisión fueron la dificultades en la construcción del Centro de justicia de Santiago, los programas de capacitaciones interinstitucionales, o el nivel de preparación de los organismos auxiliares de la administración de justicia, como el servicio

¹⁸⁷ Actas completas de la discusión parlamentaria en www.bcn.cl .

médico legal por ejemplo. De todo modos, también se discutió sobre temas de naturaleza jurídica, como por ejemplo, la uniformidad de los fallos de los jueces de garantía.

Respecto del perfil de los invitados a exponer en materia organizacional destaca la concurrencia del ministro de obras públicas (MOP), del coordinador general de concesiones, de los inspectores fiscales del MOP, del director de la Corporación administrativa del poder judicial, de los jefes de policía, de los ingenieros de la UCRPP, o de los jefes de gestión tanto de la fiscalía como de la defensoría.

En el año 2010 la CCRPP debido a una reforma legislativa pasa a denominarse Comisión coordinadora del sistema de justicia penal (CCSJP). Esta comisión fue propuesta a instancias de la ex ministra de justicia Soledad Alvear que en esa época era senadora de la república. De forma relevante y tal como lo establecen las actas del debate parlamentario, también habría influido para su creación la opinión de la Fundación Paz ciudadana. Así, el propio ministro de justicia de la época, Felipe Bulnes (bajo la presidencia de Sebastián Piñera), valoró como positiva y sana la conformación de esta comisión. Las actas parlamentarias recogen los fundamentos esgrimidos para ello: *“...agregó que a instancias de la senadora señora Alvear y de la fundación paz ciudadana, el gobierno había decidido reabrir esta comisión, ahora en calidad de permanente, por estimar relevante contar con una entidad institucional en que los diversos intervinientes en el sistema pudieran hacer presente sus observaciones acerca de su aplicación y formular observaciones destinadas a su perfeccionamiento”* (actas de discusión parlamentaria de ley N° 20534, 2011: 38).

En la actualidad esta nueva comisión (CCSPJ) permanece en funciones de forma relativa,¹⁸⁹ y en términos generales se podría decir que mantiene las mismas funciones y objetivos que la anterior comisión. Respecto a sus objetivos el Artículo 12 ter indica lo siguiente: *“Créase una Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, de carácter permanente y consultivo, que tendrá como objetivo procurar el fortalecimiento y buen funcionamiento del sistema procesal penal, a través de proposiciones técnicas que faciliten su desarrollo, seguimiento y evaluación, así como la acción mancomunada de las instituciones en ella representadas”*. La otra novedad que suscitó bastante debate parlamentario, fue que a la comisión se agregaron los representantes de la Policía de investigación (PDI) y de Carabineros

¹⁸⁸ A diferencia de la UCRPP, las actas de la CCRPP si se encuentran digitalizadas y depositadas en el Ministerio de justicia de Chile. Las actas que en esta investigación se han estudiado, son las que van desde la primera reunión de la comisión el 13/04/2000 hasta el acta de fecha 27/12/2004.

¹⁸⁹ Creada por ley 20.543 publicada con fecha 23/09/2011. www.bcn.cl.

de Chile. Entendemos que esto fue hecho para tener una visión más intensa del control penal una vez ya asentada la reforma procesal penal.¹⁹⁰

En conclusión, el rasgo más relevante de estas comisiones es que han ofrecido la posibilidad de sistematizar la mayor cantidad de información disponible acerca del sistema de justicia penal vigente. Además, dado que han participado quienes dirigen las instituciones más importantes del SJP, indirectamente se ha buscado mantener el compromiso institucional no meramente protocolar de estas con el proceso reformador.

Sin embargo, al observar los contenidos de las actas correspondientes a las etapas iniciales de la reforma, da la impresión que efectivamente esta comisión si tuvo en aquel momento un enfoque pragmático y de gran utilidad para la buena marcha de la implementación. Pero al revisar las reuniones posteriores, era usual la asistencia de personal de nivel intermedio de las organizaciones o con cargos sin capacidad de decisión, por tanto, el enfoque pareció variar a la presencia institucional meramente formal.

5.3.2.- Evaluaciones no institucionales

Un segundo grupo de evaluaciones identificadas engloba a todas aquellas que no son estrictamente institucionales, pero que pueden estar vinculadas con las instituciones formales, porque se han realizado en virtud de convenios con ellas, o por tratarse de evaluaciones compartidas. Algunas características de estas evaluaciones son:

- a).- Muchas fueron realizadas por académicos, investigadores o emprendedores jurídicos que tuvieron una participación directa en la elaboración de la normativa procesal penal o que participaron en la implementación de la reforma.
- b).- En algunos casos fueron evaluaciones encargadas por las propias instituciones públicas y, por tanto, han tenido un efecto práctico en la implementación de la reforma.
- c).- Normalmente estas evaluaciones se centraron en temas que abordaron la puesta en marcha del sistema y no en asuntos criminológicos o político criminales propiamente tales. En concreto, se evaluaron los tiempos de tramitación de las investigaciones y procesos penales, el número adecuado de jueces y fiscales, las tasas de condenas y de judicialización, el cumplimiento efectivo de las audiencias orales, el sistema de notificaciones y citaciones, el grado de avance de

¹⁹⁰ Las actas y audios de la CCSJP son accesibles en: <http://www.minjusticia.gob.cl/comision-de-coordinacion-del-sistema-de-justicia-penal/>.

las regiones piloto, entre otros.

d).- Son evaluaciones que se demandaron para momentos específicos de la implementación, especialmente en períodos previos a que se realizara la expansión de la reforma a regiones más pobladas o complejas.

Dentro de las evaluaciones más relevantes de carácter no institucional o parcialmente institucionales, encontramos:

1.- Informe de la Comisión de evaluación de la implementación de la reforma procesal penal (2001). Esta fue una comisión establecida por el ministro de justicia de la época José Antonio Gómez que estuvo conformada por Rafael Blanco, asesor del ministro de justicia, Cristián Riego, investigador de la Universidad Diego Portales, Carlos Valdivieso, gerente de Fundación Paz ciudadana; y Juan Enrique Vargas, director ejecutivo del CEJA. Actuó como ayudante de la Comisión Maricel Fuentes de Fundación Paz ciudadana.¹⁹¹

2.- Informe denominado “Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile” (2004). Consiste en un estudio comparativo entre el nuevo y el antiguo sistema penal, que se realiza gracias a un convenio entre el Ministerio público de Chile y *Vera Institute of Justice*.¹⁹² Este instituto estadounidense realizó un breve barrido estadístico acerca de la gestión que en la época se llevaba a cabo en la fiscalía. Es un estudio menor sin mayor impacto en la RPP.

3.- Informe de la Comisión de expertos de la reforma procesal penal (2003). Esta comisión fue nombrada para revisar y evaluar la marcha y funcionamiento del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal.¹⁹³ La Comisión que fue establecida por el ministro de justicia Luis Bates y estaba integrada por: Andrés Baytelman y Cristián Riego, ambos académicos de la Universidad Diego Portales, Rafael Blanco, académico de la Universidad Alberto Hurtado, Jorge Bofill, académico de la Universidad de Chile, Axel Buchheister, investigador del Instituto Libertad y Desarrollo, Carlos Frontaura, académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Orlando Poblete, académico de la Universidad de los Andes, Raúl Tavolari, académico de la Universidad de Chile, Gonzalo Vargas, gerente e investigador de la Fundación Paz ciudadana; y Juan Enrique Vargas, investigador del CEJA.

¹⁹¹ Para más detalles de esta investigación: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2001/10/informe-final-reforma-procesal.pdf>.

¹⁹² Para más información ver en: <http://www.vera.org>.

¹⁹³ Para más detalle de esta investigación ver en: http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_view/833-documento-de-la-comisi%C3%B3n-nombrada-para-revisar-y-evaluar-la-marcha-y-funcionamiento-del-nuevo-sistema-de-enjuiciamiento-criminal.html.

4.- Dentro del programa de seguimiento destacan dos evaluaciones, probablemente las más integrales, ambas realizadas por el CEJA y la Universidad Diego Portales (2002 y 2003), y que fueron llevadas a cabo por los investigadores Andrés Baytelman y Mauricio Duce. Estas son: La titulada a).- “Reforma Procesal Penal: Estado de una reforma en marcha”, y la denominada b) “Evaluación de la Reforma procesal penal chilena”. Esta investigación además fue apoyada por la Universidad de Chile y su Centro de Investigaciones Jurídicas.

5.3.3.- El modelo de implementación por gradualidad

Una de las novedades en la implementación de la reforma procesal chilena, que luego se ha visto replicada en otros países como Perú o México, es el uso de zonas o regiones piloto. Esta modalidad consiste en llevar a cabo la implementación de una política pública de manera escalonada, desde zonas de menor complejidad a otras de mayor complejidad. La complejidad puede deberse a factores de carácter criminológico, geográfico, demográfico, temporal o de cualquier otra circunstancia. Dependerá en definitiva de la situación particular de cada país y sociedad.

Si bien no existe un recetario ideal en políticas públicas sobre esta materia, la literatura general (Laheras, 2002) suele recomendar el uso de la aplicación escalonada, ya sea utilizando alguno de los criterios indicados previamente ya se combinando algunos de ellos. Evidentemente esto está directamente vinculado a la capacidad de control económico y organizacional del proceso de implementación. También está asociado a la posibilidad de “levantar” o rescatar “buenas prácticas” para luego aplicarlas en otras zonas o en otros tiempos sucesivos de implementación.¹⁹⁴

Un factor que con certeza influyó en el uso de este criterio fue la impronta multidisciplinar del equipo diseñador, así como la transferencia de conocimientos que se produjo desde la experiencia vivida al modernizar otras áreas del estado (salud, educación, infraestructuras, etc.). Estas modernizaciones se habían llevado a cabo hacía poco o se estaban llevando a cabo en ese

¹⁹⁴ La gradualidad no solo está circunscrita geográficamente sino también temporalmente, lo cual normalmente se hace a través de normas transitorias. En el mensaje de la Ley 19.665 se establece el principio de gradualidad: “...se diseña todo un sistema de transición, que tiene por objeto establecer la manera en que se designarán los cargos de jueces y demás personal de los nuevos juzgados que se crean, la instalación de los nuevos tribunales, el traspaso de personal de los juzgados que se suprimen, el traspaso de causas que se mantengan pendientes al cierre de los respectivos tribunales que son suprimidos. Se ha optado por un sistema sumamente flexible, que amén de fijar algunos criterios de actuación, posibilite que los órganos jurisdiccionales y administrativos dotados de las potestades respectivas, puedan adoptar las decisiones más coherentes con la oportunidad que ofrezca el caso concreto...” (Actas de la historia de la ley 19.665, 2000:12).

mismo momento. Un entrevistado explica sobre esto:

“Lo primero que se hizo fue, también guardando la idea que estaba muy, muy en boga por ese momento, el tema de “pilotar”, de hacerlo por etapas. Acá se hizo de la misma manera. Se dijo: ok, cuáles son las competencias que necesitamos. Necesitamos un economista, necesitamos un ingeniero industrial, necesitamos un ingeniero en informática y un arquitecto. Y después, a esta gente, una vez que estén contratados, preguntémosles qué más se requiere.”.

En Chile, la modalidad escalonada consistió en elegir zonas geográficas distintas de aplicación, a cuyos efectos se crearon una serie de normas de transición temporal. Dado que el país se divide en regiones más un área metropolitana, que corresponde básicamente a Santiago, se optó por iniciar el proceso por una región del norte del país, que fue la IV región o “región de La Serena y Coquimbo”, y por el sur, la IX región o “región de la Araucanía”. Luego se pretendía agregar dos regiones por cada año. Sin embargo, este derrotero no fue cumplido según el programa original, sufriendo leves interrupciones, aunque finalmente el proceso fue cerrado con el ingreso de la reforma procesal penal el año 2005 en la Región metropolitana de Chile.

Sin embargo, no es explicable todo este proceso como un diseño de refinada política pública, como si fuera el resultado de un manual preestablecido de implementación. También concurren razones pragmáticas o imprevistas en la aplicación del criterio de gradualidad. Uno de los entrevistados indica que la idea surgió de un debate donde se hacía un símil con lo que sucedía en el mundo bancario. En dicho contexto cada vez que se abre una nueva sucursal se extraen buenas prácticas para ser aplicadas al funcionamiento de las sucursales siguientes.

Como sucede en cualquier proceso de política pública, muchos elementos de la realidad que se pretendían transformar no estaban en el diseño inicial. De este modo, la gradualidad otorgaba tiempo y espacio estratégicos para lograr de mejor forma los objetivos de la reforma. Un entrevistado lo narra así: *“Entonces, cuando comenzamos a conversar ese tema, dijimos, cómo vamos a partir esto, ¿vale la pena que lo hagamos de un viaje para todo el país?. Y en definitiva primó lo que yo creo que fue un gran acierto. Decir: es tanto lo que hay que cambiar, es tanta la fuerza en contra que se nos va a venir, que es mejor que vayamos de a poco con esto, vamos con gradualidad, íbamos a hacerlo en cuatro años, finalmente terminó en cinco, y también partir por lo fácil, no partir por las regiones complejas”.* Este mismo entrevistado indicó que habían revisado otras políticas públicas donde el proceso de implementación se había hecho de forma unitaria y global para todo el país, no solo en el caso chileno sino en otros países,

y la conclusión fue que todos esos casos habían sido un completo fracaso; por ello en el debate primó la postura de la gradualidad.

Evidentemente, desde una perspectiva técnica la idea de la gradualidad fue vanguardista y acertada, permitió adecuar los ritmos que una transformación compleja del estado necesitaba y evitó el descarrilamiento completo del proceso. Rafael Blanco indica que lo que hizo aconsejable esta gradualidad era, además de las dimensiones de la misma reforma, que el cambio en sí mismo exigía una serie de transformaciones, nuevas lógicas de litigación, cambios en la gestión y organización, etc., una suma de tantas nuevas prácticas que hacía necesario “*desarrollar herramientas que permitan verificar en terreno el modo en que los actores son capaces de entender y aplicar estas nuevas exigencias*”. (Alvear y Blanco, 2011:109-110).¹⁹⁵

5.3.4.- Conclusiones y relevancia político-criminal del modelo de evaluación

¹⁹⁵ Existió un debate constitucional acerca de la vigencia de dos sistemas procesales penales en el mismo período temporal, y si era posible su aplicación simultánea, especialmente en lo que se refería a las pautas de garantías del nuevo proceso versus el antiguo. En general esta idea no prosperó, salvo la “curiosa” situación acontecida en el caso Pinochet, donde la Corte de Apelaciones de Santiago aplicó normas del nuevo proceso penal para fundamentar el sobreseimiento temporal e impedir en definitiva el juzgamiento del ex dictador. Más información en Contreras Clunes, Alberto. (2002). Comentario al caso Pinochet. *Ius et Praxis*, 8(2). pp: 575-587. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000200018>.

1.- No cabe duda que es un logro para el sistema de justicia chileno haber incorporado un modelo de monitoreo con el objetivo de recoger información e introducir así mejoras durante el período de implementación de la RPP. Tanto los sistemas de monitoreo institucionales y no institucionales como la gradualidad, han tenido un fuerte impacto en la forma en que se ha llevado adelante este proceso reformador.

La penetración de la cultura evaluativa también ha permeado los niveles micro-organizacionales de las instituciones, internalizándose en la operatividad del sistema a través de la aplicación de nuevas herramientas de gestión en organizaciones como la fiscalía, la defensoría y el poder judicial. Esta monitorización también ha conllevado el uso de auditorías externas para evaluar de esta manera los procesos de trabajo de las organizaciones. Pero especialmente se ha enfocado esta evaluación externa a medir los niveles de satisfacción de los usuarios con el servicio de “justicia” prestado. Tal como hemos expuesto en el marco teórico, esta ha sido una más de las expresiones del modelo de externalización de servicios que, entre otras cosas, obliga a medir la gestión según las exigencias establecidas en un convenio con el ministerio de hacienda, siendo prioritario obtener unos niveles mínimos para la satisfacción de los usuarios.

El proceso de formación de esta cultura evaluativa lo podemos contextualizar a través del relato de uno de nuestros entrevistados: “...*Es fácil escudriñar los pasos que avanzamos en la reforma procesal penal, que se identifican en el diseño o planificación de la política pública, en la implementación de la misma, en la ejecución o instalación, y en su evaluación o primer seguimiento...*(agrega, respecto a las ventajas de medir el sistema de justicia penal) ... *Sí, yo también puedo ser crítico con el modelo chileno, pero el rango en que nos movemos podemos decir que el sistema funciona o qué cosas funcionan mal, en otros sitios no tienes esa información. Y en esa ejecución ir monitoreando, primero, una evaluación totalmente cuantitativa: opera o no opera, logramos funcionar o no logramos funcionar. En muchas partes no logran administrar esta fábrica de audiencias, por así decirlo, hace unos años un uruguayo me dijo que ellos tuvieron reforma antes que Chile, pero les duró, 30 días, porque era ingestionable*”.

2).- Un rasgo polémico de este nuevo modelo es quizás la alta concentración de la oferta evaluativa, esta especie de “oligopolio evaluativo” ha dejado en manos de muy pocos organismos y sujetos la realización de estas actividades. De este modo, se superponen en la evaluación del proceso diseñadores, modeladores y evaluadores de la reforma. Otra crítica se dirigiría a las evaluaciones emanadas de organismos sin ninguna tradición en el campo

criminológico o político-criminal. En esta situación tenemos al Instituto Libertad y desarrollo por ejemplo.¹⁹⁶ Un tercer punto crítico serían aquellas entidades que se caracterizaron, al menos en etapas embrionarias de la reforma procesal penal, por ejercer un “lobby político-criminal”, como ocurre con la Fundación Paz ciudadana, con una clara tendencia hacia la ley y el orden como “ideología criminológica”.

De alguna forma tanto el “oligopolio evaluativo” como los evaluadores sin competencias idóneas, o la participación de entidades con una agenda ideológica propia en el campo de la política-criminal, son solo quizás la expresión de la lógica “del consenso” que caracterizó la política post-dictatorial. Por tanto, interpretamos que a una determinada camada política del país le interesó en su momento establecer una reforma procesal penal con ausencia de voces críticas. Se permitía la disidencia solo a pequeña escala, normalmente sobre temas normativos relacionados con procedimientos o sobre temas policiales de transcendencia solo aparente. Se sabía de antemano que los usuarios del sistema serían los mismos (imputados y víctimas de los sectores más desintegrados socialmente) y que, por tanto, el modelo político-criminal en su conjunto no entraría en cuestión.

3).- El contenido de las evaluaciones gira en torno a los aspectos formales del proceso de implementación. Por este motivo muchos de sus análisis se centran en determinar si se ha logrado o no la “entronizada” celeridad que requiere el nuevo sistema de justicia. La focalización en cuantificar información acerca de delitos, procesos penales, audiencias, sentencias, etc., lleva a un lugar secundario los temas de fondo, como, por ejemplo, cuál es la relación entre el nuevo proceso penal y el sistema penal en su conjunto. Es curioso que al mismo tiempo que el país presentaba la implementación “exitosa” de su nuevo sistema de enjuiciamiento se incrementaba de la tasa de encarcelamiento, que paso a ser una de las más intensas de todo el mundo occidental.

6.- Los nuevos roles gerenciales en el sistema de justicia penal

Como indicamos con anterioridad, la dimensión organizacional-gerencial contiene tres categorías: en primer lugar la material-gerencial, a la cual ya nos referimos in extenso; en

¹⁹⁶ Un estudio de este instituto es “Costos del delito en Chile”, que refleja la filosofía político-criminal que inspira su investigación. Más información disponible en: http://lyd.org/other/files_mf/sij14elcostodeladelincuenciaenchile20002012jfgarciaclaroydrobnynoviembre2013.pdf.

segundo lugar, los nuevos roles y estilos de gestión que aparecen en el sistema de justicia penal, categoría que abordaremos a continuación, dado que es uno de los ámbitos donde se expresa con más intensidad el nuevo paradigma gerencial; y en tercer lugar, el nuevo territorio del sistema de justicia penal, el cual trataremos al final de este capítulo.

No cabe duda que la causa primigenia, pero no única, del fenómeno gerencial en el sistema de justicia penal, es que los sujetos que impulsaron la nueva etapa de transformación organizacional tenían una formación procedente de los campos de la economía y ciencias administrativas, o bien, experiencia en la gestión privada.

La configuración de nuevos roles gerenciales ha recorrido a todo el sistema de justicia penal, desde la cabeza del proyecto con el denominado “presidente ingeniero” hasta los niveles organizacionales inferiores. Puede observarse esto último particularmente en las figuras de los “gestores” de las causas penales, o en los administradores de tribunales y cortes. Un entrevistado indica: “**R:** Yo creo que hay dos líneas - también soy experto en organización del Estado-. Yo creo que surge a partir de que la reforma procesal penal está teñida, de manera ideológica, por la mirada que Frei (el presidente ingeniero) tenía respecto a la política pública. Que era justamente del ámbito de la administración gerencial pública, de la escuela norteamericana...asimismo, esto de gerencialismo público estuvo muy en boga en Estados Unidos durante los ochentas y acá fue impuesta por Frei a rajatabla”.¹⁹⁷

Muchos de estos roles tienen su origen en las normas, especialmente la Ley 19.665 de 2000 que modificó el Código orgánico de tribunales, y la Ley 19.640 de 1999 que reguló el Ministerio Público en Chile. En este último caso esto es palpable a partir del título segundo de la ley cuando se refiere a “La organización y atribuciones del Ministerio Público” y, luego, a los órganos que componen esta entidad.

Por tanto, por vía normativa se crearon unidades, divisiones o gerencias en distintas organizaciones, así como las administraciones de corte y de tribunales, y los innumerables cargos unipersonales creados para la gestión del trabajo ordinario de las organizaciones de justicia, concretados principalmente en la figura del *gestor*.

¹⁹⁷ La influencia de la tecnocracia en el gobierno de Frei Ruiz-Tagle la describe Silva (2010:268) así: “Para esto, les abrió el paso a un nuevo grupo de tecnócratas llamados los “top ten”, quienes por un tiempo tuvieron un lugar privilegiado y mucha influencia en las decisiones estratégicas del Presidente. Esta ascendencia tecnocrática, sin embargo, causó un gran resentimiento en el “círculo de hierro” constituido por viejos políticos, quienes declararon una guerra sin tregua a los “top ten”, logrando finalmente que Frei Ruiz-Tagle se distanciara de ellos”.

Estos cambios legales y el nuevo contexto de tramitación digital han llevado a que la Corte Suprema haya dictado un *autoacordado*¹⁹⁸ contenido en el Acta N° 71-2016, en virtud del cual se regulan una multiplicidad de ámbitos relacionados con la gestión de los tribunales del país, tales como órganos de control y de gestión, plan anual de trabajo, rol del administrador, administración del personal, uso de los medios tecnológicos, atención a los usuarios, ingreso, distribución y tramitación de causas, gestión de las audiencias orales, sistema de notificaciones, y una amplia cantidad de otros asuntos relacionados con esta materia.

A modo ilustrativo podemos indicar que el cargo gerencial por antonomasia en el campo del poder judicial es el de administrador de tribunal. Este sujeto es el encargado de lo que la ley denomina “unidad administrativa”, la cual define en el artículo 25 (COT): “*Los juzgados de garantía y los tribunales orales en lo penal se organizarán en unidades administrativas para el cumplimiento eficaz y eficiente de las siguientes funciones:...*”. En cuanto al perfil profesional para el cargo de administrador queda claro de la lectura del propio texto legal: “Artículo 389 C: “*Para ser administrador de un tribunal con competencia en lo criminal se requiere poseer un título profesional relacionado con las áreas de administración y gestión, otorgado por una universidad o por un instituto profesional, de una carrera de ocho semestres de duración a lo menos...*” .

Respecto de las principales funciones gerenciales del administrador destacamos: a) Dirigir las labores administrativas propias del funcionamiento del tribunal o juzgado; b) Proponer al comité de jueces la designación del subadministrador, de los jefes de unidades y de los empleados del tribunal; c) Proponer al juez presidente la distribución del personal; d) Evaluar al personal a su cargo; e) Distribuir las causas a los jueces o a las salas del respectivo tribunal; g) Llevar la contabilidad y administrar la cuenta corriente del tribunal, de acuerdo a las instrucciones del juez presidente; h) Dar cuenta al juez presidente acerca de la gestión administrativa del tribunal o juzgado; i) Elaborar el presupuesto anual, que deberá ser presentado al juez presidente a más tardar en el mes de mayo del año anterior al ejercicio correspondiente. (Art. 389, COT).¹⁹⁹

¹⁹⁸ Los Autoacordados son normas jurídicas emanadas de los tribunales superiores de justicia chilenos (Corte Suprema y de apelaciones) que emana de la facultad constitucional (Art. 82) que otorga la superintendencia directiva, correccional y económica a estas cortes sobre los tribunales sometidos a su jurisdicción. Este acordado esta disponible en: <http://www.tramitacionelectronica.cl/wp-content/uploads/2016/06/Acta-71-2016-LTE.pdf>.

¹⁹⁹ Aunque esta es un área que recién comienza a ser estudiada, una interesante aproximación la encontramos en: Aguilera, José, et, al (2013:17), “*Percepción del rol del administrador de tribunal, en le marco de las reformas procesales del poder judicial chileno*”. Dentro de las conclusiones relevantes destacamos: “*se desprende de*

Además de los roles gerenciales con origen normativo, se crearon otros a partir de las dinámicas operacionales del sistema. De este estilo son los cargos que inicialmente tenían responsabilidades más jurídicas que organizacionales, pero que irremediamente derivaron hacia competencias propias de la gestión.

Hay un ejemplo que narra un entrevistado y que ilustra este fenómeno de transformación del rol gerencial. Para entenderlo conviene saber que al momento de montarse la gestión de los delitos de flagrancia no había un modelo normativo ni nada establecido por la Fiscalía, así que debió ser creado por *autogestión*. Indica el entrevistado que en realidad extrajeron el modelo inicial copiando la manera como se manejaban las emergencias en el cuerpo de bomberos: “y lo armaron (hace referencia al modelo de gestión de flagrancia) *dos bomberos locos. Uno ingeniero y el otro abogado. El jefe de gestión y el fiscal*” (en este caso el entrevistado hace referencia a los orígenes profesionales del encargado de gestión y del fiscal que impulsaron esta experiencia de autogestión). Cuando se le consulta por su experiencia en gestión indica: “*Lo que pasa que yo tengo facilidad para los números. De hecho yo estuve en la duda si estudiar derecho o ingeniería. A diferencia del 99,9 % de los abogados que son negados para los números, yo me pongo un Excel y yo...*”. Luego explica cuál ha sido su método a efectos de hacer más fácil la relación de los abogados o del personal en general con el tema de gestión.

“...yo creo que la gestión de alguna manera abrumba al abogado, porque no la entiende. Ahora, qué es lo que hago yo para que funcione el sistema. Yo tengo muy diferenciadas internamente en la fiscalía las tareas. Entonces “Juanito” se dedica a hacer esta pega (trabajo), línea de producción, esta pega y solo esta. Y yo jamás le hablo a él de las metas sino que le digo, tu objetivo es este y yo lo mido...yo creo que el error que se comete es que se habla de las metas, y normalmente la gente está trabajando una, dos, o tres a lo más, o está a su alcance una, dos o tres, pero no el resto...y ojo que esta es la fiscalía que tiene el mejor cumplimiento de metas en Chile, y es de la que menos se habla de metas...y creo que la claridad es lo que hace que la gente cumpla. La claridad organizacional, el tener

nuestra investigación las dificultades explicitadas por los Administradores al desempeñar su trabajo, principalmente porque los nuevos conceptos de gestión de la administración moderna que se pretenden implementar, chocan con la cultura tradicional que imperó muchos años. No obstante es imprescindible que la cultura organizacional se adapte a los requerimientos de innovación en la gestión, motivado por las crecientes demandas de la sociedad, referentes a la mayor celeridad en la solución de los conflictos”.

claro cuáles son mis funciones y la claridad en cuanto a lo debido y lo no debido. De hecho bromean con nosotros y a esta fiscalía le dicen la escolita”.

En este mismo sentido, un entrevistado que sí proviene del mundo de la ingeniería, advierte que aun cuando los roles gerenciales pueden ser normalmente asumidos por gente del área de las ciencias administrativas, eso no impide que personas foráneas tengan dotes especiales para ella: “...creo que para administrar hay dotes más personales que de formación, de hecho hay temas que te enseñan y tú nunca los vas a aplicar...a menos que trabajes en una empresa de tecnología, por ejemplo...”. Quizás mucho de esto tiene relación con la idea de que finalmente cada vez que nos acercamos al plano más ejecutor u operacional del sistema de justicia el espacio para diseñar es más estrecho.

Un entrevistado, refiriéndose a las reales alternativas que ellos tienen para realizar un diseño organizacional de carácter micro, indica, que lo que ellos en verdad hacen es un proceso de adaptación de las pautas generales de la organización: “No, para nada, la verdad que no hay muchos procesos de trabajo, esos tú los vas haciendo, hay una cosa muy macro y lo haces adaptando día a día”. Agrega que, a pesar de que se hable mucho de los indicadores y de las metas de gestión, en la realidad el tiempo de trabajo que se puede destinar a ello es bajo. Por ello, podemos inferir que los roles gerenciales se van formando de facto por el trabajo operativo diario, incluso en el caso de aquellos creados normativamente. Aquí observamos una manifestación o paradoja del sistema, pues intenta un sistema mecánicamente gestionable, *estandarizable*, pero que finalmente termina burocratizándose por las mismas razones que llevaron a que sustituyera el anterior sistema. Esto lo podemos ilustrar a través del relato de un ingeniero que precisamente trabaja en esos procesos: “¿Pero es una cuestión de recursos? Tenemos tiempos limitados, porque los administradores están tratando de sacar el día a día, y que tienen que sacar a mil...que el Fofî, que el Fofri, etc. (el entrevistado hace ironía con una serie de exigencias administrativas sin sentido en su organización)”. El otro entrevistado apostilla “que ni siquiera son metas”, reafirmando así la idea de que hay mucho trabajo de gestión más allá de las metas de gestión, materias que son realmente importantes, pero que no son medidos.

Como hemos dicho anteriormente, la emergencia de estos nuevos roles gerenciales es explicable debido a que gran parte del nuevo funcionariado (no jurídico) del sistema de justicia penal procedía del campo privado donde era muy común la gestión de procesos, y el

uso de herramientas como la planificación, la fijación metas y el control de la gestión. Por ello, resulta evidente que muchos de estos sujetos simplemente se cambiaron a una organización de naturaleza productiva diferente, pero sus marcos mentales y metodologías de trabajo ya estaban asentados. Algunos entrevistados relatan su trayectoria laboral así:

a).- *“Yo siempre estuve en el área privada hasta el 2013, mi acercamiento al área pública fue solo cuando me correspondió poner toda la tecnología a nivel regional en el Ministerio de Agricultura...lo que sí, no me gustaba el mundo público, pues vi lo que pasaba en período de elecciones, pues los que trabajamos al final éramos solo los que estábamos a honorarios (subcontratados) y los otros estaban destinados a temas de campaña...”*.

b).- *“Yo entré al Ministerio público porque no tenía “pega” (trabajo), partí en el mundo privado...y la verdad entré sin “cachar” (sin saber) donde me estaba metiendo...ahora, no tenía la menor idea de dónde estaba metido y después me gustó. Yo partí en la fiscalía regional y luego trabajé en la fiscalía local...”*.

c).- *“ En el año 2002, el año en que yo entré al Poder Judicial, yo entré por concurso público. Yo leí... en ese tiempo yo tenía una empresa. Mi empresa... (el entrevistado tenía una empresa que vendía verduras empaquetadas a los supermercados) comenzó a achicarse el mercado y ...esto es bien personal...mi señora me decía todos los días porque te sacai la mugre (trabajar en exceso), postula a un trabajo donde tengas algo más estable... Y cuando llegué acá, a la corporación, me dijeron, esto es del Poder Judicial, entonces yo dije, ¡¡ah me equivoqué¡¡. Yo no soy abogado, no tenía idea de nada de justicia, creo que una vez había pisado tribunales porque habían demandado a mi empresa por un tema de unos software. Entonces yo dije, ah me equivoqué y me dijeron, no si esto es...necesitamos a alguien con el perfil tuyo (que sea ingeniero y tenga conocimientos de logística). Bueno, me fue bien y quedé acá...”*

Para comprender de mejor manera la emergencia de los nuevos roles gerenciales, hemos clasificado a tenor de la información documental y del trabajo de campo realizado estas nuevas subjetividades en cuatro grupos. Como es evidente cada uno de estos grupos produce un repertorio discursivo autónomo, pero en consideración a los objetivos pretendidos por esta investigación esa materia debería profundizarse en futuros trabajos, probablemente de corte etnometodológico o etnográfico.

Los primeros tres grupos están relacionados la aparición de una especie de “elite tecnocrática” que ha ido construyendo un recorrido biográfico especial. De este colectivo ya nos

hemos ocupado parcialmente cuando nos hemos referimos a los sujetos modeladores de la nueva justicia penal en Latinoamérica, y que concretamos en los “nuevos emprendedores jurídicos” o, como ellos suelen denominarse, *los reformistas*.

Nos ocuparemos de ellos especialmente en el caso chileno, y a partir la información derivada del trabajo campo. De esta manera, describiremos la forma en que los reformistas han participado en los procesos de fundación, diseño, modelación, implementación y evaluación de la reforma chilena. Tras estudiar estos tres grupos nos enfocaremos en el cuarto conglomerado, que está representado por los cuadros funcionariales más estables, que en principio tienen menos capacidad de diseño organizacional que los otros grupos.

6.1.- Los fundadores y estrategas

El rol destacado que la nueva élite tecnocrática ha tenido en las transformaciones jurídicas y organizacionales del SJP nos permite afirmar que su hipotética ausencia habría hecho imposible o al menos retardado la reforma. La forma en que han operado sus agentes ha abarcado desde las labores fundacionales del proceso reformador a través de la elaboración de macro-políticas públicas, hasta su participación en instancias evaluativas y de contrarreforma del sistema.

El primer grupo corresponde a una fracción de individuos que ha trabajado en el diseño político grueso de la reforma. En este colectivo incluimos en primer lugar al ex presidente Eduardo Frei, el presidente ingeniero, quien, como ha sido descrito en otras secciones de esta investigación, es un ingeniero con interés en la política. Su conducción política está inspirada en las líneas básicas propugnadas por la tecnocracia, con clara influencia de la visión gerencial norteamericana. Un entrevistado lo describe así: *“Entonces Frei, que en ese momento estaba totalmente vacío de mirada política, porque él era más un gerente, en política tenía más intuiciones...él era un tipo que venía como adalid, abanderado de la modernización del Estado”*.

Dentro de este grupo de tecno-políticos encontramos también a dos personajes claves en el proceso reformador, la ex ministra de justicia María Soledad Alvear, verdadera promotora de la reforma de la justicia penal y Rafael Blanco, jefe de la División jurídica del Ministerio de justicia de la época. Ambos protagonistas son abogados, con fuertes redes políticas, sociales y académicas, lo que facilitó el desarrollo de la reforma al enlazar mundos ideológicos opuestos que convergían en el proceso reformista. Esta circunstancia se reflejó en el plano político en las maniobras realizadas para lograr consensos, especialmente entre técnicos y abogados, entre la

derecha y la socialdemocracia, o entre el mundo judicial y el mundo académico.

Alvear y Blanco han dejado constancia del carácter histórico de la transformación de la justicia penal en Chile en un libro donde, con no poco orgullo, relatan las piezas esenciales de este proceso. En *“Diálogos sobre la reforma procesal penal. Gestación de una política pública”* (Alvear y Blanco, 2010), sin ambages, califican al ex presidente Eduardo Frei como “el presidente ingeniero”, a quien destacan al igual que al ex presidente Ricardo Lagos en su etapa como ministro de obras públicas y continuador natural de este proceso como presidente de la república, sin olvidar la labor hecha por el ex ministro de hacienda Eduardo Aninat.

Alvear subraya sobre la labor de Frei: *“trabajamos reservadamente en el Ministerio. Solo cuando ya teníamos el código procesal penal más afinado para su ingreso al parlamento, fui a conversar con el presidente para explicarle el sentido global de esta reforma y su necesidad. Le gustó. El sello de su gobierno era la “modernización” y esta era de real importancia...y él empezó a referirse a la “reforma del siglo”...Se motivó por los edificios que debíamos construir, por los modelos de gestión y administración que modificaríamos...”*. Aquí se aprecia como el gerencialismo era parte de un modelo general de transformación del Estado en Chile, así como eleva la visión de desafío histórico que motivaba a sus impulsores. Alvear reiteradamente indica la formación ingenieril del ex presidente y que actuó con visión de Estado, especialmente por el hecho de potenciar una obra que no vería sus frutos sino en gobiernos posteriores al suyo (Alvear y Blanco, 2010:51).

Al observar este colectivo es interesante apreciar cómo aflora inmediatamente una característica social que tendría transcendencia político-criminal, nos referimos a la endogamia de las redes de la élite jurídica chilena. En este “pequeño Chile”, en el que se asocian gente que se conoce por diversos lazos de amistad, académicos y políticos, se hacía necesario, especialmente en momentos de alta sensibilidad política, tener buenos operadores que facilitaran el camino hacia una reformas político criminales que podían tocar múltiples intereses. Palacio (2011) indirectamente ya describió el comportamiento de esta “elite” al narrar las trayectorias de algunos investigadores que actuaron en la formulación de la reforma procesal penal.

Como hemos dicho, el papel de Rafael Blanco fue fundamental, tanto para crear redes como para formar equipos técnicos. Así lo destaca un entrevistado: *“En este caso Rafael justamente tiene* (haciendo referencia a su capacidad como operador dentro del campo donde se mueven las élites)... *ehhmmm.. Bueno, eso justamente ha marcado su desarrollo dentro del*

ámbito público. Él se formó dentro de la escuela de Boeninger²⁰⁰ ... Es muy Boeninger para pensar. Es un hombre que escucha... también. Es todo a lo gringo, la política gringa, entendiendo que lo importante es el resultado, no la negociación. Entonces en este caso Rafael tiende mucho a escuchar y cuando la cosa le hacía sentido, la agarraba. En este caso compró la idea...y convenció a Soledad Alvear de que se incorporaran más profesionales. Entonces se incorporaron tres profesionales más”.

6.2.- Los diseñadores y modeladores

Este segundo colectivo está constituido por una serie de personas que trabajaron en el nivel más técnico del proyecto, y que inicialmente hicieron una labor de “sensibilización” sobre la necesidad de una reforma procesal penal para Chile. Actuaron desde múltiples organizaciones como universidades, centros de pensamiento o, incluso, las instituciones del Estado.

Dentro de este grupo destacan los que trabajaron en la redacción del cuerpo normativo, así como los que se agruparon de la elaboración del modelo organizacional que debería tener el nuevo sistema de justicia penal. Para lograr estos objetivos escrutaron la experiencia internacional sobre la materia, fijándose en las alternativas existentes tanto a nivel regional como a niveles más lejanos. Observaron las necesidades del país y determinaron el modelo de enjuiciamiento criminal que consideraron más idóneo para Chile, especialmente teniendo a la vista la nueva etapa política y social que atravesaba el país. Este colectivo hizo frente a los principales críticos del nuevo sistema, tuvieron que responder los relatos comunicacionales adversos y a los ataques directos de quienes estaban atrincherados en los diversos núcleos de resistencia organizacional que hemos descrito con anterioridad.

El círculo “personal” en el que surge la reforma queda reflejada en lo relatado por uno de los ideólogos de la reforma: “...Pero ahí, producto además de las relaciones...con gente más vinculada a temas académicos que estaba preocupada del tema de justicia criminal, se abre una ventana de oportunidad, de empezar a hacer algo en justicia penal y pese a que no era parte, se hace cargo de ese proyecto (El entrevistado hace referencia a que el proyecto original en realidad trataba de administración de tribunales, de capacitación judicial, y del modelo de resolución alternativa de conflicto; pero terminó “imprevisiblemente” derivando en una reforma global de la

²⁰⁰ Edgardo Boeninger Kausel, ingeniero y economista, ex ministro, se le suele calificar como uno de los grandes tecnócratas y padre diseñador de la transición chilena de los noventa. <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-68399.html>.

justicia criminal), *ese proyecto se hace cargo (asume la misión) de poner el tema de una reforma de la justicia penal y ahí yo tenía una sociedad, porque éramos compañeros de curso, éramos muy amigos y habíamos trabajado juntos con Cristian Riego. Y armamos primero una asociación de política criminal donde puso el tema (el tema de visibiliza como necesidad) y después se trae como proyecto, y se le hace un hueco por así decir dentro de este otro (proyecto) que yo dirigía, y empiezan a germinar ya los trabajos de lo que después se iba a convertir en la reforma procesal penal...”.*

La interrelación entre las trayectorias de los fundadores y los de otros colectivos son evidentes. En esta línea, un entrevistado, ante la pregunta sobre el rol de coordinadora política asumido por María Soledad Alvear, destaca: “...*Literalmente, desde la propuesta que le hace este grupito académico que eran unos completos desconocidos...gente muy joven también, como Juan Enrique Vargas, (Christian) Riego (todos del colectivo segundo de diseñadores y modeladores)...E: ¿No el establiment clásico de la dogmática penal en Chile?. R: ¡¡No!! por el contrario, gente muy reactiva al establishment. Entonces en este sentido este CSU (el entrevistado se equivoca, pues quiere hacer referencia en realidad a la Corporación de promoción universitaria), creo que se llama, no surge de las instituciones, sino que surge por instancia personal (de) Juan Enrique, Bofill, la Horwitz...entonces ellos se juntan con el fin de vender este producto, ellos redactan un anteproyecto del proceso penal con la idea de que sea factible y a través de Rafael llegan y hablan con Soledad Alvear”.* Aquí nuevamente destaca la figura de Blanco y Alvear como verdaderos goznes entre los diseñadores y otros actores del proceso. Con más detalle el entrevistado lo refleja de este modo: “*Ella se lo vende a la presidencia, ella es la que construye el tinglado político alrededor de esto...ella es la que lo vende a nivel parlamentario, apoyándose en su reconocimiento en todo el mundo DC (demócrata cristiano), y en su esposo Gutenberg Martínez haciendo toda la articulación en la Concertación, en donde, particularmente en el mundo socialista de izquierda, miraban con sospecha - ¿que es esto de los fiscales? – Más gente especializada en perseguir gente pobre...que algo de eso hay ...(Risas)” .*

En algunos pasajes hemos referido que había dos visiones sobre cómo debía ser construida la reforma. En este colectivo es posible observar con claridad este problema. Se podría decir que en los fundadores las motivaciones eran más bien de estructura política, centradas a grandes rasgos en la modernización gerencial del aparato público. A su vez, los implementadores y ejecutores la discusión acerca del perfil de la reforma no era un tema trascendente pues cuando a ellos les tocara participar este asunto ya debería estar resuelto.

Pero este debate fue realmente relevante en el terreno de los diseñadores y modeladores. Uno de ellos lo explica: *“Sí, había dos visiones distintas. Probablemente la María Inés y yo, por haber estudiado en Alemania, teníamos una mirada mucho más dogmática (penal) que la que tenía Christian Riego, pero yo diría que...nosotros supimos sacar provecho de esas diferencias para los efectos del trabajo que hicimos... yo diría que fue una mirada complementaria muy valiosa que no produjo mayores choques”*. La referencia del entrevistado a que no hubo mayores diferencias entre la perspectiva dogmática y la pragmática acerca de como entender el nuevo proceso penal, se explica en gran parte por la afinidad personal entre los intervinientes en el diseño. De todos modos, y a tenor de los estudios preliminares de naturaleza econométrica y de factibilidad, político criminalmente pareciera que el modelo ya estaba determinado como una política pública de carácter gerencial. Por tanto, más allá de los debates sobre tal o cuál contenido normativo, sobre si seguir a la escuela alemana o estadounidense, había ya una definición global de hacia dónde iba el modelo de persecución penal.

El entrevistado continua: *“Naturalmente que había diferencias de opinión. Christian en algún minuto estaba más dispuesto a renunciar a cuestiones dogmáticas que a nosotros nos importaban más. Pero no recuerdo ningún evento demasiado complejo en el cual eso haya significado que hubiera que quebrar lanzas, ni mucho menos. Y yo diría que la mirada más gringa que traía él y su gente tenía la razón en el sentido de preocuparse mucho de qué es lo que pasaba en la práctica y en la calle, porque yo creo que él tenía más claro que nosotros que una cosa era lo que uno escribiera en la ley y lo que pasara en los tribunales, y otra lo que pasaba en la calle, en el sentido de que la calle terminaba mandando muchas veces”*. Aquí hay un reconocimiento implícito de que la “calle”, o sea, la forma como finalmente operarían los tribunales, determinaría la suerte de la reforma. En un plano hipotético podemos pensar que se asumía que una política criminal focalizada esencialmente en la gestión terminaría desvirtuando las aspiraciones garantistas del sistema original. El entrevistado finaliza casi inconscientemente hablando en este sentido: *“Ahora, lo que pasa es que...¿dónde nosotros teníamos que poner el límite con la mirada dogmática?... no porque las cosas pasaran en la calle eso iba a ser traspasado al código así. Así como nosotros corríamos el riesgo de caer en la falacia normativista, Christian tenía el riesgo de caer en la falacia naturalista, y probablemente lo que había que hacer era intentar el mejor cruce de eso, no más”*.

6.3.- Los implementadores y evaluadores

Este grupo emerge directamente del trabajo interdisciplinario que promovió esta política

pública. Se sirve así de un nuevo cuerpo de profesionales ligados esencialmente a la tecnología y a los procesos gerenciales de implementación y evaluación. En este colectivo logran primacía profesiones como ingeniería industrial, ingeniería informática, arquitectura, o profesionales del derecho con experiencia en el ámbito de reformas del estado.

Debido al amplio número de integrantes este colectivo es menos homogéneo que los dos anteriores, y en términos temporales aparece con posterioridad a los debates político-criminales que montaron los pilares de la reforma. El núcleo más importante de este colectivo, pero no el único, se agrupan en la Unidad coordinadora de la reforma procesal penal (UCRPP). Como se ha dicho, en esta unidad anidó la masa crítica inicial que sustentó la reforma y preparó el terreno para su implementación. En este colectivo hay que incluir también a los evaluadores, los cuales son fácilmente distinguibles por sus trabajos y por las perspectivas desde las cuales han realizado sus análisis. Por lo demás, sobre la UCRPP y los evaluadores nos remitimos a lo que ampliamente hemos narrado en apartados previos.

Ahora bien, como la meta fundamental de un proceso de implementación es anclar la política pública en las instituciones y difundirla al mismo tiempo en la ciudadanía, durante este proceso se desarrollaron una serie de actividades para lograr ambos objetivos. Dentro de estas acciones figuraron la elaboración de un plan específico para su implementación, la capacitación de los nuevos operadores en justicia penal, la puesta en marcha de un proceso de difusión en el contexto jurídico y la sensibilización de la población a través de diversas campañas de publicidad en radio, televisión, periódicos de circulación nacional y local. Así como información directa (cara a cara) con los ciudadanos.

Para dar a conocer *la buena nueva* de la justicia criminal se recorrieron regiones, se dieron charlas en colegios, universidades, hospitales y en muchos tipos de organizaciones, se tomó contacto con elementos de la sociedad civil, con autoridades locales, alcaldes, etc. Se involucró en este proceso de reforma a las policías, a Gendarmería de Chile y a los entes auxiliares del sistema penal, como el servicio médico legal. Esto se hizo a través de la entrega de manuales de procedimiento básico o de cursos específicos sobre como operar con el nuevo sistema. En el diseño de todas estas actividades y puestas en práctica destacó el rol realizado por los implementadores, especialmente aquellos provenientes del ministerio de justicia.

En resumen, se pretendió el más amplio contacto con todos aquellos a quienes de forma

directa e indirecta pudiera afectarle esta transformación del Estado.²⁰¹ Uno de los entrevistados con más conocimientos sobre esto lo relata así: *“Yo creo que en eso sí hubo un esfuerzo acá en Chile. Capacitar a los operadores, diseñar modelos y manuales operativos, hacer estas capacitaciones interinstitucionales (el entrevistado hace referencia a las capacitaciones conjuntas llevadas a cabo entre las diferentes instituciones que intervendrían en el nuevo sistema de justicia penal, especialmente entre fiscalía, defensoría penal pública y poder judicial), donde se los ponía (se les reunía) una semana antes que se implantara en cada región cómo iba a ser el nuevo sistema. Todo ese esfuerzo se hizo y creo que fue lo que marcó la diferencia”*.

Ciertamente, el número de personas provenientes del Estado o de entes privados que participaron en este proceso de “sensibilización e implementación” es enorme. De hecho, los mismo operadores (fiscales, jueces, defensores, etc.) posteriormente actuaron como relatores de esta política pública. En este punto muchos entrevistados sí están de acuerdo en afirmar que este sería el genuino rasgo de la denominada singularidad chilena. Uno de nuestros informantes lo resume de la siguiente forma: *“Yo creo que la implementación del modelo chileno fue exitosa y creo que fue muy exitosa, sorprendentemente exitosa, básicamente porque fue en serio. Realmente hubo un intento en serio de cambiar cómo funcionaba el sistema. De que la gente que intervenía jugara roles diferentes. Con miles de problemas, con miles de deficiencias, pero todo el mundo se empoderó de un rol distinto, en que los jueces iban a dejar de ser fiscales e iban a ser jueces, que los fiscales iban a hacer de fiscales y los defensores de defensores. Yo creo que eso que parece tan evidente y tan mínimo, es la gran diferencia con el resto de las reformas latinoamericanas, que fueron en su gran mayoría gatopardianas, con una teatralización que se llamó audiencia de juicio, pero (permaneció) el expediente, el mismo expediente, la misma forma de construir el raciocinio, la misma forma de generar el debate propiamente tal, muy mediatizado por los papeles. Eso, es poco lo que se logró (quizás aún es poco lo logrado), y yo creo que se ha ido mejorando con el tiempo en algunos casos, en algunos retrocediendo, pero en Chile evolucionó y además se ganó muy rápidamente la pelea contra la contrarreforma. Ganó la pelea ideológica muy fuerte, y efectivamente sumó a la institución...al Poder Judicial y a una Corte Suprema que no solamente terminó embarcada sino que terminó además contenta con el nuevo sistema, donde un 90% de sus ministros integrantes te van a decir que están muy contentos con el sistema”*.

²⁰¹ Para la implementación resultó esencial el modelo de capacitación interinstitucional por el que se optó en esta reforma. Así, al contrario de lo que sucede en “modelos compartimentalizados” donde cada actor se enfoca en su capacitación, aquí se asumió la integración de todos ellos: *“jueces, fiscales y defensores fueron capacitados siguiendo el uso de metodologías modernas acordes con la estructura del nuevo proceso. Se usaron métodos de simulación de audiencias, juego de roles, análisis de casos, etc.”* (Blanco, 2010:105).

6.4.- Los ejecutores y operadores

Este colectivo, a diferencia de los anteriormente descritos, tiene como principal característica su perdurabilidad, debido a que pasa a integrar la burocracia funcionarial estable del sistema de justicia. En términos funcionales, este grupo tiene un poder limitado a efectos de influir en el diseño organizacional general, y consecuentemente una escasa relevancia en el nivel decisional de las instituciones de la justicia penal.

Lo anterior, en principio pareciera no admitir muchas dudas, se relativiza sin embargo cuando consideramos a las organizaciones del sistema de justicia como un fenómeno que emerge de las actividades, rutinas y prácticas de sus componentes, y no exclusivamente de la definición normativa de sus funciones contenida en leyes o reglamentos internos. Esto quedará comprobado cuando más adelante, nos refiramos al concepto de eficiencia y de calidad de la justicia que los propios operadores tienen, independientemente de cualquier declaración legal que se haga sobre ello.

Respecto a la composición de este grupo, en general englobaría a la nueva burocracia del sistema de justicia penal, muchos de cuyos integrantes ya hemos mencionado en apartados anteriores: administradores, gestores o técnicos jurídicos y, en la medida que asuman roles gerenciales, jueces, fiscales o defensores. En términos específicos este grupo estaría compuesto por el cuerpo de nuevos funcionarios y cuadros técnico-profesionales que surgieron de la reforma. Su presencia cobra vital importancia, pues en ellos acontece actualmente el fenómeno de la tensión organizacional entre las nuevas concepciones gerenciales frente a las concepciones más jurídicas.

Sobre esto, apuntan acertadamente Aguilera, et al (2013:17-18): “La incorporación de nuevos actores al interior de los tribunales desata conflictos en la toma de decisiones y en la dirección del personal, que atentan contra la apropiada distribución de responsabilidades acordes con la “expertiz” de los profesionales, situación que problematiza las relaciones laborales, aísla a los estamentos, generando una escisión, agudizada por la falta de apoyo en el cambio revolucionario que está viviendo la institución”.

Los autores amplían su análisis sugiriendo que nos encontramos ante *una creación organizacional sui generis*. Con la intención de ser más ilustrativos plantean dos interrogantes que expresan las tensiones dentro de los tribunales reformados, creando un conflicto entre los estamentos que dificulta el quehacer al interior de las unidades de justicia. Estas son: a).- ¿Cómo

el administrador de tribunal puede controlar el cumplimiento de la carga de trabajo del estamento juez?; b).- ¿Cómo el administrador gobierna la gestión operativa de un tribunal, si por un lado debe actuar como controlador, y por el otro, es supervisado por uno o más jueces?. La posible solución para esta tensión pasaría según estos autores, por la transformación de la cultura organizacional de la actividad judicial. Argumentan que se “hace imprescindible que a nivel superior se rediseñe la planificación estratégica, incluyendo esta problemática de modo que pueda traducirse en acciones concretas y efectivas al interior de la organización que apoyen a la transformación de la cultura organizacional, a través de actividades operacionalizadas en las unidades judiciales, cuantificables, medibles y controlables...” (Aguilera, et al, 2015:20).

Lo cierto es que la entrada en el sistema de justicia criminal de nuevos perfiles profesionales venidos del mundo de la gestión y de las ciencias económicas es un fenómeno manifiesto. Además de su presencia física en el nuevo organigrama institucional, se reflejó inicialmente en la transferencia de metodologías de la teoría de la política pública para realizar el diseño e implementación del proyecto reformador. Sin embargo hoy esta influencia se materializa en el campo operativo de la gestión del sistema penal.

Debido a que estamos ante un fenómeno que todavía está evolucionando, aún está por ver cuál será su impacto real en el sistema penal; aún no sabemos si tendrá o no capacidad performativa a todos los niveles (material y discursiva) de la política criminal, o si, solo se trata de una agregado de nuevas prácticas y herramientas de gestión a través de la introducción de un nuevo lenguaje operativo-organizacional.

En este nuevo estado de cosas uno de los puntos más interesantes es observar la particular perspectiva que los nuevos profesionales provenientes del mundo de la administración, ingeniería y economía tienen acerca de los objetivos que el sistema de justicia criminal debería perseguir. Y ello porque han incorporado un nuevo discurso y lenguaje en sus organizaciones respectivas, que en muchos casos dista ostensiblemente de la visión jurídica tradicional acerca de qué debemos considerar por eficiente y de calidad en un sistema penal.

Este punto es crucial, pues nos da pistas acerca del probable devenir que este fenómeno pueda tener. Para escrutar esto hemos introducido intencionadamente en las entrevistas una serie de preguntas acerca de la eficiencia del SJP. Para mostrar los hallazgos diferenciamos las dos principales perspectivas que están presentes, que nos ilustran como preliminarmente este punto pudiera ser entendido.

La primera visión proviene de un jurista que ha tenido un rol preponderante en el diseño de la reforma, pero que admite el importante papel que tienen los elementos cuantitativos a la hora de hablar de la eficiencia y calidad del sistema. La segunda visión proviene del mundo de la ingeniería, y está compuesta por las opiniones de tres ingenieros que trabajan en el Poder judicial y en la Fiscalía. Aunque sus opiniones son muy variopintas, es evidente la influencia del paradigma de “orientación al cliente” en el modo de ver el sistema penal. Especial relevancia daremos al diálogo producido entre dos de ellos, ambos ingenieros expertos en gestión, quienes observan contradictoriamente los objetivos, reales e ideales, que tiene el sistema penal.

1.- El primer entrevistado, dado que se trata de un jurista, intenta naturalmente hacer compatible en su discurso la idea de que, si bien los fines del sistema penal son esencialmente valorativos, existe un alto componente pragmático: *“Yo le atribuyo gran importancia, y ahí estaría más cerca de la respuesta que te dan los ingenieros, al cumplimiento de los indicadores cuantitativos, fundamentalmente...Me parece (que es)...el sustrato básico para posicionar un sistema (de justicia penal). Un sistema que tira (no los procesa adecuadamente) los casos, y los demora, y no da respuesta, es un sistema en el cual no se puede hablar de calidad, simplemente porque el daño que se hace a todos los involucrados es demasiado alto. Después puedes llegar con la mejor resolución del mundo y ya no va a servir para nada. A mí me parece que ahí estaba bien ponerse ese como objetivo inicial”*. Entonces podemos inferir que habría una especie de primer nivel de eficiencia del sistema, que sería de carácter cuantitativo y que tendría que ver con la respuesta oportuna (tiempo y forma) del sistema.

Por otro lado, un segundo nivel buscaría asegurar que esa respuesta fuera la mejor posible. *“...luego hay que dar el paso para ver si la respuesta que se da en cada caso es la mejor respuesta disponible con que goza el sistema. El sistema fue construido con una batería distinta de respuestas asumiendo que había respuestas más adecuadas para casos distintos (no todo debe terminar en sentencia definitiva, sino que es posible la suspensión condicional, los acuerdos reparatorios, etc.). “Yo creo que ese ejercicio, que además debe variar en el tiempo, no puede ser estático, es un ejercicio que se abandonó exclusivamente con la consideración de cumplir ciertos estándares cuantitativos, y ahí sabemos las metas con que trabaja el ministerio público, que son críticas (metas exigentes), son parte del problema. Y no solo el ministerio público, también el poder judicial, que se ha puesto mucho énfasis en estos indicadores cuantitativos, olvidando el sentido de fondo que tiene todo el trabajo jurisdiccional, y las respuestas que tiene que dar”*. Por tanto, podríamos inferir que a nivel de la primera respuesta

eficiente del sistema, la netamente cuantitativa, sí puede tener un rol protagónico la lógica gerencial. Pero en el segundo nivel, el gerencialismo debería ser acotado, pues la eficiencia en este caso está emparentada con elementos de carácter más jurisdiccional.

2.- Nuestro segundo entrevistado, esta vez un economista (ingeniero comercial), observa la eficiencia y calidad de la justicia desde una perspectiva de “orientación al cliente”, lo cual es coherente con su formación profesional: “ *Mira, yo creo que el concepto de eficiencia para llegar a un resultado final, que es la calidad de la justicia no es desde el punto de vista interno. Es más bien desde el punto de vista externo. Y ahí cabe la pregunta: ¿bueno, para qué trabajo yo? ¿cuál es mi labor? ¿qué estoy haciendo acá? Así como hay alguien que dice “yo barro” bien en la NASA para que el hombre llegue a la luna, yo creo que lo mismo tenemos que hacer nosotros, los que somos de La Corporación (se refiere a la Corporación administrativa del poder judicial).²⁰² En definitiva lo que nosotros trabajamos es para afuera, para el usuario, para la gente. Yo no trabajo para el tribunal. En definitiva, sí, tengo que hacer un soporte (de gestión) grande pero ¿para qué?: para que tanto los funcionarios, sobre todo los jueces, logren sacar un fallo de calidad. Y ese fallo de calidad, que nunca va a dejar contentos a todos...porque eso es intrínseco de la justicia, pero que cuando uno lo analice diga, mira, acá detrás hay un buen trabajo, y ese buen trabajo no solamente signifique que esté absolutamente fundamentado, porque yo te puedo traer un fallo que sea una poesía pero que me demoré 10 años en sacarlo, eso no es justicia de calidad. Un fallo de calidad significa que está bien hecho, y en los tiempos que corresponde también. Y para eso yo creo que es el concepto de la justicia de calidad. Nosotros en el Poder Judicial, el producto final, así como hay empresas que fabrican televisores y hacen unos televisores muy buenos, nosotros creo que el producto muy bueno que debemos sacar es el fallo...¿Cómo? Que los jueces estén bien capacitados, que tengan sus aparatos detrás de soporte, que puedan preguntar, porque un juez no puede ser especialista en todo, y, por otro lado que tengan los procesos optimizados para que él logre en los tiempos que corresponde sacar su fallo de calidad.”*

3.- Finalmente, dos ingenieros del ámbito industrial e informático también fueron entrevistados sobre este tema y aportaron interesantes elementos. Ellos comprenden el sistema de justicia penal como en un *contexto fabril*, donde lo esencial es saber determinar cuál es el producto final.

²⁰² Esta entidad es la encargada de todo el ámbito organizacional del poder judicial. La Corporación administrativa del poder judicial (CAPJ), es una institución al servicio de los tribunales de justicia, que administra los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos del Poder Judicial. La CAPJ, desde su cuadro directivo hasta sus estamentos intermedios y menores tiene un alto componente de ingenieros y administradores públicos. Más información disponible en: <http://www.pjud.cl/capj>.

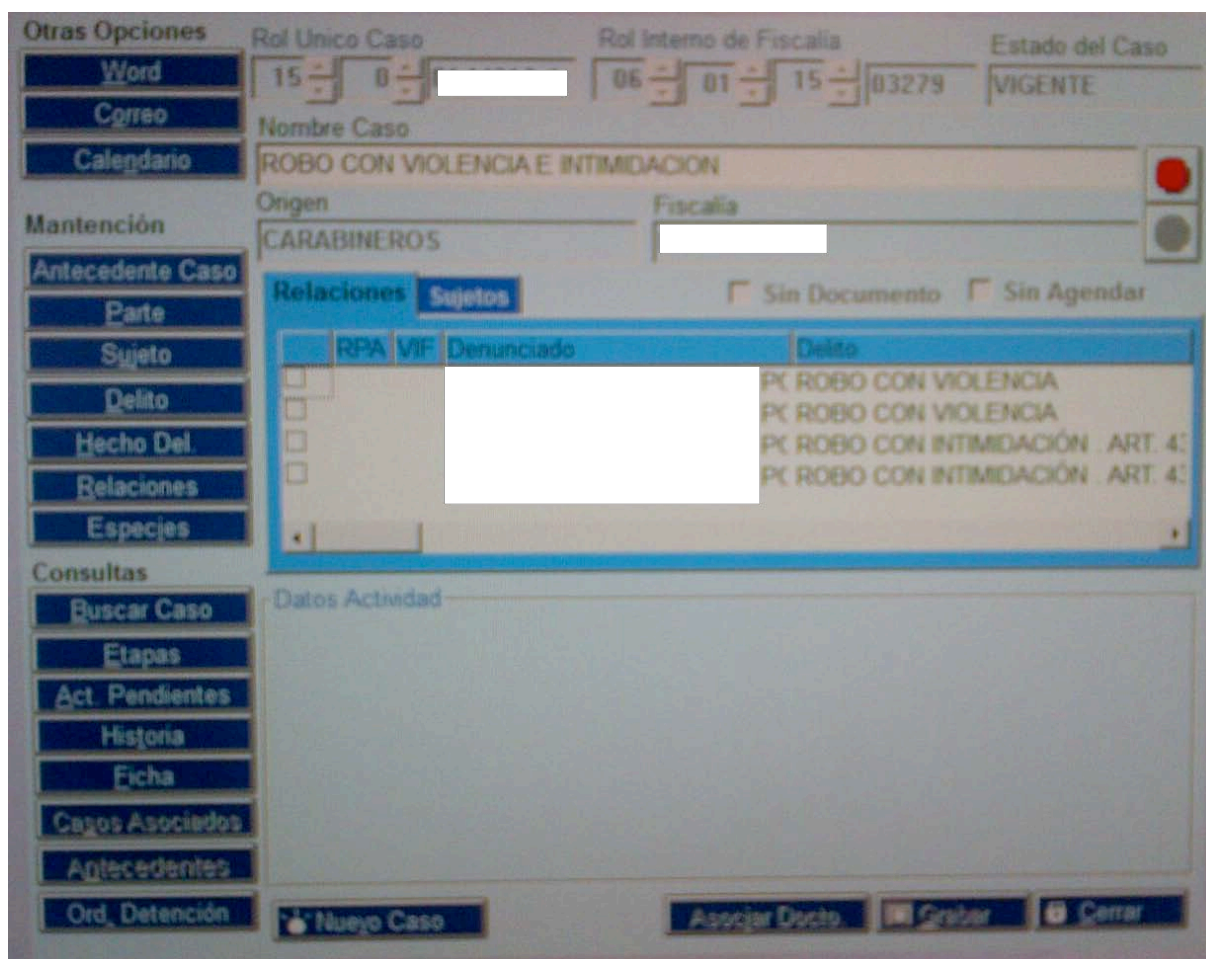
La lógica de esta perspectiva apela a que solo sabiendo cuál es ese producto final, será posible montar la estructura de la organización y determinar el modelo de gestión idóneo. Lo anterior es coherente además con diversas teorías de la gestión moderna que hemos visto en el marco teórico de esta investigación.

La información brindada por estos entrevistados es extremadamente relevante, pero al mismo tiempo difícilmente comprensible para quienes son ajenos al lenguaje informático o ingenieril. Desde un análisis político-criminal, la idea básica consistiría en pensar que el objetivo final del sistema es construir “relaciones” entre los elementos existentes en una investigación o proceso penal. La relación básica (como se ve en la figura N°: 10) se daría entre una víctima, un imputado y un delito que los une. Determinados estos sujetos, luego se pueden dar muchas posibles combinaciones, dependiendo de variables como cantidad de imputados, víctimas, delitos, etc. Otros factores que especifican las relaciones son el relato del hecho delictivo, las especies (cualquier objeto asociado al delito o a la investigación), los casos asociados, etc.

La transferencia de esta información del mundo real al soporte informático (SAF)²⁰³ busca suministrar los insumos necesarios para la tramitación de la investigación por vía telemática, a la cual tienen acceso los gestores y demás funcionarios del sistema (fiscales, ayudantes de fiscal, etc.). La fiabilidad de la información debe ser la máxima posible; por ello se habla de las “actividades mínimas de digitación”. Es decir, en teoría no debería haber un divorcio entre la realidad penal y la realidad penal informática, y para lograr esta fiabilidad se suele imponer como meta de gestión la digitación de las actividades mínimas. En síntesis, este tema está asociado con la visión del sistema penal como un corpus de información a gestionar y con una mirada funcionalista del modelo penal.

Gráfico 10. Intranet SAF

²⁰³ Como hemos explicado, el SAF o Sistema de apoyo fiscal, es el sistema de intranet que utiliza la fiscalía para la tramitación electrónica. En el caso de la Defensoría se utiliza el SIGDP o Sistema informático de gestión de la defensoría penal pública. La diferencia básica entre ellos es que el SAF construye sus relaciones desde la víctima y el SIGDP desde el imputado. Por tanto, es imposible hacer comparaciones de resultados de forma directa. La incomunicación de ambos sistemas es una de las críticas más fuertes que se hacen al modelo informático de la justicia penal en Chile. Actualmente existe un proyecto que mejoraría esto a través del BUD Banco unificado de datos, que dependería del Ministerio del interior. (Verdejo, 2015:54-61). Para más información del BUD en: <http://www.latercera.com/noticia/banco-unificado-de-datos-policias-accederan-a-260-millones-de-antecedentes-penales/>.



Para contextualizar la entrevista hemos de decir que el diálogo tiene como antecedente un debate previo acerca de si existe o no un “óptimo de carga de trabajo gestionable”. Este es un debate de plena actualidad en casi todos los sistemas de justicia penal en el mundo, los cuales, ante la realidad de sistemas colapsados intentan recurrir a modelos de gestión que logren un mínimo de sustentabilidad. La conversación con los dos ingenieros fue en estos términos:

“E: ¿Buscar un punto gestionable?”

R.1: Claro... Un punto manejable para poder mejorar; Pero hoy en día, es el día a día, estamos matando (se refiere a la celeridad para terminar causas y así poder cumplir las estadísticas), terminando el día a día, entonces por eso se hace tan difícil la administración y la gestión. Yo creo que es parte (quiere decir responsabilidad) de los ingenieros, y de cualquier ingeniero, y no solamente de la fiscalía (cuando ellos hablan de la fiscalía, no se refieren a la organización en general, sino a aquellos que desempeñan tareas jurídicas, es decir, hablan de la forma en que

gestionan los fiscales y ayudantes de fiscal), *si un ingeniero quiere mejorar debe saber más de lo que hace la fábrica, y en este caso lo que hace la fábrica es justicia o las actividades que hace la fiscalía* (que serían más bien persecución penal), *entonces obviamente para poder encontrar soluciones que a veces no se ven, tienes que meterte “hueon”...*(meterse en el sentido de conocer el trabajo jurídico, no hay otra opción).

R.2: *Disculpa, pero lo que hace la fábrica no es justicia sino que son relaciones, porque nos miden por relaciones”. Como se indicaba ante, “las relaciones” corresponden a la actuaciones informáticas que dan cuenta del contenido de una investigación. Tal como aparece en la figura anterior, “la relación” contiene la información respecto del imputado, el tipo o tipos de delito por los cuales es investigado, la individualización de la o, las víctimas respectivas, los testigos, etc. Es relevante indicar, que la medición de las metas de gestión por su carácter cuantitativo están inexorablemente unidas a las relaciones y al sistema de información de la organización, en este caso el SAF (Sistema de apoyo fiscal) de la fiscalía. Continúa el diálogo:*

E: *En Costa Rica pregunté también cual es el rubro de esta fábrica, a qué se dedica esta fábrica.*

R.2: *Relaciones, a obtener relaciones...*

R.2: *A nosotros nos miden por relaciones, algunas con mayor peso que otras o no, pero nos miden por relaciones, ya sea en procedimientos abreviados, ordinarios, monitorios y simplificados.*

R.2: *Relaciones es cuando hay una víctima, un imputado y un delito, eso es el SAF.*

E: ¿pero en un soporte informático?

R.2: Claro...

R.1: *No, esto nace porque...Se quiere tener una forma de obtener la mayor información de un delito o de un hecho delictual, cuando contabilizabas por caso, no sabías cuántas víctimas había o cuántos delitos fueron realizados o cuántos imputados, entonces las causas nos dejaban a nosotros mucha información afuera. Y cómo se trató de obtener esa información, con una relación, que te relaciona el imputado con el delito y con las víctimas que están en ese hecho delictivo. Entonces, un caso en una carpeta que quizás fue un imputado que hizo un delito y a tres víctimas, y entonces ahí son tres relaciones. (aquí el entrevistado ejemplifica la situación en que exista un imputado y un delito, lo que puede dar lugar a una relación plural – 3 relaciones-.*

Esta circunstancia, hipotéticamente podría distorsionar la cantidad de casos totales.)

E: *¿Pero eso es el rubro, como opina R.2?* (rubro entendido como el objetivo final del sistema penal)

R.2: *No, no*. En este punto el entrevistado 2 comienza a opinar de forma contraria a como opina el otro ingeniero.

El entrevistador introduce una reflexión en la conversación para ver la opinión de los ingenieros: *“Porque más que hacer relaciones, sería, tomando las palabras de R.2, que el rubro del sistema es “configurar”, materializar, la relación de alguna forma en un soporte, porque de hecho las relaciones en el mundo real ya ocurrieron, porque el tipo llegó, le disparó o le robó a alguien.*

R.1: *No, El rubro de nosotros o el giro es tratar de entregarle una atención a las víctimas y testigos del...*

R.2: *Darle protección y apoyo.*

E: Pero eso es lo que dice la ley, eso es lo que se hace.

R.1: *Eso es lo que se trata de hacer.*

R.2: *Lo que se hace son obtener relaciones.*

R.1: *Pero, por qué dices tú obtener relaciones (dirigiéndose al otro entrevistado), si pueden haber 10 imputados, un delito y una víctima, ¿tú te preocupas de los 10 imputados? ¿cuál es tu objetivo?: Tú objetivo es la víctima.*

R.2: *¿Mi objetivo?, ¿en una fiscalía local?. En una fiscalía local es obtener relaciones...El entrevistado implícitamente da a entender que los objetivos de las fiscalías locales, más cercanas a los hechos delictivos son diferentes a los de las fiscalías regionales, o de la Fiscalía nacional.*

Y preguntados sobre el concepto de calidad:

R.2: *Ahí va lo de R.1, yo me dedico (inicialmente) a obtener relaciones, y después (viene) el tema de calidad...en que yo me dedico a atender a las víctima, orientarla, guiarla en el proceso, pesquisar su causa...Y dependiendo de la causa con el mínimo de actividades mínimas en su causa. (el concepto de actividades mínimas en términos de gestión significa el menor desgaste para el sistema en la tramitación de la causa, lo que implicaría asimismo realizar la actividad en*

el SAF con la menor cantidad de digitalización posible).

E: ¿Y cuál sería la eficiencia del sistema?...

R.1: Para mí debería ser tratar de entregar un término de la causa... esto, que se llama “respuesta al conflicto penal”, en un tiempo, en el menor tiempo posible y con una atención lo más “grata” para las víctimas.

E: ¿Que sería grato?

R.1: Deferente, ponle.

E: ¿Estamos hablando de educación?

R.2: No, De hecho cuando estás en una (fiscalía) local tienes que aguantar cosas, decirle a la gente “oiga a nadie nos gustaría ir a una fiscalía”, independiente de que sea mentira o verdad (la denuncia), entonces, que quiero decir con eso, que tienes que aguantar de repente que hasta nos puteen o nos digan ciertas huevadas.

E: Claro, porque al final, lo que la fiscalía reciben son dramas.

R.2: Si po, nosotros no somos llamados a darles más dramas, hay que tratar el drama de las personas.

R.1: Yo doy la explicación que dio el joven...

E: ¿Qué joven?

R.1: El joven soy yo... (risas). ”

En síntesis, el colectivo de operadores y ejecutores es probablemente el de más difícil comprensión de todos, no solo por la cantidad de agentes involucrados, sino esencialmente por la paradoja en que se desenvuelve. Su aparente escasa influencia en el diseño de la organización en general, se ve alterada cuando a través de sus prácticas, rutinas y discurso “aterriza” finalmente el sistema de justicia penal en las organizaciones y en los ciudadanos; entonces, en ese momento, se convierte en el colectivo más influyente en el devenir del sistema.

7.- El nuevo territorio del sistema de justicia criminal

Uno de los rasgos principales que emergen de la conformación gerencial de este nuevo

sistema de justicia penal es probablemente su acoplamiento con los procesos generales de modernización del Estado. Por tanto, el territorio donde operaría inicialmente esta transformación estará delimitado por todas aquellas políticas públicas de corte gerencial que tengan relación directa o indirecta con el sistema de justicia penal.

Ahora bien, al delimitar este “nuevo territorio”, debemos tener presente dos distinciones que están íntimamente relacionadas, primero, que el gerencialismo en el sistema de justicia penal se da tanto material como discursivamente, y segundo, que “la organización” opera en sus relaciones e interconexiones hacia adentro y hacia fuera del sistema. Como en un trabajo de este tipo es imposible abarcar todas estas expresiones, a lo largo de esta investigación hemos ido poniendo ejemplos concretos del paradigma gerencial en organizaciones del sistema criminal.

Sin duda, el “dispositivo” donde se cruzan lo material, lo discursivo y la perspectiva adentro-fuera de las organizaciones, es en las herramientas de gestión. Por ello, hemos determinado que la planificación estratégica y el control de la gestión, son primariamente los terrenos donde se posiciona la nueva lógica gerencial. Sus contenidos más habituales son: el cuadro de mando integral, la construcción de indicadores de desempeño, el sistema de metas de gestión y las unidades de control de la gestión. Respecto de la gestión por resultados (GpR), aunque inicialmente la tratamos como una herramienta de gestión más, lo cierto es que constituye la versión actualizada del gerencialismo. Como los detalles de estas herramientas los explicamos en su momento, a ello nos remitimos.

Sin embargo, aunque determinemos que la “herramienta de gestión” es la variable principal del nuevo territorio, esto estará incompleto sino delimitamos las organizaciones del sistema de justicia penal donde dichas herramientas se anidan. Si bien partimos de la premisa que el proceso gerencial ha sido transversal a todas las entidades, lo cierto es que esto ha sido más notorio en la fiscalía. En esta organización el sistema de metas e indicadores es casi inherente a la celeridad persecutoria actual. Sin embargo, la misma situación, aunque con matices, es observable en la defensoría penal pública a través de la externalización de servicios, o en el poder judicial, donde una potente CAPJ se erige como símbolo de poder organizacional.

En el campo de lo policial la lógica gerencial hace tiempo ha anidado, pero, por su complejidad y amplitud requeriría una investigación por separado. Solo a modo de ejemplo citamos el caso del Plan estratégico (2010-2015) de la Policía de investigaciones (PDI), denominado Plan Minerva. Dicho Plan explica cómo desarrollará su Cuadro de mando integral:

“El CMI de la PDI proporciona un amplio marco que traduce la visión y la estrategia de la Institución en un conjunto coherente de indicadores de actuación... La construcción de los índices del CMI se hace con un doble propósito. Por un lado, busca reducir las brechas identificadas en el diagnóstico de la modernización 2009, con el objeto de mejorar la creación de valor para los usuarios finales. Por otro lado, la creación de indicadores busca establecer una secuencia de relaciones causa efecto que permita articular y comprender cómo se implementa la estrategia de la PDI, de forma tal que los activos intangibles del mapa estratégico - capital humano, capital organizativo y capital de información - se transformen en servicios policiales de calidad que sean valorados por los usuarios y la comunidad en general...”. Hay que indicar que este CMI construye un sistema de 167 indicadores, con 65 atributos. Basta indicar algunos pilares estratégicos: gestión financiera, gestión administrativa, mejor servicio público del área de seguridad y justicia, cambio organizacional, gestión de la información, reingeniería de procesos, gestión del conocimiento y mejor socio estratégico.²⁰⁴

Sin perjuicio de que, efectivamente en diversas organizaciones del SJP es palpable este nuevo orden gerencial, hay dos territorios, que, en atención a sus peculiaridades discursivas, preferimos explicar por separado. Un primer ámbito está relacionado con la incorporación de las nuevas tecnologías de la información, o las denominadas TICS, al sistema de justicia penal. El segundo, que ya hemos ido avanzando a lo largo de la investigación, es el que hemos denominado “paradigma de orientación al cliente”, para cuya mejor explicación usaremos dos ejemplos de cómo se concreta en el sistema de justicia penal.

7.1.- La emergencia de la cultura del dato en política-criminal. Hacia un proceso penal virtualizado

La relación entre las nuevas tecnologías de la información y las herramientas de gestión, nos lleva a inferir la hipótesis de que su paulatina implementación en el tiempo conducirá a la configuración de un “proceso penal virtualizado”. En términos más sistémicos, estaríamos ante la primera piedra de una cibernización del sistema penal en general, y del sistema de justicia penal en particular.

²⁰⁴ Para más información en:

http://www.investigaciones.cl/paginas/publicaciones/plan%20minerva/2011_/plan_minerva_ii_completo.pdf.

Este nuevo territorio jurisdiccional será (o es) básicamente un sistema donde se gestiona información, y las herramientas gerenciales ayudan a su sistematización constituyendo una nueva plataforma de trabajo del sistema penal. Por ahora, dada su complejidad y sus tímidas tendencias, solo podemos hacer una descripción general de este panorama.

Como reflexión previa, se ha de decir que hoy en día es difícil saber a ciencia cierta hacia qué tipo de justicia penal derivará esto: si se acoplará a los modelos más punitivos del sistema penal, o si estamos ante simples innovaciones técnicas y neutrales. Lo que sí es posible intuir, es que sus consecuencias no serán únicamente organizacionales, ni exclusivamente jurídico-penales.

Como hemos ido narrando a lo largo de esta investigación, y en consonancia con la importancia que algunos entrevistados han dado a este tema, resulta evidente la conexión entre el uso masivo de estadística, la innovación informática y la mejora de la gestión. Todo lo cual ha desembocado en lo que preliminarmente denominamos una “nueva cultura del dato” en el sistema penal. Esto resulta aún más evidente cuando comparamos esta situación con la tradicional carencia de información y monitorización del antiguo modelo de justicia penal. El deseo de saber con más detalle qué sucede en el sistema y las ansias de controlar la entropía organizacional, han llevado a una acumulación de información como nunca antes se había visto en el sistema de justicia penal.

La problemática relacionada con las Tics y el sistema de justicia es amplísima, y puede ser abordada desde distintos ángulos, pero esta investigación no es ciertamente el momento para hacernos cargo de ella.²⁰⁵ Por ahora solo nos interesa dejar establecida la importancia que en términos político criminales implica este cambio organizacional. Las propias palabras de los fundadores y estrategias del modelo muestran cómo ya estaba marcada indirectamente esta ruta. Así, Alvear y Blanco (2010), acerca de la mejor gestión y administración del sistema penal, dicen: *“esto parece claro a todos los niveles operativos. El más significativo es el cambio que experimentó, y que ya hemos comentado, el poder judicial, profesionalizando la gestión del despacho judicial, generando nuevos modelos organizacionales...en integración de sistema*

²⁰⁵ En Latinoamérica, asumida una postura pragmática, la introducción de las TICs dentro del proceso de modernización de la justicia ha sido coordinada preferentemente por el CEJA, así como por informes de buenas prácticas que dan cuenta del desarrollo de este proceso en la región. Esta perspectiva atiende sobre todo a los niveles de accesibilidad a la información judicial que tienen los ciudadanos e intervinientes en el proceso penal. Por tanto, aquí priman ideas como gobierno judicial electrónico, justicia digital, o buenas prácticas en el uso de las nuevas tecnologías en el poder judicial entre otros temas.

informáticos, en generación de back office comunes para grupos de jueces, etc.”, Blanco agrega: “...la fiscalía ha desarrollado distintos modelos de gestión, innovando constantemente en la forma de recibir e intercambiar información, de organizar la persecución y de distribuir las cargas de trabajo, de trabajar con la policía y con las víctimas del delito” (Alvear y Blanco, 2010:134).

La construcción de una cultura del dato es inherente a la idea de desarrollar un alto nivel de gestión de la información en un sistema penal. Gestión no solo de la información producida en el sistema de enjuiciamiento propiamente tal, sino también en otros ámbitos como las actuaciones policiales, el diseño de políticas penitenciarias, el diseño de los modelos preventivos y de reacción ante el delito hecho por autoridades gubernamentales, o los sistemas de control penal preventivo más concretos, como los sistemas de video-vigilancia o de vigilancia-telemática. Sin la información adecuada se vuelve inviable llevar adelante cualquier política-criminal de esa naturaleza.

En esa concepción la realidad criminal, para ser intervenida, primero debe ser conocida, segmentada, tratada y controlada, es decir, primero necesita ser visualizada. Para las posturas más optimistas de la política criminal esta nueva información contribuirá a producir mejores diagnósticos, y por tanto mejores políticas públicas; lo cual ayudará a reducir los índices de criminalidad y potenciar el bienestar social. Desde posturas más críticas, la cultura del dato es una expresión más del paradigma del control.

7.2.- El paradigma de orientación al cliente-usuario en la política-criminal

A los largo de esta investigación hemos hecho referencia reiterada al concepto de cliente-usuario, no solo como una nueva variable político-criminal a tomar en cuenta, sino como un elemento que cualquier organización moderna debe considerar. Este concepto del ámbito privado ha sido pasado a ser un elemento categoría esencial por el desarrollo de la gestión contemporánea, especialmente por las escuelas que han enfatizado la calidad del servicio y la satisfacción del usuario como ejes centrales de cualquier proceso productivo. En el sector público la relevancia del factor cliente ha entrado de lleno con la emergencia de la nueva gestión pública y, en especial, por constituir el concepto de cliente el pilar sobre el que se edifica la *gestión por resultados* (GpR).

Para la política-criminal este asunto no es un simple problema de lenguaje o de debate terminológico, sino que tiene una fuerte carga ideológica, y, por tanto, evidentes efectos en la práctica del sistema penal. Así, el uso de la nomenclatura cliente, usuario y beneficiario por parte de las organizaciones y los operadores del sistema de justicia penal, nos pone en la tesitura de reflexionar sobre el uso material y discursivo de estas palabras en nuestro contexto. Además, dado que nuestro sistema es extremadamente complejo, y los conceptos pueden acabar construyendo realidades punitivas, no se puede utilizar acríticamente palabras claves a la hora de configurar el sistema penal.

Lo cierto, es que la referencia a este concepto por muchos entrevistados ha sido constante durante la investigación, poniendo de relieve su creencia de que el eje actual del sistema penal pivota sobre el objetivo de suministrar la mejor atención al cliente-usuario que demanda el “producto justicia”. Como ejemplo de esto ya hemos citado, al momento de abordar los conceptos de eficiencia y calidad de la justicia a algunos sujetos que trataban el tema. Para más ilustración, un entrevistado que trabaja en la formulación de las metas de gestión del poder judicial explica la cada vez mayor frecuencia con la que se considera esta variable.

“En el ámbito penal hoy en día qué es lo que mides? ¿qué es lo que determinas dentro del tribunal?. R: Plazos internos que afectan a los usuarios, todo, y sabes que lo que he notado en estos trece años que llevo trabajando acá es que todo va enfocado a mejorar la atención al usuario... ¿Porque realmente te preguntas quien es el usuario?: R: Sí, tan solo tratamos de enfocarlo a todos los usuarios, pero más bien no retrasando los plazos de los juicios de audiencia, no sé, no postergar audiencias por responsabilidad del tribunal...Pareciera no quedar del todo claro para el entrevistado que es lo que realmente debe entenderse por “el cliente-usuario”, aproximándose de esta forma a una concepción “civilista” de entender este concepto, es decir, como “las partes” del conflicto, y no el imputado como objeto de imputación penal.

Por esta razón, y dado que la preocupación esencial es entregar un servicio adecuado de “justicia”, este es entendido como garantizar una gestión de asuntos en tiempo y forma: como celebrar las audiencias en las horas y días previstos, mantener estadísticas actualizadas, entre otros temas.

Más adelante la entrevistada nuevamente se refiere a este asunto cuando aborda la

forma de medir la actividad de los jueces. Nos aclara que efectivamente existe un proceso de calificación interno en la organización, pero que los resultados finales de este proceso evaluativo no llegan materialmente a los servicios que importan a los usuarios, por ello se han visto en la necesidad de implementar medidas de satisfacción extras:

“R: En realidad no se quién te puede decidir si un fallo es favorable o no, (se refiere a que determinar quién gana o pierde en un juicio es algo muy relativo, y que en todo caso no se puede establecer como una meta de gestión), si estás viendo a los familiares de las víctimas fue pésimo, pero para los imputados fue maravilloso. Pero nosotros trabajamos mucho con la atención al usuario, mantenerlos contentos, y habrá otro triste, y todo porque nunca vas a tener una persona contenta llegando al tribunal. R: Nosotros tenemos...el esquema de lineamientos de las metas de gestión para el próximo año y todas son para el usuario, mejorar la capacidad de atención, mejorar las relaciones (dentro de la organización) y las comunicaciones internas para atender mejor. R: Eh...es que ni siquiera se cuestiona, se lleva a una cuestión, yo creo que, automática (internalizada en la organización), y, de hecho, imagínate estas metas de empresas auditadas, ni siquiera esa empresa consultora puede meterse a un tribunal”. En la última parte de la entrevista da a entender que la “orientación a usuarios” es tan estratégica para la imagen del poder judicial, que ni la empresa auditora externa, que evalúa los procesos de gestión de la organización, puede cuestionarla.

Como hemos indicado a lo largo de investigación, uno de los principales rasgos del proceso de inmersión del gerencialismo en el sector público es la “aclimatación” de muchos conceptos provenientes del ámbito de la gestión privada.²⁰⁶ En principio, ninguna de las acepciones de la RAE de la palabra cliente es asumible directamente para caracterizar un servicio prestado por una institución como por ejemplo la fiscalía. La única acepción cercana sería “*persona que compra en una tienda, o que utiliza con asiduidad los servicios de un profesional o empresa*” (DRAE, 2016).

La literatura que reflexiona acerca de este asunto en el sector público (Subirats, 1991; Wiener, 1991; Fiorentini, 1990 y Barzelay, 1993) Chias (1995: 32-34), tiende en términos generales a ser bastante crítica con el uso del concepto cliente, usuario o administrado, prefiriendo el de ciudadano. Lo cierto es que en la práctica el término se usa con cierta ligereza, y ni los usos de organismos internacionales como la OECD, ni el lenguaje utilizado

²⁰⁶ Su uso ha ido variando en el tiempo, pero por ejemplo, el Plan estratégico del ministerio público (2010-2015) se asume este lenguaje. En el informe de Lillo y Godoy (2006) se entiende por cliente; “*a aquellos usuarios directos, es decir, los que participan básicamente como intervinientes en un ilícito*”.

en las organizaciones para difundir el principio de la calidad del servicio al usuario, terminan de despejar las dudas. En todo caso, la nomenclatura que se impone es la de “cliente-usuario”.

Por ejemplo Barzelay (1992), argumenta para no recomendar el uso de la palabra cliente en el sector público, que en muchas situaciones el uso de la palabra cliente es algo más que pura retórica, ya que es un concepto que estructura argumentos para alcanzar objetivos y líneas de acción. El autor indica que el uso del término cliente promueve un alto nivel de confusión y pseudo-interpretaciones, ya que invoca conceptos muy diversos como usuario, beneficiario, aportador de fondos, coproductor y, ciudadano-propietario.

En términos más específicos tal como lo indica Chias (1995:33) citando a Fiorentini (1990), la acepción “ciudadano-cliente” se relaciona con un ciudadano con un elevado poder discrecional y de sustitución a la hora de elegir un servicio, en un contexto de intercambio libre y competitivo. Es decir, una situación en la que el ciudadano puede escoger entre opciones públicas y privadas. Pero en el ámbito penal, dicha “alta capacidad de elección”, es inexistente.

En suma, ¿es aceptable asumir, para poder entender la palabra cliente o usuario que el sistema penal es un mercado y que la fiscalía conceptualmente es “una empresa”? Sea como sea, lo cierto es que la palabra cliente está indefectiblemente unida al mundo y a la visión de los negocios privados. El concepto de cliente tiene cierto sentido en el ámbito de la defensoría, como una prestación legal de ser defendido en un pleito, pero no en el de la fiscalía, la cual no defiende intereses particulares sino intereses sociales a través de la acción penal pública, tal como se lo ordena la ley y la Constitución. Por otro lado, el concepto de “beneficiario” solo es entendible bajo una conceptualización muy amplia de “prestación” de servicios, lo que obviamente tampoco ayuda a clarificar este asunto.

Quizás todo lo anterior podría ser entendido como una expresión más del protagonismo que las víctimas, en este caso su empoderamiento como “consumidores” de un producto, han asumido en los sistemas penales contemporáneos. Lo cierto es que la literatura sobre este tema normalmente alude a las víctimas como un grupo de presión para la configuración de la política-criminal (Garland, 2005). Pero nosotros opinamos que la relevancia de las víctimas vendría ya dada en las propias instituciones del sistema penal, a través del paradigma de orientación al cliente. Así, la idea de los derechos del consumidor por la vía de los derechos de la víctima, se ha ido introduciendo de forma inocente en el sistema

penal mediante el uso de un lenguaje ambiguo y gerencialmente simbólico. Esta incrustación se ha dado especialmente en la dimensión organizacional del sistema de justicia criminal, para luego trasladarse al ámbito jurídico-penal sustantivo y procesal, escarbando en secciones punitivas concretas. Es, pues, otra vía por la que las víctimas y otros usuarios, bajo el disfraz de la idea cliente-usuario, han terminado, sin proponérselo, por colonizar importante sectores del discurso político-criminal.

Una posible hipótesis político-criminal es que, bajo este acomodo conceptual, subyace realmente la pretensión de construir una plataforma propicia para facilitar la entrada de diversos elementos propios de la prestación de servicios privados, como la fidelización del cliente, la privatización de servicios accesorios, los modelos de servicios al cliente, la “sugerencia” de escuchar siempre al cliente, el concepto de cartera de clientes, los conceptos de gestión de quejas y reclamos, el concepto de segmentación de mercados, o la externalización de operaciones organizacionales como los centros de llamados, entre otras.²⁰⁷

Lo anterior, en principio, es perfectamente subsumible en lo que teóricamente se denomina el paradigma del cliente en la gestión pública. Este paradigma entre otras cosas, da cuenta del poder retórico del concepto de cliente, al introducir la idea de aprendizaje en la organización, en función de los requerimientos del mercado (del cliente). De esta manera, las preferencias del cliente podrían llegar a jugar un rol relevante en la definición del bien público, y consecuentemente ser relevante en la fijación de los objetivos organizativos (Richards, 1994). En síntesis, este concepto de la personalización o *customización* de la justicia penal, estaría indisolublemente unido a la idea de productividad y eficiencia. Ambos objetivos, podrían ser organizacionalmente estimulados y conseguidos a través de la búsqueda de lo que requiere el cliente.

Así las cosas, y antes de pasar a un par de ejemplos concretos de cómo “esta orientación al cliente orienta la gestión”, haremos un pequeño inciso en la literatura regional, que ya ha hecho una crítica potente a un fenómeno cercano al que hemos venido describiendo, y que se ha denominado la “modernización de ventanilla”.

Este fenómeno se ha dado especialmente en el contexto de la evaluación de las

²⁰⁷ Un ejemplo remoto de ello es por ejemplo la ley 20.861 ya referida en esta investigación acerca de la Unidad de análisis criminal. Esta utiliza el concepto de “mercado delictual”, referencia claramente gerencial, que interpretamos, referida a la diversidad y a la segmentación de delitos. Tampoco son infrecuentes las referencias a “cartera de clientes” haciendo referencia a los usuarios del sistema penal.

reformas gerenciales en la administración pública latinoamericana del último lustro. De esta forma se afirma que “no obstante, los logros que se obtuvieron, se limitan a “tiempos máximos de espera”, reducción de períodos de tramitación en algunos servicios como aduanas, tesorerías móviles o sistemas de control de calidad, así, sólo hubo una “modernización de ventanilla”, lo cual sólo implica cambios en la apariencia del funcionamiento de los servicios públicos, [pero] sin enfrentar en profundidad los problemas de fondo” (Vicher, 2009: 71; Armijo y Bonnefoy, 2005: 30).²⁰⁸

Sin perjuicio de las teorizaciones que hagamos desde diversos campos del conocimiento, lo cierto es que la orientación al cliente-usuario ya se aplica masivamente en el ámbito público.

El primer ejemplo lo encontramos en la aplicación del cuadro de mando integral en las instituciones de justicia de Chile y Costa Rica. Similar situación ocurre con los planes estratégicos del poder judicial, de la fiscalía o incluso de las propias policías.²⁰⁹ En el caso de la fiscalía de Chile, esta institución puso en marcha en la primera década de este siglo un programa piloto denominado: “*Implementar un cuadro de mando para una fiscalía, con indicadores correlacionados bajo la metodología balanced scorecard*” (Lillo y Godoy, 2006). En este informe, los autores, ambos funcionarios de la Unidad de gestión, evaluación y control de la Fiscalía nacional de esa época, se explayan acerca de la visión, ventajas y metodología necesarias para aplicar el CMI en una fiscalía. Según este documento, la orientación que este cuadro de mando debe tener es hacia el usuario y con resultados ajustados al derecho. En este estudio queda patente el “posicionamiento” organizacional que pretende la institución frente a los usuarios directos, y el inconveniente de no proceder así sería que estos previsiblemente no cooperarían en el esclarecimiento de los hechos delictivos.

En términos mucho más específicos, este informe establece que las ventajas para el ministerio público de aplicar el CMI serían: “1.- Permite comunicar a todos los funcionarios de la organización los temas que son gravitantes para una fiscalía regional (misión, visión,

²⁰⁸ Un amplio estudio descriptivo, que da cuenta de muchas experiencias y buenas prácticas, entre otras cosas en la atención de usuario, lo encontramos en un proyecto de Eurosocio-Justicia, donde se analizaron 25 países, además de la experiencia del Consejo del Europa. Se puede ver en; Pastor y Robledo,(2006), “*Experiencia y buenas prácticas en gestión de calidad aplicada a la administración de justicia, información y transparencia judicial y atención al usuario*”.

²⁰⁹ Otro de los sectores públicos donde también se observa este fenómeno es en el ámbito de la salud pública. Un estudio acerca de la aplicabilidad del CMI en 57 hospitales de alta complejidad en Chile, verificó la mejora de la gestión de ellos, al menos, en costos, monitorización de metas y estandarización de procesos. (Leyton et al, 2015).

objetivos por área) 2.- Ayuda a interiorizar una cultura de trabajo basada en objetivos superiores, por lo tanto genera el trabajo en equipo. 3.- Equilibra la gestión pública entre la acción inmediata y la preparación del futuro. 4.- Permite realizar un análisis sistémico e integral de los indicadores definidos por la institución.” (Lillo y Godoy, 2006: 4).

Más allá de la retórica gerencial utilizada en este documento, lo relevante es que a través de esta metodología la fiscalía chilena, hasta el día de hoy, con ciertos matices, establece su banda de evaluación e indicadores de gestión.²¹⁰ Los propios autores concluyen: “podemos señalar que este modelo de control de gestión es aplicable a una institución pública que tiene como misión la persecución penal, ya que es una herramienta metodológica poderosa y moderna para diseñar y controlar los objetivos en cada uno de los ámbitos de la organización” (Lillo y Godoy, 2006: 14).

Evidentemente el uso del CMI aportó una herramienta explícitamente gerencial a la gestión de la fiscalía. Para nuestra investigación es relevante por dos motivos. Primero, deja clara la filosofía de orientación al cliente-usuario en este tipo de organizaciones.²¹¹ Y segundo, es un documento que proviene de una de las instituciones más importantes del sistema penal: la propia institución constituye así un fiel reflejo de la criminología administrativa puesta en movimiento.

2.- Un segundo punto acerca de cómo se materializa este paradigma es el referido a la evaluación que los clientes-usuarios-beneficiarios hacen del sistema de justicia penal. Para explicar esto, nuevamente hemos de fijar nuestra atención en el organismo que es el principal motor del sistema penal, es decir, la fiscalía o, en términos más específico, el tándem fiscalía-policía. Sin duda es la fiscalía la institución donde el paradigma cliente-usuario ha penetrado con más intensidad.

Para poner en práctica este modelo de evaluación se utilizan dos herramientas

²¹⁰ Los indicadores actuales son distintos de los que contiene este informe, y ya los hemos revisado en el marco teórico de esta investigación a propósito de las herramientas de gestión.

²¹¹ En el PEMP (2010-2015: 13 y 34), se refiere al ciudadano usuario de un servicio de la fiscalía en los siguientes términos: “Clientes, Usuarios y/o Beneficiarios Se definen como Clientes, Usuarios y/o Beneficiarios al conjunto de personas, organizaciones o entidades que reciben o utilizan los bienes y/o servicios que suministra una Institución. Asimismo, cada Servicio y/o Producto Estratégico definido por el organismo debe estar asociado a algún Cliente, Usuario y/o Beneficiario.” En la página 34 establece que dentro de esta nomenclatura estarían: Denunciante, víctima, testigo, policías, organismos auxiliares y comunidad en general (los denomina segmento prioritario), en el segmento secundario tenemos a: Tribunales superiores, de juicio oral y de garantía, abogado querellante, defensores penal pública y defensores privados y organismos públicos.

organizacionales, ambas supervisadas por la División de atención de víctimas y testigos (DAVT). La consagración de estas herramientas la observamos en los objetivos estratégicos del Plan estratégico del ministerio público (PEMP) correspondiente a los años 2009-2015. El objetivo en específico indica: “mejorar la percepción y satisfacción de los usuarios, a través de la implementación y consolidación de un modelo orientado a una atención oportuna y que genere canales de comunicación recíproca entre la institución y sus usuarios, específicamente, las víctimas y testigos”.

1.- La primera herramienta es el llamado modelo OPA (orientación, protección y apoyo). “Este modelo general de atención de usuarios de la fiscalía de Chile permite la generación de líneas especializadas de intervención con procedimientos específicos en todas las fiscalías regionales del país, para aquellas víctimas que por su condición, naturaleza del delito, u otra situación requieren de una atención y protección especializada, como es el caso de las víctimas de violencia intrafamiliar, menores de edad víctimas de delitos sexuales y casos complejos de protección. (Cuenta pública DAVT, 2014)”. No nos corresponde en este punto evaluar si este modelo es efectivo y eficaz, o si solo constituye un placebo político-criminal. Basta por ahora con mencionarlo como una muestra más de la orientación al usuario de esta organización.²¹²

2.- Una segunda herramienta es el denominado modelo SIAU o Sistema de información y atención al usuario. Como se puede suponer este modelo no es originario de la fiscalía ni de las instituciones públicas en general. Procede de las prácticas de gestión de calidad empresarial, que buscan aumentar la competitividad y satisfacer las expectativas de los clientes. Consecuencia del hecho de la calidad, es un factor estratégico de la empresa, se han desarrollado las normas de ISO 9001/2000 de calidad, que también han sido implementadas en la fiscalía y en la policía. Implican que el producto debe ser medido con distintos instrumentos, como auditorías externas, buscando siempre la satisfacción del cliente (Pérez, 2004). En términos concretos el SIAU de la fiscalía intenta cubrir tres áreas:

2.1.- Un espacio de atención telefónico, a través de un modelo externalizado de central de llamados, el que ofrece entre otros servicios, los datos de la causa y un avance de la misma

²¹² Como ocurre con la mayoría de estos instrumentos que buscan la satisfacción del usuario, esto fue evaluado por una empresa externa, la cual concluye que es satisfactoria la implementación de este modelo. En uno de sus puntos textualmente indica “Se destaca la confianza que los usuarios entrevistados tienen en la Fiscalía, el 78,4% de ellos manifestó una disposición favorable a volver a declarar en la Fiscalía, y el 80,4% se mostró favorable a recomendar a otras personas para que asistan a prestar declaración”. (Cuenta pública DAVT, 2014: 3).

(ver figura siguiente). Este servicio asimismo es evaluado, y según la última evaluación, “un 71,1% de los encuestados logró resolver su requerimiento llamando al *Call Center* de la Fiscalía, aumentando este porcentaje hasta un 74,3% para los requerimientos que “escalán” a regiones para resolución” (DAVT, 2014).

Gráfico 11. Modelo de atención al usuario de la Fiscalía



Fuente: Ministerio Público de Chile.

2.2- Un segundo ámbito se refiere a la *atención presencial*. La evaluación realizada en el año 2014 por una empresa de auditoría externa²¹³ calificó nuevamente de muy satisfactorio este programa. Este estudio de evaluación del servicio del ministerio público (2014), en específico evaluó el modelo SIAU-presencial, y entre sus principales puntos destacamos: “Las razones esgrimidas para evaluar satisfactoriamente el modelo SIAU corresponden a la buena atención entregada (57%), la rapidez en la atención (23%), la clara información otorgada (22%), el buen servicio entregado (21%), la entrega de respuesta o solución al problema (13%) y la rapidez en la solución (12%), entre otras cosas”.

2.3.- El tercer ámbito del modelo SIAU corresponde al *espacio de atención virtual*, el cual consiste en un proyecto que aborda la atención a través de la página *web* de la fiscalía, en lo que se denomina “Mi fiscalía en línea”. El modelo comenzó a operar en el año 2013 y ha

²¹³ La empresa auditora externa que realiza esta evaluación es una que se ocupa de investigación de mercados. Nos referimos a GFK Adimark. <http://www.adimark.cl/es/clientes.asp>. Como hemos indicado en otro punto de este estudio, dicha evaluación hace referencia a uno de los CGI (compromisos de gestión institucional) entre la fiscalía y el ministerio de hacienda, dentro del plan de fortalecimiento institucional respectivo.

servido para atender las solicitudes que al amparo de la ley de transparencia se hacen a la institución.

CAPÍTULO CUARTO:

EL MODELO DE JUSTICIA PENAL EN COSTA RICA. NUEVAS PRÁCTICAS Y CONSOLIDACIÓN DEL DISCURSO GERENCIAL

“Rawls y Burrell, a los que Royce ha encargado que reduzca el crimen, trasladan el encargo a todos sus comandantes de distrito. Los delitos, ladra Rawls, tienen que bajar un 5 % y los asesinatos no deben superar los 275 en todo el año...No me importa cómo lo hagan – gruñe Rawls -. Simplemente hagánlo”.

The Wire. Toda la verdad. Rafael Álvarez con la colaboración de David Simon.
(2012:220).

1.- Introducción

El presente capítulo expone los hallazgos producidos por el trabajo empírico efectuado en el sistema de justicia penal de Costa Rica. Dicho trabajo ha consistido en la recogida de un variado cuerpo documental, así como en la realización de 16 entrevistas cualitativas a sujetos que directa o indirectamente tienen relación con el sistema de justicia penal. A partir de la convergencia de ambas fuentes de información hemos inferido la existencia de una tendencia gerencial en el sistema de justicia costarricense.

Como se ha dicho ya la matriz de trabajo surgida del análisis del caso chileno nos servirá como guía básica para introducirnos en el caso “tico”. Como es lógico, no son dos realidades calcables ni estamos comparando dos plantillas paralelas punto por punto. Por esta razón se han constatado diferencias y semejanzas en los procesos gerenciales de los sistemas de justicia penal de ambos países. Este contraste ha sido útil para poner ambos casos dentro del contexto de un fenómeno con alcance planetario, pero particularmente ha servido para cotejar como está evolucionando ese fenómeno dentro de la justicia penal en Latinoamérica.

En este sentido hay dos puntos que se han de comprender a efectos de tener mayor claridad sobre esta materia. Primero, las características específicas que tiene Costa Rica y que han impulsado su elección como muestra para esta investigación, y segundo, cuáles son las diferencias entre los modelos jurídico penales de Costa Rica y de Chile:

En relación al primer punto, al igual que para el caso chileno, se ha considerado relevante el acceso a la información del objeto de estudio, especialmente teniendo a la vista los recursos y tiempo disponible para desarrollar esta investigación. Se alcanzó una conclusión favorable a incluir a Costa Rica tras realizar previamente un barrido de información del sistema de justicia penal latinoamericano. Costa Rica como Chile se encontraban indudablemente dentro de aquellos sistemas que presentaban unas de las más nutridas y accesibles fuentes de información. Esas condiciones positivas fueron posteriormente comprobadas al llevarse a cabo el trabajo de campo en el año 2013.

En clave metodológica, el de Costa Rica cobra especial significado al encontrarnos ante reformas procesales penales ya concluidas en sus elementos esenciales y operando desde

hace más de dos décadas. Esto es indudable en cuanto a sus etapas de diseño e implementación, mientras que en cuanto a su etapa evaluativa no es tan diáfano pues por naturaleza es un proceso que opera de forma permanente.

Otro componente metodológico relevante está referido a las relaciones entre la política-criminal y la supuesta pérdida de singularidad socio-económica de Costa Rica. La intensa influencia del neoliberalismo en los últimos 30 años ha terminado por horadar el viejo modelo de la socialdemocracia “tica”. Dicha singularidad, como se sabe, estaba dada por ser uno de los pocos casos de la historia latinoamericana donde se consolidó un decidido proyecto nacional para conformar un estado con perfil social-demócrata o protobienestarista.

Es importante recalcar que Costa Rica realizó una fuerte inversión social durante más de 30 años, desde fines de la década de los 50 hasta fines de la década de los 90, lo que le permitió lograr altos indicadores de inclusión social, cobertura asistencia y justicia social, así como una fortaleza institucional casi única en la región. La relación de este proceso socioeconómico con sus consecuencias político-criminales en general, y, la transformación de la justicia penal con tintes gerenciales es lo que intentamos comprobar en este capítulo.

Por ello, al igual que en el caso chileno, buscamos alguna ligazón entre la evolución de su modelo socioeconómico y el nacimiento y materialización del paradigma gerencial en su sistema de justicia penal. En síntesis, lo que se trata de determinar es si la rápida mutación social de los últimos años en Costa Rica, con el aumento de índices de criminalidad, el surgimiento de criminalidad compleja (narcotráfico, crimen organizado o corrupción política, por ejemplo), fenómenos de migración o de turismo globalizado, entre otros factores ha presionado a la estructura estatal a adaptar la configuración de la justicia penal a un nuevo escenario político-criminal.

Finalmente, y como se puede anticipar, la hipótesis central de este capítulo plantea la existencia en la realidad costarricense del fenómeno emergente denominado nuevo paradigma gerencial en la justicia penal, el cual se expresaría básicamente en la inserción en ella de una serie de herramientas de gestión de cambio de roles organizacional y en la configuración de un nuevo territorio político-criminal. Comprender la existencia de este fenómeno nos podría aclarar si el modelo gerencial ortodoxo chileno es único o bien es compartido por distintos países de la región. En definitiva, esto podría ser el primer paso para inferir si estamos ante una nueva etapa organizacional del sistema penal latinoamericano.

Como hemos dicho, el segundo punto a destacar antes de adentrarnos en el caso costarricense, atiende a la determinación de las diferencias estructurales básicas que existen entre el modelo chileno y el costarricense.

1.- El sistema de justicia penal acusatorio costarricense deriva del código de procedimiento penal de 1973 (entró en vigencia en 1975), el cual constituyó la base del actual código del año 1996 (entró en vigencia en 1998). Por su parte, el modelo procesal penal de corte acusatorio mixto chileno solo nace a partir del año 1999.

2.- El SJP de Costa Rica ha sufrido una serie de modificaciones a lo largo del tiempo moviéndose progresivamente hacia un modelo acusatorio puro, estando inicialmente influido el código procedimental de 1973 por el modelo procesal de la provincia de Córdoba (Argentina), así como por el código procesal tipo para Iberoamérica. El actual modelo chileno nació acusatorio desde su origen, sustituyendo completamente un anterior modelo inquisitivo, que inicialmente tuvo una fuerte influencia del modelo alemán, pero posteriormente se ha hecho fuerte la lógica procesal del modelo estadounidense.

3.- El SJP de Costa Rica prácticamente no ha creado nuevas instituciones, aunque sí ha hecho reformas administrativas propiciadas por su “activa” Corte Suprema. Con todo, se han creado instituciones como el Consejo de la judicatura o se ha implementado un nuevo modelo de flagrancias. En el caso chileno se hizo una apuesta explícita por transformar toda su estructura organizacional, a lo que ayudó que sus instituciones principales (Ministerio público, Defensoría penal, tribunales penales) nacieron con infraestructura nueva, personal nuevo y modelo de funcionamiento original. Esto no ocurrió en el caso “tico”, lo que explica que su estructura organizativa no obedezca a una única línea de diseño y se haya creado por oleadas.

5.- El SJP de Costa Rica posee una característica “especial”, casi única en el mundo, y es que descansa sobre la visión corporativa de un hipertrofiado Poder judicial, que engloba a la judicatura, al Ministerio público, la Defensa penal y la Organización de investigación policial (OIJ). Este tema, por su relevancia lo retomaremos más adelante. En el modelo chileno la independencia y autonomía del Ministerio público es real y está consagrada constitucionalmente. Esto ha sido esencial para que pueda tener una estructura organizacional autónoma. En el caso de la Defensoría penal pública, si bien depende orgánicamente del Ministerio de justicia, no ha impedido que pueda tener autonomía organizacional. El Poder

judicial chileno, por su parte, tiene su propio modelo organizacional diseñado por la Corporación administrativa del Poder judicial.

7.- En el SJP de Costa Rica es bastante usual que los distintos profesionales de la justicia (jueces, fiscales y defensores) tengan una alta movilidad laboral, por lo que, en su trayectoria profesional es posible que pueden ocupar cada uno de estos cargos alternadamente. En el caso chileno, si bien existen casos de algunos fiscales, que han postulado al Poder Judicial, lo normal es que no exista la movilidad profesional que es observable en el modelo judicial costarricense.

2.- Metodología

La elección metodológica para la explorar la realidad del sistema de justicia penal costarricense ha estado condicionada por la complejidad del objeto de estudio, es decir, cotejar si realmente se está produciendo la emergencia de una nueva práctica y discurso gerencial en ese sistema penal. Esta búsqueda nos obliga en primer término a centrarnos en los ámbitos más descriptivos del sistema, para luego bosquejar la existencia de un discurso gerencial que cubra este fenómeno.

Al respecto se ha seguido la estructura metodológica propia de esta tesis doctoral, es decir, un método combinado con preeminencia de la perspectiva cualitativa. En el caso de Costa Rica la aplicación del método combinado ha sido más compleja que en el caso de Chile. Como se indicó en el esquema respectivo del capítulo metodológico, una de las dificultades de la investigación ha sido el desconocimiento de la realidad del sistema penal de Costa Rica. Por este motivo, inicialmente se privilegió su exploración remota, vía documental, para posteriormente llevar a cabo un trabajo de campo en el año 2013. Este último no se limitó a realizar entrevistas cualitativas, sino que también llevó a cabo observaciones directas del funcionamiento del sistema de justicia penal.

La revisión documental ha consistido, en primer lugar, en acopiar y revisar la información disponible en las distintas *webs* de las diversas organizaciones del sistema de justicia penal. Luego, ya asentado en Costa Rica y, a medida que se desarrollaba la metodología cualitativa, se fue seleccionando el material físico y electrónico proveniente de instituciones como la Fiscalía o el Poder judicial. En de este tipo de documentación se encontraban la planificación estratégica, los programas de capacitación para fiscales, los proyectos de calidad de la justicia, entre otros. Todo este material ha servido especialmente

para contrastar informaciones suministradas por los entrevistados, y de este modo obtener una imagen más genuina del sistema de justicia penal.

En lo que respecta al trabajo de campo propiamente tal, este se realizó desde marzo hasta mayo del año 2013, y se llevó a cabo dentro del contexto de una pasantía de investigación realizada en el ILANUD (Instituto latinoamericano de las Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del delincuente) con sede en San José de Costa Rica.

Antes se hizo una exploración a distancia durante 4 meses con el fin de encuadrar el objeto que se iba a estudiar. Este estudio preliminar pretendía comprender la realidad socio-económica del país, para posteriormente tenerlo en cuenta en el análisis de su sistema de justicia criminal. Para ello se recurrió al material digital disponible en la red, y a una serie de entrevistas de exploración que se hicieron vía telefónica, usando *Skype*, o vía mensajería electrónica utilizando aplicaciones como *WhatsApp* o *Facebook*. Asimismo, se hizo un examen del material disponible en la meta-base bibliográfica que enlaza diversas bibliotecas, universidades, institutos y otros organismos públicos de Centroamérica y México, acceso facilitado por gentileza del propio ILANUD.

En este mismo período se establecieron una serie de contactos con distintos investigadores y operadores del sistema de justicia penal al objeto de trazar una agenda de trabajo adecuada para la estancia de investigación programada. De este modo, la metodología y las fuentes de información de este capítulo son:

1.- Utilización del marco teórico sobre “*gerencialismo y sistema de justicia criminal*” de esta investigación, el cual nos ha servido de paraguas general para comprender la literatura asociada a la realidad de Costa Rica.

2.- Se sumó el material que se encontró en la revisión bibliográfica de la meta-base de datos más arriba indicada, y se agregó la información proveniente de publicaciones científicas pertinentes, y el material de naturaleza penal, procesal penal, sociológica, histórica o económica que se encontró en la Universidad de Costa Rica. En base a ello se elaboró un marco de análisis político-criminal sobre el cual se dirigió la labor investigativa.

3.- Para llevar adelante el trabajo cualitativo se recabó la opinión de expertos, investigadores u operadores del sistema de justicia penal. En su preparación se realizaron 30 contactos personales a objeto de tener una panorámica político-criminal de Costa Rica. De dichos

contactos, seleccionamos a 16 para realizar entrevistas cualitativas a personas que trabajan o han trabajado en diversas facetas organizacionales y que toman de alguna forma decisiones gerenciales.

Tabla 3. Muestra de contactos

Cargo, profesión o función en el sistema.	Número.
Jueces de tribunales penales ordinarios.	2
Juez ejecutor de sentencias penales.	1
Juez coordinador en la implementación de programa reforma de la gestión en la justicia.	1
Magistrado de Tribunal superior de justicia.	1
Magistrado de Tribunal supremo de justicia y director de comisión de la Corte en temas de gestión.	1
Jueces de flagrancia.	1
Subjefe de la Defensa penal pública.	1
Coordinadora de tribunales de familia.	1
“Fiscal” coordinadora y jefa de oficina de asesoría técnica y relaciones internacionales.	1
Fiscal general.	1
Fiscal general subrogante.	1
Jefe de unidad de capacitación.	1
Fiscal jefe de unidad de flagrancias y trámite rápido.	1
Director de centro de gestión de calidad judicial (GICA).	1
Fiscal de flagrancia.	1
Jefe de defensoría de flagrancia.	1
Director de programas policiales preventivos.	1
Director del Centro internacional de investigación en justicia criminal.	1
Integrantes del equipo de capacitadores de Centro de investigación y capacitación en administración pública (CICAP) de la UCR.	3
Consultores, profesores e investigadores del área de justicia penal.	7
Representante de la sub-jefatura del Departamento de planificación y gestión del Poder judicial.	1

Respecto de los 16 entrevistados seleccionados del universo anterior la mayoría, 7 en total, son abogados, a los que hay que añadir uno con doble titulación de abogado y administrador público, pero que hemos preferido agregarlo al segundo grupo (administradores) debido a que fue su labor gerencial la que nos motivó a entrevistarlo. En la categoría de administradores públicos (5) también hemos incluido a profesionales provenientes de ciencias sociales, como ciencia política, trabajo social o sociología. En lo que respecta a áreas netamente gerenciales, incluimos a 4 profesionales formados en economía y administración de empresas. Es importante resaltar que no fue posible conectar con ingenieros, especialmente industriales,²¹⁴ simplemente porque en esa fecha estos no estaban integrados en los cuadros profesionales del sistema de justicia penal de Costa Rica. La siguiente tabla muestra más detalles sobre la selección de entrevistados.

Tabla 4. Muestra de entrevistados

Entrevistados	Profesión	Cargo o posición organizacional.	Fecha
Nº1	Ciencias políticas	Jefe de gestión en organismo internacional de justicia penal.	1º Semana
Nº2	Abogado/Juez	Juez de flagrancia y capacitador de escuela judicial.	1ª Semana
Nº3	Abogado/Juez	Juez en lo penal 2º circuito San José.	1ª Semana
Nº4	Abogado/Juez	Juez coordinadora 2º circuito San José	1ª Semana
Nº 5	Asistente social	Grupo de violencia de genero, 2º circuito judicial.	1º Semana
Nº6	Abogado/Fiscal	Fiscal general subrogante	01/04/2013 2ª Semana
Nº7	Abogado/Fiscal	Fiscal Jefe de flagrancia San José Costa Rica	08/04/2013 2ª Semana

²¹⁴ Esta situación presentó una excepción en un proyecto sobre acreditación de la calidad de la gestión en los despachos judiciales o denominado proyecto GICA en el cual sí fue posible encontrar la presencia de ingenieros industriales diseñando procesos dentro del sistema de justicia penal. Este tema se abordará con detalle párrafos más adelante.

Nº8	Abogado/Sociólogo	Director de organismo internacional de justicia penal.	09/04/2013 2ª Semana
Nº 9	Economista	Departamento de planificación del Poder judicial	08/04/2013
Nº 10	Abogado/Defensor Penal.	Subdirector de la Defensa penal pública	10/04/2013
Nº 11	Administrador público.	Jefe capacitaciones fiscalía	11/04/2013 Entrevista telefónica
Nº 12	Ciencias económicas.	Consultor organizacional CICAP	12/04/2013
Nº 13	Ciencias económicas.	Consultor capacitación educación continua	12/04/2013
Nº 14	Ciencias económicas.	Coordinador CICAP	12/04/2013
Nº 15	Abogado/Juez	Magistrado jefe proyecto GICA	16/04/2013
Nº 16	Abogado. Administrador público	Jefe técnico proyecto GICA	17/04/2013

Sin pretender adelantar materia, el hecho de que la presencia de ingenieros industriales sea baja en relación al caso chileno, no necesariamente convierte a este SJP en un modelo gerencial menos ortodoxo, pues las presiones hacia la eficiencia del sistema pueden provenir no solo de quienes ejercen roles de “modelación técnica” (ingenieros, economistas, etc.) sino también de aquellos que “modelan normativamente” un sistema de persecución penal. Caso paradigmático es el modelo de flagrancia.

Además, como se irá comentando, la captación de entrevistados con competencias específicamente gerenciales ha sido compleja debido justamente al menor protagonismo de la gestión “gerencial” en el sistema. Sin embargo, fue posible contactar con diversos profesionales que en la actividad diaria del sistema penal ocupaban cargos o “posiciones organizacionales” que nos permitirían hacernos una idea del fenómeno gerencial. De hecho, muchos de ellos, sin ser ingenieros o economistas, poseen capacitación en gerencia pública y dentro de sus labores habituales está la elaboración de planes o el control de procesos de trabajo, que es finalmente lo que esta investigación intenta escudriñar.

En cuanto al lugar donde fueron realizadas estas entrevistas, el carácter altamente centralista e institucionalizado del país, hizo que fueron efectuadas en la capital, San José de Costa Rica.²¹⁵ Aunque al igual que en Chile existen particularidades criminológicas en ciertas áreas geográficas que no están representadas en el “valle central” (área metropolitana de San José). Estas especificidades se dan especialmente por componentes étnicos o por el tipo de criminalidad: por ejemplo, la zona afrodescendiente de Limón presenta un alto índice de delitos violentos, o la zona fronteriza del norte del país tiene una alta preeminencia del tráfico de drogas.²¹⁶ En cualquier caso, dado que el acento de esta investigación está puesto en los procesos de trabajo y modelos de gestión del SJP, serán generalizables las inferencias y conclusiones. Las particularidades zonales solo serían relevantes si se ampliara esta investigación.

Las entrevistas fueron llevadas a cabo en general en los despachos u oficinas donde desempeñan normalmente sus funciones los entrevistados. Cuando se trataba además de operadores directos del sistema de justicia, la mayoría, a la entrevista se sumaba una “visita guiada” a las instalaciones de la organización al objeto de observar *in situ* donde se llevaban a

²¹⁵ El área metropolitana de Costa Rica concentra prácticamente el 60 % de la población del país, con 2.258.899 mil habitantes, según el último censo. Para más información: <http://www.inec.go.cr/poblacion>.

²¹⁶ La zona de Limón presenta a la fecha la tasa de homicidios más alta de Costa Rica, y los homicidios por armas de fuego son recurrentes en dicha área geográfica.

cabo alguno de los proyectos de gestión Un ejemplo de esto fue el proyecto de digitalización de causas o “proyecto de causas sin papel” del Segundo Circuito judicial de San José de Costa Rica. Además de la entrevista y la visita, en numerosas entrevistas se revisaron datos, estadísticas y programas de gestión en los propios computadores de los entrevistados, lo que permitió una interacción mayor y una mejor recogida de información.²¹⁷

Respecto a los aspectos formales de las entrevistas, estas no fueron grabadas, debido a la petición expresa de varios entrevistados. Estos fundamentaron dicha solicitud en la reserva que implicaba la información que ellos me darían dado el tipo de cargos y jefaturas que muchos de los entrevistados ostentaban. Paradojalmente, aunque les advertí, pues era relevante a efectos de identificar de donde provenía la información, tendría que indicar los “cargos genéricos”, por ejemplo: Fiscal Jefe de flagrancia, Coordinador de gestión, etc.), nadie puso objeciones a esta advertencia. De este modo, y al objeto de evitar la “autocensura” de los sujetos acerca de algunas políticas institucionales relevantes, se aceptó la propuesta de estas personas de no grabar las entrevistas, y como una forma además de homologar la recogida de información, fue el método que luego se aplicó a todos los entrevistados.

Lo anterior implicó utilizar un sistema de apuntes (cuaderno de notas) que entre otros efectos provocó la extensión del tiempo utilizado en cada entrevista, especialmente para repasar detalles o puntos que necesitaban una aclaración. Ciertamente esto convirtió en algo más tedioso el trabajo de campo, pues fue necesario repasar y transcribir día a día cada entrevista, y en no pocas ocasiones fue necesario retomar el contacto con alguno de los entrevistados para aclaraciones que se consideraban pertinentes. Sin embargo, esto influyó positivamente al tener más detalle de algunos puntos complejos, y además suministró la libertad de expresión necesaria para entrevistas que tenían un alto contenido crítico con el sistema en general o con instituciones específicas.

3.- Es importante indicar que también ha sido fuente de este estudio investigadores (no entrevistados), especialmente del ámbito internacional, los cuales han otorgado una valiosa información respecto de la realidad comparada de Costa Rica y de la región centroamericana en general. Fuentes de este contacto fueron por ejemplo la “Reunión de agencias de las

²¹⁷ Un caso específico de esta situación se dio en la Fiscalía de flagrancia, donde debido a la importancia que esta tiene en términos de gestión del sistema penal, se hicieron dos visitas. Una de ellas a efectos de observar directamente cómo se elaboran las plantillas de gestión informática acerca de los casos asignados, lo que se hizo con el funcionario encargado a tal efecto. La segunda visita se hizo para observar cómo opera un juicio de flagrancia propiamente tal.

Naciones Unidas (UNCT) realizada en la sede de ILANUD el 18 de abril del año 2013”, o el “Taller de expertos de las Naciones Unidas sobre los objetivos del milenio: tema seguridad pública (consulta post 2015)” realizada el día 25 de abril del 2013 en San José de Costa Rica.

3.- Evolución del sistema de justicia penal en Costa Rica

La doctrina suele indicar que los Códigos procesales de 1841,1910, 1973 y 1996 son los principales hitos de la historia procesal penal de Costa Rica. Los últimos dos códigos están tan fuertemente asociados que prácticamente podemos decir que el de 1996 vino a ser solo la continuación mejorada del de 1973.

El código de 1973 tuvo una relevancia para la historia procesal latinoamericana pues cobijó gran parte de las perspectivas modernas que contenía el Código de Córdoba (Argentina) de 1969,²¹⁸ recogiendo en definitiva muchas de las recomendaciones que el profesor Alfredo Vélez Mariconde hizo a Costa Rica.²¹⁹ Dentro de los principales rasgos del código de 1973 destacan: a).- La regulación de la investigación a cargo de un juez de instrucción, constituyendo una etapa escrita, secreta y no contradictoria, con escasa participación del ministerio público; b).- Se estableció para los delitos de menos de tres años una instrucción sumaria a cargo del ministerio público; y además el principio de legalidad en el ejercicio de la acción penal pública por parte de la fiscalía sin criterios de oportunidad reglada; c).- El ministerio público y la policía judicial serán parte del poder judicial; d).- se previó una etapa de juicio oral y público (Llobet, 2005:129-149).

Por su parte el código de 1996 entró realmente en vigor el 1 de enero de 1998, junto a él se implementó la Ley de reorganización judicial, que es la reforma administrativa más reciente del Poder Judicial y el Ministerio público. Los antecedentes directos de este código son el Código procesal penal para Iberoamérica (1988), el Código procesal penal de Guatemala (1992) y otros proyectos de código procesal penal de Latinoamérica. Antecedentes más lejanos son el Código italiano de 1989, el portugués de 1987, y la Ordenanza procesal alemana.

²¹⁸ Hubo siempre cierto debate acerca de los orígenes autoritario de este código y que luego marcarían la legislación costarricense, básicamente por provenir del código italiano de Rocco.

²¹⁹ Este profesor hizo sendas visitas a Costa Rica en 1969 y 1972). A través de reuniones con magistrados y dictando diversas charlas afianzó sus recomendaciones acerca del rumbo que debía tomar el modelo de enjuiciamiento penal costarricense (Llobet, 2005: 130).

Las principales características del código de 1996 son a).- El proceso penal se divide en 5 etapas: procedimiento preparatorio, etapa intermedia, juicio oral, etapa de impugnación (casación) y ejecución. b).- Se mantiene a la policía y el Ministerio público bajo el Poder judicial, pero la actividad de la policía se subordina al Ministerio público. c).- Se permite a la víctima ser querellante en los delitos de acción pública. d).- Se estableció expresamente el derecho a defensa técnica desde las diligencias policiales. e).- se introduce el principio de oportunidad reglado, el procedimiento abreviado, etc., (Llobet, 2005: 150-186).

De este modo, con el nuevo proceso penal la investigación pasó a manos del Ministerio público, se eliminó definitivamente el Juzgado de Instrucción creándose en su lugar el Juzgado penal, cuya función es la de juez de garantías con relación a las actuaciones del fiscal, así como el conocimiento y decisión en la fase intermedia.

Ahora bien, como se decía, el cambio fue aprovechado para incluir algunas reformas en el orden administrativo, con la intención de lograr mayor eficiencia en el servicio público de toda la administración de justicia, no solo la penal. Con la finalidad de racionalizar los recursos humanos y materiales del Poder Judicial, se reguló la función de despachos y servicios; así, p. e., los antiguos tribunales superiores penales se fundieron en un Tribunal de juicio —en el caso del I Circuito²²⁰ judicial de San José— con más de treinta jueces y más de ochenta subalternos, los seis juzgados de trabajo se convirtieron en uno y se reunió a todo el personal, etc. (González y Dall`Anese, 2002).

Sin embargo, la reforma no fue acompañada de un cambio cultural de los operadores de justicia, ni de apoyo material. Esto último no fue por negligencia de la Corte Suprema, sino por errores en la concepción de los servicios. Estas circunstancias han llevado a los abogados, periodistas y a quienes requieren de los servicios del Poder Judicial a opinar negativamente sobre esa reforma del proceso penal. El hecho de que el trabajo en el Ministerio público se ha dificultado por el ingreso masivo de asuntos y, en el caso concreto del Tribunal de juicio del I

²²⁰ Orgánicamente los tipos de tribunales penales en Costa Rica son: 1.- Juzgado Contravencional, dedicado a faltas y contravenciones. 2.- Juzgado Penal: Hay en todo el territorio nacional, y se dedica a la fase preparatoria y a la intermedia. 3.- Tribunal Penal o Tribunal de Juicio: Existe uno en cada uno de los 11 Circuitos Judiciales del país, y está dedicado a conocer de las apelaciones de las fases preparatoria e intermedia; y a sustanciar juicios. 4.- Tribunal de Casación Penal, y que está dedicado a conocer la casación en los asuntos cuyas penas sean menores de cinco años, en los procesos abreviados por delitos sancionados con cualquier clase de pena. 5.- Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que está conformada por cinco magistrados con jurisdicción en todo el país, para conocer de la casación en los asuntos con pena mayor a cinco años de prisión.

Circuito judicial de San José, por el incumplimiento de los reglamentos (circulares) ha dado lugar a un desorden en la administración de expedientes. (González y Dall`Anese, 2002).

Como Costa Rica tenía el juicio oral y público desde el Código de procedimientos penales de 1973, el mayor impacto de la transición no se esperaba en la etapa de juicio, sino en la de investigación, esto es, en la conversión de los procesos del juzgado de instrucción en expedientes de la fiscalía. Se aprobó también un paquete de proyectos de ley, redactados por jueces, fiscales, defensores, magistrados y otros funcionarios, entre los cuales estaban la actual Ley orgánica del Poder Judicial y la Ley orgánica del Ministerio Público. También redactaron manuales de clasificación de puestos y funciones, y se elaboraron las normas reglamentarias para la entrega material de los expedientes, entre muchas otras cosas. (González y Dall`Anese, 2002).

Dada esta línea organizacional que respetaba la administración tradicional, no fue necesario crear en la judicatura nuevos tribunales para la implementación de la reforma. Las plazas adicionales que se crearon, fueron las que ordinariamente había que crear al aumentar el volumen de casos ingresados, aunque en algunos lugares se establecieron plazas de jueces interinos para atender el trabajo acumulado y los asuntos pendientes del sistema anterior.

Al respecto debe señalarse que se conformaron lo que popularmente se conoce como “mega-despachos”, consistentes en grandes concentraciones de jueces y personal asistente de una sola materia asignadas y centralizado desde un mismo órgano directivo. En cada Circuito Judicial se unificaron todos los tribunales de juicio de la materia penal en uno solo, con una secretaria para todos los jueces. Lo mismo ocurrió para los juzgados de la etapa preparatoria e intermedia. (González y Dall`Anese, 2002).

Como se ha dicho, un rasgo político-criminal diferenciador entre los procesos transformadores de la justicia penal de Chile y Costa Rica es la confluencia en el caso chileno de una alianza público-privada, mientras en el país centroamericano la reforma nace y es implementada por el mismo Poder judicial. Así, el proceso estuvo a cargo de una Comisión integrada por jueces, fiscales, defensores públicos, magistrados, estadísticos, administradores, etc.

La Escuela Judicial, el Colegio de Abogados y otras entidades, realizaron gran cantidad de cursos, para todos los operadores del sistema. Se programaron las actividades del Ministerio público y de la Policía judicial, el funcionamiento y la organización de los

despachos, y también fueron reacondicionados los espacios físicos. Recordemos que en Costa Rica funciona el juicio oral desde 1975, de manera que para la implementación de la reforma de 1998 no fue necesario crear nuevas salas de juicio.

En lo que respecta al Ministerio público y la Defensa penal pública la situación fue distinta, pues con la entrada en vigor del Código procesal penal fue necesario inyectar al Ministerio público una gran cantidad de personal, tanto profesional como administrativo, al extremo de que fue prácticamente duplicado. También fue necesario crear nuevas plazas de profesionales para la Defensa penal pública. (González y Dall`Anese, 2002).

Todo este proceso, con el tiempo, se ha denominado “proceso de modernización de la justicia”, que en el fondo resume múltiples reformas estatales, que empujaron a que Costa Rica, desde hace ya 20 años, tenga en marcha una transformación global de su sistema de justicia, no solo circunscrito al ámbito penal, sino que cubre todos los ámbitos todos jurisdiccionales. A la particularidad del rol protagónico de la Corte suprema de justicia en este proceso de reforma se unió posteriormente importante apoyo financiero de fondos del Banco Interamericano del Desarrollo, por ello a este proceso se le ha denominado “Proyecto Corte-BID”.

Así, el 5 de Junio de 1995 la Asamblea Legislativa de Costa Rica promulgó el Contrato de Préstamo Ley No. 7496, aprobando el contrato de préstamo suscrito entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, No. 859/OC-CR. El objetivo de este préstamo era financiar el Programa de modernización de la administración de justicia, el cual había sido firmado el 20 de Febrero de ese mismo año. Este contrato estableció un préstamo por parte del BID por un monto equivalente a once millones doscientos mil dólares estadounidenses (US\$ 11.200.000).

El proyecto de modernización se propuso como objetivo general promover la consolidación de un sistema jurídico más equitativo, accesible, eficiente y previsible, que permitiera reducir el retraso y la congestión judicial. En ese contexto se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- a. Consolidar un sistema moderno de administración del Poder judicial,
- b. Mejorar la gestión de los despachos y el servicio público de la justicia,

c. Facilitar el acceso y uso de la información referente a la jurisprudencia, la doctrina y la legislación vigente, y

d. Capacitar a los distintos agentes que participan en la administración de justicia.

Pero no fue hasta Febrero del año 1996 cuando inicia su funcionamiento la Unidad Ejecutora del Programa Corte-BID,²²¹ por lo que es partir de ese año cuando en la realidad se inicia la ejecución del programa. (Informe Final. Proyecto Corte-BID, 2013).

En este largo procesos de transformaciones administrativas es posible distinguir tres etapas u oleadas modernizadoras, y en cada una de ellas se ha puesto énfasis en áreas distintas, generalmente asumiendo temas pendientes de las oleadas anteriores. El informe final del “Estado de la Justicia” de 2013) concluye lo siguiente:

a).- Respecto de las olas reformistas: La primera se enfocó en la modernización del marco legal, la reorganización administrativa y el establecimiento de los mecanismos de resolución alterna de conflictos; la segunda dio seguimiento a los temas de gestión e informatización de los despachos, esta vez tomando en cuenta a los órganos auxiliares y, adicionalmente, incorporó la oralidad y la perspectiva de género en el quehacer institucional; y en la tercera ola el énfasis está en asegurar el acceso a la justicia a poblaciones específicas (adultos mayores, víctimas, personas con discapacidad, migrantes, refugiados, entre otros), en la evaluación del desempeño y en la transparencia.

- Durante los 20 años de reformas se ha incrementado significativamente la inversión en justicia. En 2013 el gasto judicial real per cápita fue de 132,9 dólares, cuatro veces más que el registrado en el año 2000 (32,2 dólares).

b).- Las olas reformistas no han tenido mecanismos de evaluación de impacto. En todo caso, lo que muestran los datos globales del Poder Judicial para los últimos veinticinco años es una disminución en la productividad (sentencias y casos terminados) y resultados mixtos en cuanto a la reducción de la duración de los procesos, que varía según materia y despacho.

c).- Aunque la Ley de carrera judicial dio estabilidad laboral a los jueces, no fue acompañada por un mecanismo de evaluación de desempeño. Entre 2000 y 2009 se ocuparon 1.285 plazas de jueces mediante el procedimiento de concurso y oposición.

²²¹ En términos político-criminales esta unidad tiene su paralelo en el caso chileno en la Unidad coordinadora de la reforma procesal penal. Sobre ella ya nos referimos largamente en el capítulo respectivo.

d).- El Programa de modernización financiado por el BID incluyó dos préstamos, el primero por 15 millones de dólares (1996) y el segundo por 32 millones de dólares (2002). Otros donantes durante este proceso fueron la AID, el Ilanud y el PNUD.²²²

4.- Análisis del material empírico

Al igual que en el caso chileno, en esta sección recurriremos a una contextualización histórica-económica para poder entender de mejor manera los procesos de modernización del estado costarricense, y, de alguna forma, también la tendencia gerencial “moderada” en su sistema de justicia penal.

Esta sección estará básicamente construida sobre la revisión bibliográfica hecha sobre esta temática, aunque alguna puntualización se hará a partir de las reflexiones que los propios entrevistados han hecho sobre la relación entre las dinámicas social del país y la evolución de la política criminal de Costa Rica.

De la misma forma que sucede en el caso chileno, la configuración de un modelo o paradigma político-criminal es finalmente reflejo de los acontecimientos y dinámicas que a nivel socioeconómico se dan dentro de la sociedad costarricense. Esta premisa permite entender mejor los orígenes y contornos del paradigma gerencial supuestamente surgido dentro del sistema de justicia penal en Costa Rica.

Es importante recalcar que durante el desarrollo de la investigación de campo, y, especialmente al realizar las entrevistas cualitativas muchos sujetos hicieron referencia directa, o encabezaron muchos de sus análisis y opiniones sobre el sistema de justicia penal de Costa Rica, retrotrayéndose a datos sociales o de transformación socio-económica del país. Esta perspectiva la habrían interiorizado al desempeñar sus cargos o puestos de trabajo. Esto

²²² Aunque es un tema político criminal a debatir en otro lugar, debemos mencionar que lo que se observa es que en realidad se han dado modernizaciones de gestión y contrarreformas procesal penales. Esta combinación se puede resumir en reformas del siguiente tipo: a.- creación de un nuevo sistema de flagrancias. b.- aumento del catálogo de delitos. c.- aumento de penas en diversos delitos, como narcotráfico y delitos contra la propiedad. d.- aumento de leyes especiales. e.- menos soluciones alternativas al proceso penal. f.- prohibición de apelación de la prisión preventiva. Este tema lo volveremos a abordar más adelante.

es esencial para comprender que la dinámica gerencial se produce más allá del modelo explícitamente implementado.

4.1.- Desarrollo histórico social de los últimos años en Costa Rica. “se acabó la pura vida mae ”

Para comprender los procesos históricos y sociales de la Costa Rica de los últimos tiempos, debemos partir de un hecho fundamental, el desmantelamiento del “incipiente” modelo socialdemócrata fundado en la segunda mitad del siglo XX, el cual ha venido sufriendo un paulatino retroceso desde las reformas económicas de fines de los setenta y principios de los ochenta del siglo pasado.

Aquel modelo que durante décadas otorgó a Costa Rica un cierto bienestar social y una estabilidad institucional para las pautas latinoamericanas se podía calificar de alta calidad. Pero hoy en día para muchos investigadores en ciencias sociales esta situación se está revirtiendo, imponiéndose sin contrapeso el modelo neoliberal. Estaríamos en presencia de la quiebra definitiva del estado “bienestarista” costarricense.

Hay un hecho reiteradamente expuesto por los científicos sociales y que algunos lo han resumido en la frase “*se acabó la pura vida*” (Mora y Pérez, 2009).²²³ Esta frase haría referencia al proceso de transición, no sólo del modelo económico, sino también del modelo social que se estaría dando en la sociedad costarricense a fines del siglo XX y las primera década del presente.

Estos autores sintetizan la nueva realidad social en la pérdida de tres ámbitos que históricamente el imaginario social consideraba verdaderos activos del país. Estos son: a).- Cultural: La apelación a una cultura política que privilegia la negociación frente al conflicto abierto, la preponderancia del diálogo como principio organizador; b).- Política: La existencia de un sistema político administrado por reglas democráticas, que logra ser una referencia para una sociedad que se mira “a sí misma” como democrática; y c).- Social: La centralidad de las clases medias en su estructura social, y la idea de que esta vocación incluyente ha posibilitado controlar los procesos de pauperización de las clases trabajadoras y conformar un régimen social de amplia vocación redistributiva. Sin perjuicio de que solo se trate de representaciones

²²³ Dentro del argot local un saludo normal entre los costarricense es “pura vida”, haciendo supuestamente referencia a la calidad de vida del pueblo “tico”. Otra referencia o concepto del argot popular es la expresión de “igualíticos”, indicando en este caso la igualdad que debe existir o existió entre los costarricenses o “ticos”.

sociales, para los autores lo relevante es la distancia que hoy en día separa este imaginario social de lo que sucede realmente en el país (Mora y Pérez, 2009:7-8).

A nivel macrosocial este proceso de cambio con el consecuente establecimiento de un paradigma neoliberal, estaría determinado por el desmantelamiento del estado de bienestar social que intentó construir por tres décadas la sociedad “tica”. El proyecto de construir un estado de bienestar al estilo latinoamericano fue producto de un acuerdo y pacto social que impulsó la consolidación de un estado socialdemócrata, lo que llevó a potenciar el rol del estado como promotor de riqueza y, sobre todo, como principal prestador de servicios públicos.

El hecho de prescindir del ejército²²⁴ permitió concentrar los esfuerzos de la clase política y de la sociedad en su conjunto en solidificar una democracia fuertemente institucionalizada dentro de un contexto político latinoamericano movedizo. Mientras en muchos lugares de la región se sucedían golpes de estado y sangrientas dictaduras militares, con el consecuente fraccionamiento social, Costa Rica avanzaba en cohesión social y en bienestar para sus habitantes.

Según algunos autores las claves de cómo la Costa Rica socialdemócrata suministró bienestar a sus ciudadanos serían las siguientes: Respecto de los derechos sociales se creó la Caja de previsión social, se estableció la salud universal y se aseguró la educación gratuita para todos los costarricenses. A estos logros sociales siguió una mejoría notable de los índices sociales que hasta el día de hoy colocan a Costa Rica dentro de los países con los mejores indicadores de desarrollo social de la región.²²⁵ En el plano productivo el Estado alentó la creación de unidades productivas, lo que dio un fuerte empuje a la industrialización del país en diversas áreas. Emergieron compañías emblemáticas como por ejemplo, la Empresa de Electricidad de Costa Rica.

El bienestar social vino acompañado de una fuerte institucionalización. Así entre los años 1950 y 1969 se creó el Instituto nacional de vivienda y urbanismo (INVU), el Instituto costarricense del turismo (ICT), el Instituto de electricidad (ICE) y el Instituto de tierra y

²²⁴ La Constitución política de Costa Rica establece. “Artículo 12.- Se proscribe el Ejército como institución permanente. Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias. Solo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán siempre subordinadas al poder civil; no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva”.

²²⁵ Para más información sobre el desarrollo humano en Costa Rica ver en: <http://www.cr.undp.org>.

colonización (ITCO). También es destacable que en el año 1963 se creó la Dirección general de bienestar social al objeto de coordinar y sistematizar todas las políticas sociales, como consecuencia de lo anterior se crea el “Primer plan nacional de desarrollo social para Costa Rica” para los años 1965-1968 (González y Ulloa, 1989).

Pero esta situación cambió. Numerosos estudios han destacado el retroceso de Costa Rica en índices tan sensibles como el de Gini, que muestra que es uno de los países donde más ha aumentado la desigualdad en Latinoamérica en los últimos 15 años. En el mejor de los casos se indica que la consolidación del estado de bienestar en Costa Rica no se concretó, y que los ajustes de los años 80, la globalización y otros factores han coadyuvado al lento desmantelamiento de la que fue considerada en su momento la Suiza de América Latina. Sobre ello nos referiremos en el punto siguiente.

4.2- Paso de un modelo socialdemócrata a otro neoliberal-gerencial

El hecho económico de relevancia, y que está estrechamente ligado con nuestra investigación, es lo que se denominan “los tres planes de ajuste”. Con ellos se alude a aquellos ajustes económicos que fueron realizados en las décadas de los 80 y parte de los 90, y que en definitiva fueron implementando lentamente las medidas del nuevo modelo neoliberal, rumbo que seguiría Costa Rica durante las dos décadas siguientes hasta el día de hoy.²²⁶

Como se ha dicho anteriormente Costa Rica desde los años 30 del siglo pasado y con más fuerza tras la guerra civil de 1948, venía desarrollando una serie de medidas sociales y económicas que podrían encuadrarse dentro de un denominado *Estado benefactor*. Algunos autores han caracterizado a este período a través de un conjunto de medidas adoptadas en el campo de la política económica y social, entre otras, el aumento del control de la economía, la

²²⁶ Algunos autores atribuyen que este nuevo estado de cosas no solo surgió de los problemas económicos y de falta de ética en el servicio público, sino también a la aparición de la Nueva gerencia pública: “La burocracia en Costa Rica ha sido erradicada, las evidencias abundan, el tráfico de influencias; los actos de corrupción de funcionarios públicos y expresidentes de la República que se debaten y son sentenciados en los tribunales de justicia; las concesiones de las obras públicas con montos exorbitantes, con amplias libertades y sin fiscalización para los concesionarios, etc., muestran transgresiones éticas, a la vez que constituyen violaciones a las normas y procedimientos administrativos establecidos. La administración estatal de Costa Rica, se ha metamorfoseado de una administración pública a una administración privada, con la aplicación generalizada de la Nueva Gerencia Pública (Huaylupo, 2008b)” (Huaylupo, 2011:305).

regulación de precios, la implementación de impuestos específicos, la subvención del crédito según sectores, la fijación de salarios, el crecimiento del empleo público, el desarrollo de un importante sistema educativo y sanitario, y el desarrollo de un ambicioso programa de infraestructuras (electricidad, agua, saneamientos, carreteras, canales, aeropuertos, puertos, teléfonos, viviendas). Todas las acciones anteriores fueron creando poco a poco un verdadero *Estado empresario*, lo cual se tradujo en una participación activa de este, especialmente en la producción de bienes y servicios (Hidalgo Capitán, 1998; 2003)

La crisis del modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones suele situarse a fines de los años 70 y comienzos de los 80, y habría estado originada tanto por razones externas como por razones internas del país. El panorama hacia el año 1978 era el sometimiento a un segundo shock petrolero con elevación de los tipos de interés internacional y revalorización del dólar, la caída de la demanda de los productos tradicionales, la caída de la demanda interna de productos industriales del Mercomún²²⁷, el estallido de la violencia en la región centroamericana y, como consecuencia, la fuga masiva de capitales y la caída de la inversión.

El problema de la deuda externa de los años 80, como sucedió en casi todos los países de América Latina supuso que el presidente Carazo reconociera en el año 1981 que Costa Rica estaba imposibilitada para afrontar esas deudas y declarara una moratoria de pagos a fines de ese año. En los años 1981 y 1982 la economía tuvo tasas de crecimiento negativas del -2,3% y del -7,3% respectivamente, el salario mínimo real se redujo entre 1980 y 1982 más de un 40%, la tasa de desempleo pasó del 4,54% de 1978 al 9,54% en 1982, mientras que la del subempleo lo hizo desde el 20,29% al 43,89%. Entre los años 1980 y 1982 se desarrollaron 81 huelgas y surgieron diferentes brotes de violencia, incluso terrorismo, muchos de los cuales tuvieron origen interno. Bajo este contexto se desarrolló la administración Carazo y sus actuaciones no contribuyeron a mejorarlo, sino, todo lo contrario (Hidalgo, 1998: 63).

En el año 1982 asume el poder Luis Alberto Monge del PLN (Partido de Liberación Nacional)²²⁸ y en esa época comienza un período de casi una década, que algunos catalogan como aquel en el que se echaron las bases a partir de las cuales comienza a configurarse de

²²⁷ Mercado común centroamericano (1960).

²²⁸ Este partido nació en la década de los cuarenta del siglo pasado. Su figura más relevante ha sido José Figueres Ferrer, líder y caudillo de la guerra civil del 48. La ideología de este partido político en términos generales es de tendencia socialdemócrata, aunque hoy en día, según sus críticos, es un partido defensor del modelo neoliberal.

manera clara el modelo neoliberal en Costa Rica. Los principales hitos y características de la penetración de este modelo fueron: (Hidalgo, 1998; 2003; Rivera, 1982; Sojo, 1989).

1.- El problema de la deuda externa y la búsqueda de una solución, hizo a Costa Rica suscribir una serie de acuerdos con Estados Unidos, con el Banco Mundial, con el Fondo monetario internacional, con el Club de París (que representaba a los gobiernos de los países acreedores de la deuda externa) y con la banca privada internacional. Por medio de estos acuerdos la ayuda de los organismos internacionales quedaba supeditada al pago de la deuda y a la aplicación de políticas económicas de corte neoliberal. Algunas de las exigencias iban dirigidas a la disminución del déficit público a través de un menor gasto público, una ordenación del mercado cambiario, privatizaciones de empresas del estado, disminución de salarios y reducción de la inflación.

2.- Dado el conflictivo panorama que se vivía en la región centroamericana en aquel momento, y como consecuencia indirecta de los mismos acuerdos económicos, Estados Unidos, además, de intervenir fuertemente en estos ellos, convirtió a Costa Rica en su aliado de la región sumando así fuerzas ante la amenaza del sandinismo nicaragüense.

3.- Algunos autores sostienen que en realidad Costa Rica fue bastante resistente a las nuevas exigencias que traían los acuerdos de corte neoliberal, y que muchas de las ayudas que se dieron en los 80 o las obligaciones que iban incorporadas fueron incumplidos. De alguna forma la fuerte tradición socialdemócrata del país hizo frente a los deseos de estabilización del FMI, evitando así un gran descalabro social como sucedió en el resto de los países iberoamericanos en lo que se denominó la *década perdida*.

4.- A mediados de los 80 Costa Rica logra estabilizar su macroeconomía y, tras aplicar las recetas de liberalización económica, ingresa en una fase que se caracterizó por su apertura comercial y por su inserción internacional en el comercio internacional. Se produce una transformación de su matriz productiva hacia la exportación, aplicando así, a grandes rasgos, la teoría de las ventajas competitivas. También se consolida la idea de la primacía del mercado como el más eficiente asignador de recursos y la necesidad de una banca privada más competitiva y dinámica. De este modo se asienta la idea de que el destino de las empresas públicas no estratégicas o ineficientes debe ser su cierre o su privatización.

5.- En el sector público se realizaron importantes transformaciones, lo que significaría la introducción en Costa Rica de la Nueva Gestión Pública (NGP). Estos albores del

gerencialismo, contenían entre otras medidas: La aprobación de una ley de equilibrio financiero del sector público (1983) para controlar el déficit público, la congelación de contrataciones y salarios, la reestructuración de la administración pública, en especial los ministerios de educación y salud, la Caja costarricense del seguro social, y otros organismos e instituciones autónomas. Además, se dotó de asistencia técnica internacional al MIDEPLAN (Ministerio de planificación) y se realizó una transformación profunda de CODESA (Corporación costarricense de desarrollo).²²⁹ Por tanto, el estado comienza a renunciar al rol empresarial, disminuyendo en primer lugar su participación en las empresas y renunciando a su administración, para luego terminar privatizándolas definitivamente.

6.- La relevancia para esta investigación del denominado Plan de ajuste estructural III (1994) se sitúa en el hecho de que este programa estaba orientado hacia “la modernización, racionalización y reforma integral del estado”, a diferencia de lo que ocurrió con los dos planes anteriores que tenían objetivos económicos, en especial la liberación externa de la economía costarricense. La nueva crisis económica de los años 1994 y 1995 impulsa, aun con resistencias, a aceptar las medidas que estaban preconizadas en este PAE. Entre las más relevantes podemos nombrar: La conclusión de los procesos de privatización; la promulgación de una ley de concesión de obra pública (externalización); la entrada en vigor de una nueva ley de regulación de los servicios públicos; la apertura a la inversión extranjera de sectores como electricidad, turismo, mercado de valores, cambiario y de seguros, y otros.

En el campo de los servicios públicos se compromete el país con un programa de movilidad laboral de trabajadores públicos, jubilaciones anticipadas y privatización de servicios públicos. Otras innovaciones se hicieron en el campo de las pensiones a través de una especie de capitalización individual.²³⁰ El resumen de este período está marcado en definitiva por la gran importancia que han tenido los aportes internacionales en el mantenimiento del equilibrio económico del país.

7.- El último período del desarrollo económico social de Costa Rica está marcado por lo que se suele denominar “período aperturista”. Esta época se ha caracterizado por la amplitud en la variedad de productos exportados, por el predominio del turismo como motor de ingreso de

²²⁹ CODESA fue la institución paradigmática del estado empresario costarricense, teniendo bajo su mando una serie de entidades productivas; en los años 90, después de diversas críticas sobre su gestión y nivel de endeudamiento fue privatizada (1997). Su proceso de privatización se puede ver en Hildalgo (2003:219 y ss.).

²³⁰ Es importante indicar que un préstamo del BID de 80 millones de dólares en el año 1996 que pretendía financiar un Programa de reforma del sector público, fue desviado para paliar los daños provocados por los efectos del huracán César en la zona sur del país.

divisas en el país y por los acuerdos de libre comercio, especialmente el suscrito con Estados Unidos.

En síntesis, la instalación del gerencialismo en Costa Rica se va a producir tras un largo período de desmantelamiento del incipiente estado de bienestar que había logrado el país. Este proceso comienza a fines de los años setenta y es impulsado por los propios gobernantes costarricenses como por una serie de obligaciones suscritas con organismo internacionales que financiaron al país para ayudarle a salir de las crisis económicas que lo aquejaron.

Como mucha literatura indica (Mora y Pérez, 2009; González y Ulloa, 1989; Hidalgo, 2003 y Barahona y Ceciliano, 2008), el resultado ha sido un descenso notable en el bienestar de la sociedad costarricense, que se ha hecho visible en el estancamiento de la disminución de la pobreza, que se mantiene en alrededor del 20 %, pero especialmente en un constante aumento de la desigualdad social.

Evidentemente la sociedad “tica” se ha vuelto más compleja, y si bien no tuvo regímenes dictatoriales al estilo de los países del “Cono sur” de Sudamérica, con los que se le suele comparar por nivel de vida, sí está en un contexto regional de alta violencia, siendo un lugar donde el tráfico de drogas tiene uno de sus principales zonas de paso. Todo esto lo convierte en un país vulnerable y propicio para un rápido aumento de la conflictividad criminal.

Otro factor que agitó las aguas del país en los últimos años fue el tema del Tratado de libre comercio con Estados Unidos. A pesar del histórico acercamiento que había entre Costa Rica y EE.UU, lo cierto es que este tratado provocó una enorme resistencia en la ciudadanía. Aunque finalmente ganó el “Sí” en el referéndum respectivo, esto en gran parte se debió a una feroz campaña mediática, llena de temores y amenazas que en caso de que ganara la opción “No” se produciría por ejemplo, el cierre de empresas y despidos masivos en todo el país (Rayner, 2008).²³¹

Todo este contexto complejo habría tenido efectos político criminales tangibles, especialmente por el proceso de “judicialización” de los conflictos institucionales que,

²³¹ Incluso se formaron los denominados “Comités patrióticos” (2007-2008), que eran agrupaciones de ciudadanos que se oponían al referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (TLC o CAFTA-DR). (Rayner, 2008).

incluso, llevó al encarcelamiento de dos ex presidentes de la república. Como la política no logró resolver sus conflictos por sus vías institucionales, pues ya se había perdido la lógica del consenso, se trasladan estos problemas al campo de la justicia, produciéndose la "judicialización" de muchos conflictos políticos, y el eje institucional se traslada al campo del Poder Judicial.

Otros autores, como Carranza (2009; 2011) indican que el gran factor que conecta los cambios sociales y la política criminal, es la cada vez peor distribución de ingreso en Costa Rica. Así, atribuye un efecto correlativo entre el aumento del índice de Gini con los principales índices delictuales del país. Reforzando esta idea, Campos (2010), en un amplio estudio sobre la violencia en Costa Rica en la primera década del siglo XXI, establece que el cambio del modelo socio-económico costarricense ha influido en múltiples áreas de la política criminal. En su estudio el aumento de la pobreza, de la desigualdad de ingresos y, la exclusión social son las dimensiones "problemáticas" de este fenómeno. Esto en el nivel político criminal ha traído aparejado el aumento de delitos violentos asociados a temas gananciales (patrimoniales), mayor corrupción, violencia cultural (racismo y xenofobia) y mayor inseguridad ciudadana, que además ha sido explotada por lo medios de comunicación.

4.3.- Los nuevos roles gerenciales en el sistema de justicia penal costarricense

Al igual que en el caso chileno, uno de los factores que más ha influido en la configuración de la lógica gerencial en el sistema de justicia penal costarricense, es la incorporación de nuevos profesionales venidos del mundo de las ciencias de la administración y de la economía. La construcción de un nuevo lenguaje, la introducción de nuevas metodologías de trabajo, y la puesta en marcha de nuevas reglas del juego en el ámbito organizacional no habrían sido posibles sin la aparición de estos nuevos actores.

Como se ha indicado anteriormente, el hecho de que no haya habido una total transformación organizacional del sistema de justicia penal en Costa Rica complica hablar de un dominio gerencial de estos nuevos profesionales. Más bien estamos ante pequeños nichos donde sí han logrado su inserción y han hecho notar sus competencias.

Un contrapunto interesante es que en el caso chileno ha sido posible clasificar a los actores en relación al tipo de participación que han tenido a lo largo del proceso de reforma

procesal, según sea en la fundación, diseño, implementación o ejecución del modelo. En el caso de Costa Rica, si bien ha existido una reforma de la administración de justicia, esta ha sido tan difusa que cuesta identificarla en una sola política pública para el ámbito penal; por esta razón es difícil distinguir a todos sus participantes. Además, al ser una reforma nacida e implementada por el mismo Poder judicial sus diseñadores, implementadores y ejecutores están todos bajo el mismo paraguas institucional.

Sin perjuicio del rol protagonista de los magistrados de la Corte Suprema en la elaboración de las reformas, es destacable el trabajo desarrollado en el Departamento de planificación del Poder judicial. Este organismo es el encargado de llevar adelante, entre otras tareas, los procesos de planificación estratégica, el control y evaluación de la gestión, el presupuesto de la organización y las estadísticas de todas las instituciones judiciales involucradas en el sistema de justicia.²³²

En esta área sí es posible encontrar profesionales realmente dedicados a temas gerenciales, enfocados especialmente a temas generales como la planificación y la evaluación de las políticas institucionales. Aquí es común la convivencia de profesionales provenientes de la economía, de las ciencias de la administración, de la administración pública y del derecho. Ya en el terreno de la gestión específica, y tal como sucede en el caso chileno, la emergencia de la figura del “administrador” es clave para determinar los roles gerenciales.

Costa Rica, al momento de modificar su norma procesal penal del año 1996, ya era uno de los países pioneros en la innovación de las estructuras administrativas del sector de la justicia. Esto se reafirmó al incorporar la figura del administrador en la estructura orgánica de sus instituciones, pretendiendo de esta forma que fuera el eje sobre el cual pivotaría el área ejecutiva del Poder judicial.

Lo cierto es que, al igual que en Chile, la importancia de la figura del administrador en el nuevo sistema de justicia penal es esencial, y de su real protagonismo dependerá en gran parte la suerte de cualquier reforma a la justicia en materia organizacional. La relevancia de esta figura en las reformas de la justicia la indican Oré y Ramos (2010:27) de la siguiente forma: “Una aproximación a la respuesta pasa por las siguientes cuestiones: a) la incorporación de un administrador profesional, es decir, ajeno a la función judicial o fiscal, b) la capacidad del fiscal para manejar el flujo de casos, c) la separación de funciones, c) el

²³² Para más información ver en: <https://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/>.

control y medición de indicadores, d) infraestructuras adecuadas para la transmisión fluida de la información, e) administración eficiente de los recursos”.

Aunque para algunos autores (González y Dall`Anese, 2002) en Costa Rica no se habrían logrado completamente los objetivos que se perseguían. Otros como Rivera-Cira (2001), tomando como referencia la experiencia del Segundo Circuito de San José de Costa Rica, consideran que la experiencia fue en general positiva, así manifiesta: “Sometida al Consejo de Administración se encuentra una Oficina de Administración, encabezada por el "Administrador General del Circuito". Este funcionario es un profesional en administración y se encarga, de manera descentralizada, del manejo administrativo del personal, del edificio y de las finanzas. Igualmente, tiene bajo su responsabilidad los departamentos de recepción y distribución de documentos, el departamento de notificaciones y citaciones, el departamento informático, los archivos y la atención al usuario. Ciertos servicios administrativos han sido privatizados, tales como vigilancia externa, servicios de fotocopias, cafetería y limpieza, pero corresponde al Administrador supervisar la debida prestación de los mismos. Esta figura es una de las que ha tenido más éxito en el nuevo esquema. Se ha institucionalizado y se ha hecho indispensable para el funcionamiento del Segundo Circuito”. Tanto los administradores de circuito como el consejo que se indican están normativamente regulados en la Ley orgánica del Poder Judicial, por tanto, son cargos gerenciales creados por ley y no por “posicionamiento organizacional”, como veremos más adelante.

Como se indica, existe un Consejo de administración, el cual es otra muestra más de la emergencia de estos nuevos roles gerenciales: “El nuevo esquema también contempla un consejo de administración, conocido como Comisión de Goicoechea. Este es un órgano de conciliación, participativo y deliberativo, que propone soluciones sin perjuicio de las atribuciones que les competen a los órganos superiores del Poder Judicial. Está integrado por tres magistrados, el Director Ejecutivo del Poder Judicial, el Jefe de Personal del Poder Judicial, el Jefe de Informática del Poder Judicial y los coordinadores de los "Consejos de Gestión" o grupos gerenciales. Su objetivo primordial es evaluar el rendimiento de los despachos de cada nivel. Así, existe un Consejo de Gestión para los jueces de menor cuantía (equivalentes a Jueces de Paz), otro para los jueces de primera instancia, otro para los jueces de segunda instancia, otro para el Ministerio Público, otro para la Defensa Pública y otro para el Ámbito Administrativo. Forman igualmente parte de la Comisión un representante de los empleados, otro de los usuarios y el Administrador General del Circuito Judicial. Este

Consejo aprueba el anteproyecto de presupuesto, vela por la buena administración del Circuito y prepara los informes anuales de labores”. (Rivera-Cira, 2011).

Las principales críticas sobre estas reformas apuntan a que han sido hechas más sobre el papel que sobre la realidad del sistema penal. En lo que respecta a los roles gerenciales propiamente tales, a partir de la visita que hicimos al Circuito Segundo o de Goycochea, a propósito del proyecto “tribunales sin papel”, podemos decir que la presencia de profesionales “no tradicionales” en el ámbito jurídico no es general, y la presencia de ingenieros industriales, por ejemplo, inexistente, al menos en la fecha en que se efectuó tal actividad.

Para profundizar en el tema de los roles gerenciales, recurrimos a una de nuestras entrevistadas, que a esa fecha tenía el cargo de “Jueza coordinadora de gestión” en este circuito judicial. Ella indica que el equipo de gestión con que cuenta cada tribunal o “tribunal coordinador”, es un juez presidente, un administrador y un juez tramitador. Consultada luego sobre los eventuales conflictos que pudieran darse en algunas decisiones (racionalidad jurídica versus gerencial), ella es tajante en decir que siempre primaría la opinión del juez coordinador; para ilustrar lo anterior la entrevistada suministra un ejemplo: *“hubo un problema con el uso de impresoras, que para efectos de ahorrar y estandarizar su uso, se cambiaron de posición dentro del mismo tribunal; sin embargo, esto produjo un problema con las ordenes de detención, pues estas siempre debían ser escritas, y por más digitalización que se haga de la gestión judicial, hay ciertos nichos que deben mantenerse de forma escrita, por ello primó la opinión del juez sobre como debería hacerse este procedimiento”*.

La entrevistada enfatizó que el mundo administrativo es únicamente eso, “mundo administrativo”, es decir, auxiliares de la administración de la justicia, y que lo esencial es el mundo judicial, pues es el núcleo del sistema. Sobre su formación o aptitudes para gestionar, ella básicamente las atribuye a los muchos años que ha ejercido como fiscal y como jueza en el Poder Judicial de Costa Rica. Pero al ser preguntada respecto a su conocimiento sobre algunas herramientas clásicas de la gestión de organizaciones, como el cuadro de mando integral, ella indicó que las desconocía, expresando que el tipo de gestión que ella llevaba a cabo era más bien “rústica” o “gestión personalizada”.

Sobre la temática de exceso de trabajo, tema también en boga en el modelo chileno y en las reformas gerenciales en general, la entrevistada dijo que la gestión a mejorado

notablemente el tiempo de trabajo, es decir, se hacen en menos tiempo los procedimientos, lo ha redundado en un ambiente más saludable para el personal administrativo. Es lógico que los episodios de estrés de los funcionarios del sistema de justicia penal se den con mayor frecuencia en la fiscalía, pues en un sistema acusatorio será esta entidad la encargada de procesar (seleccionar) la información que ingresa al sistema penal y evaluar si en base a ella presenta o no presenta una acusación ante los tribunales de justicia. Esta especie de examen de admisibilidad viene a complementar el filtro preliminar, más superficial, que realizan las policías. Por ello, esta “jueza coordinadora” reconoce que a ellos “les llega el trabajo más limpio que antes”, y que a nivel de tribunales superiores (Apelación y Corte Suprema) este proceso de selección es muchísimo más acusado aún.

En este sentido, la entrevistada no dudó en calificar textualmente el clima laboral de la fiscalía como un “ambiente tóxico”. Así, indica que el hecho de “trabajar por audiencias” (oralidad) ha mejorado mucho el sistema, especialmente el clima laboral de los tribunales. También ha influido en esta mejora del ambiente de trabajo la mejora en el control de agendas, así como programas de trabajo más elaborados, pero la diferencia esencial viene dada por una mejor actitud hacia el trabajo judicial en sí mismo.

La emergencia de nuevos roles gerenciales en el SJP, por vía normativa o por vía “posicionamiento organizacional”, se ve potenciada por un fenómeno que ya constatamos en el contexto chileno, nos referimos a la “huida” de profesionales desde la fiscalía a otros órganos judiciales, o al ejercicio liberal de la profesión. Nuestra entrevistada confirma la emigración de fiscales desde el ámbito de la persecución penal a la judicatura, indicando que es un fenómeno real, aunque no se aventura a dar cifras al respecto. Sí indica que en su opinión se van los mejores fiscales a la judicatura.²³³

En temas asociados, como el aumento notable de casos, la complejidad de la nueva criminalidad y la presión mediática, es evidente que diversos profesionales han tenido que asumir “roles gerenciales” por las presiones que la gestión del sistema pone sobre ellos. Esto ha tenido un curioso efecto político-criminal, por el eventual “subsidio probatorio” de la judicatura al mundo de la fiscalía, a efectos de apoyar investigaciones del Ministerio público

²³³ Para el caso chileno se puede ver la preocupación que sobre esto tiene la asociación de fiscales: <http://www.fiscales.cl/?p=431>. Esta fuga de fiscales también ha sido descrita en la prensa: <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2014/07/1-14919-9-fiscales-en-fuga.shtml/>. En Costa Rica debido muchos fiscales lo que intentan es cambiarse a la Defensa penal pública o a la Judicatura. Por tanto, se cambian dentro de la misma institución, el Poder judicial.

que en sus acusaciones u otras peticiones contiene argumentos, francamente débiles. Aunque este tema lo retomaremos más adelante, esto opera como una especie de “asociación corporativa tácita”, entre la judicatura y la fiscalía, motivada por el enorme volumen de trabajo que ellos (los fiscales) tienen.

Nuestra entrevistada indica que es probable que en muchos casos los jueces bajen de forma inconsciente la barrera probatoria, lo que sucede normalmente en casos que parecen claros, pero en los que evidentemente se podría haber hecho más en términos investigativos. En lo que ella si es enfática, especialmente considerando su experiencia de fiscal durante 15 años, es en la calidad de las investigaciones y presentaciones que realiza la fiscalía, que estima muy inferior a la que tenían en el pasado. Las razones que cree que explican esta situación, probablemente extrapolables para el caso chileno, son:

1.- Fiscales demasiado jóvenes, sin experiencia: La entrevistada *“no comprende cómo esta gente (fiscales jóvenes) al final sacrifica una parte importante de su vida en un ambiente tan tóxico”* (como la fiscalía). Esta inexperiencia y falta de cualificación ni siquiera se ve compensada con estudios de maestrías o doctorados por parte de los fiscales, pues se mantienen los déficits a la hora de exponer y hacer presentaciones ante los tribunales.

2.- Metas de gestión de la fiscalía inconvenientes: Para aclarar este punto le pedimos su opinión acerca de lo que entiende por “buena gestión” y por una meta de “mala gestión”. Indica que una “meta de mala gestión” sería, por ejemplo, la exigencia de 5 acusaciones en un período determinado por fiscal. Según su opinión, de esa manera se está forzando una acusación o los hechos de la misma, por lo que estaríamos peligrosamente incentivando una prevaricación. La entrevistada agrega en este punto que por ejemplo “ellos” (su tribunal) tienen una “gestión buena” al exigir al juez intermedio que lleve a cabo 5 audiencias al día. Indica que esta meta es buena porque es razonable, y que su aplicación ha ayudado a mejorar las audiencias, pero es un trabajo que “ellos” han hecho de forma independiente (autogestión), que no es forzado ni impuesto por la jerarquía del Poder judicial.

4.3.1.- Los nuevos roles gerenciales por “posicionamiento organizacional”

Como hemos explicado en el caso chileno, han existido roles gerenciales asumidos por profesionales a los que por ley no les correspondían, pero que dados sus cargos o posición organizacional han tenido que asumir. En el caso costarricense la asunción de roles jurídico-

organizacionales debido a las circunstancias organizacionales es paradigmática. Es lo que ha sucedido, por ejemplo, en el modelo de flagrancia, donde se ha puesto en marcha todo un modelo de autogestión creado por los propios operadores del sistema. Dada su relevancia lo explicaremos por separado párrafos más adelante.

Como hemos indicado, en general en el SJP costarricense la influencia de profesionales del mundo de la gestión o de la ingeniería no ha sido tan pronunciada como en Chile, con la excepción antes dicha del Departamento de planificación. Esto ha llevado a que muchas reformas organizacionales hayan sido encabezadas e implementadas directamente por abogados (juristas) con o sin formación complementaria en temas de administración.

Una circunstancia que compensa esta falencia es el hecho que en organizaciones como por ejemplo la fiscalía se ha capacitado a diversos funcionarios en temas de gestión. Quizás el proyecto más interesante fue la capacitación un grupo importante de fiscales (50 aproximadamente) en competencias de administración, especialmente en manejo del talento humano, en estadística y en cómo mejorar la productividad organizacional. Esta capacitación se realizó a través de un convenio con el Centro de investigación y capacitación en administración pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica.²³⁴

Antes de examinar los contenidos de esta capacitación, es importante mencionar que uno de los entrevistados, el Fiscal nacional subrogante del Ministerio Público que, además, es el encargado de gestión de esta institución nos aclaró que la “nueva fase gerencial” (según él la capacitación es reflejo de ello) de la fiscalía estaba enfocada especialmente en los “fiscales jefes de oficina”, pues es sobre ellos en quienes finalmente recae la carga del trabajo organizacional. De ahí el deseo específico de potenciar la gestión y el liderazgo en ese grupo. Aparte de la capacitación que en párrafos siguientes analizaremos, ciertos niveles directivos cursaron una maestría en gestión pública, algo que fue criticado por otros funcionarios de la institución, pues se agregó este postgrado con fondos públicos mientras que los beneficios fueron finalmente para cada profesional en particular.²³⁵

²³⁴ Más información sobre esta consultora en: <http://www.cicap.ucr.ac.cr/web/acerca-del-cicap/>.

²³⁵ Este tema afloró al realizarse la capacitación general para los otros fiscales. Los consultores del CICAP dijeron: “se produjo una especie de “quiebre organizacional en la fiscalía”, pues al momento de la evaluación de la actividad de capacitación, los funcionarios (fiscales adjuntos) expresaron cierta contrariedad y crítica con el hecho de que, si bien ellos estaban contentos con haber tenido acceso a una capacitación, no entendían de porqué a "altos cargos de la fiscalía" se les había dado la opción de realizar una "maestría en temas administrativos". Este programa se denominó Fondepst, que tuvo un alto costo para el erario público y que sólo alimentaba los curriculum de cada uno de los funcionarios que realizaron dicha maestría, con costos asumidos íntegramente por

Debido a las dificultades para determinar los elementos que nos demuestren una lógica auténticamente gerencial en el SJP de Costa Rica, especialmente por el menor número de profesionales de la gestión en relación al caso chileno, decidimos tomar contacto con el CICAP y entrevistar directamente al equipo que brindó la capacitación a los fiscales. De esta manera pretendíamos tener un conocimiento de primera mano acerca de las materias impartidas, cuyos contenidos hipotéticamente habrían sido aplicadas con posterioridad en la institución. Esta entrevista cualitativa fue de carácter triple, y en ella participaron el consultor organizacional a cargo de la capacitación, la encargada de educación continua y la directora del programa. La entrevista se realizó en dependencias del CICAP, en la calle San Pedro de la ciudad de San José de Costa Rica el día 12 de abril del 2013.

El objetivo de este centro de investigación es el fortalecimiento de las organizaciones de la administración pública y de la economía social, mediante la investigación, la gestión del conocimiento, la consultoría/asesoría y la educación continua. Según indica su página electrónica se dedican a aportar valor a las organizaciones con soluciones integrales y de calidad, mediante la mejora de su capacidad de gestión.

A través de su área de asesoría y consultoría el CICAP se hizo cargo de la capacitación que requirió la fiscalía, la cual estaba inicialmente enfocada en “gerencia y liderazgo”.²³⁶ Para ello, según los entrevistados, había una idea base sobre lo que sería el mensaje de la capacitación: “*ahora somos gerentes de casos y no ya sólo fiscales*”. Como indicó el consultor principal “introducir la idea de que “usted” ya no es “solo fiscal” (sino también gestor) es difícil, no solo por un tema de formación de los abogados, sino también por la resistencia organizacional inherente a la propia cultura jurídica”.

Se apuntó en primer lugar a la “formación de jefes”, a través de una especie de diagnóstico de las necesidades y habilidades que se requieren para ocupar dicho puesto. Además, se dejaba claro que el objetivo final de la organización de justicia es dar un mejor servicio a los “usuarios” (paradigma de la atención a usuarios), y las habilidades gerenciales y

la institución. La versión de la jefatura fue diferente, indicaron que en realidad lo que hubo fue una especie de adaptación a los nuevos requisitos que “el estatuto administrativo” exigía para los fiscales de cargos gerenciales, es decir, se les solicitaba una maestría o estudios gerenciales, y por tanto eran necesario poner al día a estos funcionarios en estas técnicas, y la mejor forma de llevar a cabo esto fue la maestría en administración.”

²³⁶ El CICAP ha realizado capacitaciones similares para otros organismos del estado, como para el “sistema fitosanitario del estado” o la “defensoría de los habitantes”.

de liderazgo deben enmarcarse en esa perspectiva. Se intentaba por último lograr construir un "proceso de trabajo" que ahorre costos y tiempo para el servicio público.

Las competencias de “jefatura” que se pretendían potenciar, eran: 1.- Clarificar cuál es el rol de un jefe en una organización moderna; 2.- Explicar cuales son las responsabilidades y competencias basadas en el conocimiento del "trabajo" o giro del negocio que son precisas, cuando se asume una “actitud de jefatura” (esto es un lenguaje “gerencial o mercadotécnico” de los capacitadores que no se logró entender completamente a qué apuntaba). El consultor insistió mucho en que la metodología escogida fue la que se denomina en la jerga de esta área "experiencias vivenciales", es decir, experiencias que van más allá de las competencias exclusivamente jurídicas, o sea, en sus palabras, *se buscaba una verdadera gerencia con liderazgo*. En este punto, dado el lenguaje a veces un tanto ambiguo de la consultoría de liderazgo, solo podemos imaginar a qué se referían exactamente los objetivos de la capacitación en una institución de persecución penal.

Los consultores se refirieron a esta metodología como “constructivista” y estuvo más o menos dirigida hacia tres áreas:

a.- Desarrollo de competencias: Lo que ellos denominan “el mundo vivencial”, a través de un concepto práctico del saber-hacer, concretado en talleres de trabajo.

b.- Enseñanza sobre la forma de elaborar una estrategia, y que esta se concrete en un "plan de acción gerencial". Se les indicó que la forma de medir el impacto esperado de este plan es a través de un sistema de indicadores.

c.- Desarrollo por cada jefe de fiscalía de su plan de acción a partir de lo que ellos denominan "el concepto de transferencia de conocimiento". En otras palabras, que pudieran replicarse estos conocimientos gerenciales en su equipo de trabajo.

Dado que los consultores no tenían formación en derecho penal ni en criminología, se les preguntó cómo afrontaron el reto de comprender la naturaleza de la organización “Ministerio público” y, por tanto, cómo adecuaron una capacitación en gerencia y liderazgo a una institución tan compleja. En este punto cobró relevancia el concepto de, valor", ²³⁷ que en definitiva sería el eje sobre el cual debería construirse la capacitación. Para el consultor principal, el concepto esencial era el de "*justicia pronta y oportuna*" que establece incluso la

²³⁷ Este es un concepto muy usado en el lenguaje de gestión y que ya revisamos en nuestro marco teórico.

propia constitución de Costa Rica, se les preguntó Sobre lo mismo se preguntó si el objeto de, valor de los fiscales no serían acaso las condenas, a lo que ellos replicaron que quizás sean “las buenas condenas” el verdadero objeto del valor. Aunque se solicitó mayor explicación, no fue posible aclarar qué significaba “buenas condenas” desde la perspectiva de los consultores.

El tiempo destinado a la capacitación fue de 32 horas, aunque los consultores fueron claros en decir que una capacitación bien hecha, exigiría un período de trabajo más extenso. A saber, un proceso prolongado que implique el "acompañamiento" a los jefes en la puesta en marcha de los nuevos procesos de trabajo o de lo aprendido en la capacitación. Por ello, los consultores reiteraron la relevancia que tiene el "compromiso político" de las instituciones que requieren una capacitación. Eso sonó como una crítica velada a la fiscalía, en el sentido, de que este organismo había solicitado la capacitación en parte motivada por temas de *marketing institucional*, y además, con la finalidad de cumplir algunos objetivos “político-organizacionales” internos. Citaron como contraejemplo positivo un proyecto que ellos tienen actualmente con Lotería de Costa Rica, donde se ha hecho un seguimiento y acompañamiento, e incluso se nombró una especie de “facilitador” con el equipo de trabajo. Pero ellos debían ceñirse al presupuesto y requerimientos del cliente, en este caso, el Ministerio público de Costa Rica.

Para potenciar las prácticas de “desarrollo del talento humano”, lo que se hacía era que lo que los asuntos que se discutían en los talleres (casos organizacionales de ficción), fueron contruidos por los propios fiscales. Sin embargo, no se sabe realmente si eso tuvo o no, un "impacto" en la calidad del servicio, justamente por la falta de acompañamiento tras la capacitación. Según los entrevistados, fue tan inédito realizar una capacitación a gente sin las competencias esenciales de gestión que cuando correspondió construir matrices para organizar procesos de trabajo, fue necesario capacitar a los fiscales en el manejo básico del programa Excel.

En términos más generales, y dada la experiencia de los consultores con el sistema de justicia penal, se les consultó sobre si veían posible el cambio de la cultura organizacional en este sistema. Según el consultor principal, para que se pudiera llevar adelante cualquier cambio en la organización es esencial que los jefes o jerarquías conozcan el negocio de la organización, y que sus decisiones tengan suficiente fuerza y claridad para permear a los

estamentos más bajos. Con todo, él opina que en justicia los cambios son difíciles porque las jerarquías son demasiado reacias al cambio organizacional.

A la pregunta de si un buen diagnóstico de la situación ayuda a una mejor intervención organizacional, el entrevistado afirmó que ha sido consultor en diversos países, y que incluso trabajó en informes de la ONU, dice que en realidad los diagnósticos y evaluaciones a veces no sirven, aún cuando existan. Bajo esta perspectiva pareciera mejor trabajar sobre lo que él denominó "emergencia de la necesidad", es decir, según vayan apareciendo nuevos fenómenos en la misma dinámica del trabajo de la organización.

Acerca de los riesgos de gerenciar mal y de en qué casos hipotéticamente se podría dar esta situación, el entrevistado indica tres razones principales:

- a.- Que el sistema no alcance a madurar lo suficiente y, por tanto, no se alcance a realizar el cambio organizacional. O en términos más simples, no se logre crear una verdadera "nueva cultura del trabajo".
- b.- Que el sistema este sujeto a vaivenes políticos, de forma que cada nuevo jefe que asuma el mando cambie la estructura o lo ya realizado con anterioridad por otros "directores".
- c.- Que se comprenda que al capacitar con el objetivo de implantar un nuevo modelo gerencial, estamos más ante un "proceso" que ante un programa aislado de "capacitación".

Finalmente se volvió al debate acerca del concepto de valor, preguntándoles para qué sirve el sistema de justicia penal desde la perspectiva de los consultores. Indicaron, que la respuesta va ligada al concepto de gestión y de creación de valor, lo que se concreta en la pena o sentencia condenatoria.

5.- Un nuevo territorio de la justicia penal costarricense

En Iberoamérica, sin duda, ha sido Costa Rica uno de los países pioneros en el campo de las reformas a la administración de justicia, en el rediseño de los despachos judiciales y en la actualización informática. Ahora bien, determinar si todos estos cambios administrativos están teñidos de auténtica lógica gerencial es algo que implica un análisis político criminal más a fondo. Sin embargo, en principio puede afirmarse que muchas de estas transformaciones, insertas dentro del área tradicional de la administración de justicia, han

tenido como objetivo aliviar la saturación y retardo de las causas judiciales, mediante un reforzamiento logístico-administrativo.

Al margen del debate sobre el mayor o menor tono gerencial de estas reformas, es innegable el rol vanguardista que Costa Rica ha tenido en esta materia, al menos en el contexto latinoamericano. Rivera-Cira (2001) indica algunos factores que habrían incidido en esta modernización de la gestión judicial:

- a).- Costa Rica cuenta con un Poder judicial independiente, respetado y tradicionalmente fuerte.
- b).- El Poder judicial costarricense históricamente ha liderado la reforma judicial en el país. Todos los cambios producidos en este campo en la segunda mitad del siglo veinte han sido iniciativas judiciales, con excepción del establecimiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia .
- c).- El Poder Judicial ha recibido, desde los años sesenta, el 6% del presupuesto anual de la república y cuenta con total independencia presupuestaria. El Poder Judicial siempre ha tenido los mejores edificios del sector público y buenos salarios.²³⁸
- d).- Los jueces y el personal de apoyo de los tribunales, así como los funcionarios administrativos de la institución, cuentan con estabilidad laboral. Existe la carrera judicial.
- e).- Los magistrados de la Corte Suprema son estables. Son electos por períodos de ocho años por la Asamblea Legislativa y se renuevan en sus cargos, a no ser que las dos terceras partes de los legisladores voten para que tal situación no se produzca.
- f).- El Poder Judicial cuenta con una administración central eficiente, con sistemas automatizados de manejo de recursos humanos y financieros. Desde hace más de una década se instauró la figura de un Director Ejecutivo del Poder Judicial y existe un Departamento (Oficina) de Planificación (con una Sección de Estadísticas) plenamente consolidado.
- g).- La Ley Orgánica del Poder Judicial, con las reformas introducidas por la Ley de Reorganización Judicial (Nº: 7728 del 15 de diciembre de 1997), dispuso el establecimiento de un Consejo Superior (semejante al Consejo de la judicatura o magistratura), dependiente

²³⁸ No deja de ser un rasgo destacado del “poder” que tiene el Poder Judicial en Costa Rica el que sea una de las principales “empresas” empleadoras con cerca de 14 mil funcionarios.

del Pleno de la Corte Suprema, pero encargado de realizar una serie de funciones administrativas y de disciplina.

h).- La cúpula judicial fue la primera en experimentar los beneficios de una mejor organización del despacho. La Sala Constitucional sirvió de "conejillo de Indias" para probar sistemas de seguimiento de casos e para implantar mecanismos de apoyo a fin de aumentar la producción de resoluciones judiciales. Allí se estableció un grupo de abogados asistentes que ayudan a los magistrados a estudiar los casos y a preparar los proyectos de resoluciones. Igualmente en esta Sala se probó un sistema de atención al público computarizado: Se instalaron pantallas en donde los usuarios pueden consultar el estado de sus causas y se dispuso de un salón especial para el recibo de documentos. Igualmente la Sala usa formatos automatizados, con información básica o rutinaria para la emisión de sus resoluciones.

5.1.- Principales transformaciones en la gestión de algunas organizaciones y herramientas de gestión

Como se desprende de la lectura de los párrafos anteriores, las modernizaciones de la justicia costarricense fueron intensas, y configuraron un nuevo diseño organizacional en una diversidad de ámbitos. Para abordar lo que ha sucedido en el terreno penal, nuestro objeto de estudio, seguiremos una línea similar a la del caso chileno, es decir, comprender dentro del nuevo territorio político-criminal a las organizaciones penales y a las herramientas de gestión de forma conjunta.

Dado que el modelo costarricense tiene un Poder Judicial que es en sí mismo una macro-organización, con diferentes estamentos, primero abordaremos al Departamento de planificación. Nos referiremos especialmente al rol que tiene esta oficina en el desarrollo de herramientas gerenciales como la planificación estratégica institucional, así como también a su relación con otras entidades organizacionales como la Dirección ejecutiva, por ejemplo.

Posteriormente, nos ocuparemos del ámbito organizacional donde “debiera” ser más evidentemente una gestión por resultados, y que precisamente por ello la lógica gerencial ha penetrado con más fuerza, la persecución penal. Como sabemos, este ámbito esta constituido

preferentemente por el tándem fiscalía-policía,²³⁹ aunque, considerando el alcance de esta investigación, nos referiremos únicamente a la Fiscalía. A su vez, en esta institución pondremos nuestra mirada inicialmente sobre su “gestión general”, para luego centrarnos en el contexto donde el gerencialismo tiene efectos político criminales tangibles, como es el “modelo de flagrancia”.

A renglón seguido describiremos brevemente la gestión desarrollada por la Defensa penal pública, poniendo énfasis en como esta institución trata de diferenciar su gestión, consistente en la prestación de servicios jurídicos a los imputados y acusados, del modelo de gestión cuantitativa desarrollado por la Fiscalía.

En la parte final nos ocuparemos de la Judicatura, pero teniendo en cuenta que el proyecto Corte-BID ya lo vimos anteriormente, y, por tanto, ya conocemos los principales rasgos de las oleadas modernizadoras en la justicia. De ahí que nos referiremos únicamente a un ejemplo de autogestión judicial. El ejemplo seleccionado es el denominado proyecto GICA, pues a través de su planteamiento, diseño y desarrollo, pensamos que es posible inferir ilustrativos rasgos político criminales, acerca de “cómo” evolucionan las transformaciones organizacionales en el sistema de justicia penal en Costa Rica.

5.2.- El rol del Departamento de planificación

Como se ha indicado en otras partes de este capítulo, el rol que cumple este departamento es esencial en el desarrollo organizacional de la justicia costarricense²⁴⁰. Aunque la pretensión es que su trabajo de gestión sea global e influya en todas las entidades del Poder Judicial, lo cierto es que muchas de ellas construyen sus propios modelos de gestión fieles a sus problemáticas y necesidades. Por tanto, el Departamento lo que realmente hace es ofrecer un marco general de gestión a través de la planificación estratégica institucional.

²³⁹ Este tándem queda reflejado por ejemplo en protocolo de actuaciones suscrito por el Ministerio Público de Costa Rica, el Organismo de investigación judicial (OIJ) y el Ministerio de gobernación, policía y seguridad pública. Más información disponible véase en: http://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/circulares_comunicados/instructivos_fiscalia/IG-01-2012.pdf.

²⁴⁰ Aunque el nombre legal es Departamento de planificación, en muchas entrevistas los operadores del sistema de justicia penal se referían a esta sección como “la oficina” de planificación. Nosotros en general seguimos la nomenclatura legal, y excepcionalmente usamos el nombre que indican los entrevistados.

Para inquirir detalles de cómo opera específicamente el Departamento de planificación entrevistamos a una de las funcionarias encargadas de llevar adelante la elaboración de la planificación estratégica institucional del Poder Judicial en Costa Rica. Ella indicó que existe en el Poder Judicial una Dirección ejecutiva, de además un organismo de planificación como órgano asesor, que sería este Departamento de planificación). Si bien entre ellos no hay una relación vertical, esta oficina suministra asesoría a la Dirección para proyectos específicos.

Las funciones esenciales de este departamento son: 1).- Dirigir, programar, organizar y coordinar las labores de la Dirección (Dirección ejecutiva del poder judicial, a la que nos referiremos en párrafos más adelante), de conformidad con los planes y programas de trabajo y las instrucciones que reciba de la Presidencia de la Corte. 2).- Supervisar, controlar y evaluar las tareas asignadas a los funcionarios responsables de cada sección bajo su mando. 3).- Asesorar a la Presidencia de la Corte, al Consejo Superior y a la Corte Plena en materia de planificación. 4).- Dirigir la formulación de los planes, programas y proyectos de corto, mediano y largo plazos, así mismo el plan anual de operaciones y el anteproyecto de presupuesto. 5).- Exponer ante los niveles que corresponda los estudios e informes realizados por la Dirección. 6).- Asignar los trabajos que ingresan a la Dirección de acuerdo a la especialidad que corresponda. 7).- Asistir a las reuniones de la Comisión de Presupuesto, Comisión de Modernización y aquellas en que la Presidencia de la Corte así lo disponga. 8).- Participar como asesor técnico a nivel superior en el establecimiento de políticas institucionales. 9).- Representar a la Institución ante organismos externos en materia de planificación. 10.- Establecer mecanismos de coordinación con las demás jefaturas de las dependencias de la Institución. 11.- Cualquier otra que le asigne la Presidencia de la Corte.²⁴¹

Entre las funciones relevantes del Departamento de planificación está la de construir los indicadores macro que permiten medir el sistema de justicia. Además elabora anualmente una memoria que incluye los datos estadísticos consolidados, y explica el desarrollo organizacional de las diferentes entidades (fiscalía, judicatura, etc.). La entrevistada específica que esta consolidación estadística se dirige principalmente a cuantificar los tipos de

²⁴¹ Más información en: <https://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/index.php/home/dir3>.

sentencias: condenatorias, absolutorias, etc. Existen otras estadísticas, como la referente a las tasas de encarcelamiento, pero estas están a cargo del Ministerio de justicia.²⁴²

En lo que respecta a la Dirección ejecutiva del Poder Judicial de Costa Rica, este organismo tiene una larga tradición, siendo creado en la década de los setenta del siglo pasado. Sin embargo, a diferencia del Departamento de planificación, su misión está enfocada en lo que podríamos denominar actividades tradicionales de la administración de justicia, entonces, alejadas del tipo de gerencialismo al que se apunta en esta investigación.

A su vez, tanto la Dirección ejecutiva como el Departamento de planificación dependen orgánicamente del Consejo Superior del Poder Judicial, lo cual queda expresado en la ley orgánica del Poder Judicial en su Artículo 67.²⁴³ Para algunos este Consejo no ha funcionado en la práctica, teniendo escasa trascendencia político-institucional Cruz-Castro (2000:4) afirma: *“realmente el Consejo no ejerce ninguna competencia exclusiva y el origen de su nombramiento lo convierte, sin la menor duda, en un órgano subalterno de la Corte Suprema. Su funcionamiento no ha provocado una mayor democratización del Poder judicial, ni tampoco ha variado la verticalidad que caracteriza la estructura orgánica del sistema judicial”*.²⁴⁴

Los órganos sobre los que tiene potestad este Consejo se establecen en el Artículo 84: “Del Consejo Superior dependerán el Tribunal de la Inspección Judicial, la Dirección Ejecutiva, la Auditoría, la Escuela Judicial, el Departamento de Planificación, el Centro

²⁴² Esta información emergió cuando se le preguntó a la entrevistada si había un cruce estadístico entre datos de implementación del modelo de flagrancia y tasas de encarcelamiento. En principio este cruce o análisis de datos no lo haría el Departamento de planificación. No pudiendo especificar la entrevistada a quien le correspondería ese trabajo en el sistema de justicia penal. Quizás al Ministerio de justicia agregó.

²⁴³ “El Consejo Superior del Poder Judicial es un órgano subordinado de la Corte Suprema de Justicia y le corresponde ejercer la administración y disciplina de ese Poder, de conformidad con la Constitución Política y de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, con el propósito de asegurar la independencia, eficiencia, corrección y decoro de los tribunales y de garantizar los beneficios de la carrera judicial”

²⁴⁴ Dentro de las principales atribuciones del Consejo Superior del Poder Judicial en Artículo 81 establece: **“1.-** Ejecutar la política administrativa del Poder Judicial, dentro de los lineamientos establecidos por la Corte Suprema de Justicia; **2.-** Designar, con excepción de los que corresponden a la Corte, a los funcionarios que administran justicia, de conformidad con las normas legales y reglamentarias correspondientes; trasladarlos, provisional o definitivamente, suspenderlos y concederles licencias con goce de sueldo o sin el y removerlos, todo con arreglo de las disposiciones correspondientes, sin perjuicio de las potestades atribuidas al Presidente; **3.-** Designar funcionarios interinos o suplentes que administran justicia, cuando se compruebe que los Despachos no se encontraren al día. **4.-** Ejercer la potestad disciplinaria respecto de los servidores judiciales, de conformidad con la ley y sin perjuicio de las facultades conferidas a la Corte Plena, al Presidente de la Corte y al Tribunal de la Inspección Judicial; **5.-** Designar interinos para suplir las vacancias, incluso de los funcionarios cuyo nombramiento en propiedad corresponde a la Corte; **6.-** Trasladar, provisional o definitivamente, suspender, conceder licencias con goce de sueldo o sin él, remover y rehabilitar, con arreglo a las disposiciones correspondientes, a todos los servidores judiciales, sin perjuicio de las potestades atribuidas al Presidente de la Corte...”

Electrónico de Información Jurisprudencial, el Departamento de Personal y cualquiera otra dependencia establecida por ley, reglamento o acuerdo de la Corte. Asimismo, dependerán del Consejo, pero únicamente en lo administrativo y no en lo técnico profesional, el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial y la Defensa Pública”.

Por tanto, en términos generales, las labores de la Dirección estarían enfocadas en el asesoramiento de temas financieros, en dirigir los programas de mantenimiento de los edificios institucionales, en la gestión de la biblioteca judicial, en la asignación de recursos o en la dotación oportuna de útiles y materiales para el desarrollo del trabajo, entre otros.²⁴⁵

5.3.- Plan estratégico institucional del Poder Judicial en Costa Rica

Un ámbito donde el Departamento de planificación alcanza un alto protagonismo es en la elaboración de una de las herramientas gerenciales paradigmáticas introducidas en el sector público en los últimos tiempos, el "Plan estratégico institucional". Por esta razón, analizaremos la realidad de este instrumento en el modelo de justicia costarricense.

Característica fundamental del plan estratégico en Costa Rica es que se configura como un macroplan (2013-2018), el cual se retroalimenta con los microplanes elaborados en las otras organizaciones del sistema penal. Estos son: 1).- Plan estratégico del ámbito administrativo (2013-2018); 2).- Plan estratégico del Organismo de investigación policial (2013-2018); 3).- Plan estratégico del Ministerio Público (2013-2018); 4).- Plan de la Defensa pública (2013-2018); 5).- Plan estratégico del Servicio de atención y protección de víctimas y testigos (2016-2018).²⁴⁶

Estos diferentes planes estratégicos se vertebran en torno a la idea de que tanto la misión como los valores de la organización están relacionados con una “justicia pronta y cumplida”, siguiendo en esto lo que la propia Constitución costarricense establece.²⁴⁷ Además,

²⁴⁵ Para más información acerca de la Dirección ejecutiva del Poder Judicial en Costa Rica véase: <https://www.poder-judicial.go.cr/direccionejecutiva/index.php/informacion-general/2013-10-24-15-47-48/2013-04-15-15-21-10>.

²⁴⁶ Para más detalle de los planes estratégicos del Poder Judicial de Costa Rica véase: https://www.poder-judicial.go.cr/planestrategico/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=16&Itemid=191.

²⁴⁷ La Constitución de Costa Rica establece. “Artículo 41.- Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes”.

y según indica la entrevistada, el Plan estratégico institucional es similar para el ámbito civil y para el penal, diferenciándose luego en los detalles y en las particularidades que se adicionan en cada microplan. Respecto de la calidad de los procesos y la justicia pronta se relacionan con el concepto de "tiempo razonable", es decir, el tiempo adecuado para que se cumpla lo preceptuado en los códigos de procedimientos.

La elaboración del plan estratégico sigue las tendencias organizacionales más modernas en la materia, pretendiendo que su construcción sea cada vez lo más participativa posible y que intervengan la mayor cantidad de niveles funcionariales y unidades organizacionales de la institución. Actualmente el protagonismo en la elaboración del plan estratégico está asumido por lo que se puede denominar el "sector gerencial del Poder Judicial", que incluiría a los magistrados de la Corte Plena, especialmente aquellos relacionados con temas de gestión, al Director ejecutivo, al Fiscal general, o al encargado de temas de gestión del Ministerio Público, a la Dirección de la Defensa penal pública y, al Jefe de la Oficina de investigación judicial.²⁴⁸ Obviamente todos coordinados por el Departamento de planificación.

En términos operativos se crea en primer lugar un marco estratégico sobre el cual se delinearé el Plan, lo que hace en una reunión cerrada con las principales cabezas gerenciales citadas. Después se va dando curso a la formación de los "talleres de trabajo", que se pretende que sean organizacionalmente lo más amplios posibles, pues será en esa etapa donde se definirá la misión, la visión y los ejes transversales de la organización.

En esta etapa también intervienen instituciones como la ANEJUD (Sindicato nacional de empleados judiciales de Costa Rica) y la ACJUD (Asociación costarricense de la judicatura). También se escucha a abogados y académicos con conocimientos sobre el ámbito judicial. La entrevistada del Departamento indica que si bien esta etapa requiere un gran esfuerzo logístico, lo realmente complejo llega al momento de construir las denominadas

²⁴⁸ En el momento en que se realizó el trabajo de campo y la entrevista con la funcionaria del Departamento de planificación del Poder Judicial de Costa Rica se estaban llevando a cabo talleres en diversos ámbitos de la organización. Se consultó la posibilidad de asistir como observador, pero no fue posible por problemas de agenda y porque estos talleres estaban ya finalizando. De todas maneras la relevancia de estos talleres ya la mencionamos en el marco teórico a propósito de la idea de "asambleísmo organizacional" que esto implica.

"acciones estratégicas", que son en definitiva las acciones necesarias para materializar los planes macro.²⁴⁹

En lo que respecta al tiempo de duración de los planes estratégicos, siguiendo la tradición del sector público y lo que sugiere la literatura gerencial, estos tienen una duración quinquenal. Sin embargo, el plan que cubrió los años 2001-2007, tenía en realidad como fecha de término original el 2005. Lo mismo sucedió con el de 2007-2011. Los planes actuales, tal como se ha indicado en párrafos anteriores, están fijados para cubrir el período 2013-2018, salvo el Plan del servicio de atención y protección de víctimas y testigos, que cubre el período 2016-2018.

5.4.- La gestión general del Ministerio Público de Costa Rica

Para poder comprender la gestión de esta organización lo primero que debemos tener claro es que, a diferencia del caso chileno, el Ministerio público costarricense, al igual que la defensoría, la judicatura y la policía, están bajo el paraguas institucional del Poder judicial. Este hecho tiene sin dudas implicaciones en cuanto a la independencia para organizar y gestionar cada institución, lo cual se acrecienta debido a que orgánicamente tampoco existe en la Fiscalía una Dirección ejecutiva o una Corporación administrativa que se encargue únicamente de temas administrativos y gerenciales, y posea además un nivel o peso institucional similar a la dimensión jurídico-penal.²⁵⁰

Lo anterior no ha impedido que estas instituciones lleven adelante de forma particular programas para diseñar su gestión, de hecho, en el caso de la fiscalía esta "autogestión" esta asignada al fiscal general subrogante, a quien por este motivo entrevistamos. Para hacernos una idea más general, recurrimos además a otras fuentes, como la *web* de la institución, que explícitamente se refiere a las herramientas de gestión o al

²⁴⁹ La entrevistada cuenta que el primer plan estratégico data del año 2000, el cual fue realizado a través de una consultora chilena que se llama Segasti. Esta empresa habría cooperado posteriormente en la elaboración de los inmediatamente posteriores planes estratégicos. De esta forma capacitó gente del Departamento de planificación, la cual posteriormente se ha hecho cargo de los planes sucesivos.

²⁵⁰ Lo anterior no es completamente exacto pues en el Capítulo VII de la Ley orgánica del Ministerio Público, acerca del régimen administrativo se establece en 4 artículos una serie de pautas para una especie de "dimensión organizacional". Así por ejemplo tenemos: "Artículo 36.- De la organización administrativa. El Ministerio Público tendrá la organización administrativa necesaria para el buen desempeño de sus funciones, según disponga la Corte Plena a requerimiento del Fiscal General. Artículo 37.- De la unidad administrativa. El Ministerio Público tendrá una unidad administrativa dirigida por un profesional en Ciencias Económicas u otra disciplina afín, nombrado por el Fiscal General de la República, de quien dependerá en forma directa. Artículo 38.- Funciones del administrador. Corresponde al administrador realizar las tareas de administración y organización que le encomiende su superior, así como asesorarlo en los aspectos administrativos y presupuestarios..."

proyecto de fiscalías electrónicas.²⁵¹ Secundariamente hemos requerido información al Departamento de planificación del Poder Judicial.

Nos ha llamado la atención en primer lugar que muchos entrevistados se han referido al modelo de justicia costarricense como un “modelo sospechoso”, “modelo familiar” o “modelo promiscuo”. A nosotros nos parece que el concepto de “modelo holding o modelo corporativo” es el que más se adecua a los hechos, pues bajo una misma corporación anidan diversas organizaciones e instituciones, que incluso muchas veces tienen objetivos contradictorios. Este rasgo de modelo corporativo, que es un modelo sui generis, según muchos entrevistados ha funcionado y no es mayormente cuestionado. Una interesante reflexión sobre el tema lo podemos ver en Cruz Castro (2000:2).

“Los principales oponentes a los cambios judiciales son, en primer lugar, los propios integrantes de la Corte Suprema de Justicia, órgano de gobierno del Poder Judicial costarricense. En segundo lugar, los partidos políticos más importantes apoyan la posición conservadora de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, a quienes consideran los interlocutores válidos y legítimos del sistema judicial. De ninguna manera se cuestiona el hecho de que la única independencia que realmente reconoce la constitución vigente es la de los miembros de la cúpula judicial y no de todos los jueces de la República. La agenda de la reforma y que presenta como telón de fondo una estructura judicial verticalizada, la resumió muy bien Julio Maier, cuando señala que la Constitución Política costarricense ha trazado una sinonimia entre la Corte Suprema y el Poder Judicial. Los demás jueces que integran la judicatura parecen, desde un punto de vista normativo, como en ningún otro país, empleados de la Corte Suprema”.

Las voces críticas a este modelo provienen generalmente de la Defensoría y de la Fiscalía, pues el modelo actual resulta al parecer bastante cómodo para la Judicatura.²⁵² Por

²⁵¹ Para más información véase en: http://ministeriopublico.poderjudicial.go.cr/gestion_proyectos/.

²⁵² Expresión de esta tensión es que a la fecha del trabajo de campo todavía se comentaba por diversos entrevistados la polémica renuncia del ex Fiscal General del Ministerio Público (Francisco Dall Anese Ruiz) ocurrida en el año 2010. Este conflicto institucional se habría producido debido a que la Corte Superior del Poder Judicial habría revocado una medida disciplinaria que significaba el traslado de una fiscal dentro del organigrama de la institución. Para más información véase en: http://www.nacion.com/sucesos/DallAnese-Poder-Judicial-restarle-autoridad_0_1131487005.html.

tanto, el debate se centra especialmente en la autonomía de la Fiscalía respecto del Poder Judicial.²⁵³

Para saber cómo este modelo corporativo tiene efectos sobre el ámbito de la gestión entrevistamos al Fiscal general subrogante del Ministerio Público de Costa Rica el primero de marzo de 2013. Este entrevistado manifestó que la fiscalía sí tiene poderes para desarrollar diversas políticas de gestión; por ejemplo, una muy relevante sería la capacidad para mover y trasladar fiscales. Sin embargo, al mismo tiempo está limitada en otras políticas organizacionales importantes, por ejemplo, no tiene atribuciones para crear "plazas" o cargos. Así, para llevar a cabo la "política de dotación de fiscales" el Ministerio Público necesita formular una petición al Poder Judicial, el cual solicita a su vez un informe de factibilidad al Departamento de planificación, y en definitiva en función de ese informe se decidirá acerca de la pertinencia o no del aumento de dotación.

Según el entrevistado, hoy en día se habla de una especie de "rediseño conceptual" del sistema de justicia, lo que implicaría que estamos en un período de transición hacia la atribución de un mayor ámbito decisional a la fiscalía. En realidad se entiende que la fiscalía tiene una cierta "autonomía natural", es decir, aunque legalmente la fiscalía no es autónoma, se le reconoce esa autonomía en los hechos. Por esta razón, tiene discrecionalidad respecto de muchos temas de gestión y de recursos internos. Esta autonomía funcional se refleja en la absoluta libertad que tiene para importantes asuntos político-criminales como, por ejemplo, determinar qué delitos perseguir prioritariamente.

En rigor, este período de transición es coetáneo a las diversas transformaciones que están incorporando una visión gerencial en la fiscalía. Esta institución se centraba históricamente en asuntos solo de carácter penal, y lentamente, a partir de la reforma de 1998, pero especialmente los últimos dos o tres años (desde el estudio de campo en 2013), se ha ido fortaleciendo hacia una perspectiva organizacional.

En términos ilustrativos, la organización general de la fiscalía puede dividirse en las siguientes áreas de acción.²⁵⁴

²⁵³ La ley orgánica del Ministerio Público indica en su "Artículo 3: Independencia funcional. El Ministerio Público tendrá completa independencia funcional en el ejercicio de sus facultades y atribuciones legales y reglamentarias y, en consecuencia, no podrá ser impelido ni coartado por ninguna otra autoridad, con excepción de los Tribunales de Justicia en el ámbito de su competencia".

Primera área: Corresponde a las competencias que tienen los fiscales respecto del crimen organizado y delitos graves, los cuales tienen una distribución nacional.

Segunda área: Estaría representada por las denominadas fiscalías territoriales, que se ocupan de los delitos comunes, como robos, flagrancias, etc.

Tercera área: Serían las denominadas fiscalías especializadas, como la sexual, juvenil, de impugnación, de ejecución o la ambiental.

Cuarta área: Estaría compuesta por anticorrupción y delitos funcionarios. Es relevante indicar que muchos de estos casos pueden tener su origen en otras unidades territoriales, pero por motivos competenciales estas causas son luego asumidas por los fiscales anticorrupción de San José.

Quinta área: No es una función estrictamente penal, pero sería la defensa civil de las víctimas. Su ámbito de actuación es la acción civil resarcitoria y una acción de protección de víctimas y testigos.

Sexta área: Tampoco es estrictamente penal. Sería el ámbito corporativo, incluiría las funciones de reclutamiento de personal y supervisión del funcionamiento organizacional. También se contienen aquí las funciones ligadas a la capacitación y la formación del personal, además de tareas concernientes a la supervisión de carácter técnico jurídico, por ejemplo, examen de causas rezagadas, corrección formal de las acusaciones, u otro tipo requerimientos.²⁵⁵

En términos más concretos la propia fiscalía indica en su *web* como instrumentos de gestión los siguientes: “1).- Modelo de gestión de fiscalías territoriales; 2).- Lineamientos para la supervisión de las fiscalías; 3).- Causales de inidoneidad para el ejercicio del puesto; 4).- Protocolo para la aplicación de la dirección funcional; 5).- Persecución de la delincuencia local, política y persecución; 6).- Instrumentos para la gestión de las fiscalías; 7).- Matriz de supervisión de fiscalías; 8).- Matriz para definir el circulante por riesgo; 9).- Metodología para

²⁵⁴ Esta es una clasificación que hace el entrevistado (fiscal subrogante) perteneciente a la fiscalía y encargado de la gestión de la misma. Clasificación que no tiene necesariamente un correlato legal.

²⁵⁵ En la página del Ministerio Público de Costa Rica es posible encontrar una enorme cantidad de material referente a temas de corte gerencial tales como la OMG: Oficina de monitoreo de la gestión, o la UAMP: Unidad administrativa del Ministerio Público. También es posible acceder a las matrices de supervisión o a los instrumentos de gestión propiamente tales. Para más información véase en: http://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/circulares_comunicados/fiscalia_general/cir-2013/02-ADM-2013.pdf.

el descongestionamiento de casos en regazo; 10).- Matriz de estrategias para la definición de la delincuencia local; 11).- Protocolo de actuaciones de las administraciones regionales para la atención de las fiscalías; 12).- Protocolo de actuaciones comisión de ambiente laboral.”²⁵⁶

Ciertamente no todos los instrumentos anteriores los podemos calificar como estrictamente gerenciales, aunque indirectamente pueden incluir o derivar a temas de naturaleza organizacional. Por ejemplo, el protocolo acerca del clima laboral, según como se aplique, puede tener una incidencia profunda en el comportamiento del recurso humano y en definitiva en la eficiencia de una organización.

En términos mucho más explícitos el punto seis del párrafo anterior indica “los instrumentos para la gestión”, y dentro de estos se establecen: a).- El uso de las de “líneas bases” en indicadores de gestión y el resumen estadístico mensual, del Ministerio Público en general y de las fiscalías en particular, y b).- El reporte de resultados por fiscal y por fiscalía. Como es evidente estas dos herramientas tienen una clara vocación eficientista y por tanto están teñidas de lógica gerencial, ya que apuntan directamente a la gestión del volumen de casos y a lograr la descongestión del sistema.

Así, en esta supuesta “nueva fase gerencial” de la fiscalía, el gerenciamiento se ha enfocado especialmente en lo que se denomina “*gestión del circulante*”, también conocido como “*gestión de casos*”. Este concepto, discursivamente neutral y desprovisto de connotación penal, si bien no es una denominación legal, se ha impuesto en la jerga judicial para referirse a un cierto volumen trabajo, y que debe traducirse en resultados concretos de gestión, es decir en eficiencia.²⁵⁷

Ciertamente la “gestión del circulante” es una de las herramientas de gestión más relevantes de la fiscalía en Costa Rica, la cual se implementa sin seguir directrices de ningún orden del Poder Judicial operándose solo por “autogestión”. La idea básica consiste en saber que existe cierto tipo de causas que necesitan una atención preferente por parte de cada fiscalía. Para concretar esto, el entrevistado indica, que se utiliza el concepto de “causas con riesgo”, y se ha construido a tal efecto una especie de semáforo o indicador de preferencias,

²⁵⁶ Los detalles de cada herramienta están disponibles en: http://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/circulares_comunicados/fiscalia_general/cir-2013/02-ADM-2013.pdf.

²⁵⁷ Aunque aquí hablamos del nuevo territorio de la lógica gerencial también esto se relaciona con el cambio de roles gerenciales. Para el Fiscal nacional subrogante este nuevo lenguaje y estas metodologías de gestión son parte del cambio del rol de juez o fiscal al de gestor causas. Desde su perspectiva, lo ve como positivo pues podría hacer más eficiente el sistema y así se podría gestionar mejor el talento humano y los recursos.

con una matriz que contiene los indicadores que reflejan los *casos en riesgo* y las prioridades de gestión que tienen.

Algunos criterios utilizados para determinar “el riesgo” son los plazos de prescripción de los delitos, las causas que tengan reos (imputados) presos y las causas que sean de interés especial para la fiscalía, entre otros factores. La forma en que se operacionaliza esta matriz es a través de un “informe de riesgo” dirigido directamente a cada uno de los Jefes de oficina de la fiscalía. Lo anterior es, sin perjuicio, de los criterios específicos que se aplican en los casos de delitos de flagrancia.

Metodología de resolución de casos según riesgo alertado:

Esa clasificación de riesgos responde a los distintos colores del semáforo (verde – amarillo – rojo)

Gráfico 12. Semáforo de gestión



Fuente: Información extraída del Ministerio Público de Costa Rica.

Esta herramienta es complementada por lo que podríamos denominar una “supervisión periódica gerencial”. La metodología de esta herramienta está constituida por las denominadas “líneas bases”, que son en realidad verdaderos indicadores específicos de gestión, de naturaleza muy similar a los indicadores de gestión que explicamos en el apartado sobre Chile, y que allí reciben el nombre de “sistema de banda de desempeño”. Lo cierto es que en ambos casos estamos en presencia de un *sistema de mejora continua de la gestión*, que se basa en la “realidad operativa” del órgano persecutor, es decir, en los resultados que logra cada fiscalía en los años anteriores.²⁵⁸

La utilidad de este tipo de herramienta organizacional es innegable, pero al mismo tiempo la posibilidad de que se convierta en una “mala praxis de gestión” es alta. Esto se puede producir porque la base del modelo está sustentada en la idea de que las causas

²⁵⁸ Una matriz sobre este tipo de herramienta de gestión se puede observar aquí: http://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/gestion_proyectos/instrumentos/Linea%20base%20.pdf.

aumentarán estadísticamente año tras año y que por tanto, en el mismo porcentaje se deberán fijar las metas de condena. Sin embargo, como es un sistema autorreferencial, no tiene en consideración la evolución de la criminalidad, y carece de la capacidad de adaptarse a ella. En síntesis, estamos en presencia de un sistema de gestión circular, ya que la línea base o banda de desempeño, que fija las metas de gestión se hace de acuerdo a los resultados del año anterior, considerando únicamente los índices históricos que la misma organización ha producido.

Estas herramientas se han ido incorporando paulatinamente a la operatividad cotidiana de las fiscalías, lo que, en opinión del entrevistado, “hipotéticamente” ha originado que las causas estén siendo tramitadas ahora en base a criterios de gestión más objetivos. Sin embargo, y a pesar de la introducción de elementos estadísticos-gerenciales, todavía se está ante una gestión eminentemente jurídica como la revisión de los requerimientos, de las acusaciones, etc.

A lo anterior debemos sumar otros asuntos administrativos que ya no solo son competencia del Fiscal Jefe de oficina, sino de todos los fiscales. Son temas relacionados con la gestión de los servicios previos o posteriores al juicio, como por ejemplo la gestión de la evidencia del caso, del comiso, de los peritos y de cualquier prueba en general, etc. Resulta evidente que es en este punto donde se observa con más claridad la figura del fiscal-gestor.

En este ámbito también es fácil observar diferencias entre el sistema chileno y el costarricense, pues si bien el sistema “tico” contempla la figura del administrador, este se encuentra en un nivel organizacional demasiado elevado (administrador de Circuito en el caso de la judicatura) como para tener un adecuado desempeño en la “micro-gestión”. Por tanto, muchos temas de administración básica serán manejados finalmente por funcionarios administrativos o abogados que no tienen las competencias gerenciales requeridas.

Como una forma de explicar esta disfuncionalidad, nuestro entrevistado recurre a una metáfora para ilustrar la nueva visión gerencial de los fiscales. Se funda en que ha habido una transformación metodológica en la forma de entender el trabajo en una fiscalía: *“antes las funciones de los fiscales eran asumidas como si fuera un capitán de equipo de fútbol, pero hoy en día los fiscales jefes de oficina actúan más bien como “fiscales-directores técnicos”. Es decir, se pretende que tengan el suficiente espacio para poder observar y gestionar la realidad en que se mueven, por tanto la gestión depende de ellos y de su jefatura* (más que a

una gestión encargada a un modelo específico, se privilegia el uso de habilidades organizacionales, como el liderazgo por ejemplo)". Como hemos explicado antes, esta situación nos parece más bien una especie de "subsidio organizacional" al estado o la entidad respectiva, por parte de profesionales (fiscales) que en principio no están capacitados ni destinados a realizar labores de gestión

Como decíamos, la aplicación de cualquier herramienta de gestión trae consigo la posibilidad de que se produzca una "mala praxis de gestión" en el sistema de justicia penal. Uno de los riesgos latentes más importantes es la inflación de condenas vía presiones organizacionales o metas de gestión. Desde la perspectiva del entrevistado, este hecho se produce a veces en la realidad costarricense, pero es una tendencia leve, pero que cada año sería más palpable su ocurrencia. En parte se explicaría porque ha habido un "nuevo concepto estadístico", que ha consistido en que antes se distinguía solo entre sentencia condenatoria y absolutoria, pero hoy, aunque se continúan contabilizando las sentencias condenatorias y absolutorias, también se ha introducido la cuantificación de las salidas previas o de las conciliaciones.

Más allá de la explicación estadística, el Fiscal general (S) indica que es posible que se haya dado un aumento de condenas por vía de presiones indirectas de gestión, pero la explicación se relacionaría más con factores jurídicos, que con otros elementos gerenciales. En otros términos, los fiscales en algunos casos presentados ante los tribunales "inflarían" (exagerarían) los hechos acusatorios, es decir, la fiscalía presentaría acusaciones acerca de hechos sobre los que probablemente no existe certeza de su ilicitud o que pudieren tener una salida judicial diferente. Y esto en parte podría estar motivado por la urgencia de cumplir con la meta de gestión de "cuotas de acusaciones por fiscal". En nuestra opinión, las razones jurídicas y gerenciales en esta hipótesis de inflación de hechos acusatorios van entrelazadas.

El entrevistado agrega que durante un tiempo esta "mala praxis de gestión" sí estuvo presente en el sistema de justicia penal, pero que hoy ya no existe. Antes muchas acusaciones eran extremadamente débiles, especialmente porque se trataba de hechos atípicos, se acusaba con pruebas espurias, o lisa y llanamente no comparecían los testigos. El resultado de esto era que se producían "sonadas absoluciones" en contra de la fiscalía.

El Fiscal general (S) piensa que hoy en día se ha frenado este tipo de absoluciones, incluso, la misma policía intenta "colar" (seleccionar) previamente ciertos hechos de dudosa

naturaleza penal. Para reafirmar su interpretación, el entrevistado muestra al investigador un "pantallazo" en el computador, que exhibe datos que demostrarían el descenso en el número de casos ingresados al sistema. Ahora bien, pero esto no necesariamente se habría traducido en la disminución de las condenas, o sea, esto respondería a una notable mejoría en la eficacia de los fiscales.

Como un argumento final acerca de la eventual relación entre el "nuevo modelo gerencial" y su potencial deriva hacia una mala praxis de gestión, destaca la relevancia que el factor policial tiene en esta cuestión. Debido a los debates acerca de la seguridad ciudadana que se están dando a nivel internacional, y en Costa Rica en forma particular, se estaría produciendo una demanda por mayor efectividad policial, así como de aumento de las condenas en el sistema penal. Por tanto, no se trataría solo de un problema interno de la fiscalía sino también de las presiones internas y externas que tiene el mundo policial.²⁵⁹ En cualquier caso, la deriva hacia malas praxis de gestión la continuaremos analizando en el sector más sensible del sistema penal, los juicios de rápida condena, en especial el procedimiento de flagrancia.

5.4.1- El modelo de flagrancia como modelo de autogestión en la persecución penal

Normativamente el modelo de flagrancia está regulado en el Título VIII relativo a "El procedimiento expedito para los delitos de flagrancia", contenido a su vez en el Libro II sobre "Procedimientos especiales" del Código procesal penal de Costa Rica. Este título fue introducido por el artículo 18 de la Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, N° 8720 de 4 de marzo de 2009. Los Tribunales de flagrancia habían sido creados por un acuerdo de Corte Plena, en la sesión N° 28 de 2008, artículo XV. Su legalidad es muy discutible desde el principio del juez natural, que exige que el Tribunal sea creado por ley.²⁶⁰ La Corte, para poner en funcionamiento este programa en la

²⁵⁹ Aunque la gestión policial no es el tema central de esta investigación, es evidente la conexión de los cambios de gestión ocurridos en esta organización con las presiones por mayores condenas. La implementación de las normas ISO para certificar la calidad organizacional, así como nuevas herramientas para el control y seguimiento de la gestión, al igual que la creación de unidades estadísticas especiales y profesionalizadas han mejorado el procesamiento de la información policial.

²⁶⁰ El Programa de flagrancias también ha sido intensamente criticado por la doctrina procesal penal por vulnerar el debido proceso, especialmente se han visto conculcados los principios de imparcialidad del juez, de derecho de defensa del imputado o acusado, de presunción de inocencia y de la igualdad ante la ley (Chinchilla, 2010,

sesión indicada, aprobó un “Reglamento de organización y competencias de los funcionarios de San José, a cargo del trámite de los delitos y contravenciones de flagrancias”, como un plan piloto sin alcance para todo el país (Llobet, 2012:630).²⁶¹

Dentro de los argumentos que se han sostenido para la introducción de este procedimiento, algunos asumidos por la propia Corte, se encuentran en que: “a).- se combate la impunidad, aumentándose la cantidad de condenatorias, debido a que la duración del proceso hace que las víctimas pierdan interés; b).- se aplica una justicia de calidad, en un plazo razonable; c).- no es un Derecho Penal del enemigo ni hay presunción de culpabilidad, se garantiza el derecho a defensa y hay un porcentaje de absolutorias; d).- se fortalece la oralidad, ya que todos los trámites son orales; y e).- se elimina la etapa intermedia, que es un trámite innecesario” (Llobet, 2012:631).

Pues bien, como hemos dicho el impacto político criminal más intenso de la lógica gerencial se ha dado, sin duda, en todos los procedimientos de rápida condena, como es el caso del procedimiento de flagrancia. El discurso gerencial es explícitamente observable en el acuerdo de la Corte que “dio el vamos” (aprobó) a este programa sin siquiera existir aún ley que lo regulase. Argumentos gerenciales aparecieron al mencionar los obstáculos que supondría y los logros que alcanzaría un programa de flagrancia, tales como: “las prácticas tradicionales inquisitoriales, burocráticas y lentas en los sistemas de gestión; introducción de equipos de trabajo nuevos con una ideología y metodología de tratamiento de los casos también novedosa...; coordinación entre los diversos actores institucionales; condiciones y metas a satisfacer...” (Acuerdo Corte 2008-08)

El modelo de gestión asumido para la flagrancia, constituye un caso de autogestión de la persecución penal, que se implantó antes de su refrendación legal. Se ha narrado así: “Desde el propio sistema procesal (sin reformas) se impulsó (como plan piloto para el Segundo Circuito Judicial de San José), a partir del 1 de octubre del 2008, la búsqueda de respuestas por medio de un procedimiento expedito, con la utilización eficiente de los recursos humanos y tecnológicos, donde se brinden soluciones legales a los procedimientos penales de simple investigación. Todo esto finaliza en una reforma legal que incorpora un

Monge, 2012). Desde la perspectiva de los derechos humanos se indica que vulneraría el principio de acceso a la justicia (Díaz y Quirós, 2010).

²⁶¹ Hoy en día el modelo de flagrancia se ha extendido a todo el territorio nacional.

procedimiento expedito para el trámite de delitos en flagrancia (a partir del 22 de abril de 2009)” (Delgado y Araya, 2011:11).²⁶²

Los documentos aprobados en dicha sesión extraordinaria y sus contenidos generales fueron (Hernández, 2013:134):

a).- Planteamiento estratégico, organización y ejecución de un plan piloto para la flagrancia en contravenciones y delitos: Este documento se refiere a los objetivos que se buscaban, a la celeridad procesal que esto demandaba y a las necesidades administrativas que requerían.

b).- Reglamento de organización y competencias de los funcionarios penales de San José a cargo del trámite de delitos, contravenciones y flagrancias: Este documento es relevante pues de alguna forma establece las necesidades de gestión que implicaba esta reforma, en cuanto a personal y espacios físicos disponibles.

c).- Reglamento y protocolo de actuaciones en delitos de flagrancia: Entre otros asuntos encontramos aquí los protocolos de actuación para las autoridades policiales, administrativas y judiciales, especialmente para el ministerio público. Además se explican temas relevantes como el de “la audiencia temprana”.

d).- Reglas de procedimientos a seguir en el trámite de las contravenciones por flagrancia: Entre otras materias se describen aquí los protocolos de la actuación policial, del juez de contravención y del penal, y de los defensores.

El debate de esta legislación estuvo precedida por una gran polémica, la cual según algunos entrevistados, surgió realmente de una mezcla de situaciones diversas que incluían, entre otras cosas, tensión organizacional dentro de la Corte Suprema por el protagonismo “excesivo” de algunos magistrados, y presiones de los medios de comunicación exigiendo “mano dura” contra la delincuencia, rol que ejerció especialmente el más importante periódico del país, el diario La Nación. En este escenario, uno de los magistrados de la Corte realiza una propuesta para formalizar el procedimiento de flagrancia, la que se aprueba, para luego transformarse en ley de la República.

²⁶² Como se indica a lo largo de este apartado, por el hecho de haber intervenido elementos de populismo penal, al momento de implementarse esta legislación no se hicieron las modificaciones organizacionales precisas para ponerlo en funcionamiento, de forma que la autogestión tuvo que compensar esta situación.

En el acta de la Corte es posible observar el ambiente de populismo penal-jurisdiccional. Uno de los textos más llamativos, que refleja ese estado de alarma por la seguridad ciudadana es el siguiente:

“Porque para eso no es una sorpresa, simplemente abramos los periódicos y veamos la noticias, no es un invento, es una realidad...nos importan poco las víctimas, nos importa poco la sociedad, y cuando incorporemos esos implementos va a ser distinto, porque entonces la alarma social, el rompimiento, el desbaratamiento de la paz social, de la convivencia en sociedad va a ser un elemento que permita imponer una prisión preventiva, antes no; y entonces dejémoslos en libertad como ahora de por sí andan por todas nuestras calles los asaltantes, narcotraficantes, los asesinos: andan en la calle lamentablemente, muchos de los que estamos prisioneros somos nosotros los ciudadanos que tenemos que encerrarnos en nuestras casas, y esa es la realidad; y ni en eso tenemos tranquilidad, porque nos botan los portones, las puertas, y además de eso tenemos que estar con ellos contentos de que no nos hagan daño, ni nos lesionen, ni nos lleguen a matar en forma extrema”. (Magistrado Carlos Chinchilla Sandí, Corte Suprema de justicia, Acuerdo Corte N° 28-2008).²⁶³

Sin duda, la anticipación a la ley que realiza la Corte Suprema de Costa Rica, constituye un curioso caso de política criminal comparada, pues mediante una reforma de gestión se incidió de forma directa en la intensidad de la persecución penal. Igual de llamativo es el hecho de que esta reforma fuera patrocinada por el propio Poder Judicial, que, como sabemos, contiene dentro de sí a la Defensa penal pública. Por tanto, en teoría podrían haberse manifestado objetivos jurídicos y organizacionales contradictorios. Sin embargo, tal como lo explicó uno de los entrevistados, la presencia de la Defensa penal en muchos casos es “solo testimonial”.

Las críticas mas duras a este proceso indicaron que la Corte Suprema vulneró o excedió principios como los de división de poderes, el juez natural, el debido proceso y el derecho de defensa. La Corte se escudó en que sus facultades emanaban del propio Código procesal penal de 1996 y que, por tanto, le estaba permitido realizar cambios administrativos. Para este caso concreto indicó que era un “refuerzo” a los despachos judiciales que tenían

²⁶³ Actualmente este magistrado ha sido renovado como magistrado de la Corte Suprema por la Asamblea Legislativa, siendo además nombrado presidente de la Sala Penal respectiva.

problemas de atascamientos, además, argumentaron que se potenció la oralidad y se logró resolver temas pendientes de resolución en cosas de horas o días (Hernández, 2013).²⁶⁴

La doctrina procesal penal tradicional reaccionó rechazando de plano este tipo de regulación de la flagrancia. Llobet (2012:633-634), por ejemplo, cita entre otras críticas las siguientes: a).- La prisión preventiva basada en la flagrancia tropieza con el principio de inocencia. b).- El principio de imparcialidad se rompe cuando el tribunal que dicta la sentencia es el que impuso la prisión preventiva. c).- Los plazos de preparación de la defensa son muy cortos, y no permiten el debido análisis de las decisiones que se deben tomar, por ejemplo la admisión del procedimiento abreviado. d).- El procedimiento de flagrancia parte de una presunción de culpabilidad, lo que hace innecesaria la defensa del imputado. e).- Se facilita el dictado de resoluciones judiciales cuando todavía la alarma social se encuentra presente; f).- El procedimiento de flagrancia está destinado solamente a incrementar el número de asuntos resueltos, y a encarcelar sujetos implicados en criminalidad callejera;²⁶⁵ y g).- Se origina un gran aumento de privados de libertad y con ello un hacinamiento carcelario.²⁶⁶

Para aproximarnos con más detalle a este tema realizamos una serie de entrevistas a gente especialmente involucrada en el “proceso de flagrancia”, así como también observamos en terreno su funcionamiento. Una de las entrevistas más relevantes se efectuó el 8 de abril de 2013 al Fiscal jefe de flagrancias y encargado de la gestión de esta sección en la fiscalía de San José de Costa Rica.

Este entrevistado ratificó que antes del 2008, al calor del debate sobre la seguridad ciudadana, había “supuestamente” una gran sensación de impunidad en la opinión pública.²⁶⁷ Indica que en esa época se ejercía una presión enorme sobre el poder ejecutivo y legislativo, concentrándose toda la crítica en la denominada “puerta giratoria”. Esta situación de alguna

²⁶⁴ Lo realmente curioso es que inicialmente el debate acerca del modelo de flagrancia no tenía un corte tan punitivistas, sino que giraba sobre la dotación de personal para la policía y fiscalía. Es más, un punto central de la discusión se centraba en la ley de protección de víctimas y testigos. Pero de forma imprevista la Ley especial de flagrancia terminó rechazando una visión garantista para ser un instrumento político-criminal de ley y orden.

²⁶⁵ Según el informe de la Comisión nacional del programa de flagrancias, los delitos más frecuentes que se resuelven en este sistema son: Robo agravado, porte ilícito de arma permitida, robos y hurtos simples y delitos sexuales (Llobet, 2012:635).

²⁶⁶ A pesar de la contundencia de las críticas en numerosas sentencias la Corte Suprema ha rechazado la inconstitucionalidad de este programa. Así, la Sala constitucional en el voto 2009-11099 (10/07/2009), indicó que el procedimiento de flagrancia no vulneraba ni el derecho de defensa ni el principio imparcialidad del juez.

²⁶⁷ Sobre el rol de la prensa, en algún momento el entrevistado hace mención a que quizás uno de los problemas en materia de noticias policiales es que los periodistas no se colegian, lo cual conllevaría poco profesionalismo y que inflen artificialmente temas de seguridad ciudadana

forma fue forzando al Poder Judicial a asumir labores de carácter preventivo, situación que llevó en definitiva a que surgiera un programa específico de flagrancias entre los tres poderes del Estado.

Según el jefe de flagrancia, otro factor potente que habría concurrido en la nueva configuración del modelo de flagrancia fue la presión policial para tener mejores herramientas y mayores recursos para combatir la criminalidad. Por ejemplo, en lo relativo a la cantidad de personal policial adecuado, cuando la alarma ciudadana por mayor seguridad aumentó de forma significativa, los poderes públicos se pusieron de acuerdo en aumentar la dotación de policías. Según relata el entrevistado, el jefe de la policía, o sea, del OIJ (Oficina de investigación judicial) de esa época, habría dicho que renunciaba si no le dan más recursos, y él estimó entonces que la cantidad necesaria de policías extras para el plan de flagrancia debería ser de 500 funcionarios. El entrevistado cree que esto se hizo sin una planificación específica sobre el tema; es más, después de esta petición policial, reacciona la fiscalía, y basándose únicamente en realizar promedios básicos, sin muchos antecedentes, determinó que lo ideal era que por cada fiscal debiera haber 5 o 7 policías del OIJ.

También es relevante indicar que el programa de flagrancia se vio fortalecido en esa época por ciertas modificaciones legales de carácter sustantivo, especialmente la transformación a ciertas contravenciones que pasaron a ser delitos. En este sentido, el fiscal jefe de flagrancias aclara: *“antiguamente el hurto tenía como línea (límite) para diferenciar entre la contravención y delito que la cuantía de lo sustraído no llegue a superar la mitad del salario de un oficinista del Poder Judicial. Supuestamente esta medida se acomodaba a los tiempos ya que este sueldo se iba reajustando con el tiempo. Cuando cambió esta magnitud muchos casos pasan a ser delitos, esto habría aumentado el universo de casos que ingresaron al sistema penal y el modelo de flagrancias habría sido la puerta de entrada.”*

Sobre si el programa de flagrancias puede considerarse exitoso o fracasado, el entrevistado opina que el programa de flagrancias ha sido exitoso, al menos desde el punto de vista de la eficiencia del sistema, prueba de ello sería:

1.- La percepción de la seguridad ciudadana ha mejorado sustancialmente, y hoy en día este problema es sólo la tercera preocupación de los ciudadanos. Preguntado por el instrumento que mide esto, el entrevistado habla de un tipo de encuestas (que no son de victimización)

realizadas por empresas consultoras contratadas por los medios de prensa; incluso él cree que la UCR también realiza este tipo de estudios.

Lo cierto es que, aunque las encuestas de victimización y los informes de opinión emanados del diario La Nación, en colaboración con diversas consultoras,²⁶⁸ arrojan que la preocupación por la delincuencia ha variado en los últimos años, esta no ha dejado de estar dentro de los tres principales temores que aquejan a la ciudadanía. En términos más específicos Brenes (2013:6) indica que: “La principal conclusión es que la revisión de lo sucedido durante los últimos 21 años...ilustra el rumbo que tomó la seguridad ciudadana en el país y coincide con la tendencia observada en las estadísticas obtenidas a partir de los registros administrativos. El incremento en la victimización es claro, pues, mientras en 1989 afectó al 6,2% de los hogares, el porcentaje aumentó con el pasar de los años, hasta alcanzar un máximo de 28,0% en el 2008, para luego descender a 20,2% en el 2010”. Saber si la instalación del modelo de flagrancias ha influido o no en el aumento de la percepción de seguridad es algo difícil de determinar por el momento.²⁶⁹

2.- El entrevistado indica que otro factor de éxito en el modelo de flagrancias sería que el sistema de justicia penal habría aumentado el número de condenas y, por tanto, también de encarcelamientos; aunque él no puede decir la cifra exacta, indica que seguramente la “oficina” de planificación puede corroborar aquello. El propio entrevistado reconoce que esto que él indica como exitoso, hoy en día se ha convertido en algo complejo para el país, básicamente por lo problemas de hacinamiento carcelario.²⁷⁰

El entrevistado complementa que este éxito estaría reflejado en los datos que la policía (OIJ) entrega sobre el aumento de denuncias ligadas a delitos flagrantes. Así, esta institución normalmente afirma que habrían bajado los delitos contra la propiedad. Sin embargo, hace notar que muchas veces, “*la gente del OIJ cumple metas de gestión a través de redadas, por ejemplo, de porte de armas por personas extranjeras. De este modo, concurren*

²⁶⁸ El Instituto Nacional de Estadísticas –INEC- ha medido la victimización en Costa Rica a través de seis módulos incluidos en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (1989, 1992, 1994, 1997 y 2008) y la Encuesta Nacional de Hogares (2010). En 2010 –como lo había hecho en 2008- el PNUD colaboró con el INEC con ese propósito (Brenes, 2013).

²⁶⁹ Para más información sobre esta temática ver “Vigésimo primer informe del estado de la nación en desarrollo humano sostenible 2014. Evolución de la seguridad ciudadana en el 2014”. Disponible en: http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/social/Loria_M_2015.pdf.

²⁷⁰ El problema de las altas tasas de encarcelamiento en Costa Rica se puede ver en el Informe de la relatoría de la Corte Interamericana de derechos humanos, sobre los derechos de las personas privadas de libertad. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/032.asp>.

a sitios donde seguro encontrarán algún tipo de ilegalidad, lo que les permitirá llenar esas metas que administrativamente les exigen en su trabajo”.

Continuando con la evaluación del modelo el fiscal jefe de flagrancias ve algunas irracionalidades en este modelo, que podemos resumir de la siguiente forma:

a).- Los particulares afectados, sobre todo los supermercadistas, como, por ejemplo la multinacional *Walmart*, debido a su política de tolerancia cero respecto a los hurtos de que son victimas, instruyen a sus abogados para que se opongan a cualquier conciliación y, por tanto, sólo buscan sentencias condenatorias.

b).- Hay casos de evidente desproporción penal, sobre todo en los casos de delitos menores, y cita como ejemplo un caso jurisprudencial: *“un sujeto que robó un queso con la etiqueta escaneada, y antes de salir del supermercado el autor del delito quitó esta etiqueta. La interpretación del tribunal y de la Corte fue que este era un caso de robo con fuerza pues se había roto la protección, que sería el número de scanner...bueno, este es un caso palpable, donde de forma desproporcionada se aplica una pena muy alta en los delitos de flagrancia”.*

c).- Otras desproporción evidente se da en los casos de drogas, para los que el sistema de flagrancia ha servido para incrementar las condenas del sistema penal; además con ese sistema incluso ha sido posible obtener condenas en tiempo *record*, lo ejemplifica de la siguiente forma: *“un caso muy interesante son aquellos juicios que se realizan teniendo como base una grabación policial efectuada por la noche y que da cuenta de una transacción de drogas esto inmediatamente pasa a juicio y a condena segura. De este modo, en apariencia la fiscalía ha llevado adelante una política-criminal de "micro-tráfico" apoyándose en el programa de flagrancia, pero lo cierto es que no existe un tipo penal de narcomenudeo o micro-tráfico”.*²⁷¹

²⁷¹ La Ley 8204 *“sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo”*, indica en su Artículo 58.— Se impondrá pena de prisión de ocho a quince años a quien, sin autorización legal, distribuya, comercie, suministre, fabrique, elabore, refine, transforme, extraiga, prepare, cultive, produzca, transporte, almacene o venda las drogas, las sustancias o los productos referidos en esta Ley, o cultive las plantas de las que se obtienen tales sustancias o productos. La misma pena se impondrá a quien, sin la debida autorización, posea esas drogas, sustancias o productos para cualquiera de los fines expresados, y a quien posea o comercie semillas con capacidad germinadora u otros productos naturales para producir las referidas drogas”.

Extendiéndonos sobre lo anterior, en la práctica la flagrancia se ha convertido casi en una especie de causal de prisión preventiva (239 bis).²⁷² El mismo entrevistado agrega que en un inicio era tan fuerte la idea punitiva que muchos abogaban porque se estableciera algún tipo de prisión preventiva directa. A pesar de ello, se observó en las visitas hechas a juicios de flagrancia la ocurrencia de un fenómeno de "neutralización judicial" respecto de la prisión preventiva. Se daba especialmente cuando los tribunales de flagrancia conocían de delitos menores, los jueces en algunos casos simplemente no aplicaban la prisión preventiva, neutralizándola por considerarla desproporcionada.²⁷³

Hay que indicar que el problema de las altas tasas de condenas y consecuentemente también de encarcelamiento en Costa Rica, lo ha resumido muy bien la Relatoría (Informe) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de las personas privadas de libertad en su informe del año 2016:

“Por otra parte, la Relatoría fue informada por representantes de los tres Poderes del Estado, así como de la sociedad civil, acerca de la aplicación de políticas criminales de “mano dura” implementadas a fin de buscar soluciones a los problemas de seguridad ciudadana que habrían aumentado durante los últimos años en Costa Rica, y que habría resultado en un “endurecimiento” de las leyes en la materia. En este contexto, en abril de 2009 mediante la Ley N° 8720, “Protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal”, se introdujeron diversas reformas legislativas, que de acuerdo con lo informado a esta Comisión, habrían impactado de manera considerable en el aumento de población penitenciaria en Costa Rica. Entre las modificaciones legislativas, destacan las siguientes: a) inclusión en el Código Penal de nuevas penas privativas de la libertad de las llamadas “contravenciones” o conductas menores, que anteriormente eran

²⁷² “Artículo 239 bis.- Otras causales de prisión preventiva. Previa valoración y resolución fundada, el tribunal también podrá ordenar la prisión preventiva del imputado, cuando se produzca cualquiera de las siguientes causales, el delito esté sancionado con pena de prisión y se cumpla el presupuesto establecido en el artículo 37 de la Constitución Política:

a) Cuando haya flagrancia en delitos contra la vida, delitos sexuales y delitos contra la propiedad en los que medie violencia contra las personas o fuerza sobre las cosas, y en delitos relacionados con estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas...” (Código procesal penal de Costa Rica).

²⁷³ Mucha de esta desproporción está relacionada con la cuantía de las penas en Costa Rica, pues un delito de robo con violencia por ejemplo, podría perfectamente partir en 5 años, y, aún con la aplicación de atenuantes no podría bajar de los tres años, que es el tiempo máximo para gozar de un beneficio carcelario. Por esta razón en muchos de estos delitos, aún cuando se cometieran por primera vez, los condenados deberían cumplir penas efectivas de prisión.

sancionadas con multas; b) aumento en el monto de las penas de ciertos delitos y eliminación en algunos casos de la posibilidad de aplicación del beneficio de ejecución condicional de la pena, aun cuando la persona, por el perfil y delito cometido, calificara para obtenerlo; c) adición al Código Procesal Penal de un procedimiento expedito para los delitos en flagrancia, y la consecuente entrada en vigencia de los Tribunales de Flagrancia, y d) la ampliación de las causales de aplicación de prisión preventiva en el artículo 239 bis del Código Procesal Penal. Al respecto, la CIDH advierte que el aumento en la población penitenciaria se refleja claramente en las cifras del Ministerio de Justicia y Paz, que indican que en el año de 2009 las cárceles costarricenses tenían un 10% de sobrepoblación, y en 2015 habrían alcanzado un 46% de hacinamiento”.

5.4.2.- Funcionamiento y gestión estructural del programa de flagrancia

Una de las características del programa de flagrancia de Costa Rica es su alta especialización. Ello se debe en gran parte a que fueron creados tribunales especiales de flagrancia, que solo conocen de delitos de esta naturaleza. Cuentan además con fiscales y defensores específicos para este tipo de procedimientos. En consecuencia, se logra una gestión particular para una determinada de ciertas figuras delictivas con un personal altamente especializado para su procesamiento.²⁷⁴

La gestión de este modelo es llevada básicamente por el Ministerio público, a cuyas prácticas se han adecuando las otras instituciones, Defensa pública y judicatura, que participan del proceso penal. Como hemos dicho en párrafos anteriores, la fiscalía de Costa Rica inicialmente manejó el programa de flagrancia por autogestión, sin perjuicio que la ley establece un procedimiento que solo se refería al marco legal en el que debía funcionar el modelo. Al no aludir la ley a su micro-gestión esta finalmente ha quedado entregada a los

²⁷⁴ Así el Código procesal penal establece. “Artículo 427: Constitución del tribunal de juicio y competencia El tribunal de juicio, en cualquier tipo de delito que se juzgue mediante este procedimiento, será constituido según su competencia, conforme lo dispone la Ley orgánica del Poder Judicial, el cual tendrá competencia para resolver sobre causales de incompetencia, impedimentos, recusaciones y nulidades. También tendrá competencia para aplicar cualquiera de las medidas alternativas al proceso, así como el procedimiento abreviado. Cuando no proceda ninguna de las medidas anteriores, el tribunal realizará el debate inmediatamente”.

operadores. Empleando las palabras que el propio entrevistado utiliza, inicialmente esto se afrontó con una “gestión artesanal”.²⁷⁵

Como hemos dicho, el sistema de flagrancias comenzó en el año 2008 con el ex fiscal general Francisco Dalla`Enese; en el año 2010, durante el período del fiscal general Chavarría, se introduce la denominada "línea base", siendo esta una propuesta del encargado de gestión y subjefe de la fiscalía don Carlos María Jiménez. A partir de ahí se aplicaron al modelo de flagrancias elementos que ya se estaban aplicando de alguna forma en la gestión general de la fiscalía. Entre los elementos más relevantes tenemos:

a.- La aplicación del sistema general de medición de desempeño de la fiscalía. b.- La implementación de indicadores generales para medir diversas herramientas de gestión. c.- La publicidad de las cifras del desempeño de la organización, a efectos de promover una especie de competencia por mejores cifras entre fiscalías. d.- Un plan estratégico para la implementación de políticas de persecución penal, las cuales se indican en la página electrónica. e.- El empleo de un grupo de diez indicadores para las herramientas de gestión. f.- Una rendición de cuenta cada seis meses en la que intervienen el fiscal adjunto, más el policía que le corresponde, y que pretende rendir cuenta sobre la incidencia delictiva (comportamiento de la criminalidad), y por otro lado, rendir cuenta de los resultados de la fiscalía. g.- Contabilidad regular de los casos que lleva fiscal por fiscal. Aunque el Fiscal general fijó en un principio como meta de condenas un 80 %, lo normal es que el sistema se mueve en un baremo de 60/40, sentencias condenatorias versus absolutorias respectivamente. Según el entrevistado, realmente el Fiscal general no fijó esta meta en base a ningún estudio criminológico, ni nada parecido; el entrevistado agrega que, aunque es verdad que era un poco difícil determinarla en ese momento, fijó una cifra aproximada, siguiendo el consejo de sus asesores.

Según indica el fiscal jefe de flagrancias, el primer proyecto de gestión de aplicación al modelo de flagrancias en el Ministerio Público se denominó el SIG-Plazo. Este sistema quería garantizar a través de un sistema informático una actualización permanente de cada caso, es lo que se denomina "gestión por caso". Sin embargo, este proyecto falló, pues hubo

²⁷⁵ También se creó posteriormente una *Comisión nacional de flagrancias*, que está encargada de coordinar la forma de llevar adelante el programa de flagrancia, integrada por representantes de las principales organizaciones del sistema de justicia penal. Esta comisión está actualmente dirigida por el magistrado José Arroyo Gutiérrez, que además fue uno de los promotores del modelo actual de flagrancias.

algunas complicaciones con la OIJ por el denominado reporte de cumplimiento del SIG-plazo, es decir, el sistema complicaba a las policías, pues estas, no estaban en condiciones de evacuar en el tiempo previsto por el sistema las ordenes de investigar.

Con posterioridad, se crea un nuevo sistema, que tenía relación con el sistema de evaluación de desempeño y que es el que actualmente está en funcionamiento. Lo cierto es que, más allá de aplicar un modelo estandarizado lo que se ha hecho es adaptar el diseño a las necesidades reales de la fiscalía. Lo anterior es coherente con lo expresado tanto por el fiscal jefe como por el fiscal general (S), en el sentido de que los esfuerzos por mejorar la medición de la gestión de la Fiscalía provienen de la misma institución y no de un plan general del Poder Judicial.

El propio fiscal jefe de flagrancia considera que la gestión que ellos hacen es aún rudimentaria, ya que la ausencia de funcionarios provenientes de la economía o de la ingeniería les impide “sofisticar” la gestión. Sin embargo, destaca que la herramienta de gestión más importante es el continuo monitoreo del sistema, que es lo que el denomina "informes diarios o reportes continuos de la flagrancia", que se llevan a cabo con tablas Excel. Probablemente sin estos reportes diarios sería imposible poder tener el alto nivel de eficiencia que exhibe en este momento el modelo de persecución penal.

En resumen, de lo que se observó y conversó en la unidad de flagrancia queda meridianamente claro que sin esa mínima gestión artesanal, que va construyendo el jefe de flagrancia con sus funcionarios adjuntos, la mentada eficiencia del modelo de flagrancia no se habría producido. El sistema de balances (asignación de casos) de la fiscalía de flagrancia es un producto que ha surgido por iniciativa de los funcionarios y por las propias presiones del trabajo diario; la presión más importante es sin duda la necesidad de contabilización de los casos en la organización. Lo anterior se ratifica cuando, al final de la entrevista, aclara el fiscal jefe que él no trabaja con ingenieros directamente, pero para ciertos proyectos cuentan con el apoyo del Departamento de planificación.

Finalmente debemos decir que, si bien el modelo de gestión de flagrancias intenta acoplarse al formato general de gestión de la fiscalía, ha terminado inexorablemente funcionando por “autogestión”. Esto último en términos político criminales es particularmente relevante, pues finalmente logramos observar dentro de la fiscalía la misma tensión que se observa en casi todos los modelos de justicia criminal. Es decir, la tensión se da por la

disyuntiva de cómo manejar el sistema penal. En primer lugar, es posible gestionar caso por caso, expediente por expediente, aumentando la calidad del manejo del asunto, invirtiendo más tiempo y recursos en cada investigación y, potencialmente logrando una resolución más adecuada al caso concreto. Esto lo podemos denominar en términos singulares “gestión del caso”, modelo muy común en la gestión penal desarrollada por las defensas públicas o por abogados privados. La otra opción sería gestionar por “volumen de casos”, esta hipótesis normalmente estará asociada a la denominada “gestión del circulante” (denominación en Costa Rica) o la “gestión del molido” (denominación en Chile). La cual se producirá usualmente en contextos donde la persecución penal es intensa y, se hace necesario por tanto, manejar una enorme cantidad de información, normalmente por medio de unidades de tramitación rápida. De la resolución de esta disyuntiva, es posible que dependa la respuesta para determinar cuál es el “óptimo de gestión” en el sistema de justicia criminal.

6.- La gestión en la Defensa penal pública de Costa Rica

Otra de las instituciones pertenecientes al Poder Judicial es la Defensa penal pública. La ley orgánica del Poder judicial (LOPJ) regula a esta institución siguiente manera: “Artículo 150: La Defensa Pública es un órgano dependiente del Consejo Superior, pero únicamente en lo administrativo; no así en lo técnico profesional. Estará a cargo de un jefe y tendrá la organización que la Corte disponga”. El modelo de defensa penal costarricense es esencialmente público, pero admite el copago, Así el artículo 152 indica: “La Defensa Pública proveerá defensor público a todo imputado o prevenido que solicite sus servicios. La autoridad que tramite la causa le advertirá que, si se demuestra que tiene solvencia económica, deberá designar un abogado particular o pagar al Poder Judicial los servicios del defensor público, según la fijación que hará el juzgador”.²⁷⁶

Para saber más detalles respecto a la posición “especial” de la Defensa penal pública dentro del modelo de justicia en Costa Rica, y a cómo esta circunstancia pudiera influir en el desarrollo de su gestión, decidimos contactar al Subdirector de dicha institución, que además

²⁷⁶ Un rasgo distintivo de la Defensa pública de Costa Rica es que, no solo ve temas de naturaleza penal sino también contravenciones, justicia juvenil, derecho de familia y pensión alimentaria, litigios agrarios y violencia de género. Más información disponible en: <http://www.poder-judicial.go.cr/defensapublica/index.php/2014-08-22-14-43-41>.

está encargado de muchos temas organizacionales y de gestión. Además nos ilustró acerca de como impacta en las defensas penales el tipo de gestión penal que lleva a cabo el Ministerio Público en el programa de flagrancia.

Como premisa básica debemos entender que la posición vulnerable de la defensoría publica dentro del “modelo corporativo” del Poder Judicial en Costa Rica se suele materializar en la incomodidad que produce a los defensores estar sujetos al principio de jerarquía dentro del Poder Judicial.

Ahora bien, en lo que respecta a la penetración de la lógica gerencial, como era de esperar la defensoría presenta menor influencia que la fiscalía. Esto sucede a pesar de que el organigrama de la Defensa pública exhibe en su página electrónica una sección específicamente dedicada a “apoyo gerencial y planeamiento de recursos”. Sin embargo, realmente esta sección opera realmente bajo las lógicas tradicionales de cualquier administración de un servicio público.

Nuestro entrevistado afirma categóricamente que en la Defensa pública “no hay gestión o, al menos, metas de gestión de carácter cuantitativo”. No existe una meta específica de sentencias absolutorias, por ejemplo. La razón es que en el contexto del sistema de justicia penal la defensoría es una institución “de servicios” y no de “resultados”, por tanto, el acento se pone en el tema cualitativo, buscando suministrar el servicio de mayor calidad posible.

Lo que sí es posible afirmar de la gestión de la Defensa penal es que observamos el fenómeno que comentamos párrafos más arriba. Es decir, esta es una institución donde “debería” regir la llamada “gestión del caso”, la cual es un tipo de gestión que, en términos político criminales, se opone discursivamente a la “gestión del circulante” de la fiscalía. La gestión del caso se supervigila a través de un proceso especial de auditorías a las defensas penales específicas (revisión de expedientes), que se concretan en “giras” de supervisión, en las cuales se extraen muestras de casos, con lo que se logra realizar auditorías en distintas defensorías locales.²⁷⁷

6.1.- La flagrancia y la seguridad ciudadana desde la perspectiva de la Defensa penal pública

²⁷⁷ Es evidente que, a pesar de las particularidades de gestión de cada una de las organizaciones, comparten ámbitos comunes. Especialmente se dará esto bajo el paraguas de los proyectos institucionales del Poder Judicial. Un ejemplo de lo anterior ha sido un proyecto que pretende desarrollar un sistema informático común para la defensa, fiscalía y tribunales del Segundo Circuito judicial, y que está desarrollando la empresa española INDRA.

Aunque legalmente es un procedimiento especial, el formato de la flagrancia en los hechos se ha convertido, en el procedimiento ordinario, lo que ocurre esencialmente por dos razones: a).- Hay una razón cuantitativa: Dado el tipo de ilícitos que juzga el modelo de flagrancia absorbe el mayor volumen de casos y de condenas. b).- Hay otra razón cualitativa y, por tanto más compleja: La potestad de que un caso se vea en flagrancia, que en teoría es probatoriamente más simple depende de la discrecionalidad de la fiscalía. Por ello, dada la simplicidad y celeridad del procedimiento de flagrancia, la fiscalía hará todo lo posible por que la mayoría de sus casos se resuelvan bajo este modelo.

Como hemos indicado la aparición del programa de flagrancia es imposible explicarla sin aludir a la emergencia de un modelo de seguridad ciudadana. Es muy complejo determinar el origen histórico de este proceso, pero para nuestro entrevistado en parte se explicaría por la incorporación de conceptos de la política criminal estadounidense a Costa Rica. Uno de los casos más llamativos es el de la denominada “puerta giratoria”: la opinión pública no lograba entender cómo era posible que algunos sujetos fueran detenidos, se les imputaran y formalizaran cargos, para finalmente quedar libres, sometidos únicamente a medidas cautelares de baja intensidad. Esto convirtió al sistema penal en algo incomprensible y, por tanto, objeto de crítica por parte de la opinión pública.

Es posible, como lo indica el entrevistado, que lo que realmente subyacía en esta incomprensión, era la contradicción entre lo que se consideraba “éxito policial” (más detenciones) y lo que se ve como “éxito judicial” (sentencias acorde a derecho). Esta tensión ha provocado que poco a poco el trabajo judicial debido a diversas presiones, haya intentado aproximarse al concepto de éxito policial, enfocándose más a la obtención de metas de gestión y resultados concretos. En definitiva, pensamos, que el concepto de eficiencia “judicial” lentamente se ha ido acercando a lo que pregona el gerencialismo ortodoxo como ideal de eficiencia para el sector público.

Al desarrollar nuestra investigación también es palpable también, la escasez de estudios empíricos que expliquen el “supuesto” aumento de criminalidad antes de la entrada en vigor del modelo de flagrancia dificultan el análisis político criminal. Tanto en la etapa de la Corte como durante el proceso legislativo la ausencia de memorias técnicas con estudios

criminológicos que indiquen la factibilidad e impacto de una ley de este tipo fueron quizás el principal talón de Aquiles en la implementación de este modelo de persecución penal.

De todas maneras, como lo hemos ido exponiendo en párrafos anteriores, es evidente que Costa Rica en las últimas décadas se ha convertido en una sociedad más compleja y, por tanto, con mayor y diversa criminalidad. Tiene también una posición vulnerable por estar dentro de un contexto regional de países con alta criminalidad y ser una ruta idónea para el tráfico de drogas desde las zonas productoras de Sudamérica. Sin embargo, creemos que ninguna de estas circunstancias obligan a implantar un procedimiento, que en términos empíricos es irracional y, en términos político criminales, ineficaz y criminógeno, dado que se termina enfocando en delincuencia de pobres y haciendo cárceles.

Para el entrevistado, mucho de este contexto volátil político-criminal se explica por existir una competencia en la mejora de la imagen pública de la policía y de las instituciones del sistema penal. Como ya hemos identificado en el caso chileno, este proceso de “marketing” institucional es altamente intenso tanto en la Fiscalía como en el Poder Judicial, lo que lo vuelve peligroso para las funciones judiciales, ya que se instala la lógica del “miedo a fallar” o el miedo a dejar “gente en libertad”. Así, en casos límites se prefiere fallar de acuerdo a lo que les otorga mayor “reconocimiento social”, lo que conduce, sentencias más punitivas de lo aconsejable.²⁷⁸

Acerca de cómo el estilo de gestión adoptado por la fiscalía se inserta en el panorama político criminal, en la defensoría no hay dudas de la ligazón entre altas tasas de condenas, programa de flagrancia y, consecuentemente, el aumento sostenido del encarcelamiento. Así, nuestro entrevistado afirma que, a pesar de que todos los fiscales generales mantienen el discurso institucional de que “*sólo se acusa cuando se tiene caso para acusar*”, lo cierto es que esta premisa colisiona con la realidad del sistema de justicia penal. En este sentido, el hecho más notable es la exigencia del 80 % de sentencia condenatorias, que según la

²⁷⁸ Es interesante observar que a nivel discursivo se ha impuesto una “jerga judicial” que da cuenta de estos fenómenos. Solo como ejemplo citamos el concepto de “operación frijoles”, referida al trabajo hecho diariamente para adquirir la manutención básica en una familia. Así, correspondería a las actuaciones realizadas por jueces y fiscales, sin coordinación previa, a objeto de ingresar la mayor cantidad de “gente” dentro de la cárcel, sin cuestionarse mucho los fundamentos y sólo por un tema de sustento estadístico diario. Un segundo concepto es el “principio de conservación del puesto”, y que deriva de la idea de que la jerarquía del Poder Judicial puede imponerse de tal manera que impulsa a muchos jueces a actuar de un determinado modo punitivo. Es importante indicar que ambos conceptos son introducidos por entrevistados de la defensoría penal, y que, por tanto, puede haber cierto sesgo de subjetividad.

percepción de los defensores, origina en general un alto número de acusaciones planteadas con escasos fundamentos.

Al igual como hemos indicado en otra sección de este capítulo, ante la existencia de acusaciones débiles y dentro de un clima de seguridad ciudadana, es posible que los jueces subsidien o validen en exceso el trabajo de los fiscales, asumiendo así una especie de “discurso corporativo” de lucha contra el delito. Nuestro entrevistado de la Defensa pública no tiene dudas que de este fenómeno en Costa Rica. Ante acusaciones mal elaboradas o planteadas erradamente por los fiscales, los jueces bajan los estándares de admisibilidad al revisar la acusación, y los hechos que imputa la fiscalía. Esto se explicaría por la idea de algunos jueces de que la seguridad pública es indirectamente un tema de su competencia; y en segundo lugar, pues hay una especie de “sentimiento de culpabilidad” ante la sensación “popular” de que en los últimos tiempos las reformas penales han sido excesivamente garantistas.

Resulta interesante contrastar la visión crítica que un entrevistado perteneciente a la Defensa penal pública tiene sobre las potenciales “malas praxis” de gestión de la fiscalía. Él las resume así: 1).- Falta de homogeneidad territorial, así como entre los mismos fiscales del ministerio público, a la hora de llevar a cabo algunas negociaciones que se dan durante el procedimiento, por ejemplo, los abreviados o cuando hay acusados conjuntos. 2).- En algunos casos el ministerio público manipula a la víctima al objeto únicamente de trabar la persecución penal. Aunque esto parece algo contradictorio, pues el fin práctico de un fiscal es “matar casos” y no extenderlos”, el entrevistado aclara, que muchas veces la fiscalía hace que las conciliaciones fracasen para ir adelante con la acusación, sea por animus persecutorio o para cumplir metas estadísticas. 3).- También en algunas acusaciones se busca "la máxima reacción penal posible", lo que ve observa sobre todo en ciertas acusaciones que exageran los hechos del delito por el que se acusa o se pide una pena de alta cuantía, excesiva e irreal para el delito de que se trata; 4).- Otro caso que el entrevistado cita, aunque no termina de quedar totalmente claro, se refiere a que la misma fiscalía cataloga públicamente algunos fenómenos delictivos como extremadamente graves, violentos y dañinos. Pone como ejemplo la delincuencia juvenil, pues normalmente se indica que los jóvenes son responsables de casi el 70 % de los delitos contra la propiedad, pero al desagregar las cifras se aprecia que la mayoría de estos hechos corresponde a delitos leves.

En resumen, considerando el trabajo cualitativo, las nuevas prácticas organizacionales y la legislación penal existente, y tal como es perceptible en el resto de los sistemas de justicia penal en Latinoamérica. El programa de flagrancia incardinado dentro del modelo de seguridad ciudadana es en gran parte una manifestación del proceso de contrarreforma penal que tiene como objeto dismantelar los últimos códigos procesales penales de corte garantista. Algunas características de este proceso en Costa Rica son:

- 1.- Restricción de las soluciones alternativas al conflicto. Esto se realiza de varias formas, aunque la principal es aumentando los requisitos para su admisibilidad. Por ejemplo, restringiendo el tipo de delitos que pueden tener acceso por esta vía, o prohibiendo esta salida al conflicto si ha mediado violencia contra las personas o fuerza en las cosas.
- 2.- Incremento de la penalidad de muchos delitos. Así, de forma indirecta, se imposibilitan los beneficios penitenciarios.
- 3.- Extensión del plazo de prisión preventiva.
- 4.- Modelo de flagrancia, cuya implementación aumenta notablemente la cantidad de condenas y, por tanto, de las tasas de encarcelamiento.
 - 4.1.- Notorio desequilibrio entre los recursos humanos y materiales a disposición de la fiscalía y de la defensoría. Por ejemplo hay 100 fiscales en flagrancia frente a 50 defensores; un número reducido de investigadores privados en la defensoría, a efectos de poder desvirtuar las pruebas presentadas por el ministerio público.
- 5.- El rol de la víctima ha sido sobredimensionado, aumentando sus facultades en diversas etapas del procedimiento; la más notable, su capacidad de oponerse a la conciliación.

7.- La gestión en la Judicatura

Como ya hemos explicado, muchas de las transformaciones administrativas ocurridas en el sistema de justicia de Costa Rica, se han llevado a cabo dentro del proyecto Corte-BID. Este proyecto fue desarrollado en al menos tres oleadas de cambios, siendo la segunda la más atingente al ámbito penal, dado que en ella se tocaron aspectos estructurales relacionadas con

el Ministerio público, la Defensa penal pública y los tribunales penales. También hemos visto cómo uno de los cambios con más impacto político criminal ha sido la implementación del programa de flagrancia, que incluyó la creación de un procedimiento especial y el establecimiento de tribunales, fiscalías y defensas especiales.

Sin perjuicio de lo anterior, y en paralelo al proyecto Corte-BID, se produjo la introducción de una serie de herramientas y el desarrollo de diversos modelos de gestión al objeto de manejar de mejor forma el creciente volumen de causas penales. Esta tendencia a la autogestión es, sin duda, una de las características que torna especial al sistema de justicia costarricense; por este motivo, en esta sección abordaremos una de estas iniciativas particulares de gerenciamiento.

7.1.- El Proyecto GICA o de certificación de calidad

El ejemplo que queremos destacar es un proyecto que, a la fecha del trabajo de campo (2013), aún no había entrado en funcionamiento en el ámbito criminal de forma amplia, pero según sus autores estaba ya ad portas de hacerlo.²⁷⁹ Nos referimos al proyecto GICA o norma GICA, que se centra en la certificación o acreditación de la calidad de la gestión del despacho judicial.²⁸⁰

Para acceder a la información de este proyecto contactamos con el magistrado encargado de la comisión de gestión de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, al que realizamos una entrevista en las dependencias de dicha institución el 16 de abril de 2013. A efectos de cotejar dichos datos, al día siguiente se entrevistó al encargado del Centro de calidad de la gestión, quien dominaba los elementos más técnicos del proyecto.

La pregunta inicial al director del proyecto fue ¿por qué surge el proyecto GICA, y por qué se dice que pretende un enfoque sistémico de la justicia?. Según él indica, la perspectiva del grupo de trabajo que impulsa se relaciona con lo que se denomina una “política pública aplicada”, es decir, el grupo de trabajo rechaza la idea de que sólo a través de la ley es posible solucionar los problemas del sistema de justicia. Por ello lamentan (el grupo

²⁷⁹ Según los entrevistados, los despachos donde con más intensidad se había implementar este proyecto habían sido en los despachos laborales.

²⁸⁰ Este proyecto ha tenido inicialmente un apoyo internacional de la Comisión europea a través de EurosociAL-Justicia y del Ministerio de justicia de Francia. También este proyecto se ha aplicado en otros países de la región como por ejemplo en la sala laboral contencioso-administrativo del Poder Judicial de Honduras. Más información disponible en: <http://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/MemoriaSLCA20092016.pdf>.

de trabajo) que solo en los últimos tiempos se haya comenzado a hablar de temas como la planificación estratégica, la gestión orientada a los resultados, la medición de la gestión, la evaluación de los procesos de gestión y, de forma mucho más tímida, de la perspectiva del trabajo en equipo. En síntesis, según el director del proyecto, el problema de la justicia es la falta de un "enfoque sistémico del problema". Por tanto, ante la pregunta: ¿qué hacemos para mejorar esto?, la respuesta sería: "mejorar la calidad del servicio".²⁸¹

En cuanto al desarrollo del proyecto indica el entrevistado, que en una primera etapa se hizo una recopilación de experiencias internacionales relevantes semejantes. La primera fuente a la que se accedió fue a las normas ISO 9001, pero se observó que, si bien esta regulación de la calidad otorgaba un marco interesante para comenzar a trabajar, resultaban insuficientes para los fines pretendidos. La razón de ello es que tales normas no están lo suficientemente adaptadas al mundo de las organizaciones públicas, como es el caso del sistema de justicia. Por este motivo se optó por crear un sistema propio de evaluación de la calidad de la justicia.²⁸²

Acerca de qué impulsó la creación de un proyecto de gestión de calidad, podemos resumir lo indicado por el entrevistado en los siguientes factores:

1.- Modelo autóctono: este surge debido a que viendo la experiencia internacional y las propias normas ISO, no había ningún modelo que pudiera adaptarse, o que satisficiera los objetivos sistémicos del proyecto. Además las normas ISO fueron creadas para otro tipo de organizaciones y, desde luego no existen normas ISO específicas para organizaciones judiciales.

2.- Resistencia organizacional: aunque este era un hecho previsible, el entrevistado es muy "cuidadoso" al referirse a ella. Parece ser que se esperaba que la resistencia organizacional

²⁸¹ El director de este proyecto es el primero que indica de forma explícita que el principal problema de las organizaciones públicas de la justicia es una baja satisfacción del usuario o cliente, lo cual se explicaría en parte porque la gestión no va dirigida a los resultados. Como se recordará, ya en el capítulo del marco teórico y en el de Chile, nos referimos ampliamente a las bases de la gestión por resultados (GpR) y al paradigma de la "orientación al cliente-usuario".

²⁸² Como nota de observación de campo tenemos que decir que en este proyecto se observan dos niveles discursivos. Por una parte uno muy político, como es el desarrollado por el magistrado ideólogo del proyecto, y que enfatiza la "originalidad" del proyecto, lo cual entendemos también como una manera de posicionarse políticamente dentro de la Corte Suprema. Ejemplo de esto es que el entrevistado técnico indicó que el cotejo de las normas ISO de calidad con las normas del proyecto GICA, obligaba a reconocer que la originalidad del proyecto era relativa y que se trataba más bien de una buena adaptación de dichos estándares de calidad. Lo anterior no quita méritos al proyecto, pero reafirma que algunas áreas de gestión del sistema costarricense son un hervidero inorgánico de proyectos de gestión de carácter autónomo.

fuera más fuerte hacia arriba que hacia abajo, es decir, en la Corte suprema más que en los tribunales inferiores. Los magistrados detractores normalmente argumentaban con la frase “esto no es una maquila o una fábrica”.

Como nota de campo podemos puntualizar que el “cuidado” del entrevistado al referirse a este tema se debe a que se han producido ciertos “roces” dentro de la jerarquía judicial por la creación de este u otros proyectos similares. Todo esto se mueve en un escenario donde el “tactismo institucional” de los magistrados es muy relevante, especialmente al objeto de lograr algún grado de protagonismo dentro de la organización, para lograr que su nombre sea visualizado en la opinión pública. Además, muchas de estas actividades se llevan a cabo pensando en las futuras luchas internas que se desatarán para ocupar determinadas posiciones organizacionales, especialmente el cargo de Presidente de la Corte.

3.- Tema de los costos: para que una política pública sea sostenible y viable en el tiempo debe tener un presupuesto adecuado y evaluable, según sus diseñadores, esto es lo que se buscaba asegurar pretendía en el proyecto GICA. Como un contraejemplo negativo el entrevistado cita una mala experiencia ocurrida en Bogotá, donde a través de un proyecto del Banco Mundial se hizo una inversión cuantiosa en reformas administrativas de los tribunales, pero por una mala planificación y una aún peor ejecución, se perdieron millones de dólares en inversión pública.²⁸³

4.- La independencia judicial: el director del proyecto indica que era importante que este proyecto fuera llevado a cabo por el propio sector público. Había efectivamente, una tentación alta de que fuera desarrollado por el mundo privado, por alguna consultora por ejemplo. Sin embargo, dado que se hablaba de temas de calidad de la justicia, tal encomienda podía poner en peligro la independencia judicial.

Ahora bien, en cuanto al contenido del proyecto GICA, había tres puntos relevantes:

- 1.- Elaboración de normas propias.
- 2.- Creación de un sistema u órgano de acreditación (certificación).

²⁸³ El segundo entrevistado corrige luego esto, y dice que el proyecto se desarrolló efectivamente en Colombia, pero en la ciudad de Envigado.

3.- Creación de una estructura que le diera continuidad a ese proceso a través de un denominado "Centro de gestión de calidad".

A efectos sistemáticos se propuso crear familias de normas para el Proyecto GICA:

1.- Organización del despacho judicial: Esta norma ya se aplicaba, e incluso ya habría una segunda versión de la misma. Según los entrevistados ya se habría acreditado el mismo despacho del magistrado promotor del proyecto y algún despacho más (no especifican cuáles otros).

2.- Órgano del gobierno judicial: Esta es la norma más compleja, pues necesita un acuerdo político dentro de la misma Corte. En palabras del director del proyecto, esta *será la norma madre de todas las normas*, cuyo acuerdo a la fecha aún no se ha logrado.

3.- Organización de la oficina administrativa:

4.- Organización del Ministerio público: Esta norma es extremadamente difícil que pueda progresar, pues la fiscalía tiene sus propias formas de gestión en atención a sus intereses. Además es complejo que pueda ceder en ámbitos donde tiene cuotas de poder. En este punto es perceptible que este proyecto, a pesar del impulso de sus creadores, puede convertirse más bien en una transformación "cosmética" de la administración de justicia. Como ya hemos visto, la fiscalía tiene otros intereses y su gestión se sujetará a lo que tenga que ver con su trabajo, que además esta sometido a otras presiones y cargas de trabajo, sin duda, mucho más intensas que la "placidez" de un despacho de Corte superior.²⁸⁴

5.- Organización de la Defensa Pública. En teoría aquí habría más posibilidades de ser aplicado el proyecto. Pero los entrevistados tampoco dan información más sobre ella, y en la Defensa pública tampoco se refieren al proyecto GICA como un ámbito de gestión relevante para ellos.

6.- Organización de la Policía judicial: En este ámbito estaría avanzando el proyecto. Para su diseño se ha tenido como referencia los modelos de la policía colombiana y estadounidense. Actualmente se estaría en la etapa denominada "talleres de validación".

²⁸⁴ El entrevistado técnico agrega que el principal aporte de este proyecto, en el sentido de que es lo más vanguardista o innovador, es que se comienza a hablar de "*desarrollo de la calidad de la justicia*". De lo que ellos revisaron de experiencias comparadas en Colombia, Finlandia y Europa en general. no encontraron modelos adecuados. Por ello se decidió creación mixta de normas propias y normas ISO.

7.- Organización de los despachos privados: Según el entrevistado, esta es la mirada más vanguardista que puede aplicarse en el futuro. De todas maneras no terminó de explicar bien cuál era su concepto de despacho privado, ni la normas que deberían aplicarse.²⁸⁵

Según su promotor el plazo para implementar todo el este proceso sería de unos 6 meses. Sin embargo, en la entrevista siguiente el encargado del Centro de control dice ha la instalación de un proceso de certificación tardaría más de aquel tiempo, básicamente porque su desarrollo se plantean muchas dificultades. Algunas de estas dificultades son: 1.- El aprender a trabajar en equipo constituye un desafío en el ámbito judicial. 2.- Utilizar servicios interinstitucionales, trae aparejado complicaciones, porque en muchos casos es necesario externalizar temas hacia otros "proveedores de servicios", a saber, otras instituciones del sistema de justicia. 3.- En general, muchas dificultades imposibles de pronosticar.

Otro problema añadido es el de los recursos adicionales para llevar adelante el proyecto. En principio, al menos a nivel discursivo, el lema es "*usted tiene que ser eficiente con lo que tiene*", y solo en casos excepcionales se brindan recursos nuevos. El entrevistado del nivel técnico aclara que, efectivamente, a veces pueden darse casos donde la escases de recursos merme el desempeño de la organización. En esos casos se conversa con el Departamento de planificación o con quien corresponda para que provea los recursos respectivos, como pueden ser por ejemplo más computadoras o, en casos excepcionales, mayor dotación de recursos humanos.

Equipo que conforma el proyecto GICA:

a.- Un jefe del equipo, que actualmente es un magistrado de la Corte Suprema.

b.- Un Director del Centro de control (de la gestión), encargado del área técnica, que actualmente es abogado, pero que posee una maestría como administrador público, y un

²⁸⁵ Según el entrevistado técnico, la secuencia de avance del proyecto GICA en el año 2013 sería: Tribunales acreditados: 1.- San José: Juzgado de familia de Guadalupe, Sala segunda de la Corte (seguridad social y laboral); 2.- Heredia: Juzgado del trabajo y juzgado de violencia domestica; 3.- Alajuela: Juzgado del trabajo; 4.- Guapile: No se tiene más información; 5.- Guanacaste: 4 tribunales (No se tiene más información). En resumen se circunscribe a materias básicamente del ámbito laboral y de violencia de género. En lo estrictamente penal, algunas normas se han aplicado a la violencia de género, así como al OIJ y a la Defensoría penal. Este entrevistado reitera, que el ámbito penal es complejo, pues hay una actitud extremadamente corporativista ante proyectos de gestión externos.

diplomado en acreditación en gestión de calidad, que además es ex funcionario del Departamento de planificación.²⁸⁶

c.- Dos ingenieros industriales y otro administrador. Como hemos indicado en párrafos anteriores, lo normal es la ausencia de ingenieros industriales a la hora de examinar el sistema de justicia penal, pero este proyecto ha sido la excepción.

Para dar más solidez al proyecto, se firmaron varios convenios estratégicos. El primero, un convenio con el INCAE,²⁸⁷ que es un centro de investigación para temas de administración y gestión en Centroamérica. Ellos realizaron una especie de investigación previa para ver la factibilidad del proyecto. El segundo un convenio con la Universidad de Costa Rica, donde se trabajó con la ingeniera industrial Carolina Vásquez.

7.1.1.- Principales características del proceso de certificación

- 1.- Es un proceso voluntario, donde los propios despachos se someten a esa revisión.
- 2.- Es un proceso donde se exige que los despachos cumplan al menos con un 80 % de lo comprometido. Según el entrevistado técnico, esto se basa en el concepto 80/20, es decir, se estima como altamente positivo que cumplan con el 80 % de los asuntos comprometidos, el restante 20 % pueden deberse a factores más estructurales o a la necesidad de soluciones a más largo plazo.
- 3.- Antes de someterse a la acreditación, se hace una escala con los problemas de gestión y luego se va, paso a paso, acreditando uno a uno.
- 4.- El proceso de acreditación dura 6 meses, pero generalmente esto se alarga un poco más.
- 5.- Existe una consultoría externa en la que tienen participación: a) la defensoría de los habitantes; b) el Ministerio de justicia; c) El INCAE;²⁸⁸ d) la CONARE, que es la Comisión nacional de rectores de las universidades, e) el SINAIE, Sistema nacional de educación (en

²⁸⁶ Resulta interesante en este punto, la visión que el entrevistado técnico tiene sobre el concepto de calidad de la justicia. Para él el proyecto “apunta a la satisfacción de derechos, de las personas o usuarios, pero entroncado solamente a “calidad de los procesos del expediente”, no con calidad de las sentencias”.

²⁸⁷ Más información disponible en: <http://www.incae.edu>.

²⁸⁸ <http://www.incae.edu/>.

este punto el entrevistado dijo que se eligió a esta comisión de educación por su experiencia en el campo de la acreditación de procesos en educación), f) el colegio de abogados (en Costa Rica los jueces también pertenecen a este colegio), g) el Poder Judicial (no aclaró el entrevistado de que forma el Poder judicial ejerce control o auditoría sobre este proyecto, reconoció que el control por este órgano es poco objetivo para el sistema).²⁸⁹

7.1.2.- Resumen de las fases del modelo de gestión de calidad

A tenor de lo que indica el manual del proyecto facilitado por los entrevistados, son tres las fases del modelo: rediseño, acreditación y replicabilidad.

Fase 1. Rediseño.

Se basa en el ciclo de mejora continua, el cual tiene el objetivo de lograr mejoras incrementales en la gestión de la organización por medio de la recopilación y análisis de datos. Esta fase se compone de los siguientes pasos: a).- Identificación de tramites y actos procesales; b).- Mapeo y medición; c).- Autoevaluación y diagnóstico; d).- Implementación del rediseño; e).- Mejora de la gestión.

Fase 2: Acreditación.

Las etapas de esta fase deben realizarse en coordinación con la instancia institucional de gestión de calidad que se constituye para tal efecto. Esta fase esta constituida por: a) Estudio y planificación para implementar una norma; b) Diagnóstico preliminar de gestores y pares; c) Implementación de las oportunidades de mejora; d) Acreditación; e) Seguimiento y control.

Fase 3: Replicabilidad.

Un despacho u oficina ya acreditado puede servir como “par evaluador” en el proceso de acreditación de sus homólogos, compartiendo así sus prácticas de gestión probadas como exitosas. En general, la fase pretende la estandarización de prácticas de gestión , así como la aceleración de la curva de aprendizaje de los nuevos despachos u oficinas que opten por acreditarse, con la consecuente disminución de los tiempos de implementación. Las sub-

²⁸⁹ Según palabras del entrevistado técnico, los que realmente conforman este grupo de auditores son 20 expertos, que fueron capacitados. Pero en realidad son sólo 5 los que trabajan en este tema. Por esta razón sin sus resoluciones no se puede acreditar nada del sistema. El único requisito de estos miembros es que sólo deben pertenecer a alguna de las instituciones que se han mencionado anteriormente. En términos operativos, estos auditores visitan físicamente los despachos que tienen que acreditarse. El trabajo de los auditores es gratuito.

fases son: a).- Colaboración de pares; b).- Compartir buenas prácticas; c).- Estandarizar procedimientos de implementación; d).- Mejora continua del sistema de calidad; e).- Reacreditación.

7.1.3.- Principales rasgos político criminales del modelo GICA

A tenor de las entrevistas realizadas, y del análisis documental podemos concluir las siguientes consecuencias político criminales de este proyecto de gestión en el sistema de justicia criminal costarricense.

1.- No hay una filosofía o doctrina administrativa específica detrás de este proyecto, lo que no es extraño dado que tanto en la gestión privada y como en la pública encontramos muchas corrientes y líneas de trabajo. Lo que en realidad se busca en este tipo de proyectos de autogestión es una "herramienta de gestión práctica" que solvete las necesidades organizacionales. Sin embargo, si tuviéramos que encuadrar teóricamente este tipo de proyecto seguramente estaría muy cercano a las "teorías administrativas de los sistemas de calidad".

2.- Cualquier proceso de acreditación de este tipo, tiende a convertirse a largo plazo en un mecanismo de selección de personal, puesto que va consolidando el perfil que requiere un determinado despacho judicial.

3.- En este tipo de proyectos es esencial la consolidación del "asambleísmo judicial", lo que significa que, para dar continuidad a una gestión de calidad, esta debe surgir de la "base", es decir, de la convergencia de las opiniones del juez y de su equipo.

4.- Un elemento positivo de los proyectos de autogestión, es que debido a la sistematización de la información, los tribunales tienen un mejor y mayor acceso a las estadísticas y a todos los datos que conforman su organización.

5.- Un elemento negativo es que se torna evidente y visible la competencia entre proyectos de similares características, dándose así una especie de "gestión por feudos". En el caso costarricense era evidente la competencia del proyecto GICA con los del Departamento de planificación o de "modernización de la justicia", pues en diversos aspectos apuntaban a objetivos similares en el mismo período de tiempo.

6.- Otro defecto potencial en muchos proyectos de autogestión es la extrema personalización que pueden tener. Esto se materializa normalmente en que los promotores de las iniciativas o, los protagonistas de segunda línea pero con alta visibilidad concentran un poder excesivo y el proyecto depende en gran parte de ellos. Por esta razón para que una política organizacional sea sustentable necesita impulsarse desde la institucionalidad.

7.- Como la esencia de un proyecto de este tipo es la “estandarización gerencial”, la pregunta pertinente sería entonces: ¿cuál es el límite de la estandarización?. Con los conocimientos estadísticos, logísticos e informáticos actuales hay muchas opciones de estandarizar, pero hay un punto donde ya no es posible avanzar más. Todo el mundo interior de prácticas, discursos y rutinas del sistema de justicia penal son difíciles de cuantificar y estandarizar. Por ejemplo, el entrevistado técnico, en un debate parecido, argumenta que esta estandarización no necesariamente traerá mejores sentencias, no mayor calidad jurisdiccional, pero sí puede ofrecer los servicios mínimos para un resultado jurisdiccional previsible.

CONCLUSIONES

Cualquier investigación que aborde un área compleja del sistema penal puede producir un cúmulo importante de informaciones y hallazgos. Paradojalmente esta situación puede resultar un problema a la hora de determinar las inferencias que sean científicamente más relevantes. A pesar de lo anterior, pensamos que las conclusiones de cualquier investigación político-criminal deben al menos referirse a dos ámbitos muy concretos: uno relacionado con el campo metodológico y otro con los contenidos de fondo de la investigación.

1.- Conclusiones metodológicas

Tal como se ha indicado desde la introducción de esta investigación, el abordaje de la gestión y del gerencialismo en el sistema de justicia penal conlleva un buen número de problemas, metodológicos por los aspectos ideológicos y técnicos involucrados simultáneamente en esta temática.

Estas complejidades, así como las soluciones metodológicas aplicadas, se han convertido, sin duda, en un aporte positivo a la hora de analizar la dimensión organizacional del sistema de justicia penal. De esta manera, la forma de desarrollar la metodología no ha constituido solo un tema procedimental, sino que ha influido de forma determinante para fijar la perspectiva epistemológica del investigador, plantear los objetivos y trazar el plan de trabajo de la investigación. Alguno de los problemas metodológicos que hemos debido superar son:

En primer lugar, dado que se trata de un análisis primordialmente criminológico y político-criminal, debimos enfrentar cómo delimitar de la forma más específica posible “la unidad de estudio” bajo investigación. En nuestro caso, corresponde en definitiva a la dimensión organizacional de los sistemas de justicia penal de las dos realidades nacionales seleccionadas.

Un segundo problema a superar ha sido que el fenómeno gerencial en el contexto analizado no ha sido mayormente estudiado y, por esta razón, nuestra primera aproximación ha tenido un carácter eminentemente exploratorio-descriptivo, para luego centrarnos en el

nivel discursivo del fenómeno. Para este último ámbito nos ayudamos no solo del material proveniente de nuestras disciplinas, sino también de las propuestas, teóricas y metodológicas, que han hecho los estudios críticos de la gestión (ECG) para analizar las organizaciones.

En relación con el problema anterior, es claro que para este tipo de desafío científico la óptica jurídica es insuficiente, por lo que optamos por abordar el problema desde otra perspectiva epistemológica. Así debía inspirarse la metodología en dos meta-objetivos. Primero, debería anclarse empíricamente en realidades político-criminales donde el fenómeno gerencial estuviera ya en marcha; de este modo sería más fácil engancharse a los procesos de formación y a las dinámicas de cambio. Segundo, debería implicar necesariamente el uso de una perspectiva cualitativa de la realidad, es decir, era necesario observar el fenómeno gerencial a través de los ojos de los operadores del sistema penal y no solo por medio de la narrativa científica del área; esto hizo imperioso el trabajo de campo.

Un tercer problema metodológico tiene relación con asuntos de carácter valorativo. En términos generales los estudios político criminales usualmente suelen aproximarse al fenómeno del crimen y de la criminalidad desde tres estilos diferentes: a) estilo tradicional o descriptivo; b) estilo optimista o propositivo, y c) estilo de carácter crítico o alternativo. Sin embargo, como es evidente, cualquier investigación será finalmente una combinación de todas estas tendencias, con mayor o menor preponderancia de alguno de los estilos que hemos mencionado anteriormente.

El estilo tradicional o descriptivo está ligado normalmente a trabajos provenientes de la perspectiva jurídico-penal de la realidad criminal. De este modo se hacen descripciones de carácter estructural del sistema normativo o bien se centran en los procedimientos de cómo las normas son aplicadas en la realidad de los tribunales de justicia o en las distintas agencias del sistema penal. Una línea de trabajo representativa de esta corriente es el estilo de investigación desarrollado por la denominada dogmática penal, y en general por aquellas corrientes dominadas por la perspectiva positivista.

Por otra parte, el enfoque investigativo propositivo u optimista, normalmente está conectado con aquellos trabajos desarrollados desde el amplio espectro de la teoría de las políticas públicas. Quienes participan de esta corriente normalmente asumirán que la política criminal no solo es una disciplina científica, sino también una actividad política, así la política

criminal será en esencia un método de transformación social. Las disciplinas y sujetos que intervienen en esta perspectiva es amplia, concentrando por tanto en su seno un conjunto de metodologías y perspectivas epistemológicas.²⁹⁰ Una tendencia sobresaliente, pero no única, de esta corriente es la denominada criminología administrativa.

Es importante recalcar que uno de los métodos usuales en los que se concreta esta línea de trabajo es lo que se suele denominar “*las buenas prácticas*”. Ciertamente no existe un concepto exacto sobre esta materia para la política criminal, pero a partir de la literatura proveniente de la teoría de las políticas públicas podemos sostener que “*una buena práctica político criminal, se refiere a las experiencias, iniciativas o modelos de actuación exitosos que mejoran los procesos o que permiten resultados satisfactorios respecto de una determinada política pública del ámbito penal o criminológico*”. De este modo una “buena práctica política criminal” debiera ser en términos generales: a).- Innovadora: Lo que significa que es capaz de desarrollar soluciones nuevas o creativas para enfrentar el problema delictual. b).- Efectiva: Es decir, que sea posible demostrar que tiene un impacto positivo y material sobre la mejora de los procesos desarrollados por la política pública, o que incida realmente sobre los objetivos perseguidos por la política criminal específica. c).- Sostenible: Que a tenor de las exigencias socio-económicas en que se inserta pueda mantenerse en el tiempo y producir efectos duraderos. d).- Replicable: Es importante que la buena práctica sea empíricamente constatable al objeto de servir como modelo transferible para el desarrollo de otras políticas, para su inserción en otros contextos o para ser usada por otros sujetos o agentes públicos.

En tercer lugar existe el estilo investigativo crítico, como es sabido este estilo tiene una larga tradición especialmente dentro de la criminología, siendo influido fuertemente por los desarrollos teóricos de las ciencias sociales. En términos muy sintéticos a estas escuelas críticas se les suele indicar como las opositoras por antonomasia de los dos estilos anteriores, pero lo cierto es que perfectamente pueden ser de carácter complementarias. En nuestro ámbito esta corriente ha estado mayormente representada por la criminología crítica.

²⁹⁰ Consideramos que en el panorama actual de la política criminal este enfoque es la tendencia preponderante, y que de plasmaría en lo que denominamos político criminal aplicada y esta consistiría: “*En la creación de un cúmulo de herramientas conceptuales y acciones concretas para su aplicación inmediata en el contexto del manejo o gestión del sistema penal. Las cuales se materializan desde la política pública o desde la práctica del control penal. Con participación preferente, pero no exclusiva, de la política legislativa penal*”. (González Guarda, 2017- en proceso de publicación).

Lo cierto es que cualquiera de los tres estilos narrados con anterioridad puede abordar los objetos clásicos de una investigación acerca del crimen y la criminalidad, a saber: sujeto criminal, víctima, organismos policiales, normas penales y procedimentales, sistema penitenciario, agencias del sistema penal, etc. Sin embargo, cuando se trata de investigar la dimensión organizacional del sistema de justicia penal, es constatable que la mayoría de los estudios se realizan históricamente desde estilos predominante normativos y optimistas, es decir, que apuntan esencialmente a temas estructurales rehuendo la discusión “crítica” que puede darse en “lo organizacional” del sistema penal.

Es precisamente en este punto donde cobra importancia un asunto valorativo de la política criminal referido a qué perspectiva elegirá el observador para afrontar su investigación. En nuestro caso, por tratarse de una investigación enmarcada dentro de las ciencias sociales inicialmente su naturaleza es de carácter crítico; sin embargo, dado que el gerencialismo es un problema “caleidoscópico”, es decir, que admite múltiples y cambiantes miradas, hemos intentado mantener el equilibrio tratando que nuestra investigación no tendiera a caer en un “negacionismo” absoluto del sistema. Pero al mismo tiempo, dado que trabajamos en el campo de las políticas públicas de una realidad específica, la Latinoamericana, nos hemos esforzado para llevar adelante una investigación exploratoria-descriptiva de la dimensión organizacional sin caer en una perspectiva conservadora del fenómeno investigado.

Además de lo anterior, la solución que encontramos a este problema metodológico fue recurriendo a una diversidad de fuentes teóricas, pues más allá de los análisis provenientes de la criminología y de la política criminal priorizamos enfoques que intentaran comprender la naturaleza misma del fenómeno de la gestión y de la organización. Adicionalmente, la investigación cualitativa, aunque nos permitió observar los serios problemas que acarrea el *paradigma gerencial* en el sistema de justicia penal, también nos dio la oportunidad de entender la gestión como un fenómeno “ontológico”, es decir, presente en todo tipo de organizaciones, lo que aminoró el riesgo de prejuzgar al gerencialismo calificándolo, como hacen tantos, de enemigo del sector público.

Llegados a este punto, nos enfrentamos a un último problema metodológico, consistente en determinar las muestras específicas que analizaríamos. Tal como se explicó en

el capítulo metodológico, recurrimos a un conjunto de criterios de selección que dieron como resultado la elección de Chile y Costa Rica como las realidades nacionales a investigar. Los criterios determinantes fueron que se trataba de procesos de reforma de la justicia penal “más o menos” cerrados, lo que los hacía más fácil de analizar e interpretar y, en segundo lugar, que luego de un barrido comparativo por otras realidades de la región la presencia de trazas en ellas del paradigma gerencial era evidente. Finalmente, lo relevante es que el análisis de ambas realidades nos coloca en condiciones de aproximarnos por vía comparativa a otros sistemas de justicia penal.

2.- Conclusiones de contenido

Expondremos ahora los hallazgos de fondo que ha producido nuestra investigación, anticipadamente en muchos pasajes de este trabajo ya hemos expuesto algunas “inferencias parciales” que nos han ilustrado sobre fenómenos específicos del paradigma gerencial. Estas inferencias adelantadas las hemos desarrollado especialmente al explicar algunas herramientas concretas de gestión, o al ilustrar cómo algunos proyectos o actividades organizacionales han impactado en las realidades nacionales investigadas. Sin perjuicio de lo anterior, en esta sección nos centraremos en aquellas conclusiones de carácter global, que son en definitiva las que dan cuerpo a la propuesta científica de esta investigación.

Sin duda todas las inferencias no son iguales, variando tanto en su naturaleza como en la importancia y peso específico que tienen dentro del sistema. También difieren respecto al nivel organizacional, micro o macro, donde el fenómeno gerencial ha sido detectado. Todo lo anterior ha hecho que optemos por exponerlas siguiendo de algún modo la propuesta metodológica que la teoría de las organizaciones recomienda como la mejor manera para abordar las organizaciones. Es decir, procederemos primero a distinguir las relaciones de la organización hacia adentro, y, en segundo lugar, sus relaciones hacia afuera. Lo anterior opera evidentemente bajo la premisa de que el sistema de justicia penal es en sí mismo una organización.

2.1.- Conclusiones de la investigación intra-organizacional

Las conclusiones de esta sección están focalizadas en la estructura del sistema de justicia y en las relaciones internas que se dan entre sus diversos elementos. Aquí examinamos cómo el paradigma gerencial ha ido penetrando dichas estructuras, acoplándose

a la operación del sistema, especialmente mediante la inserción de nuevas herramientas gerenciales y de la incorporación de nuevos sujetos para la gestión del sistema de justicia penal. Concluimos que este complejo proceso se ha concretado en la conformación de nuevos modelos organizacionales dentro del sistema criminal.

Para sacar a flote y examinar estos contenidos ha sido esencial el uso de la técnica de triangulación metodológica que, como hemos remarcado en su momento, ha sido capital para comparar de mejor forma las diferencias organizacionales entre los sistemas de justicia penal de Chile y Costa Rica. Dicho método de análisis nos ha llevado a construir una tabla comparativa entre ambas realidades, que pretendemos que ilustre de la mejor manera nuestras inferencias. Así, por un lado exhibimos la herramienta de gestión específica presente en el sistema de justicia penal, y, por otro lado, mostramos la implementación de esta herramienta en las realidades investigadas.

Tabla 5. Tabla comparativa gerencial Chile – Costa Rica.

	Herramienta (dispositivo penal-gerencial) de gestión presente en el sistema de justicia penal.	Chile	Costa Rica
1	Planificación estratégica en las organizaciones de justicia.	Sí. Presente en todas las instituciones. Cada institución la elabora por separado.	Sí. Presente en todas las instituciones. Cada institución la elabora por separado, pero sujeta a las directrices del Plan estratégico general del Poder judicial, que coordina el Departamento de planificación.
2	Externalización de la defensa penal.	Sí. Sistema mixto. Una defensoría penal pública convive con un sistema licitado o “modelo del vale”.	No. Solo existe defensa penal pública.
3	Externalización del sistema carcelario.	Sí. Privatización parcial de cárceles concesionadas. También presente en justicia juvenil.	No. Todo el sistema es público.
4	Presencia del paradigma cliente-usuario.	Sí. Explícitamente presente, especialmente en el Poder judicial y en la fiscalía.	Sí. De forma implícita está presente en el proyecto de modernización del Poder judicial.

5	Incorporación de indicadores de gestión	Sí. Presente en todas las instituciones del sistema.	Sí. Presente especialmente en la fiscalía.
6	Incorporación de metas de gestión.	Sí. Presente en todas las instituciones del sistema, pero especialmente en la fiscalía.	Sí. Presente especialmente en la fiscalía.
8	Uso de auditorías y evaluadores externos.	Sí. Su uso está normalizado en el sistema, ya sea para valorar la atención a usuarios ya sea para la planificación estratégica.	No. Salvo excepciones, como es el caso de la elaboración de las primeras planificaciones estratégicas.
9	Presencia del fenómeno de “autogestión organizacional”.	No. Por ser un sistema muy estandarizado deja poco espacio para modelos de autogestión.	Sí. Presente moderadamente en las principales instituciones de justicia.
10	Utilización de bonos, comisiones y diversos incentivos de productividad.	Sí.	No.
11	Integración en las diferentes organizaciones de justicia penal de profesionales formados en las área de economía, ingeniería o ciencias administrativas.	Sí. Especialmente en la fiscalía y en el Poder judicial. Preponderancia de la figura del gestor y del administrador.	Sí. Pero una integración menos que moderada. La mayoría de los cargos gerenciales son ocupados por abogados (juristas).
12	Aumento de la flexibilidad administrativa en relación al régimen laboral de los funcionarios del sistema. O eventualmente implementación del sistema de subcontratación.	No se detectó este problema de forma explícita, salvo el caso de los abogados licitados, con menor protección laboral que los públicos.	No se detectó este fenómeno.
13	Herramientas informáticas para mejorar la gestión.	Sí.	Sí.
14	Tendencia a estandarizar procesos en las diversas agencias del sistema penal.	Sí. Pero difícil por la fuerte autonomía de cada institución. La estandarización es más potente a nivel intra-organizacional, que a nivel inter-institucional.	Sí. Pero moderada. Se aprecia una estandarización más de “aspectos jurídico-formales” que de gestión, lo cual es posible por el poder unificador del Poder judicial costarricense.
15	Uso de protocolos de actuación y bases estadísticas para mejorar la gestión organizacional.	Sí. Intenso.	Sí. Moderado.
16	División explícita de funciones gerenciales y jurídicas dentro de las organizaciones del sistema de justicia.	Sí. Muy intensa en la fiscalía con la Dirección ejecutiva nacional. También en el Poder judicial con la Corporación administrativa del poder	Sí. Aunque moderada. A nivel general dentro del Poder judicial existe la Dirección administrativa y el Departamento de

	judicial, y en la defensoría con la Dirección ejecutiva nacional.	planificación. Sin embargo, en ambos la Corte tiene una alta influencia. En fiscalía, la función gerencial se manifiesta más por las funciones que por regulación legal. En la Defensa penal prácticamente no existe área gerencial.
--	-------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

A partir de la información expuesta en la tabla comparativa más los contenidos detallados a lo largo de la investigación es posible hacer 10 inferencias que nos interesa destacar:

1).- Es clara la incorporación de un conjunto variado de nuevas herramientas de gestión que se han ido introduciendo en la operación de los sistemas de justicia penal analizados. Esta incorporación se ha dado, especialmente, al llevarse a cabo reformas globales de sus sistemas de justicia penal, pero también, en el curso de los procesos de modernización puntual de las organizaciones del sistema penal.

2).- Estas herramientas han sido incorporadas en diversos planos. En lo estructural destaca el caso de la planificación estratégica, presente hoy en día en todas las organizaciones del sistema de justicia. En el plano operacional o ejecutivo, los procesos de modernización se han concretado en importantes reformas de los modelos de gestión organizacional, lo que ha ocurrido con matices en casi todas las entidades del sistema de justicia penal.

3).- El enfoque gerencial de la mayoría de estas transformaciones está inspirada en lo que la nueva gestión pública desde hace tiempo viene postulando como el ideal organizacional para el sector público. Lo anterior se ha visto fortalecido por la tendencia más moderna de esta corriente concretada en la denominada gestión por resultados (GpR). Algunas herramientas que esta corriente promueve son asentar la presencia del paradigma cliente-usuario, la externalización de servicios, la incorporación de indicadores y metas gestión, y la auditoría y evaluación externa de servicios en el área pública.

4).- Es posible observar que la mayoría de las herramientas de gestión que miran a los resultados del servicio están presentes en los órganos que por antonomasia se encargan de la persecución penal, es decir, tándem fiscalía-policía. En órganos que no cumplen inicialmente esta misión, como la judicatura o la defensa penal pública, las herramientas de gestión se relacionan con temas más estructurales (planificación estratégica) o de mejora en el acceso a la justicia de los ciudadanos, por ejemplo, en modernizaciones informáticas y en el perfeccionamiento en la entrega de información al usuario. En general, se ha puesto énfasis en todas aquellas actividades que finalmente tiendan a mejorar la imagen del poder judicial ante la opinión pública.

5).- Es destacable, especialmente en el contexto costarricense, la existencia de “bolsas” de autogestión dentro del panorama general de la organización. Como se indica en el punto N° 9 de la tabla, esto se explica en gran medida porque no existen procesos totalmente estandarizados, permitiendo a los operadores del sistema que ellos “creen gestión” y elaboren “procesos de trabajo” autónomos para sus problemas concretos. El caso contrario ocurriría en el caso chileno, donde la fuerte tendencia a estandarizar impide “aparentemente” esta creación. Decimos aparente, pues efectivamente cuando observamos la gestión desde cierta distancia analítica, la primera impresión es de una notable estandarización organizacional, pero una vez que nos acercamos a las “unidades gestoras” propiamente tales será normal encontrarnos con prácticas, rutinas y discursos que los propios operadores han creado, incluso, contra los mismos procesos establecidos. Es en ese terreno donde adquiere relevancia el estudio etnometodológico de los procesos de gestión.

6).- En cuanto a la incorporación de nuevos profesionales al sistema de justicia penal, formados en áreas de economía, ingeniería, ciencias administrativas o políticas públicas en Chile, esto no es una tendencia sino que es un hecho consolidado. Este fenómeno es especialmente notorio en la fiscalía a lo largo de toda la organización, pero singularmente en sus unidades de gestión, nacional y regionales. En el caso del poder judicial chileno, también es observable en diversos niveles organizacionales, pero sobre todo en la Corporación administrativa del poder judicial.

Como era de esperar el mayor impacto de esta variable se da en el nivel operacional del sistema de justicia penal. Sin embargo, como se ha destacado, especialmente en el caso

chileno, la incorporación de estos nuevos profesionales se ha hecho también en los niveles de diseño de las políticas públicas, lo que en general hemos identificado con la emergencia de la nueva élite de emprendedores jurídicos. Por esta razón hemos hablado durante la investigación de los nuevos roles gerenciales en el sistema de justicia penal, clasificándolos en: a).- Los fundadores y estrategas, b).- Los diseñadores y modeladores, c) Los implementadores y evaluadores, y d).- Los ejecutores y operadores.

7).- Respecto a la emergencia de una nueva división de funciones al interior del sistema penal, se ha constatado en los dos “países muestra” que el sistema de justicia penal tienden a operar de forma bidireccional, es decir, el ámbito gerencial ha iniciado un proceso de autonomía organizacional respecto del ámbito jurídico. Ciertamente, en el antiguo modelo existía una dimensión administrativa; sin embargo, lo que ahora se observa, es un despliegue de la lógica gerencial en paralelo a la lógica jurídica, con objetivos distintos e incluso eventualmente contrarios. Por tanto, lo gerencial ha pasado de operar como “auxiliar de la administración de justicia” a transmutarse en su soporte logístico y desde ahí ganar progresivamente nichos de autonomía organizacional.

Esta nueva estructura se da de forma más acentuada en el caso chileno que en el costarricense, aunque ello depende en definitiva de la organización del sistema penal de que se trate. En el caso chileno destaca la presencia de la Corporación administrativa del Poder judicial, entidad que asume diferentes funciones organizacionales, encargándose especialmente de toda la planificación y administración del sistema de justicia, no solo penal. En cuanto a la Fiscalía, existe para asuntos gerenciales la Dirección ejecutiva nacional, a cargo de un Director ejecutivo nacional (DEN), el cual tiene funciones prevalentes en los ámbitos administrativo y presupuestario, delegando en sus otros “gerentes” las funciones de manejo de las respectivas unidades o divisiones. Como se explicó en la investigación, esta gerencia general de la fiscalía se edifica de forma paralela a la figura del Fiscal nacional, que es la cabeza jurídica del Ministerio público. Este formato se replica posteriormente hasta la base, pasando por las direcciones ejecutivas regionales hasta llegar a las administraciones locales, a cargo de un administrador de fiscalía. Situación similar ocurre en la Defensoría pública donde también existe en el ámbito gerencial la figura de un Director administrativo nacional, llevándose hacia niveles mucho más moderados en comparación a lo que sucede en la fiscalía.

En Costa Rica la bidireccionalidad organizacional no es tan intensa, moderada en parte por la fuerte influencia que tiene la Corte suprema, incluso en estos temas de organización. Sin embargo, el Departamento de planificación cumple una serie de funciones gerenciales importantes, siendo la elaboración de los planes estratégicos institucionales su campo de competencia más destacable. Se constata también esta *bidireccionalidad moderada* en el hecho de que el órgano donde más intensa debería ser la lógica gerencial, el Ministerio público, no está completamente diferenciado en dos áreas, jurídica y organizacional, sino que se delega esta labor al fiscal subrogante y a su equipo. Lo anterior queda demostrado por las iniciativas de autogestión que hemos detallado a lo largo de nuestro trabajo.

8).- A partir de los hallazgos empíricos de esta investigación no es posible concluir la existencia de un modelo de gestión ideal para todos los sistemas de justicia penal. Así, es posible que dos realidades político-criminales muy parecidas introduzcan similares herramientas de gestión en un período histórico más o menos cercano, e incluso incorporen masivamente profesionales ligados al mundo de la gestión en funciones más o menos análogas, pero no por eso esas innovaciones tendrán necesariamente los mismos efectos organizacionales en un sistema penal y en otro. Ciertamente influyen otras variables como la cultura organizacional previa, los niveles de profesionalización del estado, el grado de desarrollo del país, etc.

9).- Una de los objetivos secundarios de esta investigación era dar algunos pasos en la construcción de un marco de análisis que nos permita extrapolar nuestras conclusiones a otras realidades político criminales. Para lograrlo habría que proceder no solo a cubrir las fases descriptivas del fenómeno sino ante todo desvelar su “tinglado” organizacional y discursivo. Son, pues, muchas las premisas que se deben considerar, y eso es lo que convierte a la extrapolación en algo complejo y científicamente desafiante.

Sin embargo, creemos que las distinciones que hemos hecho en el caso chileno y que luego nos han guiado por la realidad costarricense son un buen punto de partida. En concreto, la distinción entre los elementos contextuales histórico-económicos del gerencialismo y la relación del sistema público con este proceso, así como el enfocarnos luego en factores intrínsecamente organizacionales del sistema de justicia penal, como la asunción de los nuevos roles gerenciales o la identificación del nuevo territorio a que dan lugar especialmente

las herramientas de gestión. Partir de algunos de estos puntos creemos que es un buen comienzo.

10).- En base a lo anterior, es posible concluir la existencia de una tendencia político-criminal gerencial en los sistemas de justicia penal de Chile y de Costa Rica. Sin embargo esta tendencia se ha de considerar entre intensa y moderada. Será más intensa donde el gerencialismo tiende hacia a la producción de resultados concretos y medibles, y más moderada en los sistemas donde aun existiendo rasgos gerenciales sigue primando una organización tradicional. En la tendencia moderada los operadores jurídicos tienen todavía una amplia capacidad de maniobra organizacional, pero esto no es óbice, como se dijo, a que existan herramientas que miren a los resultados de la organización.

En consecuencia, nuestra investigación ha determinado que dentro del sistema de justicia penal chileno existe un gerencialismo de carácter más intenso que en el sistema de justicia penal costarricense, donde se ha confirmado la presencia de un gerencialismo moderado. Sin embargo, en este último país, se introducen cada vez más herramientas gerenciales y se profesionaliza más la gestión, por tanto lo que es esperable que en poco tiempo dicha moderación transmute en intensidad gerencial.

2.2.- Conclusiones de la investigación extra-organizacional

En esta segunda sección abordaremos las conclusiones que relacionan la información surgida del análisis de las dos realidades investigadas con fenómenos más generales de la política criminal. Para su exposición hemos seleccionado 12 puntos que constituyen en nuestra opinión algunos de los efectos más relevantes que el paradigma gerencial produce en el sistema penal.

1).- En la tabla comparativa expuesta en páginas precedentes describimos y caracterizamos ciertas herramientas de gestión o gerenciales presentes en las realidades nacionales examinadas. Sin perjuicio de esa denominación creemos que el término más adecuado en el ámbito de la política criminal y de la criminología, es *dispositivo penal-gerencial*.

La razones para ello van más allá de una mera cuestión terminológica, y se relacionan con el proceso de materialización político-criminal de las herramientas de gestión y sus

potenciales consecuencias criminológicas. Normalmente, desde una mirada acrítica, a las herramientas de gestión se les asigna preliminarmente un carácter neutro, lo que significaría en síntesis que “inicialmente” no tienen la capacidad de transformar por si mismas las lógicas e intensidades punitivas del sistema penal. De hecho el propio concepto de herramienta nos remite a algo instrumental o mecánico desprovisto de cualquier intencionalidad.

Lo cierto es que no resulta del todo clara la neutralidad de las herramientas de gestión. Es evidente que este es un debate que excede con creces los objetivos de esta investigación, pero que es fundamental en las ciencias sociales contemporáneas. Así, los estudios que abordan la relación entre ciencia, tecnología y sociedad son cada más usuales, indicándose en términos generales: que las tecnologías no tienen un carácter neutral sino que nacen dentro de un contexto sociopolítico e, incluso más, están teñidas por la cultura en la cual emergen.

Ciertamente afirmar que las herramientas de gestión son neutrales podría considerarse una aseveración osada pero sería falsa. Además, político-criminalmente podría tratarse de una afirmación cercana a lo que hemos descrito en esta investigación como la *criminología naif*. Lo cierto es que cualquier herramienta de gestión es al fin y al cabo una tecnología, por lo que surge en un contexto socio-político o cultural que ha propiciado su nacimiento, desarrollo y evolución.

Es evidente que muchas tecnologías terminan utilizándose en ámbitos para los cuales no fueron inicialmente pensadas ni diseñadas, lo que es palpable en las nuevas tecnologías de la información (TICs) por ejemplo, que se aplican en cada vez más ámbitos de la sociedad. En el caso de las herramientas de gestión, estas son básicamente una tecnología que nace y se desarrolla en el mundo privado para específicas necesidades de gestión empresarial, como lo relatamos extensamente en nuestro apartado histórico de la gerencia científica. Como ejemplo paradigmático expusimos el denominado cuadro de mando integral (*balance scorecard*), que tiene su raíz en la gestión empresarial propiciada por una consultora estadounidense, y que gracias a un modelo de negocios muy bien pensado se expandió a distintos ámbitos, observándose que hoy se aplica incluso en la gestión del sistema de justicia penal.

Por tanto, siendo la neutralidad de las “tecnologías de la gestión” algo bastante discutible, nos inclinaríamos inicialmente por rechazar la idea que su instalación en el sistema es un mero asunto técnico. Creemos que las herramientas de gestión que logran insertarse y

tener cabida en el sistema penal necesariamente se trasmutan en *dispositivos penales-gerenciales*. Esto ocurre cuando ingresan en el terreno complejo de la *política criminal aplicada*, momento en que dejan de ser meras herramientas administrativas para “el buen gobierno administrativo” y pasan a formar parte del “gobierno penal”, para adquirir capacidad de modular la intensidad punitiva del sistema penal. Es posible que los propios operadores del sistema, por la cercanía con su manejo, no puedan observar este fenómeno, pero lo cierto es que esa herramienta transmutada a dispositivo está inserta dentro de un contexto político criminal con consecuencias de mayor escala.

La denominación *dispositivo penal-gerencial* tiene sin dudas reminiscencias del concepto *foucaultino* de “dispositivo”.²⁹¹ El concepto nos permite explicar cómo las diversas herramientas de gestión logran anclarse a nivel material y discursivo en las organizaciones del sistema de justicia penal. En segundo lugar esta conceptualización nos permite comprender que detrás de la emergencia del paradigma gerencial en el sistema penal hay relaciones de poder en juego, y por tanto procesos de *subjetivización*, lo cual en términos de la sociología del poder se conecta con la idea de *Gubernamentalidad* o “gobiernos de los hombres”, concepto utilizado por Foucault desde la década de los 70 del siglo pasado (Foucault, 1978).²⁹² La tercera prestación que podemos extraer del dispositivo penal-gerencial, es por un lado, la distinción entre los efectos de las “macropolíticas criminales” representadas por las políticas públicas que configuran el sistema penal en general (transformación de estructuras, sistemas, instituciones, códigos, etc.) y, por otro lado, las “micropolíticas criminales” que

²⁹¹ Existe un complejo debate en el pensamiento contemporáneo acerca del contenido exacto del concepto “dispositivo” propuesto por Michel Foucault. También han intervenido en este debate pensadores como Deleuze (1990) o Agamben (2011), entre otros. Lo cierto es que Foucault nunca definió esta palabra salvo una referencia directa que hizo en una entrevista en el año 1977 (Foucault, 1984), en la cual indicó tres niveles del concepto según Giorgio Agamben se resumen así: “ 1) [El dispositivo] se trata de un conjunto heterogéneo que incluye virtualmente cada cosa, sea discursiva o no: discursos, instituciones, edificios, leyes, medidas policíacas, proposiciones filosóficas. El dispositivo, tomado en sí mismo, es la red que se tiende entre estos elementos. 2) El dispositivo siempre tiene una función estratégica concreta, que siempre está inscrita en una relación de poder. 3) Como tal, el dispositivo resulta del cruzamiento de relaciones de poder y de saber”. (Agamben, 2011:250).

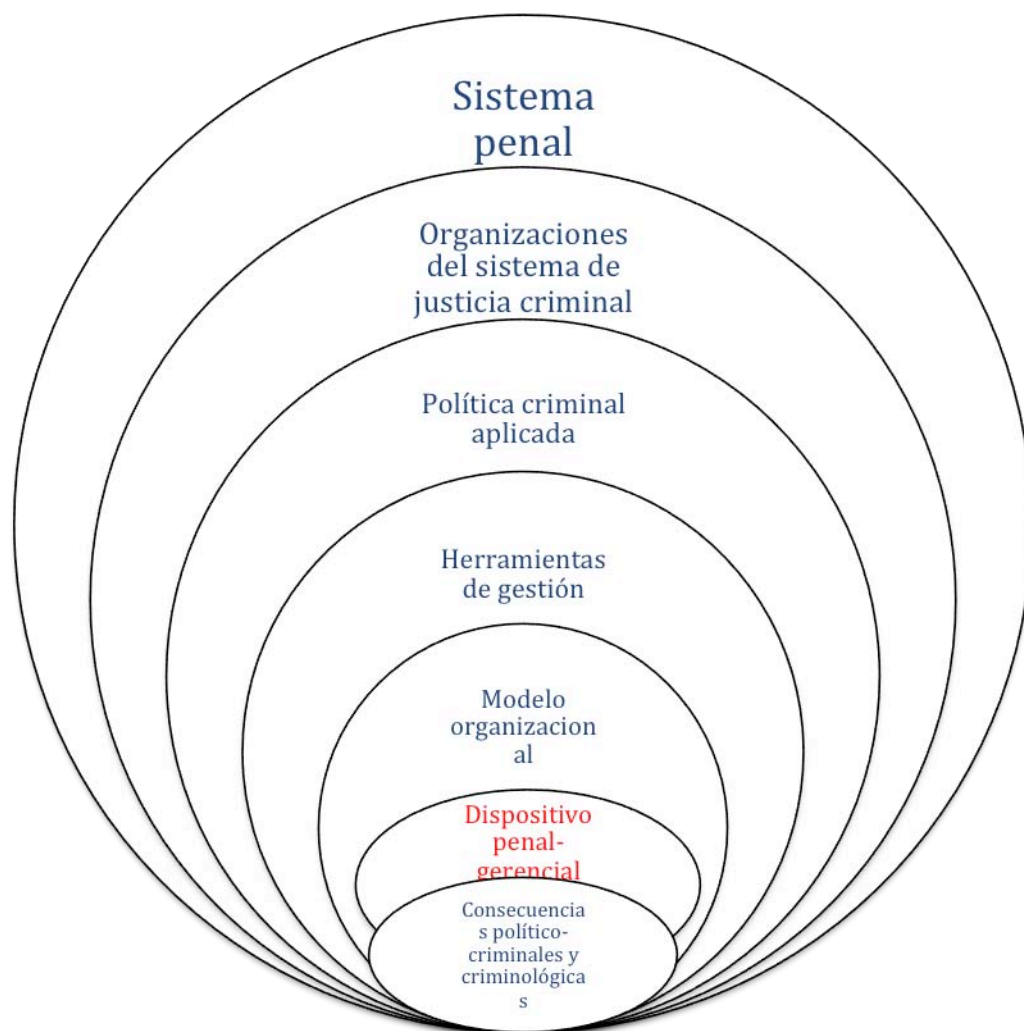
²⁹² Aunque la idea de *Gubernamentalidad* es un concepto posible de rastrear en gran parte de la obra de Foucault, especialmente de aquella de fines de años 70 y principio de los años 80 del siglo pasado, es sin duda la lección de 1978 del seminario: “*Seguridad, territorio, población*” en el *Collège de France* donde Foucault introduce la noción de un “arte de gobernar” como tecnología irreductible al estado y a sus aparatos jurídicos y disciplinarios, y coextensiva a la aparición de la policía como gestión no solo de la conducta de los individuos sino de las condiciones de vida de la población (Giorgio y Rodríguez, 2007:14-15). Para nosotros es un concepto útil al objetivo de reflexionar acerca de cómo el “paradigma gerencial” se constituye en un nuevo elemento de poder dentro de la estructura de la gubernamentalidad. Lo anterior, debido a que la gestión del sistema de justicia penal al fin y al cabo es una técnica general de gobierno, que incluye no solo el auto-control de los operadores del sistema, sino también el control de las poblaciones (biopolítica). Para más información sobre gubernamentalidad ver Foucault (2007:181- 215).

están conectadas con las actividades micro-organizacionales, o sea, las prácticas, rutinas, normas y discursos que se dan al interior de las organizaciones del sistema penal.

También es posible asociar al concepto de dispositivo penal-gerencial un carácter negativo aun cuando simplemente estamos intentando describir el proceso de transformación que sufre una herramienta técnica de gestión al ingresar en el sistema penal. De todas maneras el tono negativo o positivo, por ser una percepción subjetiva, dependerá finalmente de la actitud más o menos crítica asumida por el observador del sistema penal; así, es evidente que quienes cataloguen al sistema penal como un puro ámbito de represión social el *dispositivo penal-gerencial* será especialmente negativo. Lo anterior se ve reforzado si se considera, tal como ha quedado demostrado en esta investigación, que la mayoría de las herramientas de gestión dirigidas a la búsqueda de resultados cuantitativos están presentes preponderantemente en las agencias dedicadas a la persecución penal, persecución penal que concentra su trabajo en la delincuencia de fácil pesquisa protagonizada por los grupos socialmente más excluidos.

En definitiva, creemos que lo que procede es identificar específicamente cada dispositivo en cada sistema penal, ver su proceso de incorporación a la organización, su transformación de técnica a actividad político-criminal y, entonces evaluar sus efectos criminológicos y organizacionales. Lo cierto es que el análisis del paso de herramienta a dispositivo debe ser todavía ampliamente afinado en futuros trabajos empíricos y teóricos. En cualquier caso, pensamos que un modelo explicativo inicial podría ser del siguiente tenor:

Gráfico 13. Dispositivo penal-gerencial



Finalmente, hay que reconocer que a tenor de lo analizado en las dos realidades estudiadas, algunas herramientas que parecían en principio incorporadas con legítimos deseos de manejar de forma más eficiente la organización, han acabado ineluctablemente, o quizás por deriva organizacional natural, acoplándose al modelo punitivo de sus realidades político-criminales. Así, herramientas dirigidas al control organizacional interno, usadas especialmente para medir resultados en fiscalías o tribunales mediante el uso de indicadores de gestión, o herramientas que buscan incentivar la productividad de la organización, con la fijación de metas de gestión con o sin contraprestación de bonos por resultados, o herramientas que presumiblemente establecen baremos de calidad, como las normas ISO, y, en general, todos los nuevos sistemas de medición estadística de la gestión, si se dan las

condiciones criminológicas idóneas pueden pasar de ser simples herramientas de gestión a convertirse en concretos dispositivos de control social.

2).- A pesar de lo anterior, un enfoque política-criminal sensato desaconseja hacer descalificaciones sumarias de todas las políticas públicas de corte gerencial referidas al sistema penal. Sin embargo, no faltan autores que consideran a la gestión como un elemento extraño del sistema penal, tildándolo peyorativamente de tecnócrata. No es nuestro interés hacer una defensa a ultranza del gerencialismo y de la gestión, pero lo cierto es que, como se ha dicho antes, todas las organizaciones pretenden finalmente funcionar de la manera más eficaz y eficiente posible, y que ello suceda es independiente de nuestros deseos o convicciones ideológicas. En último término, de lo que hay que ocuparse es de los objetivos para los que se quieren usar estas técnicas, de alguna manera se puede decir que el objetivo político criminal escogido será el que requerirá cierto tipo de herramienta de gestión y no al revés.

3).- En relación a la inferencia anterior, es evidente que un sistema penal con extrema vocación hacia el modelo securitario preferirá herramientas de gestión que faciliten el procesamiento de información de forma rápida, eficiente y con resultados concretos.²⁹³ Probablemente este modelo dará poco margen a proyectos organizacionales que pretendan una especie de “*gestión jurídico-penal humanista*” de la información criminal, entendiendo por esta una gestión que no se guie exclusivamente por la obtención de resultados cuantitativos, sino que comprenda las consecuencias cualitativas que implica para el sistema penal la selección de tal o cuál estilo de manejo político criminal.

De este modo, por ejemplo, una política criminal gerencial “positiva” diseñada de modo sensato podría estar dirigida a mejorar la gestión de la difícil persecución de la delincuencia contra poderosos. Así sería posible crear unidades de investigación flexibles, gestionando de forma efectiva las peticiones de información a instituciones financieras o a organismos auxiliares, o de otro modo. En síntesis, una gestión con objetivos político

²⁹³ Por ahora nos referimos preferentemente a las relaciones del modelo securitario con la dimensión organizacional del sistema penal, por ser el modelo imperante en muchas partes del mundo y especialmente en Latinoamérica. Las relaciones entre otros tipos de modelos, como el bienestarista por ejemplo, necesita un examen empírico específico de las realidades que lo presenten, quizás no en términos puros pero sí al menos con algunos de sus rasgos relevantes. El trabajo comparativo entre las dimensiones organizacionales de diversos modelos político criminales es un tarea que esperamos acometer en el futuro, en este momento nuestro trabajo está preferentemente focalizado en los modelos securitarios de las realidades investigadas.

criminales “sensatos” puede mejorar la persecución penal tanto frente a conductas poco perseguidas o mal perseguidas hasta ahora y muy dañosas socialmente, evitando que toda la gestión y recursos del sistema se concentren exclusivamente en la persecución de los grupos sociales más vulnerables. Es en este punto de decisión donde se tensa la relación entre política criminal y gestión.

4).- En cualquier caso la configuración de la dimensión organizacional es un fenómeno inherente a la profesionalización y modernización de los sistemas de justicia penal. Como ha quedado constatado, muchas de las incorporaciones de nuevas herramientas de gestión, así como de la cultura de la gestión en general se dieron a partir de reformas procesales penales en ambas realidades examinadas. En Chile a partir del código procesal penal que entró en vigencia en el año 1999 y en el caso de Costa Rica mediante el código de 1998. Por tanto, fueron transformaciones que inicialmente pretendieron profesionalizar el mundo jurídico las que dieron pie a transformaciones organizacionales.

5).- Por lo demás, la colonización gerencial del sistema de justicia penal es una consecuencia de la colonización gerencial que se ha dado en general en todo el sector público de ambos países. En términos generales las reformas organizacionales obedecieron a planes de modernización que se estaban dando en otros sectores del estado. Ha resultado evidente que la nueva gestión pública primero y la gestión por resultados (GpR) después, no nacieron precisamente para dar soluciones a los problemas administrativos del sistema penal. Una vez que comenzaron a reformarse distintos sectores del sector público, el sistema penal “por imitación” asumió esta labor. Esta conclusión reafirma la hipótesis de que a pesar de que existan impulsos modernizadores parecidos en distintos países, los resultados finalmente dependerán del contexto nacional en que nos encontremos, del desarrollo de las estructuras previas y de los marcos socioeconómicos respectivos.

Finalmente, en relación a este punto es relevante destacar que muchas de las modernizaciones de los sectores públicos de cada país han venido promovidas en gran parte por organismos internacionales que han recomendado reformas de la gestión del estado en Latinoamérica. Esto fue explicado en nuestra investigación al delinear la evolución del gerencialismo en la región. Un rol preponderante, pero no exclusivo, han tenido organismos como la Organización de estados americanos (OEA) o el Centro latinoamericano de la

administración para el desarrollo (CLAD). En este último caso su filosofía ha quedado reflejada en el documento “*Una nueva gestión pública para América Latina*” de 1998.

6).- Si bien esta investigación ha elegido como unidad de estudio la dimensión organizacional de dos sistemas de justicia penal, muchas de las conclusiones a las que se ha llegado son plenamente extrapolables a cualquier tipo de organización o proceso organizacional del sistema penal. Es evidente que dimensiones y procesos organizacionales existen a lo largo y ancho del sistema penal, desde la manera en que se crean las leyes penales hasta todo lo que sucede en el campo penitenciario y post-penitenciario. Es más, saliendo del marco de una política criminal estrictamente normativa, es fácil observar cómo las medidas preventivas y de control están penetradas por la cultura gerencial. Por ello, entendemos que nuestra investigación si bien se ocupa de una de las parcelas más importantes del sistema penal, la administración de justicia, no aporta materiales solo reducibles a ella. Así, por ejemplo, un campo al cual hemos hecho referencias leves, ya que no ha sido nuestro objeto principal de investigación, pero donde la cultura gerencial está cada vez más implantada es en la actividad policial.

7).- Superado el prejuicio de que las propuestas gerenciales no son válidas para organizar el sistema de justicia penal, hay que discutir acerca de a qué tipo de gerencialismo es realmente al que nos estamos refiriendo. Esta discusión es fundamental, pues entronca con una de las mayores polémicas que rodean al gerencialismo en el sector público: Qué rol juega la doctrina neoliberal en la evolución de esta perspectiva organizacional.

Si bien esta es una discusión compleja, como ha quedado reflejado en nuestra investigación, parece haber bastantes argumentos, tanto en Chile como en Costa Rica, para afirmar que el gerencialismo presente en sus respectivos sectores públicos enlaza con la ola de reformas neoliberales que sufrieron sus aparatos estatales, particularmente durante las dos últimas décadas del siglo pasado, reformas que luego se transfirieron hacia sus sistemas penales.

En el caso de Costa Rica esto quedó bastante claro cuando explicamos los denominados Planes de ajuste estructural (PAE), promovidos por diversos organismos internacionales, Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional por ejemplo, a efectos de gestionar la crisis de deuda que afectó al país centroamericano a fines del siglo pasado. En el caso de Chile el tema adquiere

otra complejidad, pues, por una parte, su sector público ya presentaba un ADN indiscutiblemente gerencial, derivado históricamente del positivismo científico del siglo XIX y de la visión del “estado administrativo” del siglo XX y, por otra parte, debido a que ha sido uno de los países-laboratorios del neoliberalismo la influencia del gerencialismo en su sector público fue intensa y reconfiguradora. Por ello, concluimos que el neoliberalismo si bien ha sido un factor modelador y catalizador del paradigma gerencial en el sector público, no se puede desconocer tampoco que ha sido impuesto sobre estructuras preexistentes en ambas realidades investigadas.

8).- Derivado de lo anterior es posible determinar dos perspectivas de gerencialismo aplicadas en el sistema de justicia penal. Una derivada del gerencialismo neoliberal, que también hemos denominado un “gerencialismo-mercantil”, cuya principal característica es pretender imponer una lógica resultadista a la actividad de la justicia en el sistema social. La segunda perspectiva estaría representada por un denominado “gerencialismo-ingenieril”, o también identificable como enfoque neo-weberiano o neo-gerencial, visión más ligada a las perspectivas clásicas weberianas de transformación estructural del estado, y que actualmente estaría recogido por algunas corrientes de la teoría de la política pública. Esta visión en síntesis da cabida a una serie de razonables herramientas gerenciales que pretenden que el servicio público, justicia en nuestro caso, sea oportuno, transparente y de calidad para el ciudadano; además de ser medible, evaluable, con organizaciones eficientes y, desarrollado dentro de un modelo democrático de estado.

Ciertamente, cuando observamos el gerencialismo en acción en algún sistema penal es difícil decir a qué tipo de gerencialismo pertenece sin examinar al detalle sus componentes esenciales, tanto jurídico como organizacionales. En el plano jurídico, a partir de las realidades que investigamos es posible afirmar que se han hecho reformas procesales penales que en general han sido coherentes, especialmente en lo que se refiere a la adecuación a los nuevos estándares garantista del proceso penal. Pero sobre todo han sido reformas que eran necesarias para abordar el calamitoso estado de los modelos de justicia penal inquisitivos. Ahora bien, determinar si tanto las reformas legales como las organizacionales se han inspirado en perspectivas garantistas o han obedecido más bien a lo que se suele denominar la “penalidad neoliberal” es un tema complejo de determinar.

Preliminarmente podemos exponer la hipótesis, válida para Chile y para Costa Rica, de que al inicio las reformas si tuvieron una clara vocación ligada al garantismo penal, pero que luego al

objeto de acomodarse al modelo político criminal de la seguridad ciudadana presente en ambos contextos, fueron objeto de paulatinos procesos de contrarreforma. Por su parte, la dimensión organizacional ha sido inicialmente sustentada en la idea de modernizaciones administrativas y de cambios de los modelos de gestión; sin embargo, esa búsqueda de eficiencia se ha terminado acoplado paradójicamente a los objetivos buscados por el modelo de seguridad ciudadana. Así, los *dispositivos penales gerenciales* en muchos casos estarían más ligados a un gerencialismo mercantil o neoliberal, que a una perspectiva neo-gerencial, alejándose abiertamente de una gestión inspirada en el humanismo penal.

En el plano netamente organizacional, una de las críticas más agudas que se puede hacer al gerencialismo-mercantil en el sistema penal, es que la sensata idea de medir las prestaciones de las organizaciones de justicia se ha ido transformando en un objetivo único cuando en realidad debería ser un medio para mejorar la calidad del sistema penal. Así, no es extraño que esta visión haya impulsado la externalización de servicios en el modelo de justicia penal, bajo la idea de reducir costos para el estado, sin considerar que los costos sociales a mediano y largo plazo pueden ser mucho más graves e irremediables.

En resumen, creemos que es importante determinar el modelo de gerencialismo al que nos enfrentamos, tarea nada fácil, pues, delimitar las características entre las distintas corrientes puede ser tarea moderadamente accesible en el plano teórico, pero muy compleja en el ámbito práctico. Prueba de lo anterior es que la incorporación bienintencionada, pero acrítica, de herramientas de gestión puede convertirse en un sofisticado y peligroso cambio de piel hacia un sistema penal con rasgos de neo-inquisitivo reforzado, vía políticas públicas gerenciales. Así, puede darse la paradoja de, que ante las pretendidas aspiraciones del garantismo penal solo asistamos a un gatopardismo político-criminal. Lo anterior se demuestra en la advertencia de muchos operadores indicando: “*que el sistema penal son solo números e imágenes de eficiencia*”, lo que puede estar relacionado con que se ha construido un espejismo de gestión científica, sin embargo, no ha mejorado sustancialmente la calidad del sistema.

9).- Más allá de las visiones pro o anti gerencia, lo cierto es que la dimensión organizacional-gerencial no es un factor secundario que únicamente cumpla funciones de soporte en el sistema de justicia penal. Lo real es que, la tensión entre la racionalidad jurídicas y la organizacional, se resuelve produciéndose una conjunción entre ellas, otorgando de este modo el formato final al sistema penal. En ello estriba la importancia de diseccionar sus

dimensiones, categorías y temáticas, así como determinar las interacciones de lo legal con lo organizacional. Uno de los campos criminológicos y político criminales donde podrían ser más palpables estas interacciones, sería el análisis de los efectos que lo organizacional produce en la intensidad punitiva del sistema penal, ejemplo clásico de ello es la relación entre modelo de gestión, modelo de persecución penal, tasas de condena e incrementos de la población encarcelada.

Entendiendo por tanto de este modo la importancia de la dimensión organizacional-gerencial, desde la posición más acrítica posible podemos decir que lo que un buen gerencialismo puede ofrecer para el desarrollo de la justicia penal es la construcción de un *ecosistema organizacional* moderno y eficiente. Como es obvio la diferencia entre el buena o mala gestión, no estará necesariamente relacionada con los objetivos político criminales perseguidos, pero lo mínimo que se requiere es que los elementos fundamentales de este ecosistema organizacional funcionen eficientemente al servicio de la jurisdicción.

10).- Un efecto normativo más preciso relacionado con el paradigma gerencial es la llamada nueva “cultura de la celeridad procesal”. Esto se ha materializado en los denominados juicios rápidos, que según el tipo de ordenamiento jurídico se manifiestan en diversas clases de técnicas procesales. Como se indicó en su momento, este tipo de procedimientos ha sido objeto de muchas críticas por los defensores más garantistas del proceso penal. Así, se ha imputado a los procedimientos abreviados, monitorios, simplificados o cualquiera otras con alta velocidad de condena (programa de flagrancias), de ser los protagonistas procesales del nuevo modelo de seguridad ciudadana, concentrándose en la delincuencia contra la propiedad, de drogas y la protagonizada por jóvenes, por ejemplo.

11).- Un efecto econométrico interesante, especialmente para quienes defienden la perspectiva cuantitativa del sistema penal y que abogan por la implementación de una gestión hipergerencializada en el sistema de justicia penal, es que, al eliminar muchos de los intermediarios o trabas burocráticas de la “cadena de valor”, se pueden reducir muchos costes de transacción y, consecuentemente, aumentar intensamente la productividad (mayores condenas). Dicho en otras palabras, la integración vertical de la organización del sistema de justicia introduce nuevas eficiencias cuyas economías a escala reducirían los costes marginales y permitirán procesar cada vez mayores volúmenes de denuncias a un coste organizacional y monetario mucho menor para el sistema penal. Estos productos (procesamiento y condena por ejemplo),

logrados a menor coste, estimulan a las distintas entidades y agentes del sistema a una mayor productividad, para así mantener la “voracidad estadística” del sistema penal.

12).- Finalmente, una consecuencia de carácter general se relaciona con el hecho de que normalmente se suelen esgrimir interesantes argumentos político-ideológicos para explicar la emergencia del gerencialismo en el sistema penal, asumiendo así, ab initio, que nos encontramos ante un fenómeno sociológico “cuasi-consciente”. Estando en gran parte de acuerdo con la influencia de factores político-ideológicos, creemos sin embargo que hay una serie de factores “exógenos” que no necesariamente tienen que ver con esas intenciones y que son impulsores de esta deriva “cuantificadora” del sistema penal.

Independiente de nuestros deseos, estos otros factores marcan el presente y el futuro del sistema penal, y que los vemos asociados a la existencia de una mayor complejidad social, al aumento de ilícitos penales, a los cambios demográficos, al impulso y utilización de nuevas tecnologías, y especialmente al uso de información y meta-información de lo que se denomina *Big Data*, etc.

Así, el aumento de la cantidad de datos en el sistema social es algo evidente y constatado por distintos estudios, por tanto, este fenómeno trasladado al sistema penal debe ser necesariamente gestionado para que la propia organización sobreviva bajo niveles óptimos de eficacia y eficiencia. Pero como hemos dicho a lo largo de este trabajo, constituyendo ya casi una obviedad, el tipo de gestión por el que se opte no será solo un tema técnico sino que básicamente un asunto de definición político criminal.

RECAPITULACIÓN

Como se indicó en la introducción, el objetivo general de esta investigación era el estudio del fenómeno de la gestión desde una perspectiva político-criminal y criminológica, al ser este fenómeno un elemento esencial dentro de la organización de los sistemas de justicia penal. Los objetivos específicos consistían en la descripción y análisis de la introducción de técnicas de carácter gerencialista en las transformaciones de los sistemas de justicia penal latinoamericanos de los últimos 30 años, además de la descripción de la “emergencia” de un paradigma *gerencial* en la práctica y en el discurso de la nueva justicia penal en Latinoamérica.

Como se ha explicado en el capítulo metodológico lo que se buscaba no era solo describir las manifestaciones concretas de este fenómeno, sino también atender al mundo de los significados, es decir, cómo el discurso o lógica gerencial se ha ido imponiendo en el sistema penal. Haremos brevemente a continuación una recapitulación de los elementos más relevantes que hemos visto en cada capítulo.

En el Capítulo I nos ocupamos de formular el marco teórico que iba a permitir conocer la evolución de la gestión como fenómeno histórico y económico. Como se explicó, el abordaje de la gestión puede hacerse desde distintas perspectivas del saber (economía, sociología, historia, etc.). Nosotros lo hemos hecho de forma ecléctica, extrayendo de las diversas disciplinas los conocimientos más útiles a nuestras pretensiones científicas.

Más allá de los interesantes debates entre las diversas escuelas que han intervenido en la evolución de la gestión científica, nuestra mirada se ha detenido especialmente en los aportes de la escuela neoclásica, debido a la vigencia de sus postulados, y al hecho de que ha sido la que delineó desde el principio los primeros pasos de la denominada administración por objetivos o resultados. Como nuestra investigación está ligada al examen del proceso productivo del sistema de justicia penal, era necesario saber cómo se desarrolla el proceso productivo general de cualquier organización. Lo anterior ha quedado reflejado en el denominado ciclo administrativo constituido por la planeación, la organización, la dirección y el control. Creemos que cada una de estas etapas nos han dado un marco conceptual adecuado para abordar el análisis del sistema penal en su dimensión organizacional.

Una vez que asentamos un piso mínimo de conocimientos acerca de cómo se administra el proceso productivo, hemos puesto nuestra mirada en dos herramientas específicas que dan cuenta de manera ilustrativa de las interrelaciones que ocurren en una organización. Como es natural ambos instrumentos se ha desarrollado en el ámbito empresarial para luego ser trasvasados al ámbito público.

Para la selección de estos instrumentos de gestión seguimos la idea proveniente de la moderna *teoría de las organizaciones* que indica que la mejor forma de observar una organización es distinguiendo entre sus relaciones hacia fuera (externas) y sus relaciones hacia adentro (interna). Por ello, hemos creído que la planificación estratégica representa la visión externa y el control de la gestión la perspectiva interna. Sin embargo, la misma teoría organizacional advierte de que no se trata de espacios estáticos y cerrados, sino más bien de contextos interrelacionados y dinámicos.

En este capítulo se explicó la evolución de la planificación estratégica, desde su nacimiento en el ámbito privado como “estrategia” de negocios, hasta su actual desarrollo en el sector estatal con el objetivo de proveer más y mejores servicios públicos. Lo anterior nos ha llevado a exponer las fases específicas de la planificación estratégica, las cuales son: a.- La misión. b.- La visión y valor. c.- Los objetivos estratégicos. d.- La estrategia y los planes de acción. e.- La evaluación. Sin embargo, también aclaramos que no existe un manual consensuado acerca de cuáles sean las fases exigidas, pues, estas emergen no solo de la literatura gerencial “de moda” sino esencialmente de las propias prácticas de las organizaciones.

En el caso de la planificación estratégica en Latinoamérica preferimos utilizar la aproximación que se hace a través de los manuales elaborados por la CEPAL. Esto es debido a que sus recomendaciones y cursos de capacitación tienen un efecto práctico en los *managers* públicos de la región y, en consecuencia, en los modelos de gestión que se adopten.

En cuanto a la dimensión interna de la organización, el control de la gestión es la herramienta que por antonomasia define esta situación. En este ámbito hemos revisado los instrumentos técnicos para evaluar el desempeño, el concepto y las clases de indicadores, las dimensiones de los indicadores y la construcción de sus metas de gestión y el control de indicadores.

Dado que el uso de indicadores es una de las herramientas de gestión que mayor impacto ha tenido en los sistemas de justicia penal, nos ocuparemos de describir “el ciclo básico del proceso de control de indicadores de desempeño”. Entre otros elementos destacamos la identificación de los objetivos, el establecimiento de las responsabilidades organizacionales, el establecimiento de los referentes de comparación, la validación técnica, el análisis de los resultados y la comunicación e información de los mismos. Al objeto de ilustrar este ámbito explicamos el uso de metas e indicadores de gestión en un contexto político criminal específico, la fiscalía de Chile.

Para cerrar esta sección, ciertamente referida al aspecto más técnico de la gestión científica, exhibimos una de las herramientas gerenciales que con más intensidad ha sido aplicada en el sector público y que ya se encuentra presente en el ámbito de la justicia penal, el cuadro de mando integral (CMI). No solo explicamos sus supuestas bondades, sino también las debilidades y limitaciones en su aplicación. La referencia al CMI nos demostraría que muchas de estas herramientas gerenciales han sido incorporadas a la gestión pública sin un análisis crítico previo, que ponga sobre aviso de que su integración en un sector público tan complejo como es la justicia penal puede traer más problemas que beneficios.

En el apartado cuarto, y una vez superada la perspectiva más neutral de la gestión, nos hicimos cargo de una de las manifestaciones más polémicas e ideológicas de esta cuestión, el gerencialismo. Describimos la evolución de la nueva gestión pública y expusimos sus conexiones con el neoliberalismo surgido en las últimas décadas del siglo pasado.

En la sección final abordamos la que es probablemente la versión actualizada del gerencialismo, la gestión pública por resultados (GpR). Esta es considerada además heredera de lo que la teoría neoclásica denominó administración por objetivos, aplicada inicialmente en el ámbito privado y luego trasladada al sector público. En un punto final repasamos las principales críticas al gerencialismo actual, pero también reflexionamos acerca de cuál ha sido el real impacto que esta doctrina ha tenido en el sistema penal.

El capítulo metodológico posterior pretendió dar cuenta de la perspectiva epistemológica desde la cual nos aproximaríamos al objeto de estudio. Así, el elegir la visión cualitativo-comprensiva de la realidad nos llevó a poner en movimiento una serie de técnicas metodológicas normalmente asociadas a esta perspectiva, como la entrevista y la observación

directa del objeto de estudio, aunque también nos hemos servido de material y de datos estadísticos secundario.

En cuanto al diseño de las entrevistas, nuestra principal fuente de información, contactamos a una élite profesional especializada dentro del campo de la justicia penal en nuestro objeto de estudio. A pesar de las dificultades para determinar quienes pertenecen a esta élite, pues eso depende de las circunstancias de cada investigación, hemos seleccionado a un grupo de profesionales que usualmente conocen o toman decisiones de carácter gerencial dentro del sistema de justicia penal. Normalmente estos sujetos pertenecerán, o bien a disciplinas cercanas a las ciencias económicas y administrativas, bien al mundo del derecho, pero con experiencia en gestión o en procesos de modernización del estado.

En la sección final de este capítulo nos establecimos cómo analizar el material recopilado a lo largo de esta investigación. Para ello hemos escogido una técnica interesante para la política criminal y la criminología modernas, como sería el análisis del discurso.

Como no existe una forma estandarizada para llevar a cabo un análisis de este tipo en nuestro campo de investigación hemos hecho un breve recorrido por las principales tendencias que las ciencias sociales han indicado como más relevantes en este tema, a saber, los análisis de contenido, el análisis crítico del discurso (ACD), el análisis de marco (*frame analysis*) propio de la ciencia política, y el análisis denominado “del repertorio interpretativo” surgido desde la psicología-social. A pesar de lo interesante de cada una de estas corrientes, pensamos que ninguna se acomoda completamente a lo que requiere la política criminal y la criminología. Por esa razón, hemos optado por un *bricolaje metodológico*, extrayendo así los elementos útiles de cada corriente y poniéndolos a disposición de los objetivos de nuestra investigación.

En el Capítulo 3 nos ocupamos ya de la práctica y consolidación del discurso del discurso gerencial en el sistema de la justicia penal en Chile. Aunque en los capítulos anteriores hemos ido introduciendo información específica de las realidades a investigar e incluso hemos dado ejemplos de manifestaciones gerenciales en los países a estudiar, es en este capítulo donde comenzamos concretamente el análisis del material recopilado.

A efectos de contextualizar el objeto de estudio, iniciamos el capítulo tercero explicando la evolución y consolidación del nuevo modelo de justicia penal en Latinoamérica, poniendo énfasis en el paso del modelo procesal inquisitivo al acusatorio. Asimismo, expusimos un conjunto de factores político criminales que consideramos han sido decisivos en esta transformación, con especial atención a los factores de carácter geopolítico concurrentes en la región, así como a los movimientos reformadores liderados por lo que denominamos “emprendedores jurídicos”. En esta misma hemos concretando más la contextualización del objeto, abordamos la configuración de la nueva justicia penal en Chile, destacando los cambios sociopolíticos que impulsaron el proceso reformador.

Como anunciamos en el capítulo metodológico, antes de entrar directamente en el análisis del material cualitativo nos referimos a la metodología especial que utilizamos en este capítulo. Así, hablamos de los procesos de recopilación y análisis de la documentación seleccionada y del desarrollo de las entrevistas cualitativas, explicitando sobre todo los criterios de selección de entrevistados y la técnica de muestreo específica utilizada.

En el punto 5 de este capítulo entramos en el análisis del material empírico. A tales efectos hacemos una distinción entre la dimensión jurídico-penal, a la cual hacemos una breve referencia y la dimensión organizacional-gerencial, que es nuestro principal objeto de estudio.

Dentro de esta última dimensión distinguimos tres categorías: 1).- La categoría de análisis material-gerencial, 2).- La categoría de los nuevos roles gerenciales en el sistema de justicia penal, y 3).- La categoría del nuevo territorio del sistema de justicia penal. A su vez, en cada una de estas categorías abordamos una serie de temáticas (repertorios) para dar cuenta de sus contenidos, y que resumimos a continuación.

1).- Categoría de análisis material-gerencial.

Esta categoría pretende analizar el sustrato socio-histórico y la manifestación concreta del fenómeno gerencial. Para ello distinguimos tres temáticas: a).- Temática histórico-gerencial, b).- Temática organizacional-econométrica y, c).- Temática evaluativa. A su vez, dentro de cada una de estas temáticas hemos hecho una serie de disecciones que nos han permitido aproximarnos con mayor profundidad a las características del objeto de estudio.

En la *temática histórico-gerencial* abordamos esencialmente los factores histórico-económicos relacionados con el proceso mediante el cual el gerencialismo se fue integrando en el sector público hasta constituir la lógica preponderante en el proceder de la administración. En este lugar destacamos el papel del neoliberalismo que ha jugado en este proceso.

En la *temática organizacional-econométrica* pretendimos incluir una serie de factores que directa o indirectamente han moldeado la perspectiva gerencial en el sistema de justicia penal y que, además, han tenido incidencia concreta en la forma en que se dio la reforma del sistema de justicia penal en Chile.

Al objeto de ser más específicos identificamos dos sub-temáticas que nos parecen de relevancia en este proceso: 1).- La tendencia del sistema de justicia penal a configurarse como un “modelo de servicios”, 2).- La concreción en “dispositivos gerenciales específicos”. Para ejemplificar la primera situación, hacemos referencia a varios elementos que han contribuido a esta configuración, como la irracionalidad en las políticas públicas o la resistencia organizacional en el proceso de diseño del nuevo sistema de justicia.

Para fundamentar el punto dos, aludimos a dos dispositivos de carácter organizacional-econométrico que han asentado aún más el modelo de servicio. El primero son los informes de factibilidad, que ejemplificamos en el denominado informe Valdivieso. El segundo es el modelo de externalización, ejemplificado en lo que denominamos el modelo del vale de la defensa penal en Chile.

Por otra parte, consideramos que la temática organizacional-econométrica también se expresa en lo que denominamos la *temática evaluativa* del sistema de justicia penal. Entendemos que una parte fundamental de cualquier modelo organizacional moderno radica en su capacidad de evaluación y de crear mecanismos de retroalimentación de información. No solo se trata de un elemento básico de cualquier política pública sino que además los modelos evaluativos son esenciales para mantener el buen funcionamiento del sistema. Estas evaluaciones las dividimos en: a.- Evaluaciones institucionales. b.- Evaluaciones no institucionales. c.- Modelo de implementación por gradualidad.

2).- Los nuevos roles gerenciales en el sistema de justicia penal.

No cabe duda que uno de los factores más importantes de la implantación de la lógica gerencial en el sistema penal es la incorporación de profesionales provenientes del mundo de la gestión. Como explicamos, estos sujetos a través de sus conocimientos y prácticas en manejo de organizaciones han dado al modelo de justicia penal una nueva configuración.

En el trabajo de campo encontramos que estos nuevos profesionales podían emerger tanto por imposición normativa como por lo que denominamos “posicionamiento organizacional”. Por esta razón decidimos crear una tipología de profesionales que nos fuera útil para comprender este nuevo sistema de justicia penal, y que estaba integrada por: a.- Los fundadores y los estrategas. b.- Los diseñadores y los modeladores. c.- Los implementadores y evaluadores. d.- Los ejecutores y operadores.

3).- El nuevo territorio del sistema de justicia penal.

Una última categoría de análisis en nuestra disección del material analizado está constituida por lo que genéricamente podríamos denominar como “los objetos” del nuevo sistema penal. Ciertamente fue una sección compleja de delimitar, sin embargo, creímos que debíamos incluir al menos a las herramientas de gestión y a las organizaciones del sistema de justicia penal en que estas han sido aplicadas.

Pero además de estos objetos, nos ocupamos de dos entidades más que son al mismo tiempo expresión, material y discursiva, de este nuevo terreno político criminal. Por un lado la importancia de la emergencia de la cultura del dato en la política-criminal que nos llevaría hacia un proceso penal virtualizado. Y por otro lado, el paradigma de orientación al cliente-usuario en la política-criminal.

En el capítulo 4 nos ocupamos de las nuevas prácticas y consolidación del discurso gerencial en Costa Rica.

Como se indicó en la introducción y en la metodología general, uno de los objetivos del capítulo de Chile era obtener una matriz de trabajo que nos sirviera de guía para afrontar el análisis del material costarricense. A pesar de que cumplimos con el imperativo de la

triangulación metodológica de realizar la observación de la unidad de estudio, la dimensión organizacional del sistemas de justicia penal, bajo la perspectiva de un mismo observador; se tornó evidente que era imposible aplicar de forma calcada la matriz chilena a la realidad costarricense. Sin perjuicio de ello, dicha matriz ha servido como guía esencial en esta investigación.

Al igual que en el caso chileno, el capítulo costarricense se inició explicando la metodología especial que utilizamos, en especial el trabajo de campo realizado en el sistema de justicia penal de Costa Rica en el año 2103. Luego nos explayamos sobre las particularidades que el modelo de justicia penal de Costa Rica tiene en relación al modelo chileno, pues, a diferencia de este, desde la década de los 70 se han introducido en Costa Rica instituciones ligadas al procedimiento acusatorio.

El análisis del material empírico lo iniciamos narrando el desarrollo histórico social de los últimos años en Costa Rica, poniendo énfasis en el paso de un modelo socialdemócrata a neoliberal-gerencial. Lo anterior se debe a que hemos partido de la hipótesis, fundada en lecturas previas al trabajo de campo, de que el cambio del modelo socioeconómico costarricense habría configurado un nuevo escenario político criminal, y consecuentemente, creado un nuevo modelo de justicia penal.

Del trabajo de campo afloró valiosa información científica en todo lo relativo a los nuevos roles gerenciales del sistema de justicia penal costarricense. A diferencia del caso chileno, donde la introducción de estos roles ha sido intensa y estructurada, en el modelo costarricense pudimos observar que la mayoría de los nuevos roles gerenciales derivaban de un “posicionamiento organizacional”, más que de decisiones normativas.

El nuevo territorio de la justicia penal costarricense es en lo esencial consecuencia de una serie de transformaciones que se han dado a partir del proyecto Corte-BIB. Este proyecto ha modernizado la dimensión organizacional de la justicia costarricense en todos sus ámbitos, y no solo penal.

Al objeto de averiguar si estas transformaciones organizacionales corresponden solo a cambios administrativo o también implican la introducción de la lógica gerencial, decidimos observar separadamente distintas organizaciones que forman la estructura corporativa del Poder judicial.

En primer lugar, pusimos nuestra mirada en la institución gerencial por antonomasia del sistema de justicia costarricense, el Departamento de planificación del Poder judicial. Sin perjuicio de otras funciones que tiene asignadas por ley y del asesoramiento que hace a las otras organizaciones del Poder judicial, su papel más importante es elaborar y poner en marcha el Plan estratégico institucional del Poder judicial. No cabe duda que esta es una labor netamente gerencial que, además, está asignada a una organización con un nutrido cuerpo de funcionarios provenientes del mundo de las ciencias administrativas y del campo de la gestión en general.

En segundo lugar, describimos la dimensión organizacional del Ministerio público de Costa Rica. Para ello recurrimos a *informantes claves* que nos dieron las pistas necesarias para describir primero la gestión “en general” de la fiscalía, donde destacamos la incorporación de herramientas de claro corte gerencial como, por ejemplo, las líneas de bases y el uso de indicadores de gestión.

Luego describimos el que probablemente es uno de los ámbitos donde con más intensidad se observan fenómenos gerenciales, el Programa de flagrancia como modelo de autogestión en la persecución penal. Aquí rastreamos el funcionamiento y gestión estructural de este programa y narramos cómo los propios funcionarios del órgano de persecución penal han asumido un rol protagónico en la gestión de este modelo persecutorio.

En tercer lugar, nos hicimos cargo de explicar el funcionamiento de la Defensa penal pública de Costa Rica. Pusimos especial énfasis en describir su posición institucional vulnerable, debido especialmente a su incorporación a un Poder judicial cada vez más alineado con los “voceos” punitivistas. Ejemplificamos esta situación compleja en la posición que debe asumir esta institución en la tensión entre la aplicación del programa de flagrancia y el debate sobre la seguridad ciudadana.

Finalmente atendimos a la dimensión organizacional de la judicatura. Dado que con anterioridad habíamos explicado los procesos de modernización del Poder judicial a través del proyecto Corte-BID, decidimos enfocarnos en un proyecto particular sobre autogestión judicial. Así describimos el denominado proyecto GICA o de certificación de calidad, en el entendido de que su diseño y desarrollo de alguna forma resumían las fortalezas y debilidades del modelo gerencial de la justicia costarricense.

En sección final de este trabajo realizamos las conclusiones de esta investigación. En primer lugar, expusimos las inferencias a las que arribamos luego del trabajo comparativo entre las realidades de Chile y Costa Rica. Para estos efectos expusimos un cuadro exhibiendo las principales herramientas y dispositivos gerenciales que hemos determinado en nuestra investigación, indicando la situación de cada sistema de justicia penal ante esta situación. En segundo lugar, expusimos unas conclusiones de carácter más general, enfocadas especialmente en las potenciales consecuencias político criminales que el gerencialismo tiene dentro del sistema penal.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Los tres ámbitos de las organizaciones públicas	27
Gráfico 2. Progresión histórica de la gestión	35
Gráfico 3. Escuelas de la gestión	36
Gráfico 4. División del enfoque clásico.....	39
Gráfico 5. Ciclo administrativo.....	52
Gráfico 6. Proceso administrativo.....	52
Gráfico 7. Preguntas básicas de la planificación estratégica	70
Gráfico 8. El control en las organizaciones públicas	83
Gráfico 9. Disección general del material empírico	199
Gráfico 10. Intranet SAF.....	291
Gráfico 11. Modelo de atención al usuario de la Fiscalía.....	307
Gráfico 12. Semáforo de gestión	357
Gráfico 13. Dispositivo penal-gerencial	404

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Características de la gestión.....	24
Tabla 2. Planeación estratégica, táctica y operacional.....	53
Tabla 3. Muestra de contactos	315
Tabla 4. Muestra de entrevistados	317
Tabla 5. Tabla comparativa gerencial Chile – Costa Rica.....	394

BIBLIOGRAFÍA

Adler, P., Forbes, L. & Willmott, H. (2007). Critical Management Studies. *The Academy of Management Annals*, 1(1). pp: 119-179.

Agamben, G. (2011). ¿Qué es un dispositivo?. *Sociológica (México)*, 26(73). pp: 249-264.

Aguilera Valenzuela, J., Cabrera Tapia, M. y Marchant Ortega, L. (2013). *Percepción del rol del administrador de tribunal, en le marco de las reformas procesales del poder judicial chileno*. Tesis de magíster en gestión de personas y dinámica organizacional. Facultad de economía y negocios de la Universidad de Chile.

Aguirre Sadaba, A., Castillo Clavero, A. y Tous Zamora, D. (2009). *La administración de organizaciones en el entorno actual*. Pirámide. Madrid.

Aibar Gúzman, C. (2003). Modelos de indicadores para la gestión pública. El cuadro de mando integral. *Auditoría Pública*. N° 30. pp. 14–23.

Álamo Vera, R. (1995). *La planificación estratégica de las universidades. Propuesta metodológica y evidencia empírica*. Tesis doctoral: España: Universidad de las Palmas de la Gran Canaria.

Alcadipani, R., Farzad, Rafi Khan., Gantman, E. & Stella, N. (2012). Souther voices in management and organization knowled in management and organization knowledge. *Organization*. 19 (2). pp. 132–143.

Alfaro Arancibia, R. (2004). Visión integrada de la reforma procesal penal en Chile. *Acta en IX congreso internacional del CLAD, sobre la reforma del estado y de la administración pública, (2 – 5 Nov, 2004) Madrid*. Recuperado de: http://www.rodrigoalvaro.cl/documentos/Articulo_Implementacion_la_RPP_en_Chile.pdf.

Alvarez, J. L. (2014). El paradigma de la gestión por resultados: orígenes y fundamentos. *Conference paper*, Universidad de Costa Rica.

Alvarez, R. (2012). *The Wire. Toda la verdad*. Barcelona: Principal de los libros. HBO, Home Box Office.

Alvear Valenzuela, S y Blanco Suarez, R. (2010). *Diálogos sobre la reforma procesal penal*, Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Alvero Pérez, Agustín. (2002). *Análisis y evaluación de leyes en materia de prevención delictiva*. México: Fondo de cultura económica.

Alvesson, Mats & Willmott, Hugh, (2003). *Studying management critically*. London: Sage Publications.

Amat Salas, Orió. (1999). Optimización del control de la gestión en entidades públicas con el cuadro de mando integral. *Auditoría Pública*. (1). pp. 43–47.

Amunátegui Echeverría, A. (2011). “El protagonismo político del poder judicial entre los años 1965 -1973”, *Revista de derecho, de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 1er. Semestre, Pp: 619 – 663, Valparaíso, Chile.

Antaki, C., Billing, D., Edwards, M. y Potter, J. (2003). *El análisis del discurso implica analizar: Crítica de seis atajos analíticos*. Athenea digital, N° 3.

Anthony, R. (1998), *El Control de Gestión; Marco, Entorno, Proceso*. Barcelona: Ed. Deusto.

Araya, E. y Cerpa, A. (2009). Después de la nueva gestión pública, ¿Qué?. *Agenda Pública*. AÑO VII, N° 12, (Diciembre 2008-Enero 2009).

Arellano Gault, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de cultura económica.

Arenas García, L., Cerezo Domínguez, A. I. y Benítez Jiménez, M. J. (2013). Análisis discursivo de los agentes sociales implicados en la violencia de género. *Revista Española de Investigación Criminológica*, Art. 4. n° 11.

Arenilla Sáez, M. (2011). *Crisis y reforma de la administración pública*. Netbiblo. Madrid.

Arévalo Fuentes, R. (2013). Evaluación de la gestión del sistema de licitación pública del servicio de defensa penal. Balance y aprendizajes. *Revista Análisis Público*. Año 2, N° 2. Escuela de administración pública, Universidad de Valparaíso.

Armijo Quintana, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL.

Arriagada Gajewski, I. (2012). De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal. *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile.

Atkinson, A.A., Waterhouse, J.H. & Wells, R.B, (1997). A Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement. *Sloan Management Review*, Spring. pp: 25-37.

Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?. Aproximación sistemática y estudio de caso*. Ministerio para las administraciones públicas. Madrid.

Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y Fundación Paz Ciudadana (FPC). (2013). *Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual*. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2013-07-02_Evaluaci%C3%83%C2%B3n-del-sistema-concesionado-versus-el-sistema-tradicional-en-la-reducci%C3%83%C2%B3n-de-la-reincidencia-delictual.pdf.

Bañon i Martínez, Rafael y Jiménez Meroño, S. (2010). *La nueva gestión pública*. Instituto de educación superior. Madrid.

Barahona Montero, M. y Ceciliano Navarro, Y. (2008). *Reflexiones sobre el primer decenio del siglo XXI en Costa Rica*. Flacos Costa Rica.

Barros da Silva Filho, J. B. y Rodríguez González, R. (2004). Una nueva visión del cuadro de mando integral para el sector público. *Revista iberoamericana de contabilidad de gestión*. Vol. 4. pp. 117–148.

Barzelay, Michel. (1992). *Gestión pública estratégica: Concepto, análisis y experiencias. El caso IPJA*. Madrid: Instituto de estudios fiscales.

Bassi Follari, J. (2014). “Cuali/Cuanti: La distinción paleozoica”, *FQS Forum: Qualitative social research, Socialforschung*, Volumen 15, No. 2, Art. 7.

Bastidas. B., Eunice. L. y Ripoll Feliu, V. (2003). Una aproximación a las implicaciones del cuadro de mando integral en las organizaciones del sector público. *Compendium*. pp. 23–41.

Baytelman, A. (2002). *Evaluación de la Reforma Procesal Penal Chilena*. Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Justicia.

Baytelman, A. y Duce Julio, M. (2003). *Evaluación de la reforma procesal penal: estado de una reforma en marcha*. Santiago de Chile: Facultad de derecho Universidad Diego Portales.

Becerra Muñoz, José. (2013). *La toma de decisiones en política criminal. Bases para un análisis multidisciplinar*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.

Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Barcelona: Paidós.

Beetham, D. (1979). *Max Weber y la teoría política moderna*. Madrid: Centro de estudios constitucionales.

Berenguera Ossó, A., Fernández de Sanmamed Santos, M.J., Pons Vigués, M., Pujol Ribera, E., Rodríguez Arjona, D., Saura Sanjaume, S. (2014). Escuchar, *observar y comprender. Recuperando las narrativas en las ciencias de la salud, aportaciones de la investigación cualitativa*. Barcelona: Institut universitari d'investigació en atenció primària Jordi Gol (IDIAP J. Gol).

Bericat Alastuey, E. (2011). *La integración de los métodos cuantitativos y cualitativo en la investigación social, significado y medida*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

Binder, A. M. (1991), *El proceso penal*, San José, ILANUD.

Binder, A. M. (1993). *Introducción al derecho procesal penal*, Buenos Aires, editorial. Ad-hoc.

Binder, A. M. (2000). *Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal*. Buenos Aires, editorial ad-hoc.

Binder, A. M. (2010). La política criminal en el marco de las políticas públicas. Bases para el análisis político criminal. *Revista de estudios de la justicia*. N° 12.

Blanco Suárez, R. (2010). “la reforma procesal penal, variables asociadas a la planificación técnico política del cambio del cambio”. En: Ministerio de Justicia de Chile. *A 10 años de la reforma procesal penal: Los desafíos del nuevo sistema*. Ministerio de Justicia. pp: 97-122. Recuperado de: <http://www.cwagweb.org/wp-content/uploads/2016/08/LIBRO-10-ANOS-DE-LA-REFORMA-PROCESAL.pdf>.

Boegeninger Kausel, Edgardo, (1997), *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, ed. 2, Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.

Boltanski, L. y Chiapello, É. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.

Bonnefoy, J. C. y Armijo Quintana, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL.

Bottoms, A. (1995). "The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing", en: C. Clarkson y R. Morgan, *The Politics of Sentencing Reform*, Oxford: Clarendon.

Boyer, L y Equilbey, N. (1993). *Historia del Management*, España: Deusto Ediciones.

Brandariz García, J. A. (2014a). *El Gobierno de la penalidad. La complejidad de la política criminal contemporánea*. España: Dykinson.

Brandariz García, J. A. (2014b). Gerencialismo y políticas penales. *Revista de derecho penal y criminología* (Argentina). Año IV, N° 8. pp. 51-69.

Brandariz García, J. A. (2016). *El modelo gerencial-actuarial de penalidad. Eficiencia, riesgo y sistema penal*. España. Dykinson.

Bravo Lira, B. (2011). *Anales de la judicatura chilena*. Santiago de Chile: Corporación administrativa del poder judicial.

Brenes, R. (2013). “Costa Rica: El reto de retomar la vía de la convivencia pacífica”. En: *Seminario The Other Side of the Story: Explaining Low Rates of Crime and Violence in Chile, Costa Rica, Nicaragua, and Uruguay*. 26 de Junio 2013. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington D.C. Recuperado de: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Costa%20Rica_Randall%20Brenes%20.pdf.

Bueno Campos, E. (1991). *Dirección estratégica de le empresa. Metodologías, técnicas y casos*. Madrid: Pirámide.

Burnham, J. (1962). *La revolución de los directores*. Buenos Aires: Huemul.

Buscaglia, E. & Dokalias, Ma. (1995). *Judicial Reform in Latin America: Economic Efficiency vs. Institutional Inertia*. Washintong, D.C: Georgetown University.

Buscaglia, E. & Ulen, T. (1997). A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America”. *International Review of Law and Economics*. pp. 275-291.

Buscaglia, E. (2006). Mecanismos de sostenibilidad de las reformas legales y judiciales en países en desarrollo: principios y lecciones aprendidas a través de la experiencia internacional. *The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies*. Vol. 1. Issue 1. Article 1. pp. 1-25.

Caïs Fontanella, J. (2002). *Metodología de análisis comparativo. Cuadernos metodológicos*. Madrid: Centro de Investigaciones Científicas.

Campos Santelices, A. (2010). *Violencia social*. Editorial universidad estatal a distancia.

Carnoy, M & Mcewan, P. (2003). “Does privatization improve education? The case of Chile’s national voucher plan”. En: Plank Sykes (Ed.) *Choosing choice: school choice in international perspective*. New York: Teachers College Press.

Carranza, E. (2009). Criminalidad, criminalización, y cárcel en la globalización, en América Latina y en los países de altos ingresos. *Revista digital de la maestría de ciencias penales de la Universidad de Costa Rica*, N° 1.

Carranza, E. (2009). *La privatización penitenciaria en américa latina*. En Carranza, Elías (Coord.), *Criminalidad, cárcel y justicia penal en américa latina y el caribe*. México, Siglo XXI.

Carranza, E. (2011). “*Visión empírica de la criminalidad y los sistemas de justicia penal en américa latina*”. En Lander, Adriana (coord.), *reformas al sistema de justicia penal en Japón y en américa latina*, San José de Costa Rica, ILANUD – UNAFEI.

Castillo Clavero, A. M. y Abad Guerrero, M. (2013). *Dirección de empresas*. Madrid. Pirámide.

Castillo Clavero, A. M. y Cubeiro, J. C. (2015). *Nuevo management para dummies*. Barcelona: Planeta.

Chias, J. (1995). *Marketing Público. Por un gobierno y una administración al servicio del público*. España: McGraw-Hill.

Chiavenato, I. (2014). *Introducción a la teoría general de la administración*. México: McGraw-Hill Latinoamericana.

Chinchilla Calderón, R. (2010). De reformas y contrarreformas: el juzgamiento de los delitos cometidos en flagrancia. *Hermenéutica (Revista Jurídica Estudiantil)* (20). pp: 177-197.

Cicoccini, P (20.13a). *Tiempo y Justicia. Un análisis de los cambios ocurridos en pos de erradicar la demora judicial en la administración de justicia penal bonaerense*. Tesis doctoral. España: Universidad del País Vasco.

Ciocchini, P. (2013). La persistencia del expediente judicial: El caso de la administración de justicia penal bonaerense. *Derecho y ciencias sociales*. 8. pp: 151-164.

Ciocchini, P. (2015). Enfrentando la opacidad de la justicia. *Sortuz, Oñati. Journal of Emergent Socio-legal Studies*. Vol. 7. Issue 1. pp. 1-11.

Cleary, E. (2012). Chile: entre la imagen de éxito y los fantasmas del subdesarrollo. *Revista Polis. Revista académica de la Universidad Bolivariana*. 1.18. p. 28.

Conde, F. (2010). *Análisis sociológico del sistema de discurso*. Madrid: Cuadernos metodológicos. Centro de Investigaciones Sociológicas CIS.

Contreras Clunes, A. (2002). Comentario al caso Pinochet. *Ius et Praxis*, 8(2), 575-587. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000200018>.

Cortazar, J. (2012). *Historias de cronopios y de famas*. Madrid: Alfaguara.

Cortés Fleixas, JLL. (2005). *El presupuesto como instrumento de gestión pública: del presupuesto por objetivos al presupuesto de recursos*. Sevilla: Instituto andaluz de administración pública.

Cruz-Castro, Fernando, (2000). *Informe sobre independencia judicial en Costa Rica*. CEJA.

Cunill Grau, N. y Ospina, S. (eds.). (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.

Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Dammert, L. y Díaz, J. (2005). Cárceles privadas. ¿Modelo de gestión penitenciaria o inmobiliaria?. Santiago de Chile: *Observatorio N° 5. Flacso-Chile*.

Dammert, L. (2013). *Inseguridad, crimen y política. Desafíos de la democracia en Chile*. Colección Centro de Estudios Enzo Faletto. Santiago de Chile: RIL Editores.

Dávila, A. (1999). Nuevas herramientas de control: el Cuadro de Mando Integral, *Revista de antiguos alumnos del IESE* (Septiembre).

Del Rosal Blasco, B. (2009). La estrategia actuarial de control del riesgo en la política criminal y en el Derecho. En: Carbonell Mateu, JC *et al.* (eds.). Constitución, derechos fundamentales y sistema penal: *Semblanzas y estudios con motivo del setenta aniversario del profesor Tomás Salvador Vives Antón*. Tomo I. Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 473-498

Del Valle, C., Ortiz, M. y Nahuelpi, C. (2012). ANASENOT: Programa computacional para el análisis de un corpus de sentencias penales y noticias policiales. *Revista de Ciencias Sociales Opción*. N° 70: 48-65

Delazay, I. y Garth, B. (2002). *The internationalization of palace wars: lawyers, economist and the contest to transform latinamerican states*, Chicago: University of Chicago Press.

Deleuze, G. (1990). “¿Qué es un dispositivo?”. En Varios Autores, *Michel Foucault filósofo*, Barcelona: Gedisa.

Delgado, I. y Araya, A. (2011). Procedimientos de flagrancias en Costa Rica: Surgimiento, procedimientos y críticas. *Revista Pensamiento Penal*. pp: 1-78.

Denzin, N. y Lincoln, Y. (edits.). (2015). *Manual de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

Deutsher, I. (1969). *Las raíces de la burocracia*. Barcelona: Anagrama.

Dexter, L. A. (1970). *Elite and specialized interviewing*, Evanston, Northwestern University Press.

Díaz Sánchez, R. J. y Quirós Villalobos, K. O. (2010). *El derecho humano de acceso a la justicia y su incidencia en el procedimiento para juzgar delitos por flagrancia*. Tesis de maestría. Universidad estatal a distancia, sistemas de estudios de postgrado. Maestría en derechos humanos. Recuperado de: <http://repositorio.uned.ac.cr/reuned/bitstream/120809/1192/1/TFG%20-%20El%20derecho%20humano%20de%20acceso%20a%20la%20justicia%20y%20su%20incidencia%20en%20el%20proceso%20para%20juzgar%20delitos.pdf>.

Díez Ripollés, JL. (2002). “Un modelo dinámico de legislación penal”. En Díez Ripollés, José Luis (coord.) *La ciencia del derecho penal ante el nuevo siglo: libro homenaje al profesor doctor don José Cerezo Mir*. Ed: TECNOS. pp: 291-330.

Díez Ripollés, JL. (2003). *práctica y teoría, La Racionalidad de las Leyes Penales*, Madrid, Ed. Trotta.

Díez Ripollés, JL. (2004). El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 06-03.

Díez Ripollés, JL. (2005). De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana. Un debate desenfocado. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 07-01.

Dirección de presupuesto (DEPRES) - Ministerio de hacienda de Chile. (2009). *Resumen ejecutivo final de evaluación comprensiva del gasto defensoría penal pública*. En colaboración el la dirección de estudios sociológicos de la universidad católica (DESUC). Recuperado de: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-45312_doc_pdf.pdf.

Drucker, P. F. (1993). *La Sociedad Postcapitalista*. Barcelona: Apóstrofe.

Duce Julio, M. (2009). “Reformas a la justicia criminal en América Latina: una visión panorámica y comparada acerca de su gestación, contenidos, resultados y desafíos”. En

Dammert, Lucía (ed.), *Crimen e Inseguridad, Políticas, Temas y Problemas en las Américas*. Santiago de Chile: Flacso Chile-Catalonia. pp. 189 – 224.

Duce Julio, M. (2011). “Diez años de reforma procesal penal en Chile: apuntes sobre su desarrollo, logros y objetivos”. En Fuentes, Claudio (coord.), *Diez años de la reforma procesal penal en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones universidad Diego Portales.

Duce Julio, M. y Riego Ramírez, C. (2007). *Introducción al nuevo proceso penal*. Santiago de Chile: Ediciones universidad Diego Portales.

Durán-Pich, A. (2010). *El canon del management. Los libros clave*. Barcelona: Deusto editorial.

Enrique Alonso, L. y Fernández Rodríguez, C. (2006), “El imaginario managerial: el discurso de la fluidez en la sociedad económica”. *Política y Sociedad*. Vol. 43 Núm. 2, pp. 127 -151.

Enrique Alonso, L. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.

Enteman, W. F. (1993). *Managerialism. The emergence of a new ideology*. USA: The University of Wisconsin Press.

Espinosa, J. F. y Rivera, G. (2015). *Los estudios críticos de la administración en Chile*. Recuperado de Criticalmanagement.org.

Etkin, J. R. (2000). *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias*. Buenos Aires: Pearson Education S.A.

Fairén Guillén, V. (1990). *Notas sobre el proyecto de código procesal penal modelo para Iberoamérica*, Mérida (España), Libro actas XII jornadas iberoamericanas de derecho procesal.

Feeley, M. y Simon, J. (1992). The new penology. Notes on the emerging strategy of corrections and implications. *Criminology*. Volume 30, Number 4. pp: 449-473.

Fernández Rodríguez, C. (2007a). “Postmodernidad y teoría crítica de la empresa: una presentación de los critical management studies”. En Fernández, Carlos (ed). *Vigilar y organizar. Una introducción a los critical management studies*. Madrid: Siglo 21. pp. 1-24.

Fernández Rodríguez, C. (2007b). “Estudios críticos de la gestión: una visión general”. En Fernández, Carlos (Ed). *Vigilar y organizar. Una introducción a los critical management studies*. Madrid: Siglo 21. pp. 339–383.

Fernández Rodríguez, C. (2007c). *El discurso del management: tiempo y narración*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Fernández Rodríguez, C. (2008). Management y sociedad en la obra de Peter Drucker. *Revista internacional de sociología RIS*. Vol. LXVI. N° 49. pp. 195–218.

Fernández Cruz, J. A. (2006). El nuevo código penal: Una lucha por el discurso de la criminalidad. *Revista Político Criminal*. nº 1. pp. 1 – 30.

Fernández Cruz, J. A. (2013a). El discursos de la criminalidad y del poder punitivo: Representaciones sociales, previsibilidad y principio de economía cognitiva. *Revista de Derecho. Universidad Católica del Norte*. N° 2. pp. 327 – 350.

Fernández Cruz, J. A. (2013b). Análisis crítico del discurso y criminología. Una aproximación interdisciplinaria. *Revista político criminal*. Vol. 8. n° 16. pp. 472 – 499.

Ferraro, A. (ed.). (2007). *A la búsqueda del buen gobierno en América Latina. Gobernanza multinivel, reformas estructurales y cooperación internacional en las democracias latinoamericanas*, Barcelona: Bellaterra.

Foucault, M. (1987). *La arqueología del saber*. México DF: Siglo XXI.

Foucault, M. (2007). “Gubernamentalidad”. En: Giorgi, Gabriel y Rodríguez, Fermín, (coords.) (2007). *Ensayos sobre biopolítica. Excesos de vida*. Barcelona: Paidós. pp: 187-215.

French-Davis, R. (2004). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Argentina: Siglo XXI editores.

Fuentes, C., Marín, F. y Ríos, E. (2010). “Funcionamiento de los Tribunales de Santiago”, en Cabezón, Andrea (coord.), *Reformas a la Justicia en América Latina. Experiencias de Innovación* (Santiago, Centro de Estudios de Justicia de las Américas) pp. 371-459.

Gañon. G. (2008). “¿La macdonalización del sistema de justicia criminal?: La aceptación improvisada de los paquetes de reforma judicial para el tercer milenio”. En R. Bergalli, I. Rivera Beiras y G. Bombini (Eds). *Violencia y Sistema Penal*. Buenos Aires: Editorial Puerto. pp. 237-265.

Garay, A., Iñiguez, L. y Martínez, L. (2005). La perspectiva discursiva en psicología social. *Revista Subjetividad y Procesos Cognitivos*. (UCES). N° 7. pp: 105 -130.

Garland, D. (2005). *La cultura del control, crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa editorial.

Garrido, L. (1998). Concepto y Alcance de la criminología. evolución histórica y relaciones con el derecho penal. En Martín, José (ed.). *Criminología y derecho penal. Análisis del fenómeno delictivo desde un enfoque interdisciplinar*. Zaragoza: Editorial EDIJUS.

Garrido, V., Stangeland, P. y Redondo, S. (2006). Principios de criminología. Valencia: Tirant lo Blanch.

Geoffrey. Jr. H. (1988). *Criminal justice system: overview, encyclopedia of criminal justice*. Nueva York: The free press, Vol. 2, pp. 450 y sgts.

Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.

- Giddens, A. (2002). *Política y sociología en Max Weber*. Madrid: Alianza editorial.
- Giorgi, G. y Rodríguez, F. (coords.) (2007). *Ensayos sobre biopolítica. Excesos de vida*. Barcelona: Paidós.
- González Guarda, C. J. (2015). “El *New Public Management* en las reformas al sistema de justicia criminal en Latinoamérica. El caso de Chile”. En Rodrigo Torres (Ed.). *Realidades y perspectivas de jóvenes investigadores. Nuevas fronteras de investigación*. Actas Coloquios EchFrancia 7. pp: 79-99.
- González Guarda, C. J. (2016). Hacia un nuevo modelo organizacional del sistema de justicia penal en Latinoamérica. La influencia del *management* y del gerencialismo en esta reconfiguración. *Revista Nova Criminis, Universidad Central de Chile*.
- González Álvarez, D. y Dall`Anese Ruiz, F. (2002). *Los procesos de reforma judicial en América Latina. Situación de Costa Rica*. CEJA. Santiago de Chile.
- González, MdR. y Ulloa, L. (1989). Desarrollo y evolución social en Costa Rica de 1930-1982. *Ciencias sociales*, 42, pp: 7-25.
- González, M. y Cañadas, E. (2008). Los indicadores de gestión y el cuadro de mando integral en las organizaciones no lucrativas. *Ciriec-España, revista de economía pública, social y cooperativa*. Nº 63. Pp. 227-252.
- González. R, S., Mendieta, J, E., Buscaglia, E., Moreno. H., M. (2005). *El sistema de justicia penal y su reforma, teoría y práctica*, México D.F: Distribuciones Fontamara.
- Guerrero Orozco, O. (1998). El “*management*” público: Una torre de babel. *Convergencia*, año 5, núm. 17, pp. 13-47.
- Guerrero Orozco, O. (2000). *Management* público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema. *Revista de Administración Pública*. Nº 100. pp. 191-224.
- Guerrero Orozco, Omar. (2001). Nuevos modelos de gestión pública. *Revista Digital Universitaria*. V, 2. Nº 3.
- Guerrero Orozco, Omar. (2009). El fin de la nueva gerencia pública. *Revista chilena de administración pública*. Nº 13.
- Halliday, J. (1995). *Educación, gerencialismo y mercado*. Madrid: Morata. D. L.
- Hammel, G. y Breen, B. (2008). *El futuro del management*. Barcelona: Paidós.
- Hammergren, L. (2007). “El rol de la cooperación internacional en el desarrollo de los sistemas judiciales latinoamericanos: aciertos, errores y desafíos”, En secretaria general técnica (ed.), *estudios sobre evaluación de procesos de la reforma de la justicia en Iberoamérica*, Madrid, Ministerio de Justicia de España.
- Harcourt, B. E. (2013). *Política criminal y gestión de riesgos*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Harcourt, B.E. (2007). *Against prediction*. Chicago: Univ. Chicago Press.

Hernández, D. (2013), Proceso abreviado y flagrancia en Costa Rica. *Revista Ciencias Penales*. pp: 131-153.

Hidalgo Capitán, A. (1998). La forzada apertura comercial y el modelo de desarrollo neoliberal en Costa Rica. *Revista Ciencias Sociales*, UCR. N° 78-79. pp: 61-74

Hidalgo Capitán, A. (2003). *Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002)*. Ed. Universidad de Costa Rica. Costa Rica.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*. Vol. 69: 3-19.

Hoque, Z. & W. James. (2000). Linking Balanced Scorecard Measures to Size and Market Factors: Impact on Organizational Performance. *Journal of Management Accounting Research*. Vol. 12. N° 1. pp. 1-17.

Horvitz, M. I. y López, J. (2002). *Derecho procesal penal chileno. Principios. Sujetos procesales. Medidas cautelares. Etapa de investigación. Tomo I*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Huaylupo, J. (2008). ¿De la política pública a la Nueva Gerencia Pública? Una dimensión de la reforma del Estado en Costa Rica.” *Revista Centroamericana de Administración Pública*. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José. Pp. 89-116.

Huaylupo, J. (2011). Burocracia y sus críticas en la regulación del quehacer estatal hoy. *Ciencias económicas*, 29-N°2, Pp: 287-307.

Hughes, O. (2012). *Public management and administration*. New York: Pelgrave.

Ibáñez, J. (1979). *Más allá de la sociología*. El grupo de discusión, teoría y crítica. Madrid: Siglo veintiuno de España.

Informe Vera. (2004). *Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile; un estudio empírico entre el nuevo y el antiguo sistema penal*. División de estudios, evaluación, control y desarrollo de la gestión. Ministerio público de Chile junto a Vera Institute of Justice. Recuperado de:
http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Reforma_Chile.pdf.

Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (INDH). (2013). *Estudio de las condiciones carcelarias en Chile. Diagnóstico del cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos*. Recuperado de:
<http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/639>.

Íñiguez, L. y Antaki, Ch. (1994). El análisis del discurso en psicología social. *Boletín de Psicología*. Vol. 44. Pp. 57 – 75.

Íñiguez, L. y Antaki, Ch. (1998). Análisis del discurso. *Antrophos*. Vol. 177. pp. 59 – 66.

Íñiguez, L. (1999). Investigación y evaluación cualitativa: Bases teóricas y conceptuales. *Aten Primaria*, 23(8). pp. 496-502.

Íñiguez, L. (2003). *Análisis del discurso. Manual para las ciencias sociales*. Barcelona. EDIUOC.

Jimenez, J. A. (2011). *Dirección Estratégica*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Jiménez, M. A. (1994). *El proceso penal chileno y los derechos humanos. Estudios empíricos, volumen II*. Ed. Universidad Diego Portales.

Jiménez, M. A., Santos, T., Medina, P. (2014). *Un nuevo tiempo para la justicia penal, tensiones, amenazas y desafíos*, Santiago de Chile, centro de investigaciones criminológicas de la justicia penal, Universidad Central.

Johnson, G. y Scholes, K. (2000). *Dirección estratégica*. Madrid: Prentice Hall.

Jones, G. y George, J. (2014). *Administración contemporánea*. México: Mc.Graw-Hill.

Kaplan, R. y Norton, D. (2013). *El cuadro de mando integral/Balanced Scorecard*. Barcelona: Gestión 2000.

Kaplan, R. y Norton, D. (2004). El Cuadro de Mando Integral: Cómo medir el rendimiento de la empresa. *Harvard Business Review*. España: Deusto.

Koontz, H. y Weihrich, H. (1988). *Administración. Una perspectiva global*. México: Mc. Graw-Hill.

Kvale, S. (2008). *Las entrevistas en investigación cualitativa*, Madrid, Ediciones Morata.

Laclau, E. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo veintiuno de España.

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Laheras, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica. 1ª Ed.

Langer, M. (2007). “Revolución en el proceso penal latinoamericano, difusión de ideas legales desde la periferia”. *American journal of comparative law*, vol. 55, pp. 617.

Letelier, C. (2011). “Los beneficios de la participación privada en la provisión de defensa penal pública a 7 años de su implementación”. En Fuentes, Claudio (coord.) “10 años de la reforma procesal penal en Chile”. Santiago de Chile: Ediciones universidad Diego Portales. pp: 340-383.

Ley 17.718. (2001). *Ley Defensoría penal pública*, fecha publicación 10/03/2001. Rescatada de: www.bcn.cl (Biblioteca del congreso nacional de Chile).

Ley 20.534. (2011). *Debate parlamentario sobre creación de comisión de coordinación del sistema de justicia penal*. Rescatada de: www.bcn.cl (biblioteca del congreso nacional de Chile).

Leyton, C., Huerta, P. y Paúl, I. R. (2015). Cuadro de mando en salud. *Salud Pública Mex.* 57. pp. 234-241

Lillo, S. y Godoy, M. (2006). *Implementar un cuadro de mando para una fiscalía con indicadores correlacionados bajo la metodología balanced scorecard*. Disponible en: www.fiscalia.cl.

Lima Hostensky, E. (2015). *Trabajar bajo la nueva gestión pública de la justicia brasileña: un estudio empírico*. Tesis doctoral. Facultad de Psicología. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Lipe, M. G. & Salterio, S. (2000). The Judgmental Effects or the Balanced Scorecard's Information Organization and Diversity. *The Accounting Review*, 75 (3). pp. 283-298.

Lipe, M. G. & Salterio, S. (2002). A Note on the Judgmental Effects or the Balanced Scorecard's Information Organization. *Accounting Organizations and Society*, 27. pp. 531-540.

Llobet Rodríguez, J. (2005). *Derecho procesal penal, I aspectos generales*, San José de Costa Rica, editorial jurídica continental.

Llobet Rodríguez, J. (2012). *Proceso penal comentado (Código Procesal Penal Comentado)*, 5ª edición. Editorial Jurídica Continental. Costa Rica.

Longo, F. y Echebarría, K. (2000). *La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas*. Caracas: CLAD.

López Jerez, M. (2001). *Diseño organizacional de los tribunales del crimen y del ministerio público*. Memoria para optar al título de ingeniero civil industrial. Santiago de Chile: Facultad de ciencias físicas y matemáticas. Departamento de ingeniería industrial.

López, L. (2007). "La reforma de la justicia en América Latina, consideraciones desde la perspectiva de la gestión de la justicia", En secretaria general técnica, *estudios sobre evaluación de procesos de la reforma de la justicia en Iberoamérica*, Madrid, Ministerio de Justicia de España.

Loveman, B. y Lira, E. (2014). *Poder judicial y conflictos políticos (1925-1958)*, LOM. Santiago de Chile. Chile.

Lynn, L. (1996a). Reforma administrativa desde una perspectiva internacional. Ley pública y nueva administración pública. *Revista gestión y política pública*. Vol. V. N° 3. México: CIDE.

Lynn, L. (1996b). *Public management as art, science and profession*. Nueva York: Chatham House.

Maier, J. B., Ambos, K., Woischnik, J. (2000). *Las reformas procesales penales en América latina*. Buenos Aires: Editorial ad-hoc.

Maier, J. B. (2002). *Derecho procesal penal I, fundamentos*. Buenos Aires: Editores del puerto.

Maier, J. B. (2003). *Derecho procesal penal II, parte general, sujetos procesales*, Buenos Aires: Editores del puerto.

Mariconi, M. (2008). *Retórica política y reformas de la administración pública en América Latina. Estudio crítico y comparado del discurso oficial sobre reformas administrativas en Argentina, Chile y Uruguay*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca.

Martinez, D. y Milla, A. (2005). *La elaboración del plan estratégico y su implantación a través del cuadro de mando*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

Martínez, L. (2009). *La planificación. Concepto, evolución y funciones*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

Martínez, M. y Alcarría, J. (2006). Los sistemas de indicadores no financieros como instrumento de medición del rendimiento organizativo. Estudio de un caso. *Revista de Contabilidad y Dirección*. Vol. 3. pp. 251-274.

Mas, J. y Sullá, E. (1988). *Manual de diseño de cuadros de mando. Escuela de administración pública de Cataluña*. Barcelona: Generalitat de Cataluña.

Matus, A. (1999). *El libro negro de la justicia chilena*. Santiago de Chile, Planeta.

Mayol, A. (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago de Chile: LOM ediciones.

Minzberg, H. (1983). *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Ariel.

Minzberg, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

Monckeberg, M. O. (2001). *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Santiago de Chile: Editorial B.

Monge Herrera, V. (2012). *La constitucionalidad del procedimiento penal de flagrancia*. Trabajo de fin de grado. Facultad de derecho, Universidad de Costa Rica. Recuperado de: [http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t12-la constitucionalidad del procedimiento penal de flagrancia.pdf](http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t12-la%20constitucionalidad%20del%20procedimiento%20penal%20de%20flagrancia.pdf).

Montaño, L. (2004). *Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Montaño, L. (2013). “Los estudios organizacionales revisando el papel de la crítica en la administración”. En Rafael Carvajal (ed.). *Estudios críticos de la organización: Qué son y cuál es su utilidad*. Cali: Universidad del Valle, Facultad de ciencias de la administración. pp. 23–46.

Montero Soler, A. y Torres López, J. (1998). *Economía del delito y de las penas. Un análisis crítico*. Granada: Comares.

Mora, A. J. y Vivas, C. (2001). *Nuevas herramientas de la gestión pública: El cuadro de mando integral*. Madrid: Asociación española de contabilidad y administración de empresas.

Mora, M. y Pérez, J. P. (2009). *Se acabó la Pura Vida. Amenazas y desafíos sociales en la Costa Rica del siglo XXI*. Flacso. Costa Rica.

Morales, A., Muñoz, N., Welsch, G. y Fábrega, J. (2012). *La reincidencia en el sistema penitenciario chileno*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Morales, A. M. (2012). La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden. *Polít. crim.* Vol. 7, No 13, Art. 3, pp. 94-146.

Mouzelis, G. (1975). *Organización y burocracia*. Barcelona: Editorial Península.

Muñiz, L. (2005). *La aplicación práctica del Cuadro de Mando Integral*. Barcelona: Gestión 2000.

Nakamura, R. & Smallwood, F. (1987). “The politics of Policy Implementation”, USA: Ed. St. Martin Press.

Nieto García, A. (2002). *El pensamiento burocrático*. Granada: Comares.

Norreklit, H. (2003). The Balanced Scorecard: What is the Score? A Rhetorical Analysis of the Balanced Scorecard. *Accounting Organizations and Society*, 28. pp. 591-619.

Novoa Monreal, E. (2002). *Los resquicios legales. Un ejercicio de lógica jurídica*, Santiago: Editorial Bat.

Ocampo, J. A. (2001). Retomar la agenda del desarrollo. *Revista de la Cepal*. N° 74. Recuperado de: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/19295/lcg2135e_ocampo.pdf.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC - (2010). *Cuestiones intersectoriales. Información sobre la justicia penal. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Criminal_Justice_Information_Spanish.pdf.

Olabuénaga, J. I. (2012). *Metodología de investigación cualitativa*. (5° ed.), Bilbao, Universidad de Deusto.

Oré, A. y Ramos Dávila, L. (2008). *Aspectos comunes de la reforma procesal penal en América Latina*. En, Ascensio Mellado, José y Fuentes Soriano, Olga (ed.). “nuevos retos de la justicia penal”. Tirant. pp: 69-122.

Ortiz de Urbina, I. (2003). *Derecho penal orientado a las consecuencias y ciencias sociales: El análisis económico de la política criminal*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

Osborne, D. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Otley, D. (1999). Performance Management: a framework for Management Control Systems Research. *Management Accounting Research*, 10. pp. 363-382.

Palacios, D. (2011). La reforma procesal penal en Chile: nuevos agentes, sus trayectorias y la reestructuración de un campo, *Revista Política*, Vol. 49, N° 1.

Palma, G. (2012). “Desindustrialización, desindustrialización prematura y el nuevo concepto del síndrome holandés”. En: Martner, Gonzalo y Rivera, Eugenio, “Radiografía crítica al modelo chileno”. Santiago de Chile: LOM ediciones. pp: 29-108.

Parrado, S. (2015). *El Análisis de la gestión pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Pásara, L. (2009). “Claroscurios en la reforma procesal penal chilena: el papel del ministerio público”. En Dammert, Lucía (ed.), *Crimen e Inseguridad, Políticas, Temas y Problemas en las Américas*. Flacso Chile-Catalonia, Santiago de Chile, pp. 299 – 338.

Pastor Prieto, S. y Robledo, J. (2006). Experiencias y buenas prácticas en gestión de calidad aplicadas a la administración de justicia, información y transparencia y atención al ciudadano. Proyecto Eurosocial Justicia. Disponible en: http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/11116/experiencias_arnaiz_2007.pdf?sequence=1

Pastor Prieto, S. (1998). *¡Ah de la justicia!. Política judicial y economía*. Madrid: Civitas.

Pastor Prieto, S. (2003). Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia: ¿Mito o Realidad?. *Acta de ponencia presentada a la 3ª conferencia sobre justicia y desarrollo en américa latina y el caribe: Principales tendencias de la última década y hacia donde vamos*. Banco interamericano de desarrollo. Quito. Ecuador. Julio del 2003.

Paula, A. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Río de Janeiro: FGV.

Pérez, E. y Vernego, M. (2016). Raúl Prebisch y la dinámica económica: crecimiento cíclico e interacción entre el centro y la periferia. *Revista de la Cepal*, N° 118. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40008/RVE118_es.pdf;jsessionid=24ADE4FEE4871D088EF498964DD16261?sequence=1.

Pérez, J. A. (2004). *Gestión por procesos. Cómo utilizar ISO 9001:2000 para mejorar la gestión de la organización*. Madrid: Agencia española para la calidad. ESIC. Editorial.

Pinker, S. (2003). “El lenguaje como una adaptación al nicho cognitivo”. En Christiansen, M.H y Kirby, S. (eds.), *Languaje Evolution*. Oxford. Oxford University Press, Cap. 2. pp. 16 - 37.

Plan estratégico del Ministerio Público de Chile. (2009-2015). Recuperado de: www.fiscalíachile.cl.

Planificación estratégica del Poder Judicial de Chile. (2011-2015). Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_chl_plan_est.pdf.

Pollitt, Ch. y Bouckaert, G. (2000). *Public management reform a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, Ch. (1993). *El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Madrid: Ministerio de economía y hacienda. Instituto de estudios fiscales.

Porporato, M. y García, N. (2007). Análisis de las limitaciones del cuadro de mando integral: Revisión de la literatura e implicaciones para la práctica. *Revista iberoamericana de contabilidad de gestión*. N° 9. pp. 13-32.

Potter, J. Wetherell, M. (1987). *Discourse and social psychology. Beyond attitudes and behavior*. London. Sage publications Inc.

Quintin, A. (2002). *Paradigmas Emergentes de la Reforma Administrativa: La Nueva Gestión Pública*. Caracas: Caracas.

Ramió, C. (2010). *Teoría de la organización y la administración pública*. Madrid: Tecnos.

Ramírez Q, L.H. (2000) Hacia un análisis crítico de la gestión: presentando los – Critical Management Studies-. Revista Chilena de administración pública. Vol. II No 4, páginas 7-25

Ramos, C. y Scrollini, F. (2013). Los Nuevos Acuerdos entre Políticos y Servidores Públicos en la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 22 N°1 – ICP (11-36).

Ramos, M. y Guzmán, J. A. (2000). *La Guerra y la Paz Ciudadana*. Santiago: LOM.

Rayner, J. (2008). Vecinos, ciudadanos, y patriotas: Los comités patrióticos y el espacio-temporalidad de oposición al neoliberalismo en Costa Rica. *Rev. Ciencias sociales*. N° 121. pp: 71-87.

Rechea Alberola, C., Fernández Molina, E. y Benítez Jiménez, M. J. (2004). *Tendencia sociales y delincuencia*, Centro de investigación en criminología, Universidad de Castilla-La Mancha, N° 11.

Richards, S. (1994). El paradigma del cliente en las gestión pública. *Gestión y Análisis de las Políticas Públicas GAPP*. N° 1. pp. 5-16.

Ritzer, G. (1996). *McDonalización de Sociedad. Un análisis de la racionalización en la vida cotidiana*. Barcelona: Ariel.

Rivera Beiras, I. (2004). “Forma-estado, mercado de trabajo y sistema penal (nuevas racionalidades punitivas y posibles escenarios penales)”. En Rivera, Iñaki (coord.). *Mitologías y discursos sobre el castigo. Historia de presente y posible escenarios*. Barcelona: Anthropos. pp. 287-326.

Rivera Beiras, I. (2015). Actuarialismo penitenciario, su recepción en España. *Revista crítica penal y poder*. N° 9. pp. 102-144.

Rivera Urrutia, E. (1982). *El FMI y Costa Rica, 1978-1982. Política económica y crisis*. San José de Costa Rica: Editorial DEL.

Rivera-Cira, T. (2001). Nuevas tendencias y organización judicial en Costa Rica. En Fuentes, Alfredo (ed.). *Reforma Judicial en América Latina: Una tarea inconclusa*. Institute of Latin American Studies, 2001. London. Recuperado de: <http://www.oas.org/jurídico/spanish/publi2.html>.

Robins, S. y Coulter, M. (2014). *Administración*. México: Prentice-Hall.

Ruiz-Tagle, J. (2012). “La reforma previsional de 2008: antecedentes, logros y problemas pendientes”. En Martner, Gonzalo y Rivera, Eugenio (Eds.). *Radiografía crítica al modelo chileno*, pp: 497-509 (LOM).

Saavedra, J. (2009). Descubriendo el lado oscuro de la gestión. Los *critical management studies* o una nueva forma de abordar los fenómenos organizacionales. *Rev. Fac. Cienc. Econ.* Vol. XVII (2). pp. 45-60.

Salazar, G. y Pinto, J. (2002). *Historia contemporánea de Chile III. La economía: mercados, empresarios y trabajadores*. Santiago de Chile: LOM.

Salazar, G. (2012). *Historia de la acumulación capitalista en Chile (apuntes de clases)*. Santiago de Chile: LOM.

Sandelowski M. y Barroso J. (2007). *Handbook for synthesizing qualitative research*. New York: Springer.

Santander, P. (2011). *Por qué y cómo hacer análisis del discurso*. Cinta Moebia. N° 41. 207 - 224.

Santos Cebrián, M. y Fidalgo Cerviño, E. (2004). Un análisis de la flexibilidad del cuadro de mando integral (CMI), en su adaptación a la naturaleza de las organizaciones. *Revista Iberoamericana de contabilidad de gestión*. Vol. 2, N° 4.

Santos Cebrián, M. y Fidalgo Cerviño, E. (2005). El *Balanced Scorecard* o cuadro de mando integral y el cuadro de mando tradicional: principales diferencias. *Técnica Contable*. pp. 13-17.

Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Simon, J. y Feeley, M. (1994). “Actuarial justice: The emerging new criminal law”. En Nelken, David (ed.). *The futures of criminology*. Sage, London. pp. 173-201.

Simon, J. y Feeley, M. (2003). “The form and limits of the new penology”. En Blomberg, Thomas y Cohen, Stanley (eds.). *Punishment and social control*. New York: Aldine Gruyter, 2ª ed. pp. 76-166.

Simon, J. (2012). *Gobernar a través del delito*. Barcelona: Gedisa.

Sisto, V. (2012). Análisis del discurso y psicología: A veinte años de la revolución discursiva. *Revista de Psicología*. Vol. 21, n° 1, 185 – 208.

Sisto, V. y Fardella, C. (2011). Nuevas políticas públicas, epocalismo e identidad: El caso de las políticas orientadas a los docentes en Chile. *Revista de estudios Universitarios*. Nº 37 (1). pp: 123-141.

Sojo, A. (1989). Las políticas sociales en Costa Rica. *Revista de la CEPAL*. pp: 105-120.

Solarte, L. (2013). “Management crítico: una respuesta a la praxis y epistemología del *management* dominante”. En Carvajal, Rafael (Ed). *Estudios críticos de la organización: Qué son y cuál es su utilidad*. Cali: Universidad del Valle, Facultad de ciencias de la administración. pp. 227-238.

Solimano, A. (2012). *Capitalismo a la chilena. Y la prosperidad de las élites*. Santiago de Chile: Catalonia.

Stegeman Dieter, M. (2013). *Política criminal actuarial: a criminología do fim da história*. Rio de Janeiro: Editora Revan.

Stoner, J. y Wankel, Ch. (1989). *Administración*. México: Prentice Hall Hispanoamericana.

Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

Sunkel, O. (2002). *Trascender el dilema Estado-Mercado: un enfoque sociocéntrico*. Agenda Pública, Revista Virtual. Nº1.

Talbol, C. (2005). “Performance management”. En: Ferlie, E, Lynn, L y Pollitt, C, (eds.). *The Oxford handbook of public management*. Oxford Press.

Taylor, Fr. (1969). *Principios de la administración científica*. Buenos Aires. El Ateneo.

Unwick. L y Brech. E. F. L. (1993). *Historia del management*. Barcelona: Oikos-Tau ediciones.

Valdivia, C. (2006). “La reforma judicial como política pública. ¿qué podemos aprender del proceso de reforma procesal penal?”. En Silva, José, García, José y Leturia, Francisco (eds.) *justicia civil y comercial, una reforma pendiente, bases para el diseño de la reforma procesal civil*. (1º ed.), www.puc.cl. pp. 183 – 218.

Valdivieso, C., Fontaine, E. y Wagner, G. (1996). Reforma procesal penal. Análisis costo-beneficio reforma procesal penal. Fundación Paz Ciudadana. En: Ministerio de Justicia de Chile. *A 10 años de la reforma procesal penal: Los desafíos del nuevo sistema*. Ministerio de Justicia. pp: 39-68. Recuperado de: <http://www.cwagweb.org/wp-content/uploads/2016/08/LIBRO-10-ANOS-DE-LA-REFORMA-PROCESAL.pdf>.

- Valles, M. S. (2009). *Cuadernos metodológicos, entrevistas cualitativas*, N° 32, (2ª ed.), Madrid, centro de investigaciones sociológicas.
- Van Dick, T. (1999). El análisis crítico del discurso, *Anthropos* n° 186, Septiembre-Octubre.
- Van Dick, T. (2003). *Racismo y discurso de las elites*. Barcelona: Gedisa.
- Vargas, J. y Correa, J. (1995). *Diagnóstico del sistema judicial chileno*. Santiago de Chile: Corporación de promoción universitaria y centro de desarrollo jurídico y judicial.
- Vargas, J. y Dezhazo, P. (2005). *Evaluación de La Reforma Judicial en América Latina*. Washington, CSIS, Center for Strategic and International Studies CEJA.
- Vargas, J. (2008). “La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica”, *revista latinoamericana de seguridad ciudadana*, N° 3, Flacso-Ecuador. pp, 33-47.
- Vargas, J. (2014). “Herramientas para el diseño de despachos judiciales”, En Huachaca, Dalmiro (Coord.), *La reforma procesal penal, cuestiones fundamentales*, Lima: Ara editores.
- Vauchez, A y Willerez, L. (2007). *La Justice face á ses réformateurs (1980-2006)*. Paris: Presses universitaires de France.
- Velásquez, J. (2014). El origen del paradigma del riesgo. *Polít. crim.* Vol. 9, N° 17, Art. 3, pp. 58-117.
- Verdejo, C. (2015). “Análisis comparativo de la medición del resultado del los procesos penales del ministerio público y de la defensoría penal pública”. Recuperado de: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/132338/Analisis-comparativo-de-la-medicion-del-resultado-de-los-procesos-penales....pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Vicher, D. (2009). Reflexiones sobre las reformas neogerenciales ¿hacia una nueva reforma administrativa?. *Revista chilena de administración pública*. N° 13. pp. 53-85.
- Vickers, J. y Yarrow, G. (1991). *Un análisis económico de la privatización*. México: Fondo de cultura económica.
- Villalonga, Cr, (2008), *Revolución y ley. La teoría crítica del Derecho en Eduardo Novoa Monreal*, Santiago de Chile: Globo Editores.
- Waissbluth, M. y Riquelme, L. (2006). *Chile supera a Canadá y Noruega en eficiencia del gasto público*. Recuperado de: http://www.mariowaissbluth.com/secciones/articulos/pdf/eficiencia_del_gasto.pdf.
- Waissbluth, M. (2003). La insularidad de la gestión pública latinoamericana. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. N°. 27.
- Waissbluth, M., Leyton, Cr. y Inostroza, J. (2007). La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente. *Revista CLAD. Reforma y democracia*. N° 37.
- Weber, M. (2007). *Sociología del poder. Los tipos de dominación*. Madrid: Alianza Editorial.



Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. (ed. Revisada y comentada. Tercera revisión en español, de la primera en alemán). México: Fondo de cultura economía.

Wodak, R. (2004). “De que se trata el análisis crítico del discurso (ACD). Resumen de su historia, sus conceptos fundamentales y sus desarrollos”. En Wodak, R y Meyer, M. (coord.), *Métodos de análisis críticos del discurso*. Barcelona: Gedisa.

Zaffaroni, E. R. (1989). *En busca de las penas perdidas: deslegitimación y dogmática jurídico penal*, Buenos Aires, Ediar.

Zaffaroni, E. R. (coord.) (1986). *Sistemas penales y derechos humanos en américa latina (informe final): documento final del programa de investigación desarrollado por el instituto interamericano de derechos humanos (1982-1986)*, Buenos Aires, De Palma.

Zaffaroni, E. R., Aliaga, A., Slokar, A. (2002). *Derecho penal parte general*, Buenos Aires, Ediar.

Zebral, S. (2014). *Límites y potencialidades de los indicadores de gobernanza del banco mundial: una mirada crítica desde América Latina*. En: Serie gestión pública efectiva, cuaderno N° 2, Secretaria de Asuntos Políticos Departamento para la Gestión Pública Efectiva Unidad de Innovación Gubernamental, Organización de los Estados Americanos.

Zerilli, A. (1989). *Fundamentos de organización y dirección general*. Bilbao: Deusto.