

## **Moldeando el problema y sus soluciones: los discursos técnicos sobre la demora en la administración de justicia penal. (Shaping the Problem and its Solutions: technical speeches about the delay in the administration of Criminal Justice)<sup>1</sup>**

*Pablo Ciocchini<sup>2</sup>*

**Resumen:** La problemática de la demora judicial ha ocupado un lugar privilegiado en los discursos reformistas locales de las últimas décadas. Las reformas judiciales que estos discursos fomentaron han acabado modificando profundamente los principios que legitimaban la justicia penal. El presente artículo recorre el desarrollo histórico de esos discursos reformistas centrándose en el caso paradigmático de la Provincia de Buenos Aires, en Argentina. A través de este recorrido se busca, en primer lugar, señalar cómo estos discursos justificaron una larga serie de reformas judiciales en función de la necesidad de combatir la demora. En segundo lugar, se busca identificar cómo estos discursos, y las reformas que promovieron, introdujeron progresivamente la racionalidad de gestión en el funcionamiento de la administración de justicia penal. Por último, se analizan las consecuencias que ha traído aparejada la colonización de la administración de justicia penal por parte del discurso gerencial.

**Palabras clave:** Reforma judicial, Procedimiento penal, Demora judicial, Juicio oral y público, Sistema adversarial, Gestión judicial, Argentina.

**Abstract:** The problem of court delay has constantly been raised by local reformist discourses over the last decades. The judicial reforms those discourses promoted have ended up deeply modifying the legitimating principles of criminal justice. The present article analyses the historical development of those reformist discourses focusing on the paradigmatic case of the Province of Buenos Aires in Argentina. Firstly, the analysis seeks to point out how the objective of eradicating court delay has justified the need for a long series of judicial reforms. Secondly, it aims at identifying how those discourses and the reforms they promoted have progressively introduced the managerial rationality into the way criminal justice works. Lastly, the article analyses the consequences of the colonization of the criminal justice by the managerial discourse.

**Key Words:** Judicial reform, Criminal procedure, Court delay, Public oral trial, Adversarial system, Court management, Argentina.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Los discursos técnicos locales sobre la demora judicial. 3. La demora judicial en el primer período de la literatura reformista. 4. El segundo período de la literatura reformista. 5. El tercer período: el giro hacia la gestión. 6. Conclusiones: la construcción del sentido común reformador. 7. Bibliografía.

95

1 El presente artículo es un adelanto de mi tesis doctoral llevada a cabo gracias a la financiación del Programa de Formación de Personal de Investigación de la Universidad del País Vasco. Recibido en 7 de mayo de 2013. Aprobado en 21 de junio de 2013.

2 Universidad del País Vasco y Universidad Nacional de La Plata, correo electrónico: ciocchini@gmail.com

## 1. Introducción

En Argentina, como en el resto de Latinoamérica, la problemática demora judicial ha ocupado un lugar privilegiado en los discursos que han promovido reformas procesales penales en las últimas décadas. Estas reformas han modificado profundamente los paradigmas que legitiman la actuación de la administración de justicia penal. El presente artículo recorre el desarrollo histórico de esos discursos reformistas buscando señalar cómo han justificado una larga serie de reformas judiciales en función de la necesidad de combatir la demora.

El artículo se propone cumplir tres objetivos. En primer lugar, mostrar el lugar preponderante que ha ocupado la demora judicial en el análisis del funcionamiento de la administración de justicia penal en los discursos técnicos reformistas locales. En segundo lugar, describir las diferentes soluciones que estos discursos presentaron a la problemática de la demora judicial. En tercer lugar, analizar los discursos y las soluciones propuestas para lograr identificar las racionalidades que guiaron dichos programas de reformas. De esta manera, se pretende señalar la progresiva influencia de la lógica de la gestión en dichos discursos y los efectos que esta influencia ha generado en el tipo de soluciones propuestas.

## 2. Los discursos técnicos locales sobre la demora judicial

La demora judicial ha sido señalada como un grave problema desde el surgimiento del estado argentino. Según relata el historiador Barreneche, ya a principios del siglo XIX, la demora judicial ocupaba el centro de los debates respecto al funcionamiento de la administración de justicia penal (Barreneche, 1999, pp. 94-95). Sin embargo, la problemática cobró intensidad recién en el siglo XX, en particular hacia finales de los años sesenta, como lo evidencia la emergencia de una jurisprudencia a nivel nacional e internacional sobre el derecho fundamental del acusado a ser juzgado dentro de un plazo razonable (Pastor, 2002, p. 65). Por otra parte, para esta época la demora judicial comienza a tomar protagonismo como argumento para sostener la necesidad de reemplazar los

PABLO CIOCCHINI

procedimientos escritos por juicios orales y públicos (Vescovi, 1979, p. 37). A partir de la consolidación de la democracia en Argentina, en la segunda mitad de la década de los ochenta, se impone en los discursos técnicos la demora judicial como fenómeno que sintetiza los problemas de la administración de justicia penal. A partir de ese momento, el debate sobre la reforma judicial cobra intensidad al tiempo que se suceden las intervenciones sobre la administración de justicia penal con el objetivo de erradicar la demora judicial. Junto con ese incremento en la intensidad del debate sobre demora judicial y la reforma de la administración de justicia, comienza a cambiar la perspectiva desde la cual parten los discursos técnicos. Hasta la década de los ochenta, los debates sobre el (mal) funcionamiento de la administración de justicia eran dominados por la visión de los juristas. A partir de esta década, la perspectiva de la gestión tímidamente comienza a introducir, en dichos debates, su lógica en las soluciones ofrecidas. Luego, lentamente, en forma progresiva, la perspectiva de la gestión fue imponiéndose en dichos debates. De todas formas, los debates no dejaron de ser dominados por abogados y, debido a ello, las soluciones adoptaron la forma jurídica, aun aquellas fundamentalmente derivadas de la perspectiva de la gestión.

Este artículo divide, con fines analíticos, el estudio de los discursos reformistas en tres períodos históricos. En cada uno de ellos, es posible identificar un abordaje diferente de la problemática de la demora por parte de los discursos técnicos locales.

En un primer período, los discursos técnicos consideraron la demora judicial como un problema causado por el sistema procesal imperante. Los discursos técnicos reformistas durante esta etapa sostuvieron la necesidad de reemplazar lo que denominaron sistema procesal “inquisitivo” por otros sistemas procesales que denominaron “acusatorios” como respuesta a la demora judicial. En este primer período, el énfasis estuvo puesto en el reemplazo de los juicios escritos por juicios orales y públicos.

En un segundo período, que comienza con la consolidación de la democracia en la Argentina, los discursos técnicos locales profundizaron su reclamo sobre la necesidad de reformar el sistema procesal.

MOLDEANDO EL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES: LOS DISCURSOS TÉCNICOS. . .

En este período, si bien se mantuvo la idea de reemplazar el sistema inquisitorial por uno acusatorio, se entendió que este cambio no sólo incluía el reemplazo del juicio escrito por el juicio oral sino también el paso a un sistema “adversarial”; es decir, uno donde de las figuras de quien acusa (fiscal) y quien valora y resuelve (juez) se encuentran bien diferenciadas. Junto con esta acentuación de lo adversarial, los discursos técnicos locales fomentaron la introducción de tecnologías procesales americanas, tales como la *probation* o el *plea bargaining*, para reducir la demora judicial a través de reducir la carga de trabajo del sistema procesal.

Hubo, por otra parte, durante este período, un grupo de discursos que ofrecieron otras perspectivas. Entre estos discursos se destacan cuatro. En primer lugar, la perspectiva de la sociología de las organizaciones, que entendió la demora como una patología de la excesiva burocratización de la institución. En segundo lugar, la perspectiva crítica, que entendió la demora como una función latente del sistema penal que incrementaba su carácter punitivo. En tercer lugar, la perspectiva de la cultura legal, que entendió la demora como reflejo de valores temporales más generales. Finalmente, la perspectiva economicista del derecho privilegió el problema de la demora judicial porque expresaba en forma más pura la ineficacia e ineficiencia de la administración de justicia. Estas perspectivas fueron, en mayor o menor medida, absorbidas progresivamente por los discursos reformistas afectando el tipo de soluciones propuestas.

En el último período se analiza el desarrollo de los discursos técnicos reformistas locales a partir de la emergencia de programas de reforma que introdujeron, explícitamente, tecnologías de gestión en el ámbito judicial local en el año 2004. Dichos programas han sido impulsados principalmente por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (de ahora en adelante CEJA), una organización intergubernamental de la Organización de Estados Americanos (OEA) que nació en 1999 y tiene como objetivo específico la promoción de reformas judiciales en toda Latinoamérica. En el año 2004 se comienza a implementar en la administración de justicia penal de la Provincia de Buenos Aires (la provincia argentina más extensa y más poblada don-

PABLO CIOCCHINI

de habita casi el 40% de la población total del país), un plan diseñado por el CEJA para el tratamiento de delitos flagrantes. A partir de ese momento y en adelante, los discursos técnicos locales comenzaron a focalizar aún más su intervención en la problemática demora judicial, proponiendo soluciones basadas en el saber de la gestión.

En este artículo, se analizará cómo estos discursos articularon las perspectivas organizacionales, críticas, culturales y economicistas en las soluciones que ofrecieron.

### **3. La demora judicial en el primer período de la literatura reformista**

En 1889 se sanciona el Código Procesal Penal de la Nación (de ahora en adelante CPPN) y en 1915 el Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires (de ahora en adelante CPPBA). Mientras que en la jurisdicción nacional el CPPN tuvo vigencia hasta 1991, el CPPBA se mantuvo vigente hasta el año 1998. La longevidad de estos códigos, lejos de ser excepcional, fue la regla en Latinoamérica. La mayoría de los países latinoamericanos mantuvieron sus códigos procesales sancionados de finales del siglo XIX y principios del XX hasta las últimas dos décadas.

El discurso doctrinario denominó estos códigos, a pesar de sus diferencias, como inquisitivos. Las características que la doctrina señaló para caracterizarlos como inquisitivos era que, en ellos, el proceso judicial se encontraba a cargo de un juez que investigaba, acusaba y, en algunos casos, juzgaba los hechos, y, por otra parte, que los juicios se sustanciaban por escrito e incluso, en algunos casos, en forma secreta. A su vez, el discurso doctrinario contrapuso estos códigos con un modelo acusatorio. En éste, las funciones de acusar, defender y juzgar se encuentran separadas (a cargo de funcionarios distintos) y el proceso es contradictorio, público y oral (Levene (h.), 1993, pp. 105-106). La importancia de estas categorías de inquisitivo y acusatorio fue que la doctrina las utilizó para asociar toda una serie de características y efectos a dichos códigos dependiendo de esta clasificación.

MOLDEANDO EL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES: LOS DISCURSOS TÉCNICOS. . .

Los códigos inquisitivos fueron *descriptos* como lentos, burocráticos, ineficientes y autoritarios (Clariá Olmedo, 1998, pp. 115-116; Espada y Irisarri, 1998, p. 257; Struensee y Maier, 2000, p. 20; Zaffaroni, *et al.*, 2003, p. 166). Binder, yendo aún más lejos, asoció toda una serie de características de la organización judicial al sistema inquisitivo. Según este autor:

cuando decimos configuración inquisitorial significa, preeminencia del trámite, formalización, cultura del secreto, organización judicial rígida y verticalizada, falta de control de gestión, despreocupación por los resultados, despersonalización, visión corporativa, etcétera (Binder, 2003, p. 15).

Por su parte, los sistemas acusatorios fueron asociados con celeridad, eficacia, transparencia y regímenes políticos liberales (Clariá Olmedo, 1998, p. 115; Espada y Irisarri, 1998, p. 258; Maier, 1993, p. 38; Zaffaroni, *et al.*, 2003, p. 166).

La doctrina utilizó estas dos categorías para clasificar los códigos procesales. Posteriormente, se construyó una categoría intermedia, denominada “mixta”, para identificar a los sistemas procesales que tenían, en mayor o menor medida, características de ambos modelos (Clariá Olmedo, 1998). Los sistemas procesales mixtos contemplaban una primera fase de investigación a cargo de un juez de instrucción con características inquisitivas y una segunda fase de juicio oral y público con características acusatorias.

El primer código mixto en la Argentina fue el introducido en la Provincia de Córdoba en 1939 (Maier, 1989a). Este código fue modelo de reforma para numerosas provincias argentinas; sin embargo, su introducción no promovió reformas ni en el ámbito federal ni en el de la Provincia de Buenos Aires.

Dos décadas más tarde, en los años sesenta, comenzó nuevamente a cobrar impulso el discurso reformista que buscaba la implementación del juicio oral y público. Pero en esta ocasión dicho impulso no era local sino regional.

PABLO CIOCCHINI

En 1960 se celebraron las Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal en México. En estas jornadas se sugirió la adopción del juicio oral en todos los ordenamientos donde todavía no estuviera establecido (Fix-Zamudio, 1979, p. 550).

Por su parte, Ves Losada en 1963, en uno de los primeros trabajos de análisis sociojurídico de la administración de justicia en Argentina, señaló la morosidad como su principal problema. Ves Losada (al proponer soluciones para el problema de la morosidad judicial) reclamaba que se tuviera en cuenta junto con el ordenamiento jurídico lo que los funcionarios realmente hacen al aplicar el derecho. Según el autor, los diagnósticos de reforma se concentraban en incrementar recursos humanos o modificar el ordenamiento legal cuando deberían analizar la organización burocrática de las tareas de la administración de justicia y la posibilidad de implementar innovaciones técnicas para cumplir esas tareas. Ya en aquel momento, Ves Losada, criticaba que sean sólo juristas, y no sociólogos, economistas o administradores, quienes se encargan de la reforma de la administración de justicia (Fucito, 1984, pp. 113-114).

Fucito continuó esta línea de análisis abierta por Ves Losada. En un trabajo de 1982 explicaba la demora judicial como consecuencia de la complejidad burocrática de la administración de justicia. Fucito consideraba que el tamaño de la estructura de la organización judicial y la proliferación de niveles por los cuales debían pasar las comunicaciones para llegar al objetivo propuesto generaban demora. El autor proponía la disminución de estos niveles para lograr acelerar el proceso judicial (Fucito, 1984, p. 119).

Estos trabajos, fueron recogidos por los juristas, pero sólo en forma marginal. Morello, jurista reconocido, citando el trabajo de Fucito de 1982, señalaba la importancia del elemento organizacional para resolver el problema de la duración excesiva de los procesos civiles. En aquel momento, Morello reclamaba un cambio de metodología para el análisis de los problemas que, sin dejar de lado la dogmática jurídico-procesal, profundizara en el análisis del funcionamiento concreto de la justicia y buscara soluciones prácticas (Morello, 1983, p. 124).

MOLDEANDO EL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES: LOS DISCURSOS TÉCNICOS. . .

Pero (a pesar del reclamo de Ves Losada, Fucito y Morello) los discursos reformistas, si bien reconocían el carácter burocrático de la administración de justicia, lo asociaron directamente con las formas legales del procedimiento, particularmente con los juicios escritos. Estos discursos concluían que la implementación del juicio oral y público daría celeridad a los procesos y resolvería esta burocratización de la administración de justicia (Zeledón Zeledón, 1999). Esta línea de pensamiento llevó a que en las Quintas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal realizadas en 1970, en Bogotá y Cartagena, se concluyera que la oralidad es la “solución más eficaz contra la excesiva duración del proceso penal” (Vescovi, 1979, p. 37). Asimismo, en dichas jornadas se presentó una ponencia a cargo de dos procesalistas argentinos, Alfredo Vélez Mariconde y Jorge A. Claría Olmedo, en la cual se argumentaba la necesidad de armonizar la legislación procesal penal de Latinoamérica.<sup>3</sup> A raíz de dicha ponencia se aprobaron ciertos lineamientos generales con el nombre de “Bases centrales comunes para códigos latinoamericanos de procedimiento penal” (Fix-Zamudio, 1979, p. 551). La importancia que ya tenía el problema de la demora judicial en aquel momento se evidencia en que era uno de los tres temas en los que estaban divididas las conclusiones aprobadas (Vescovi, 1979, p. 37).

Lo llamativo de esta corriente es la manera en la cual se impuso una relación entre juicio oral y celeridad que (salvo alguna referencia marginal) no fue cuestionada. Y sin embargo, la relación entre juicio oral y celeridad no surgía de forma evidente. Por el contrario, tal como planteó Pérez Perdomo al analizar la reforma del Código Orgánico Procesal Penal de Venezuela, no sólo no existe razón evidente de que un proceso con juicio oral sea más rápido que uno escrito, sino que un juicio escrito es relativamente simple frente a los esfuerzos que implica tener que coordinar a los actores judiciales, testigos, un espacio físico, seguridad, etcétera, para poder llevar a cabo un juicio oral público (Pérez Perdomo, 1998, p. 28).

---

<sup>3</sup> Ambos juristas habían sido designados en las IV Jornadas el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal realizadas en Valencia-Caracas en 1967 para desarrollar un código procesal penal tipo basado en el Código de Córdoba de 1939.

PABLO CIOCCHINI

#### 4. El segundo período de la literatura reformista

Con el retorno a la democracia en Argentina, en 1983, las nuevas autoridades nacionales encargaron a Julio B.J. Maier, un reconocido jurista, que confeccionara un nuevo CPPN. El proyecto de Código elaborado por Maier junto con Alberto Binder (que fuera conocido simplemente como Proyecto Maier), fue presentado al Congreso Nacional en 1986 para su debate. Si bien el Proyecto Maier no fue finalmente aprobado, fue tomado como modelo ideal por el discurso reformista.

Los autores del Proyecto Maier, en la exposición de motivos del anteproyecto de ley orgánica para la Justicia Penal y el Ministerio Público (que acompañaba al Proyecto de Código Procesal Penal), asociaban el procedimiento penal vigente en aquel momento (en el cual investigación y acusación se encontraban a cargo de un único juez de instrucción) con políticas autoritarias. En oposición a este sistema, proponían un procedimiento donde la acusación e investigación estuvieran a cargo de organismos diferentes. Esta división de tareas procesales la asociaban con los requisitos de una república democrática (Maier y Binder, 1989). De este modo, el Proyecto Maier buscaba no sólo diferenciarse de los códigos inquisitivos sino también de los mixtos basados en el Código de Córdoba de 1939. El Proyecto Maier pretendía incorporar plenamente la dimensión acusatoria al poner la investigación penal a cargo del fiscal. Según los autores, este sistema, a diferencia del vigente sistema inquisitivo del CPPN, tenía la capacidad de “adaptarse a las cambiantes —y siempre urgentes— orientaciones de la política criminal del estado” permitiendo “seleccionar (...) los conflictos que el cuerpo social necesita solucionar con prontitud y justicia” (“Exposición de motivos. Proyecto de Código Procesal Penal de la Nación”, 1989, p. 157).

Uno de los mecanismos que el Proyecto Maier introdujo para realizar esta selección de los conflictos era una variante del *plea bargaining* americano que denominaba “proceso monitorio” para delitos leves (“Exposición de motivos. Proyecto de Código Procesal Penal de la Nación”, 1989, p. 168).

MOLDEANDO EL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES: LOS DISCURSOS TÉCNICOS. . .

De esta forma, el Proyecto Maier introducía una nueva dimensión al paradigma procesal local al permitir que la justicia sea pactada entre las partes.

Si bien, el Proyecto Maier de 1987 no fue finalmente aprobado, ejerció gran influencia en toda Latinoamérica, ya que se convirtió en la fuente principal del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica presentado un año más tarde (Maier, 2004, p. 432; Struensee y Maier, 2000, pp. 25-26). El Código Modelo o “tipo”, tuvo gran importancia al consolidar regionalmente a través de su discusión en diferentes congresos académicos la necesidad de reemplazar los códigos inquisitivos latinoamericanos por códigos de tipo acusatorios. Es significativo que varios de estos congresos hayan sido organizados y realizados en países europeos a pesar de ser el Código Modelo pensado para unificar la legislación latinoamericana. Un ejemplo de esto fue el congreso realizado en septiembre de 1991 en Roma denominado “Un ‘código tipo’ de proceso penal para América Latina” (Massa y Schipani, 1994). Previsiblemente, las ponencias presentadas en dicho congreso promovían la adopción del código tipo a fin de modernizar, y al mismo tiempo armonizar, las jurisdicciones latinoamericanas. Sin embargo, lo relevante de este congreso es que la discusión no giraba alrededor de las ventajas del juicio oral y público, ni de la cesión de la investigación al fiscal, sino que se centraba en la discusión de los procesos simplificados tales como el previamente mencionado procedimiento abreviado (variante del *plea bargaining* americano), la suspensión del procedimiento a prueba (variante de la *probation* americana) e incluso el principio de oportunidad (es decir, la facultad del fiscal de decidir no continuar con la persecución penal basado en criterios que deben ser establecidos por la ley; por ejemplo, la mínima importancia del hecho o mínima culpabilidad del agente).

En los primeros debates de estos procesos simplificados, los abordajes eran extremadamente prudentes. De esta forma, Maier (1994), que incluyó el procedimiento abreviado en su proyecto de código procesal, rechazaba interpretar la adopción de estos mecanismos como intento de abandonar o tornar más flexible el estado de derecho y los principios que lo gobiernan. Maier sostenía que la razón de estos

PABLO CIOCCHINI

procesos simplificados era la imposibilidad práctica del sistema penal de abarcar todos los casos y la consecuente selección que realizaba el sistema sin orientaciones políticas claras. O sea, los procesos simplificados tenían como fin dar criterios claros para realizar dicha selección.

Para comienzos de la década de los noventa no había duda (para la mayoría de la doctrina) de las ventajas del sistema acusatorio frente tanto al inquisitivo como al mixto (Langer, 2007). Entre las ventajas que sostenían los discursos técnicos, sobresalía mayor eficiencia atribuida al sistema acusatorio que tendría como resultado mayor celeridad. Siguiendo estos discursos, en 1991 la Provincia de Córdoba adoptó un código procesal de tipo acusatorio con el objetivo fundamental de lograr: “mayor participación popular, mayor celeridad, mayor eficacia y mayores garantías individuales” (Cóppola, 2003, p. 39).

Nuevamente, el discurso reformador, como hubiera hecho previamente asociando el juicio oral con la celeridad a pesar de la falta de evidencias, asoció la división de tareas del sistema acusatorio a la celeridad. Sin embargo, no sólo faltaban evidencias respecto a esto, sino que lo contrario, como señalaba Fairén Guillén respecto de España, era factible; es decir, era posible que el sistema inquisitivo fuera más productivo que el acusatorio (aunque no deseable por otros motivos). De esta forma, en más de una ocasión (1967 y 1980) se crearon en España procedimientos en los que, por razones de economía procesal, el mismo juez instructor era el sentenciador (Fairén Guillén, 1991, pp. 40-41).

En sentido similar, Langer señala que no existían razones técnicas evidentes para promover sistemas acusatorios/adversariales como solución a los problemas de eficacia y falta de transparencia que sufrían las administraciones de justicia penal latinoamericanas. Para Langer, la elección por los sistemas acusatorios/adversariales respondió a la afiliación intelectual de los reformadores judiciales latinoamericanos junto con al apoyo que lograron de organismos internacionales y agencias de cooperación de los países centrales (Langer, 2007, p. 633).

En verdad, la inmediata inclusión de procesos simplificados o mecanismos de resolución alternativa de conflicto que evitaran el juicio oral y redujeran notablemente la contradicción del procedimiento,

MOLDEANDO EL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES: LOS DISCURSOS TÉCNICOS. . .

evidenciaba que la asociación de celeridad y eficiencia con el sistema acusatorio oral era al menos debatible. De esta forma, la suspensión del juicio a prueba fue introducida en el Código Penal y, por tanto, en todas las jurisdicciones en la Argentina en 1994. Posteriormente, también fue progresivamente adoptado en todas las jurisdicciones del país la variante local del *plea bargaining* (el juicio abreviado), a pesar de los reparos presentados por Maier (1994) y otros doctrinarios. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, el juicio abreviado fue introducido en 1997 por el nuevo CPPBA.<sup>4</sup>

Sin embargo, el principio de oportunidad tuvo que enfrentar más resistencias de parte de la doctrina y los actores judiciales locales. Esto ocurrió porque existía un consenso en la tradición judicial que entendía que el principio de legalidad se imponía como consecuencia del monopolio acusatorio del estado. Este principio establecía el deber de promover la persecución penal ante la noticia de un posible delito.<sup>5</sup> Esta tradición judicial entendía que este principio de legalidad impedía que, con base en criterios de oportunidad, ya sean de política criminal, economía procesal o temporal, etcétera, se prescindiera de la persecución penal. En consecuencia, se prohibía la renuncia al ejercicio de la persecución penal, o el desistimiento de la acción ya iniciada y, por tanto, también se prohibía la posibilidad de acordar o transar con el imputado el resultado del proceso (Maier, 1989a, p. 548).<sup>6</sup>

---

4 Ese mismo año el CPPN también incorpora el juicio abreviado por la ley 24.825.

5 En el Código Penal Argentino (CPA) existe un grupo de delitos, llamados de acción privada (art. 73 CPA), en los cuales el Estado delega en la víctima la decisión de iniciar y promover el proceso penal. También existe otro grupo de delitos donde, si bien la persecución está a cargo del fiscal, la decisión de iniciar el proceso penal está en manos de la víctima. Estos últimos son los llamados delitos de acción dependiente de instancia privada (art. 72 CPA).

6 Según Maier quienes sostenían el principio de legalidad lo fundaban sobre dos argumentos. Por una parte, el principio de legalidad surgiría como consecuencia de entender la pena desde las teorías absolutas; es decir, comprender la pena como retribución y rechazar asignarle fines utilitarios tales como la disuasión de quien ha cometido el delito (prevención especial) o del resto de la población (prevención general) (Maier, 1989a, p. 551). Por otra parte, el principio de legalidad surgiría también del juego del principio constitucional de igualdad ante la ley (art. 16 Constitución de la Nación Argentina) y la determinación legislativa de los hechos punibles (arts. 18 y 19 Constitución de la Nación Argentina) que demandaría que fuera la ley general y no la decisión particular del funcionario a cargo de la persecución penal quien determine cuándo una persona debe ser sometida a una pena (Maier, 1989a, p. 551).

Maier, para justificar la introducción del principio de oportunidad, refuta estas dos líneas argumentales. En primer lugar, sostiene que las teorías absolutas de la pena han sido completamente abandonadas en el derecho penal moderno. En segundo lugar, respecto a los

PABLO CIOCCHINI

En verdad, a través del juicio abreviado y quizá, incluso, la suspensión del juicio a prueba, el principio de oportunidad, en el sentido más amplio, fue introducido en el sistema procesal argentino. Sin embargo, en el sentido más estricto del principio de oportunidad, esto es la facultad de decidir del titular de la acción penal sobre el inicio del proceso penal o en su archivo, fue rechazado.<sup>7</sup>

Pero, a pesar de este rechazo, lo que sí se impuso fue la idea de que el estado no podía procesar todos los casos y, por tanto, requería de mecanismos para descongestionar el sistema.

## 5. El tercer período: el giro hacia la gestión

A partir del siglo XXI comienza un tercer período en el discurso reformista. En la literatura reformista se observa un paulatino desplazamiento desde trabajos más bien especulativos donde prima la reflexión jurídica del problema donde el diagnóstico se basa en experiencias individuales del autor (usualmente un actor judicial experimentado) hacia trabajos más empíricos, donde se realizan evaluaciones del funcionamiento con una metodología cuantitativa-cualitativa más sofisticada. Junto con este desplazamiento hacia diagnósticos científicamente más sólidos, las soluciones que se ofrecen se basan en conocimientos de gestión sin por ello perder su forma jurídica.

---

argumentos que sostenían el principio de legalidad como garantía frente al poder penal del Estado, Maier sostiene que la aplicación de criterios de oportunidad no busca ampliar ese poder penal sino por el contrario, limitarlo en ciertos casos (Maier, 1989a, pp. 551-552). Sin embargo, el argumento más contundente de Maier a favor la aplicación de criterios de oportunidad para seleccionar los casos es que, de hecho, esa selección se produce ante la imposibilidad del sistema de procesar todos los casos que entran (Maier, 1989a, p. 555).

Frente a la selección encubierta por el principio de legalidad, Maier presenta el principio de oportunidad como la posibilidad de dirigir y controlar esa selección de casos haciendo visible los criterios que se utilizan. Maier sostiene que el principio de oportunidad persigue dos objetivos: la descriminalización de hechos punibles al buscar soluciones alternativas al castigo y la eficiencia del sistema gracias al descongestionamiento de la justicia al reducir los casos a procesar (Maier, 1989a, p. 558).

7 Armenta Deu (1994) diferencia entre dos concepciones del principio de oportunidad. La concepción amplia comprende todos los instrumentos, tanto del derecho penal como del derecho procesal penal, que impliquen dar un tratamiento penal diferenciado al conflicto. La concepción estricta entiende el principio de oportunidad como la facultad de decidir del titular de la acción penal sobre el inicio del proceso penal o en su archivo.

MOLDEANDO EL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES: LOS DISCURSOS TÉCNICOS. . .

En 1998 se implementa un nuevo CPPBA basado en el sistema acusatorio/adversarial. Sin embargo, poco tiempo después se hace patente el fracaso de esta reforma en su objetivo de implementar la oralidad y resolver la demora procesal (Chayer, *et al.*, 2002; Palmieri, *et al.*, 2004). Este fracaso fue común a la generalidad de las reformas judiciales que tuvieron lugar en Latinoamérica (Marchisio, 2004; Riego, 2005). Todas estas reformas se habían desarrollado bajo una estrategia que operaba sobre tres variables: los modelos procedimentales legales, los recursos humanos y la capacidad presupuestaria (Berizonce y Fucito, 1999, p. 9; Fucito, 1993, p. 488; REDEX, 2009, p. 12).

Binder señala que el monopolio de los juristas en la problemática de la reforma judicial resultó en una serie de carencias: la falta de estudios empíricos que sirvieran para realizar un diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales, el desconocimiento de herramientas conceptuales consolidadas en otras disciplinas, el rechazo de la posibilidad de analizar la justicia desde otras disciplinas y, finalmente, la falta de análisis sobre las dimensiones organizacional y política de la justicia (Binder, 2000, p. 34).

En la Argentina, y en particular en la Provincia de Buenos Aires, este monopolio de la perspectiva legalista fue parcialmente quebrado con la emergencia del CEJA y la implementación de su “Plan piloto para el fortalecimiento del sistema acusatorio”, a finales del año 2004. Este “Plan piloto” introdujo, tanto en su elaboración como en su implementación, conocimientos provenientes de la gestión. El “Plan piloto” trabajaba sobre un proceso simplificado, con plazos muy acotados, para el tratamiento de delitos flagrantes que, siendo un porcentaje importante de la carga de trabajo de la administración de justicia penal, no requerían en principio de gran despliegue investigativo. Ahora bien, esta idea del tratamiento diferenciado de los delitos flagrantes no era nueva, ni mucho menos. Una década atrás de que el “Plan piloto” fuera desarrollado, expertos penalistas latinoamericanos reunidos por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (de ahora en adelante ILANUD) ya recomendaban crear un proceso especial para delitos flagrantes a fin de lograr cumplir el principio de celeridad en el

PABLO CIOCCHINI

proceso penal, “en el que podrá prescindirse de la instrucción cuando la prueba del hecho sea sencilla y previa audiencia de la defensa” (Navarro Solano, 1992, p. 188).

Lo verdaderamente novedoso del “Plan piloto” y del discurso de las dos organizaciones que lo idearon, el INECIP<sup>8</sup> y el CEJA, eran las tecnologías de gestión que proponían. Desde su discurso, el INECIP y el CEJA consideraban la demora judicial como un problema organizativo y no uno legal. Pero quizá más importante era que dicho discurso consideraba la reforma en sí misma como un problema organizativo. Sus programas y tecnologías no sólo apuntaban a implementar nuevas formas de procesamiento de los casos judiciales sino que se centraban en cómo lograr que los actores judiciales aceptaran y se comprometieran con dichas reformas. A partir de su creación, el CEJA progresivamente ocupó un rol protagónico en toda Latinoamérica replicando reformas judiciales consideradas exitosas. Estas reformas estaban particularmente enfocadas a reducir la demora judicial a través de modificaciones organizacionales, en particular la introducción de estructuras que aseguraran la realización de audiencias orales en etapas tempranas del proceso.

La emergencia del CEJA ilustra cómo el discurso de la gestión logró permear los discursos técnicos reformadores. Esta penetración del discurso de la gestión puede rastrearse en los trabajos previamente mencionados de Ves Losada, Fucito y Morello de comienzos de la década del ochenta que reclamaban mayor papel de la investigación empírica y de la ciencia administrativa para ofrecer soluciones organizativas. Posteriormente, a dichos trabajos se suceden progresivamente una serie de discursos que lentamente incorporan elementos del discurso de la gestión en el análisis de la administración de justicia.

Un buen ejemplo es la forma en que lentamente estos elementos se incorporaron con las actas del Seminario Internacional sobre Formación y Perfeccionamiento de los Jueces que se realizó en Santiago de Chile, en agosto de 1988. Exponían en aquel seminario profesores de Argentina, Brasil, Francia, Venezuela, EEUU y Chile. El seminario tenía como finalidad reflexionar sobre la formación de los

---

<sup>8</sup> El INECIP es una organización no gubernamental creada por Alberto Binder, coautor del Proyecto Maier y principal impulsor de las reformas procesales en toda Latinoamérica.

MOLDEANDO EL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES: LOS DISCURSOS TÉCNICOS. . .

jueces desde una perspectiva comparada. El discurso de apertura del seminario por Germán Hermosilla Arriagada, juez y presidente de la Asociación Nacional de Magistrados de Chile, es un claro ejemplo de la lógica tradicional respecto a la justicia. Hermosilla Arriagada remarcaba en su discurso la importancia de la formación práctica frente a la teórica. Sin embargo, aun cuando rechazaba la formación memorística, la capacidad que buscaba desarrollar en los jueces es “de análisis y razonamiento, reforzando el criterio jurídico y el poder de síntesis” (Hermosilla Arriagada, 1989, pp. 20-21), o sea, puramente jurídica. Sin embargo, ya en la primera ponencia de ese mismo seminario, Rogelio Pérez Perdomo (1989), sin dejar de indicar previamente la importancia de la capacidad de razonamiento del juez, se ocupaba luego de resaltar la necesidad de reconocer la importancia de la gestión en los tribunales. En igual sentido, Ricardo Ulate, director de programas del ILANUD, recalca que pese a la importancia de la formación en gestión, dicha formación para los miembros de las administraciones de justicia de América Latina se encontraba ausente. Ulate señalaba que era política del ILANUD promover cursos que cubrieran esta formación en gestión (Ulate, 1989).

Ya en la década de los noventa se consolidó una línea de trabajo que analizaba el funcionamiento de la administración de justicia desde una perspectiva economicista que buscaba entender a la justicia en términos de costo y beneficio. A causa del protagonismo que ocupan los valores de eficacia y eficiencia en esta línea de trabajo, erradicar la demora judicial, es decir, la negación de ambos valores, resulta primordial. En esta línea sobresale la labor realizada por Eduardo Buscaglia y María Dakolias. Buscaglia publicó abundantemente promoviendo la reforma judicial (Buscaglia, 1998; Buscaglia y Ulen, 1997; Ratliff y Buscaglia, 1997). En sus escritos presenta la erradicación de la demora judicial como presupuesto necesario para el desarrollo económico. Buscaglia busca elaborar un marco de análisis que permita estadísticamente determinar cuando existe demora judicial. Lo que intenta hacer Buscaglia es elaborar un modelo estadístico que permita indiciar cuál es el tiempo razonable de los procesos judiciales y cuando se ha incurrido en demora (Buscaglia y Guerrero-Cusumano, 1997, pp. 84-85).

PABLO CIOCCHINI

Buscaglia advierte que, según sus estudios jurimétricos, el incremento de recursos judiciales (humanos y materiales) no reduce significativamente la demora. Según Buscaglia, sólo la creación de nuevos tribunales, la introducción de técnicas de gestión de flujo de casos y la centralización del trabajo administrativo de los tribunales pueden reducir la demora (Buscaglia y Ulen, 1997, p. 291).

Varios de los trabajos de Buscaglia fueron publicados por organismos financieros internacionales que promovían esas reformas, como el Banco Interamericano de Desarrollo (Buscaglia, 1998) o con el Banco Mundial en colaboración con Maria Dakolias, asesora de ese organismo (Buscaglia y Dakolias, 1999).

Por su parte, Dakolias también sostuvo la necesidad de desarrollar criterios jurimétricos para diagnosticar cuándo un tribunal incurre en demora judicial, y de realizar reformas judiciales que introdujeran mecanismos de gestión del mundo de la empresa en la estructura organizacional de la administración de justicia (Dakolias, 1999).

En esta línea se encuentran los trabajos realizados por las organizaciones no gubernamentales Unidos por la Justicia y FORES (Garavano, 1997). En estos estudios se buscaba presentar un análisis económico “riguroso” teniendo al mismo tiempo en cuenta factores como las pautas sociales, culturales y tradicionales de la organización judicial (Garavano, 1997, p. 4). El diagnóstico se repite: es vital erradicar la demora judicial, signo más evidente de la ineficacia e ineficiencia judicial. También las soluciones se repiten: no basta con incrementar los recursos humanos, es necesario una redistribución de los mismos a través de cambios organizacionales, de herramientas informáticas y otros cambios en las condiciones materiales de trabajo (como la redistribución del espacio físico de trabajo).

Trabajos extensos como el presentado ante el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires por Quiroga Lavié (1998) e investigaciones de gran escala como la dirigida por Mario Chayer (2002) para el FORES, que analizan los problemas de la administración de justicia bonaerense tanto en el fuero penal como en el civil y comercial, reafirman esta preeminencia de la demora judicial como eje del diagnóstico y de

MOLDEANDO EL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES: LOS DISCURSOS TÉCNICOS. . .

las reformas organizacionales necesarias. En ambos trabajos se reclama la necesidad de aplicar los saberes del mundo de la empresa para solucionar los problemas de la administración de justicia bonaerense. En estos estudios, emerge progresivamente la dimensión de la cultura, tanto organizacional como judicial, para poder explicar el fallo de las reformas legales o la ineficacia de los incrementos de recursos humanos y materiales. Esta dimensión cultural termina por imponerse en análisis como los realizados por Garavano (2010) para explicar el fracaso de las reformas judiciales. En estos trabajos se recurre a dicha dimensión cultural para cubrir todos los factores que no pueden ser individualizados y, por tanto, cuantificados en el análisis economicista. De esta forma, la dimensión cultural es usada en dichos análisis economicistas para explicar todo lo que no pudo ser racionalizado y se presenta como “irracional” por no responder a los parámetros de ese paradigma.

El CEJA y los planes de reforma que promueve no son resultados sólo de la evolución de esta corriente economicista descripta sino de la confluencia de dicha corriente con otra sostenida por juristas penalistas, heredera de los planteos de Maier y liderada por Alberto Binder, quien identifica la reforma de la justicia penal con la crítica radical al sistema inquisitivo, sistema que considera asociado a formas autoritarias de ejercicio del poder. Por otra parte, considera que la demanda de seguridad de la ciudadanía no debe interpretarse como una demanda de violencia (como sí lo hacen las clases dirigentes), sino que debe ser interpretada como un reclamo por una sociedad sin abusos de poder. También enumera como factores que impulsan y justifican la reforma penal la demanda de la población por certidumbre, o sea, conocer sus derechos; y una demanda de la población a la administración de justicia para que juegue un papel en la vida institucional, o sea, por un mayor compromiso. Según Binder, el entrecruzamiento de estas demandas y circunstancias ha provocado una crisis en la justicia, pero esta crisis ha sido provocada por los ciudadanos, no por los sectores profesionales (Binder, 2000, pp. 17-20).

Binder considera que esta crisis generalizada se manifiesta, en primer lugar, como crisis de eficiencia. Pero explica que no es que en el pasado la administración de justicia funcionara correctamente y

PABLO CIOCCHINI

luego comenzara a funcionar mal, sino que se ha tomado conciencia de que la administración de justicia penal no cumple con sus funciones más básicas, aun en términos de eficiencia. Sostiene Binder que alrededor del 90% del total de casos ingresados nunca llegan a ninguna solución y que entre los que llegan a alguna solución no están los de mayor gravedad, lo que demuestra el carácter estructural de la impunidad, en especial de la impunidad de los más poderosos, que irrita a la sociedad. Y dice aún más, que si en verdad los imputados no confesaran o la prisión preventiva no ocultara parte de la realidad, el porcentaje de casos resueltos sería aun menor (Binder, 2000, pp. 20-21).

De esta forma Binder retoma el planteo procesalista de entender la demora judicial como violación de derechos fundamentales y la identificación de estas violaciones con el sistema inquisitivo procesal. Pero Binder va más allá de los planteos puramente basados en el reemplazo de leyes, a los cuales los califica como de “fetichismo normativo” (Binder, 2002, p. 22). Para poder evaluar el funcionamiento de la administración de justicia y proponer un plan de reformas que vaya más allá del cambio de leyes, Binder recurre a la sociología en busca de poder comprender las dificultades de las reformas judiciales y la pervivencia de la ineficiencia en la administración de justicia penal (Binder, 2003).

Binder comparte así con la corriente economicista el recurrir a otras disciplinas para diagnosticar la problemática de la administración de justicia y diseñar las reformas judiciales. Pero Binder se distancia de esta corriente tanto en los objetivos como en el método al que recurre. Respecto de los objetivos, mientras que los economicistas entienden la eficiencia como reducción de costos y capacidad de pronunciar sentencias, Binder entiende la eficiencia como mayor respeto de las garantías de los imputados en el proceso. En la cuestión de la metodología, si los economicistas recurren a métodos cuantitativos, es decir, estadísticos, para diagnosticar y evaluar, Binder aborda el problema desde métodos cualitativos. Comparte el análisis histórico al que suelen recurrir los juristas (Binder, 2003, pp. 10-13), pero innova al pensar la administración de justicia desde la práctica judicial en lugar de hacerlo desde la ley.

MOLDEANDO EL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES: LOS DISCURSOS TÉCNICOS. . .

Este desplazamiento hacia la práctica, incluso hacia la búsqueda por entender cómo los funcionarios judiciales comprenden estas prácticas, tuvo impacto en las investigaciones empíricas concretas sobre la administración de justicia. Ésta es la notable diferencia entre la investigación sobre la demora judicial en la administración de justicia penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizada por Marchisio (2004) y la realizada sobre la administración de justicia penal bonaerense bajo la dirección de Palmieri (2004). Mientras que Marchisio realizó un trabajo arduo en analizar expedientes judiciales para determinar los tiempos que toma cada acto y etapa procesal y la magnitud de lo escrito, el equipo de Palmieri buscó comprender, a través de la observación de audiencias y entrevistas, las prácticas y perspectivas de los actores judiciales.

El discurso del CEJA refleja el cruce de la focalización en las prácticas de la corriente de penalistas liderados por Binder con la progresiva preocupación por la cultura judicial de la corriente economicista. La estrategia del CEJA es impulsar “nuevas pautas culturales que se instalen en la estructura organizacional” (REDEX, 2009, p. 13). Estas nuevas pautas culturales adaptan al ámbito judicial los conocimientos de la gestión desarrollados en el ámbito privado. El CEJA combina, de esta manera, el acercamiento de Binder con los métodos organizacionales de control y evaluación que sostienen los análisis economicistas.

Para lograr imponer su discurso, el CEJA actúa no sólo en la colaboración inmediata con las agencias gubernamentales sino, también, a través de la producción de un “sentido común reformador”.

Los autores Vauchez y Willemez explican que la razón reformadora común se genera en un conjunto de espacios simbólicos (como las revistas jurídicas, las colecciones editoriales, etc.) y reales (seminarios, coloquios, comisiones ministeriales, comisiones parlamentarias de investigación), espacios que se presentan como políticamente “neutros”, donde las diferentes retóricas reformadoras y los diferentes registros de la crítica del *status quo* judicial se cruzan y se mezclan (Vauchez y Willemez, 2007, pp. 5-6).

El CEJA actúa estratégicamente en estos dos espacios. Respecto al espacio simbólico, lo hace a través de la publicación de la revista semestral *Sistemas judiciales* y una serie de libros donde se

PABLO CIOCCHINI

combinan artículos de expertos con experiencias de funcionarios de distintas jurisdicciones de Latinoamérica promocionando las reformas llevadas a cabo o fundando la necesidad de las todavía no realizadas. Al mismo tiempo, actúa en el espacio real colaborando intensamente con las agencias gubernamentales e internacionales, a su vez, organizando constantemente seminarios locales y regionales de capacitación de funcionarios judiciales y fomentando, posteriormente, la constitución de redes entre los funcionarios que ya hayan realizado estos seminarios.

Si bien, el programa de reformas del CEJA es un programa “total” en el sentido que busca intervenir prácticamente en la totalidad de las problemáticas de la administración de justicia, las reformas efectivamente llevadas a cabo se focalizaron alrededor de erradicar la demora judicial (Riego, 2007). Esta focalización en la demora judicial se observa tanto en el estudio dirigido por Palmieri (Palmieri, *et al.*, 2004), como en el “Plan piloto para el fortalecimiento del sistema acusatorio” implementado, en el 2004, en la Provincia de Buenos Aires y las investigaciones evaluativas que realizaron posteriormente (Hazán y Iud, 2009; Hazán y Riego, 2007).

El CEJA logró, de esta forma, generar un “sentido común reformador”, que agrupa perspectivas de todo el arco ideológico, alrededor de la preocupación por erradicar la demora judicial. En forma preocupante, la imposición de este “sentido común reformador”, margina perspectivas críticas sobre la dirección de estas reformas. Uno de los pocos trabajos críticos sobre las reformas promovidas por el CEJA en la Provincia de Buenos Aires es el de Ganón (2008) en el cual denuncia la “macdonalización” de la administración de justicia penal. Para Ganón, detrás del discurso de racionalización del funcionamiento de la administración de justicia y de aumento de su eficiencia, lo que hay es la búsqueda de incrementar la celeridad de los procesos penales con el objeto de obtener más condenas y a menor costo. En definitiva, Ganón considera que esta eficiencia resulta en una deriva punitivista (Ganón, 2008).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> La desconfianza de Ganón hacia la eficiencia de la justicia se puede encontrar también en la advertencia que lanza Zaffaroni al señalar que si existe un apartamiento en la administración de justicia de sus funciones reales respecto de las manifiestas, el incremento de su eficiencia *per se* no hace más que agudizar esa distorsión (Zaffaroni, 1994, p. 25). Una crítica más radical es la que llegó a presentar Anitua (2003a, p. 24) que advertía que la ‘profesionalización’ en la administración de justicia penal y la ‘eficiencia’ a la que aspira pretenden ocultar

## MOLDEANDO EL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES: LOS DISCURSOS TÉCNICOS. . .

Podemos denominar a esta “macdonalización” que señala Ganón, más apropiadamente como un tipo de gerencialismo que se caracteriza por priorizar el rendimiento sobre el resultado (Garland, 2005, p. 307). Este cambio, que conlleva la racionalidad del gerencialismo, va más allá de la imposición de criterios económicos en el tratamiento individual de la causa penal. El verdadero cambio radical reside en que tanto la institución judicial como actores judiciales guíen sus estrategias en función de la carga de trabajo. De esta forma, la decisión sobre el tratamiento de la causa individual no se hace meramente en función de las características de esa causa sino en relación con el resto de causas (la carga de trabajo) que se debe procesar. A nivel institucional, esta estrategia implica desistir de castigar todos los delitos cometidos para pasar a controlar el flujo de la delincuencia mediante la selección de los casos que se deben procesar y de qué forma, y así mantener una tasa de delincuencia aceptable (Garland, 1997).

De esta forma, la lucha contra la erradicación de la demora judicial ha acabado instalando un cambio radical en los principios que moldean el funcionamiento de la administración de justicia. Los efectos de estos cambios se alejan preocupantemente del objetivo de garantizar el debido proceso penal. Por el contrario, el gerencialismo tiende a consolidar una administración de justicia que, en pos de la celeridad procesal, acaba meramente homologando la actuación policial.

### **6. Conclusiones: la construcción del sentido común reformador**

El análisis del desarrollo histórico de los discursos técnicos reformistas muestra que han sido los mismos reformadores judiciales que realizaron los diagnósticos sobre la administración de justicia y su crisis, quienes ofrecieron las soluciones para los problemas que dichos diagnósticos señalaban. Fueron también estos mismos reformadores quienes luego promovieron la implementación de dichas soluciones por

---

la violencia del sistema penal. Frente a esta ‘ceguera moral’ provocada por el saber técnico Anitua promovía la ineficiencia del sistema para desactivarlo (Anitua, 2003b) Posteriormente, Anitua (2010) se alejó de esta postura y pasó a sostener la necesidad de que los procesos penales se resuelvan rápidamente. Anitua sostiene actualmente que a través de la celeridad se racionaliza y limita el poder punitivo estatal (2010, pp. 69-70).

PABLO CIOCCHINI

ellos propuestas y, finalmente, fueron también estos reformadores quienes evaluaron los resultados de los cambios realizados.

Los discursos técnicos locales impusieron progresivamente un “sentido común reformador”, un discurso de verdad que legitimaba una forma de entender el problema de la reforma judicial y, en particular, el de la demora judicial.

Este “sentido común reformador”, a través de la asociación con la producción de demora judicial, sostuvo la necesidad de una serie de reformas que fueron desde el reemplazo del juicio escrito por el oral, al reemplazo del sistema procesal denominado inquisitivo por uno acusatorio/adversarial.

En una última etapa el discurso reformista, se comenzó a incorporar progresivamente una nueva racionalidad, la de la gestión. Esta racionalidad se hace patente en el tipo de diagnósticos que los discursos expresan, donde se desplaza el problema de las normas legales a las prácticas judiciales y, en consecuencia, en el tipo de soluciones que ofrece: se busca menos cambiar el sistema procesal que la cultura judicial. Sin embargo, las soluciones ofrecidas mantuvieron una cierta forma jurídica, al menos en su exterioridad, que sostuvo la legitimidad de dichos cambios dentro del ámbito judicial.

A su vez, el discurso reformista, al presentar la demora judicial como un problema de gestión, insistió en la necesidad de adoptar una serie de técnicas de gestión en el trabajo cotidiano de la administración de justicia penal. El discurso reformista de este período se nutrió de conceptos tales como productividad, cultura organizacional o métodos de trabajo para referirse a la problemática de la demora judicial.

En la introducción de esta racionalidad de la gestión fue forjando un tipo de gerencialismo que, más allá de imponer criterios económicos en el tratamiento de las causas, reemplaza progresivamente el tratamiento individual de las causas por una estrategia de control de flujos de causas. Esta estrategia del control parte del reconocimiento de la incapacidad del estado de procesar todos los casos. Frente a ese reconocimiento, el gerencialismo impone a los actores judiciales que elaboren estrategias de negociación, desestimiento y focalización en el tratamiento de los casos función de la carga total de

trabajo y las políticas criminales elaboradas por sus superiores. De esta forma, se abandona definitivamente la idea de condenar todos los delitos y se pasa a focalizar el poder punitivo en sectores específicos. Esta selección se basa ya sea en la facilidad para condenar en estos casos o en el impacto político-mediático que tienen.

Sin embargo, este cambio de estrategia de la administración de justicia penal, y por tanto del estado, hacia la delincuencia, no implica un retroceso en su protagonismo. Por el contrario, Lemke (al analizar el desarrollo del estado en las sociedades centrales durante las última décadas) sostiene que “el estado en el modelo neoliberal no sólo conserva sus funciones tradicionales, sino que también asume nuevas tareas y funciones” (Lemke, 2001, p. 201). Este mismo diagnóstico se puede utilizar para comprender los cambios que el gerencialismo trae en la administración de justicia penal. El reconocimiento oficial de las limitaciones de la administración de justicia penal no la lleva a retrotraerse sino a hacer sus intervenciones más eficaces.

## 7. Bibliografía

- Anitua, G.I. (2003a). *Justicia penal pública. Un estudio a partir del principio de publicidad de los juicios penales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- \_\_\_\_\_ (2003b). “Los peligros de una justicia penal eficiente”. *Revista Jurídica del Perú*, LIII(44), 97-104.
- \_\_\_\_\_ (2010). “Los límites temporales al poder penal del Estado”, en *Ensayos sobre enjuiciamiento penal* (pp. 53-87), Buenos Aires: Editorres del Puerto.
- Armenta Deu, T. (1994). “Mecanismos de simplificación del proceso penal: El principio de oportunidad y los procesos monitorios”, en M. Massa y S. Schipani (Eds.), *Un “codice tipo” di procedura penale per l’America Latina* (pp. 271-288). Padova: CEDAM.
- Barreneche, O. (1999). “Criminal Justice and State Formation in Early Nineteenth-Century Buenos Aires”. en E. Zimmermann (Ed.), *Judicial Institutions in Nineteenth-Century Latin America*.

PABLO CIOCCHINI

- London: Institute of Latin American Studies - University of London
- Berizonce, R., y Fucito, F. (1999). *Los recursos humanos en el Poder Judicial*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- Binder, A.M. (2000). *Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- \_\_\_\_\_ (2002). La reforma de la Justicia Penal: entre el corto y el largo plazo. *El Reporte*, 7, 21-27.
- \_\_\_\_\_ (2003). “La fuerza de la oralidad”. en P. Cóppola (Ed.), *La reforma procesal penal en Córdoba*. Córdoba: Alveroni Ediciones.
- Buscaglia, E. (1998). “Obstacles to Judicial Reform in Latin America”, en E. Jarquín y F. Carrillo (Eds.), *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America* (pp. 15-29). Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- \_\_\_\_\_ y Dakolias, M. (1999). *Comparative International Study of Court Performance Indicators. A Descriptive and Analytical Account*. Washington, D.C.: The World Bank.
- \_\_\_\_\_ y Guerrero-Cusumano, J.L. (1997). “Benchmarking procedural times: a quality control approach to court delays”. *Benchmarking for Quality Management & Technology*, 4(2), 84-95.
- \_\_\_\_\_ y Ulen, T. (1997). “A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America”. *International Review of Law and Economics*, 17, 275-291.
- Chayer, H.M., Aguiar, A.A., Cambellotti, C.A., Raminger, L., Mehaudy, J., Rodríguez, A.G.I., et al. (2002). *Diagnóstico de situación del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Fundación Ciencias Jurídicas y Sociales-FORES.
- Clariá Olmedo, J.A. (1998). *Derecho Procesal Penal* (actualizado por Jorge Eduardo Vázquez Rossi ed. Vol. 1). Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Cóppola, P. (2003). *La reforma procesal penal en Córdoba*. Córdoba: Alveroni Ediciones.
- Dakolias, M. (1999). “Court Performance Around the World: A Comparative Perspective”. *Yale Human Rights & Development Legal Journal*, 2, 87-142.

MOLDEANDO EL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES: LOS DISCURSOS TÉCNICOS. . .

- Espada, M., y Irisarri, C.A. (1998). *Política criminal en el Estado de Derecho* (Vol. 1). Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.
- Exposición de motivos. “Proyecto de Código Procesal Penal de la Nación”. (1989). *Symposium internacional sobre la transformación de la justicia penal en la República Argentina. Tomo II* (pp. 153-172). Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Dirección Nacional del Registro Oficial.
- Fairén Guillén, V. (1991). *Ensayo sobre procesos complejos: La complejidad en los litigios*. Madrid: Tecnos.
- Fix-Zamudio, H. (1979). “Breves reflexiones sobre los instrumentos de armonización jurídica en América Latina”. *VII Conferencia de Facultades y Escuelas de Derecho de América Latina* (pp. 529-553). Quito: Universidad Central del Ecuador - Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales.
- Fucito, F. (1984). *La necesidad de un enfoque sociológico-jurídico para el estudio de las organizaciones*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Sociología del derecho - El orden jurídico y sus condicionantes sociales*. Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Ganón, 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* (pp. 237-265). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Garavano, G.C. (1997). La justicia argentina: crisis y soluciones. Recuperado el 09/06/12, de [http://www.unidosjusticia.org.ar/archivo/GARAVANO\\_Justica\\_argentina\\_crisis.pdf](http://www.unidosjusticia.org.ar/archivo/GARAVANO_Justica_argentina_crisis.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2010). “La cultura y el sistema jurídico como condicionante de la Reforma Judicial”. *Revista Pensamiento Penal*, 99. Recuperado el 12/10/12 de [www.pensamientopenal.com.ar/01032010/doctrina01.pdf](http://www.pensamientopenal.com.ar/01032010/doctrina01.pdf)
- Garland, D. (1997). “‘Governmentality’ and the Problem of Crime: Foucault, Criminology, Sociology”. *Theoretical Criminology*, 1(2), 173-214.

PABLO CIOCCHINI

- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. (M. Sozzo, Trans.). Barcelona: Gedisa.
- Hazán, L., y Iud, A. (2009). “Informe de evaluación del proceso de fortalecimiento del sistema acusatorio en la Provincia de Buenos Aires”. en AA.VV. (Ed.), *Primer encuentro nacional Redex Argentina* (pp. 161-235). Córdoba: Advocatus.
- \_\_\_\_\_ y Riego, C. (2007). “La oralidad en las etapas previas al juicio: La experiencia de Mar del Plata”, en C. Riego (Ed.), *Reformas procesales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento, IV etapa* (pp. 255-294). Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Hermosilla Arriagada, G. (1989). “Discurso de apertura”, en J. Correa Sutil (Ed.), *Formación y perfeccionamiento de los jueces* (Vol. 8, pp. 13-22). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Langer, M. (2007). “Revolution in Latin American Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery”, *American Journal of Comparative Law*, 55, 617-676.
- Lemke, T. (2001). “‘The birth of bio-politics’: Michel Foucault’s lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality”. *Economy and Society*, 30(2), 190-207.
- Levene (h.), R. (1993). *Manual de Derecho Procesal Penal* (2 ed. Vol. 1). Buenos Aires: Edicions Depalma.
- Maier, J.B.J. (1989a). *Derecho procesal penal argentino. Tomo 1 [vol. b] Fundamentos* (2nd ed.). Buenos Aires: Editorial Hammurabi.
- \_\_\_\_\_ (1993). “Democracia y administración de justicia penal” en Iberoamérica: los proyectos para la reforma del sistema penal. *Reformas procesales en América Latina: la oralidad en los procesos* (pp. 25-66). Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- \_\_\_\_\_ (1994). “Mecanismos de simplificación del procedimiento penal”, en M. Massa y S. Schipani (Eds.), *Un “codice tipo” di procedura penale per l’America Latina* (pp. 251-270). Padova: CEDAM.

MOLDEANDO EL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES: LOS DISCURSOS TÉCNICOS. . .

- \_\_\_\_\_ (2004). *Derecho procesal penal. Tomo I. Fundamentos* (2nd ed.). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- \_\_\_\_\_ y Binder, A.M. (1989). “Exposición de motivos. Antreproyecto de ley orgánica para la Justicia Penal y el Ministerio Público”. *Symposium internacional sobre la transformación de la justicia penal en la República Argentina. Tomo II* (pp. 275-282). Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Dirección Nacional del Registro Oficial.
- Marchisio, A. (2004). *La duración del proceso penal en la Argentina. A diez años de la implementación del juicio oral y público en el sistema federal argentino*. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung A.C.
- Massa, M., y Schipani, S. (Eds.). (1994). *Un “codice tipo” di procedura penale per l’America Latina*. Padova: CEDAM.
- Morello, A.M. (1983). “Eficacia y controles en el funcionamiento del servicio de la justicia”. *II Encuentro Panamericano y XII Congreso Argentino de Derecho Procesal - Ponencias generales* (pp. 109-132). Rosario: Editorial Rubinzal-Culzoni.
- Navarro Solano, S. (Ed.). (1992). *El proceso penal entre el garantismo normativo y la aplicación inquisitorial - Programa “Fortalecimiento del Estado de Derecho y la justicia penal en Centroamerica y Panamá” - Tomo III*. San José: ILANUD.
- Palmieri, G., Martínez, M.J., Litvachky, P., Aliverti, A., y Hazán, L. (2004). *Informe sobre el sistema de justicia penal en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: CELS.
- Pastor, D.R. (2002). *El plazo razonable en el proceso del estado de derecho. Una investigación acerca del problema de la excesiva duración del proceso penal y sus posibles soluciones*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Pérez Perdomo, R. (1989). “La capacitación de jueces. Interrogantes y opciones”, en J. Correa Sutil (Ed.), *Formación y perfeccionamiento de los jueces* (Vol. 8, pp. 25-33). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- \_\_\_\_\_ (1998). “El Código Orgánico Procesal Penal y el funcionamiento de la administración de justicia”. *Capítulo Criminológico*, 26(1), 19-43.

PABLO CIOCCHINI

- Quiroga Lavié, H. (1998). *La formación del derecho procesal organizacional*. La Plata: Editorial de la Honorable Cámara de Diputados de la Pcia. de Buenos Aires.
- Ratliff, W., y Buscaglia, E. (1997). “Judicial Reform: The Neglected Priority in Latin America”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 550, 59-71.
- REDEX. (2009). “Presentación Red de Capacitadores en Reforma Judicial Redex Argentina”, en AA.VV. (Ed.), *Primer encuentro nacional Redex Argentina* (pp. 11-14). Córdoba: Advocatus.
- Riego, C. (2007). “Nuevas tendencias de las reformas procesales penales en América Latina”. *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento IV etapa* (pp. 13-31). Santiago de Chile: CEJA.
- Struensee, E., y Maier, J.B.J. (2000). “Introducción”, en J.B.J. Maier, K. Ambos y J. Woischnik (Eds.), *Las reformas procesales penales en América Latina*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Ulate, R. (1989). “Antecedentes, resultados y perspectivas de los programas de capacitación judicial en Latinoamérica y el Caribe”, en J. Correa Sutil (Ed.), *Formación y perfeccionamiento de los jueces* (Vol. 8, pp. 81-100). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Vauchez, A., y Willemez, L. (2007). *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Vescovi, E. (1979). “Panorama sobre el derecho procesal”. *VII Conferencia de Facultades y Escuelas de Derecho de América Latina* (pp. 11-45). Quito: Universidad Central del Ecuador. Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales.
- Zaffaroni, E.R. (1994). *Estructuras Judiciales*. Buenos Aires: Ediar.
- \_\_\_\_\_. Slokar, A., y Alagia, A. (2003). *Derecho Penal: parte general* (2da. ed.). Buenos Aires: Ediar.
- Zeledón Zeledón, R. (1999). “La reforma de la justicia para el siglo XXI”. *Congreso de Academias Iberoamericanas de Derecho* (pp. 731-755). Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.