La reforma de la justicia y la cuestión securitaria. El caso del Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (Fores).

Lic. Antonella Gaudio
anto.gaudio@gmail.com
UBA/IIGG
Argentina

Lic. Bárbara Ohanian
barbara.ohanian@gmail.com
UBA/IIGG
Argentina

RESUMEN

La reforma del sistema de justicia penal ha cobrado particular importancia en América Latina a partir de la década del ‘80, principalmente en el marco de las transiciones democráticas. En los debates en torno a la reforma, las organizaciones de la sociedad civil -y en particular, los *think tanks*- se han constituido como *autoridades de gobierno*, capaces de intervenir tanto en la elaboración de diagnósticos como en la formulación e implementación de propuestas. En el presente trabajo nos proponemos analizar las propuestas de una usina de pensamiento en particular: el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES). Nos interesa indagar la manera en que en los documentos de dicha organización se tematizan los problemas que presenta la justicia y sus causas. Fundamentalmente nos interesa conocer si y cómo la problematización de la inseguridad -la cual configuró a partir de la década del ‘90 el eje central de los debates políticos, mediáticos y académicos- permea dichos análisis y produce un desplazamiento en las problemáticas a las que se asocia la reforma. Nuestra hipótesis es que, si bien los discursos en torno a la reforma de la justicia y los discursos sobre la inseguridad funcionaron en paralelo durante la década del ’90, su acoplamiento tuvo lugar de manera posterior, en la medida en que se construyó como urgencia la reforma del sistema judicial en clave securitaria. La inseguridad, como discurso neoliberal *tardío*, se acopla a los criterios de eficacia y eficiencia propios de la grilla neoliberal. La reforma se fundamenta entonces a partir de la necesidad de intervenir frente a un sistema de justicia que se presente como ineficiente frente al problema de la inseguridad. A los fines de esta ponencia, trabajaremos a partir del análisis de documentos –unos situados durante la década del ’90, otros correspondientes a la segunda década del milenio– rastreando cuáles son los diagnósticos que se elaboran en torno al funcionamiento de la justicia y las posibles estrategias de intervención.

ABSTRACT

The reform of the criminal justice system has become particularly important in Latin America since the 1980s, mainly in the context of democratic transitions. In the debates around reform, civil society organizations - and in particular, think tanks - have been constituted as government authorities, capable of intervening in both the development of diagnoses and in the formulation and implementation of proposals. In this work we analyze the proposals of a think tank in particular: the Forum for Studies on the Administration of Justice (Fores). We are interested in exploring the way in which the problems that justice presents and their causes are thematized in the documents of this organization. Mostly we are interested in knowing if and how the problematization of insecurity -which since the 1990's has become a main topic of the political, media and academic debates-, permeates these analyzes and produces a shift in the problems to which the reform is associated. Our hypothesis is that, although discourses around the justice reform and discourses on insecurity worked in parallel during the 1990's, its connection took place later, as the reform of the justice system was built as an emergency in terms of securitarism. Insecurity, as a late neoliberal discourse, is coupled to the criteria of effectiveness and efficiency of the neoliberal grid. Thus, reform appears necessary when faced with a justice system that is presented as ineffective against the problem of insecurity. In this paper we will study documents written during the decade of 1990 as well as others published during the second decade of the millennium. Special attention will be paid to the diagnoses and possible intervention strategies suggested, regarding the functioning of justice.

Palabras clave

INSEGURIDAD – GUBERNAMENTALIDAD - JUSTICIA

Keywords

INSECURITY – GOVERNMENTALITY - JUSTICE

I. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo indagar si y cómo el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES) -organización orientada a participar de manera activa en las discusiones en torno a la reforma judicial- incorpora el problema de la inseguridad como un elemento central al momento de plantear la necesidad de transformar la administración de justicia. Esta propuesta forma parte de una investigación en curso cuyo problema es analizar el modo en que distintas organizaciones político-sociales intervienen en los conflictos y debates en torno a las configuraciones específicas que el Estado debería adoptar, a partir de la tematización que hacen del problema de la inseguridad y de los modos legítimos de encararlo.

II. Marco teórico/marco conceptual

La perspectiva de la gubernamentalidad

Algunos de los supuestos sobre los que se apoya esta investigación, y que tomamos aquí como puntos de partida, se encuentran directamente relacionados con la perspectiva teórica desde la cual nos proponemos abordar este problema.

Enmarcamos nuestra investigación en el andamiaje teórico que se alinea con una concepción del *gobierno* heredera de los trabajos foucaultianos sobre la gubernamentalidad, la cual se opone a la consideración del gobierno como instrumento de la soberanía o del Estado y rechaza considerarlo como una especie de órgano que lleva adelante las directrices del Estado (Foucault, 2006, 2007). Hacia finales de la década de 1970, Michel Foucault presentó algunas ideas ligadas a lo que denominó gubernamentalidad. Se trata de un modo de ejercicio del poder que estructura el posible

campo de acción de los otros, incitando, induciendo, seduciendo, ampliando, limitando e incluso por momentos prohibiendo las acciones de los otros. Comprender las relaciones de poder desde la perspectiva de la gubernamentalidad consiste entonces en atender a la conducción de conductas, al ejercicio del poder como una acción indirecta y a la distancia, que no por ello disminuye sus efectos, sino que más bien los multiplica y complejiza.

Autoridades de gobierno y *think tanks*

Estudiar el cómo del ejercicio del poder implica, de este modo, identificar variadas autoridades de gobierno que, a través de una diversidad de técnicas y procedimientos, hacen emerger ciertas cuestiones como temas o problemas y dan lugar a la constitución de regímenes de prácticas de gobierno (Dean, 2010). En consonancia con una mirada no esencialista de la estatalidad, una autoridad de gobierno no se corresponde, ni siempre ni únicamente, a una dependencia estatal; sino que distintos puntos de un entramado social pueden constituirse como tales al afectar las acciones de otros, conducir conductas y transformar su campo de acción.

En este marco, consideramos pertinente ubicar el análisis del rol que juegan los *think tanks, los cuales* funcionan en este sentido como autoridades de gobierno, y su especificidad redunda en que están formados por expertos, apoyados económicamente por grandes empresas y/o vinculados mediante una ideología. Entendemos a estas autoridades de gobierno como "actores de la sociedad civil, sin fines de lucro, formalmente institucionalizados, que producen y transmiten información y conocimiento con la finalidad de incidir en el proceso de las políticas públicas" (Uña, 2010). Su motivación no está dada meramente por el interés de conocer (Buotto, 2007) sino que, como afirma Thompson (1994), la importancia del lado práctico del conocimiento parece aumentar en detrimento de su cara representacional. Su objetivo central es por ende, el de influir en el ámbito estatal (Heredia, 2004)

La emergencia del discurso securitario

Por otro lado, parte de nuestro interés inicial es analizar la multiplicidad de discursos que se acoplan para dar lugar a la emergencia de la inseguridad como problema. Partimos de la definición de que desde mediados de la década del noventa se consolida un discurso hegemónico de la inseguridad que asocia el delito a los ilegalismos producidos por un sector social particular reduciendo, de este modo, el sentido de la desprotección a las desprotecciones civiles, donde los sectores populares son demarcados como sujetos peligrosos. En este sentido, consideramos que el contexto de posibilidad para la consolidación de tal discurso fue la instalación de un orden neoliberal. Pero no es el discurso de la inseguridad el único correlato del discurso neoliberal, más bien es un discurso de aparición tardía. Seguimos aquí la hipótesis de Dallorso y Seghezzo (2016) para quienes si los discursos de la eficiencia, la equidad, la transparencia y el consumo, entre otros, inicialmente configuraron la racionalidad política neoliberal, el problema de la inseguridad "emerge y se consolida tardíamente y no entra en crisis cuando se ponen en cuestión las otras discursividades que constelan la racionalidad política neoliberal en la crisis de 2001-2002" (Dallorso y Seghezzo, 2016: 4). De esta manera, la cuestión securitaria puede definirse como un discurso tardío del neoliberalismo. Es a partir de esta hipótesis de lectura que abordamos los documentos aquí analizados.

III. Metodología

En la medida en que la investigación se propone dar cuenta de procesos simbólicos y de producción de sentido, será a partir del análisis de documentos a través de una estrategia cualitativa que nos propondremos dar cuenta de los entramados discursivos producidos por la organización a analizar.

En esta oportunidad, presentaremos algunos avances parciales, vinculados con el análisis de dos documentos: el "Plan Nacional de Reforma Judicial", elaborado en 1999, y la "Agenda Anotada de la Justicia Argentina 2015-2020", presentada durante el año 2014. La diferente temporalidad de ambos documentos nos posibilitó rastrear desplazamientos en el discurso de la organización, tanto

en los diagnósticos elaborados acerca del funcionamiento del sistema judicial, así como en las posibles estrategias de intervención diseñadas.

IV. Análisis y discusión de datos

El Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia

El Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES) es una organización no gubernamental creada en 1976 en Argentina, cuyo principal propósito es la elaboración de diagnósticos en torno al funcionamiento del sistema de justicia, y la formulación de propuestas de reforma al mismo. El FORES fue fundado por un colectivo de abogados, quienes definieron como su objetivo principal la búsqueda de una "justicia eficaz y transparente al servicio del ciudadano" (FORES, s/f).

La actividad de esta organización se divide en cuatro áreas: la investigación; la asistencia técnica; la capacitación y la incidencia pública. Este último eje cobra particular importancia en los objetivos de la organización, en tanto se proponen "generar un movimiento de opinión en torno al problema de la justicia y sus alternativas posibles de solución", para lo cual buscan no sólo un diálogo permanente con las autoridades judiciales y políticas, sino también "promover las inquietudes de la sociedad para reformar el sistema judicial y desarrollar las instituciones" (FORES, s/f). El desarrollo en las distintas esferas se orienta a la presentación de "un proyecto de reformas al sistema judicial con una mirada integral y enfoque de políticas públicas con permanencia en el tiempo y realizable por los diferentes gobiernos" (FORES, s/f). Esta incidencia en el ámbito de las políticas públicas se orienta principalmente al contexto local, aunque su *misión* incluye su intervención en los sistemas de justicia de toda América Latina. Los fondos para la realización de sus actividades

provienen de donaciones -tanto de personas físicas, como de estudios jurídicos y empresas- así como de actividades específicamente organizadas para tales fines.

La expansión de la grilla neoliberal en los discursos sobre el sistema judicial

El "Plan Nacional de Reforma Judicial" es un documento elaborado por el FORES durante el año 1999. El mismo fue realizado a pedido del Ministerio de Justicia de la Nación, y tuvo como objetivo la recopilación de propuestas vinculadas con las reformas al sistema de justicia formuladas durante la década del '90, para contribuir a la consolidación de "un nuevo modelo de Justicia que proyecte los sistemas judiciales al siglo XXI" (FORES, 1999:1).

Tal como señalamos más arriba, la superficie de emergencia de este documento es la consolidación del discurso hegemónico de la inseguridad. Sin embargo, es central para nuestro trabajo que nos detengamos también en los elementos que para ese mismo momento configuraron un escenario neoliberal. En sus análisis sobre el arte de gobierno neoliberal, Foucault (2007) da cuenta de un modo particular del ejercicio de poder que se constituye a partir de la aplicación generalizada de la forma mercado para la inteligibilidad de todas las relaciones sociales y de los comportamientos individuales. *"Esto significa que el análisis en términos de economía de mercado o, en otras palabras, de oferta y demanda, servirá como esquema capaz de aplicarse a ámbitos no económicos"* (Foucault, 2007: 280). Por otra parte, esta grilla de inteligibilidad permite testear toda acción gubernamental, operando como crítica permanente de la acción política. Es una crítica mercantil frente a la acción del poder público que "*trata de filtrar toda la acción del poder público en términos del juego de la oferta y la demanda, en términos de eficacia sobre los datos de ese juego, en términos del costo que implica esa intervención del poder público en el campo del mercado"* (Foucault, 2007: 284).

En el presente apartado y en función de lo que observamos en el documento mencionado, nos proponemos mostrar las particularidades de la expansión de la grilla neoliberal en los modos de

tematizar la necesidad de reformar el sistema judicial. En este sentido, el análisis del material documental nos permitió observar, en primer lugar, la propuesta de incorporar mecanismos de estandarización para el funcionamiento del sistema judicial. En segundo término, el rol de la justicia es presentado como una herramienta necesaria para garantizar la posibilidad de obtención de ganancias. Por último, hallamos un cuestionamiento al monopolio del Estado en su facultad de juzgar a partir de la propuesta de incorporar la lógica de la competencia como modo de volver más eficiente su funcionamiento. Desde el análisis de estos elementos, mostramos a continuación que, si bien en este documento ya se identifican las principales líneas de la grilla neoliberal, éstas no están articuladas aun en clave securitaria.

El documento parte del planteo de una necesidad de realizar una reforma judicial a la vista de las transformaciones en el contexto general, según ellos, signado por las nuevas tecnologías y el gerenciamiento, con la intención de aplicar cambios a un sistema judicial caracterizado como en crisis y obsoleto, lo cual redundaría en un desprestigio ante la ciudadanía.

Una de las herramientas que FORES presenta como posible innovación es la implementación de las denominadas normas ISO al sistema judicial. Dichas normas constituyen acuerdos internacionales de estandarización (no vinculados particularmente al sistema judicial ni legal) que se proponen constituir criterios comunes para alcanzar una mayor productividad y minimizar errores y gastos, entre otras cosas. Estas normas de estandarización fueron creadas por la Organización Internacional de Estandarización (*International Standardization Organization*), nacida en 1947, cuyos criterios iniciales fueron establecidos para el ámbito del desarrollo industrial. Posteriormente, la implementación de estos estándares internacionales se expandió hacia otras esferas. De este modo, la estandarización para el aumento de la productividad atravesó las fronteras de la industria y el comercio para consolidarse como guía y parámetro de distintos ámbitos que involucraran la organización entre las personas, o más bien su gerenciamiento o *management*. A partir de esta expansión para la aplicación de las normas ISO es que FORES propuso involucrar este tipo de

mediciones y estándares, nacidas del ámbito de la industria, que luego se abrirían a la esfera del funcionamiento empresarial general, en una reforma del sistema judicial:

> "Las organizaciones en general - empresarias, institucionales, no gubernamentales, y gubernamentales - han sufrido drásticos cambios durante el presente siglo orientados a la búsqueda de mayor eficiencia y la calidad. Así nacieron las denominadas NORMAS ISO que procuran establecer parámetros de calidad en todo el proceso de producción – de bienes o de servicios - pautas que, aun cuando no garantizan el producto final, aseguran que el camino para lograrlo ha sido correcto. Los cambios han sido formidables" (FORES, 1999: 2)

La recomendación de FORES sobre la aplicación de normas ISO para la reforma del sistema judicial permite observar la implementación de una lógica propia del mercado hacia una dependencia de la esfera estatal. La estandarización habilita la equiparación entre procesos o productos; y una equiparación implica una comparación. Así, de la mano de la evaluación de las consecuencias positivas que -para FORES- brinda la implementación de estas normas en empresas privadas, se realiza un desplazamiento hacia la comparación entre las experiencias de los estudios legales que incorporaron el sistema ISO y el desarrollo de la esfera pública:

> "las organizaciones empresarias han cambiado más que el resto, las privadas más que las públicas. En las públicas el cambio ha sido menor. Entendiendo útil las comparaciones podemos mencionar lo ocurrido en los estudios jurídicos, que en su mayoría han cambiado, algunos transformándose de estructuras casi individuales a verdaderas empresas de servicios legales" (FORES, 1999:2)

Esta equiparación, entonces, plantea una equivalencia posible entre las esferas pública y privada, desatendiendo las especificidades que cada una puede tener. Ahora bien, si tenemos en cuenta el origen de las normas que disparan tal propuesta comparativa, podemos observar que el parámetro desde el cual se lleva adelante tal confrontación surge del ámbito privado y más específicamente del ámbito del mercado. A través de ejemplificaciones que contrastan estas dos esferas y dan cuenta de

los "logros" de los estudios legales que adoptaron estas transformaciones, el documento postula la grilla organizacional de la empresa como modelo de desarrollo para el sistema judicial.

> Como se ha dicho, no es descabellado pensar que en algún momento la Justicia enfrente el desafío de someter sus procedimientos a una revisión tipo las de las normas ISO, para ganar en certificación de calidad, sobre todo en orden a los estudios que dan cuenta de cómo el buen funcionamiento del sistema judicial incide en el desarrollo económico y en la tasa de inversión (FORES, 1999:6)

En el extracto anterior es posible observar que -ante la expansión de una grilla neoliberal- el horizonte que aquí guía la argumentación coloca al sistema judicial como intermedio o herramienta para maximizar los intereses económicos, y la obtención de ganancias prima como criterio. Por lo tanto, la propuesta de incorporar normas de estandarización, provenientes del ámbito del mercado al funcionamiento de la justicia institucional da cabalmente cuenta de la grilla económica extendida sobre otras esferas.

Pero no es sólo esta propuesta la que permite observar el despliegue de una gramática de mercado en el modo de evaluar el funcionamiento de la justicia. La dicotomía monopolio- competencia ingresa al diagnóstico de la situación del sistema judicial operando una distinción entre buen y mal funcionamiento. Como es de esperar, la competencia aparece como el factor que explica el desarrollo, y el monopolio como motivo del retraso.

> **"Así es que nuestra Justicia mantiene sustancialmente la estructura del siglo pasado, se ha renovado mínimamente y continúa atada a los paradigmas de entonces.** Por otro lado, no ha enfrentado competencia, porque el Estado mantiene el monopolio de los servicios legales". (FORES, 1999:3. El resaltado es del original)

Resulta interesante observar que una función habitualmente asociada al Estado casi de manera constitutiva -como es la facultad de juzgar- es separada de esta supuesta exclusividad para plantear que no es necesario que esta potestad sea sólo estatal. El modo de fundamentar esta posibilidad de

romper el monopolio estatal aparece de la mano de las virtudes que, desde este discurso, demuestra la competencia como medio para el progreso.

> "(…) lo cierto es que la competencia y exigencias de la vida moderna ha ocasionado que se haya avanzado mucho en la provisión de los servicios legales, en tanto que en los tribunales se sigue trabajando (con honrosas excepciones) con ritmos y horarios incompatibles con los reclamos de la sociedad. Alguien con razón se pregunta ¿qué pasaría con el PJ [Poder Judicial] en un mercado libre?" (FORES, 1999:4)

Así como la máxima que rige la reflexión neoliberal es "¿no estaremos acaso gobernando demasiado? (Foucault, 2007), podríamos encontrar en el interrogante que formula FORES ("¿qué pasaría con el Poder Judicial en un mercado libre?"), resonancias de una lógica similar en la medida en que la pauta para dirimir el buen funcionamiento de lo estatal debería, en este discurso, estar legítimamente estipulada por los parámetros del mercado.

Ahora bien, en el documento analizado hasta aquí y publicado en el año 1999 se formula la necesidad de transformar el sistema judicial apoyándose en fundamentos vinculados a un contexto modernizador en el cual se percibe la situación del propio sistema como deficiente. Sin embargo, esta deficiencia no toma como vara la problemática de la inseguridad, la cual no es tematizada explícitamente como un elemento interviniente en la necesidad de una transformación.

Por lo tanto, lo que podemos observar en estos documentos es un momento transicional en el cual el discurso sobre la necesidad de reforma del sistema judicial se encuentra atravesado por las líneas más afianzadas de la grilla neoliberal pero no está aún acoplado al problema de la inseguridad. La ineficiencia que se denuncia está más ligada a una plena mirada economicista y de gerenciamiento, y no tanto al acoplamiento ineficiencia-impunidad que se observa en el contrapunto con el documento "Agenda Anotada de la Justicia Argentina 2015-2020".

El discurso securitario y la justicia como garante de la impunidad

El documento "Agenda Anotada de la Justicia Argentina 2015-2020", fue presentado en noviembre de 2014 bajo el slogan "Por una Justicia Independiente y Eficaz al Servicio de la Sociedad". El mismo, así como el trabajo analizado anteriormente, tematiza la necesidad de la reforma a partir del establecimiento de un diagnóstico y la formulación de ciertos lineamientos considerados necesarios para "reconstruir el Estado de Derecho y recrear los principios constitucionales para que el sistema de justicia dé respuestas a las crecientes demandas de la población" (FORES, 2014:13).

La elaboración del diagnóstico y las recomendaciones, constituyen la primera etapa de un proyecto más amplio impulsado por el FORES denominado "Justicia 2020", cuya propuesta inicial fue establecer una agenda de trabajo en función de los problemas de la justicia para abordar en el siguiente período presidencial. Desde mayo de 2016, luego del triunfo electoral de Mauricio Macri, el programa es llevado adelante por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

En este documento podemos observar en principio la persistencia de ciertos nodos centrales de la grilla neoliberal, en la medida en que la ineficiencia y la ineficacia continúan siendo emergentes al momento de diagnosticar el funcionamiento de la justicia. Sin embargo, existen torsiones en la manera en que estas nociones son pensadas, en la medida en que ya no se anudan únicamente a una mirada economicista del problema de la justicia –en función de los costos del litigio y los perjuicios para la actividad económica-, sino también a la imposibilidad de gestionar conflictos sociales.

Aquí es donde observamos nuevos acoplamientos en relación al rol del sistema judicial: su ineficiencia –entendida en términos de su incapacidad de resolver conflictos- da lugar a la impunidad o a la falta de sanción de ciertos hechos delictivos, lo que contribuye y agrava la problemática de la inseguridad. El discurso securitario ingresa en esta cadena argumentativa, en donde ineficiencia-impunidad-inseguridad comienzan a ser pensados como elementos conexos al momento de evaluar a la justicia como servicio.

En el análisis específico del documento analizado la ineficiencia y la obsolescencia del sistema de justicia se presentan como una continuidad en relación al diagnóstico previo del FORES, y se definen fundamentalmente a partir de la cantidad de causas resueltas y la duración de los procesos.

> "La estructura organizacional y procesos de trabajo obsoletos son posiblemente la causa principal de los escasos resultados que la justicia argentina entrega a la sociedad (…) La justicia argentina, en general y dejando a salvo excepciones honrosas, se caracteriza por la exasperante lentitud de los procesos escritos, el alto costo de litigar, la opacidad de los trámites todo lo cual la lleva a ser objeto de la desconfianza ciudadana" (FORES, 2014:11)

La matriz económica permea el análisis en torno al funcionamiento de la justicia, en la medida en que son los indicadores cuantificables -en términos de tiempo y dinero- los que permiten evaluar su productividad. Son nuevamente los parámetros del mercado los que habilitan y fundamentan intervenciones al sistema judicial.

La justicia, definida por el FORES como un *servicio de resolución de conflictos*, presenta barreras para su acceso a amplios sectores de la sociedad.

> "Los procesos judiciales son costosos en dinero y, muy especialmente, en tiempo, para los más pobres y sectores vulnerables, pero también para las clases más acomodadas y el mundo empresarial, que reciben el impacto pleno de los costos económicos de litigar y de las excesivas demoras en las soluciones. (…) Los altos costos en tiempo y dinero impactan también sobre las empresas y la clase media, llevando a que muchos conflictos carezcan de mecanismos institucionales para su solución." (FORES, 2014:16)

Las barreras se presentan no sólo en términos *absolutos*, es decir, en la incapacidad efectiva de ciertos sectores de acceder a los costos de litigar, sino también en términos *relativos*, en la medida en que su valor como servicio disminuye su elegibilidad por sectores medios y altos.

Si la justicia debe estar guiada por criterios de eficacia, la evaluación de resultados debe ser realizada en los mismos términos. En palabras de Ganón (2007), "lo que se busca es establecer la

mejor y más económica forma de hacer el trabajo o sea de dictar una sentencia condenatoria" (450). El sistema debe ser eficiente, por lo tanto condenar más y mejor.

Sin embargo, es en este punto donde observamos un desplazamiento en relación al discurso que el FORES sostenía hacia fines de la década del '90. El discurso neoliberal tardío liga nuevos elementos, que incluyen pero al mismo tiempo exceden los criterios economicistas. En esta reconfiguración, la gramática de la eficacia se anuda con la discursividad securitaria, a partir de la siguiente premisa: la expansión de la llamada *inseguridad ciudadana* es posible debido a la ineficacia y a la incapacidad de reacción del sistema de justicia.

> "Mientras se generaliza el aumento en la violencia de los delitos y salen a la luz casos de corrupción de funcionarios públicos, crece el rechazo ante la pasividad policial en la prevención y aplicación de la ley y la falta de reacción del sistema judicial penal. Se percibe que estas actitudes de los responsables estatales de brindar seguridad a la ciudadanía llevan a la impunidad por un lado, y falta de legitimidad del accionar policial por el otro" (FORES, 2014:5)

La corrupción y el aumento de delitos violentos es fruto de la pasividad, tanto de la institución policial como del sistema de justicia penal. La construcción de la seguridad requiere entonces de su contracara: una policía activa, y un sistema judicial con capacidad de reacción, que persiga la mayor cantidad de casos posibles y evite que queden impunes. La preocupación por la impunidad de los hechos delictivos constituye una preocupación de relevancia en el documento, en la medida en que expresa la ineficacia del sistema para intervenir frente a dichos eventos.

Esta impunidad se evidencia, en primer lugar, por la cantidad de causas donde no es posible determinar quiénes fueron los autores del hecho y por ende, perseguirlos penalmente. Se destaca así el hecho de que en más del 50% de los casos penales se ignoran los autores, por lo que suelen ser posteriormente archivados y, salvo en contadas excepciones, tampoco se ha avanzado en esquemas eficaces de unidades de análisis criminal, que permitan "identificar modalidades delictivas y desarticular las organizaciones criminales que llevan adelante la comisión *habitual* de delitos, tales

como salideras, robos de vehículos, de celulares, etc." (FORES, 2014:23; el resaltado es nuestro). La intervención frente a la inseguridad, implica entonces el accionar frente a los hechos delictivos considerados más habituales, vinculados fundamentalmente con el ataque a la propiedad privada y en el espacio público.

La segunda de las evidencias de la impunidad como problema son las dificultades para el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales, lo que produce una deslegitimación de la justicia, al mismo tiempo que desacredita su rol a la hora de solucionar conflictos: "[una sentencia que no se cumple] instala la impunidad y la creencia de que las reglas de convivencia social pueden quebrantarse sin consecuencia alguna" (FORES, 2014:14). Existe por ende una preocupación por la persecución sistemática y la intervención frente a la mayor cantidad de delitos posibles.

Sumado a la ineficacia en la identificación de las diversas modalidades delictivas, en la persecución penal y en el efectivo cumplimiento de las penas, las causas de la impunidad tienen como variable central el accionar de ciertos jueces:

> "El inadecuado abordaje de los casos en que una persona es detenida en flagrancia ha permitido que se generalice la frase popular "los delincuentes entran por una puerta y salen por la otra", que ve al sistema penal como una "puerta giratoria". Tal vez el error de esta frase sea que muchas veces los delincuentes salen por la misma puerta. Peor aún, últimamente algunos jueces ni siquiera permiten que los delincuentes ingresen por ninguna puerta al sistema penal, pues en comunicación telefónica con la policía, disponen la libertad del detenido en flagrancia desde el mismo lugar del hecho. La víctima, por su parte, debe afrontar mayores molestias para completarla denuncia en la comisaría. Evidentemente, estas prácticas justifican el malestar social." (FORES, 2014:6)

El juego de palabras en torno a la imagen de la "puerta giratoria", resulta interesante en tanto constituye una expresión que acompaña los discursos de sentido común en relación a la inseguridad. En este caso particular, no se complementa la afirmación con fuentes de datos o evidencia que permita dar cuenta de que este es el desenlace más común en los casos de flagrancia. Sin embargo,

resulta efectivo como justificación del malestar social, que se presenta como incuestionable desde la perspectiva de la víctima.

El accionar de los actores de la justicia penal no responde sólo a un conjunto de malas prácticas, sino que se vincula con una particular posición ideológica y política:

> "La falta de reacción del sistema judicial penal tiene como motivación principal la generalización de las posturas abolicionistas y minimalistas entre jueces, fiscales y defensores. Desde esta visión, el delito es una consecuencia de las inequidades sociales, el delincuente es una víctima y la represión estatal es ilegítima. Esta visión tiñe la gran mayoría de las decisiones que se toman, causando rechazo social y fortaleciendo el sentimiento de impunidad de los delincuentes" (FORES, 2014:6)

La apelación a las posturas abolicionistas y minimalistas, sin ser descritas ni analizadas, resultan sin embargo, nuevamente efectivas a la hora de establecer una oposición entre los "delincuentes" y el resto de la sociedad que rechaza y considera ilegítimas las decisiones de estos actores judiciales.

En esta línea de argumentación el funcionamiento de la justicia se construye como parte del problema. La inseguridad no está representada únicamente por el delito -y fundamentalmente como mencionábamos, por el delito callejero vinculado al ataque a la propiedad- sino también por la justicia, incapaz de accionar y de responder con determinación frente a estos hechos y actores.

V. Conclusiones

En el presente trabajo nos propusimos rastrear la manera en que una organización de la sociedad civil que desarrolla propuestas para la reforma del sistema judicial, interviene en la configuración del problema de la inseguridad.

A partir del relevamiento de fuentes primarias pudimos observar que el discurso sobre la inseguridad no estuvo siempre presente en los fundamentos para la reforma de la justicia. En el contrapunto realizado en la lectura de documentos producidos en dos momentos distintos fue posible identificar los modos particulares en que se tematiza la necesidad de una reforma.

Si bien el problema de la inseguridad puede ser rastreado desde mediados de los ’90, en el “Plan Nacional de Reforma Judicial” del año 1999, el sistema judicial no aparece como un actor interpelado para intervenir en la resolución de dicha problemática. Sin embargo, esta construcción discursiva se encuentra atravesada por la grilla neoliberal que sienta las condiciones parciales de posibilidad para que ese discurso propio del neoliberalismo, como es la inseguridad, se monte sobre el discurso de la eficacia produciendo un anudamiento entre ineficiencia-impunidad-inseguridad. Tal desplazamiento se vuelve explícito en el documento “Agenda Anotada por la Justicia Argentina 2015-2020”, donde la inseguridad se configura como problema relevante y la justicia adquiere un lugar central en la cartografía securitaria.

El relevamiento y análisis realizado muestra que ciertos elementos que funcionaban en paralelo hacia finales de la década del noventa –discurso de la inseguridad, discurso de la eficiencia, reforma del sistema judicial- no siempre estuvieron imbricados. En determinado momento estos discursos comenzaron a articularse complejizando la multiplicidad de aristas sobre las que se asienta el discurso securitario, para avanzar en su afianzamiento como problema. En función de las ideas aquí vertidas es que consideramos que se abre el espacio para explorar otros documentos donde se vuelva visible qué factores posibilitaron este acoplamiento. Una primera hipótesis para dar curso a tal indagación será que el “caso Blumberg”[1], funcionó como acontecimiento que habilitó la reorganización de las líneas de fuerza preexistentes al construir como urgencia la reforma del sistema judicial en clave securitaria.

Inicialmente, observamos que la eficacia emerge como parámetro valorativo del funcionamiento del sistema judicial a partir de la expansión de la grilla neoliberal, mensurada a partir del correcto manejo de los recursos económicos, humanos y tecnológicos. En la segunda década del milenio, cuando la cuestión securitaria reorganiza la erosionada legitimidad neoliberal, la eficacia se mide no

[1] Entre numerosos textos que analizan dicho caso, se puede consultar "Reflexiones en torno a los diez años de las 'Leyes Blumberg" (CEPOC: 2015).

sólo a través de los parámetros iniciales, sino también a partir de su efectividad en la persecución penal. En el discurso de este *think tank*, ahora sí aparece tematizado el rol de la justicia frente al problema de la inseguridad. Se construye así una cadena argumentativa en la cual la falta de sanción es un indicador de impunidad y por ende de la deficiente reacción del sistema penal frente a una cuestión que se presenta como urgente. De este modo, se cristaliza un sentido por el cual la justicia se vuelve parte del problema, y actualiza los argumentos a partir de los cuales ésta se vuelve pasible de ser objeto de reforma.

VI. Bibliografía

Botto, M. "Los think tanks en las negociaciones comerciales externas, ¿aconsejan, median o legitiman intereses?: un análisis comparado del Cono Sur", en Botto, M. (coord) *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.

Dallorso, N. y Seghezzo, G. "Itineraries of the security issue since the neoliberal restoration in Argentina". Ponencia presentada en *International Conference "Crises, Economy and Punishment: The Influence of the Great Recession on crime and penalty",* Universidad de la Coruña, España, 2016.

Dean, M. *Governmentality. Power and rule in modern society.* Londres: Sage Publications, 2010.

Foucault, M. *Seguridad, territorio, población.* Buenos Aires, FCE, 2006.

…….. *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires, FCE, 2007.

Ganón, G. "La Macdonaldización del Sistema de Justicia? Nuevo Orden o Nuevo Derecho en la globalidad de la sociedad excluyente", en: AAVV: *Contornos y Pliegues del Derecho. Homenaje al Profesor Roberto Bergalli*, Barcelona, Antrophos, 2007.

Heredia, M. "El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA", en Pucciarelli, A. (coord.) *Empresarios, tecnócratas y militares*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.

Thompson, A. "*Think tanks* en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política". Buenos Aires, Documentos CEDES, 1994. Disponible en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cedes/thom1.rtf

Uña, G. *Think Tanks, decisores gubernamentales y actores políticos: factores críticos para fortalecer el vínculo entre el conocimiento y las políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires Fundación Siena, 2010.

Documentos

Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, *Agenda anotada de la Justicia argentina 2015-2020*. [*en línea*], 2014. [Consultado el 01 de agosto de 2016]. Disponible en https://justicia2015.wordpress.com/acerca-de/el-proyecto/

Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, *Plan Nacional de Reforma Judicial* [*en línea*], 1999. [Consultado el 01 de agosto de 2016]. Disponible en https://foresjusticia.org/2016/02/23/propuestas-para-la-reforma-del-sistema-de-justicia-de-la-nacion/

Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, ¿Quienes somos? [*en línea*], s/f. [Consultado el 01 de agosto de 2016] https://foresjusticia.org/quienes-somos/