

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires
4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Antonella Gaudio

Lic. en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA) //
Maestranda en Criminología, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional
del Litoral (UNL)
anto.gaudio@gmail.com

Eje 2. Poder, dominación y violencia.

**El Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES) y la reforma de la
justicia: la sociedad civil frente al gobierno de la (in)seguridad**

Palabras clave: inseguridad; reforma judicial; sociedad civil; *think thanks*; FORES.

Introducción

La construcción de la (in)seguridad¹ como problema social, ha configurado el eje central de los debates mediáticos, políticos y académicos en nuestro país a partir de la década del '90. Si bien el entramado de discursos que se anudan en torno a esta cuestión configuran un campo de disputa, varios autores coinciden en señalar la consolidación de un discurso hegemónico, que define vagamente a la (in)seguridad a partir de su asociación con el delito callejero y de la protección de algunos bienes y algunos grupos sociales en el espacio público (Rangugni, 2010; Dallorso, 2014).

¹ Como sostienen diferentes autores, “la cuestión de la ‘inseguridad’ trajo consigo el replanteo de su reverso constitutivo, la ‘seguridad’, y es por ese motivo que preferimos hablar de (in)seguridad y dar cuenta así de la profunda articulación que se establece entre ambos términos” (Rangugni et al., 2010: 14).

En este marco, nos interesa indagar cómo las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC), se inscriben en dicho campo de disputa simbólica por fijar el sentido de la (in)seguridad, a partir de la indagación de un tipo específico de OSC, los *think tanks*, los cuales configuran *usinas de pensamiento*, que buscan producir y transmitir información y conocimiento con el fin de incidir en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas (Uña, 2010). Su pretendido rol de “nexo” entre la generación de conocimiento y las políticas públicas, se construye desde un particular lugar de enunciación vinculado con el *saber experto*.

Analizaremos particularmente para el propósito de esta ponencia, una usina de pensamiento local que se especializa en la formulación de propuestas de reformas al sistema de justicia argentino: el *Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia* (Fores). Consideramos que el análisis de este tipo de organizaciones tiene relevancia en la medida en que, frente a la consolidación de neoliberalismo, la creciente intervención de los organismos internacionales en América Latina (Murillo, 2008; Seghezzi, 2012) ha tenido como estrategia la interpelación a las OSC, y por su intermedio, el llamado a *reformular la justicia* como eje de las nuevas funciones del Estado en el marco del neoliberalismo, interpelación que se sostiene fundamentalmente a partir del significante “inseguridad” (Murillo, 2008). El Fores en particular, sostiene un vínculo estrecho con el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), organismo creado en 1999 con la intención de elaborar programas de reforma para los sistemas de justicia de los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) (vinculación que no analizaremos en esta oportunidad).

La propuesta para el presente trabajo es la de describir cómo se construye una particular noción de justicia -su misión y funciones- y como se vincula con el discurso hegemónico en torno a la (in)seguridad. Esta construcción es abordada en términos de gobierno de la (in)seguridad, pero no homologado al ejercicio del “gobierno político” -ni por ende, a su consideración en tanto órgano que lleva adelante las directrices del Estado- sino desde la perspectiva de la gubernamentalidad (Foucault 2006, 2007; de Marinis, 1999). El Estado y la práctica estatal no son por ende el único origen de las prácticas de gobierno sino que existen una multiplicidad de actores interrelacionados así como una multiplicidad de formas de gobierno. El análisis de la gubernamentalidad en este sentido, implica dar cuenta de cómo son pensados los problemas y las personas, que soluciones son inventadas para los mismos y que fines son imaginados como ideales, en la medida en que se dirigen justamente a “modelar la conducta de aquellas cosas, eventos y sujetos que pretenden gobernar” (O’Malley, 2006:30).

Para explorar a esta organización en particular y sus prácticas de gobierno, analizaremos un documento específico denominado “Agenda Anotada de la Justicia Argentina 2015-2020”, que tiene como finalidad “instalar una agenda de reforma judicial para el próximo período presidencial” (Fores, 2014:2). Indagaremos en el entramado discursivo de dicho documento, no partiendo de una lectura *idealista* del lenguaje, sino considerando que la constitución de sentido debe pensarse no sólo en relación a *lo que se dice*, sino *quién, a quién, dónde, cómo, desde qué posición* (Murillo, 2008).

Esta ponencia constituye una primera aproximación que forma parte de un proyecto más amplio que se propone conocer la vinculación entre diferentes usinas de pensamiento locales -vinculadas con propuestas de reforma al sistema de justicia penal- con ciertos *think tanks* internacionales, y como expresan una particular mentalidad en relación a cómo definen el problema de la (in)seguridad, a los actores llamados a intervenir y al tipo de intervenciones consideradas legítimas. Dicho proyecto se encuentra enmarcado en 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.

El Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia

El Foro de Estudios sobre la Administración de justicia (FORES) es una organización no gubernamental sin fines de lucro, fundada durante la década del '70 por un grupo de abogados, quienes definen como su principal propósito la búsqueda de una “justicia eficaz y transparente al servicio del ciudadano”. Su misión institucional es promover a la mejora del sistema judicial, tanto de Argentina como de América Latina, a partir de un movimiento de reforma judicial integral.

En cuanto a su funcionamiento interno, dicha organización es dirigida por un Comité Ejecutivo cuya máxima autoridad, el Presidente, es renovado cada dos años. En la actualidad ese cargo es ocupado por el abogado Marcelo Octavio de Jesús.

La actividad del Fores se divide en cuatro áreas de trabajo: 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 toma forma en diferentes iniciativas de formación y se refleja principalmente en el Programa

de Entrenamiento para Abogados (PEA), un programa de extensión intensivo, orientado a la capacitación en *abogacía práctica*-; y la **incidencia pública** -donde se busca influir en la elaboración de políticas públicas a través de la toma de decisión y difusión de información y campañas de opinión pública, a partir de un diálogo permanente con las autoridades judiciales y políticas-.

Los fondos para la realización de estas actividades provienen de donaciones -tanto de personas físicas, como de estudios jurídicos y empresas²- así como de actividades específicamente organizadas para tales fines -como por ejemplo, funciones de ópera o almuerzos con representantes de diferentes corrientes políticas³-.

El documento a analizar, “Agenda Anotada de la Justicia Argentina 2015-2020”, fue presentado el día 4 de noviembre de 2014 en el Village Recoleta, en un evento convocado bajo el slogan “Por una Justicia Independiente y Eficaz al Servicio de la Sociedad”. Se propone establecer un diagnóstico y ciertos lineamientos 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” (“Una propuesta de agenda...”, 2014).

El mismo fue elaborado por los abogados Germán Garavano y Héctor Chayer. Garavano, ex fiscal general de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2014), vicepresidente del Consejo Directivo del CEJA (2005-2007), y co autor de numerosas publicaciones -entre ellas, “Mano Justa” (2004) junto con Eugenio Burzaco y Diego Gorgal- se desempeña en la actualidad como consejero suplente del Consejo de la Magistratura de la Nación y como Director Académico de la ONG “Unidos por la Justicia”. Chayer por su parte, quien se ha desempeñado como Director General (2000-2007) y como Director de Proyectos (2007-2010) de Fores, trabaja en la actualidad como asesor de la Fiscalía General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y como coordinador en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina.

El documento y la elaboración de diagnósticos y recomendaciones, constituye la primera etapa de un proyecto más amplio denominado “Justicia 2015”, que continuó durante 2015 con la organización de “talleres para la construcción de consenso”. En estos encuentros se propuso

² Si bien existen numerosas donaciones de estudios de abogados, el Fores recibe aportes de empresas que se encuentran por fuera del mundo jurídico, como por ejemplo Esso, Movistar y Telefónica de Argentina, Banco Santander Río, Dupont S.A., entre otras. Para ver el listado completo de <http://www.foresjusticia.org.ar/investigacion-detalle.asp?IdSeccion=17&IdDocumento=277>

³ Durante 2013 por ejemplo, participaron de dichos almuerzos los entonces diputados Gustavo Ferrari y Patricia Bullrich, Elisa Carrió, y Laura Alonso junto con Federico Sturzenegger.

debatir diferentes puntos abordados en el informe, a los fines de difundir la agenda, enriquecer las propuestas y generar consenso⁴.

En este primer trabajo de carácter exploratorio, nos propondremos describir el desarrollo del dicho documento a partir de tres ejes. En primer lugar, indagaremos cómo esta particular OSC se propone construir legitimidad a partir de su constitución como *saber experto*. Por otro lado, nos proponemos indagar como el diagnóstico y las propuestas de reforma, son validadas a partir de términos economicistas, centralmente a partir de la noción de eficacia. Finalmente, nos centraremos en cuál es la particular concepción de justicia que se construye, y cuál es la vinculación que se plantea con el Estado, así como con el signifiante (in)seguridad.

Los expertos, sus diagnósticos y recomendaciones

El documento elaborado por el FORES es presentado fundamentalmente como un “análisis técnico de la situación del Estado de Derecho y la Justicia en Argentina, desde la perspectiva de los resultados que el sistema judicial entrega a la sociedad, con fuerte base empírica y referencias de experiencias comparadas” (FORES, 2014:2). Este análisis de situación se estructura en torno a diferentes ejes problemáticos *identificados* –debilidad institucional que afecta la independencia de los jueces; inseguridad ciudadana; dificultades en el acceso a la justicia; estructura organizaciones y procesos de trabajo obsoletos; capital humano altamente capacitado pero con bajo rendimiento; dificultades para el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales; modificación de normas centrales en el sistema jurídico sin consenso suficiente- y propuestas de acción en torno a cada uno de ellos. Dichas propuestas atraviesan un amplio arco de recomendaciones -desde mejoras en los procesos, en la organización de los juzgados y en la modalidad de trabajo del personal judicial hasta modificaciones edilicias-. Finaliza con el establecimiento de ciertos lineamientos en torno a la modalidad en la cual deben efectuarse estas reformas y las posibles resistencias a las que pueden dar lugar -la dificultad de viabilizar proyectos de ley en términos políticos, o las resistencias que los cambios culturales y de prácticas que se encuentran fuertemente arraigadas pueden ocasionar en los actores judiciales-.

⁴ Los talleres organizados durante 2015 fueron los siguientes: “Estado de Derecho e Independencia Judicial” (26/03/15); “Rediseño de la gestión y la organización judicial” (7/05/15); “Reforma de los códigos sustantivos y procesales” (4/06/15); y “Transferencia de la justicia nacional a la ciudad autónoma de buenos aires. Desafíos y oportunidades” (26/06/15).

Como afirma Gutierrez (2014), durante el contexto de los años '80 se produjo una refundación del discurso “experto” en el campo de la justicia penal, fundado centralmente en el saber técnico y formalista y con una preocupación inaugural -la reducción del poder penal-, que posteriormente se verá complementada y desplazada por el problema de la eficiencia en la persecución penal y criterios economicistas de eficacia penal.

Si bien abordaremos este desplazamiento discursivo y la preocupación por la eficacia en el apartado posterior, el primero de los ejes que nos interesa indagar, se vincula con cómo se consolida un particular lugar de enunciación fundamentado en el saber *experto*.

La introducción al documento presentado como de carácter técnico, conlleva implícita la noción de un saber que se presente como objetivo, y ante todo, apolítico⁵. Es de resaltar que la finalidad de estas propuestas es entregárselas a los candidatos presidenciales en vistas al “próximo período presidencial”, sin distinción de quienes sean efectivamente dichos candidatos ni sus filiación política o trayectoria. Esto implica que su implementación y desarrollo excede el color político de quien asuma, en la medida en que el conocimiento producido es *neutral*, y podrá ser puesto en marcha por cualquiera que tenga como finalidad “sentar las bases para el progreso en libertad” (Fores, 2014:2).

Si bien se propone impulsar posteriormente el debate público en torno a los problemas identificados en esta agenda a los fines de construir consenso, los autores sostienen que es importante determinar cuáles son los ejes a poner en discusión. Los criterios para la elaboración del diagnóstico o para establecer la selección de los núcleos problemáticos, no son explicitados más que a partir de una vaga referencia a que dichos problemas “se identifican y priorizan en función de los déficits en la atención a las necesidades y expectativas de los ciudadanos, y por la cantidad y calidad de los resultados que ofrece la justicia a la sociedad” (Fores, 2014:2). Los únicos indicadores para dar cuenta de estos déficits son finalmente, como veremos posteriormente, la cantidad de causas resueltas y la duración de los procesos.

La apelación a las necesidades, percepciones y preocupaciones de la *sociedad* -“la sociedad percibe que existe un muy débil respeto desde los poderes políticos por la independencia de los jueces y sus decisiones” o “la inseguridad ciudadana es una de las tres principales preocupaciones de la sociedad argentina”- es un recurso que funciona como legitimante, en tanto convierte a estos actores y a la organización en particular, como un portavoz válido de la misma, y capaz de articular sus demandas. Un punto constitutivo de las OSC es justamente

⁵ Incluso se destaca como mérito de esta agenda que la mayoría de las reformas no requieren la intervención del Congreso.

para De Piero (2005), la voluntad de intervenir en la construcción de la agenda pública. En este sentido, y contrario al carácter imparcial que se propone desde el documento, el objetivo de las OSC “es siempre claramente político: modificar la construcción del espacio público” (Piero, 2005:43), y definir así quiénes y cómo son capaces de intervenir de manera legítima. Esta particular construcción discursiva es analizada por Wacquant (2010), como una de las formas que adoptan los discursos en torno a la *seguridad* bajo la doxa neoliberal. El *qué hacer* con la (in)seguridad, se presenta por parte de estos actores bajo un “disfraz de discurso académico” que pone sus conocimientos “al servicio de una política completamente racional que se considera ideológicamente neutral y a fin de cuentas indiscutible, ya que se basa en meras consideraciones de eficacia y eficiencia” (351).

Un modelo de trabajo que atrasa dos siglos...

Retomando el desplazamiento mencionado en el apartado anterior, nos interesa indagar en esta segunda parte cómo los discursos en torno a la necesidad de reformar el sistema de justicia, se ven colonizados a partir de la década del '90 por una nueva retórica: la de la **eficiencia**. 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 asimismo en una nueva manera de pensar la política penal y la justicia. Nos interesa dar cuenta de cómo, en el documento elaborado por el FORES y en el diagnóstico y propuestas elaborados para la reforma de la justicia, se expresa dicha lógica eficientista, produciendo en ese mismo movimiento un desplazamiento del lenguaje de derechos como argumentación.

En primer lugar, es interesante observar en el diagnóstico y relevamiento de la situación del sistema de justicia actual, que uno de los principales puntos a criticar es su obsolescencia e ineficiencia en función de dos variables centrales: la cantidad de causas resueltas y la duración de los procesos. Los déficits en relación a la atención y la inseguridad ciudadana son producto, entre otras cosas, de una estructura de funcionamiento y un modelo de trabajo *que atrasa dos siglos*:

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)

Esta crítica cobra fuerza al momento de resaltar la necesidad de abandonar el modelo inquisitivo -modelo en el cual los procesos son escritos, y la figura del juez concentra las funciones de investigación y juzgamiento-, para adoptar un sistema acusatorio -caracterizado por procesos orales y públicos, y donde, a partir del rol del fiscal, se distinguen las funciones antes mencionadas-. Si bien ha habido argumentos por parte de diferentes sectores, que evidenciaban la necesidad de adoptar un sistema acusatorio por considerarlo pretendidamente más democrático y respetuoso de los derechos humanos, en la medida en que rompía el vínculo entre normal procesal y el uso de la violencia policial (Gutierrez, 2014), en este caso, la preocupación central gira alrededor de la reducción de los tiempos de respuesta a los ciudadanos, y en particular, a las consideradas víctimas. Es interesante que, si bien introduce la transparencia en el proceso como una de las cualidades del modelo acusatorio -“la oralidad bien entendida aumenta la transparencia de los debates y de las decisiones judiciales, y agiliza los trámites” (Fores, 2014:21)-, cuando destaca un caso en el cual se ha adoptado este recurso, la Cámara Criminal y Correccional de la Capital Federal, sólo hace referencia a su *notable reducción de los plazos*.

Asimismo, la promoción de salidas tempranas al proceso penal, posición que podría ser compartida por diversos sectores críticos al funcionamiento del sistema penal, es pensada en términos de la agilización de la justicia:

*Para mantener en equilibrio al sistema judicial penal, es decir, que resuelva eficaz y oportunamente la misma cantidad de casos que ingresan, existen las llamadas salidas tempranas o alternativas al proceso penal. Este tipo de resoluciones **minimiza el esfuerzo del sistema penal**, ya que permite que en las primeras etapas del proceso se adopte una resolución* (Fores, 2014: 22; el resaltado es nuestro)

La mediación penal⁶, la suspensión del juicio a prueba⁷ y el juicio abreviado⁸, son medidas válidas en tanto permiten “descomprimir” la cantidad de causas que llegan a juicio, por lo que deben establecerse metas cuantitativas que establezcan una reducción de las causas que llegan a dicha instancia. Asimismo, contribuyen a gestionar una cantidad de recursos escasos, que

⁶ La mediación penal es la figura a partir de la cual víctima e imputado acuerdan la reparación del daño.

⁷ En la suspensión del juicio a prueba, el imputado y el fiscal, en conformidad con la víctima, acuerdan suspender el proceso ante el cumplimiento de ciertas condiciones.

⁸ El juicio abreviado implica el reconocimiento de la culpabilidad por parte del acusado, a cambio de negociar una reducción en el monto de su pena.

anulan la posibilidad de que todos los casos penales se resuelvan a través de juicios orales y públicos.

La adopción de dichas medidas implicaría una disminución de los costos de tiempo y dinero que implican los procesos penales extensos, y que impactan especial pero no exclusivamente, en los llamados “grupos en situación de vulnerabilidad”. Los autores destacan como estos altos costos afectan también a las empresas y la clase media que no encontrarían mecanismos institucionales para la resolución de sus conflictos.

Esta operación se repite en el caso de propuestas como la generalización del juicio por jurados. Si bien se destaca que dichos juicios fortalecen la participación popular y recrean la confianza de la población en el sistema de justicia, se afirma seguidamente que el modelo a seguir debe articularse en torno a “jurados reducidos y con costos de tiempo y dinero que puedan ser afrontados” (Fores, 2014:24) como es el caso del modelo *cordobés* –dos legos y un juez- o un esquema de jurados con no más de 3/6 integrantes de acuerdo a la gravedad de la pena y con la opción del imputado de optar por un juicio por jurados o a través de un juez profesional. Por lo tanto, la voluntad de una mejor impartición de justicia queda subordinada a la necesidad de administrar ciertos recursos escasos de la manera más eficaz.

El lenguaje de la eficiencia se plasma también al momento de analizar el funcionamiento del sistema carcelario. El mismo no cumple con objetivo que, de acuerdo a la visión del Fores, está llamado a cumplir: la reinserción social de los detenidos. El diagnóstico determina que esta incapacidad se debe a diferentes problemas, a saber: problemas presupuestarios -gran parte de su presupuesto es destinado al pago de jubilaciones y pensiones-; falta de preparación por parte de la institución y sus integrantes para lograr el objetivo de *reubicación social* -orientados más a la protección de los establecimientos y a evitar los intentos de fuga que a una política de cárceles sanas y limpias necesarias para la *reeducción*-; altos niveles de corrupción y “una llamativa introducción de componentes políticos partidarios en los últimos años” (Fores, 2014:8); y finalmente, la presencia de gran cantidad de personas procesadas sin condena firme, lo cual *dificulta el proceso de reubicación social* (sin aclarar en qué sentido son pensadas esas dificultades). Las propuestas para intervenir sobre los problemas analizados -el trabajo interno con los detenidos únicamente a cargo de equipos especializados; mecanismos de selectividad interna para diferenciar entre las diversas poblaciones penitenciarias; la incorporación de herramientas informáticas para evaluar riesgos, tanto de violencia como de reincidencia; la construcción de nuevas cárceles alejadas de centros urbanos, próximas a emprendimientos productivos y modernas- son justificados en términos de alcanzar una rápida reubicación social y evitar los riesgos de

reincidencia. La evaluación de estos riesgos requiere una inversión que ya no es justificada en términos de protección de derechos que se encuentran actualmente vulnerados en las instituciones penitenciarias, sino de “aumentar la eficacia a la hora de evitar la reiteración de conductas ilícitas” (Fores, 2014:25).

Podemos observar entonces como la preocupación por las garantías, el acceso a la justicia, la resolución de conflictos, y el funcionamiento carcelario son permeados por una matriz esencialmente económica y ajena a la racionalidad jurídica, lo que produce que en estos modelos, los derechos ya no puedan operar como límite de los excesos securitarios (Brandariz García, 2014:52). Como afirma Feeley, en esta misma línea, la adopción de un lenguaje y una lógica *administrativa* o actuarial guiada por el lenguaje del riesgo -y plausible de ser utilizada tanto por sectores liberales como conservadores- funciona efectivamente como un desplazamiento de la retórica de los derechos.

La adopción de este enfoque implica entonces que 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. La pregunta es ¿a quiénes?

La justicia como garante de la impunidad

En la medida en que nos interesa analizar cómo se construye en el discurso de esta organización la noción de justicia y cuál es su vinculación con la construcción hegemónica de (in)seguridad, nos proponemos recuperar en este último apartado qué se entiende por justicia y sobre qué -o quienes- está llamada a intervenir.

Podemos encontrar en primer lugar, numerosas apelaciones a una noción liberal del derecho y la justicia, reforzando ante todo valores como la transparencia y la independencia del poder político. El documento mismo se presenta a como una manera de contribuir a una de las tareas centrales del próximo gobierno: la *reconstrucción del Estado de derecho*, haciendo referencia por ende, a un Estado de derecho que se considera perdido.

Por lo tanto, además de la obsolescencia del sistema de justicia, se presenta a la falta de transparencia e independencia del poder judicial como uno de los principales desafíos a resolver, en la medida en que refleja su **debilidad institucional**. Esta debilidad deriva principalmente de la falta de independencia de los jueces en relación al poder político,

reflejado en la partidización del Consejo de la Magistratura, y en la *percepción ciudadana* de que “existe un débil respeto desde los poderes políticos por la independencia de los jueces y sus decisiones” (Fores, 2014:3).

Para ilustrar esto, los autores definen al Consejo de Magistratura, órgano que está a cargo de la selección de los magistrados, como

(...) un campo de batalla político donde se ha procurado frenar los avances sobre la independencia judicial. La relevancia dada a las últimas elecciones para seleccionar sus integrantes como así también el debate en torno a su utilización como medio de presión sobre jueces que actúan en forma independiente, y de protección sobre otros que lo hacen de un modo amigable al gobierno, son una prueba irrefutable de la importancia de este organismo. (Fores, 2014:3-4)⁹

En este campo de batalla los rivales son, por un lado, los jueces que defienden la independencia judicial y por el otro, el gobierno nacional, quien intenta avanzar sobre la misma operando en connivencia con un grupo de jueces bajo su protección. El buen funcionamiento de una justicia -que se presenta idealmente como independiente- es avasallada entonces por la intervención del Poder Ejecutivo Nacional. La construcción del vínculo entre la justicia y el Estado en la actualidad se construye en términos de oposición, mientras que en el *deber ser* la justicia está llamada a funcionar como “contralor de la labor de Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo” (Fores, 2014:20)

La ineficacia del sistema, la falta de independencia y las presiones a las que se ven sometidos los actores del sistema de justicia, contribuyen a que el mismo no pueda dar respuesta a, en términos del Fores, una de las principales preocupaciones de la sociedad argentina: la **inseguridad ciudadana**.

(...) 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)

⁹ Es interesante destacar como Germán Garavano, uno de los autores del presente documento, participó en septiembre de 2014 de las elecciones para la renovación de miembros del Consejo de la Magistratura, como candidato de la coalición Gente de derecho – Propuesta Republicana (PRO). Secundó en la fórmula a Adriana Donato y fue electo como Consejero Suplente en dichos comicios.

¹⁰ Para los autores, un ejemplo de esta presión frente a los jueces que actúan de forma independiente es la suspensión del fiscal Campagnoli por denuncias de “mal desempeño” y “abuso de poder” en el caso contra el empresario Lázaro Báez.

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 judicial 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. 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 -destacándose el caso del fiscal Campagnoli¹¹-, no 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

¹¹ Si bien no se referencia en el documento a en qué medida el fiscal Campagnoli avanzó en la elaboración de esquemas eficaces para el análisis criminal, no es menor el hecho de que dicho fiscal haya sido acusado de fotografiar -de manera ilegal- a vecinos de Barrio Mitre, para utilizar dichas imágenes como recurso al momento de identificar a supuestos autores de delitos. Para más información <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-248527-2014-06-13.html>

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)

Es interesante la apelación a una noción de sentido común, como constituye la expresión de “puerta giratoria”, en un documento que asume como de técnico y sustentado empíricamente. En este caso particular, no se complementa la afirmación con alguna fuente de datos o con la evidencia -si es que la hubiera- 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 tiene la gran mayoría de las decisiones que se toman, causando rechazo social y fortaleciendo el sentimiento de impunidad de los delincuentes” (Fores, 2014:6)

Las posturas abolicionistas y minimalistas se construyen en base a simplismos que resultan sin embargo, nuevamente efectivos a la hora de establecer una oposición entre los “delincuentes” y el resto de la sociedad (¿decente?) 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).

Otra de las cuestiones que resultan de interés, es 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 anteriormente, por el delito callejero vinculado al ataque a la propiedad, emparentado con la construcción hegemónica del problema- sino también por la justicia, incapaz de accionar y de responder con determinación frente a estos hechos y actores.

A modo de conclusión

El presente trabajo se ha propuesto reconstruir, a modo exploratorio, la manera en que en un documento del Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia se expresaba una cierta manera de construcción de la justicia y su intervención frente a la (in)seguridad. Retomando los comentarios iniciales, este trabajo conforma una primera aproximación de un proyecto más amplio que pretende conocer la manera en que diferentes usinas de pensamiento locales vinculadas con las propuestas de reforma en materia de justicia y seguridad, expresan una particular mentalidad en relación a cómo definen el problema de la (in)seguridad, a los actores llamados a intervenir y al tipo de intervenciones consideradas legítimas.

Esta aproximación fue realizada a partir del análisis de un documento en particular, “Agenda Anotada de la Justicia Argentina 2015-2020”, el cual tuvo como finalidad establecer una serie de lineamientos en relación a la formulación de políticas vinculadas con el sistema de justicia, para el próximo período presidencial.

Indagamos en una primera instancia, la manera en que el diagnóstico y las recomendaciones para la resolución de los problemas detectados, se presenta como fruto del saber experto. Este lugar de enunciación y la referencia al carácter técnico del análisis, sustentado en base a información empírica y elaborado por dos especialistas del campo académico y jurídico, permite construir un tipo particular de legitimidad. El Fores se presenta a sí mismo entonces,

como un actor capaz de hablar en nombre de la sociedad, y expresar sus necesidades y demandas.

En segundo lugar, nos propusimos dar cuenta de cómo, en la realización del diagnóstico, se ponían en juego los criterios de eficacia, y como el lenguaje se encontraba permeado por criterios economicistas y propios de la lógica del riesgo. La utilización de argumentos de tipo economicistas, implicó al mismo tiempo un desplazamiento del lenguaje de derechos como fundamento de los procesos de reforma.

Por último, nos propusimos analizar la manera específica en la cual se construye la noción de justicia en dicho documento, y como la misma está llamada a intervenir en nombre de la seguridad. Colisiona el *deber ser* de una justicia que se supone transparente e independiente del poder político, con la realidad de la justicia argentina presentada como garante de la impunidad, avasallada por el poder político, ineficiente e incapaz de dar respuestas a las demandas de la ciudadanía. La misma se constituye entonces como parte del problema de la (in)seguridad, en la medida en que garantiza la impunidad de los hechos delictivos que deben ser perseguidos. Al momento de describir aquellos hechos que se presentan como más urgentes y preocupantes para *la sociedad*, podemos encontrar rasgos comunes con la construcción hegemónica de la (in)seguridad, en donde la misma está asociada al delito, y en particular a los delitos ocurridos en el espacio público, que atentan contra cierto tipo de bienes. No encontramos mayor referencia a *quienes* son estos actores y de que sectores provienen, pero son constituidos sin embargo como un *otro* antagónico, bajo la figura del “delincuente”, que requiere intervenciones más punitivas y activas, tanto por parte de la justicia como por las agencias de seguridad.

La perspectiva de la gubernamentalidad, implica continuar la indagación en torno a los diferentes actores y prácticas de gobierno, y problematizar la manera en que, a partir de las mismas, se construye un sentido hegemónico de la (in)seguridad, donde los culpables terminan siendo siempre los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

Brandariz García, José Ángel (2014) “Gerencialismo y políticas penales” en Revista Derecho Penal y Criminología, La Ley, septiembre-octubre, pp. 51-69

Dallorso, Nicolás (2014) "¿De qué se habla y qué se calla cuando se habla de inseguridad?", en Voces en el Fénix. N°34. Buenos Aires

de Marinis, Pablo (1999) “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.

De Piero, Sergio (2005) Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción. Paidós, Buenos Aires

Feeley, Malcolm (2008) “Los Orígenes de la Justicia Actuarial”, en Delito y Sociedad, N. 26.

Foucault, Michel (2006) Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978). FCE, Buenos Aires.

.....(2007) Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979). FCE, Buenos Aires.

Ganón, Gabriel (2007) “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, Antrophos, Barcelona.

Gutiérrez, Mariano Hernán (2014) “Acusatorio y Punitivismo: la triste historia de nuestras victorias garantistas”, Revista Derecho Penal y Criminología, La Ley, septiembre-octubre, pp. 70-86

Murillo, Susana (2008) Colonizar el dolor. CLACSO, Buenos Aires.

O'Malley, Pat (2006) Neoliberalismo, Riesgo y Justicia Penal, Ad-HOC, Buenos Aires.

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

Seghezso, Gabriela (2012) “La ‘violencia policial’ como objeto de conocimiento: potencialidades y límites intrínsecos de una matriz explicativa desde los derechos humanos”, en Revista de Derecho Penal y Criminología, N°11, La Ley, Buenos Aires.

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

Wacquant, L. (2010) Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social, Gedisa, Barcelona

Documentos

Garavano Germán y Chayer Héctor (2014) *Agenda anotada de la Justicia argentina 2015-2020*. Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia [*en línea*] [consultado el 18 de agosto de 2015]. Disponible en <https://justicia2015.wordpress.com/acerca-de/el-proyecto/>

Fuentes periodísticas

Cecchi, Horacio (13 de junio de 2014) El casting del fiscal Campagnoli. Página/12. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-248527-2014-06-13.html>

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>