

## Estudio de la cultura organizacional durante el proceso de cambio del sistema de enjuiciamiento en Santa Fe, Argentina

**Autoria:** José Luis Longo Gasser

### **1. Introducción y aspectos metodológicos**

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

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

Los diferentes países latinoamericanos efectuaron modificaciones en sus marcos jurídicos internos y para ello introdujeron reformas constitucionales de envergadura, las que incluyeron entre sus ejes reformistas lo relativo a la independencia de la justicia y las nuevas formas de participación ciudadana.

Entre los esfuerzos por hacer más eficientes los sistemas judiciales se han efectuado cambios en los procesos penales, de características inquisitivas, por sistemas orales de tipo adversarial (Correa Sutil, 2000). La implementación de la oralidad en el nuevo proceso penal, que obliga a la realización de múltiples tareas que ayudan a organizar la labor diaria de los diferentes actores, transformó el interés por el trámite –principalmente escrito en el proceso anterior– a un mayor interés por el resultado final (Binder, 2012).

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

Nos fijamos como objetivo general del trabajo: analizar los impactos en la cultura organizacional durante los procesos de cambio organizacional en el ámbito de la justicia penal, y como objetivos específicos: 1)- describir el proceso de reforma del sistema procesal penal de la provincia de Santa Fe, 2)- analizar las características de la cultura organizacional del fuero penal santafesino antes y después del cambio del sistema procesal.

Identificamos al "cambio organizacional" como variable independiente, atento a que consideramos que la misma actúa como efecto modificador. La variable dependiente individualizada como "cultura organizacional", será la afectada –o no– por el cambio organizacional, lo que permitirá –o no– obtener los logros perseguidos con las modificaciones implementadas.

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

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

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

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

Con relación a la investigación a desarrollar, esta será al inicio de tipo exploratoria, mediante el proceso de revisión de material e información existente, intentando profundizar sobre temas acerca de los cuales se desconoce, y esto nos permitirá obtener los datos necesarios para progresar en nuestro trabajo. En un siguiente paso, el estudio será de tipo descriptivo, y allí se buscará especificar sobre lo observado.

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

## **2. Marco contextual de la reforma de los sistemas penales**

Ahora, ¿qué entendemos por sistema penal o justicia penal? Para ello recurriremos a Alberto Binder, uno de los precursores contemporáneos en la implementación de cambios a los sistemas penales de nuestro país y de la región latinoamericana, quien lo define como el "universo de prácticas, orientado por sistemas normativos complejos" (2013:39). El concepto, así expuesto, involucra no solo las herramientas legislativas, sino que también comprende el espacio físico en el que se desenvuelven cotidianamente las labores, las personas que de una u otra manera se relacionan en el fuero penal y las prácticas y costumbres que ellas desarrollan, las cuales están sujetas a diversos tipos de condicionamientos y fuerzas.

El Derecho Procesal Penal que se sancione definirá el tipo de sistema de enjuiciamiento que se implementará a partir de dicha legislación, y a este respecto "el Derecho Procesal Penal de nuestro país –y el de Hispanoamérica en general– no es técnico, como muchas veces se pretende, sino, muy por el contrario, cultural y político" (Maier, 1996:443).

### **2.1. Sistemas de enjuiciamiento**

#### **2.1.1. Inquisitivo: principales características**

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

El esquema así planteado requiere establecer una administración de justicia particular, la que "se organiza, jerárquicamente, por delegación de la atribución de juzgar en consejos o funcionarios de mayor y menor jerarquía y, a la inversa, regresa hacia el príncipe [juez o magistrado] de la misma manera cuando se torna necesario revisar los fallos de los funcionarios inferiores" (Maier, 1996:447).

Las características determinantes comprenden el solapamiento, en la misma figura del inquisidor, de las funciones de perseguir penalmente con la de juzgar; así también "[e]l procedimiento consiste en una investigación secreta, cuyos resultados constan por escrito, en actas que, a la postre, constituirán el material sobre la base del cual se dicta el fallo" (Maier, 1996:448), específicamente ese "material" conforma lo que se conoce como expediente. El secreto es una característica que responde a la necesidad de una investigación sin debate.

### **2.1.2. Adversarial: principales características**

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

La oralidad a lo largo de todo el proceso es lo que otorga un tinte distintivo a este método procesal.

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

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

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

## **3. Ordenamiento normativo en la provincia de Santa Fe**

El 10 de febrero de 2014 fue el día en que se llevó a cabo en la práctica el cambio del sistema de enjuiciamiento santafesino; se pasó de un sistema inquisitivo a otro de característica adversarial. Dicha fecha fue fijada en el Decreto Provincial N° 3811 del 23 de noviembre de 2013.

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

Efectuaremos un tratamiento de la Ley N° 6740 CPP, ya que fue la normativa que dio forma al sistema inquisitivo que se ha desplazado del sistema procesal penal de la provincia de Santa Fe.

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

Cada juez contaba con las herramientas legales necesarias para llevar adelante la investigación y disponía amplias posibilidades para tal fin. Se incluía la forma en que se desarrollaba la instrucción, en la cual se le daba la potestad de iniciar de oficio al juez instructor con el solo requisito de notificar al fiscal. Específicamente, establecía "[l]a

instrucción le corresponde a los jueces en lo Penal", para seguidamente posibilitar la delegación de ciertas funciones investigativas a la autoridad policial, y asignaba particular poder al juez para dirigir a todo aquel que se encontraba abocado al trámite de la investigación.

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

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

A lo largo de su texto la ley hacía permanente referencia a foliatura, desglose, registración, anotación y certificación, términos todos ellos que refieren a la conformación de actuaciones escritas, ordenadas bajo lo que se denomina expediente.

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

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

A fin de viabilizar la correcta implementación de la ley, con antelación a su puesta en marcha se sancionaron otras leyes conexas, que son: a)- Ley N° 12.912 "Implementación progresiva e integral de la Ley 12.734 Código Procesal Penal", b)- Ley N° 13.004 "Período de Transición", c)- Ley N° 13.013 "Ministerio Público de la Acusación", d)- Ley N° 13.014 "Servicio Público Provincial de la Defensa Penal", e)- Ley N° 13.018 "Organización de los Tribunales Penales", f)- Ley N° 13.405 "Ley de Herramientas para el Sistema Penal".

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

La Corte Suprema de Justicia tuvo bajo su responsabilidad la reglamentación para articular la organización del nuevo estamento del fuero penal, por lo tanto sancionó así el Reglamento Único de Oficina de Gestión Judicial de la provincia de Santa Fe. Esta oficina la encargada de brindar soporte y apoyo al área jurisdiccional, gestionar los recursos y organizar la agenda de audiencias.

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

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

Desarrollaremos las partes componentes de la organización del Poder Judicial en el fuero penal de la provincia de Santa Fe, sea bajo el sistema inquisitivo y en la actualidad bajo el sistema adversarial.

### **4.1. Organización bajo el sistema inquisitivo**

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

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

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

Atendiendo a la competencia material, dentro del fuero penal encontramos juzgados de instrucción, correccional, de sentencia y de ejecución. Independientemente de la labor jurisdiccional que a cada uno de ellos le compete, todos se estructuran de la manera anteriormente descripta.

#### **4.2. Organización bajo el sistema adversarial**

Un sistema de enjuiciamiento distinto requiere de una organización completamente diferente, razón por la cual el legislador introdujo reformas innovadoras en la normativa que potenciaron el proceso de implementación buscado. La Ley N° 13.018 incluyó tales cambios, entre los que destacaremos como eje la separación de dos áreas: la jurisdiccional (Colegio de jueces) y la administrativa (Oficina de Gestión Judicial), bien delimitadas en sus funciones.

- Colegio de jueces:

Crea este nuevo entorno de trabajo para los jueces en el cual se congregan para el ejercicio de sus labores diarias. No obstante, cada magistrado sigue conservando la independencia total en la toma de sus decisiones jurisdiccionales, las cuales además son indelegables. El requisito indispensable para que se constituya un Colegio es la existencia de cuatro jueces como mínimo. El Colegio a los fines de una correcta división de labores funcionales se divide en dos secciones: una de juicio oral y otra de investigación penal preparatoria y de ejecución. Resaltar en cuanto a la faz organizativa de los magistrados la creación de la figura del juez coordinador, el que fundamentalmente tendrá la tarea de articulador dentro del propio Colegio y de coordinar labores con el director de la Oficina de Gestión Judicial.

- Oficina de Gestión Judicial:

La ley crea esta dependencia a la cual le asigna con exclusividad la realización de la totalidad de las labores administrativas, integrando una oficina en cada Distrito Judicial donde existiera un Colegio de jueces. La primera característica a resaltar es que el director –la máxima autoridad de la oficina– "debe poseer título universitario con incumbencias en administración de empresas o ingeniería industrial", equiparando su remuneración a la de un juez de primera instancia. Entre las múltiples funciones de la oficina se destacan: desarrollar las labores administrativas necesarias para el "buen desenvolvimiento de la función jurisdiccional", distribuir equitativamente el trabajo de los jueces, librar

notificaciones y comunicaciones hacia el exterior de la organización, elaborar la agenda de audiencias, resguardar toda la información generada en el Colegio y en la propia oficina, y efectuar el trámite de la carpeta judicial.

Anteriormente destacamos que la legislación descansó en la Corte Suprema de Justicia para que reglamente la organización que debía tener cada Oficina de Gestión Judicial. Así, mediante la reglamentación dispuesta se dio forma a la estructura que dividió la oficina en dos subdirecciones, una jurisdiccional y otra administrativa, cada una de estas subdirecciones se componen de unidades internas específicas. A la dirección de la oficina se le confiere la responsabilidad plena sobre los recursos humanos que integran la misma.

## 5. Cultura organizacional

### 5.1. Su conceptualización

Un primer aspecto a remarcar es lo que se interpreta por aprendizaje del grupo, entendido como el proceso mediante el cual los integrantes del mismo deben afrontar una situación problemática y, simultáneamente, concebir juntos una solución.

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

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

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

Schein define a la cultura organizacional de la siguiente manera:

*llamaré cultura, a un modelo de presunciones básicas –inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con los problemas de adaptación e integración interna– que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas. (1988:25)*

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

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

En el NIVEL 2 se ubican los *valores*, la idea de lo que debe ser a diferencia de lo que es. Todo aprendizaje cultural refleja en última instancia los valores propios del individuo. Los valores individuales surgen como primera solución a una situación o problema, los que, una vez aceptado por el resto de los integrantes del grupo como solución válida, se transformará en creencia y posteriormente en presunción.

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

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

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

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

## **5.2. Elementos que componen una Cultura Organizacional**

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

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

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

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

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

I.1) Culturas paternalistas: es la cultura que prioriza el cuidado de las relaciones personales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas.

I.2) Culturas apáticas: se presentan cuando existe una escasa orientación hacia la gente como también a los resultados: Este tipo de cultura está fuertemente alineado con los modelos de gestión burocráticos.

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

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

II.1) Culturas exigentes: se hacen presente en ambientes laborales que pueden calificarse como demandantes e inflexibles, basados principalmente en la fijación de objetivos y la exigencia de su cumplimiento. En estos ambientes se incentiva la competencia interna y la insensibilidad frente a las necesidades del otro.

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

C) Las presunciones básicas, Schein las define como los aspectos más profundos, estables e invisibles de la cultura organizacional que forman parte del inconsciente colectivo de la organización. Algunos de los valores compartidos por el grupo llegan a transformarse en

presunciones y luego de un proceso. Guardan relación con las creencias más profundas que los integrantes tienen sobre la naturaleza humana.

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

- I) Distancia de poder: define el grado en que los miembros con menos poder dentro de la organización esperan y aceptan que el poder esté distribuido de manera desigual. El indicador es utilizado para medir y diagnosticar las relaciones de poder intraorganizacional, midiendo la distancia jerárquica que separa a jefes de subordinados. A bajos niveles de este indicador, la organización presentará una distribución más equitativa del poder; por el contrario, con un alto nivel de *power distance* las relaciones de poder evidencian la existencia de un sistema formal de jerarquías en el cual se presenta una marcada dependencia de los niveles jerárquicos más bajos respecto de los más altos, modelo en el cual los subordinados esperan que sus jefes tomen discrecionalmente las decisiones.
- II) Evitar la incertidumbre: expresa el grado o nivel de tolerancia que las personas tienen frente a situaciones de incertidumbre o caracterizadas por un marcado desconocimiento respecto del futuro. Bajo este análisis la incertidumbre es una sensación compartida por los integrantes de una organización. La incertidumbre extrema genera una ansiedad intolerable. Las organizaciones con un indicador alto tienden a mantener códigos de creencia y comportamiento rígido y son intolerables a comportamientos e ideas no ortodoxas; por el contrario, un indicador bajo refleja mayor tolerancia de la incertidumbre y los integrantes comparten una actitud de mayor apertura.

## **6. Estudio del caso: La cultura organizacional en el fuero penal primera instancia del Distrito Judicial N° 1 de la provincia de Santa Fe.**

### **6.1. Análisis de la estructura del fuero penal de la provincia de Santa Fe**

#### -Colegio de jueces:

Para una mejor organización del Colegio, se dispuso que el mismo se divida en dos secciones de competencias: I) de Juicio Oral y II) Investigación penal preparatoria, ejecución y resto de las competencias.

El Colegio de Jueces se fue integrando de la siguiente manera: 10/02/2014 con 6 jueces, el 01/12/2016 se incorporan 2 jueces nuevos y el 13/02/2017 se procedió a la última incorporación, totalizando 9 jueces.

Se distribuyen despachos individuales para cada uno de los jueces del Colegio, todos con la misma presentación, disposición y provistos de los mismos elementos, con mobiliario diferenciado del resto de la Oficina de Gestión Judicial.

No cuentan con personal que los asista en forma directa, sino por intermedio de los integrantes de la Oficina de Gestión Judicial, los cuales hacen actividades de tipo eminentemente administrativo.

#### -Oficina de gestión judicial:

La labor administrativa es desarrollada por los integrantes de la Oficina. La misma posee un director que tiene entre sus principales funciones el dirigir dicho organismo, siendo el responsable de todas sus áreas. Se estableció, por reglamento de la Corte Suprema de Justicia, que el director estaría asistido para el cumplimiento de sus funciones por dos

subdirectores, uno jurisdiccional y otro administrativo. De ambos se desprenden unidades internas que posibilitan el desarrollo operativo del accionar de la organización.

En el Distrito Judicial N° 1 se pudo determinar que actualmente, en la dependencia se encuentran trabajando treinta y nueve (39) recursos humanos, los cuales fueron incorporándose en forma gradual y paulatina.

Los RR. HH. se distribuyen en las diferentes unidades internas donde cada una se encuentra bajo la responsabilidad funcional de un funcionario y comparten labores con múltiples empleados.

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

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

## **6.2. El estudio de la Cultura organizacional**

La realización de una encuesta semiabierta se llevó adelante sobre una población con las siguientes características: 12 funcionarios, 22 empleados administrativos, 3 practicantes, 1 pasante y 1 director.

Del total de encuestados, fueron 19 los casos que pasaron las preguntas de control, que cumplieron con la necesidad de haber pertenecido al fuero penal antes de integrarse a la organización bajo análisis.

### **6.2.1. La situación anterior de la cultura en la organización**

Nos centraremos aquí en obtener una línea base sobre la cual poder realizar comparaciones de la cultura organizacional existente previamente en el fuero penal santafesino con la presente a partir de la implementación del cambio del sistema procesal penal.

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

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

Hasta aquí es claro que se identificaron características específicas de un modelo de gestión de tipo burocrático tradicional en el que existen reglas o roles establecidos que nadie objeta y se centra en la figura del juez como el único dotado de la capacidad técnica necesaria para impartir instrucciones.

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

Respecto de las rutinas de trabajo, se encontró amplia coincidencia en afirmaciones del tipo: “bastante rutinario”, “ya había una modalidad y mecanismo en el que todos se insertaban”, “la rutina no era cambiante sino rutinaria”, “cada uno tenía su puesto y sabía lo que tenía que hacer”.

Los juzgados que funcionaban bajo el sistema inquisitivo tenían una rutina laboral invariable y repetitiva en el tiempo, lo cual fue confirmado cuando se hizo hincapié en temas de innovación e implementación de cambios. Respuestas como las siguientes lo evidencian: “no había cambios”, “no había innovación”, “el viejo sistema era más formalista, no era permeable a cambios, era muy lento”, “era muy raro que hubiera cambios, cambios más de lo mismo”, “era siempre la misma metodología”. Se identifica la existencia de un sistema burocrático, y por sus características se observa un sistema endémico. Otro elemento que advertimos es una cultura apática.

Nos queda analizar los aspectos invisibles de la cultura, esas presunciones básicas que forman el inconsciente colectivo de la organización. Para el primero de ellos, que refleja la distancia de poder (*power distance*), se ha podido ver a lo largo de la lectura de la información brindada por los empleados y funcionarios que aceptaban la figura del juez como superior que concentraba el poder de decisión dentro de la organización a la que pertenecían, lo cual era respetado: “la bajada de línea a los empleados era realizada como correspondía bien sin ningún inconveniente”, “había instrucciones que había que cumplirlas como venían”, “nunca participé de la definición de decisiones”, “se hacía por intermedio de la secretaria para transmitírsele a los empleados”, “las decisiones las tomaba el juez”, “el juez a la secretaria y la secretaria los bajaba”. Claramente, se distingue que en los juzgados del sistema inquisitivo existía una distribución de poder desigual fuertemente concentrado en la figura del juez.

El otro factor invisible o presunción básica que trabajamos fue la tolerancia a la incertidumbre (*uncertainty avoidance*). Hallamos algo coincidente: que con el anterior sistema organizacional “todas las situaciones estaban dadas”, específicamente en lo relativo a rutinas de trabajo y roles a cumplir; los cambios eran inexistentes al igual que la incorporación de innovación a los modelos de trabajo, y esto circunscribía la situación laboral a algo que permanecía estable y continuo en el tiempo, libre de toda incertidumbre.

### **6.2.2. La situación actual de la cultura en la organización**

Uno de los indicadores que se recolectaron fue el grado de satisfacción de trabajar en la oficina. En un 26%, el personal respondió que se sentía poco satisfecho y el 84% se manifestó satisfecho o muy satisfecho.

Los siete valores laborales más elegidos fueron: trabajar con gente que coopere 84,21%, buena relación con el superior 73,68% (dos valores laborales de tipo social lideran la tabla de elecciones realizadas), estabilidad en el trabajo 57,89% -valor laboral básico-, que se valore lo que se hace 52,63% -valor laboral de reconocimiento-, tener suficiente tiempo 47,37% -valor laboral social-, ambiente físico agradable 47,37% -valor básico- y tener oportunidad de progreso 42,11% -valor de reconocimiento.

En general se observó la siguiente distribución por grupo de valores laborales: sociales 29,32%, de autorrealización 29,32%, básico 21,80% y de reconocimiento 16,54%.

### **6.2.3. Tipos culturales: preferidos y actuales**

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

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

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

De esta manera, se destaca una distancia entre los tipos culturales existentes en el fuero penal del nuevo sistema procesal y la deseabilidad de transformaciones hacia tipos culturales modernos.

#### **6.2.4. Lo profundo e invisible: las presunciones básicas**

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

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

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

### **7. Conclusión**

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

Bajo el sistema inquisitivo se pusieron de manifiesto valores laborales sociales vinculados a la buena relación de trabajo entre todos los integrantes como algo distintivo del anterior esquema laboral. Los valores básicos no fueron referenciados quizás por existir una igualdad hacia el conjunto de los empleados del Poder Judicial o al menos idealmente satisfechos. En cuanto a los de reconocimiento y de autorrealización, hubo una amplia coincidencia al mantener expresiones que exteriorizan la ausencia de cumplimiento de los aspectos característicos de dichos valores.

Se pudo apreciar que el modelo de organización burocrático tradicional era el esquema de trabajo característico del sistema inquisitivo, con una figura central (el juez), un proceso escrito que seguía los lineamientos normativos vigentes sin apartarse de ellos, pautas laborales que no se sometían a discusión y un sistema de mando vertical cerrado.

Esa organización, que aceptaba lo establecido, profundizaba la distancia de poder entre el juez y el resto de los miembros, y por la escasez de innovaciones o cambios mantenía aislado a los integrantes de los juzgados a toda incertidumbre o sensación de estrés.

Por lo tanto, la organización del anterior sistema inquisitivo poseía todas las características de un tipo cultural altamente burocratizado y apático en su comportamiento.

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

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

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

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

En atención a lo arriba analizado, podemos manifestar que existen evidencias para afirmar que el modelo de organización actual se aleja de los esquemas burocráticos tradicionales y se acerca al formato del modelo posburocrático, posibilitado esto por la simplificación de estructuras y procedimientos, como por la descentralización o mayor cercanía del poder de decisión y el rediseño de las funciones horizontales y de los órganos que las asumen, con la consiguiente flexibilización de la política de recursos humanos, todo estos aspectos con origen en el cambio organizacional implementado.

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

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

Podemos afirmar, luego de realizar los análisis cuanti y cualitativos de la Cultura Organizacional, tanto en su etapa en los juzgados del sistema inquisitivo como la presente actualmente en la oficina, que la misma sufrió un cambio y pasó de un estadio de anomia a una cultura más afín con las organizaciones modernas que distan del modelo burocrático tradicional. En tanto que, luego del estudio efectuado, encontramos como explicación más consistente de dicha evolución el cambio en la estructura organizacional producto de la

modificación e implementación de la norma procesal que rige a partir de febrero de 2014 en el ámbito del fuero penal de la provincia de Santa Fe.

### Referencias bibliográficas

- BINDER, A. M. (2012).** *La implementación de la nueva justicia penal adversarial*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- BINDER, A. M. (2013).** *Derecho Procesal Penal*. (Tomo I, 1ª. ed.). Buenos Aires: Ad-Hoc.
- BLUTMAN, G. (2008).** *Cultura de las Organizaciones Públicas en el contexto de la reforma del Estado*. Disponible en [www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Blutman,%20Gustavo.doc](http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Blutman,%20Gustavo.doc) (02/05/2015).
- BLUTMAN, G. (2009).** *La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: El Papel de la Cultura Organizacional* (Tesis inédita de doctorado). UBA-FCE-CIAP, Buenos Aires.
- BLUTMAN, G. (2012).** *La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: El papel de la Cultura Organizacional*. España: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co.
- FELCMAN, I. y BLUTMAN, G. (2011).** *Nuevos Modelos de Gestión Pública. Cultura, liderazgo y tecnología de la gestión después del Big bang paradigmático*. Argentina: Tema Grupos Editoriales.
- FELCMAN, I. y BLUTMAN, G. (2002).** *Nuevos Modelos de Gestión Pública y Cultura Organizacional, Argentina*. Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/nuevos-modelos-de-gesti%C3%B3n-p%C3%ABblica-y-cultura-organizacional> (10/04/2017).
- GEERT HOFSTEDÉ, G. J. and MINKOV, M. (2010).** *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. (Revised and Expanded 3rd. edition). New York: McGraw-Hill USA. Disponible en <https://geert-hofstede.com/national-culture.html> (26/11/2017).
- KRIEGER, M. J. (2015).** *Sociología de las Organizaciones Públicas: un análisis del comportamiento organizacional del Estado y la Administración Pública*. (1ª. ed.). Argentina: Errepar.
- MAIER, J. (1996).** *Derecho Procesal Penal*. (Tomo I. Fundamentos). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1997).** *La Reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el Sector Público*. Barcelona: Paidós.
- SCHEIN, E. (1988).** *La Cultura Empresarial y el Liderazgo: Una visión dinámica*. Barcelona: Plaza & Janes Editores.