

IX Jornadas de Sociología de la UNLP

Ensenada, 5, 6 y 7 de diciembre de 2016

**Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
(UNLP)**

Gobierno de la (in)seguridad y reforma de la justicia.

Una mirada sobre los diagnósticos y propuestas realizados por los *think tanks*: el caso del
Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES)

Lic. Bárbara Ohanian [UBA/IIGG - barbara.ohanian@gmail.com]

Lic. Antonella Gaudio [UBA/IIGG- anto.gaudio@gmail.com]

El presente trabajo se enmarca en un problema de investigación más amplio que se propone 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 (in)seguridad y de los modos legítimos de encararlo¹. En esta oportunidad, presentaremos algunos avances parciales vinculados con el análisis de una organización particular -el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (Fores)- la cual participa de manera activa en las discusiones en torno a la reforma del sistema de justicia. Nos interesa indagar si, y cómo, se tematiza la reforma, se incorpora el problema de la (in)seguridad como elemento clave que daría cuenta de la necesidad de transformar la administración de justicia.

Abordaremos este trabajo a partir del 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 posibilitará 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.

¹ Nuestro problema de investigación se enmarca al interior de dos proyectos de investigación en curso. Por un lado, el PICT “Gobernar a partir de la (in)seguridad: organizaciones político-sociales en los conflictos y debates sobre el rol del Estado”, dirigido por el Dr. Nicolás Dallorso. Por el otro, el PRI “Gobernando la inseguridad, definiendo el Estado. Organizaciones político-sociales y think tanks en los debates sobre la cuestión de la inseguridad”, dirigido por la Lic. Bárbara Ohanian.

Gubernamentalidad, arte de gobierno neoliberal y think tanks

Algunos de los supuestos sobre los que se apoya esta investigación y, por tanto, 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, que 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 (2006, 2007) presentó algunas ideas ligadas a lo que denominó gubernamentalidad. Con este término Foucault buscó tematizar en una sola categoría la combinación de las racionalidades políticas con ciertas prácticas concretas caracterizadas como modos particulares de conducir conductas. En este sentido, 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. Se trata de una grilla de análisis que pone de relieve la pluralidad de intervenciones que actúan sobre las conductas de sí y de los otros, de sus deseos, sus voluntades, circunstancias y medioambiente (Rose & Miller, 1992). 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). Por lo tanto, esta perspectiva posibilita sostener que si bien las relaciones políticas que tienen lugar en el espacio de la estatalidad -y que se distinguen por constituir autoridades institucionalmente establecidas que se presentan como las únicas legalmente validadas-, tienen una centralidad en las sociedades contemporáneas, éstas están inmersas, se prolongan y sustentan en una multiplicidad de intercambios a nivel micropolítico que se caracterizan por ser contactos cara a cara, por movilizar creencias y deseos, por disipar o producir miedos cotidianos y por instituir autoridades menos burocratizadas, más dispersas e informales (Sousa Santos 2003, Dallorso 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.

Por otra parte, vale señalar que la perspectiva de la gubernamentalidad se despliega ampliamente en los análisis de Foucault sobre el arte de gobierno neoliberal, donde describe los desarrollos teóricos de las escuelas alemana y norteamericana. Allí analiza la forma 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)

El presente trabajo se inscribe, no obstante, dentro de la perspectiva que analiza las organizaciones político-sociales como parte de redes de autoridades de gobierno, poniéndolas en relación con las características del sistema político y el modelo de acumulación en el que éstas se desarrollan (Nun y Portantiero, 1987). Junto con la importancia que atribuimos al estudio de estas organizaciones consideramos pertinente ubicar el análisis del rol que juegan los *think tanks*. Los *think tanks* o “usinas de ideas”, desde una perspectiva foucaultiana, funcionan como autoridades de gobierno, y su especificidad redundante en que están formados por expertos, apoyados económicamente por grandes empresas o vinculados mediante una ideología. Entendemos a estas autoridades de gobierno internacionales 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). Si bien el carácter no lucrativo de los *think tanks* es puesto en cuestión por diversos autores, los investigadores coinciden en señalar que su objetivo central es el de influir en el ámbito estatal (Heredia, 2004).

El Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia

El Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES) se define a sí misma como una organización no gubernamental, que tiene como principal propósito elaborar diagnósticos en torno al funcionamiento del sistema de justicia y formular propuestas de

reforma al mismo. El FORES fue fundado en la década del '70 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 -definiéndose a sí mismo como el primer think tank especializado en reforma judicial, información empírica y teórica orientada a la mejora de la justicia-; la asistencia técnica -a partir del trabajo conjunto con los protagonistas de la justicia para implementar proyectos de reforma judicial, y el asesoramiento a diferentes instituciones vinculadas a temas de justicia-; la capacitación – que se refleja principalmente en el Programa de Entrenamiento para Abogados (PEA), programa orientado a la capacitación en abogacía práctica-; y la incidencia pública - alcanzada a partir de instalar en la agenda pública la situación del sistema judicial-. 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 se proponen 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).

En cada una de las diferentes áreas, el FORES lleva adelante una serie de proyectos de carácter permanente. Entre ellos se destacan el ya citado Programa de Entrenamiento para Abogados (PEA); el Centro de Investigación de Nuevas Tecnologías para la Administración de Justicia (CINTEC); el Comité argentino de arbitraje nacional y transnacional (CARAT); y el Premio a la Excelencia Judicial (PEJ). Los fondos para la realización de estas actividades provienen de donaciones -tanto de personas físicas, como de estudios jurídicos y empresas- así como de actividades específicamente organizadas para tales fines.

El desarrollo en las distintas esferas se orienta, como mencionábamos inicialmente, al propósito central de la organización: 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.

En tanto nos proponemos indagar el modo en que las distintas organizaciones político-sociales se configuran como autoridades de gobierno en la disputa por el sentido de la (in)seguridad y los modos legítimos de abordarla, consideramos de particular interés el análisis de esta organización. Nos interesa fundamentalmente describir cómo, en los diagnósticos elaborados y en las propuestas de reforma, se pone en juego una particular

noción de justicia, y sí y cómo se vinculan dichos discursos con la construcción hegemónica en torno a la (in)seguridad.

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 los meses de febrero a diciembre del año 1999. El mismo fue elaborado a pedido del Ministerio de Justicia de la Nación², y se propuso 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). El proyecto fue realizado bajo la dirección de Germán Garavano³.

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 que se caracteriza como en crisis y obsoleto, lo cual redundaría en un desprestigio ante la ciudadanía. En un contexto que se observa como “cambiante y de avanzada”, el documento apela a las herramientas que, pondera, han contribuido a tal transformación para considerar su aplicación a la esfera que les compete.

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. En ese sentido, en el año 1987, ISO publicó por primera vez una serie de normas dirigidas hacia los sistemas de gestión y organización. De este modo, la estandarización para el aumento de la productividad a través

² El documento fue elaborado entre los meses de febrero a diciembre del año 1999. Durante el período menemista, el Ministerio de Justicia estuvo a cargo del abogado Raúl Granillo Ocampo. Fue reemplazado a partir de noviembre de ese año y por decisión del presidente electo Fernando de la Rúa, por el abogado Ricardo Gil Lavedra.

³ Garavano se desempeñó como fiscal general de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2014), vicepresidente del Consejo Directivo del CEJA (2005-2007), y fue co autor de numerosas publicaciones -entre ellas, “Mano Justa” (2004) junto con Eugenio Burzaco y Diego Gorgal. Se desempeña en la actualidad como Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

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 propone involucrar este tipo de mediciones y estándares, nacidas del ámbito de la industria, que luego se abrieran 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, en tanto el horizonte que guía la argumentación es colocar el rol del sistema judicial como intermedio o herramienta para maximizar los intereses económicos, el rol de la justicia queda subsumido a la obtención de ganancias. Por lo tanto, en la medida en que sea tal la dirección que se opta seguir, 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 puede, en este discurso, estar legítimamente estipulada por los parámetros del mercado.

Retomando a Brandariz García (2014), el nuevo lenguaje eficientista introducido por el *New Public Management* y la nueva conceptualización de las políticas públicas, se traduce en una nueva manera de pensar la política penal y la justicia. Esta particular lógica eficientista, es expresada en el documento elaborado por el FORES y en el diagnóstico y propuestas elaborados para la reforma de la justicia, produciendo en ese mismo movimiento un desplazamiento del lenguaje de derechos como argumentación.

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.

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 delito a los ilegalismos producidos por un sector social particular reduciendo, de este modo, los sentidos 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 Seghezzeo (2016) sobre la definición de la cuestión securitaria como un discurso tardío del neoliberalismo. 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 Seghezzeo, 2016: 4).

Por lo tanto, lo que podemos observar en los documentos de 1999 es un momento transicional en el cual el discurso sobre la necesidad de reforma del sistema jurídico ya se halla atravesado por las líneas más afianzadas de la grilla neoliberal pero no aun 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). El documento fue también elaborado bajo la dirección de Germán Garavano en conjunto con el abogado Héctor Chayer⁴.

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 cuya solución se pretendía abordar en el próximo período presidencial. Desde mayo de 2016, el programa es llevado adelante por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación⁵.

La ineficiencia y la obsolescencia del sistema de justicia se presentan como una continuidad en relación al diagnóstico previo del FORES, en tanto aparecen nuevamente como elementos centrales del diagnóstico 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)

⁴ Chayer se ha desempeñado como Director General (2000-2007) y como Director de Proyectos (2007-2010) de FORES, y trabaja en la actualidad como asesor del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

⁵ El programa fue presentado el 10 de mayo por el presidente Mauricio Macri, en un evento realizado en el Centro Cultural Kirchner. Para mayor información ver: <http://www.infobae.com/2016/05/10/1810606-en-que-consiste-el-programa-justicia-2020-del-gobierno/>

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.” (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 entonces guiada por criterios de eficacia, la evaluación de resultados deba 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 -lo que para los autores del documento, es causa de deslegitimación de su accionar-, 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 que 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 (in)seguridad, 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, tendencia expansionista del sistema penal que, como sostiene Gutiérrez (2014), estaba inscripto ya en el origen del saber penal ilustrado.

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 (in)seguridad. En este caso particular, no se complementa la afirmación con alguna fuente de datos o con la 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, aún 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.

La preocupación por el combate a la impunidad es de fundamental importancia, en tanto, en palabras de Gutierrez (2014), el discurso *antiimpunidad*, vinculado durante los ‘90 con las llamadas *víctimas del poder* -víctimas de gatillo fácil y de “hijos del poder”- se emparenta a partir del cambio de siglo con los reclamos por *seguridad*, fundamentalmente contra el delito. La lucha *antiimpunidad* se desplaza ahora hacia aquellos actores que se construyen como antagonistas y causantes del problema -la figura del “delincuente común”- frente a quienes se opone la clase honesta y trabajadora, que lleva adelante el pedido de justicia. Se instala como visión difundida que “la impunidad es inseguridad, y la inseguridad es un problema” (Gutierrez, 2014:79).

Es de interés cómo en esta argumentación el funcionamiento de la justicia se construye como parte del problema. Como analiza Garland (2005) para el contexto anglosajón, el sistema de justicia penal por la visibilidad de ciertos casos y por la emotividad que tensiona la idea de justicia, se convierte en una fuente de peligro, injusticia e inseguridad, es decir, “se transforma en parte del problema del delito más que en su solución” (194). Por ende, la (in)seguridad 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.

Palabras finales

En la presente ponencia 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 (in)seguridad.

A partir del relevamiento de fuentes primarias pudimos observar que el discurso sobre la (in)seguridad 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 (in)seguridad, 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 (in)seguridad 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 cambio, en determinado momento comenzaron a articularse estos discursos 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”⁶, 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 de milenio, cuando la cuestión securitaria ya reorganiza la erosionada legitimidad neoliberal, la eficacia se mide no sólo a través de los parámetros iniciales, sino también a partir de su efectividad en la persecución penal. En el discurso de esta organización de la sociedad civil, ahora sí aparece tematizado el rol de la justicia frente al problema de la (in)seguridad. 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 entonces un sentido por el cual la justicia se vuelve parte del problema, y actualiza los argumentos a partir de los cuales se vuelve pasible de ser un objeto de reforma.

BIBLIOGRAFÍA

Brandariz García, J. A. “Gerencialismo y políticas penales” en: *Revista Derecho Penal y Criminología*, N°8, pp. 51-69, Buenos Aires, La Ley, 2014.

CEPOC - Centro de Estudios en Política Criminal y Derechos Humanos *Reflexiones en torno a los diez años de las 'Leyes Blumberg'*, 2015.

Dallorso, N. "¿De qué se habla y qué se calla cuando se habla de inseguridad?", en: *Voces en el Fénix*. N°34, pp. 36-43, Buenos Aires, Plan Fénix, 2014.

Dallorso, N. Manzaneras y comadres. Continuidades y transformaciones en las intervenciones gubernamentales: de la protección materno-infantil a las transferencias monetarias condicionadas (Conurbano Bonaerense, 2005-2009). Tesis no publicada de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2010.

⁶ Entre numerosos textos que analizan dicho caso, se puede consultar "Reflexiones en torno a los diez años de las 'Leyes Blumberg'" (CEPOC: 2015).

Dallorso, N. y Seghezzi, 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.

de Marinis, P. "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos. (O un ensayo sobre la racionalidad política del liberalismo)", en: Ramos Torres, R. y García Selgas, F. (comp.) *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid, Centro de Investigaciones sociológicas, 1999.

De Piero, S. *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires, Paidós, 2005.

Feeley, M. "Los Orígenes de la Justicia Actuarial", en: *Delito y Sociedad*, N°26, pp. 19-36, Santa Fe, UNL Ediciones, 2008.

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

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

..... "El sujeto y el poder", en: H. Dreyfus, & P. Rabinow, *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires, Nueva Visión, 2001.

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.

Gutiérrez, M. H. "Acusatorio y Punitivismo: la triste historia de nuestras victorias garantistas" en: *Revista Derecho Penal y Criminología*, N°8, pp. 70-86, Buenos Aires, La Ley, 2014.

Murillo, S. *Colonizar el dolor*. Buenos Aires, CLACSO, 2008.

Nun, J. y Portantiero, J. C. *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, 1987.

O'Malley, P. *Neoliberalismo, Riesgo y Justicia Penal*. Buenos Aires, Ad-HOC, 2006.

Pegoraro, J. S. "Una reflexión sobre la inseguridad", en: *Revista Argumentos*, N°2, pp. 1-7, Buenos Aires, IIGG, 2003.

Rangugni, V. "El problema de la inseguridad en el marco del neoliberalismo en Argentina" en: Torrado, S. *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*. Buenos Aires, Edhasa, 2010.

Rose, N. y Miller, P. "Political power beyond the State: problematics of government", en: *British Journal of Sociology*, Vol. 43, N° 2, 173-205, 1992

Sousa Santos, B. de. *La caída del Angelus novas: ensayos para una nueva teoría social y una nueva prácticas política*, Bogotá, Colección en Clave de Sur, 2003

Seghezzeo, G. "La 'violencia policial' como objeto de conocimiento: potencialidades y límites intrínsecos de una matriz explicativa desde los derechos humanos", en: *Revista Derecho Penal y Criminología*, N°11, pp. 73-85, Buenos Aires, La Ley, 2012.

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.

Wacquant, L. *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona, Gedisa, 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, ¿Quiénes somos? [en línea], s/f. [Consultado el 01 de agosto de 2016] <https://foresjusticia.org/quienes-somos/>

Fuentes periodísticas

FORES propone una reforma judicial (24 de marzo de 2015) La Nación. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1778654-fores-propone-una-reforma-judicial>

Una propuesta de agenda para la Justicia 2015-2020 (6 de noviembre de 2014) La Nación. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1741653-una-propuesta-de-agenda-para-la-justicia-2015-2020>

En qué consiste el programa "Justicia 2020" del Gobierno (10 de mayo de 2016). Disponible en <http://www.infobae.com/2016/05/10/1810606-en-que-consiste-el-programa-justicia-2020-del-gobierno/>